

# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 24 | ABRIL 2018

64

MINISTÉRIO DO  
TRABALHO





# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 24 | ABRIL 2018

64

MINISTÉRIO DO  
TRABALHO

ipea

**Governo Federal**  
**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro** Esteves Pedro Colnago Junior

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

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

Fabiano Mezadre Pompermayer

**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**

Regina Alvarez

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

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

# Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

**CORPO EDITORIAL**

**Editor Responsável**

Carlos Henrique Leite Corseuil

**Membros**

André Gambier Campos

Katcha Poloponsky

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

**Equipe de Apoio**

Luciana Moura Martins Costa

Leandro Pereira da Rocha

Leon Faceira Tomelin

Luiz Sylvio Hermida Alcantara de Almeida Baptista

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

---

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

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

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

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

CDD 331.1205

---

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

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



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>11</b>
Maria Andréia Parente Lameiras Sandro Sacchet de Carvalho Carlos Henrique L. Corseuil Lauro R. A. Ramos	
<b>NOTAS TÉCNICAS</b>	<b>33</b>
<b>TENDÊNCIAS NAS HORAS DEDICADAS AO TRABALHO E LAZER: UMA ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DO TEMPO NO BRASIL</b>	<b>35</b>
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	
<b>OS HOMENS MADUROS QUE NÃO TRABALHAM NEM SÃO APOSENTADOS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DA PNAD CONTÍNUA</b>	<b>53</b>
Ana Amélia Camarano Daniele Fernandes	
<b>UMA INTERPRETAÇÃO PARA A FORTE ACELERAÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO ENTRE OS JOVENS</b>	<b>63</b>
Carlos Henrique Leite Corseuil Katcha Poloponsky Maira Albuquerque Penna Franca	
<b>O PANORAMA LABORAL BRASILEIRO NO CONTEXTO RECENTE DA ECONOMIA LATINO-AMERICANA</b>	<b>73</b>
Sandro Pereira Silva	
<b>POLÍTICA EM FOCO</b>	<b>85</b>
<b>INFINITOS TONS DE CINZA: ENTRE O FORMAL E O INFORMAL, O BRASIL SE FAZ NO SEMIFORMAL</b>	<b>87</b>
Mauro Oddo Nogueira	
<b>A ESTRATÉGIA ARGUMENTATIVA DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL À LUZ DE DADOS INTERNACIONAIS</b>	<b>99</b>
Sandro Pereira Silva	
<b>A POLÍTICA DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO PERÍODO RECENTE</b>	<b>111</b>
Alexandre Arbex Marcelo Galiza Tiago Oliveira	
<b>ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>139</b>
<b>DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA</b>	<b>141</b>
Viviani Renata Anze Guilherme Passarela Diogo de Carvalho Antunes Silva Vinicius Lobo	
<b>TERRITÓRIO E ECONOMIA SOLIDÁRIA: RELAÇÕES RELEVANTES P ARA A CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	<b>153</b>
Regilane Fernandes da Silva Manoel Vital de Carvalho Filho	
<b>CRISE DE PARADIGMA? A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2016-2019</b>	<b>163</b>
Sandro Pereira Silva	



O boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* (BMT) busca apresentar um panorama tanto da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro quanto do debate em torno das políticas que afetam esse mercado. A análise conjuntural deste número 64 do BMT prioriza o ano de 2017, que marcou uma inflexão na trajetória do nível de atividade com reflexos no mercado de trabalho. O produto interno bruto (PIB) de 2017 apresentou crescimento de 1% após dois anos consecutivos de queda, sendo acompanhado por uma trajetória análoga do nível de ocupação. Os salários também registram recuperação, em parte pelos baixos níveis de inflação de 2017.

Mais detalhes da evolução do mercado de trabalho podem ser conferidos no primeiro texto deste número. Essa análise da conjuntura do mercado de trabalho, que tradicionalmente abre o boletim com uma avaliação em detalhes dos seus principais agregados, a partir deste número é a mesma publicada na seção *Mercado de trabalho* da *Carta de Conjuntura*, em sua edição de número 38, completando um processo gradual de convergência das duas análises, e que envolve um trabalho conjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) e da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

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

A seção *Notas técnicas* é composta por quatro trabalhos. O de autoria de Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa, sob o título *Tendências nas horas dedicadas ao trabalho e lazer: uma análise da alocação do tempo no Brasil*, tem como objetivo documentar tendências na alocação do tempo no Brasil ao longo do período entre 2001 e 2015. Em particular, pretende-se analisar a evolução das jornadas semanais de trabalho no mercado e em afazeres domésticos, além do tempo semanal de deslocamento entre casa e trabalho e das horas semanais dedicadas ao lazer. Ana Amélia Camarano e Daniele Fernandes apresentam a nota *Os homens maduros que não trabalham nem são aposentados: um estudo exploratório da Pnad Contínua*. O objetivo deste trabalho é fazer uma análise exploratória sobre a situação dos homens brasileiros de 50 a 59 anos que não trabalhavam nem procuravam trabalho e que nem eram aposentados nem pensionistas em 2016, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad Contínua/IBGE). Como esta fonte não traz informações sobre condições de saúde, uma breve avaliação destas é feita com base na Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2013, muito embora se reconheça que estas fontes não são comparáveis.

Na nota intitulada *Uma interpretação para a forte aceleração da taxa de desemprego entre os jovens*, Carlos Henrique Leite Corseuil, Katcha Poloponsky e Maira Albuquerque Penna Franca procuram explorar possíveis explicações para o expressivo aumento recente da taxa de desemprego dos jovens brasileiros. Além de subsidiar possíveis ações de políticas públicas no Brasil, a análise visa também contribuir para o debate mais amplo sobre a maior sensibilidade dos jovens ao ciclo econômico, baseado em dados da Pnad Contínua.

Por fim, a última nota técnica, de autoria de Sandro Pereira Silva, intitulada *O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana*, analisa o panorama laboral brasileiro baseado em dados fornecido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o contexto mais geral da economia latino-americana. A discussão apresentada no trabalho permite ampliar a visão sobre a real dimensão do momento atual da economia brasileira, sobretudo no tocante à dinâmica do mercado de trabalho, colocando-a em conexão com a realidade econômica e social da América Latina como um todo.

A seção *Política em foco* traz três textos. No primeiro, sob o título *Infinitos tons de cinza: entre o formal e o informal, o Brasil se faz no semiformal*, Mauro Oddo Nogueira chama a atenção para o fato de que, até mesmo para que a informalidade possa ser adequadamente abordada e aquilatada, há questões que antecedem esse debate, especialmente a compreensão de um processo que, além de econômico, é também um constructo social. Mais ainda, que não há uma clivagem em nossa economia, mas sim um sistema econômico no qual a semiformalidade é um de seus principais fatores constitutivos e que traz como reverso da moeda a precariedade das relações de trabalho.

Os outros dois trabalhos da seção *Política em foco* trazem à tona questões relacionadas à reforma trabalhista e à política do combate ao trabalho escravo. No texto intitulado *A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais*, Sandro Pereira Silva tem como objetivo central problematizar a dimensão econômica da retórica argumentativa utilizada durante o processo legislativo em favor da aprovação da Lei nº 13.467/2017, a partir de informações recentes e padrões institucionais internacionais. Para tanto, será utilizado como elemento comparável entre um conjunto de países o Indicador de Proteção ao Emprego (IPE), elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que mede o grau de rigidez e de proteção da legislação trabalhista em cada país. O último texto dessa seção é de autoria de Alexandre Arbex, Marcelo Galiza e Tiago Oliveira, sob o título *A política de combate ao trabalho escravo no período recente*. Os autores resgatam a história de institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo no Brasil. Trata-se de uma política pública recente, que se estruturou em um contexto de acirrada disputa política, e que alcançou amplo reconhecimento internacional.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* traz três textos que abordam diferentes temáticas de interesse. O primeiro é de autoria de Viviani Renata Anze, Guilherme Passarella, Diogo de Carvalho Antunes Silva e Vinicius Lobo, intitulado *Desafios para implementação e o acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária*, em que são apresentados os resultados da pesquisa diagnóstica aplicada a prefeituras conveniadas com o Ministério do Trabalho (MTb), por intermédio da Secretaria Nacional de Economia



## APRESENTAÇÃO

Solidária (Senaes), no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), na medida em que esta pesquisa ilustra os desafios para a execução e a implementação de políticas públicas em parcerias com entes públicos governamentais, na esfera municipal e, por extensão, do acompanhamento destes convênios. O segundo traz o trabalho de Regilane Fernandes da Silva e Manoel Vital de Carvalho Filho, sob o título *Território e economia solidária: relações relevantes para a construção do desenvolvimento sustentável*. No texto, os autores buscam inicialmente fazer um resgate – mesmo que bastante sucinto – de como os conceitos de economia solidária, desenvolvimento sustentável e território se encontraram para formular pauta estratégica para os movimentos sociais no Brasil.

Por fim, o terceiro texto tem como título *Crise de paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária*, de autoria de Sandro Pereira Silva. O trabalho dá sequência às análises já apresentadas na edição anterior deste periódico sobre os desafios enfrentados pela inserção na agenda governamental e a consequente implementação da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil.



# ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO





Maria Andréia Parente Lameiras<sup>2</sup>

Sandro Sacchet de Carvalho<sup>3</sup>

Carlos Henrique L. Corseuil<sup>4</sup>

Lauro R. A. Ramos<sup>5</sup>

## SUMÁRIO

A recuperação do mercado de trabalho ao longo dos últimos meses, apesar de esperada, vem surpreendendo positivamente, conjugando um aumento significativo da população ocupada com a manutenção de rendimentos reais. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), embora ainda se encontre em níveis muito abaixo dos observados no período pré-crise, o contingente de trabalhadores ocupados vem crescendo, na comparação interanual, desde o trimestre encerrado em julho de 2017. Em janeiro de 2018, a taxa de expansão interanual apontada pela Pnad Contínua foi de 2,1%, o que se constitui no melhor resultado, neste tipo de comparação, desde fevereiro de 2014. Apesar de este aumento ter se verificado, essencialmente, no mercado informal, a ocupação com carteira também mostra resultados favoráveis. Segundo o Cadastro-Geral de Emprego e Desemprego (Caged), nos últimos meses os saldos dessazonalizados têm sido positivos, algo que não se verificava desde o primeiro trimestre de 2014.

Os efeitos do aumento da ocupação sobre a redução da taxa de desemprego, entretanto, têm sido atenuados pela forte expansão da força de trabalho. Além disso, os microdados por indivíduo extraídos da Pnad Contínua revelam que vem crescendo o número de trabalhadores marginalmente ligados à população economicamente ativa (PEA), que constituem uma parcela da população que está na inatividade, mas que deseja voltar ao mercado e, por conseguinte, uma parcela

1. Este artigo foi publicado na seção *Mercado de trabalho* da Carta de Conjuntura, em sua edição de número 38 (disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2018/04/03/mercado-de-trabalho-8/>), completando um processo gradual de convergência das duas análises, e que envolve um trabalho conjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) e da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea".

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <maria-andreia.lameiras@ipea.gov.br>.

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

4. Técnico de planejamento e pesquisa da Disoc do Ipea. *E-mail*: <carlos.corseuil@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa da Disoc do Ipea. *E-mail*: <lauro.amos@ipea.gov.br>.

dessas pessoas tende a incorporar-se à força de trabalho à medida que as condições do mercado forem melhorando.

Apesar dessa pressão exercida pela PEA, a redução da taxa de desocupação vem ocorrendo de forma consistente no período recente e atinge todos os segmentos da população, sendo mais intensa nos grupos de trabalhadores com ensinos fundamental e médio, com idade entre 18 e 24 anos e do sexo feminino. Entre os trabalhadores com ensino médio incompleto, por exemplo, a taxa de desocupação caiu 3,8 pontos percentuais (p.p.) na comparação entre o último e o primeiro trimestres de 2017 – de 24,2% para 20,4%. Na mesma base de comparação, a queda entre os jovens de 18 a 24 anos foi de 3,5 p.p. e entre as mulheres de 2,6 p.p.

Assim como a ocupação, os dados de rendimento reforçam esse ambiente mais favorável para o mercado de trabalho. Em que pese alguma desaceleração no seu ritmo de crescimento, o rendimento médio real habitualmente recebido registrou, no último trimestre encerrado em janeiro de 2018, alta de 1,6%. Embora parte deste avanço dos salários reais possa refletir o forte recuo da taxa de inflação em 2017 (a inflação de 2016, usada como indexador, foi consideravelmente maior), a expansão dos rendimentos ao longo dos últimos meses é, de certo modo, surpreendente, tendo em vista que ainda há um excesso de mão de obra disponível na economia – a despeito da ocupação ter crescido nos últimos trimestres.

Uma explicação para o aumento do rendimento médio poderia estar as mudanças na composição dos empregados. Porém isso não parece condizente com a maior presença de trabalhadores sem carteira ou conta-própria. Já na dimensão da escolaridade dos trabalhadores, parece haver uma mudança na composição compatível com o aumento de rendimentos, com trabalhadores mais escolarizados tornando-se relativamente mais presentes.

Para os próximos meses, a expectativa é de que esse cenário de maior dinamismo do mercado de trabalho se intensifique, seja por conta da continuada expansão da ocupação, seja pela manutenção dos aumentos reais dos salários, que garantiria uma trajetória positiva para a massa de rendimentos reais. Já o comportamento da taxa de desocupação dependerá, em grande parte, da trajetória da taxa de atividade ao longo do ano.

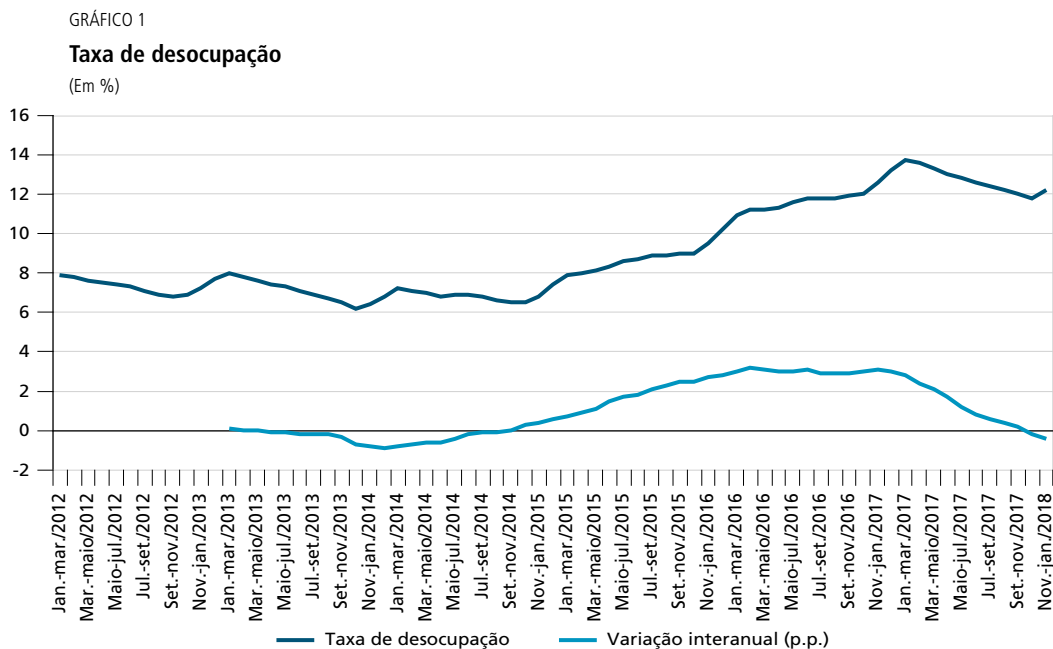
Outro componente cujo efeito é ainda difícil de prever refere-se às novas regras trabalhistas que entraram em vigor no segundo semestre de 2017. Por um lado, essas regras implementadas em novembro passado, por meio da Lei nº 13.467/2017 (conhecida como reforma trabalhista), devem gerar o aumento da formalização do emprego, pois estimulam a absorção pelo mercado formal de um contingente de trabalhadores sem carteira que poderão ofertar, de forma legal, trabalhos intermitentes ou com jornadas flexíveis. Por outro lado, a Lei nº 13.429/2017 (conhecida como nova lei da terceirização), aprovada em março, pode vir a favorecer o aumento da participação de trabalhadores por conta própria.

Por fim, a construção deste ambiente de melhoria de ocupação e renda baseia-se na perspectiva de que o avanço do nível de atividade esperado para 2018 ocorrerá, principalmente, por conta da retomada do consumo das famílias. Entretanto, na hipótese de um aumento dos investimentos, pode haver uma expansão ainda mais forte da ocupação, sobretudo no setor da construção civil, e, conseqüentemente, uma queda mais rápida da taxa de desemprego. Essa eventual queda mais rápida no desemprego decorrente da criação de postos na construção civil pode não vir acompanhada de uma queda na informalidade, dada a relativa concentração das relações informais nesse setor de atividade.

## 1 ASPECTOS GERAIS

Melhoria no mercado de trabalho brasileiro, iniciada em 2017, vem se consolidando gradativamente. Apesar da leve aceleração, quando comparada a dezembro, explicada pela sazonalidade do período, a taxa de desocupação registrou, em janeiro, a segunda variação negativa na comparação interanual.

Apesar do bom desempenho da ocupação, a desaceleração na comparação interanual da taxa de desocupação vem sendo atenuada pelo aumento da taxa de participação da economia, refletindo uma expansão da força de trabalho acima da apresentada pela população em idade ativa (PIA). Nos últimos trimestres móveis, entretanto, a desaceleração do crescimento interanual da PEA, causou uma leve diminuição da taxa de participação.



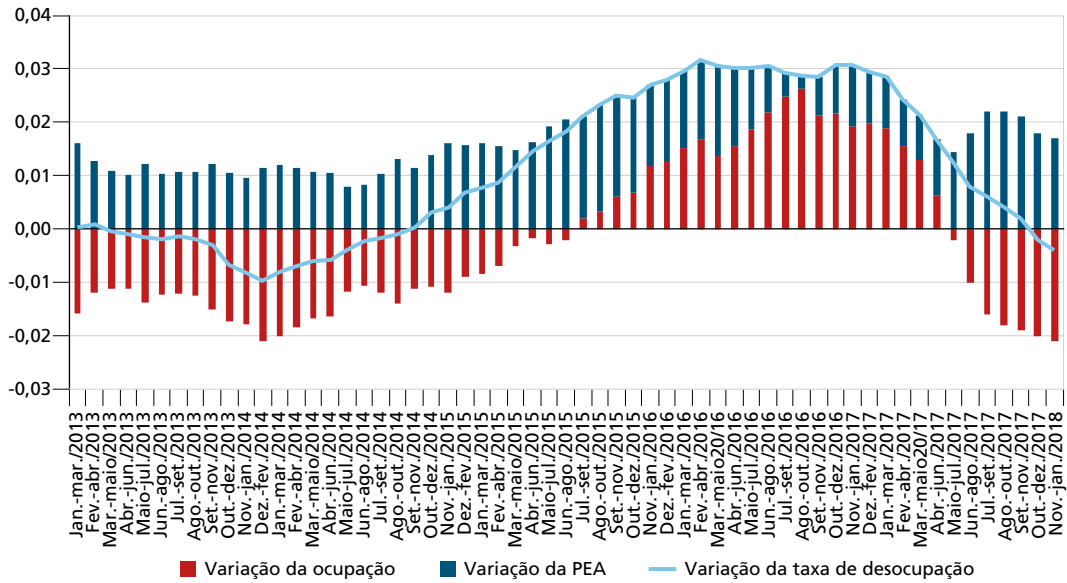
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 2

**Decomposição da variação interanual da taxa de desocupação**

(Em p.p.)



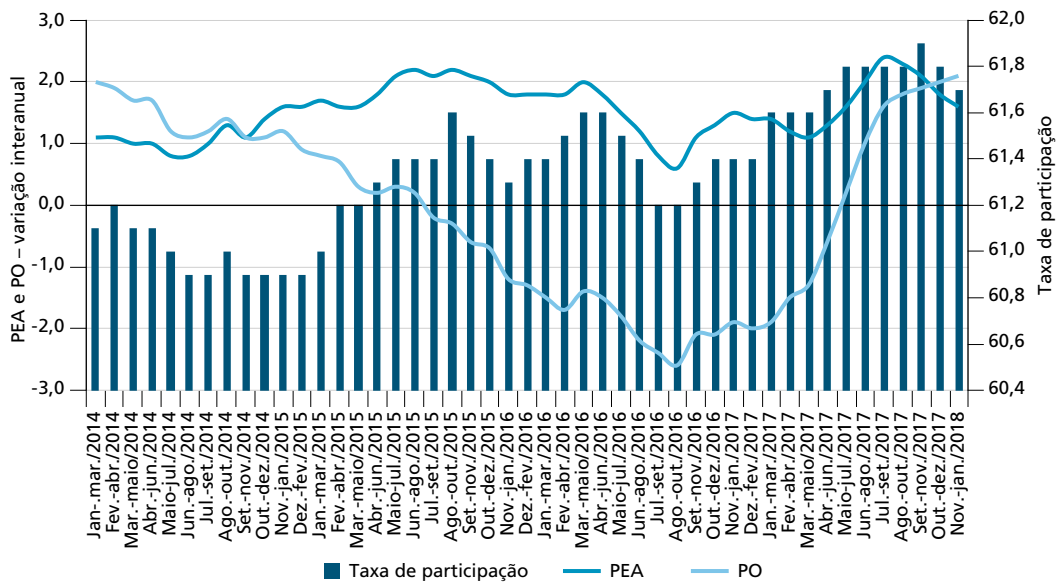
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 3

**Taxa de participação: PEA e PO**

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

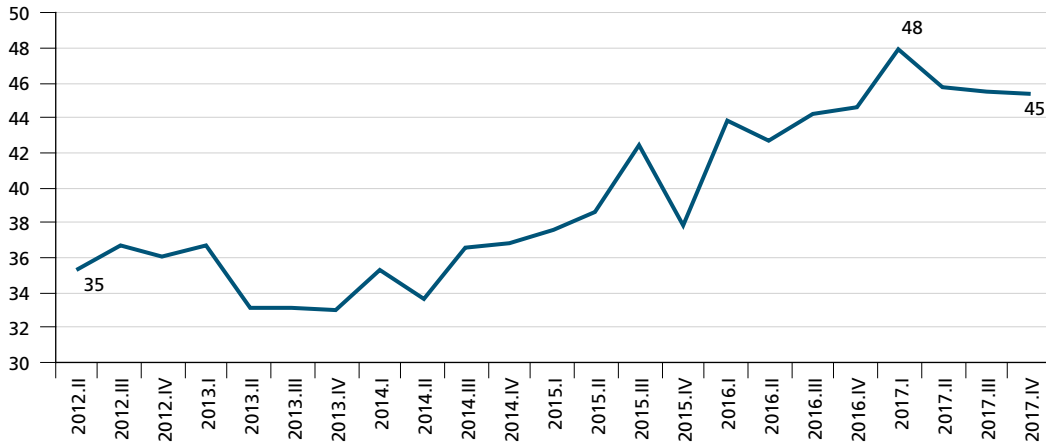
Em relação à desocupação, os dados revelam que, embora em patamar elevado, a proporção de trabalhadores que se mantiveram desocupados durante o trimestre recuou pela segunda vez consecutiva.



No entanto, vem caindo a proporção de desempregados que estão à procura de emprego a mais de um mês e a menos de um ano e aumentando a parcela de desocupados a mais de dois anos. O aumento nesse último grupo de indivíduos pode vir a ser responsável pela manutenção de um alto patamar para o grupo de indivíduos desalentados (ver apêndice A).

GRÁFICO 4

**Proporção de trabalhadores que se mantiveram desocupados no trimestre**  
(Em %)

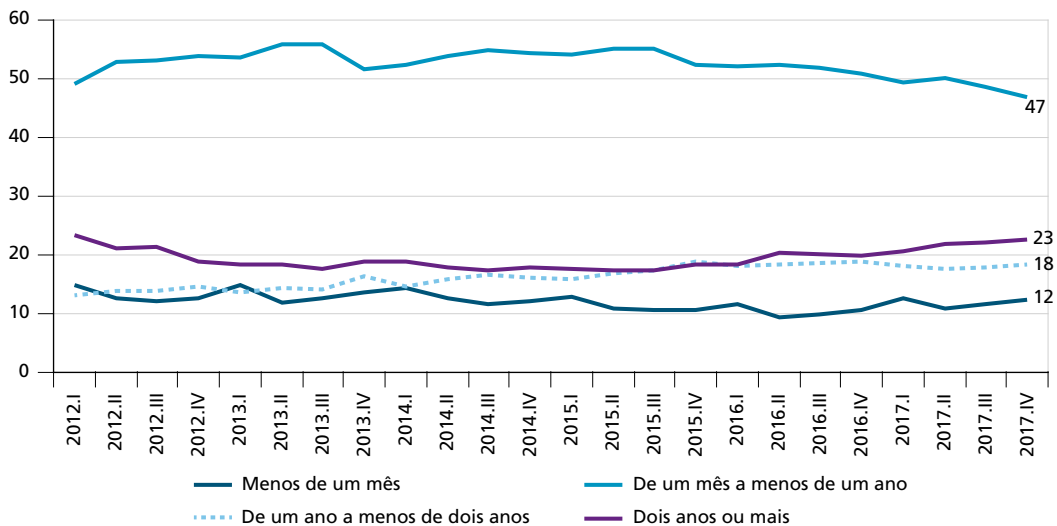


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 5

**Proporção de trabalhadores desocupados no tempo de procura**  
(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em termos desagregados, observa-se que o comportamento mais favorável da taxa de desocupação ocorre de modo disseminado entre todas as categorias, com destaque para o grupo dos trabalhadores mais jovens, dos com ensino fundamental ou médio e das mulheres.

TABELA 1

**Taxa de desemprego**

(Em %)

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

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A taxa de desocupação dos jovens mantém-se acima dos demais, porém com desaceleração mais intensa, possibilitada pelo aumento da ocupação em ritmo superior à expansão da PEA.

No primeiro trimestre de 2017, aproximadamente 19% dos jovens desempregados conseguiam transitar para a ocupação. No quarto trimestre este percentual avançou

para 24%. No sentido contrário, o percentual de jovens ocupados que foram demitidos recuou de 9% para 7% na mesma base de comparação.

Apenas o grupo de trabalhadores entre 25 e 39 anos apresentou piora na transição da ocupação para o desemprego no último trimestre. Após apresentarem uma trajetória crescente ao longo de 2017, todos os grupos mostram queda na transição da ocupação para o desemprego.

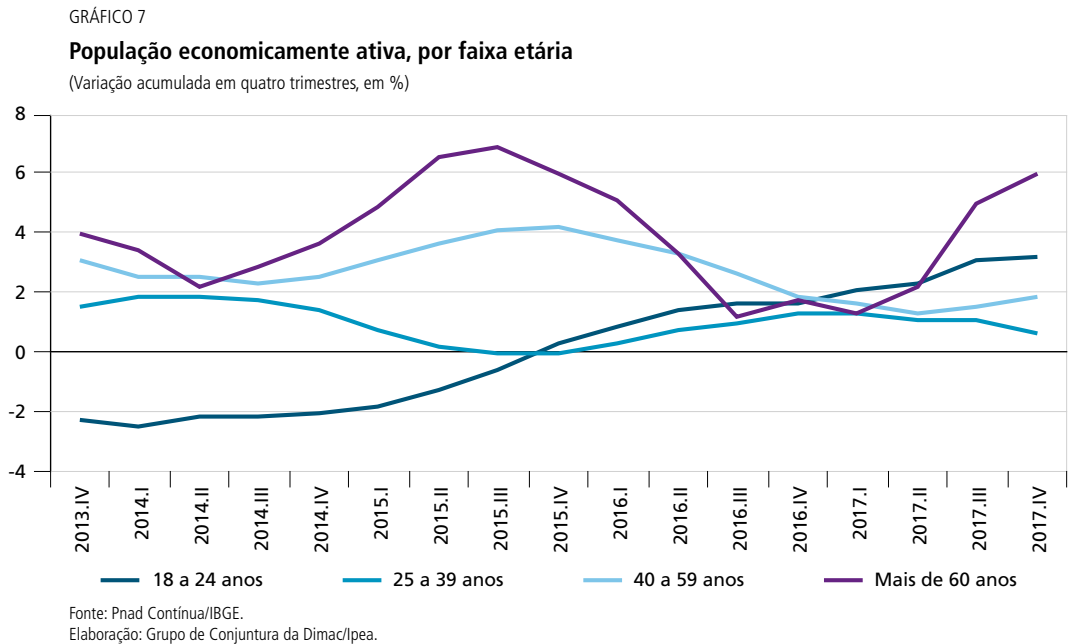
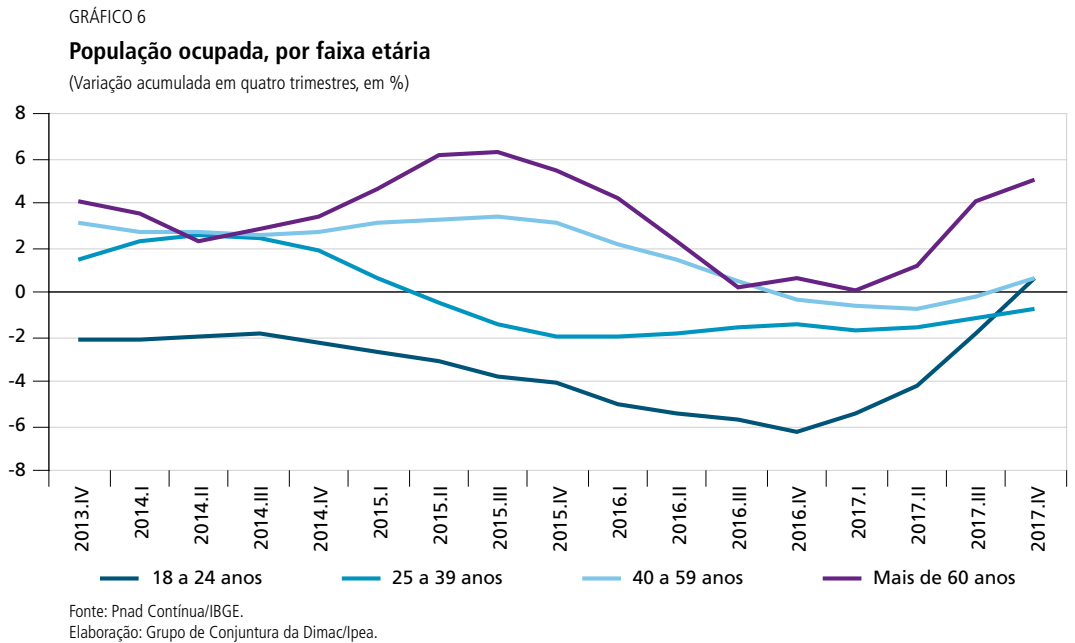
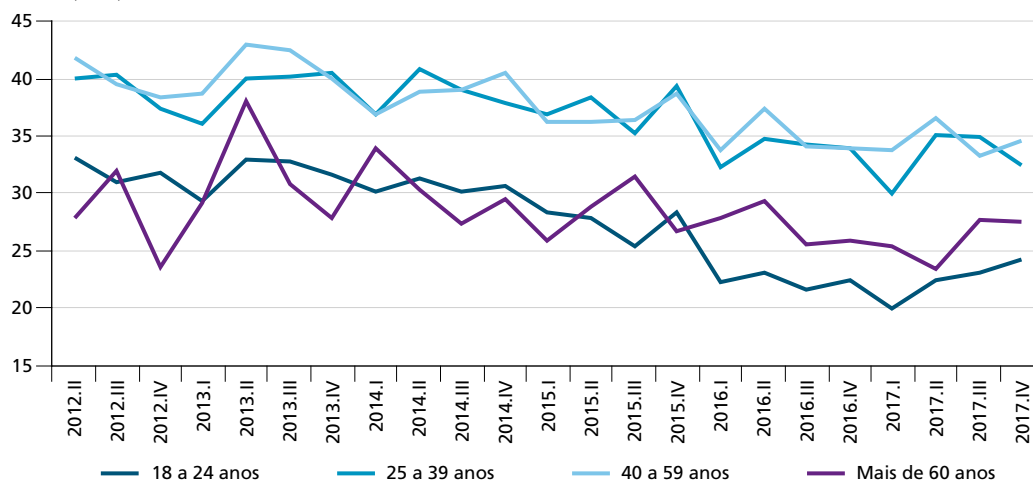


GRÁFICO 8

**Proporção de desocupados que transitaram para a ocupação, por faixa etária**

(Em %)



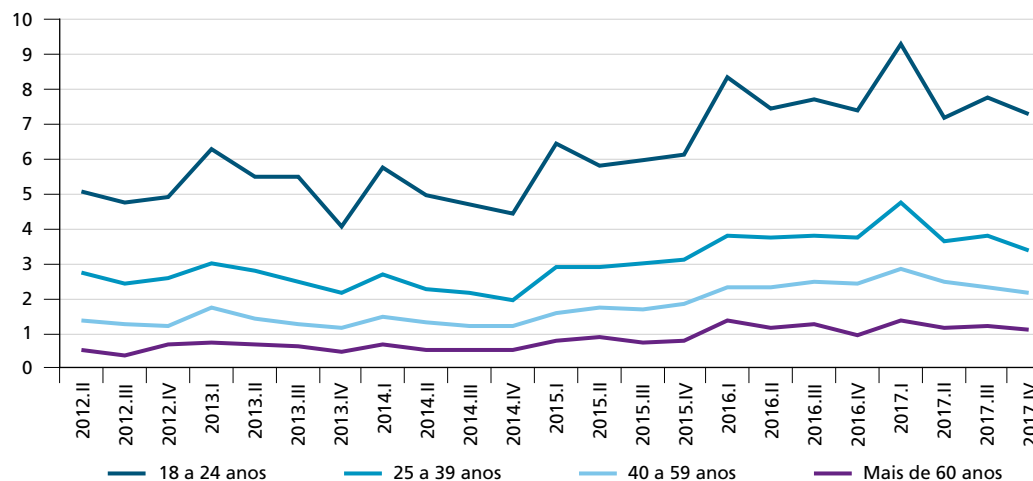
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 9

**Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego, por faixa etária**

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

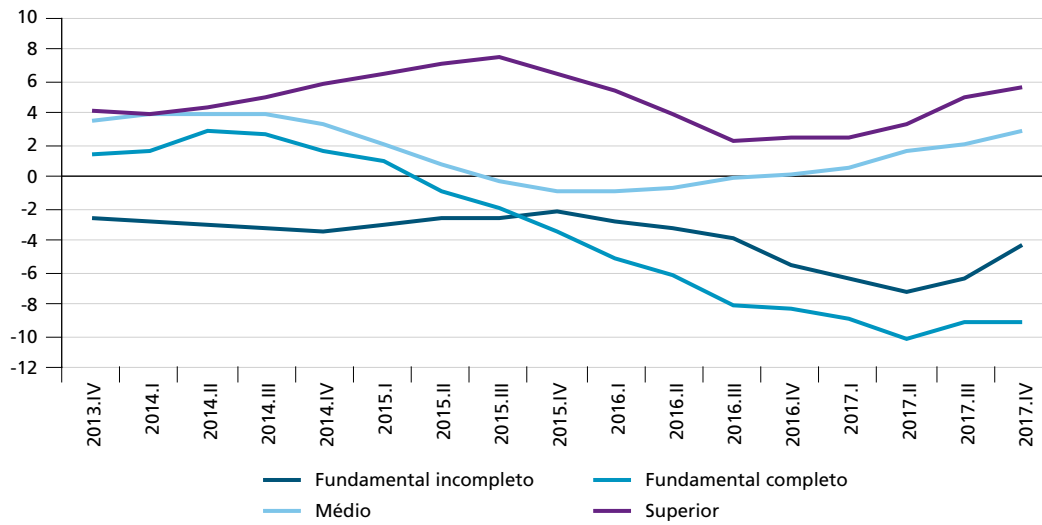
O corte por educação também indica uma melhoria do cenário de emprego para todos os segmentos de trabalhadores. À exceção do grupo que possui ensino fundamental completo, todos os demais apresentaram aceleração nas suas taxas de expansão da ocupação, com destaque para os de maior instrução (médio e superior).

Os dados de transição mostram que apenas o grupo com ensino superior não apresentou aumento na proporção de trabalhadores que migraram do desemprego para a ocupação no último trimestre. Na transição da ocupação para o desemprego houve recuo em todos os níveis de instrução.

GRÁFICO 10

**População ocupada, por grau de instrução**

(Variação acumulada em quatro trimestres, em %)



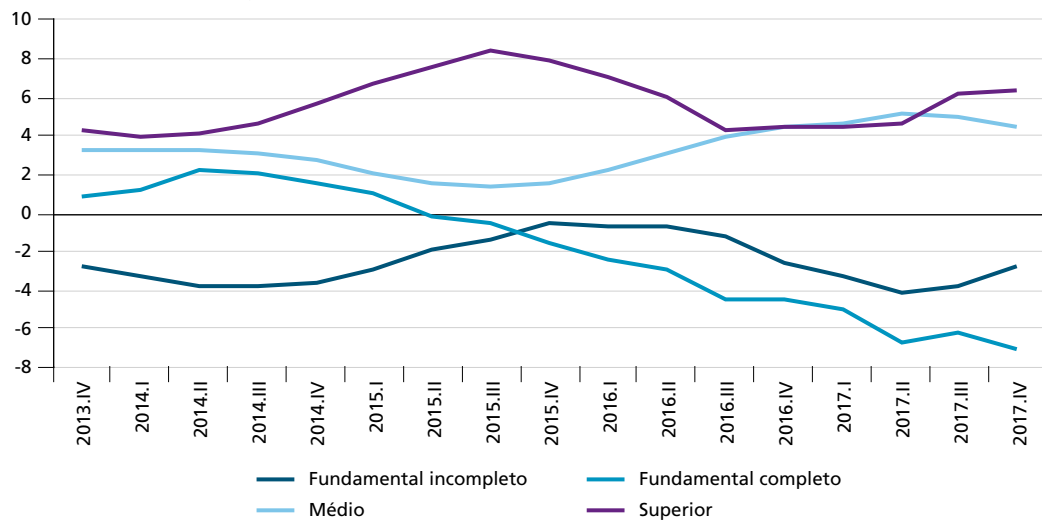
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 11

**População economicamente ativa, por grau de instrução**

(Variação acumulada em quatro trimestres, em %)

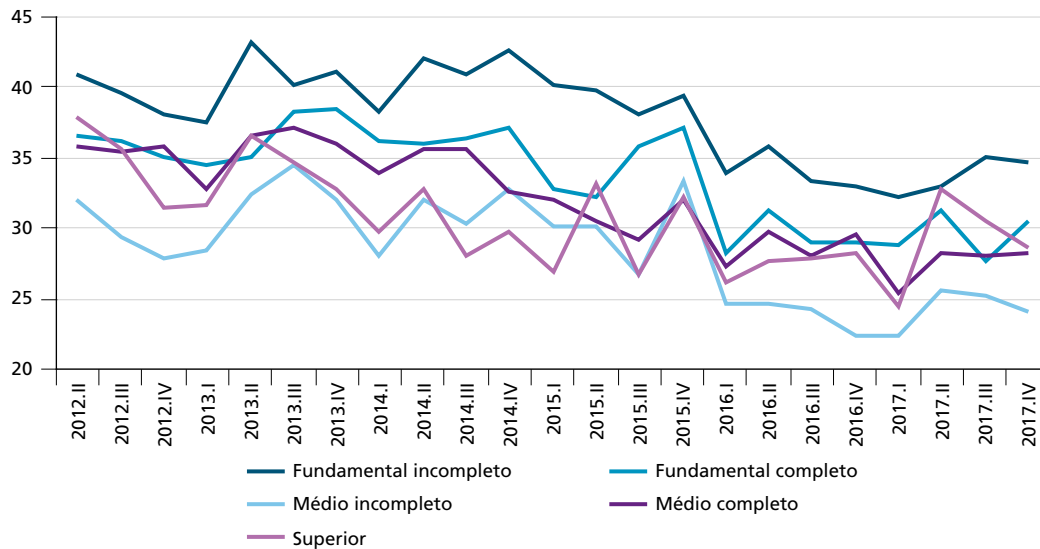


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 12

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

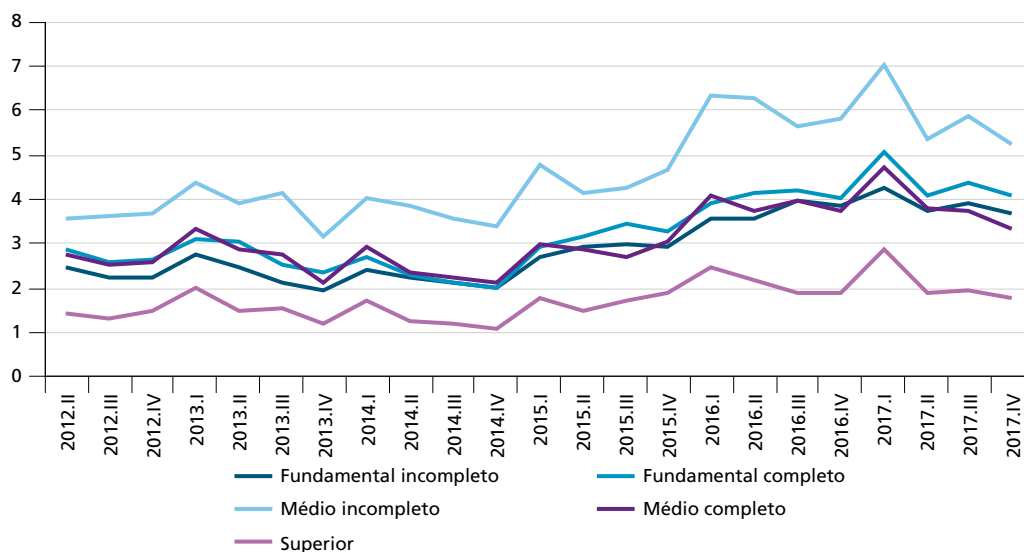


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 13

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



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Na abertura geográfica (tabela B.1), destaca-se a melhoria do nível de desocupação nas regiões Norte e Nordeste. Em que pese o bom desempenho da taxa de desemprego no Espírito Santo e em Minas gerais, os dados da região Sudeste foram influenciados negativamente pelo comportamento da desocupação no Rio de Janeiro. Além do Rio, Amapá, Goiás e Distrito Federal apresentaram aumento do desemprego no último trimestre de 2017.

## 2 GRAU DE FORMALIDADE

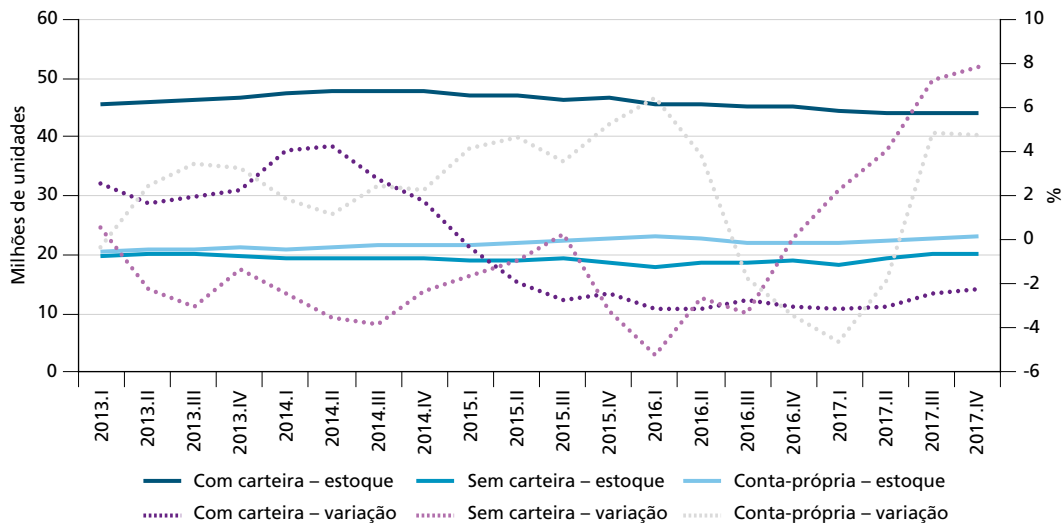
A retomada do dinamismo do mercado de trabalho vem sendo calcada, sobretudo, pelo aquecimento do mercado informal (sem carteira) e do segmento dos conta-própria. Estes dois grupos são os que mais absorvem desempregados proporcionalmente, mas também são os que mais dispensam trabalhadores, implicando alto grau de rotatividade.

Embora ainda em retração, na comparação interanual, há uma ligeira redução no ritmo dessa queda para a ocupação com carteira. Os dados de transição indicam que, se por um lado este segmento é o que menos retira trabalhadores do desemprego, por outro ele vem, proporcionalmente, demitindo menos.

GRÁFICO 14

### Ocupação por tipo de vínculo: estoque e variação intra-anual

(Em milhões de unidades e %, respectivamente)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

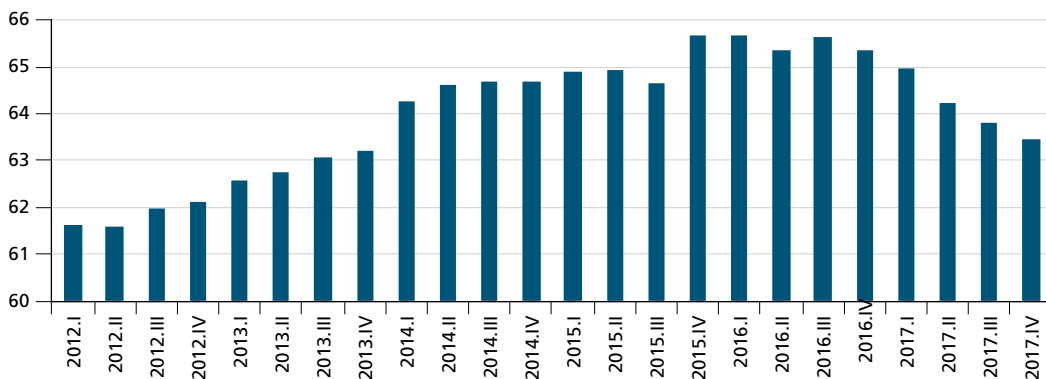
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O aumento do número de trabalhadores sem carteira e conta-própria, combinado com a retração da ocupação com carteira, vem desencadeando uma queda no número de empregados que contribuem para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – ver gráfico 15.

GRÁFICO 15

### Ocupados que contribuem para a Previdência Social

(Em %)



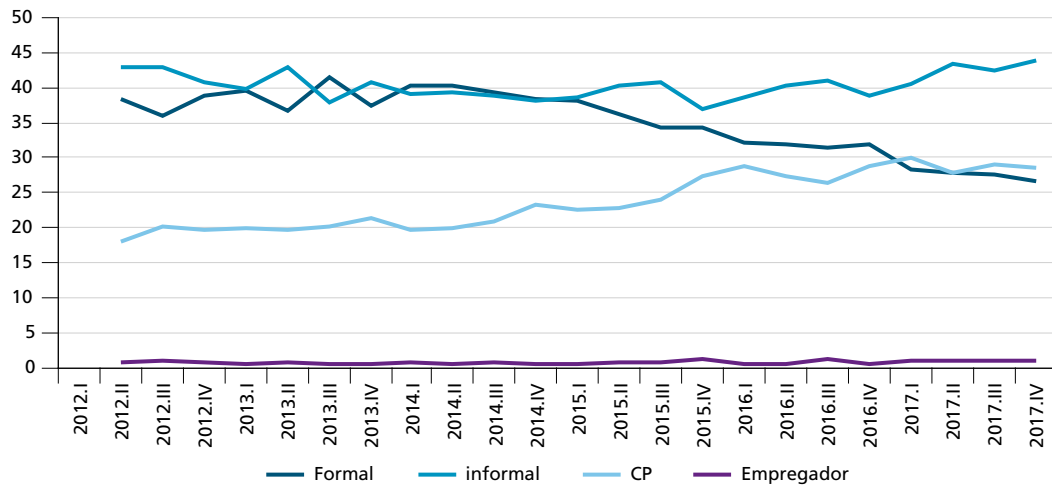
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 16

**Proporção de desocupados que obtiveram uma ocupação, por vínculo**

(Em %)



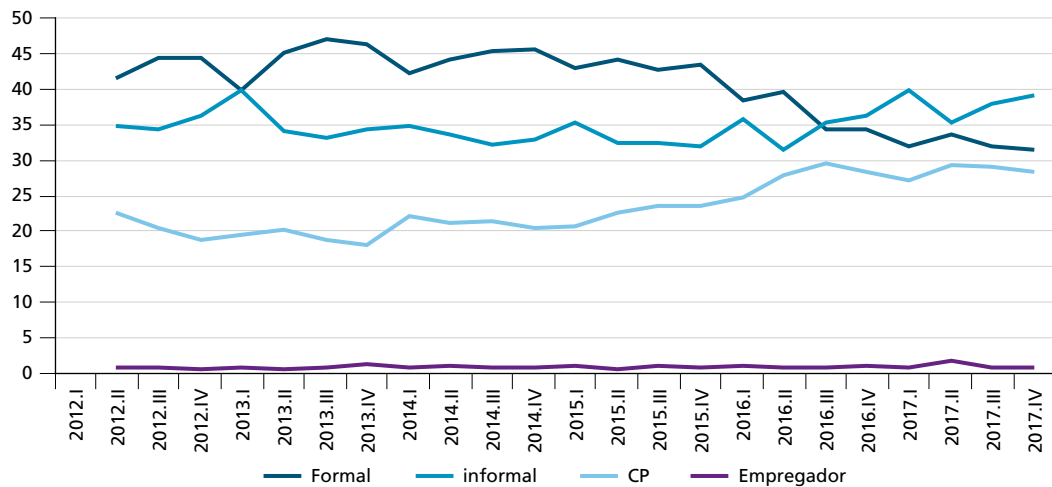
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 17

**Proporção de ocupados que perderam sua ocupação, por vínculo**

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

No âmbito do Caged há indicação de um desempenho recente ainda melhor do emprego com carteira. De fato, após registrar por quase três anos saldos negativos no acumulado em doze meses, as estatísticas de janeiro mostram que a destruição de empregos formais parece ter sido estancada e a as admissões vêm suplantando as demissões nos últimos meses (gráfico 18).

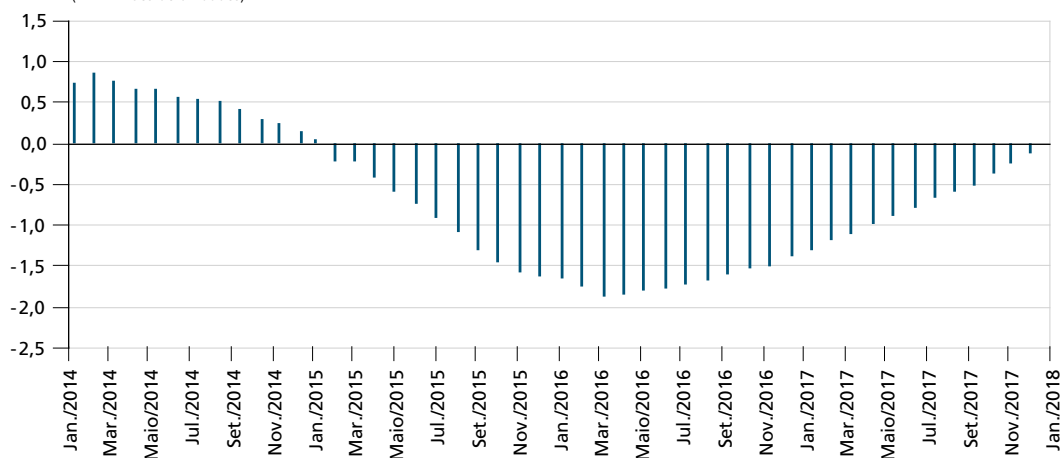
Os fluxos mensais dessazonalizados, por sua vez, mostram que, desde meados de 2017, o número de admissões no mercado formal vem superando o de demissões, algo que não acontecia desde o início de 2014.



GRÁFICO 18

**Caged: saldos acumulados em doze meses**

(Em milhões de unidades)



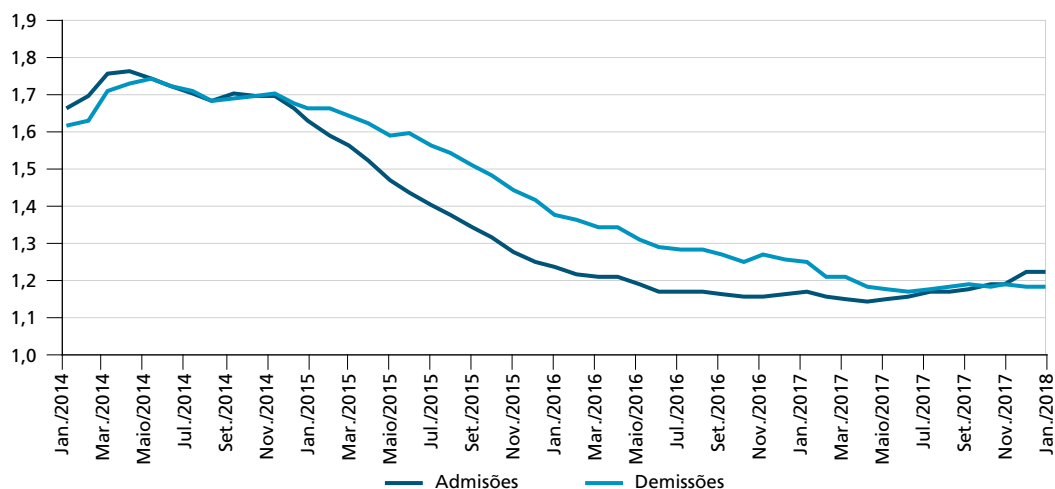
Fonte: Caged/MTb.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 19

**Caged: saldos mensais dessazonalizados – média móvel trimestral**

(Em mil unidades)



Fonte: Caged/MTb.

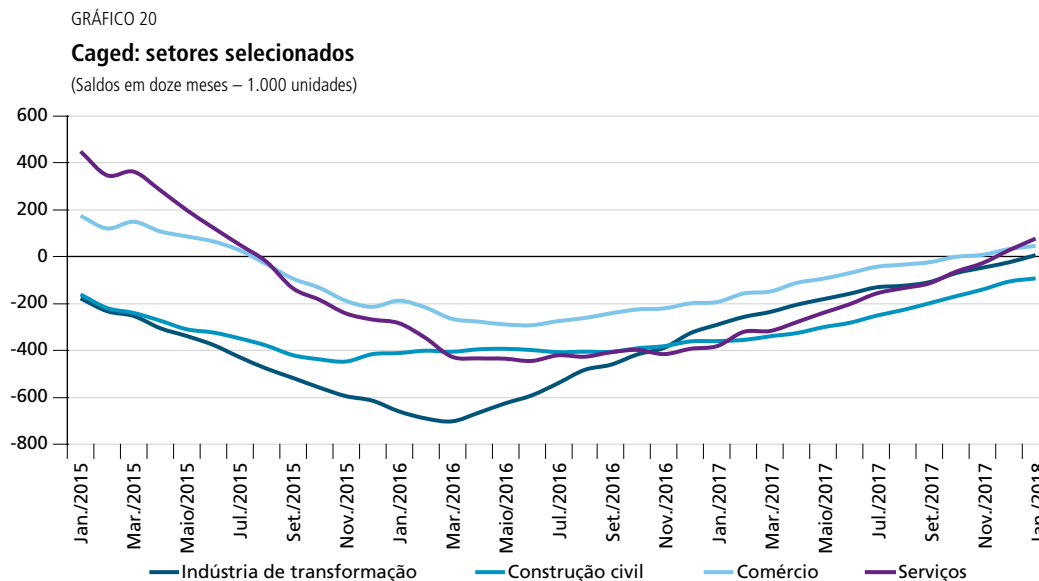
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

**3 EMPREGO SETORIAL**

Em termos setoriais, os dados do Caged e da Pnad Contínua apresentam um cenário bem semelhante, indicando que, independentemente da questão do grau de formalidade do emprego, o mercado de trabalho vem respondendo positivamente à retomada do nível de atividade econômica, gerando melhoria da ocupação em todos os setores da economia, ainda que em magnitudes diferentes.

Nos últimos doze meses, até janeiro, apenas a construção civil ainda mostra saldo negativo na criação de novas vagas com carteira assinada. O destaque positivo fica por

conta da indústria de transformação que, desde o segundo trimestre de 2016, veio reduzindo o ritmo de destruição de vagas de emprego formais, de tal modo que a partir de novembro de 2017 já registra saldos positivos.



Fonte: Caged/MTb.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Por englobar o mercado informal, que tem sido o principal gerador de novos postos de trabalho, a Pnad Contínua indica, na comparação interanual, que, no quarto trimestre de 2017, apenas quatro dos onze setores ainda apresentavam taxa de crescimento da ocupação negativa – agricultura, construção civil, administração pública e serviços de transporte e correios.

A queda no número de empregados na construção civil é explicada pelo desempenho ruim da ocupação com carteira, tendo em vista que, no último trimestre, o total dos trabalhadores informais ocupados neste segmento já apresenta expansão. Entre todos os onze setores, somente a indústria extrativa, os serviços de intermediação financeira e o setor de serviços pessoais registraram aumento da ocupação com carteira.

TABELA 2

**Pnad Contínua: população ocupada por setores**

(Taxa de variação interanual, em %)

	1º trim./2016	2º trim./2016	3º trim./2016	4º trim./2016	1º trim./2017	2º trim./2017	3º trim./2017	4º trim./2017
Agricultura	-1,1	-1,5	-4,7	-4,5	-8,0	-8,1	-4,4	-5,1
Indústria de transformação	-11,5	-11,0	-10,1	-7,7	-2,9	0,8	2,1	4,6
Construção civil	-1,2	3,9	-2,3	-10,8	-9,5	-9,2	-3,8	-1,9
Comércio	0,0	-1,0	-2,8	-0,4	-1,3	0,0	2,4	1,2
Administração pública	-3,9	-1,4	-2,1	-1,3	-3,1	-3,1	-2,9	-5,3

(Continua)

## ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

(Continuação)

	1º trim./2016	2º trim./2016	3º trim./2016	4º trim./2016	1º trim./2017	2º trim./2017	3º trim./2017	4º trim./2017
Transporte e correios	4,3	5,0	5,2	2,2	10,3	2,9	2,6	-1,0
Alojamento e alimentação	4,0	3,8	8,0	5,4	11,0	12,9	12,0	8,7
Intermediação financeira, imobiliária e serviços a empresas	-6,3	-10,0	-9,3	1,8	2,5	1,4	5,1	4,2
Saúde e educação	5,8	5,5	4,2	-0,4	-1,4	-0,4	2,0	2,9
Outros serviços	0,2	-0,5	2,3	4,0	2,1	7,8	5,0	8,7
Serviços domésticos	4,3	5,3	2,8	-3,7	-2,9	-2,9	0,4	4,2

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

TABELA 3

### Pnad Contínua: população ocupada por setores e por tipo de vínculo

(Taxa de variação interanual em % e participação em p.p.)

	Taxa de variação interanual (%)			Participação (p.p.)		
	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
<b>Total</b>	<b>-2,2</b>	<b>7,9</b>	<b>4,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Agricultura	-5,3	-2,2	-8,0	3,3	14,7	16,1
Indústria da transformação	-0,1	15,6	14,3	15,1	6,5	9,4
Indústria extrativa	0,1	11,7	-1,4	0,8	0,2	0,1
SIUP	-2,9	17,5	-0,6	1,3	0,5	0,7
Construção civil	-13,8	1,4	2,1	3,7	7,1	15,1
Comércio	-2,4	6,3	4,5	18,7	14,8	21,3
Intermediação financeira, imobiliária e serviços a empresas	1,1	7,9	14,4	14,8	5,5	8,4
Transporte	-7,9	12,9	4,2	5,1	2,5	7,2
Serviços pessoais	6,8	8,0	10,4	2,3	4,3	11,1
Administração pública	-5,3	22,0	-	9,0	5,5	-
Saúde e educação	-0,4	15,5	9,1	17,7	9,8	2,8
Alojamento e alimentação	-1,9	14,1	14,1	4,0	6,2	7,7
Serviços domésticos	-3,6	7,8	-	4,2	22,3	-

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

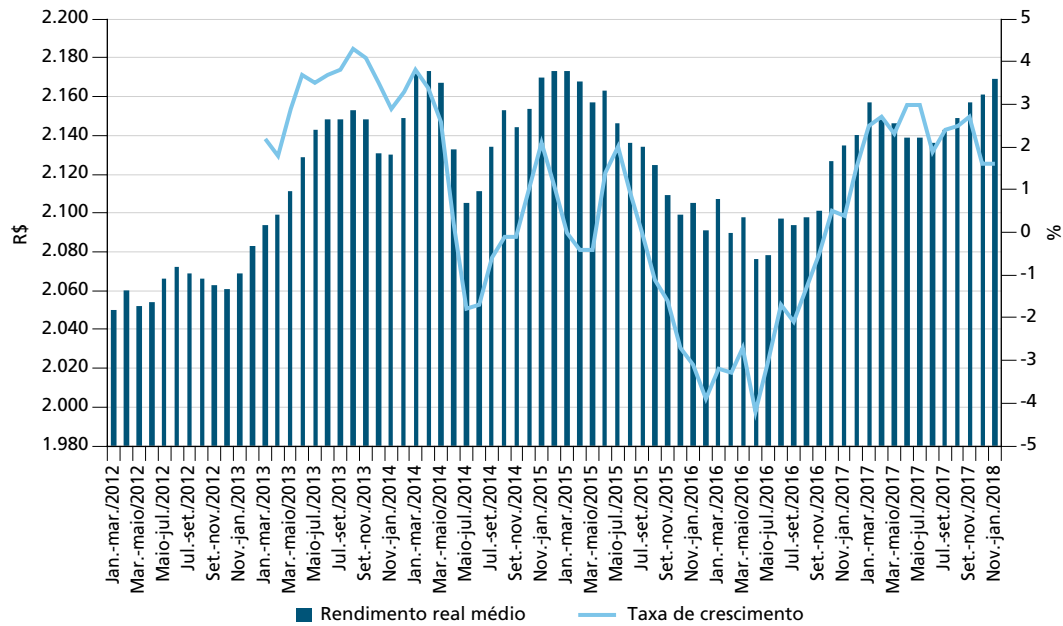
## 4 RENDIMENTOS

Após apresentar sucessivas taxas de variação média acima de 2,0% em 2017, os rendimentos reais reduziram o seu ritmo de crescimento. No último trimestre móvel, encerrado em janeiro de 2018, foi registrado um crescimento interanual de 1,6%, com destaque para o setor privado com carteira e conta-própria.

GRÁFICO 21

**Pnad Contínua: rendimento médio real**

(Valor absoluto em R\$ e taxa de variação interanual em %)



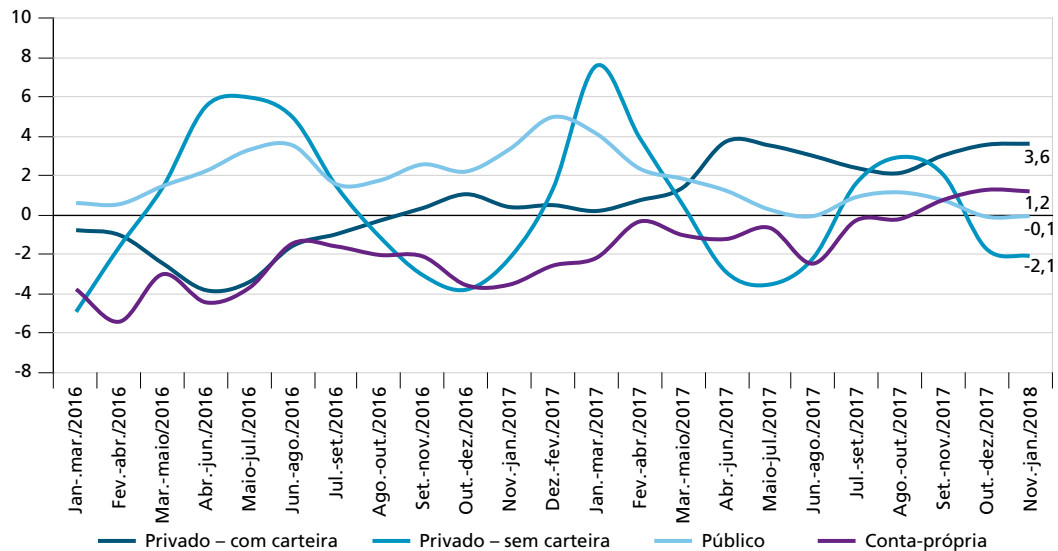
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 22

**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.

No último trimestre de 2017, as maiores altas salariais foram registradas na região Norte e pelos trabalhadores do sexo masculino. Em relação à idade e ao grau de instrução, os maiores percentuais de reajuste ocorreram nos subgrupos com mais de 60 anos e com ensino médio incompleto.

TABELA 4

**Pnad Contínua: rendimento médio real – dados desagregados**

(Taxa de variação interanual, em %)

	2016				2017			
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.
<b>Brasil</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>
Centro-Oeste	-4,4	-4,1	-1,9	0,6	2,7	2,3	1,4	3,2
Nordeste	-4,5	-4,6	-3,9	0,9	4,0	4,6	3,5	4,3
Norte	-7,6	-1,6	-3,7	-1,4	2,8	1,9	5,0	5,4
Sudeste	-1,2	-4,3	-2,4	-0,6	-0,9	0,0	0,3	0,0
Sul	-6,3	-4,9	-0,9	1,9	4,4	4,0	2,2	1,7
Masculino	-3,8	-5,6	-2,9	0,2	1,3	2,5	2,3	2,6
Feminino	-2,2	-1,8	-0,8	1,2	2,7	1,7	1,0	0,3
18 a 24 anos	-6,3	-4,1	-4,5	-1,8	1,1	-0,6	1,4	0,2
25 a 39 anos	-2,4	-3,3	-2,6	1,1	1,3	1,6	1,0	1,2
40 a 59 anos	-4,5	-6,0	-3,3	0,9	0,9	2,0	2,2	0,2
60 anos ou mais	-5,1	-5,9	0,8	0,2	11,5	13,8	8,5	10,1
Não chefe de família	-1,1	-0,7	1,7	4,4	5,1	4,4	3,5	2,0
Chefe de família	-4,8	-6,3	-4,3	-2,0	-0,4	0,7	0,7	1,7
Fundamental incompleto	-6,6	-5,5	-2,8	-1,3	2,2	2,8	2,3	1,3
Fundamental completo	-3,5	-4,1	-1,5	-0,8	-0,8	0,6	-0,4	-0,1
Médio incompleto	-7,8	-5,0	-5,0	-1,5	3,7	2,3	3,8	5,0
Médio completo	-6,6	-4,4	-3,4	-2,1	0,5	-1,1	-2,2	-1,5
Superior	-5,0	-7,3	-5,4	-0,1	0,3	2,3	2,4	1,7
RM	-1,5	-3,2	-1,4	1,0	0,9	1,2	1,1	1,6
NRM	-5,1	-5,1	-2,9	-0,3	2,1	2,9	2,2	1,6

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

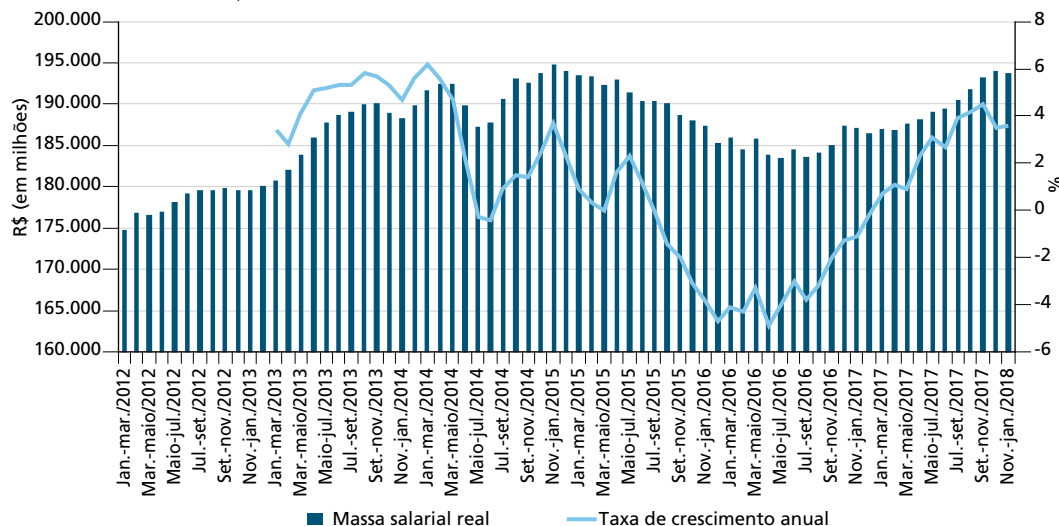
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A trajetória de crescimento dos rendimentos reais atrelada à expansão da população ocupada (PO) vem impactando positivamente o comportamento da massa salarial. Desde o trimestre móvel encerrado em maio de 2017, a massa vem se expandindo a taxas superiores a 3%, na comparação interanual – o que, deve contribuir para impulsionar o crescimento do consumo das famílias.

GRÁFICO 23

**Massa salarial real habitualmente recebida**

(Em R\$ milhões e %, respectivamente)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

## APÊNDICE A

**DESALENTO E OUTRAS CATEGORIAS DE INATIVO**

O comportamento da PEA nos últimos anos, cuja taxa de crescimento vem alcançando frequentemente a marca de 2%, indica que há em curso um aumento no fluxo de pessoas saindo da condição de inativos para integrar a força de trabalho. No entanto, tem sido vinculado pela imprensa que o grupo de indivíduos desalentados, que são inativos, tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Essas duas constatações têm gerado certa inquietação sobre como interpretar esses fatos.

Dentro desta perspectiva, o objetivo deste apêndice é contribuir para a referida interpretação, mostrando que a fase do ciclo econômico afeta de forma heterogênea grupos de indivíduos inativos, que se distinguem em relação à sua disposição para trabalhar. O gráfico A.1 mostra a evolução de três grupos de indivíduos inativos, a saber: *i*) pessoas que gostariam de trabalhar, mas que não procuraram trabalho no mês de referência da Pnad Contínua por se sentirem desalentadas; *ii*) pessoas que gostariam de trabalhar, mas que não procuraram trabalho no mês de referência da Pnad Contínua por outro motivo; e *iii*) pessoas que não gostariam de trabalhar.

Entre o início de 2015 e o início de 2017, em que houve um acentuado aumento do desemprego, observa-se que o grupo do desalento acompanhou essa subida da desocupação. Nesse período, o montante de desalentados registrou um crescimento de quase 2 pontos percentuais (p.p.) em relação à PIA, confirmando notícias vinculadas na mídia recentemente. A partir desta constatação e mantendo-se tudo mais constante, este movimento deveria resultar em uma queda do fluxo de trabalhadores da inatividade para a força de trabalho, o que, entretanto, não ocorreu, tendo em vista que a PEA também apresentou expansão.

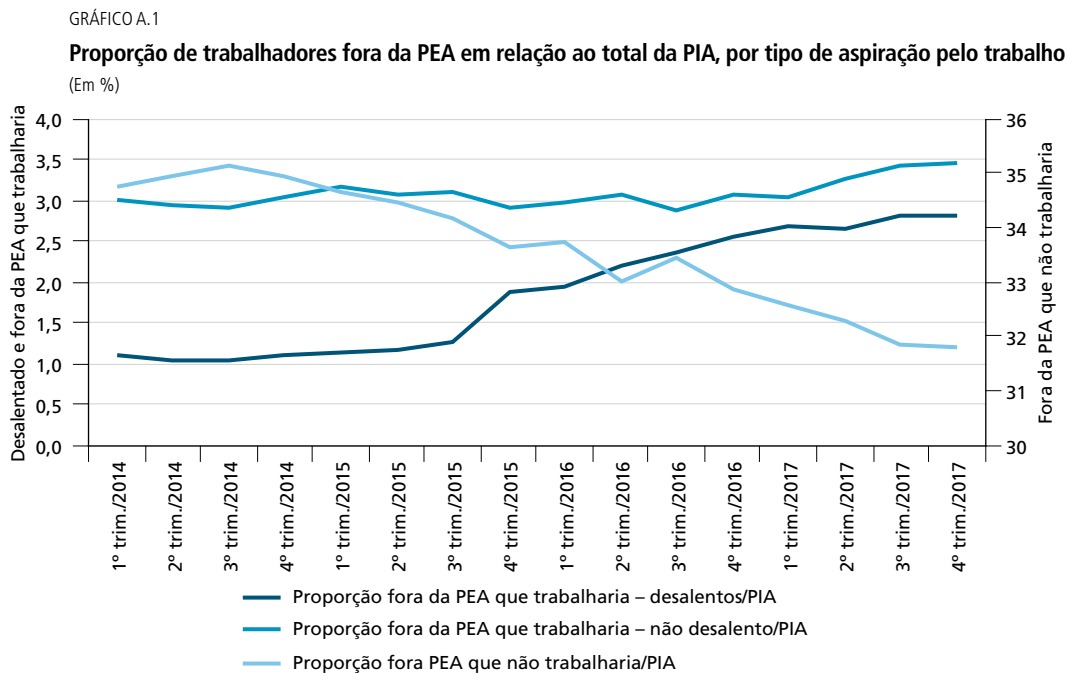
A aparente contradição é equacionada pelo mesmo gráfico A.1, que mostra uma queda significativa da parcela dos inativos que não gostaria de trabalhar. Esse cenário parece-nos condizente com um aumento do desemprego e uma retração dos rendimentos. Nesse contexto, é possível que indivíduos que se dedicavam exclusivamente a outras atividades (como estudos ou afazeres domésticos) passem a desejar trabalhar para compensar uma perda de renda e/ou de emprego de um familiar e/ou de um outro membro do domicílio. Mas a simples aspiração a um posto de trabalho não é suficiente para integrar a força de trabalho, e, neste caso, o desalento pode materializar-se como uma barreira para tal transição.

Ou seja, alguns indivíduos que deixaram o grupo dos que não queriam trabalhar podem ter passado a integrar a força de trabalho, enquanto outros podem ter migrado para o grupo dos desalentados. O primeiro caso seria composto por indivíduos que, ao optarem por retornar a força de trabalho, conseguiram uma ocupação ou tomaram alguma atitude para procurar uma vaga no mês de referência da Pnad Contínua. No segundo caso, apesar do desejo pelo trabalho, não houve por parte destes indivíduos uma atitude efetiva de procura por emprego, devido à percepção de que não seria possível obter uma oportunidade.

Nos últimos trimestres de 2017 a taxa de participação vem se mantendo em patamar elevado. Logo, não houve uma considerável reversão no fluxo de indivíduos da condição de inatividade para dentro da força de trabalho. No entanto, é nítido que há uma mudança do padrão descrito anteriormente para a evolução dos três grupos de indivíduos inativos, que dessa vez aparece de forma mais marcante para o grupo dos que não gostariam de trabalhar. Há uma evidente desaceleração da queda desse grupo, que vem sendo acompanhada por uma também desaceleração do grupo de desalentados.

Assim, é possível vislumbrar que, com a recuperação no mercado de trabalho, há uma menor necessidade de compensar perdas de rendimento ou de emprego de familiares, possibilitando que alguns membros do domicílio possam dedicar-se exclusivamente a outras atividades, desconectando-se por completo do trabalho, de forma a nem sequer o almejar. Com isso, há uma retração do fluxo para o desalento.

Em suma, o argumento deste apêndice é que a evolução do fluxo de pessoas que saíram do grupo dos inativos que não gostariam de trabalhar foi preponderante, não apenas para a evolução do desalento, mas também para a evolução da taxa de participação. Em um primeiro momento, entre o início de 2015 e o início de 2017, o referido fluxo de saída resultou em um influxo de pessoas tanto para o grupo de desalentados quanto para a PEA. Foi exatamente isso que viabilizou o aumento simultâneo da taxa de participação e do grupo de desalentados, que nos propomos a explicar neste apêndice. Depois disso, com a recuperação do mercado de trabalho, a transição para a PEA passou a ganhar peso relativo à transição para o desalento.



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

## APÊNDICE B

TABELA B.1

Pnad Contínua: taxa de desocupação

(Em %)

UF	2º trim./2014	3º trim./2014	4º trim./2014	1º trim./2015	2º trim./2015	3º trim./2015	4º trim./2015	1º trim./2016	2º trim./2016	3º trim./2016	4º trim./2016	1º trim./2017	2º trim./2017	3º trim./2017	4º trim./2017
Rondônia	4,11	4,11	3,58	4,4	4,92	6,68	6,33	7,49	7,76	8,44	7,82	8,04	8,93	8,07	7,65
Acre	9,56	6,96	6,18	8,72	8,72	8,76	7,65	8,68	11,02	12,08	11,67	15,9	14,91	13,54	12,19
Amazonas	8,26	6,72	7,71	9,36	9,46	10,05	9,09	12,70	13,21	13,57	14,83	17,71	15,47	16	13,48
Roraima	5,24	6,27	6,31	8,9	7,77	9,3	8,07	8,27	7,98	9,71	9,22	10,34	10,84	8,91	9,35
Pará	7,02	7,18	6,98	9,17	8,94	8,42	8,61	10,03	10,86	10,96	12,67	13,81	11,39	11,12	10,65
Amapá	9,91	10,57	9,52	9,63	10,11	11,71	12,69	14,26	15,8	14,86	16,75	18,48	17,1	16,56	18,76
Tocantins	7,65	7,53	6,35	8,73	7,63	9,2	9,02	10,69	11,18	10,75	13,07	12,61	11,71	11,82	10,47
Maranhão	7,16	6,69	7,03	8,92	8,78	8,45	8,22	10,83	11,81	11,87	12,95	14,97	14,61	14,38	13,29
Piauí	7,01	6,10	5,93	7,7	7,66	7,63	7,18	9,56	9,88	9,38	8,83	12,58	13,52	12,03	13,28
Ceará	7,49	7,41	6,58	7,98	8,81	9,54	9,01	10,77	11,45	13,06	12,41	14,25	13,24	11,77	11,05
Rio Grande do Norte	11,53	10,54	10,36	11,48	11,57	12,65	12,16	14,35	13,47	14,12	14,67	16,33	15,62	13,7	12,25
Parabá	8,77	9,21	8,07	9,15	9,07	10,3	9,51	10,03	10,7	12,77	11,94	13,21	11,43	10,78	10,05
Pernambuco	7,92	8,31	7,59	8,16	9,07	11,2	11,02	13,27	13,96	15,33	15,61	17,1	18,85	17,9	16,84
Alagoas	9,65	9,72	9,38	11,07	11,7	10,68	11,3	12,80	13,92	14,76	14,75	17,5	17,82	15,87	15,51
Sergipe	9,56	9,04	8,91	8,61	9,05	8,59	9,92	11,25	12,64	14,24	14,97	16,08	14,08	13,6	13,44
Bahia	10,10	9,74	9,74	11,31	12,72	12,83	12,18	15,52	15,38	15,91	16,64	18,56	17,48	16,69	14,99
Minas Gerais	6,82	6,85	6,24	8,24	7,85	8,63	9,29	11,15	10,93	11,2	11,11	13,67	12,17	12,28	10,64
Espírito Santo	6,49	5,79	6,05	6,92	6,62	8,15	9,07	11,05	11,5	12,72	13,6	14,45	13,35	12,99	11,6
Rio de Janeiro	6,44	6,13	5,78	6,55	7,2	8,23	8,53	10,01	11,38	12,11	13,44	14,51	15,65	14,48	15,07
São Paulo	7,04	7,22	7,08	8,45	8,99	9,57	10,12	11,96	12,18	12,78	12,41	14,23	13,5	13,24	12,71
Paraná	4,15	4,07	3,70	5,31	6,15	6,13	5,79	8,06	8,19	8,49	8,05	10,33	8,91	8,46	8,27
Santa Catarina	2,78	2,89	2,66	3,87	3,91	4,35	4,18	5,99	6,66	6,36	6,16	7,87	7,51	6,74	6,35
Rio Grande do Sul	4,90	5,17	4,50	5,63	5,88	6,85	6,51	7,48	8,72	8,24	8,25	9,14	8,42	8,05	7,98
Mato Grosso do Sul	3,93	4,03	3,77	6,1	6,22	6,27	5,93	7,78	6,97	7,66	8,16	9,78	8,86	7,91	7,3
Mato Grosso	3,93	3,74	3,97	5,65	6,16	6,62	5,66	9,09	9,8	8,95	9,49	10,47	8,62	9,38	7,33
Goiás	5,39	5,14	5,03	6,96	7,34	7,2	7,69	9,95	10,15	10,47	11,2	12,69	11,03	9,25	9,36
Distrito Federal	9,19	8,86	8,71	10,78	9,63	10,26	9,7	11,20	10,93	12	13,87	14,12	13,15	12,33	13,24

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



TABELA B.2

**Pnad Contínua: indicadores do mercado de trabalho**

(Taxa de variação interanual, em %)

	PO												PEA												PIA												Taxa de participação											
	2016			2017			2016			2017			2016			2017			2016			2017			2016			2017																				
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.																				
<b>Brasil</b>	-1,5	-1,5	-2,4	-2,1	-1,9	-0,6	1,6	2,0	1,8	1,8	0,8	1,3	1,4	1,3	2,4	1,8	1,1	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,3	1,0	61,4	61,6	61,2	61,4	61,6	61,7	61,8	61,8																
Centro-Oeste	-1,3	0,2	-0,4	-0,4	-4,2	-0,8	1,9	3,2	1,3	2,7	2,4	3,5	0,0	0,6	2,8	1,5	1,7	2,2	2,0	2,2	2,5	2,2	3,0	2,3	64,8	65,5	64,9	65,6	65,2	65,7	65,7	65,1																
Nordeste	-3,7	-3,9	-6,4	-5,5	-4,9	-3,9	-0,2	1,3	-0,1	-0,7	-2,8	-1,2	-1,0	-0,9	0,7	0,7	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,4	1,2	1,0	56,1	56,0	55,0	55,0	54,7	54,8	54,7	54,9																
Norte	0,3	-0,2	-2,9	-3,5	-0,5	0,3	2,0	4,2	2,3	2,8	-0,1	1,0	2,7	2,5	3,2	2,5	2,1	2,6	2,3	2,4	0,6	0,7	1,1	2,8	61,4	61,3	60,3	60,5	60,0	60,3	60,2	60,4																
Sudeste	-1,1	-0,9	-1,1	-0,7	-0,8	0,8	1,8	2,1	2,7	2,9	2,5	2,5	1,3	1,2	1,8	2,4	0,7	1,0	0,7	0,9	1,0	0,7	0,8	0,8	63,1	63,5	63,6	63,8	64,4	64,6	64,9	64,8																
Sul	-0,1	-0,9	-0,6	-1,3	-0,1	1,2	4,0	1,5	2,3	1,8	1,4	0,8	2,6	2,2	3,6	1,5	1,1	1,3	1,3	1,0	2,0	1,9	2,4	1,0	64,6	64,3	63,9	64,3	64,8	64,6	64,5	64,7																
Masculino	-1,2	-1,1	-2,1	-2,6	-2,7	-1,6	0,4	0,9	1,9	1,9	1,0	0,6	0,2	0,2	1,1	0,7	1,2	1,5	1,5	1,4	1,2	1,1	1,0	0,7	72,7	72,5	72,0	72,0	72,0	71,9	72,0	72,0																
Feminino	-1,9	-2,1	-3,0	-1,5	-0,7	0,6	3,2	3,5	1,6	1,7	0,6	2,1	2,9	2,7	4,0	3,1	1,0	1,1	0,9	1,3	1,2	1,2	1,7	1,5	51,2	51,6	51,3	51,6	52,0	52,3	52,5	52,5																
De 14 a 24	-8,2	-7,4	-9,1	-8,8	-5,1	-2,3	2,2	3,0	0,9	1,8	-0,3	0,1	1,7	1,6	3,5	2,0	-0,2	0,1	0,5	0,2	0,7	0,7	-0,1	-0,4	50,2	50,3	49,2	49,7	50,7	50,8	50,9	51,0																
De 25 a 39	-1,1	-1,3	-1,5	-1,4	-2,2	-1,1	0,1	0,4	1,2	1,3	0,9	1,7	1,1	0,8	0,6	0,0	0,4	0,8	1,0	1,2	0,8	0,3	-0,2	-0,6	81,7	81,9	81,7	81,9	82,0	82,3	82,3	82,4																
De 40 a 59	2,2	1,8	-0,5	-1,2	-0,8	-0,3	1,6	2,4	2,5	2,5	1,6	1,0	1,4	1,2	2,3	2,4	2,9	3,0	2,0	1,5	1,7	1,4	2,0	1,9	72,8	72,9	72,8	72,7	72,6	72,8	73,0	73,1																
Mais de 59	2,5	-0,5	-2,6	3,1	0,4	3,7	9,1	7,1	3,7	0,7	-1,7	4,1	1,8	4,5	9,8	8,0	3,2	2,6	1,6	2,8	1,5	2,5	4,4	4,4	22,6	22,5	22,2	22,8	22,7	23,0	23,4	23,5																
Não chefe de família	-2,2	-1,1	-1,6	-1,3	-0,4	0,7	3,4	-89,6	2,1	3,3	2,4	3,0	3,3	2,9	4,0	2,8	0,6	1,3	1,1	1,3	1,3	1,0	1,3	0,9	56,9	57,3	57,0	57,5	58,0	58,3	58,6	58,6																
Chefe de família	-0,8	-2,0	-3,3	-3,0	-3,4	-2,0	-0,3	0,4	1,3	0,1	-1,1	-0,8	-0,9	-0,5	0,3	0,6	1,7	1,4	1,4	1,4	1,0	1,3	1,4	1,5	67,9	67,6	67,1	66,8	66,6	66,4	66,4	66,2																
Fundamental incompleto	-4,2	-3,4	-5,9	-8,8	-7,4	-6,1	-2,7	-0,9	-1,5	-0,6	-3,2	-5,3	-4,0	-3,7	-1,7	-1,3	-0,6	0,5	-0,1	-2,3	-1,6	-1,7	-1,2	-1,3	46,5	46,2	45,1	44,8	45,3	45,3	44,8	44,8																
Fundamental completo	-6,9	-7,5	-11,0	-7,7	-9,1	-12,4	-7,0	-7,4	-3,4	-3,5	-7,1	-4,0	-5,3	-10,1	-5,5	-7,2	-3,8	-3,3	-4,9	-1,9	-3,8	-7,6	-5,9	-5,9	58,1	58,4	57,4	58,3	57,2	56,8	57,7	57,5																
Médio incompleto	-9,6	-10,3	-6,2	3,7	4,3	13,8	14,0	13,0	-2,3	-2,7	1,1	11,5	9,5	15,6	13,3	10,6	-2,4	-2,9	0,8	10,1	7,3	11,0	8,1	5,2	52,8	53,9	54,5	55,3	53,9	56,1	57,1	58,1																
Médio completo	1,3	1,6	2,3	0,2	0,8	1,6	1,2	4,4	5,1	5,1	5,9	3,8	4,2	3,6	2,1	1,8	4,4	4,3	5,3	3,1	3,3	3,2	2,0	2,1	74,6	75,2	75,5	75,6	75,3	75,5	75,6	75,4																
Superior	3,1	2,0	0,6	4,6	3,2	4,7	7,9	6,6	5,2	4,3	2,3	6,2	5,0	5,4	7,9	6,8	4,5	3,5	2,1	5,7	4,7	5,4	7,4	7,3	79,8	80,1	79,9	80,4	80,0	80,1	80,3	80,1																
Região metropolitana	-1,7	-1,8	-3,1	-3,0	-2,9	-1,0	1,5	2,4	1,3	1,1	-0,6	-0,2	0,2	0,5	2,2	1,7	0,8	1,2	1,1	1,3	1,3	1,2	1,4	1,1	60,1	60,0	59,2	59,3	59,5	59,6	59,7	59,7																
Não região metropolitana	-1,2	-1,2	-1,6	-1,0	-0,4	-0,1	1,8	1,6	2,4	2,7	2,7	3,3	3,0	2,4	2,5	1,9	1,4	1,5	1,3	1,4	1,0	1,1	1,2	1,2	63,3	63,8	64,0	64,3	64,5	64,6	64,8	64,7																

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





## NOTAS TÉCNICAS

### **TENDÊNCIAS NAS HORAS DEDICADAS AO TRABALHO E LAZER: UMA ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DO TEMPO NO BRASIL**

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa

### **OS HOMENS MADUROS QUE NÃO TRABALHAM NEM SÃO APOSENTADOS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DA PNAD CONTÍNUA**

Ana Amélia Camarano

Daniele Fernandes

### **UMA INTERPRETAÇÃO PARA A FORTE ACELERAÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO ENTRE OS JOVENS**

Carlos Henrique Leite Corseuil

Katcha Poloponsky

Maira Albuquerque Penna Franca

### **O PANORAMA LABORAL BRASILEIRO NO CONTEXTO RECENTE DA ECONOMIA LATINO-AMERICANA**

Sandro Pereira Silva



# TENDÊNCIAS NAS HORAS DEDICADAS AO TRABALHO E LAZER: UMA ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DO TEMPO NO BRASIL

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, algumas mudanças importantes foram observadas com relação ao uso do tempo dedicado ao trabalho remunerado (no mercado) e ao trabalho não remunerado (em afazeres domésticos). No Brasil, por exemplo, entre as mulheres, nota-se um aumento nas horas trabalhadas no mercado, enquanto entre os homens ocorreu uma expressiva redução. Com relação às horas despendidas em afazeres domésticos, verifica-se uma diminuição para as mulheres e um leve aumento para os homens.<sup>2</sup> Portanto, as diferenças por gênero quanto ao uso do tempo com relação ao trabalho têm se estreitado ao longo dos últimos anos.<sup>3</sup>

A literatura aponta alguns fatores que contribuíram para a redução da jornada de trabalho doméstico, em especial a das mulheres, gerando efeitos positivos na sua entrada na força de trabalho. Entre os principais, encontram-se as transformações ocorridas na estrutura e na composição das famílias, além de uma maior facilidade de arranjos formais e informais para o cuidado dos filhos e da maior eficiência na produção de bens e serviços domésticos (Browning, Chiappori e Weiss, 2014; Greenwood e Vandenbroucke, 2008; Greenwood, Seshadri e Yorukoglu, 2005; Goldin, 1989; Heckman, 1974).<sup>4</sup>

A evidência empírica sobre o uso do tempo dedicado a atividades não associadas ao trabalho no mercado e em afazeres domésticos também já é bem estabelecida na literatura. Em especial, o uso do tempo dedicado ao lazer tem recebido especial atenção em anos recentes (Aguiar, Hurst e Karabarbounis, 2012; Aguiar e Hurst, 2007). Essas evidências só se tornam possíveis em função da existência de pesquisas específicas

---

1. Pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e professora no Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – Rio de Janeiro (Ibmec-RJ). *E-mail*: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

2. Pnads de 2001 a 2015.

3. Essa redução da desigualdade de horas despendidas no trabalho doméstico ocorre na maior parte dos países ocidentais. Vale observar que, se a análise restringir-se à população ocupada, a redução nessas disparidades é ainda maior (United Nations, 2015).

4. Greenwood e Vandenbroucke (2008) argumentam que o processo tecnológico foi o grande agente transformador na redução da média do número de horas no trabalho no mercado e no trabalho doméstico em uma análise de longo prazo para os Estados Unidos. Para um arcabouço teórico sobre a produção doméstica e a alocação do uso do tempo, ver Becker (1965).

de uso do tempo, que coletam informações de como os indivíduos alocam o seu tempo não só no trabalho (remunerado e não remunerado), como também em atividades associadas à educação, ao lazer, entre outras diversas atividades da rotina diária das pessoas.<sup>5</sup> A ausência destes tipos de pesquisas no Brasil dificulta análises sobre o uso do tempo direcionado a atividades não vinculadas ao trabalho, sendo ele remunerado ou não.

O objetivo desta nota é documentar tendências na alocação do tempo no Brasil ao longo do período entre 2001 e 2015. Em particular, pretende-se analisar a evolução das jornadas semanais de trabalho no mercado e em afazeres domésticos, além do tempo semanal de deslocamento entre casa e trabalho e das horas semanais dedicadas ao lazer. A análise é feita por gênero e tem como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Pnad/IBGE). A metodologia adotada baseia-se no estudo de Aguiar e Hurst (2007), que documentam as tendências na alocação do tempo ao longo de um período de 40 anos para os Estados Unidos. Dada a indisponibilidade de pesquisas específicas sobre uso do tempo no Brasil, a definição de lazer adotada nesta nota é feita de forma residual, isto é, lazer é definido como o tempo não dedicado às atividades de trabalho (remunerado e não remunerado) e ao deslocamento entre casa e trabalho.

Além desta introdução, este texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 trata da base de dados. A seção 3 apresenta a evolução do tempo dedicado ao trabalho no mercado, em afazeres domésticos e no deslocamento entre casa e trabalho ao longo do período de 2001 a 2015 no Brasil. A seção 4 traz a evolução do tempo dedicado ao lazer no Brasil para o mesmo período de análise. A seção 5 apresenta a metodologia utilizada para análise das tendências no uso do tempo e traz os principais resultados desta nota. Por fim, a seção 6 é dedicada às considerações finais.

## 2 BASE DE DADOS

A análise empírica apresentada neste trabalho utiliza informações da Pnad conduzida desde 1967 pelo IBGE. A Pnad é uma pesquisa domiciliar, com representatividade nacional, realizada anualmente, cujas informações são referentes às características gerais da população, à migração, à educação, ao trabalho. A Pnad não é uma pesquisa específica de uso do tempo e, por isso, a única medida possível de lazer é a definição mais abrangente adotada por Aguiar e Hurst (2007). Ou seja, lazer é definido de forma residual: a dotação total do tempo é descontada do trabalho no mercado, do trabalho em afazeres domésticos e do tempo de deslocamento casa-trabalho. Assim, as principais variáveis da Pnad utilizadas para a definição de lazer nesse estudo são as horas semanais trabalhadas no mercado, as horas dedicadas aos afazeres domésticos e as horas de deslocamento casa-trabalho.

As horas normalmente trabalhadas no mercado por semana, disponibilizadas a partir de 1976, referem-se às horas habitualmente trabalhadas por semana no trabalho principal, no secundário e nos demais trabalhos remunerados que a pessoa tinha na semana de referência. A definição de trabalho no mercado (ou trabalho em atividade econômica) segue a definição de trabalho adotada pelo IBGE e compreende o trabalho

5. Birch, Le e Miller (2009) fazem uma análise detalhada sobre pesquisas de uso do tempo, além de fornecerem uma visão abrangente de como as informações sobre uso do tempo podem ser utilizadas em pesquisas empíricas. Para outra análise sobre os avanços e as limitações sobre este tipo de pesquisa, ver Aguiar, Hurst e Karabarbounis (2012).

remunerado, o trabalho não remunerado exercido em determinadas atividades e o trabalho na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso.<sup>6</sup>

As horas dedicadas aos afazeres domésticos são as horas por semana que as pessoas habitualmente dedicavam a esses afazeres.<sup>7</sup> A Pnad define afazeres domésticos como a realização de tarefas ou atividades (que não se enquadram no conceito de trabalho remunerado) de: *i*) arrumar ou limpar toda ou parte da moradia; *ii*) cozinhar ou preparar alimentos, passar roupa, lavar roupa ou louça, utilizando ou não aparelhos eletrodomésticos para executar estas tarefas para si ou para outro(s) morador(es); *iii*) orientar ou dirigir trabalhadores domésticos na execução das tarefas domésticas; *iv*) cuidar de filhos ou menores moradores; ou *v*) limpar o quintal ou o terreno que circunda a residência. Vale observar que, quanto ao número de horas, tanto para as horas normalmente trabalhadas na semana quanto para as horas dedicadas aos afazeres domésticos, a investigação da Pnad foi feita em horas inteiras, considerando trinta minutos ou mais como uma hora e desprezando os períodos inferiores a trinta minutos.

A variável sobre o tempo que os indivíduos gastam nos deslocamentos de casa para o trabalho (código V9057), disponibilizada pelo IBGE desde 1992, é construída como variável categórica com os seguintes intervalos: *i*) até trinta minutos; *ii*) entre trinta minutos e uma hora; *iii*) entre uma e duas horas; e *iv*) duas horas ou mais.<sup>8</sup> Com base no método adotado em Pereira e Schwanen (2013) e sugerido em Bussab e Morettin (1987), o tempo médio de deslocamento das viagens foi calculado utilizando o ponto médio de cada categoria intermediária e o primeiro ponto da última categoria aberta.<sup>9</sup>

A definição de lazer adotada neste estudo compreende a dotação do tempo semanal de uma pessoa (cento e sessenta e oito horas semanais) menos as horas normalmente trabalhadas no mercado por semana, as horas por semana que habitualmente dedicava aos afazeres domésticos e o tempo semanal que a pessoa gasta no deslocamento de casa para o trabalho. A amostra utilizada é composta por homens e mulheres com idade entre 15 e 64 anos para os anos de 2001 a 2015. Para manter a comparabilidade das Pnads ao longo do tempo, foi preciso harmonizá-las retirando as informações dos indivíduos moradores em áreas rurais da região Norte do país, pois apenas a partir de 2004 essas áreas passaram a fazer parte da amostra das Pnads.

6. São considerados os trabalhos não remunerados exercidos: *i*) em ajuda a membro da unidade domiciliar que tivesse trabalho como: empregado na produção de bens primários (que compreende as atividades da agricultura, da silvicultura, da pecuária, da extração vegetal ou mineral, da caça, da pesca e da piscicultura), conta-própria ou empregador; *ii*) em ajuda à instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo; ou *iii*) como aprendiz ou estagiário. Foram incluídas também as horas que a pessoa habitualmente ocupava fora do local de trabalho em tarefas relacionadas com a sua ocupação no trabalho considerado.

7. Importante observar que ao longo do texto usamos o termo “trabalho não remunerado” ou “trabalho doméstico” como referência ao trabalho dedicado aos afazeres domésticos. Ambos os termos têm definições distintas na Pnad: o trabalho não remunerado está associado ao trabalho em ajuda a membro da unidade domiciliar que tivesse trabalho como empregado na produção de bens primários, como conta-própria ou empregador, enquanto o trabalho doméstico está associado à posição ocupacional de emprego doméstico.

8. Pereira e Schwanen (2013) afirmam que a Pnad é a única pesquisa amostral de larga escala que permite monitorar anualmente quanto tempo as pessoas gastam em viagens casa-trabalho em níveis nacional, estadual e metropolitano.

9. É importante observar que esta pergunta no questionário da Pnad é feita apenas para aquelas pessoas que declararam fazer viagens de casa direto para o trabalho. Pessoas que trabalham de casa ou cujo emprego se localiza dentro do mesmo terreno onde mora não são consideradas.

Para análise da evolução do uso do tempo no Brasil serão utilizadas duas abordagens. A primeira é uma análise descritiva da evolução da média amostral de cada atividade de uso do tempo (horas de trabalho no mercado, horas em afazeres domésticos, horas de deslocamento entre casa e trabalho e horas dedicadas ao lazer) ao longo do período 2001-2015. A segunda abordagem trata de condicionar as variações das atividades do uso do tempo em variáveis demográficas (idade, educação, estado conjugal etc.). As duas abordagens são apresentadas em seguida.

### **3 TRABALHO REMUNERADO, NÃO REMUNERADO E DESLOCAMENTO NO BRASIL AO LONGO DO PERÍODO 2001-2015**

Ao longo dos últimos anos, algumas mudanças importantes foram observadas com relação ao uso do tempo dedicado ao trabalho no mercado e em afazeres domésticos. Por um lado, o gráfico 1 revela um aumento nas horas trabalhadas no mercado entre as mulheres até o ano de 2014 (de vinte e uma para vinte e três horas semanais), e uma diminuição em 2015 (voltando a vinte e uma horas semanais). Os homens, por sua vez, apresentaram uma redução de cinco horas semanais no período (passando de quarenta horas de trabalho semanais em 2001 para trinta e cinco horas em 2015; gráfico 2). Tais resultados assemelham-se àqueles encontrados em Aguiar e Hurst (2007), em que se verifica uma elevação das horas dedicadas ao trabalho no mercado para as mulheres americanas e uma redução dessas horas para os homens americanos.<sup>10</sup>

Por outro lado, com relação às horas despendidas em afazeres domésticos, o gráfico 1 aponta uma redução significativa para as mulheres brasileiras (queda de sete horas semanais), enquanto o gráfico 2 mostra um aumento bastante pequeno para os homens brasileiros (de cinco horas semanais em 2001 para seis horas em 2015). Neste caso, os resultados são semelhantes aos encontrados em Aguiar e Hurst (2007).<sup>11</sup> Essas diferenças por gênero, quanto ao uso do tempo com relação ao trabalho não remunerado, têm se estreitado ao longo dos últimos anos, não só no Brasil e nos Estados Unidos, mas na maior parte dos países do Ocidente (Browning, Chiappori e Weiss, 2014).

De forma geral, a literatura aponta alguns fatores que contribuíram para essa redução da jornada de trabalho doméstico, em especial a das mulheres, gerando efeitos positivos na sua entrada na força de trabalho. Entre os principais, encontram-se as transformações ocorridas na estrutura e na composição das famílias, além de uma maior facilidade de arranjos formais e informais para o cuidado dos filhos e da maior eficiência na produção de bens e serviços domésticos (Browning, Chiappori e Weiss, 2014; Greenwood, Seshadri e Yorukoglu, 2005; Goldin, 1989; Heckman, 1974).

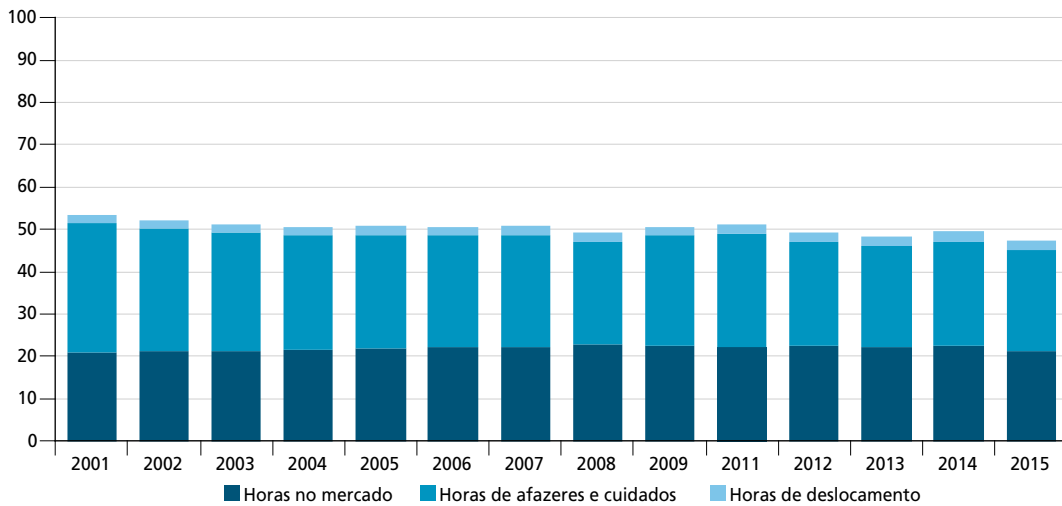
10. Os homens americanos reduziram, em média, onze horas de trabalho dedicadas ao mercado entre 1965 e 2003, e as mulheres apresentaram uma elevação de cinco horas de trabalho no mercado nesse mesmo período (Aguiar e Hurst, 2007).

11. Com relação aos afazeres domésticos, os homens americanos apresentaram um aumento de quatro horas semanais no período de 1965 a 2003. As mulheres americanas, por sua vez, apresentaram uma redução de treze horas semanais (Aguiar e Hurst, 2007).



GRÁFICO 1

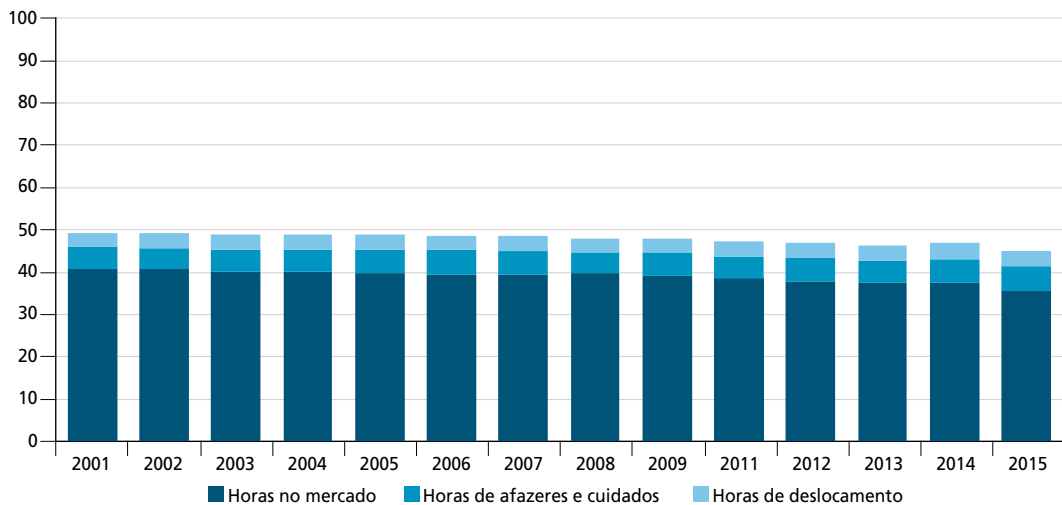
**Mulheres: horas semanais de trabalho (mercado e afazeres) e de deslocamento – Brasil (2001-2015)**



Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração da autora.

GRÁFICO 2

**Homens: horas semanais de trabalho (mercado e afazeres) e de deslocamento – Brasil (2001-2015)**



Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração da autora.

Os gráficos 1 e 2 ainda revelam outra informação importante quanto ao uso do tempo dedicado ao trabalho: se o total de horas trabalhadas (trabalho remunerado no mercado mais trabalho não remunerado em afazeres domésticos) for considerado, as mulheres trabalham mais do que os homens. Para ambos os sexos, verifica-se uma redução de trabalho total ao longo do período de análise. Em 2001, o total de horas trabalhadas das mulheres era de cinquenta e duas horas semanais, enquanto em 2015 a jornada semanal foi de quarenta e cinco horas. Para os homens, houve uma queda de quatro horas semanais ao longo do período (de quarenta e cinco horas, em 2001, para quarenta e uma horas, em 2015). Portanto, em termos absolutos, as mulheres

trabalhavam sete horas a mais do que os homens em 2001 e, em 2015, essa diferença reduziu-se para quatro horas.

A redução do número de horas de trabalho total ao longo de todo o período de análise ocorre por razões diferentes entre homens e mulheres. Para as últimas, tal queda é explicada majoritariamente pela redução das horas de trabalho em afazeres domésticos, enquanto para os homens a diminuição do total de horas trabalhadas verifica-se pela queda preponderante das horas de trabalho no mercado.<sup>12</sup>

Com relação à evolução da média do tempo semanal do deslocamento casa-trabalho-casa, os gráficos 1 e 2 revelam uma estabilidade desse tempo tanto para as mulheres (de duas horas semanais) quanto para os homens (de quatro horas semanais). Outra observação digna de nota é a de que o tempo dedicado ao deslocamento casa-trabalho-casa acompanha em termos qualitativos a evolução do uso do tempo dedicado ao trabalho no mercado.

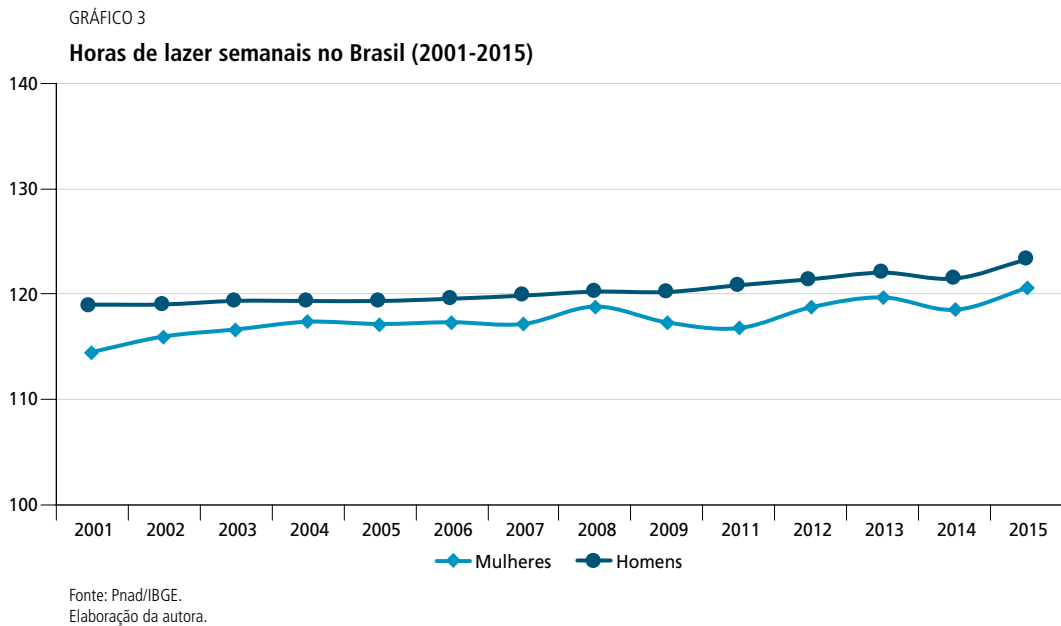
#### 4 TEMPO DEDICADO AO LAZER NO BRASIL<sup>13</sup>

O gráfico 3 mostra a evolução do tempo dedicado ao lazer ao longo do período de 2001 a 2015 no Brasil. O gráfico revela uma elevação do tempo dedicado ao lazer ao longo do período tanto para homens quanto para mulheres, sendo o aumento do lazer das mulheres mais acentuado. Em 2001, o tempo dedicado ao lazer para homens foi de cento e dezenove horas semanais, e o das mulheres de cento e quatorze horas. Em 2015, o lazer dos homens aumentou para cento e vinte e três horas semanais, enquanto para as mulheres a elevação foi de sete horas semanais (em 2015, o lazer das mulheres foi de cento e vinte e uma horas). Nota-se, portanto, que homens têm mais tempo de lazer do que as mulheres. Essa diferença de horas de lazer entre homens e mulheres é explicada pelo fato de que o trabalho total (remunerado mais não remunerado) é menor para os homens em relação às mulheres.

A elevação do lazer ocorre por razões diversas entre homens e mulheres. Como visto na seção 3, os homens defrontaram-se com uma redução nas horas de trabalho no mercado e uma estabilidade das horas dedicadas aos afazeres domésticos. Portanto, o que explica a elevação do tempo do lazer dos homens é a redução do trabalho remunerado. Por sua vez, as mulheres defrontaram-se com um pequeno aumento da jornada de trabalho no mercado e uma diminuição de maior magnitude nas horas despendidas na realização de afazeres domésticos. Assim, o que explica a elevação do tempo dedicado ao lazer das mulheres é a redução do tempo dedicado à jornada de trabalho doméstico.

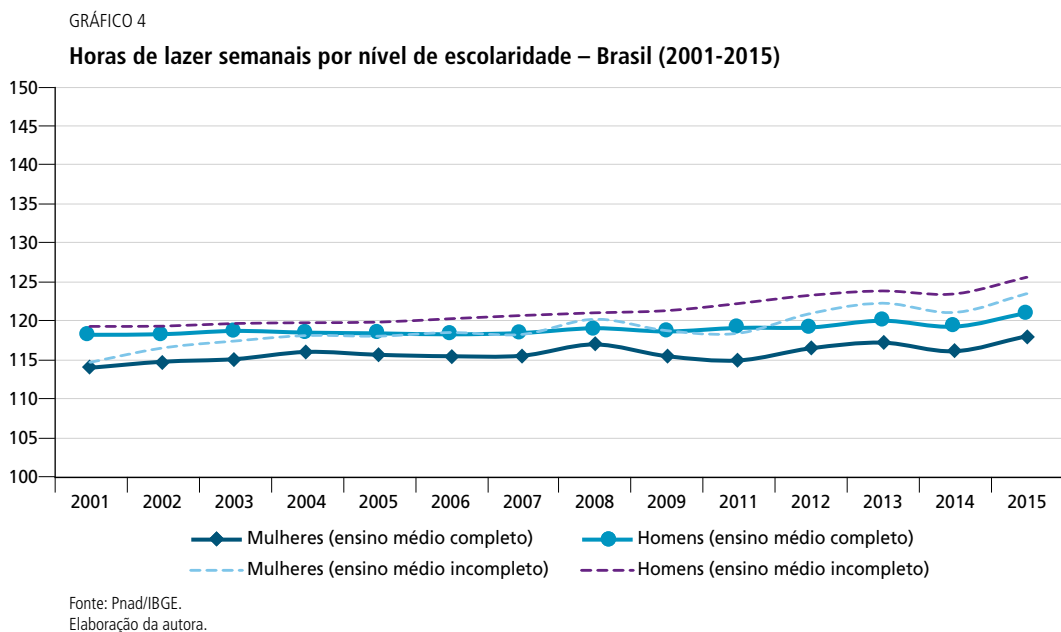
12. Vale lembrar que em Aguiar e Hurst (2007) verifica-se uma redução significativa das horas em afazeres domésticos para as mulheres. Essa redução foi maior, em termos absolutos, ao aumento das horas de trabalho no mercado, o que gerou a redução nas horas de trabalho total.

13. Com base em uma pesquisa de percepção (Sistema de Indicadores de Percepção Social – Sips) realizada pelo Ipea, Campos (2012) faz uma análise qualitativa interessante sobre as percepções comuns da relação entre o tempo de trabalho e o tempo livre disponível. O autor sugere que o tempo de trabalho remunerado afeta – de forma significativa, crescente e negativa – o tempo livre do entrevistado, gerando efeitos adversos sobre a qualidade de vida e sobre as atividades de lazer dos entrevistados. Para uma análise interessante sobre o que o autor chama de “tempos sociais” no Brasil, ver também Campos e Phintener (2016a; 2016b).



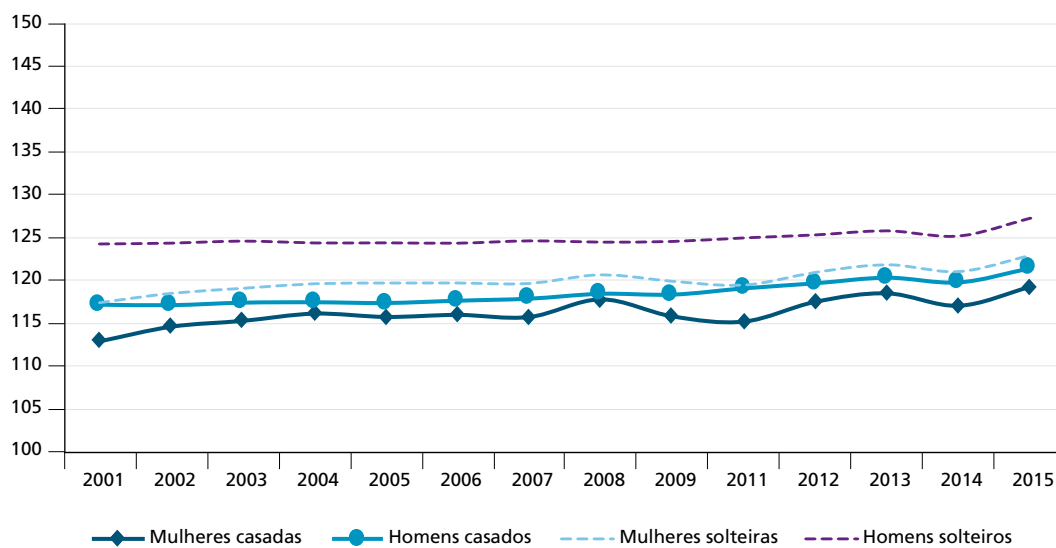
Os próximos gráficos apresentados nesta seção exploram a elevação do lazer ocorrida no período de 2001 a 2015 de forma mais detalhada, na medida em que a análise é feita para importantes grupos demográficos associados ao nível educacional, ao estado conjugal e à existência de filhos pequenos na família.

O gráfico 4 mostra a evolução de horas de lazer por nível de escolaridade (ensino superior completo e ensino superior incompleto) para homens e mulheres. O gráfico revela uma elevação de horas de lazer para ambos os níveis de escolaridade, sendo que o aumento do lazer prevaleceu entre as pessoas (homens e mulheres) com menor qualificação (ensino superior incompleto). Vale observar também que homens e mulheres com baixa qualificação têm mais tempo de lazer do que os homens e as mulheres de nível de ensino superior completo, respectivamente.



O gráfico 5 mostra a evolução de horas de lazer semanais de homens e mulheres por estado conjugal. Homens solteiros e mulheres solteiras têm mais tempo de lazer do que homens casados e mulheres casadas. Essa distinção de lazer por estado conjugal é explicada pelo fato de que homens casados têm uma jornada de trabalho no mercado significativamente maior do que homens solteiros. No caso de afazeres domésticos, os solteiros têm apenas uma jornada levemente superior do que os casados. Ou seja, a jornada de trabalho no mercado dos casados é o fator responsável que explica o menor tempo de lazer para estes em relação aos solteiros. Para as mulheres, a distinção de lazer entre casadas e solteiras pode ser explicada pela diferença bastante expressiva da jornada de afazeres domésticos entre esses dois grupos de mulheres. Vale observar que as mulheres casadas dedicam um tempo significativamente maior aos afazeres domésticos do que as solteiras. Essa diferença tem uma magnitude bem maior do que a diferença de horas dedicadas ao trabalho no mercado entre solteiras e casadas.

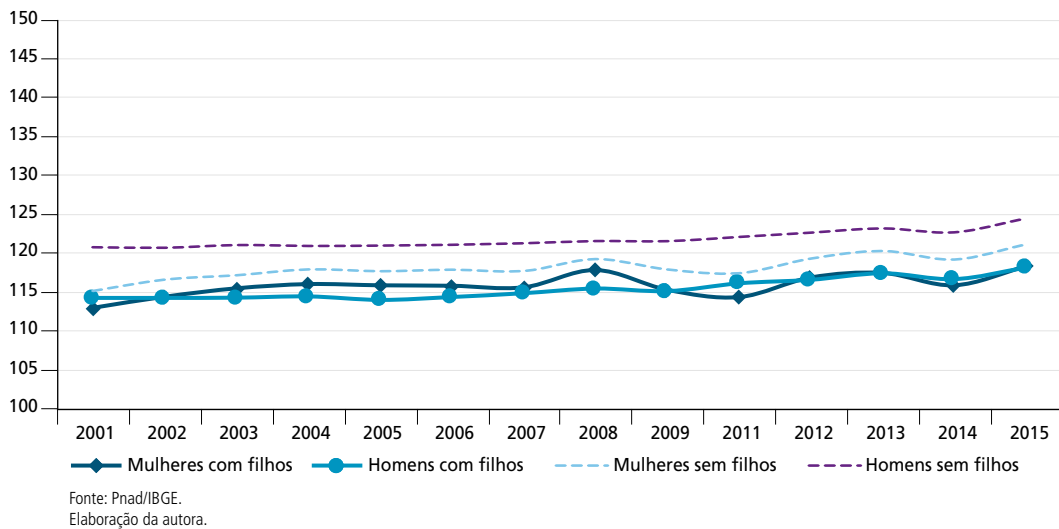
GRÁFICO 5

**Horas de lazer semanais por estado conjugal – Brasil (2001-2015)**

Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração da autora.

O gráfico 6 mostra a evolução de horas de lazer semanais de homens e mulheres por condição de filho entre 0 e 4 anos de idade. Homens e mulheres sem filhos têm um tempo maior de lazer do que os homens e as mulheres com filhos, respectivamente. A diferença do tempo de lazer entre homens sem e com filhos é bem mais ampla do que a diferença do tempo de lazer entre mulheres sem e com filhos.

GRÁFICO 6

**Horas de lazer semanais por existência de filho – Brasil (2001-2015)****5 TENDÊNCIAS NA ALOCAÇÃO DO TEMPO NO BRASIL: ANÁLISE DE 2001 A 2015**

Esta seção tem como objetivo documentar as tendências na alocação do uso do tempo ao longo do período entre 2001 e 2015, condicionando a mudança no uso do tempo dedicado ao trabalho e ao lazer em variáveis demográficas. Nas últimas décadas, o Brasil tem se defrontado com significativas transformações demográficas (Camarano, 2014). As mudanças ocorridas no início deste século ficam evidentes com os dados mostrados na tabela A.1, que descreve a composição demográfica das amostras usadas neste estudo para os anos de 2001, 2008 e 2015. A tabela revela que o(a) brasileiro(a) ficou mais velho(a), mais educado(a), aumentou a probabilidade de ficar solteiro(a) e tem tido menos filhos. Todas essas mudanças podem afetar como um indivíduo escolhe alocar o seu tempo. Por exemplo, homens e mulheres com idade próxima aos 60 anos têm maior probabilidade de alocarem menos tempo de trabalho no mercado do que homens e mulheres ao redor dos 40 anos de idade. Não seria surpresa, portanto, verificar que o tempo de lazer das pessoas mais velhas é maior do que o das pessoas mais novas. Ter menos filhos é outro exemplo de que a alocação de tempo pode mudar. Neste caso, o tempo dedicado aos afazeres domésticos e ao cuidado de dependentes tem maior propensão de ser reduzido.

O arcabouço utilizado para avaliar as tendências no uso do tempo nas atividades de trabalho no mercado, de afazeres domésticos, de deslocamento casa-trabalho-casa e no lazer é condicionar cada uma dessas atividades de uso do tempo em diversas variáveis demográficas. A metodologia adotada neste estudo tem como base o arcabouço utilizado por Aguiar e Hurst (2007).<sup>14</sup> O modelo para análise das tendências do uso do tempo pode ser descrito pela seguinte equação, a ser estimada para homens e mulheres separadamente:

14. Uma exceção é que no estudo de Aguiar e Hurst (2007) foi incluída a variável referente ao dia de semana em que ocorreu a atividade do uso do tempo em questão. Como a Pnad não disponibiliza essa informação, essa variável não foi incluída no nosso modelo.

$$T_{it}^j = \alpha + \sum_{t=2002}^{n=13} \beta_{ij} D_{ij} + \gamma_{idade} Id_{it} + \gamma_{raça} Raça_{it} + \gamma_{educa} Educa_{it} + \gamma_{casado} Casado_{it} + \gamma_{chefe} Chefe_{it} + \gamma_{filho_{0a4}} Filho_{0a4}_{it} + \varepsilon_{i,j}, \quad (1)$$

em que  $T_{it}^j$  é o uso do tempo despendido na atividade  $j$  para o indivíduo  $i$  no ano  $t$ ;  $D_{ij}$  é uma variável *dummy* para cada ano;  $Id_{it}$  é um vetor de *dummies* de faixa de idade (24-29 anos; 30-39 anos; 40-49 anos; 50-59 anos; e 60-64 anos de idade) em que o indivíduo  $i$  se inclui no ano  $t$ ;  $Raça_{it}$  é uma *dummy* igual a 1 quando o indivíduo  $i$  for branco e 0 quando não branco;  $Educa_{it}$  é um vetor de *dummies* de nível educacional (zero a três anos de escolaridade, quatro a sete anos de escolaridade; oito a dez anos de escolaridade; e mais de onze anos de escolaridade) em que o indivíduo  $i$  se inclui no ano  $t$ ;  $Casado_{it}$  é uma *dummy* igual a 1 se o indivíduo  $i$  for casado no ano  $t$ ;  $Chefe_{it}$  é uma *dummy* igual a 1 se o indivíduo  $i$  for chefe do domicílio no ano  $t$ ; e  $Filho_{0a4}_{it}$  é uma *dummy* igual a 1 se o indivíduo  $i$  tiver pelo menos um(a) filho(a) entre 0 e 4 anos de idade no ano  $t$ . Por fim, foram incluídas no modelo variáveis geográficas *dummies* que indicam a Unidade Federativa (UF) do domicílio e se o domicílio em questão localiza-se em área urbana e região metropolitana.

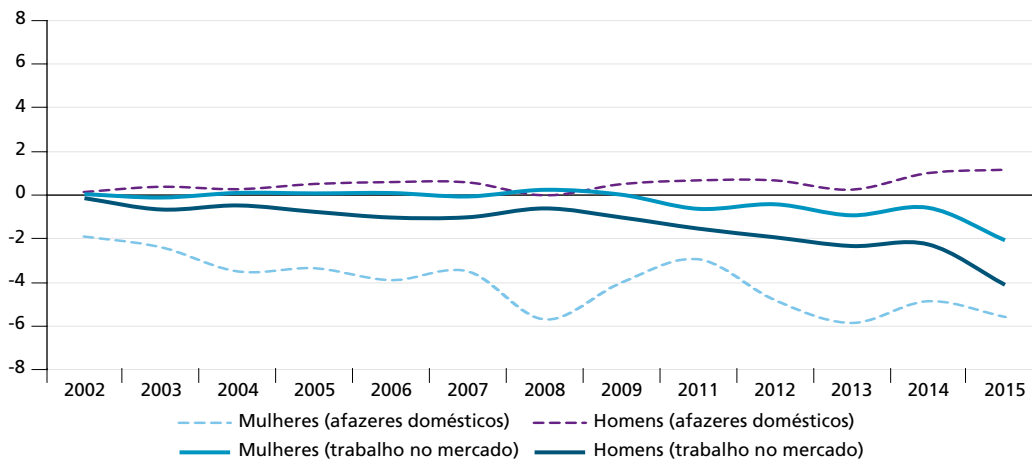
Os coeficientes das *dummies* de ano descrevem como o tempo médio gasto em uma determinada atividade (trabalho no mercado, trabalho doméstico, deslocamento trabalho-casa-trabalho e lazer) tem mudado ao longo do tempo, com controle das mudanças em variáveis demográficas importantes acima especificadas. Os gráficos 7, 8 e 9 apresentam as tendências em relação ao uso do tempo para as atividades de trabalho, deslocamento e lazer com base nos coeficientes de cada ano (sendo o ano de 2001 tomado como ano-base).<sup>15</sup> De forma geral, os gráficos a seguir replicam os resultados mostrados anteriormente quanto à evolução do uso do tempo por sexo no Brasil ao longo dos primeiros quinze anos do século XXI.

O gráfico 7 mostra que o tempo dedicado ao trabalho no mercado sofreu uma queda tanto para homens (quatro horas semanais) quanto para mulheres (duas horas semanais) se o ano de 2015 for comparado com o ano de 2001. Ou seja, como visto anteriormente, a redução nas horas dedicadas ao trabalho remunerado (no mercado) foi mais acentuada para os homens do que para as mulheres. Com relação ao tempo dedicado aos afazeres domésticos, o gráfico revela que os homens apresentaram um leve aumento (um pouco mais de uma hora semanal entre 2001 e 2015) e as mulheres reduziram de forma expressiva o tempo semanal dedicado a esta atividade (redução de sete horas semanais entre 2001 e 2015).

15. Todas as estimativas dos coeficientes de anos mostradas nos gráficos citados são apresentadas na tabela A.2.

GRÁFICO 7

**Tendências do tempo gasto no trabalho remunerado (mercado) e trabalho não remunerado (afazeres domésticos) – Brasil (2001-2015)**

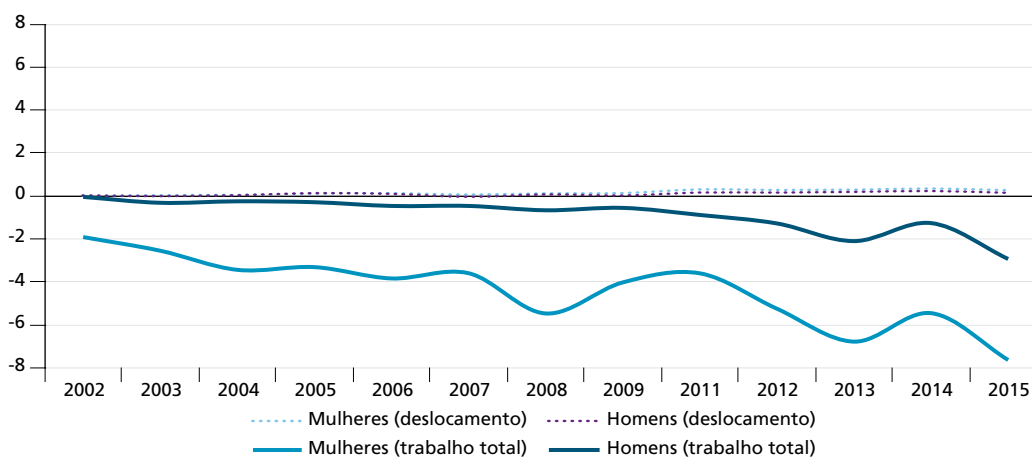


Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração da autora.

O gráfico 8 mostra as tendências ocorridas quanto ao uso do tempo dedicado ao trabalho total (mercado mais doméstico) e ao deslocamento casa-trabalho-casa. Quanto a este último uso do tempo, o gráfico revela uma estabilidade na média de horas semanais dedicadas a esta atividade. Estabilidade esta verificada tanto para homens quanto para mulheres. Com relação ao trabalho total, nota-se uma queda da média de horas semanais para ambos os sexos. Essa queda, no entanto, é explicada por razões diversas entre homens e mulheres. Para os homens, a queda do tempo dedicado ao trabalho total é explicada pela redução, em maior proporção, do uso do tempo dedicado ao trabalho no mercado em comparação com o ínfimo aumento ocorrido na dedicação aos afazeres domésticos. Para as mulheres, a diminuição do trabalho total é explicada majoritariamente pela redução significativa no tempo semanal médio dedicado ao trabalho doméstico em comparação com a redução em menor proporção do trabalho no mercado.

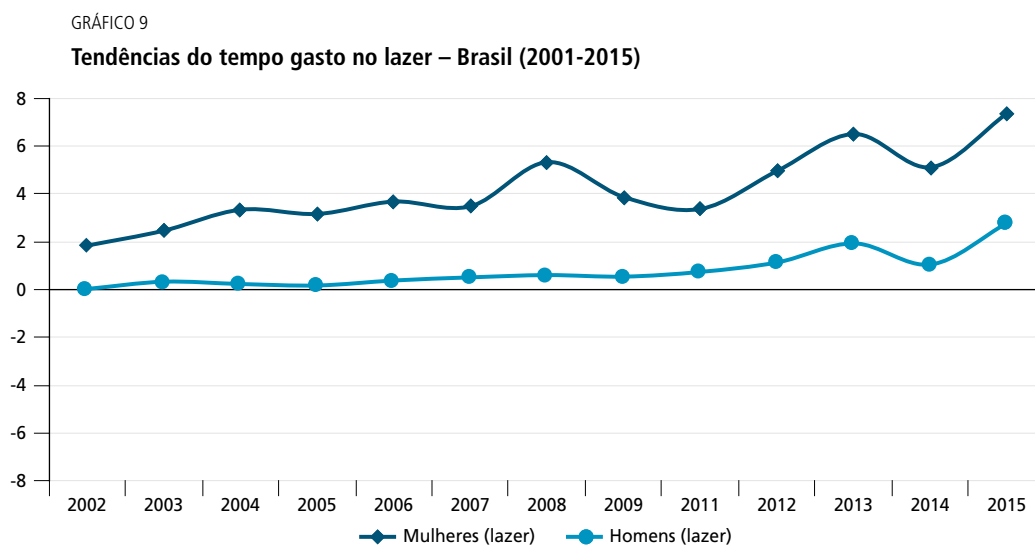
GRÁFICO 8

**Tendências do tempo gasto no trabalho total e no deslocamento casa-trabalho-casa – Brasil (2001-2015)**



Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração da autora.

O gráfico 9 mostra a tendência em relação ao uso do tempo dedicado ao lazer. Tanto homens quanto mulheres experimentaram uma elevação de lazer ao longo do período entre 2001 e 2015. Para as mulheres, o aumento foi maior do que o dos homens. De 2001 a 2015, houve um acréscimo de sete horas semanais de lazer para as mulheres e de apenas três horas semanais para os homens. Como visto nos gráficos 7 e 8, a elevação de lazer para as mulheres deu-se pela redução bastante significativa de suas horas dedicadas aos afazeres domésticos. O crescimento do lazer para os homens, por sua vez, foi fruto da redução das horas de trabalho no mercado, redução essa que foi em maior proporção do que o leve aumento das horas dedicadas aos afazeres domésticos. Por fim, vale observar que esses movimentos explicam, em parte, as tendências mostradas na queda do diferencial de horas de lazer entre homens e mulheres, que ainda é superior para os homens.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta nota foi documentar tendências na alocação do tempo no Brasil ao longo do período entre 2001 e 2015. A metodologia adotada baseou-se no estudo de Aguiar e Hurst (2007), que documentam as tendências na alocação do tempo ao longo de um período de quarenta anos para os Estados Unidos.

Os resultados encontrados sugerem que homens brasileiros desfrutaram de mais horas de lazer do que as mulheres brasileiras, ainda que haja uma tendência de redução dessa diferença ao longo do tempo. Há uma elevação do tempo dedicado ao lazer tanto para os homens quanto para as mulheres, sendo que este aumento dá-se de forma mais acentuada para as mulheres. Os resultados mostram ainda que o crescimento no número de horas de lazer ao longo do período foi ocasionado por razões diversas entre homens e mulheres. Para os homens, a elevação do lazer (de quatro horas semanais ao longo de 2001 a 2015) pode ser explicada por uma redução expressiva nas horas trabalhadas no mercado em comparação com o leve aumento ocorrido nas horas dedicadas aos afazeres



domésticos, enquanto para as mulheres brasileiras a elevação nas horas de lazer (de sete horas semanais no período 2001-2015) pode ser explicada por uma redução nas horas dedicadas aos afazeres domésticos e uma queda pouco acentuada nas horas direcionadas ao trabalho no mercado. Em termos demográficos, o estudo mostra que a elevação do lazer prevaleceu entre as pessoas (homens e mulheres) com menor qualificação (ensino superior incompleto).

Uma limitação do estudo diz respeito à definição de lazer adotada, que foi feita de forma residual, isto é, o lazer foi definido como o tempo não dedicado às atividades de trabalho (remunerado e não remunerado) e de deslocamento entre casa e trabalho. O refinamento desta definição só se torna possível com a disponibilidade de pesquisas específicas sobre o uso do tempo para o Brasil, que podem contribuir de forma significativa para análise mais precisa de atividades de uso do tempo direcionadas além do mercado.

São diversas extensões possíveis para este estudo. A primeira delas é a de analisar de forma mais detalhada quais foram os principais fatores demográficos que contribuíram para as tendências das atividades de uso do tempo apresentadas neste estudo. Outra extensão trata de uma análise mais aprofundada entre renda e alocação do tempo no Brasil. Em estudo recente, Olmos (2017) sugere que, em países desenvolvidos, há um diferencial do tempo de lazer com relação à renda, com os indivíduos mais pobres desfrutando de mais lazer do que os mais ricos. Nos países em desenvolvimento, o autor sugere a relação oposta: indivíduos mais pobres em renda são também mais pobres em tempo de lazer. Neste contexto, uma investigação da evolução da desigualdade do uso do tempo também é um tema que merece atenção. Por fim, um tópico interessante para pesquisas futuras é investigar as desigualdades de gênero existentes tanto no mercado de trabalho quanto dentro da família, e avaliar o impacto destas desigualdades na alocação do uso do tempo no trabalho e, conseqüentemente, no lazer.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M.; HURST, E. Measuring leisure: the allocation of time over five decades. **Quarterly Journal of Economics**, v. 122, n. 3, p. 969-1006, Aug. 2007.
- AGUIAR, M.; HURST, E.; KARABARBOUNIS, L. Recent developments in economics of time use. **The Annual Review of Economics**, v. 4, p. 373-397, 2012.
- BECKER, G. S. A theory of the allocation of time. **Economic Journal**, v. 75, p. 493-517, 1965.
- BIRCH, E. R.; LE, A. T.; MILLER, P. W. Time use surveys. *In*: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Eds.). **Household divisions of labour**. London: Palgrave Macmillan, 2009. cap. 2.
- BROWNING, M.; CHIAPPORI, P.-A.; WEISS, Y. **Economics of the family**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- BUSSAB, W.; MORETTIN, P. **Estatística básica**. 4. ed. São Paulo: Atual, 1987.
- CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- CAMPOS, A. **Trabalho e tempo livre**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1767).

CAMPOS, A.; PHINTENER, M. Tempos sociais no Brasil: a experiência de distintos grupos etários nos anos recentes. *In*: MACAMBIRA, J.; ARAÚJO, T.; LIMA, R. (Orgs.). **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais**. Fortaleza: IDT, 2016a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Tempos sociais de jovens no Brasil urbano. *In*: SILVA, E.; BOTELHO, R. (Orgs.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016b.

GOLDIN, C. Life-cycle labour force participation of married women: historical evidence and implications. **Journal of Labour Economics**, v. 7, n. 1, p. 20-47, 1989.

GREENWOOD, J.; SESHADRI, A.; YORUKOGLU, M. Engines of liberation. **Review of Economic Studies**, v. 72, n. 1, p. 109-133, 2005.

GREENWOOD, J.; VANDENBROUCKE, G. Hours worked: long-run trends. *In*: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. (Eds.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

HECKMAN, J. Effects of child-care programs on women's work effort. **Journal of Political Economy**, v. 82, n. 2, p. 136-163, 1974.

OLMOS, P. **Time poverty in developing countries**. [s.l.]: [s.n.], 2017. Mimeografado.

PEREIRA, R. H.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1813).

UNITED NATIONS. **The Worlds Women 2015: trends and statistics**. New York: United Nations, 2015.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BECKER, G. S. **The economic approach to human behavior**. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

KOPECKY, K. **The trend in retirement**. Rochester: University of Rochester, 2005.

SOARES, C.; SABOIA, A. L. **Tempo, trabalho e afazeres domésticos: um estudo com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 e 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Texto para Discussão, n. 21).

VANDENBROUCKE, G. **A model of the trends in hours**. Rochester: University of Rochester, 2005. (Economie D'avant Garde Research Report, n. 11).

## APÊNDICE

TABELA A.1

## Estatísticas descritivas – Brasil (2001, 2008 e 2015)

Variáveis	2001				2008				2015			
	Mulheres		Homens		Mulheres		Homens		Mulheres		Homens	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Taxa de participação (%) (= taxa de participação no mercado de trabalho)	61,5	-	90,2	-	66,1	-	90,1	-	64,8	-	88,3	-
Taxa de participação em afazeres domésticos (%) (= proporção de pessoas que realizam afazeres domésticos em relação ao total)	94,2	-	45,2	-	91,0	-	48,3	-	92,8	-	54,7	-
Jornada de trabalho remunerado semanal	20,91	22,03	40,49	20,76	22,77	21,60	39,35	19,19	21,42	20,77	35,23	19,19
Jornada de trabalho não remunerado semanal	30,77	20,13	5,01	8,38	24,28	17,39	4,86	7,55	23,70	16,41	5,93	8,29
Jornada de deslocamento casa-trabalho semanal	1,84	3,30	3,44	4,30	2,11	3,62	3,50	4,45	2,28	3,81	3,48	4,32
Jornada de horas de lazer semanal	114,49	22,89	119,05	22,42	118,84	22,82	120,29	21,02	120,59	22,79	123,36	21,51
Idade	40,07	10,98	39,79	10,89	40,95	11,19	40,54	11,14	42,29	11,33	41,73	11,25
Raça (%) (1 = branco; 0 caso contrário)	57,1	-	55,1	-	52,0	-	50,0	-	47,9	-	45,8	-
Anos de estudo (%) (1 = faixa educacional; 0 c.c.)												
De 0 a 3	27,7	-	29,1	-	19,2	-	21,4	-	13,8	-	16,1	-
De 4 a 7	29,2	-	30,3	-	23,9	-	25,1	-	19,4	-	21,5	-
De 8 a 10	13,8	-	14,4	-	15,0	-	15,8	-	14,5	-	15,8	-
Mais de 11	29,3	-	26,2	-	41,9	-	37,7	-	52,4	-	46,6	-
Casada(o) (%) (1 = se tem cônjuge; 0 c.c.)	67,0	-	74,8	-	64,7	-	71,0	-	63,7	-	68,6	-
Chefe de família (%) (1 = chefe de família; 0 c.c.)	23,4	-	79,8	-	31,0	-	69,8	-	36,8	-	63,7	-
Presença de filhos (%) (1 = se tem filhos na faixa etária; 0 c.c.)												
Filhos(as) de 0 a 4 anos	19,6	-	22,1	-	15,0	-	16,4	-	13,4	-	14,3	-
Filhos(as) de 5 a 9 anos	26,2	-	24,9	-	20,7	-	19,5	-	17,1	-	15,8	-
Filhos de 10 a 14 anos	15,7	-	14,1	-	13,3	-	11,9	-	10,5	-	9,4	-
Filhas de 10 a 14 anos	15,4	-	13,8	-	12,8	-	11,3	-	10,2	-	8,9	-
Filhos de 15 a 19 anos	14,9	-	12,9	-	12,1	-	10,5	-	10,7	-	9,2	-
Filhas de 15 a 19 anos	12,9	-	11,0	-	10,4	-	8,8	-	9,5	-	7,9	-
Existência de creche na vizinhança (%) (1 = se crianças no setor censitário estão na creche; 0 = c.c.)	48,2	-	47,6	-	55,5	-	55,4	-	51,3	-	51,2	-
Presença de idoso no domicílio (%) (idoso = + de 75 anos de idade)	3,8	-	3,6	-	4,6	-	4,4	-	5,0	-	5,1	-
Presença de máquina de lavar no domicílio (%) (1 = domicílio tem máquina de lavar; 0 = c.c.)	37,6	-	35,5	-	46,3	-	43,7	-	66,4	-	64,0	-
Renda familiar <i>per capita</i> líquida (R\$)	586,77	1.135,68	326,49	736,21	660,93	1.205,52	427,45	885,23	710,77	1.171,01	490,50	858,72
Área urbana (%) (1 = residente em área urbana; 0 = c.c.)	86,7	-	84,2	-	87,5	-	85,2	-	88,3	-	86,2	-
Observações	92.927		84.921		103.585		93.642		99.089		89.286	

Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração da autora.

TABELA A.2

Coeficientes das *dummies* de ano apresentadas nos gráficos 22, 23 e 24

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra total													
Trabalho no mercado	-0,05 (0,069)	-0,38 (0,069)***	-0,18 (0,069)***	-0,31 (0,068)***	-0,40 (0,068)***	-0,42 (0,068)***	-0,07 (0,068)	-0,39 (0,068)***	-0,88 (0,070)***	-0,95 (0,069)***	-1,39 (0,069)***	-1,18 (0,069)***	-2,81 (0,070)***
Trabalho doméstico (afazeres)	-0,97 (0,055)***	-1,10 (0,055)***	-1,74 (0,055)***	-1,58 (0,054)***	-1,87 (0,054)***	-1,77 (0,054)***	-3,22 (0,054)***	-2,09 (0,054)***	-1,59 (0,055)***	-2,58 (0,055)***	-3,36 (0,055)***	-2,47 (0,055)***	-2,80 (0,055)***
Trabalho total (mer- cado + doméstico)	-1,02 (0,068)***	-1,48 (0,068)***	-1,92 (0,068)***	-1,89 (0,067)***	-2,27 (0,067)***	-2,19 (0,067)***	-3,29 (0,067)***	-2,48 (0,067)***	-2,47 (0,068)***	-3,53 (0,068)***	-4,75 (0,068)***	-3,65 (0,068)***	-5,61 (0,068)***
Horas de desloca- mento	0,04 (0,013)***	0,03 (0,013)**	0,06 (0,013)***	0,14 (0,013)***	0,13 (0,013)***	0,05 (0,013)***	0,13 (0,013)***	0,11 (0,013)**	0,22 (0,013)***	0,25 (0,013)***	0,27 (0,013)***	0,32 (0,013)***	0,24 (0,013)***
Lazer	0,99 (0,072)***	1,45 (0,072)***	1,87 (0,071)***	1,76 (0,071)***	2,14 (0,071)***	2,14 (0,071)***	3,16 (0,071)***	2,37 (0,071)***	2,25 (0,072)***	3,28 (0,072)***	4,47 (0,072)***	3,33 (0,072)***	5,36 (0,072)***
Mulheres													
Trabalho no mercado	0,02 (0,094)	-0,13 (0,094)	0,08 (0,093)	0,06 (0,092)	0,07 (0,092)	-0,08 (0,092)	0,22 (0,093)	0,00 (0,092)	-0,64 (0,094)***	-0,44 (0,094)***	-0,94 (0,094)***	-0,60 (0,094)***	-2,07 (0,095)***
Trabalho doméstico (afazeres)	-1,91 (0,077)***	-2,39 (0,077)***	-3,49 (0,076)***	-3,35 (0,075)***	-3,89 (0,075)***	-3,49 (0,076)***	-5,67 (0,076)***	-4,00 (0,075)***	-2,94 (0,077)***	-4,80 (0,077)***	-5,83 (0,077)***	-4,84 (0,077)***	-5,56 (0,077)***
Trabalho total (mer- cado + doméstico)	-1,89 (0,097)***	-2,52 (0,097)***	-3,42 (0,096)***	-3,29 (0,095)***	-3,82 (0,095)***	-3,57 (0,095)***	-5,45 (0,095)***	-4,00 (0,095)***	-3,58 (0,097)***	-5,23 (0,097)***	-6,77 (0,097)***	-5,44 (0,097)***	-7,63 (0,097)***
Horas de desloca- mento	0,03 (0,016)**	0,05 (0,016)***	0,07 (0,015)***	0,12 (0,015)***	0,14 (0,015)***	0,08 (0,015)***	0,13 (0,015)***	0,14 (0,015)***	0,29 (0,016)***	0,27 (0,016)***	0,28 (0,016)***	0,33 (0,016)***	0,26 (0,016)***
Lazer	1,85 (0,102)***	2,47 (0,102)***	3,34 (0,101)***	3,17 (0,100)***	3,68 (0,100)***	3,49 (0,100)***	5,32 (0,100)***	3,86 (0,100)***	3,38 (0,102)***	4,97 (0,102)***	6,49 (0,102)***	5,11 (0,102)***	7,37 (0,103)***

(Continua)

(Continuação)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	
						Homens								
Trabalho no mercado	-0,15 (0,091)*	-0,67 (0,090)***	-0,48 (0,090)***	-0,77 (0,089)***	-1,03 (0,089)***	-1,02 (0,089)***	-0,62 (0,089)***	-1,03 (0,089)***	-1,54 (0,091)***	-1,93 (0,091)***	-2,33 (0,091)***	-2,25 (0,091)***	-4,09 (0,091)***	
Trabalho doméstico (afazeres)	0,11 (0,039)***	0,36 (0,039)***	0,24 (0,038)***	0,49 (0,038)***	0,57 (0,038)***	0,56 (0,038)***	-0,05 (0,038)***	0,48 (0,038)***	0,65 (0,039)***	0,65 (0,039)***	0,22 (0,039)***	0,99 (0,039)***	1,15 (0,039)***	
Trabalho total (mercado + doméstico)	-0,03 (0,093)	-0,31 (0,093)***	-0,24 (0,093)***	-0,28 (0,092)***	-0,46 (0,092)***	-0,46 (0,092)***	-0,66 (0,092)***	-0,55 (0,092)***	-0,88 (0,094)***	-1,28 (0,093)***	-2,11 (0,094)***	-1,26 (0,093)***	-2,95 (0,094)***	
Horas de deslocamento	0,03 (0,020)*	0,00 (0,020)	0,04 (0,020)*	0,14 (0,020)***	0,10 (0,020)***	-0,03 (0,020)	0,08 (0,020)***	0,03 (0,020)	0,16 (0,020)***	0,16 (0,020)***	0,19 (0,020)***	0,23 (0,020)***	0,15 (0,020)***	
Lazer	0,00 (0,100)	0,30 (0,100)***	0,20 (0,099)**	0,14 (0,098)	0,35 (0,098)***	0,49 (0,098)***	0,58 (0,099)***	0,52 (0,098)***	0,72 (0,100)***	1,12 (0,100)***	1,92 (0,101)***	1,03 (0,100)***	2,80 (0,101)***	

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.

2. \*, \*\* e \*\*\* referem-se ao nível de significância dos coeficientes de 10%, 5% e 1%, respectivamente.



# OS HOMENS MADUROS QUE NÃO TRABALHAM NEM SÃO APOSENTADOS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DA PNAD CONTÍNUA

Ana Amélia Camarano<sup>1</sup>  
Daniele Fernandes<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em geral, associa-se a saída “precoce” da população masculina do mercado de trabalho à aposentadoria em idades ainda consideradas jovens. Embora isto também ocorra no Brasil, existem outros fatores que têm levado a uma saída precoce. Por exemplo, entre 1993 e 2013, observou-se um crescimento no número de homens de 50 a 59 anos que não trabalhavam, não procuravam trabalho e não eram aposentados nem pensionistas, denominados nem-nem (Camarano e Carvalho, 2015).

Essa constatação chamou a atenção pelo fato de que a literatura aponta que o trabalho é o evento social mais importante da vida dos homens, e os contratos tradicionais de gênero estabelecem os papéis de provedor para eles e de cuidadora para as mulheres. Esse crescimento sugere, entre outros fatores, mudanças nas relações de gênero, pois se observou uma diminuição na proporção desses homens na condição de chefes de família e um aumento na de cônjuges e na de homens morando com os pais. Isto pode ser reflexo das dificuldades experimentadas por eles na inserção no mercado de trabalho, dada, também, à sua baixa escolaridade, o que o requer uma maior participação das mulheres (Camarano e Carvalho, 2015).

Essa tendência é contraditória com o novo regime demográfico e com o déficit da previdência. A saída mais tarde das atividades econômicas é um requisito importante para minimizar os desafios trazidos pela redução da força de trabalho e pelo envelhecimento populacional e aliviar a crise fiscal previdenciária. Acredita-se que essa situação sugere um desequilíbrio entre as habilitações e as capacidades da população ativa com as necessidades do mercado de trabalho. Preconceitos por parte dos empregadores com relação à mão de obra mais velha têm sido um dos principais fatores utilizados para explicar esse desequilíbrio.

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

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <daniele.fernandes@ipea.gov.br>.

Os preconceitos são resultados, na maioria das vezes, de percepções negativas a respeito das condições de saúde da mão de obra mais velha, bem como de uma produtividade mais baixa. Se, por um lado, a idade leva a um aumento da responsabilidade, da experiência e da autonomia dos trabalhadores, ela pode resultar, também, em uma diminuição das capacidades aeróbica, muscular, termorregulatória e cognitiva, o que poderá alterar a capacidade de trabalho. No entanto, o envelhecimento também depende de variáveis individuais, como genética, trajetórias de vida, antecedentes patológicos e meio ambiente. Por outro lado, é sabido que as coortes mais velhas têm uma escolaridade mais baixa comparativamente às mais jovens, o que pode resultar em uma produtividade mais baixa.

Assumindo que, em 2050, 53,5% da população brasileira de 15 anos ou mais terá 50 anos ou mais, passam a ser requeridas ações para eliminar as barreiras que inibem a participação da população mais velha nas atividades econômicas.

O objetivo deste trabalho é o de fazer uma análise exploratória sobre a situação dos homens brasileiros de 50 a 59 anos que não trabalhavam nem procuravam trabalho e que nem eram aposentados nem pensionistas em 2016, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como esta fonte não traz informações sobre condições de saúde, uma breve avaliação destas será feita com base na Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2013, também do IBGE, muito embora se reconheça que estas fontes não são comparáveis. Para medir não trabalhar e não procurar trabalho, utilizou-se o conceito de população economicamente ativa (PEA). Entre os não aposentados, incluiu-se, também, pessoas que não recebiam pensão por morte.

O trabalho está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A seção 2 analisa as características dos homens brasileiros de 50 a 59 anos que não estavam na força de trabalho e não eram aposentados no ano de 2016, aqui denominados de nem-nem. A seção 3 busca inferir se o fenômeno dos nem-nem está sinalizando alguma mudança nas relações de gênero. Na seção 4, são analisadas as condições de saúde destes, tentando inferir se a sua saída “precoce” derivaria das suas condições de saúde. Na seção 5 descreve-se a inserção desses indivíduos nas famílias, comparando com as condições dos que vivenciavam outros papéis sociais. Em seguida, na seção 6, apresenta-se uma síntese dos resultados.

## 2 ALOCAÇÃO DO TEMPO: TRABALHO, APOSENTADORIA E...

Muito embora os dados da Pnad Contínua não sejam comparáveis aos das anteriores, pode-se inferir um crescimento de homens nem-nem na faixa etária de 50 a 59 anos. Constituíam, em 1993, 4,3% do total de homens nesta faixa; em 2013 passaram a constituir 8,6%; e, em 2016, estavam em 9,5%. Contudo, embora a proporção de mulheres nessa categoria seja predominante, a proporção comparável diminuiu de 41,0% para cerca de 32,0%, tanto em 2013 quanto em 2016. Caso sejam somados os desocupados nesta categoria, as referidas proporções aumentam para 13,8% e 34,9%, homens e mulheres, respectivamente, em 2016. Isto sugere que esses homens não cumpriram o requisito para se aposentarem e experimentavam dificuldades para se inserir em alguma atividade econômica.

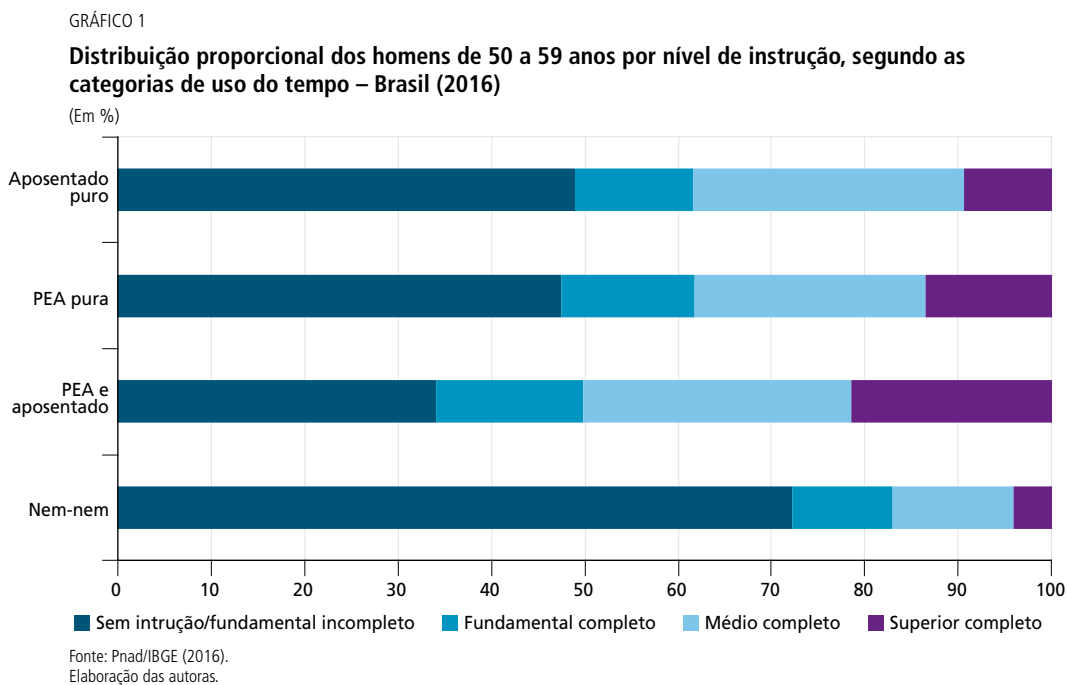
A questão levantada neste trabalho é entender a situação dos homens de 50 a 59 anos que não participavam de nenhum dos dois eventos típicos desta faixa etária, aposentadoria



e especialmente o mercado de trabalho. Nesta nota não foram consideradas as mulheres, embora estas compunham a grande maioria desse segmento, pois se acredita que exista um forte componente de gênero nesse fenômeno. Assume-se que uma parte dessas mulheres tenha constituído família e esteja desempenhando o papel tradicional de mãe e dona de casa.

Entre as dificuldades para a inserção dos homens mais velhos na atividade econômica, citam-se os preconceitos com relação ao trabalho destas pessoas. Embora tenham mais experiência profissional que os mais jovens, têm mais dificuldades de acompanhar as mudanças tecnológicas, as taxas de absenteísmo no trabalho são mais elevadas devido a morbididades, têm menos força física etc. A sua escolaridade mais baixa sugere uma alocação maior em atividades que demandem mais força física.

O gráfico 1 apresenta a distribuição percentual dos homens brasileiros de 50 a 59 anos por nível de instrução segundo as quatro categorias de uso do tempo em 2016. Estas categorias são: não participar da PEA e não ser aposentado nem pensionista (nem-nem); participar da PEA e ser aposentado e/ou pensionista; participar da PEA e não ser aposentado nem pensionista; e não participar da PEA e ser aposentado e/ou pensionista. Em 2016, a mais baixa escolaridade foi observada para os nem-nem e a mais alta para os que estavam na PEA e eram aposentados. Enquanto 72,3% dos nem-nem não tinham nenhuma instrução ou apenas o fundamental incompleto, a proporção comparável para os aposentados que também faziam parte da PEA foi de 34,1%. Já 21,4% destes homens tinham curso superior completo e apenas 4,1% dos nem-nem estavam nesta condição. A menor escolaridade pode, também, ser um fator para explicar as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Camarano *et al.* (2013) mostraram que uma maior escolaridade leva a uma participação mais elevada nas atividades econômicas por parte das pessoas em idades mais avançadas. O mais elevado custo de oportunidade na saída do mercado de trabalho gerado pela maior escolaridade pode explicar a volta do aposentado ao mercado de trabalho. Isto representa aproximadamente um terço dos aposentados.



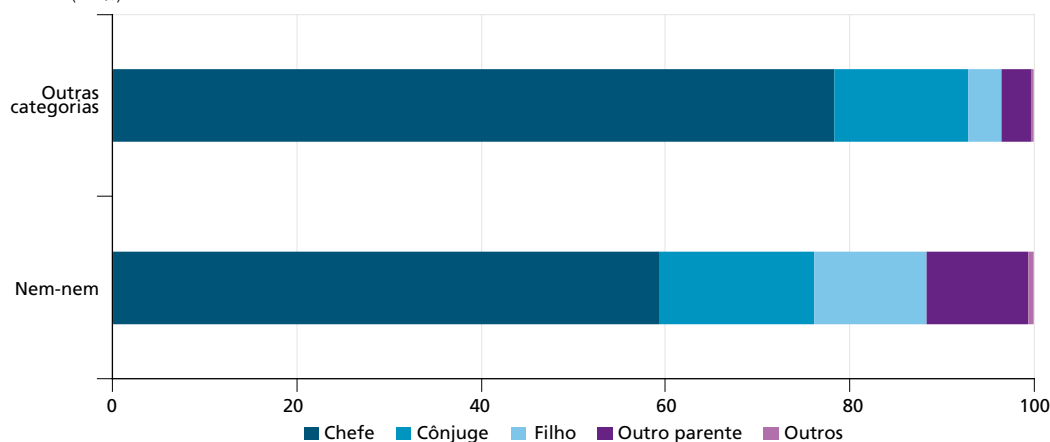
### 3 MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DE GÊNERO?

Esta seção busca inferir se esse crescimento dos nem-nem está levando a uma mudança nas relações de gênero. Os contratos tradicionais de gênero estabelecem que cabe ao homem trabalhar para prover a família e às mulheres cuidar dos membros dependentes. Um dos indicadores utilizados nesta investigação é a condição na família, que foi comparada à dos demais homens da mesma faixa etária classificados nas três outras categorias. Estas foram agrupadas em apenas uma para facilitar a comparação (gráfico 2). A unidade de análise aqui utilizada é o domicílio, embora o trabalho refira-se quase sempre à família. Para uma discussão do conceito de família e domicílio, consulte Medeiros (2002).

GRÁFICO 2

**Distribuição proporcional dos homens de 50 a 59 anos por condição no domicílio, segundo as categorias de uso do tempo – Brasil (2016)**

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE (2016).  
Elaboração das autoras.

Entre os homens nem-nem, predominavam os chefes de família (59,3%), mas em proporção inferior à das demais categorias (78,3%). Esta diferença foi compensada pela maior proporção de nem-nem na condição de cônjuges, filhos e outros parentes, especialmente nas duas últimas situações. Isto sugere que, no caso de separações e/ou pela falta de trabalho/renda, esses homens voltam para a casa dos pais. Outra característica da vida adulta é a saída da casa dos pais e a constituição de um domicílio próprio. Pergunta-se, portanto, o que significa essa volta ou não saída. Outro ponto a ser salientado é que dos homens nem-nem cônjuges, 76,0% tinham uma esposa com rendimentos, dos quais 60% eram oriundos do trabalho.

A Pnad Contínua investigou também se os indivíduos pesquisados haviam realizados alguma tarefa de cuidados a moradores do mesmo domicílio, seja em crianças, seja em idosos, enfermos ou pessoas com necessidades especiais. Foi também discriminada a idade do indivíduo cuidado. Entre os nem-nem, 14,5% dos homens e 27,3% das mulheres declararam realizar alguma atividade de cuidado (tabela 1). A proporção de homens nas demais categorias não diferiu muito da observada entre os nem-nem, e também foi inferior à das mulheres nos dois casos. Para estas, ser nem-nem afeta a proporção de cuidar. A grande maioria declarou cuidar de pessoas de 6 a 14 anos, independentemente do sexo e da situação quanto ao uso do tempo, à exceção dos homens nem-nem, que declararam uma proporção ligeiramente superior que cuida da população com 60 anos ou mais.

TABELA 1

**Proporção da população de 50 a 59 anos que declarou exercer alguma atividade de cuidado aos moradores do domicílio e doméstica por quem cuidou, segundo o sexo e a categoria de uso do tempo – Brasil (2016)**

	Homens		Mulheres	
	Nem-nem	Outras	Nem-nem	Outras
Atividades de cuidado (%)	14,5	15,0	27,3	21,6
0 a 5 anos (%)	23,9	25,4	22,0	20,0
6 a 14 anos (%)	28,0	42,5	28,0	27,9
15 a 59 anos (%)	21,7	20,8	21,4	17,5
60 anos ou mais (%)	29,3	10,4	19,8	19,1
Trabalho doméstico (%)	66,0	79,7	93,4	94,4
Número de horas trabalhadas	14,1	11,1	27,9	21,0

Fonte: Pnad/IBGE (2016).  
Elaboração das autoras.

A Pnad Contínua investigou também a realização de trabalho doméstico. No caso em estudo, embora os homens participem, também, das tarefas domésticas, a proporção de mulheres que o fazem é bem maior, independentemente da categoria de uso do tempo. Além disso, uma proporção mais elevada de homens que estavam nas demais categorias reportou realizar atividades domésticas comparativamente aos nem-nem (79,7% e 66,0%, respectivamente). Entretanto, considerando o número de horas trabalhadas semanalmente, os homens nem-nem reportaram um número maior do que os demais (14,1 e 11,1). De qualquer forma, estes números são aproximadamente a metade do reportado pelas mulheres. Esta informação refere-se ao número de horas trabalhadas nas duas atividades conjuntamente (atividades de cuidado e trabalho doméstico).

Sintetizando, as informações analisadas não permitem inferir se o fenômeno nem-nem está relacionado a mudanças nas relações de gênero. Mesmo não trabalhando, os homens participam em proporções bem menores nas atividades de cuidar e nas domésticas do que as mulheres.

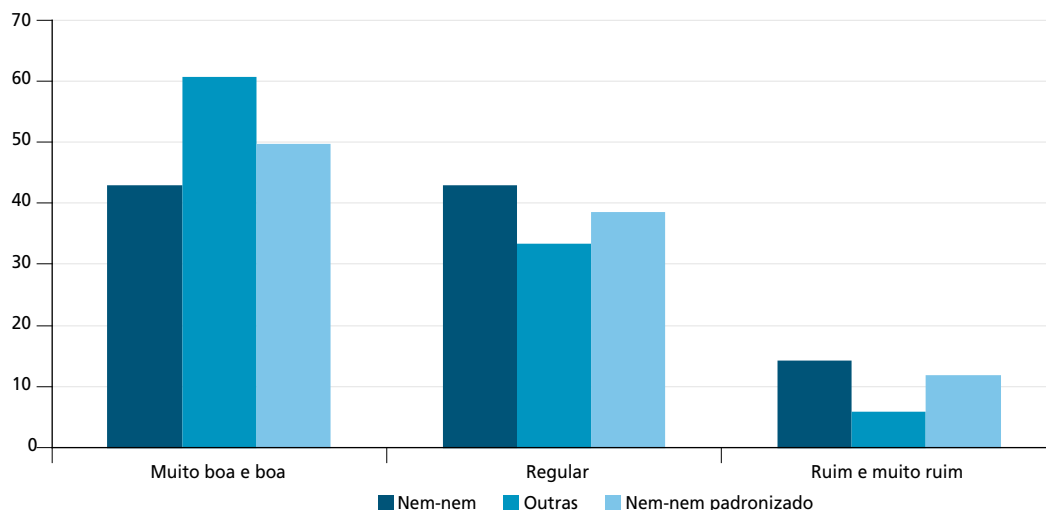
#### 4 PIORES CONDIÇÕES DE SAÚDE?

Para inferir se os nem-nem não estão participando do mercado de trabalho porque estão em piores condições de saúde, recorreu-se às informações da PNS de 2013. O gráfico 3 apresenta a distribuição proporcional dos homens de 50 a 59 anos pela autodeclaração de saúde segundo o uso do tempo. Os nem-nem reportaram piores condições de saúde do que os demais. Isto pode ser explicado, em parte, pela sua mais baixa escolaridade, que afeta, também, as suas condições de saúde. Para eliminar este problema, apresenta-se, no mesmo gráfico, a mesma distribuição proporcional dos nem-nem pela autodeclaração das condições de saúde, assumindo que estes teriam a mesma escolaridade dos demais, ou seja, padronizados pela escolaridade. Neste caso, a proporção dos nem-nem com boa saúde aumentaria e a dos com saúde ruim ou regular diminuiria. Ou seja, diferenças na escolaridade explicam parte das diferenças nas condições de saúde entre essas categorias. Como as informações são *cross-section*, não se sabe se as diferenças levaram à saída precoce ou se estas condições pioraram após a saída do trabalho.

GRÁFICO 3

### Distribuição proporcional da população masculina de 50 a 59 anos por autodeclaração de saúde, segundo as categorias de uso do tempo – Brasil (2013)

(Em %)



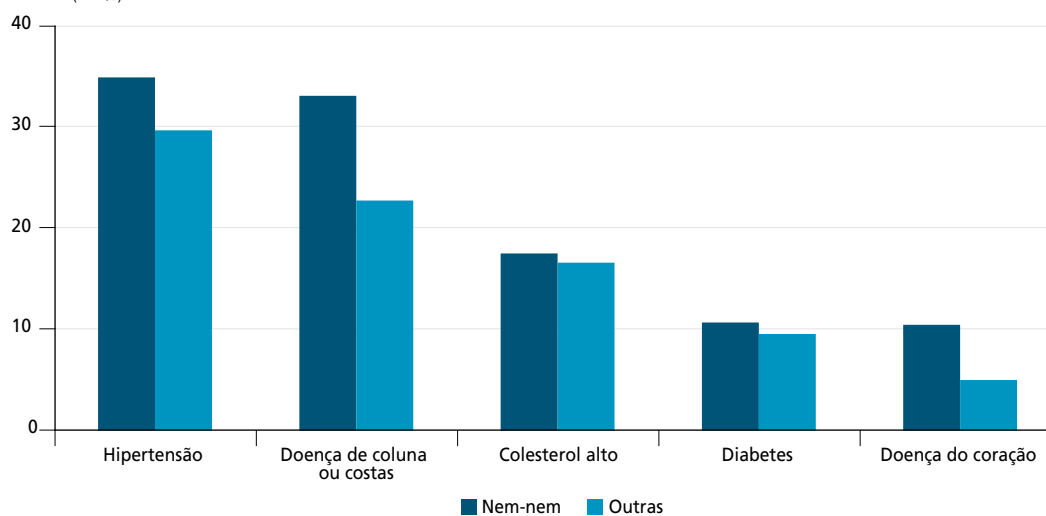
Fonte: PNS/IBGE (2013).  
Elaboração das autoras.

Foi possível também conhecer a proporção dos homens brasileiros que declarou ter pelo menos uma doença crônica. Foram os nem-nem que reportaram a mais elevada proporção (73,5%), comparados aos homens nas outras categorias (58,6%), consistentemente com a autodeclaração de saúde. O gráfico 4 apresenta a proporção de homens brasileiros com as cinco mais importantes das 12 doenças pesquisadas. Em todas elas, os nem-nem declararam uma proporção mais elevada do que os demais. As maiores diferenças relativas foram nas doenças do coração e nas de coluna ou costas. É possível que estas doenças diminuam a capacidade laboral, principalmente de pessoas com escolaridade mais baixa. Para estas pessoas, as ocupações predominantes são as que requerem força física.

GRÁFICO 4

### Proporção de homens de 50 a 59 anos com doenças crônicas pelas cinco doenças mais citadas, segundo o uso do tempo – Brasil (2013)

(Em %)



Fonte: PNS/IBGE (2013).  
Elaboração das autoras.

## 5 CONDIÇÕES DE VIDA DOS NEM-NEM

A tabela 2 mostra que os homens que não trabalhavam nem eram aposentados estavam inseridos em famílias cujo rendimento médio domiciliar, tanto total quanto *per capita*, era bem mais baixo do que o das famílias que tinham homens de 50 a 59 anos nas outras categorias. O valor do rendimento médio *per capita* dos primeiros domicílios equivalia a 60% do rendimento dos domicílios onde moravam os demais homens. Em ambos os casos, a principal fonte de rendimento era o trabalho, o que é compatível com o momento no ciclo vital dos chefes, cuja idade média não ultrapassou os 57 anos. Esta contribuição era mais baixa nos domicílios dos nem-nem, em parte porque o número de pessoas que trabalhavam nestes domicílios era menor, uma diferença de 0,6 pessoa. Isto pode, talvez, ser explicado pelo menor número de mulheres na PEA, 0,8 a menos do que nos domicílios sem nem-nem. No entanto, as famílias com nem-nem são maiores. Isto significa uma maior dependência sobre a renda dos que trabalham e/ou sobre os benefícios sociais. A contribuição de doações de membros não residentes nos domicílios era muito baixa nos dois casos.

TABELA 2

### Algumas características dos domicílios com homens de 50 a 59 anos, segundo as categorias de uso do tempo – Brasil (2016)

Características	Com pelo menos um homem que não é PEA nem aposentado/pensionista	Sem nem-nem
Número médio de moradores	3,3	2,9
Idade média do chefe	57,0	56,1
Rendimentos (em R\$)		
Rendimento médio domiciliar	2.735,26	4.042,06
Rendimento médio <i>per capita</i> dos domicílios que têm homens na categoria estudada	811,2	1.358,3
Fontes de rendimento dos chefes (%)		
Trabalho	66,2	69,4
Aposentadoria/pensão	25,3	26,9
Aluguel	5,4	2,4
Doações	1,1	0,7
Outros rendimentos <sup>1</sup>	1,9	0,6
Contribuição da renda dos membros nos domicílios (%)		
Chefe	61,6	52,5
Cônjuge	9,9	24,3
Filho	22,5	17,1
Outro parente e outro membro	6,1	6,1
Participação na PEA		
Número médio de pessoas que fazem parte da PEA	1,3	1,9
Número médio de mulheres que fazem parte da PEA	0,3	1,1
Número médio de pessoas aposentadas/pensionistas no domicílio	0,4	0,6

Fonte: Pnad/IBGE (2016).

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Bolsa Família e outros programas sociais.

Aproximadamente dois terços da renda dos domicílios dos nem-nem era oriunda da renda do chefe, proporção maior do que a observada para os demais. A segunda contribuição importante na renda dos domicílios com -nem-nem era dos filhos (22,6%). Nas demais famílias, foram os cônjuges que apresentaram a maior contribuição.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a saída mais cedo do mercado de trabalho pelos homens brasileiros não está associada apenas à aposentadoria “precoce”. Cerca de 10% dos homens de 50 a 59 anos não trabalhavam e não eram aposentados nem pensionistas. Isto sinaliza para uma dificuldade do mercado de trabalho de absorvê-los. As informações da PNS mostram que os homens nem-nem apresentavam condições de saúde inferiores aos demais, e também uma proporção mais elevada de doenças crônicas. Algumas destas, como dores nas costas ou na coluna, podem incapacitar para o trabalho, principalmente naquelas ocupações que demandam mais força física. É comum encontrar homens de baixa escolaridade nestas ocupações, o que seria o caso dos nem-nem.

A literatura aponta que o trabalho é o evento social mais importante da vida dos homens, pois os contratos tradicionais de gênero estabelecem os papéis de provedor para eles e de cuidadora para as mulheres. Eventos ligados ao mercado de trabalho, como escola e aposentadoria, definem as fases da sua vida. Nesse caso, pergunta-se como se pode entender essa não inserção em nenhum desses eventos. Não se encontrou nenhuma evidência de mudanças nas relações de gênero, apesar de se ter observado uma menor proporção de homens nem-nem chefes de família e uma maior de cônjuges e filhos, comparativamente aos demais. Mas a proporção de homens que declarou dedicar-se a atividades de cuidados não diferiu muito entre os não nem-nem e foi inferior à das mulheres. Em relação aos afazeres domésticos nos dois casos, a proporção de homens nem-nem foi inferior à dos demais, mas o número médio de horas trabalhadas foi ligeiramente maior.

A tendência aqui analisada age em sentido contrário ao requerido pelo novo regime demográfico. A saída mais tarde do mercado de trabalho é um requisito importante para contrabalançar os desafios trazidos pela redução da oferta de força de trabalho e pelo envelhecimento populacional. Muito embora as patologias do envelhecimento estejam ocupando um espaço menor no ciclo da vida (relativo e absolutamente), isto não tem acontecido de forma uniforme na sociedade brasileira. Ou seja, o prolongamento do tempo de vida potencial de trabalho tem ocorrido de forma desigual.

Também, de forma desigual vem ocorrendo o aumento da escolaridade da população brasileira. Embora a análise feita nesta nota tenha sido bastante exploratória, ela sugere a importância da escolaridade no uso do tempo dos homens brasileiros. Enquanto os mais escolarizados participavam simultaneamente nos dois eventos típicos dessa fase da vida, os menos não participavam em nenhum. Também reforça o papel da escolaridade nas condições de saúde. Acredita-se que as novas coortes serão mais escolarizadas, mas o mercado de trabalho tem exigido uma mão de obra cada vez mais qualificada para lidar com os rápidos avanços da tecnologia. Isto requer que as políticas públicas atuem no sentido de promover uma inserção adequada desses indivíduos no mercado de trabalho. Ou seja, políticas de capacitação continuada, de saúde ocupacional, de redução de preconceitos, entre outras.

**REFERÊNCIAS**

CAMARANO, A. A.; CARVALHO, D. F. O que estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 9, p. 2757-2764, 2015.

CAMARANO, A. A. *et al.* **Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1890).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013**: percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas – microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) 2016**: resultado anual – microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

MEDEIROS, M. **O levantamento de informações sobre as famílias nas Pnads de 1992 a 1999**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 860).

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. O que estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 57, p. 21-30, 2014.





# UMA INTERPRETAÇÃO PARA A FORTE ACELERAÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO ENTRE OS JOVENS

Carlos Henrique Leite Corseuil<sup>1</sup>  
Katcha Poloponsky<sup>2</sup>  
Maira Albuquerque Penna Franca<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A análise da conjuntura do mercado de trabalho nos anos mais recentes tem destacado um forte aumento na taxa de desemprego. Os jovens têm sido apontados como um dos grupos mais afetados por esse aumento no desemprego. Esse fato não chega a ser surpreendente se analisarmos outras experiências de aceleração do desemprego, tanto no Brasil quanto em outros países. Há um certo consenso na literatura sobre uma maior sensibilidade dos jovens ao ciclo econômico. Porém, ainda não há consenso sobre as causas dessa maior sensibilidade.

Nesta nota procuramos explorar possíveis explicações para o expressivo aumento recente da taxa de desemprego dos jovens brasileiros. Além de subsidiar possíveis ações de políticas públicas no Brasil, a nossa análise visa também contribuir para o debate mais amplo sobre a maior sensibilidade dos jovens ao ciclo econômico.

A nossa estratégia passa pela desagregação dos indicadores para jovens por subgrupos etários. Conforme argumentaremos, esses subgrupos seriam, em tese, afetados de forma diferenciada, conforme as diferentes causas que abordaremos para a subida no desemprego.

Antes disso, apresentaremos a evolução recente da taxa de desemprego dos jovens, que vem a ser o ponto de partida de nossa análise. Utilizaremos os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O período de análise será compreendido entre o primeiro trimestre de 2012 e o terceiro trimestre de 2017.

O gráfico 1 apresenta a evolução da taxa de desemprego para os jovens de 15 a 29 anos. De 2012 a 2014, o valor da taxa de desemprego entre os jovens oscilou em torno de 13%. A partir do primeiro trimestre de 2015, o desemprego seguiu

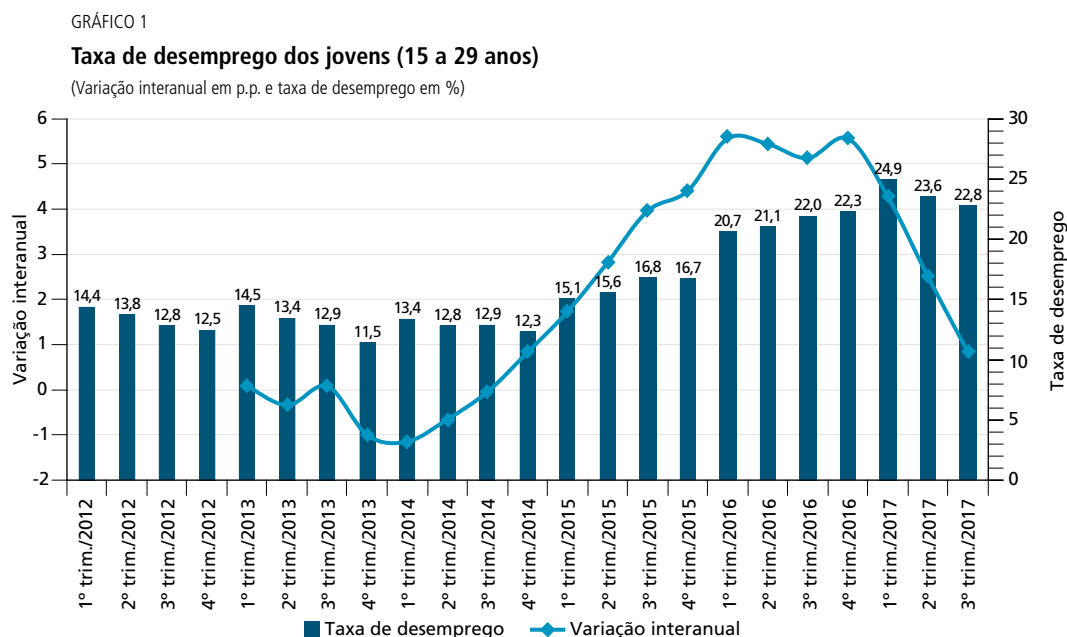
1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <carlos.corseuil@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador no Ipea. *E-mail*: <katcha.poloponsky@ipea.gov.br>.

3. Doutoranda na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora no Ipea. *E-mail*: <maira.franca@ipea.gov.br>.

uma trajetória de crescimento elevado e contínuo, passando de 15%, nesse período, para 25% no mesmo trimestre de 2017, um aumento de 10 pontos percentuais (p.p.) em dois anos. Vale destacar que, em 2017, a taxa mostra sinais de recuo. Após registrar, no primeiro trimestre de 2017, o maior valor no horizonte temporal coberto pelo gráfico, verificam-se duas quedas consecutivas e a taxa de desemprego vai para 22,8% no terceiro trimestre de 2017, interrompendo a trajetória de crescimento observada desde 2015.

Em termos absolutos, a população desocupada entre os jovens aumentou em 67% entre o primeiro trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2017, passando de 4,55 milhões de desempregados para 7,61 milhões. No terceiro trimestre de 2017, verifica-se uma redução de 8,5% no número de desocupados em relação ao observado no primeiro trimestre do mesmo ano.



## 2 HIPÓTESES MOTIVADAS POR ATITUDES DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO

### 2.1 O jovem como trabalhador adicional em um contexto recessivo

Uma hipótese muito em voga em outros episódios recentes de subida brusca do desemprego dos jovens é centrada em um maior empenho dos jovens para buscar emprego em ambiente recessivo. Essa maior disposição do jovem para se integrar no mercado de trabalho viria compensar uma piora na situação dos adultos. Dessa forma, convencionou o termo “trabalhador adicional” para se referir à hipótese em questão. Ou seja, para tentar manter um padrão de consumo estável na família, os choques negativos no mercado de trabalho absorvido pelos membros da família de idade mais avançada seriam compensados pela inserção de membros mais jovens que se mantinham

até então fora do mercado de trabalho (ou que já tinham um envolvimento parcial e tentariam aumentar a frequência do trabalho em suas vidas).<sup>4</sup>

De acordo com essa hipótese, a taxa de participação dos jovens deveria subir em um contexto recessivo. Além disso, se uma parcela significativa dos jovens que estariam entrando na força de trabalho não conseguir um emprego de imediato, então haveria uma pressão para o desemprego dos jovens subir concomitantemente a subida da taxa de participação.

## 2.2 O jovem preferindo a escola ao trabalho em um contexto recessivo

Uma hipótese alternativa sobre o envolvimento do jovem no mercado de trabalho em um contexto recessivo seria motivada por teorias que têm esse envolvimento como resultado de uma escolha feita entre a dedicação aos estudos e/ou ao trabalho. Essa escolha seria feita comparando os respectivos benefícios dessas atividades. Considera-se que o benefício da escola consiste em uma melhor perspectiva de envolvimento futuro no mercado de trabalho. Dessa forma, pode-se dizer que esse benefício, quando avaliado no presente, tende a variar relativamente menos com o ciclo econômico do que o benefício do trabalho no presente. Sendo assim, em um contexto recessivo, o trabalho no presente tende a ter sua atratividade reduzida e a escolha dos jovens tenderia a pender para a escola.

De acordo com essa hipótese, a taxa de participação dos jovens tenderia a cair, o que pressionaria para baixo as taxas de desemprego. Assim, mesmo em um ambiente recessivo, não seriam esperados aumentos bruscos da taxa de desemprego quando esse tipo de comportamento do jovem tiver um papel de destaque na determinação da evolução do desemprego.

## 2.3 O que dizem os dados?

A análise dos dados estratificados por faixas etárias mais estreitas pode ser útil para checar a relevância das hipóteses citadas anteriormente. Por um lado, é de se esperar que a “competição” entre escola e trabalho pelo tempo do jovem seja mais premente para jovens na adolescência. Por outro lado, a tentativa de assumir um protagonismo maior para suprir as necessidades familiares tenderia a ser mais natural, ou mesmo até mais eficaz, entre jovens que já ingressaram na vida adulta.

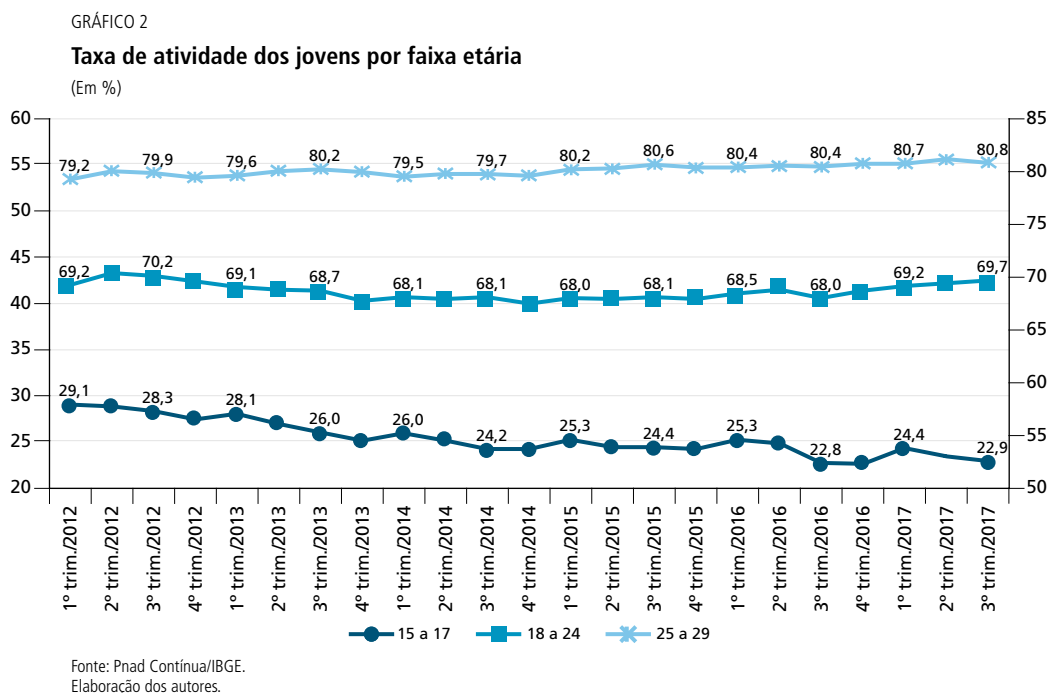
Sendo assim, dividiremos a faixa etária de 15 a 29 anos em três subgrupos: 15 a 17, 18 a 24, e 25 a 29 anos de idade. Como os mecanismos teóricos considerados anteriormente passam por movimentos na taxa de participação, mostraremos primeiro a evolução recente desse indicador para esses três subgrupos etários. Essa evolução aparece no gráfico 2. O primeiro aspecto a ser notado é a marcante diferença no nível da taxa de participação entre os três grupos considerados, com essa taxa crescendo com a idade.

---

4. Originalmente essa hipótese era empregada para analisar o comportamento de cônjuges, sobretudo mulheres, em períodos de recessão nos anos 1960 e 1970. Ver Lundberg (1985) para os Estados Unidos, enquanto Sedlacek e Santos (1991) transpõem o debate para o Brasil analisando dados dos anos 1980. Em virtude do aumento expressivo nas taxas de participação das mulheres desde então, alguns autores passaram a adaptar a mesma hipótese para os jovens. No Brasil, cabe mencionar esse tipo de análise centrada nos jovens tendo sido feita por Duryea, Lam e Levison (2007) e Oliveira, Rios-Neto e Oliveira (2014). Também é digno de menção o pioneirismo de Jatobá (1994), que já havia contemplado, para além das mulheres, os jovens como um grupo passível de ser afetado pelo comportamento de trabalhador adicional.

A diferença mais marcante fica por conta do grupo mais novo, que inclusive tem sua escala de valores deslocada para o eixo secundário.

O nosso foco aqui será o contraste na evolução desses indicadores no período de aceleração do desemprego, que, conforme ilustrado no gráfico 1, ocorreu entre o final de 2014 e o início de 2017. No período entre os primeiros trimestres de 2015 e de 2017, a taxa de participação do subgrupo de 15 a 17 anos registrou uma queda expressiva de mais de 1 p.p. por ano, passando de 25,3% para 22,9%. Esse movimento parece corroborar o fato de os jovens dessa faixa etária passarem a considerar o mercado de trabalho como uma alternativa menos atrativa de alocação para o seu tempo.



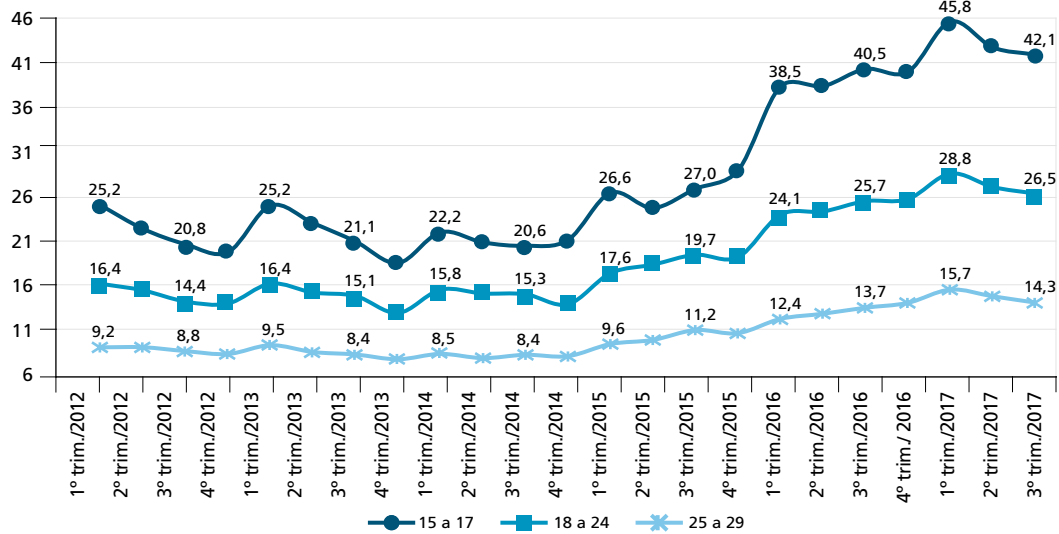
É interessante notar que não há registro de queda na taxa de participação dos outros dois subgrupos etários no mesmo período. Para os jovens de 18 a 24 anos, esse indicador sobe de 68,0% para 69,7% entre os primeiros trimestres de 2015 e 2017. Um movimento de subida também é registrado para a taxa de participação dos jovens de 25 a 29, porém de forma menos expressiva (de 80,2% para 80,8%). Ou seja, para os jovens que já iniciaram a vida adulta houve de fato uma intensificação da busca por emprego em um contexto recessivo, compatível com a hipótese de trabalhador adicional.

Tendo o respaldo dos dados no que diz respeito à atitude dos jovens perante um contexto recessivo, cabe se perguntar o quanto que essa atitude contribui para a evolução do desemprego dos respectivos grupos de jovens. Cabe lembrar que a diminuição na taxa de participação nos jovens mais novos pressionaria para baixo a taxa de desemprego desse grupo, enquanto o aumento da taxa de participação entre os jovens adultos tenderia a pressionar para cima as respectivas taxas de desemprego.

O gráfico 3 evidencia um crescimento de quase 20 p.p. no desemprego dos adolescentes de 15 a 17 anos, que passa de 26,6%, no primeiro trimestre de 2015, para 45,8% no mesmo trimestre de 2017. Nos demais grupos verificou-se uma elevação menos abrupta do desemprego. No mesmo período, a taxa de desemprego dos jovens de 18 a 24 anos subiu 11 p.p., chegando a 28,8% no primeiro trimestre de 2017, e a dos jovens adultos subiu 6 p.p., chegando a 15,7%.

Sendo assim, mesmo que pelo lado da oferta a redução na participação dos jovens adolescentes tenha contribuído de certa forma para atenuar a subida do desemprego, algum outro determinante vem dominando a evolução do desemprego.

GRÁFICO 3  
Taxa de desemprego dos jovens por faixa etária  
(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.  
Elaboração dos autores.

### 3 ENTÃO POR QUE O DESEMPREGO SOBE (E MUITO) ENTRE OS MAIS NOVOS?

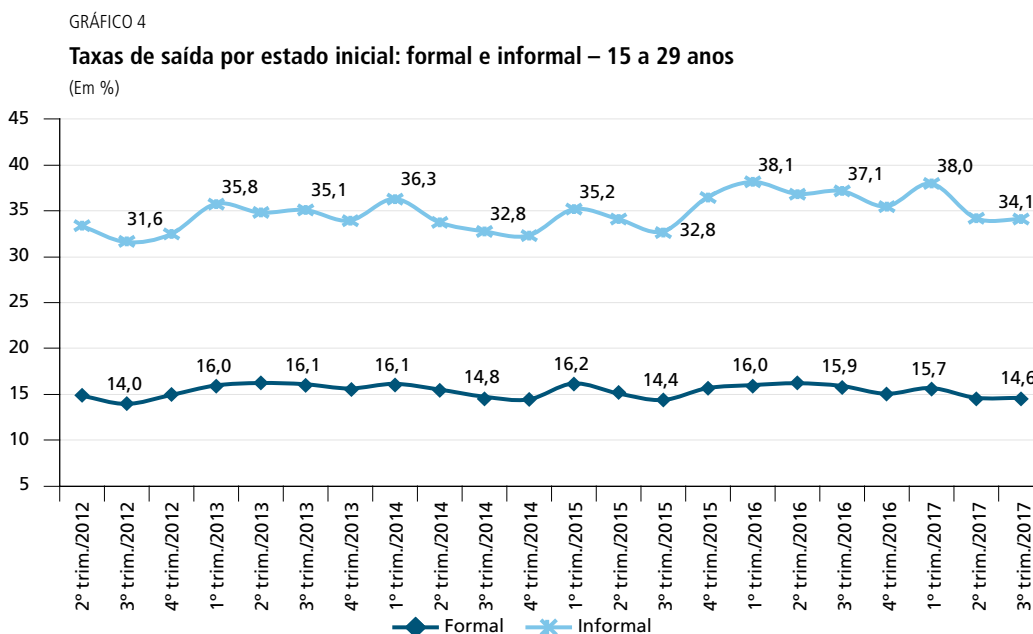
Os resultados anteriores sugerem que o maior aumento na taxa de desemprego entre os jovens foi registrado para o grupo de 15 a 17 anos (gráfico 3). Esse aumento não se deve a uma busca mais intensa por trabalho por parte desse grupo (gráfico 2). Nesta seção vamos investigar em que medida há um movimento de saída da condição de ocupado relativamente mais intenso para esses jovens de 15 a 17 anos.

Para isso faremos uso do caráter longitudinal dos dados da Pnad Contínua. Dessa forma, podemos analisar os fluxos de entrada e saída dos jovens na ocupação. Consideramos três estados para os jovens: *i)* ocupação formal; *ii)* ocupação informal; e *iii)* fora do emprego. Na última categoria estão inseridos os jovens fora da força de trabalho e os desocupados. Em cada trimestre observamos o estado inicial dos jovens e, para um grande número de observações, conseguimos identificar o estado no trimestre seguinte.

Começaremos apresentando resultados para a categoria mais abrangente de jovens: de 15 a 29 anos. O gráfico 4 traz a proporção de jovens que transitou para fora de seu estado inicial, formal ou informal, o que denominamos de “taxa de saída”.

A ocupação informal mostrou-se bastante volátil e apresentou a maior taxa de saída. Durante o período, em média 35% dos jovens deixaram a ocupação informal entre um trimestre e outro. Cabe destacar que, entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017, a taxa de saída da ocupação informal manteve-se mais elevada do que no restante do período. Nos primeiros trimestres de 2016 e 2017, essa taxa chegou a 38%. A partir do segundo trimestre de 2017, a taxa de saída da ocupação informal retrocedeu para 34,1%. O número de ocupados informais cresceu quase 8% no terceiro trimestre de 2017 em relação ao mesmo trimestre de 2016; esse resultado pode ser atribuído tanto a uma redução na saída da ocupação informal quanto a uma recuperação da transição de fora do emprego para informalidade, como será visto mais adiante.

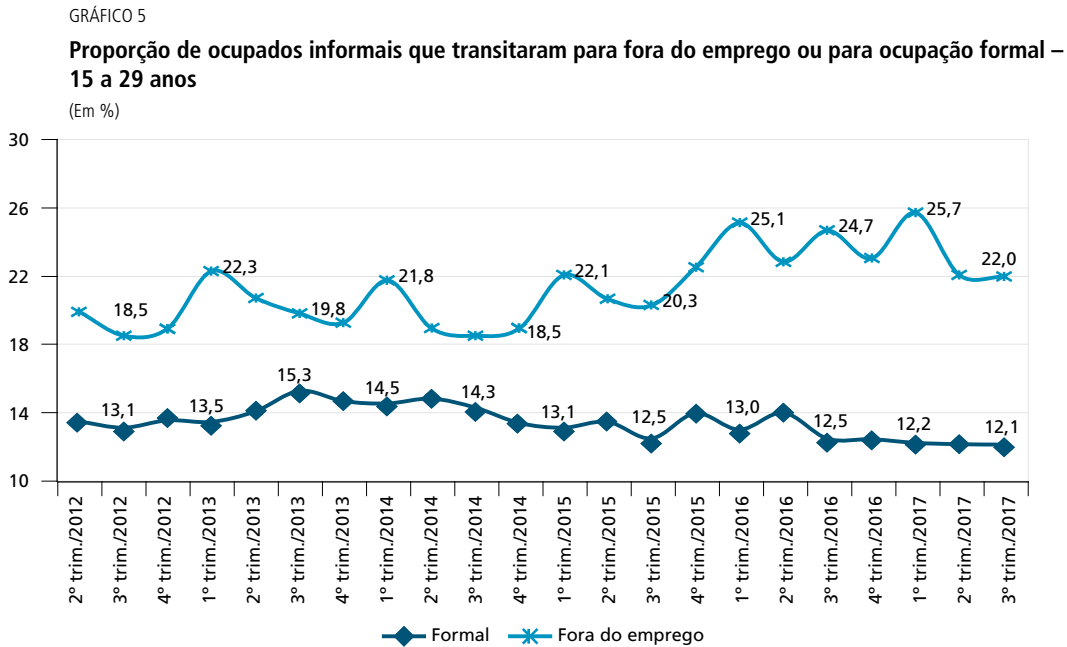
As taxas de saída da ocupação formal apresentaram pouca variação, mesmo durante o período de crise. Nos segundo e terceiro trimestres de 2017, a taxa de desligamento do formal foi de 14,6%, um pouco abaixo da média de 15,4% observada no período todo. Sendo assim, a queda acentuada no número de trabalhadores e autônomos formais não parece estar relacionada a um aumento do fluxo de saída da ocupação formal, visto que esse aumento manteve-se estável em termos proporcionais.



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Pelo gráfico 5 é possível perceber que a maioria dos jovens que sai da ocupação informal vai para fora do emprego, e só uma pequena parte consegue transitar para o setor formal. No período de maior aceleração do desemprego, entre o primeiro trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2017, o fluxo de saída do informal para fora do emprego aumentou em cerca de 4 p.p., saindo de 22,1% para 25,7%. Já a transição para ocupação formal

apresentou um recuo, sobretudo a partir do terceiro trimestre de 2016, quando passa de 14% para 12,5%, mantendo uma tendência de baixa até o último trimestre observado.



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

A partir do gráfico 5 é possível construir a seguinte hipótese: o aumento de desemprego mais intenso do subgrupo de 15 a 17 anos seria motivado pela combinação de uma alta taxa de informalidade desse grupo e de um crescimento na taxa de saída dos jovens desse grupo que estavam em postos informais.

A primeira parte do argumento pode ser confirmada com os resultados da tabela 1, que registra que cerca de 80% dos ocupados na faixa de 15 a 17 anos exerciam suas atividades em postos informais.<sup>5</sup> Nos demais grupos verificam-se taxas de informalidade bem menores. Para o mesmo período, as médias foram de 42% no grupo de 18 a 24 anos, e de 34% para os jovens de 25 a 29 anos.

TABELA 1  
**Taxa de informalidade<sup>1</sup> por faixa etária**  
 (Em %)

Faixa etária	1º trim./2015	1º trim./2016	1º trim./2017
15-17 anos	80,0	79,1	82,8
18-24 anos	40,8	41,8	44,8
25-29 anos	33,2	33,8	34,4
15-29 anos	40,5	40,8	42,4

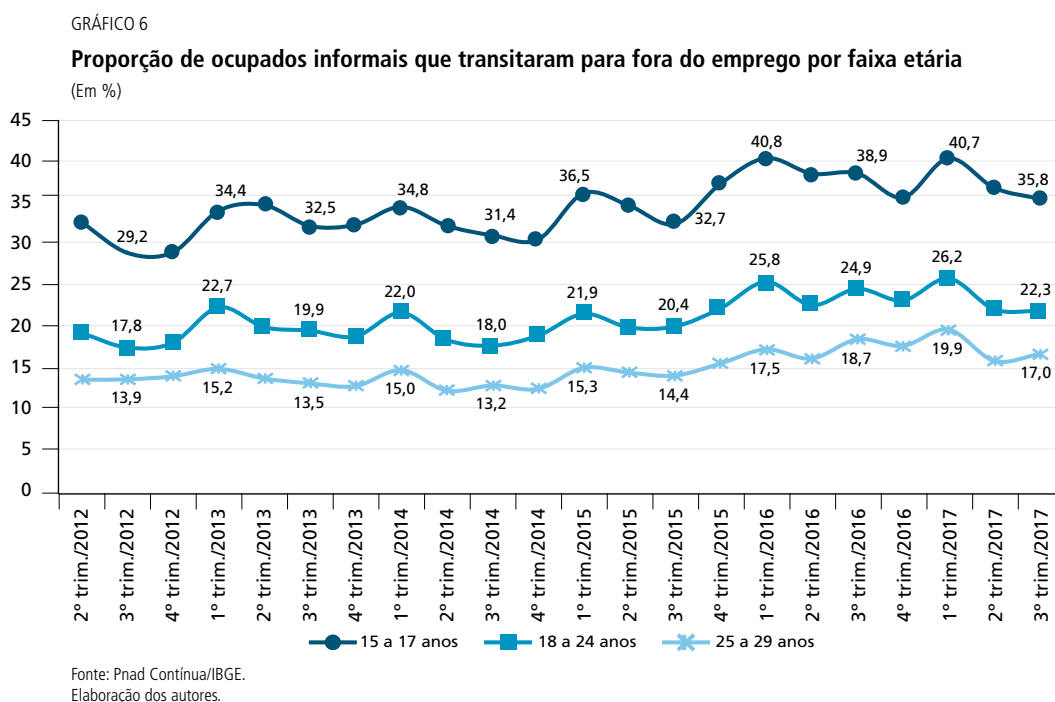
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Taxa de informalidade = percentual de conta-própria e empregadores que não contribuíam com a Previdência, trabalhadores sem carteira e trabalhadores não remunerados em relação ao total de ocupados.

5. A definição de informalidade engloba todos os jovens com alguma ocupação, inclusive os empreendedores (conta-própria e empregadores) que são considerados como formais se declararam contribuir com a Previdência.

Por fim, o aumento dos desligamentos da ocupação informal ocorreu nas três faixas etárias. Para os adolescentes de 15 a 17 anos, a saída da ocupação informal para fora do emprego aumentou em 4,3 p.p. entre os primeiros trimestres de 2015 e 2017, com 40,7% dos jovens nessa faixa etária sendo desligados do emprego informal nesse último trimestre. O aumento dos desligamentos da ocupação informal é um dos fatores que contribuiu para aumentar o desemprego dos adolescentes em um contexto de redução da taxa de atividade dos mais novos.

No grupo de 18 a 24 anos, os desligamentos da ocupação informal aumentaram de 22% para 26% entre o primeiro trimestre de 2015 e o mesmo trimestre de 2017. Os mais velhos, de 25 a 29 anos, apresentam a menor taxa de desligamentos, mas nesse grupo também se verificou a maior variação dessa taxa. A proporção de ocupados informais que saíram do mercado de trabalho passou de 15,3%, no primeiro trimestre de 2015, para 19,9% no primeiro trimestre de 2017.

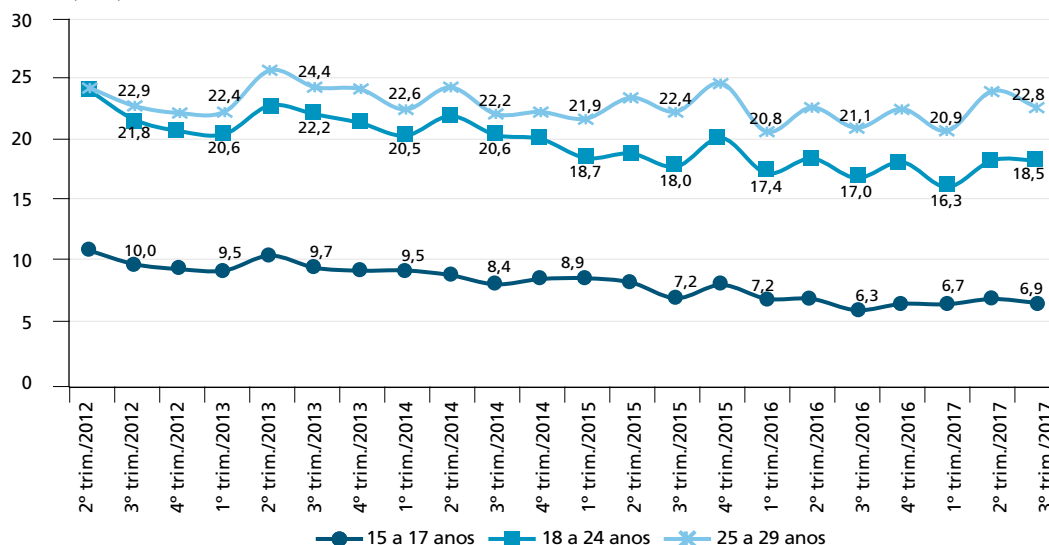


Outro fator que pode ter contribuído para aumentar o desemprego dos jovens foi uma redução da entrada no emprego principalmente nas faixas de 15 a 17 anos e de 18 a 24 anos. Segundo o gráfico 7, o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos que transitou de fora do emprego para a ocupação formal ou informal decresceu durante todo o período, passando de 11,2% na primeira transição de 2012, para 7% no terceiro trimestre de 2017. Para os jovens de 18 a 24 anos, a queda foi de 5,7 p.p. no mesmo período analisado. Já o grupo de jovens de 25 a 29 anos apresentou um comportamento mais volátil e uma redução menor ao longo do período. O percentual de jovens de 25 a 29 anos que transitaram de fora do emprego para a ocupação formal e informal passou de 24,4%, na primeira transição de 2012, para 22,8%, no terceiro trimestre de 2017.



GRÁFICO 7

**Proporção de jovens fora do emprego que transitam para a ocupação formal ou informal por faixa etária**  
(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.  
Elaboração dos autores.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta nota procuramos encontrar possíveis explicações para o expressivo aumento recente da taxa de desemprego dos jovens brasileiros. Para isso, foram usados os dados da Pnad Contínua do IBGE para o período compreendido entre o primeiro trimestre de 2012 e o terceiro trimestre de 2017. Os dados da Pnad Contínua revelaram que, de 2015 a 2017, o desemprego dos jovens seguiu uma trajetória de crescimento elevado e contínuo, passando de 15%, no primeiro trimestre de 2015, para 25%, no mesmo trimestre de 2017, um aumento de 10 p.p. em dois anos.

Entre as hipóteses apresentadas motivadas pelas atitudes dos jovens no mercado de trabalho, uma em destaque é a hipótese de “trabalhador adicional”, a qual relaciona um aumento da participação do jovem no mercado de trabalho, de modo a compensar uma piora na renda dos adultos em um contexto recessivo. Para os jovens de 18 a 24 anos e de 25 a 29 anos, verificam-se aumentos de 1,7 p.p. e de 0,6 p.p. nas taxas de atividade entre os primeiros trimestres de 2015 e de 2017, compatíveis com a hipótese de trabalhador adicional.

Para os adolescentes de 15 a 17 anos, verificou-se uma queda expressiva na taxa de participação durante todo o período. O comportamento desse grupo parece ser mais bem descrito por teorias de escolhas alternativas entre estudo e trabalho, pelas quais o benefício presente do trabalho tenderia a perder atratividade em relação à escola em períodos recessivos.

Sendo assim, pelo lado da oferta as variações na taxa de participação não parecem explicar a subida do desemprego para os mais novos. Mas esse grupo é justamente o que apresenta o maior aumento no desemprego (quase 20 p.p. entre 2015 e 2017).

Pelo lado da demanda, a análise de fluxos da Pnad Contínua revelou um aumento da transição da ocupação informal para fora do mercado de trabalho em todas as faixas etárias. Esse aumento nos desligamentos do emprego informal pode ter tido um grande impacto no desemprego dos adolescentes de 15 a 17 anos, visto que 80% da ocupação nessa faixa etária é informal. Para agravar a situação, o aumento nos desligamentos do setor informal foi acompanhado por uma queda na entrada no mercado de trabalho, considerando a transição de quem estava fora do emprego para ocupação formal ou informal. A interação entre esses dois movimentos contribuiu para intensificar o desemprego dos jovens em todas as faixas etárias.

#### REFERÊNCIAS

- DURYEA, S.; LAM, D.; LEVISON, D. Effects of economic shocks on children's employment and schooling in Brazil. **Journal of Development Economics**, v. 84, n. 1, p. 188-214, 2007.
- JATOBÁ, J. A família brasileira na força de trabalho: um estudo de oferta de trabalho – 1978/88. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 24, n. 1, p. 1-34, 1994.
- LUNDBERG, S. The added worker effect. **Journal of Labor Economics**, v. 3, n. 1, p. 11-37, 1985.
- OLIVEIRA, E.; RIOS-NETO, E.; OLIVEIRA, A. M. O efeito trabalhador adicional para filhos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 29-49, 2014.
- SEDLACEK, G.; SANTOS, E. A mulher cônjuge no mercado de trabalho como estratégia de geração de renda familiar. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 3, p. 449-470, 1991.

# O PANORAMA LABORAL BRASILEIRO NO CONTEXTO RECENTE DA ECONOMIA LATINO-AMERICANA

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta nota são discutidos alguns dos principais resultados apresentados em recente publicação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que é o *Panorama Laboral 2017: América Latina y el Caribe* (OIT, 2017). Trata-se de um relatório produzido e divulgado anualmente e considerado como a principal publicação organizada pelo escritório regional da OIT na América Latina e no Caribe. Ele contém informações e análises gerais sobre as condições de emprego na região, apoiando-se em indicadores econômicos e sociais – sobretudo os relativos a mercado de trabalho – oficiais dos países.

Nesse sentido, o objetivo central aqui traçado foi analisar o panorama laboral brasileiro, a partir dos dados compilados pela própria OIT, situando-o no contexto mais geral da economia latino-americana. Parte-se do entendimento de que uma análise das transformações recentes dos indicadores de mercado de trabalho no Brasil, em comparação com as mesmas mudanças em seus vizinhos, que convivem com dinâmicas de inserção no capitalismo global e problemas estruturais similares próprias da condição dependente de seu padrão de desenvolvimento, permite uma visualização mais acurada da realidade e dos desafios a serem enfrentados pelo país para recuperar o ritmo de crescimento vivido antes de ser assolado pela forte crise econômica e política que se inicia no final de 2014 e ainda persiste.

Para tanto, o trabalho está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, há uma breve contextualização da evolução recente das economias mundial e latino-americana como pano de fundo para as discussões posteriores. Na seção 3 são discutidos e problematizados os principais indicadores de mercado de trabalho para a América Latina em geral e para o Brasil em específico. Por fim, na seção 4 são tecidas algumas considerações finais.

## 2 DADOS RECENTES DA EVOLUÇÃO DAS ECONOMIAS MUNDIAL E LATINO-AMERICANA

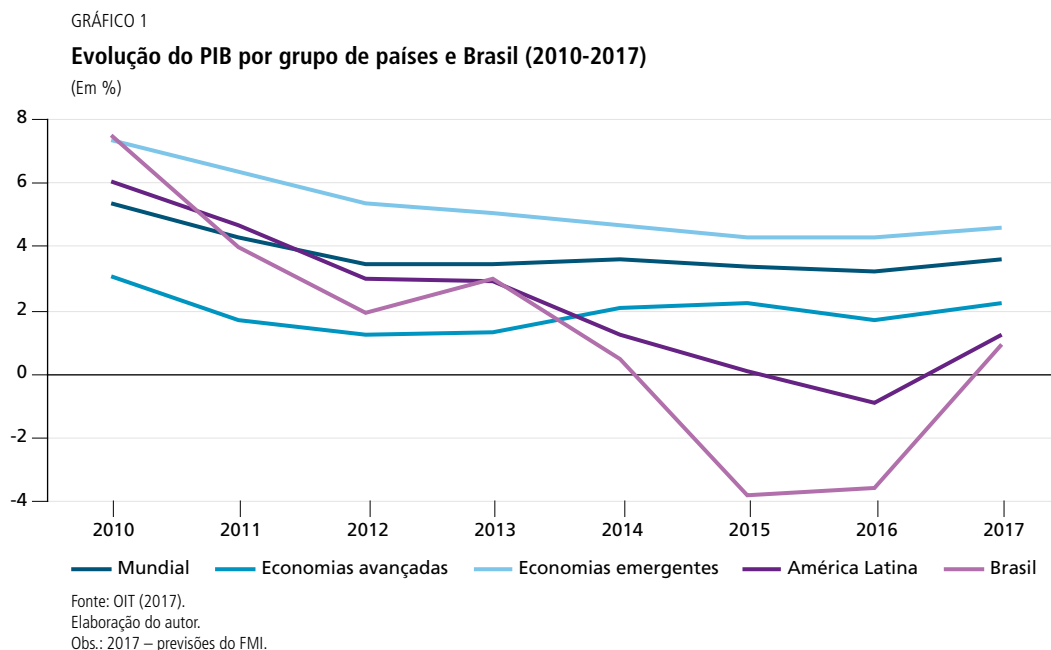
A economia mundial vem se mantendo nos últimos anos em um patamar de crescimento nada empolgante, substancialmente inferior às médias alcançadas na década passada.

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

Embora a previsão de crescimento global em 2017 seja pouco superior ao obtido em 2016 (3,6% contra 3,2%), ele continua dentro de um patamar que se mantém desde 2012 com poucas alterações. Considerando-se somente os países de “economias avançadas”, esse percentual é ainda menor, com previsão de 2,2% para 2017. No caso das chamadas “economias emergentes” ou “em desenvolvimento”, a média segue acima da média global (4,6%), mas também se mantém em níveis bem abaixo dos alcançados até 2011.

Já o grupo de países da América Latina vem sofrendo um período já considerável de baixo crescimento, com níveis inferiores aos da economia global desde 2012. Vale ressaltar que a economia latino-americana é bastante influenciada pelo dinamismo econômico do Brasil, que representa pouco mais de 40% de todo o produto interno bruto (PIB) da região. Por isso, a forte recessão que atingiu o país nos anos 2015 e 2016 acabou rebaixando bastante a média alcançada na região, que foi de 0,1% e -0,9%, respectivamente.

O ano de 2017 representou um estancamento das quedas nos PIBs latino-americano e brasileiro ocorridas no ano anterior, com uma variação positiva de 1,2% e 0,9%, respectivamente, mas ainda assim fecharam em um patamar bastante inferior tanto em relação à média global quanto à média dos países emergentes, conforme mencionadas anteriormente. Entre os fatores que podem explicar essa quebra no comportamento negativo do PIB na região estão: a recuperação dos preços dos produtos básicos a partir de meados de 2016, com o índice de preços de *commodities* crescendo 12,3% em 2017;<sup>2</sup> as condições financeiras mais favoráveis a nível mundial que possibilitaram o retorno dos capitais externos à região; e a tímida expansão dos componentes de investimento e de consumo interno na demanda agregada. O gráfico 1 ilustra as trajetórias de crescimento econômico nos últimos anos no Brasil em comparação com os demais grupos de países.



2. Se considerar o índice de preços de *commodities* sem o petróleo, esse crescimento foi de 5%. O petróleo cresceu 9% e as *commodities* metálicas cresceram 18% no período, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), compilados pela OIT (2017).

### 3 OS PRINCIPAIS INDICADORES DE MERCADO DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA

A recuperação ainda débil da economia latino-americana em 2017, conforme indicado na seção anterior, não foi suficiente para reverter as situações de deterioração das variáveis de mercado de trabalho. A taxa de desocupação que se manteve em uma média de 6,5% até 2014 entrou em descontrole a partir de então, com elevações consecutivas nos três anos seguintes. Segundo previsão da própria OIT, a desocupação na região fecharia 2017 com uma taxa de 8,4% (contra 7,9% de 2016), o que representa em torno de 26,4 milhões de pessoas em situação de desemprego involuntário em toda a América Latina.

Assim como no caso do PIB, o Brasil corresponde a algo em torno de 40% da população economicamente ativa da América Latina. Portanto, os movimentos no mercado de trabalho brasileiro impactam fortemente as médias dos indicadores da região, sobretudo no tocante ao aumento acentuado da taxa de desocupação no país a partir de 2015. Por exemplo, tomando-se toda a América Latina, a média de desocupação em 2017 até o terceiro trimestre foi de 8,7%, mas se desconsiderar o Brasil, essa média cai para 5,8%. Considerando apenas o Brasil, a taxa média de desocupação no mesmo período foi de 13,1%, bem superior à média da região, com o país chegando a atingir pela primeira vez a faixa dos 14 milhões de desempregados no início do ano. Esse resultado indica uma elevação de 1,8 ponto percentual (p.p.) em relação à média dos três primeiros trimestres de 2016, que foi 11,3%, influenciado pela conjunção de dois movimentos: queda na taxa de ocupação e aumento na taxa de participação no mercado de trabalho. Uma síntese dessas informações encontra-se na tabela 1, a seguir.

TABELA 1

#### Indicadores de mercado de trabalho, total e por gênero: América Latina e Brasil (2012-2017)

(Em %)

Indicadores/ano	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017
						Média até o 3º trim.	
América Latina							
Taxa de desocupação	6,5	6,3	6,1	6,6	7,9	8,2	8,7
Homem	5,4	5,4	5,3	5,7	6,9	7,2	7,6
Mulher	7,9	7,6	7,3	7,9	9,2	9,9	10,4
Taxa de participação	62,3	62,0	61,9	62,0	62,0	61,7	61,8
Homem	75,8	75,5	75,3	75,2	75,0	74,5	74,4
Mulher	49,7	49,6	49,4	49,6	49,9	49,8	50,2
Taxa de ocupação	58,3	58,2	58,1	57,9	57,2	56,7	56,5
Homem	71,7	71,4	71,3	70,9	69,9	69,2	68,9
Mulher	45,8	45,8	45,8	45,8	45,4	44,9	45,0
Brasil							
Taxa de desocupação	7,3	7,1	6,8	8,5	11,5	11,3	13,1
Homem	6,0	5,8	5,7	7,3	10,1	9,9	11,6
Mulher	9,2	8,9	8,2	10,1	13,3	13,2	15,0
Taxa de participação	61,4	61,3	61,0	61,3	61,4	61,4	61,7
Homem	73,1	72,9	72,5	72,4	72,3	72,4	72,0
Mulher	50,8	50,7	50,6	51,2	51,4	51,3	52,3
Taxa de ocupação	56,9	56,9	56,8	56,1	54,3	54,4	53,6
Homem	68,7	68,7	68,3	67,1	65,0	65,2	63,7
Mulher	46,1	46,2	46,4	46,0	44,6	44,6	44,4

Fonte: OIT (2017).  
Elaboração do autor.

Esses dados gerais sobre mercado de trabalho e desocupação podem ser desagregados em subgrupos e composições específicas para melhor caracterizar as transformações recentes, tais como: por gênero, por geração (juventude), por vínculo contratual e por setor econômico.

A primeira desagregação aponta as diferenças nos principais indicadores laborais entre homens e mulheres nos últimos seis anos. Os números já apontados na tabela 1 destacam que as mulheres seguem mantendo taxas de desocupação bem superiores à dos homens, mesmo com uma taxa de participação bastante inferior.

No Brasil, esse diferencial em termos de taxa de desocupação é maior do que na América Latina como um todo, mantendo-se, em 2017, na ordem de 3,4 p.p. Enquanto a desocupação entre os homens foi de 11,6%, entre as mulheres foi de 15,0%, e ambas tiveram crescimento significativo comparando-se os números de 2016. Considerando toda a região, o valor de 2017 para o mesmo indicador foi de 7,6% para os homens e de 10,4% para as mulheres; embora também tenha se elevado em relação ao ano anterior, esse movimento foi menor do que no caso brasileiro. Vale ressaltar ainda que, ao contrário do que ocorreu entre os homens, a taxa de participação das mulheres elevou-se em 2017, tanto no Brasil (de 51,3% para 52,3%) quanto no conjunto da região (49,8% para 50,2%).

A segunda desagregação escolhida refere-se à participação da juventude nos principais indicadores de mercado de trabalho. Segundo o relatório da OIT, a crise econômica tem afetado a população jovem (de 15 a 24 anos) em maior medida do que os adultos, de modo que, pela primeira vez na década, a taxa de desocupação entre os jovens chegou bem próximo dos 20%, representando o triplo da média de desocupação entre os adultos acima de 24 anos. De 2016 para 2017 a taxa de desocupação para esse contingente populacional aumentou 0,6 p.p. (de 18,9% para 19,5%), além de um ligeiro incremento na taxa de participação. Como resultado, praticamente um em cada cinco jovens na região que procuram por emprego não consegue encontrar. Em números absolutos, o montante de jovens desocupados elevou-se de aproximadamente 9,8 para 10,2 milhões em toda a América Latina em 2017.

No entanto, ressalta-se que essa elevação na região, quando se desconsidera o Brasil, na verdade diminuiu, de 13,7% para 12,7%. Isso ocorre porque a taxa de desocupação juvenil no país não apenas vem se mantendo em um nível muito mais elevado que no restante da região, como também apresentou um incremento substancial em 2017 (quase 3 p.p.), fechando o ano com 29,8% de desocupação para esse grupo, como demonstra a tabela 2. Esses números apresentam a situação dramática que a desestruturação recente do mercado de trabalho brasileiro causou nas oportunidades de emprego da população jovem, já que quase um terço dos que buscam trabalho não encontra. Vale destacar que os jovens desocupados representam aproximadamente 40% do total de desocupação no país. Sobre esse tema, o relatório da OIT (2017, p. 42) afirma que “é essencial melhorar a infraestrutura de oportunidades para os jovens mediante políticas sociais e de emprego apropriadas para garantir sociedades inclusivas e sustentáveis, e para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável”.

TABELA 2

**Indicadores de mercado de trabalho total e por grupo geracional: América Latina e Brasil (2016 e 2017)**

(Em %)

Região/indicadores	Taxa de participação		Taxa de ocupação		Taxa de desocupação	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
América Latina com Brasil	61,7	61,8	56,7	56,5	8,2	8,7
15 a 24	47,7	47,8	38,9	38,7	18,9	19,5
25 e mais	66,9	67,0	63,0	62,7	6,0	6,5
América Latina sem Brasil	61,9	61,8	58,1	58,3	6,1	5,8
15 a 24	46,5	46,2	40,2	40,3	13,7	12,7
25 e mais	68,5	68,5	65,3	65,4	4,6	4,4
Brasil	61,4	61,7	54,4	53,6	11,3	13,1
15 a 24	49,9	50,8	36,5	35,7	26,9	29,8
25 e mais	64,6	64,7	59,5	58,6	8,0	9,4

Fonte: OIT (2017).

Elaboração do autor.

Obs.: Médias de 2016 e 2017 consideradas até o terceiro trimestre.

Em termos de composição das ocupações urbanas por vínculo contratual, o que tem sido observado no contexto recente latino-americano é o aumento contínuo do emprego por conta-própria ou não assalariado, que ganha maior espaço em um cenário no qual os efeitos de um entorno econômico regional menos dinâmico têm se refletido tanto na quantidade quanto na qualidade do emprego gerado em toda a região. Sua participação relativa no volume total de ocupações na América Latina cresceu de 25,7%, em 2012, para 27,7%, em 2016. Pouco mais de dois terços desses “conta-proprios” são constituídos por trabalhadores autônomos não especializados, investidos basicamente em atividades de comércio informal ou prestação de serviços de baixa complexidade. Por isso, o emprego por conta própria está associado, em sua maioria, a um tipo de posto de trabalho de menor qualidade, por ser, em grande medida, informal, sem garantir ao ocupante do posto os direitos trabalhistas e sociais mínimos ligados ao exercício laboral em cada país. Os dados da tabela A.1, no apêndice, ilustram essas informações, além de possibilitarem uma série de outras observações possíveis sobre a evolução recente do mercado de trabalho na região, entre 2012 e 2016, inclusive com a desagregação dos dados por gênero.

Considerando a variação observada em 2017, pode-se afirmar que a pequena recuperação do emprego no conjunto dos países latino-americanos foi majoritariamente em função da elevação da ocupação por conta própria, que apresentou um incremento de 0,7% contra 0,3% das ocupações assalariadas. Esse resultado foi puxado principalmente por países em que a proporção do emprego no setor formal está entre as mais altas da região, como Costa Rica, Panamá e Chile. Apenas o México apresentou em 2017 uma elevação maior das ocupações assalariadas em relação às por conta própria.

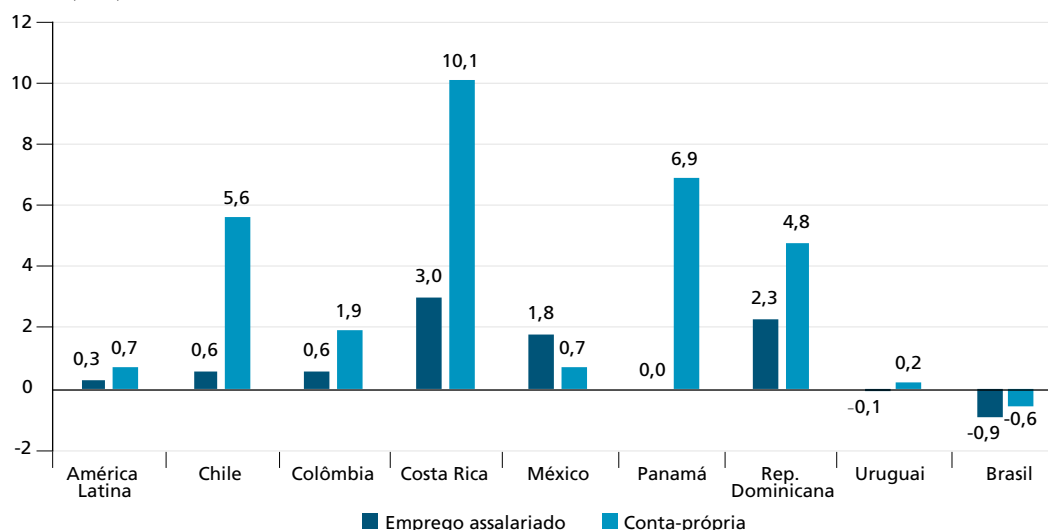
O Brasil também passou, nesses últimos anos, por uma queda na qualidade da composição de suas ocupações no mercado de trabalho. Entre 2012 e 2016, o emprego assalariado caiu de 66,6% para 64,2%, enquanto o não assalariado subiu de 24,8% para 27,7%,

também puxado majoritariamente pelo emprego por conta própria, que cresceu ao todo 3,2 p.p. no mesmo período (tabela A.1). Ademais, o Brasil foi o único país da região que apresentou variação negativa tanto no emprego assalariado (-0,9%) quanto no conta-própria (-0,6) entre 2016 e 2017, considerando os três primeiros trimestres de cada ano (gráfico 2).<sup>3</sup>

GRÁFICO 2

### Taxas de variação do emprego assalariado e por conta própria: América Latina e grupo de países (2016 e 2017)

(Em %)



Fonte: OIT (2017).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. América Latina: média dos oito países com os dados disponíveis para o período.

2. Variação ocorrida entre janeiro e setembro de cada ano.

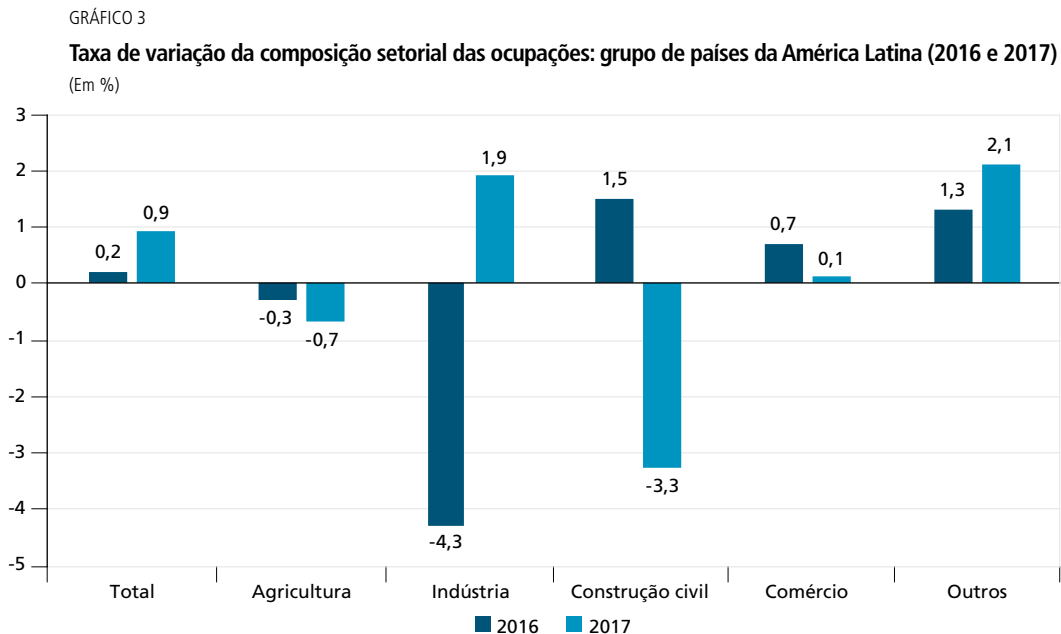
Em termos de composição setorial das ocupações, algumas variações podem ser destacadas nos últimos anos para a região latino-americana (dados na tabela A.2, no apêndice). Primeiramente, houve uma queda na participação do emprego industrial entre 2012 e 2016, de 14,6% para 12,8%, que pode ser identificada tanto para os homens quanto para as mulheres. Segundo, houve uma elevação da participação dos serviços não financeiros, avançando de 40,5% para 42,8% no mesmo período, também com a elevação sendo identificada em ambos os sexos. O setor de comércio também cresceu relativamente, de 26,2% para 26,8%. Já a agropecuária apresentou queda, passando a representar 5,1% em 2016, ante 5,4% em 2012.

Já para o caso brasileiro especificamente, observa-se uma movimentação bastante similar dos indicadores latino-americanos em geral. Ressalta-se que a queda da participação da indústria foi ainda maior, de 14,4% para 11,6% no mesmo período, sendo compensada, por sua vez, por uma maior participação dos serviços não financeiros, que cresceram 2,5 p.p. (de 41,3% para 43,8%).

3. Para um debate mais recente sobre o comportamento do emprego no Brasil, ver Ipea (2017) e Silva (2017), além da seção *Análise do mercado de trabalho* neste número do periódico *Mercado de Trabalho*.



Considerando apenas a variação de 2016 para 2017 no conjunto dos países da região, a atividade de construção civil foi a que teve a maior queda, 3,3%, após ter se elevado 1,5% no ano anterior. A indústria obteve um incremento de 1,9%, recuperando-se um pouco após uma queda acentuada de -4,3% em 2016. Já a agricultura, que já vinha de queda em 2016 de -0,3%, também apresentou variação negativa em 2017, dessa vez de -0,7%. No total, o crescimento do emprego na América Latina em 2017 foi de 0,9%, conforme ilustrado no gráfico 3.



Fonte: OIT (2017).  
Elaboração do autor.  
Obs.: Médias de 2016 e 2017 consideradas até o terceiro trimestre.

Outra dimensão importante de análise sobre o panorama laboral latino-americano refere-se à variação recente dos salários reais nas economias nacionais.<sup>4</sup> Tomando por base os dados disponíveis de nove países, os salários médios da região tiveram um crescimento real de 0,6% em 2016 e de 1,4% em 2017. Já em termos de salário mínimo real, a variação positiva no período foi ainda maior, 2,3% e 4,2%, respectivamente. Segundo o relatório da OIT (2017), a melhoria dos salários reais nesse momento recente está relacionada com a queda nas taxas de inflação registradas na maior parte dos países, uma vez que, dos nove países observados, sete deles tiveram redução de inflação entre 2016 e 2017, inclusive o Brasil. Apenas México e Costa Rica apresentaram elevação da inflação nesse período.

Contudo, a variação nos salários reais desses países foi bastante heterogênea. Costa Rica, Chile, Nicarágua e Uruguai foram os únicos países que tiveram ganhos reais nos salários nos dois últimos anos, como se pode notar no gráfico 4. No caso do Brasil, o país passou por uma queda acentuada nos salários reais em 2016 de -2,1%,

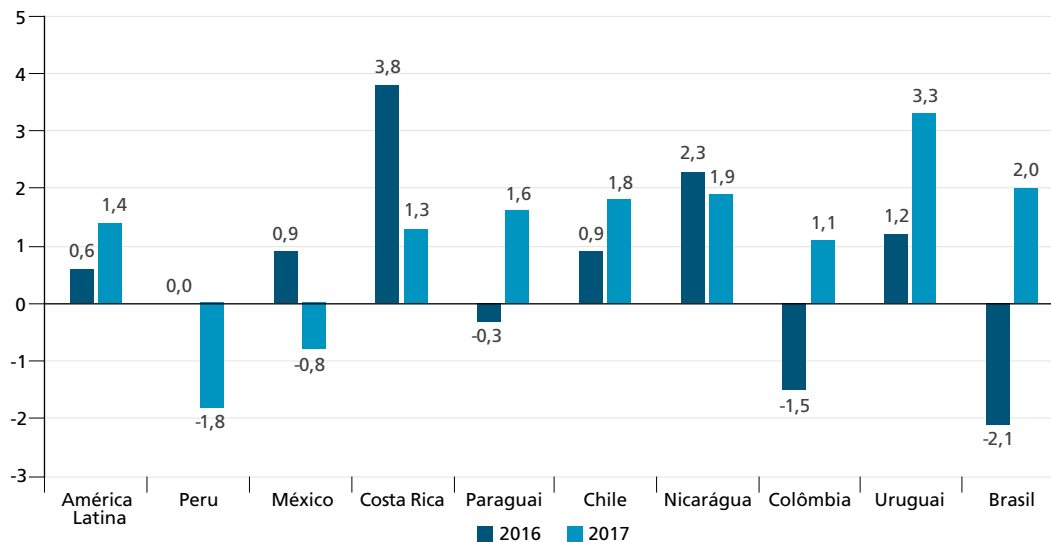
4. Ressalta-se que, no relatório da OIT (2017), há toda uma seção de *Tema especial* que debate a evolução dos salários na América Latina para o período de 2005 a 2015.

maior queda entre todos os países observados. Em 2017, embora o incremento na casa dos 2,0% tenha sido acima da média da região para o ano, foi possível somente recuperar parte da perda observada no ano anterior.

GRÁFICO 4

**Taxa de variação real dos salários médios: grupo de países da América Latina (2016 e 2017)**

(Em %)



Fonte: OIT (2017).

Elaboração do autor.

Obs.: Médias de 2016 e 2017 consideradas até o terceiro trimestre.

**4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A discussão apresentada nesta nota permite ampliar a visão sobre a real dimensão do momento atual da economia brasileira, sobretudo no tocante à dinâmica do mercado de trabalho, colocando-a em conexão com a realidade econômica e social da América Latina.

Como visto, o país ainda está longe de poder se considerar como recuperado da crise recente que eclodiu na economia nacional a partir de 2015, resultando em uma queda substancial do produto (próximo de 8%) em dois anos. Como 2017 foi marcado por um crescimento em torno de 1%, bastante abaixo da média tanto dos demais países emergentes quanto dos países de economia avançada, as demandas sociais, os riscos sistêmicos e os desafios permanecem os mesmos. Ou seja, o que se pode dizer no momento, diante do conjunto de informações apresentado, é que o Brasil ainda se encontra em uma situação econômica muito frágil, com vários obstáculos a serem vencidos (inclusive políticos) para retornar a uma trajetória ascendente de investimentos e à manutenção de taxas de crescimento mais próximas às alcançadas pelos países em desenvolvimento.

Em termos do panorama laboral no país, a realidade permanece altamente desafiadora. A taxa de desemprego no Brasil praticamente dobrou no curso de três anos, elevando bastante a média da região. A crise econômica inverteu o processo contínuo de criação de postos de trabalho formais vivenciado até 2014, resultando na destruição de mais

3,5 milhões desses postos entre 2015 e 2017.<sup>5</sup> Esse é um fator a mais que fez com que o emprego não assalariado, em geral de menor qualidade, por não habilitar o trabalhador a acessar as redes nacionais de proteção social, tenha ganhado mais importância relativa na composição do mercado de trabalho nacional.

Ademais, como visto, a crise também afeta a população de forma diferenciada. Alguns grupos são mais sensíveis a variações negativas na economia, como mulheres e jovens,<sup>6</sup> o que exige adoção de políticas e estratégias diferenciadas de enfrentamento de suas consequências, que podem ser bastante prejudiciais à sociedade como um todo.

A queda recente da inflação em grande parte da América Latina permitiu ao menos uma manutenção do valor real dos salários, com ligeiro incremento em 2017, não apenas no Brasil, mas em toda a região. No entanto, a situação de fragilidade externa, sobretudo em relação à dependência dos preços internacionais de *commodities*, e o crescimento ainda insatisfatório dos investimentos seguem deixando dúvidas quanto à velocidade de superação desse panorama.

#### REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 63, p. 11-23, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Uow9NZ>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama laboral 2017: América Latina y Caribe**. Genebra: OIT, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qJ1Upe>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

SILVA, S. P. Análise dos dados recentes do desemprego no Brasil. **Revista Construção**, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ddRh9m>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

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

5. Sobre a queda recente de postos de trabalho formais no Brasil, ver Silva (2018).

6. Como o relatório da OIT não traz dados dos países desagregados por cor/raça, preferiu-se não adentrar nessa questão por não ser possível uma comparação internacional. Mas os dados recentes já apontam que a crise no Brasil afetou mais a população negra no mercado de trabalho (ver Ipea, 2017).

## APÊNDICE

TABELA A.1  
**População ocupada urbana por categoria ocupacional: América Latina e Brasil (2012-2016)**  
 (Em %)

Região	Ano e sexo	Assalariados					Não assalariados					Trabalho doméstico	Trabalho não remunerado	Outros
		Total	Público		Privado		Total	Empregadores		Autônomos				
			Até cinco empregados	Acima de cinco empregados	Até cinco empregados	Acima de cinco empregados		Até cinco empregados	Acima de cinco empregados	Especializado	Não especializado			
2012	<b>Total</b>	<b>65,1</b>	<b>13,0</b>	<b>12,6</b>	<b>39,5</b>	<b>25,7</b>	<b>3,1</b>	<b>1,2</b>	<b>2,1</b>	<b>19,3</b>	<b>6,6</b>	<b>2,1</b>	<b>0,6</b>	
	Homens	68,4	10,2	14,8	43,4	28,8	3,8	1,6	1,9	21,5	0,7	1,3	0,7	
	Mulheres	60,8	16,6	9,9	34,3	21,7	2,1	0,7	2,3	16,6	14,2	3,0	0,4	
	<b>Total</b>	<b>65,3</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>39,4</b>	<b>25,8</b>	<b>3,0</b>	<b>1,2</b>	<b>2,1</b>	<b>19,5</b>	<b>6,5</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	
	Homens	68,4	10,0	15,0	43,4	29,0	3,8	1,6	1,9	21,6	0,7	1,1	0,8	
	Mulheres	61,2	16,7	10,3	34,2	21,7	2,0	0,8	2,3	16,8	14,0	2,6	0,5	
América Latina	<b>Total</b>	<b>64,7</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>39,6</b>	<b>26,2</b>	<b>3,0</b>	<b>1,2</b>	<b>3,3</b>	<b>18,7</b>	<b>6,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,6</b>	
	Homens	67,7	9,7	14,5	43,5	29,5	3,8	1,6	3,4	20,7	0,8	1,2	0,8	
	Mulheres	61,0	16,4	10,0	34,6	21,9	1,9	0,7	3,1	16,2	13,6	3,0	0,4	
	<b>Total</b>	<b>64,1</b>	<b>12,8</b>	<b>12,6</b>	<b>38,7</b>	<b>27,0</b>	<b>3,0</b>	<b>1,2</b>	<b>3,4</b>	<b>19,4</b>	<b>6,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,8</b>	
	Homens	66,8	10,0	14,7	42,2	30,3	3,8	1,5	3,6	21,4	0,8	1,1	1,0	
	Mulheres	60,4	16,4	10,0	34,1	22,6	1,9	0,7	3,3	16,8	13,6	2,6	0,5	
2016	<b>Total</b>	<b>63,4</b>	<b>12,6</b>	<b>12,5</b>	<b>38,3</b>	<b>27,7</b>	<b>2,9</b>	<b>1,1</b>	<b>3,6</b>	<b>20,1</b>	<b>6,5</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>	
	Homens	66,1	9,9	14,5	41,8	31,1	3,8	1,5	3,7	22,2	0,8	1,0	1,0	
Mulheres	59,9	16,2	9,8	33,8	23,2	1,8	0,7	3,4	17,3	13,9	2,4	0,5		

(Continua)

(Continuação)

Região	Ano e sexo	Não assalariados												
		Assalariados					Não assalariados							
		Total	Público	Até cinco empregados	Privado	Acima de cinco empregados	Total	Até cinco empregados	Empregadores	Autônomos	Trabalho doméstico	Trabalho não remunerado	Outros	
								Acima de cinco empregados	Especializado	Não especializado				
Brasil	<b>Total</b>	<b>66,6</b>	<b>13,2</b>	<b>11,9</b>	<b>41,6</b>	<b>24,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>18,7</b>	<b>1,4</b>	<b>7,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>
	2012 Homens	69,5	10,0	13,7	45,9	28,7	3,4	1,7	1,6	22,0	0,8	0,8	0,9	0,0
	Mulheres	62,9	17,2	9,6	36,1	19,6	2,0	0,8	2,3	14,5	15,4	2,1	2,1	0,0
	<b>Total</b>	<b>66,9</b>	<b>13,1</b>	<b>12,5</b>	<b>41,3</b>	<b>24,9</b>	<b>2,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>18,9</b>	<b>7,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>
	2013 Homens	69,7	9,9	14,2	45,6	28,9	3,4	1,8	1,6	22,1	0,8	0,7	0,7	0,0
	Mulheres	63,3	17,4	10,2	35,7	19,7	1,9	0,9	2,2	14,8	15,3	1,7	1,7	0,0
Brasil	<b>Total</b>	<b>65,8</b>	<b>13,0</b>	<b>11,8</b>	<b>41,0</b>	<b>25,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,5</b>	<b>18,1</b>	<b>6,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>
	2014 Homens	68,3	9,6	13,5	45,2	30,0	3,6	1,7	3,6	21,0	0,8	0,9	0,9	0,0
	Mulheres	62,7	17,3	9,7	35,8	20,5	1,9	0,8	3,4	14,4	14,6	2,2	2,2	0,0
	<b>Total</b>	<b>65,1</b>	<b>13,3</b>	<b>11,9</b>	<b>39,9</b>	<b>26,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,7</b>	<b>19,0</b>	<b>7,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>
	2015 Homens	67,3	10,1	13,7	43,6	31,2	3,5	1,7	3,8	22,1	0,8	0,7	0,7	0,0
	Mulheres	62,3	17,4	9,6	35,2	21,2	1,8	0,8	3,6	15,0	14,8	1,7	1,7	0,0
Brasil	<b>Total</b>	<b>64,2</b>	<b>13,2</b>	<b>11,7</b>	<b>39,3</b>	<b>27,7</b>	<b>2,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3,9</b>	<b>19,9</b>	<b>7,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
	2016 Homens	66,4	10,1	13,4	42,9	32,2	3,4	1,7	4,0	23,1	0,8	0,6	0,6	0,0
	Mulheres	61,4	17,3	9,5	34,7	22,0	1,7	0,8	3,7	15,7	15,2	1,4	1,4	0,0

Fonte: OIT (2017).  
Elaboração do autor.

TABELA A.2

**Composição da ocupação por categoria setor econômico: América Latina e Brasil (2012-2016)**

(Em %)

	Total	Agricultura	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços financeiros	Serviços não financeiros	Outros
América Latina								
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>14,6</b>	<b>8,9</b>	<b>26,2</b>	<b>3,7</b>	<b>40,5</b>	<b>0,6</b>
2012 Homens	100,0	7,6	16,2	15,2	24,6	4,0	31,6	0,9
Mulheres	100,0	2,6	12,5	0,7	28,3	3,5	52,2	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>14,2</b>	<b>9,2</b>	<b>26,1</b>	<b>3,8</b>	<b>40,7</b>	<b>0,6</b>
2013 Homens	100,0	7,5	15,8	15,7	24,4	4,0	31,7	0,8
Mulheres	100,0	2,6	12,0	0,8	28,2	3,6	52,5	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,5</b>	<b>14,0</b>	<b>9,3</b>	<b>26,3</b>	<b>3,8</b>	<b>40,5</b>	<b>0,7</b>
2014 Homens	100,0	7,5	15,6	16,0	24,9	3,9	31,2	0,9
Mulheres	100,0	2,9	11,9	0,8	28,2	3,6	52,4	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,1</b>	<b>13,6</b>	<b>9,1</b>	<b>26,5</b>	<b>3,8</b>	<b>41,2</b>	<b>0,7</b>
2015 Homens	100,0	7,2	15,1	15,5	25,1	4,0	32,2	0,9
Mulheres	100,0	2,5	11,6	0,8	28,4	3,5	53,0	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,1</b>	<b>12,8</b>	<b>9,0</b>	<b>26,8</b>	<b>3,7</b>	<b>42,1</b>	<b>0,6</b>
2016 Homens	100,0	7,1	14,2	15,4	25,5	3,9	33,0	0,9
Mulheres	100,0	2,4	10,9	0,8	28,5	3,4	53,8	0,3
Brasil								
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>14,4</b>	<b>9,5</b>	<b>25,4</b>	<b>3,5</b>	<b>41,3</b>	<b>0,5</b>
2012 Homens	100,0	7,4	16,1	16,3	24,9	3,0	30,8	0,7
Mulheres	100,0	2,8	12,3	0,6	26,0	3,1	55,0	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>25,2</b>	<b>3,7</b>	<b>41,5</b>	<b>0,5</b>
2013 Homens	100,0	7,3	15,4	17,1	24,7	4,0	30,7	0,7
Mulheres	100,0	2,9	11,6	0,8	25,9	3,2	55,3	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,6</b>	<b>13,4</b>	<b>9,9</b>	<b>25,6</b>	<b>3,6</b>	<b>41,3</b>	<b>0,5</b>
2014 Homens	100,0	7,5	14,9	17,2	25,3	3,9	30,5	0,7
Mulheres	100,0	3,2	11,5	0,8	26,0	3,2	55,1	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,1</b>	<b>12,8</b>	<b>9,6</b>	<b>25,8</b>	<b>3,6</b>	<b>42,4</b>	<b>0,5</b>
2015 Homens	100,0	7,1	14,2	16,6	25,7	4,0	31,7	0,8
Mulheres	100,0	2,7	11	0,8	26,0	3,0	56,2	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>5,0</b>	<b>11,6</b>	<b>9,5</b>	<b>26,2</b>	<b>3,4</b>	<b>43,8</b>	<b>0,5</b>
2016 Homens	100,0	7,0	13,0	16,4	26,2	3,8	33,0	0,8
Mulheres	100,0	2,6	9,9	0,8	26,2	2,8	57,4	0,1

Fonte: OIT (2017).  
Elaboração do autor.



## POLÍTICA EM FOCO

### **INFINITOS TONS DE CINZA: ENTRE O FORMAL E O INFORMAL, O BRASIL SE FAZ NO SEMIFORMAL**

Mauro Oddo Nogueira

### **A ESTRATÉGIA ARGUMENTATIVA DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL À LUZ DE DADOS INTERNACIONAIS**

Sandro Pereira Silva

### **A POLÍTICA DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO PERÍODO RECENTE**

Alexandre Arbex

Marcelo Galiza

Tiago Oliveira





# INFINITOS TONS DE CINZA: ENTRE O FORMAL E O INFORMAL, O BRASIL SE FAZ NO SEMIFORMAL

Mauro Oddo Nogueira<sup>1</sup>

## 1 A SEMIFORMALIDADE COMO CONCEITO

Há um fenômeno que permeia todo o espaço econômico da realidade brasileira e que não foi, até hoje, objeto de merecida atenção: a ele damos o nome de “semiformalidade” (Nogueira e Zucoloto, 2017). É composta, por um lado, por agentes que pertencem ao universo formal, mas que executam parte de suas operações no âmbito da informalidade. Trata-se de empresas que, a despeito de serem formalmente estabelecidas (empresas com CNPJ), não incluem parte de suas operações em seus registros contábeis (transações realizadas sem a emissão do comprovante fiscal, ou nota fiscal) e/ou possuem em seus quadros trabalhadores sem contrato formal de trabalho (carteira de trabalho assinada). Essa forma de contratação passou a ser reconhecida como “trabalho informal” pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 2003 (ILO, 2003). Há, ainda, empresas que remuneram seus trabalhadores em valores efetivos que são superiores àqueles que constam de seus registros contábeis e dos respectivos contratos de trabalho – prática usual no comércio, em que a remuneração variável (comissões de vendas) é paga à margem dos registros oficiais. Esse conjunto de práticas é conhecido pelos nomes de *transações por fora* ou *caixa 2*. Observe-se que tais transações podem dar-se tanto em uma relação com outras empresas formais, que também atuam na semiformalidade (operações conhecidas como *meia-nota*), quanto com empresas informais, trabalhadores autônomos ou pessoas físicas, sejam atuando como compradores, sejam como fornecedores. Nas grandes cidades brasileiras é sabido que muitos comerciantes “tradicionais”, ou seja, com estabelecimentos comerciais formalmente estabelecidos, empregam vendedores ambulantes (os camelôs),<sup>2</sup> geralmente informais, para venderem suas próprias mercadorias posicionando-os em frente às suas lojas. Seu objetivo não é somente a evasão fiscal, mas também – e principalmente – ocupar uma posição de mercado que, se não fosse ocupada por ele mesmo, seria por um outro qualquer, que concorreria com ele em sua própria porta. É um fato notório que, para muitas empresas no país, os demonstrativos contábeis não guardam nenhuma relação com a realidade.

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

2. Mercadores que oferecem seus produtos nas calçadas, em bancas, em barracas ou até mesmo no chão.

Outro ponto importante na construção da semiformalidade a ser mencionado relaciona-se com as práticas gerenciais, muitas delas desenvolvidas a partir dos componentes culturais da sociedade: os sistemas informais (até mesmo rudimentares) de controle das operações. Há até uma expressão que designa essa situação como o “controle no papel de pão”, uma metáfora que se refere às firmas que registram suas operações em folhas soltas de papel avulso, alegoricamente o papel usado nos embrulhos de pão. Essa prática não está, necessariamente, associada ao emprego do “caixa 2”, pois os resultados finais apurados nas transações assim registradas podem vir a ser transferidos para os registros contábeis oficiais. Portanto, seu objetivo precípua não é, necessariamente, a sonegação tributária. É, em grande medida, uma prática de caráter cultural e que é um componente do arcabouço simbólico do imaginário do povo brasileiro.

No sentido inverso, a semiformalidade é construída a partir de atividades formais que, de alguma maneira, conseguem espaços de operação na economia formal. Uma das possibilidades é a existência de agentes informais que transacionam com agentes formais por meio das operações “por fora” descritas anteriormente. Há também os casos em que, a despeito de sua situação de informal, o agente consegue, quando necessário, revestir de “legalidade” algumas de suas operações. Isso se dá principalmente no setor de serviços, e o principal instrumento, nesse caso, é a compra de notas fiscais emitidas por empresas formais (transação conhecida como *barriga de aluguel*): a empresa formal emite a nota fiscal ou recibo relativo à transação efetuada pelo agente informal e este assume o pagamento dos impostos correspondentes. Esse pagamento, dependendo da relação existente entre os envolvidos, pode ser com ou sem ágio.

Uma outra situação começou a tornar-se mais visível a partir da criação da figura do microempreendedor individual (MEI) (Brasil, 2008b). Este dispositivo, que entrou em vigor a partir de 1º de julho de 2009, oferece condições especiais de legalização (ou formalização) principalmente para o trabalhador autônomo que vem atuando informalmente, sendo este seu alvo principal, porém não exclusivo. O sistema adota um processo de registro simplificado e que pode ser feito pela internet, reduzindo os custos de transação para a formalização. Além de oferecer inúmeras vantagens de caráter tributário para o MEI, que visam aprofundar a prevalência do princípio da progressividade na tributação das pessoas jurídicas, o programa tem por objetivo incluir esses trabalhadores no sistema de proteção social, por meio da criação de condições especiais de contribuição,<sup>3</sup> possibilitando que se integrem ao sistema previdenciário. Espera-se que a possibilidade de operar no mundo formal – possuindo um CNPJ e emitindo nota fiscal – seja capaz de melhorar as condições de operação e competitividade desses trabalhadores, e, por conseguinte, também sua renda.

No entanto, o programa do MEI é subordinado à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Em consequência disso, os MEIs estão submetidos às mesmas exigências que as MPEs em geral. Esta lei não trata apenas de tributos; seu texto também sugere a simplificação e a unificação de licenças (alvará, Bombeiros,

3. Quando de sua criação, o MEI poderia contribuir para o sistema previdenciário (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), com base em uma alíquota de 11,0% do salário mínimo. A partir de 2011 esta alíquota foi reduzida para 5,0%.

Vigilância Sanitária, meio ambiente etc.) e processos para a abertura, a manutenção e o encerramento das MPEs, visando reduzir os entraves burocráticos e os custos de abertura dessas empresas. A palavra “sugere” não aparece aqui por acaso. Conforme discutido anteriormente, o arranjo federativo brasileiro impõe inúmeras barreiras para a universalização da aplicação dos princípios que regem a Lei Geral e o estatuto do MEI, implicando no que chamamos de “formalidade pela metade”. Um exemplo pode ser o de uma *van* que vende sanduíches nas ruas sem as devidas licenças: o seu proprietário poder possuir o registro como MEI, sendo, portanto, “formal” do ponto de vista federal; entretanto, não possui nem licença da Vigilância Sanitária nem alvará de funcionamento, permanecendo, assim, “informal” do ponto de vista estadual e municipal. Esta é mais uma faceta do problema da integração e da coordenação vertical das políticas públicas.

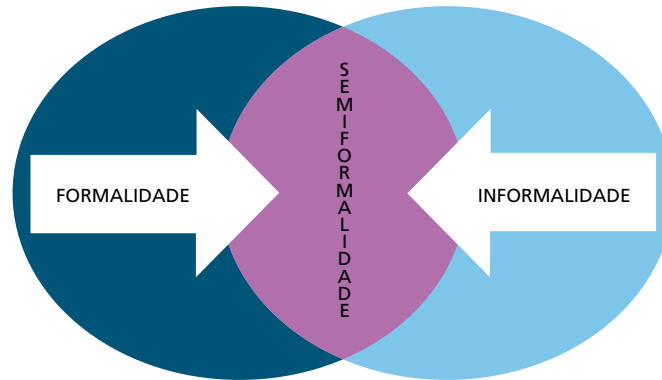
O registro da semiformalidade, em certa medida, já havia sido feito por Souza, Feijó e Silva (2006), quando propuseram um sistema de “classificação de níveis” para a informalidade brasileira, sugerindo que os diversos ramos de atividades cobertos pela pesquisa da Economia Informal Urbana (Ecinf) 1997, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fossem classificados como sendo de alta, média ou baixa informalidade. Essa classificação teria como base características observadas no conjunto de empresas de cada ramo no que concerne a seis atributos: *i*) nível de receita; *ii*) posição do proprietário (conta-própria ou empregador); *iii*) local de funcionamento (domicílio, sem local fixo ou com local fixo); *iv*) mercado consumidor (pessoas diversas ou clientes fixos); *v*) controle de contas (sem nenhum registro, controle pelo proprietário ou existência de contador); e *vi*) constituição jurídica (com ou sem registro formal, isto é, CNPJ). As inúmeras possibilidades de combinação desses seis atributos em seus diversos possíveis graus permitem ter uma ideia da conformação desse espaço que vai desde uma total e completa informalidade até a rigorosa formalidade. Nesse trabalho, os autores destacam que o universo da informalidade, considerado a partir do duplo enfoque propugnado pela OIT, deva ser considerado como parte integrante da estrutura formal, subordinado ao processo de desenvolvimento da economia. Em outro estudo, Feijó, Silva e Souza (2009, p. 331) assumem como hipótese de trabalho “que, assim como a fronteira entre o trabalho formal e o informal não é bem demarcada, dentro do setor informal também podemos encontrar um *continuum* de situações em que pressupostos de um trabalho descente estão mais ou menos presentes”. Chamam ainda a atenção para o fato de que a própria OIT considera que “entre a economia formal e a informal não existe um limite claro que as separe”.

Fica evidente que, na economia brasileira, não há dois espaços “paralelos”: o mundo formal e o informal. Estes espaços imbricam-se e complementam-se na semiformalidade, conformando um único sistema socioeconômico. Essa realidade é análoga àquela descrita por Cacciamali (2001), ao tratar especificamente da questão do trabalho, na qual a autora afirma que os denominados setores formais e informais do mercado de trabalho expressam-se como um *continuum* de relações existentes nesse mercado, e não como dois setores dicotômicos ou duais.

Assim, entendemos a semiformalidade como um espaço construído a partir de dois movimentos convergentes e complementares (figura 1).

FIGURA 1

**Representação esquemática da semiformalidade**



Elaboração do autor.

Compreender essa realidade é essencial para a compreensão do nosso país, independentemente de quaisquer juízos que se façam dela. O fato é que o Brasil é um país que é o país que é! E é este país que precisa ser mais bem compreendido, assumido como tal e desenvolvido a partir de suas características próprias.

## 2 A SEMIFORMALIDADE COMO FENÔMENO SOCIAL NO BRASIL

Um olhar, mesmo que de relance, sobre a realidade brasileira torna evidente que a construção da informalidade no país não deva ser resultado somente de um processo monolítico de ordem econômica, mas antes o resultado de um processo de codeterminações entre economia, história e cultura. Isso implica que, para sua efetiva compreensão, seja necessária uma perspectiva abrangente, que lance mão de conceitos e instrumentais não apenas da economia, mas também, entre outros, da história, da sociologia e da antropologia cultural.

É obviamente inegável que a informalidade não se caracteriza como uma singularidade da sociedade brasileira. Também não o é a construção do espaço medianeiro que aqui estamos denominando como “semiformalidade” – isto é, de situações nas quais operam, de forma articulada e complementar, atividades formais e informais – pois, como ressalta Telles (2013, p. 443), “a transitividade de pessoas, bens e mercadorias nas fronteiras incertas do legal e ilegal, formal e informal, constitui um fenômeno transversal da experiência contemporânea e está no cerne dos processos de mundialização”. Assim, a informalidade e a semiformalidade não são fenômenos exclusivos do Brasil. Elas se reproduzem em praticamente todo o mundo, até mesmo nos países mais desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos. Ao que tudo indica, reproduzem-se notadamente naqueles países em que a desigualdade socioeconômica é mais acentuada. Assim, seria de pouco sentido supor uma construção singular do

fenômeno no país. Entretanto, o que nos parece ser de fato uma singularidade brasileira é a dimensão que ela aqui ocupa, que é comparável aos países mais pobres do mundo, porém em uma economia que apresenta indicadores, inclusive os de desigualdade, que a coloca muito mais próxima dos países cêntricos do que aqueles.

Ademais, a construção desse espaço, a despeito dos determinantes impostos pelo “mercado”, desenvolve-se a partir de um conjunto de trajetórias, códigos, repertórios, representações, arquétipos, institucionalidades, estruturas produtivas, estruturas de renda, estruturas de ocupação e inúmeros outros fatores peculiares a cada agrupamento humano. Isso se torna ainda mais significativo em países como o Brasil, que se caracteriza por uma histórica trajetória (tradição?) de presença da economia informal e de relacionamento – ou como quer a autora, transitividade – entre esta e a formal. Portanto, para a perfeita compreensão do fenômeno, mesmo tendo em conta sua dimensão transnacional, é necessário que também se compreendam seus determinantes locais.

As atividades econômicas são, em sua essência, processos nos quais seres humanos organizam-se e relacionam-se a fim de gerar seus meios de reprodução. Portanto, são atividades essencialmente humanas, realizadas por e para os seres humanos. Por sua vez, os atos de organizar-se e relacionar-se são desenvolvidos coletivamente, isto é, são processos eminentemente sociais. Assim, estão, por origem, sujeitos a determinantes e imposições oriundas de todo o arcabouço simbólico daqueles que neles estão envolvidos e que, conforme especificam Jaques Turgot e Eduard Tylor (1871 *apud* Laraia, 1986), incluem crenças, valores, costumes, ritos etc. A isso somam-se a trajetória histórica e o arcabouço institucional – também constructos humanos; portanto, vinculados ao arcabouço simbólico – do lócus no qual a atividade econômica se desenvolve. Assim, estas são peculiares a cada agrupamento humano específico em sua circunstância no espaço, no tempo e no campo social. Para Max Weber (*apud* Geertz, 1973), o homem é um animal que vive preso a uma teia de significados por ele mesmo criada. Partindo desse raciocínio, Geertz sugere que essa teia e sua análise sejam o que chamamos de cultura e que, de acordo com Schneider (1908 *apud* Laraia, 1986), constitui-se como um sistema de símbolos e significados que subjazem a todas as ações humanas. Além disso, uma possível – diríamos mesmo provável – correlação entre desigualdade e informalidade não expressa uma relação de causalidade. A partir da ideia de que existem determinantes extraeconômicos na conformação da informalidade, é possível arguir se ela é efeito ou causa da desigualdade. Ou até se ambas são processos recíprocos, que se correproduzem.

As dimensões da informalidade no país (temporais, espaciais e quantitativas) tornam evidente que não se trata de um fenômeno conjuntural, solúvel com medidas diretas de caráter legislativo ou por ações imediatas de governo. Antes, conforme este estudo permite depreender, a sua superação pressupõe uma profunda reflexão sobre os mais variados aspectos, que vão desde o arcabouço institucional do país, envolvendo todas as esferas federativas e os três poderes do Estado, às políticas econômicas e

sociais; da compreensão da complexidade e diversidade cultural do Brasil e de suas expressões e manifestações em função de variantes territoriais e socioeconômicos; até a superação de percepções excludentes em relação aos diversos marcos teóricos que tentam compreender o país. O que pretendemos aqui é chamar a atenção para a necessidade de se compreender a informalidade e a semiformalidade como fenômenos para além do econômico. Em Nogueira e Zuccoloto (2017) estão apresentadas algumas sugestões de trajetórias de construção da informalidade e da semiformalidade no país que podem se apresentar como ponto de partida para tais estudos. A primeira é a sua construção histórica, na qual se considera a tradição da economia de subsistência (a economia das brechas). A segunda trata da construção institucional, em que se analisa o processo de conformação de uma institucionalidade que, mais do que implicar barreiras objetivas para a formalização, acaba produzindo uma “aversão ao Estado” por parte do cidadão comum. Por fim, os autores sugerem uma construção simbólica: a “cultura” da informalidade e a semiformalidade, resultado do equacionamento daquilo que DaMatta (2000) designou por “dilema brasileiro”. Convém ressaltar que essas categorias têm finalidade meramente analítica. Os fatos nelas descritos não se desenvolvem, ou desenvolveram, ao longo da história, de forma independente e autônoma. Antes pelo contrário. Trata-se de processos que se produzem e reproduzem pelas relações de complementaridade e alimentação recíproca, quando não representam faces distintas de um mesmo fenômeno. Assim, sugerimos que, partindo de uma proposta epistemológica que objetiva oferecer bases para que seja estudada como fenômeno que ultrapassa o meramente econômico, se possa apontar alguns possíveis caminhos capazes de vir a contribuir para uma compreensão mais abrangente e consistente da informalidade e da semiformalidade no Brasil, e, assim, sugerir algumas possíveis respostas para a problemática (ou não) da informalidade no país.

### 3 A SEMIFORMALIDADE NA REALIDADE BRASILEIRA

Se observarmos com cuidado as cadeias de produção e de consumo de vários setores da economia nacional, constataremos que a complementaridade entre formal, semiformal e informal reproduz-se em muitas delas. No entanto, alguns desses casos podem ser considerados como paradigmáticos, retratando de forma abrangente como esse processo se materializa na realidade econômica brasileira. Descreveremos aqui o caso da cadeia de produção e consumo do automóvel, um dos bens de maior “desejo” na sociedade brasileira.

O quadro 1 apresentam uma representação esquemática da estrutura da cadeia de produção e de consumo que se desenvolve a jusante da indústria do automóvel. No esquema, estão apresentados apenas alguns dos componentes dessa cadeia que, evidentemente, é bem mais complexa do que aquilo que está aqui representado. Além disso, as características atribuídas a cada um dos agentes da cadeia são as que nós consideramos como dominantes; isto é, características que podem ser encontradas com razoável frequência nesses agentes e cuja constatação pode ser feita tanto pela observação direta quanto por registros da imprensa.

QUADRO 1

**Cadeia de produção e consumo a partir dos automóveis**

	Atividade	Formal	Semiformal	Informal	Criminoso
(A)	Reparos automotivos	Oficinas autorizadas	Oficinas com CNPJ	Oficinas sem CNPJ	-
(B)	Fornecimento de autopeças	Mercado oficial de autopeças	Mercado paralelo de autopeças Desmanches de carros	Desmanches de carros	Desmanches de carros
(C)	Serviços automotivos de rua	Concessionárias de estacionamento	Guardadores autônomos Lavagem de veículos	"Flanelinhas" Lavadores de veículos Lavadores de para-brisas	Flanelinhas (extorsão)
(D)	Varejo de combustíveis	Postos de abastecimento	Postos de abastecimento com trabalhadores sem contrato de trabalho	-	Postos com combustíveis adulterados
(E)	Operação de cartões	Operadoras de cartões de crédito e débito	-	-	-
(F)	Teleatendimento	Empresas de teleatendimento	Empresas de teleatendimento com operadores "estagiários"	-	-
(G)	Produção/distribuição de combustíveis	Fábricas de combustíveis distribuidoras de combustíveis	-	-	Distribuidoras de combustível adulterado
(H)	Produção de álcool	Usinas de álcool/fazendas de cana-de-açúcar	Usinas de álcool/fazendas de cana-de-açúcar com trabalho precário	-	Usinas de álcool/fazendas de cana-de-açúcar com trabalho escravo
(I)	Extração de petróleo	Exploradoras de petróleo	-	-	-
(J)	P&D do petróleo	Centros de pesquisa	-	-	-
(K)	Licenciamento	Governo	-	-	-
(L)	Intermediação	Autoescolas	Despachantes	-	Venda de habilitação

Elaboração do autor.

Nessa cadeia podemos ver, em primeiro lugar, o conjunto de serviços prestados aos proprietários de veículos. Inicialmente, temos os serviços de reparos automotivos (A). Existem, como prestadores desses serviços, oficinas autorizadas pelos fabricantes, todas elas formais e operando, a princípio, integralmente na formalidade. Existem também as pequenas oficinas independentes; são empresas com existência formal (CNPJ), mas que, em muitos casos, têm boa parte de suas operações na semiformalidade (isto é, sem nota fiscal). Finalmente, temos as oficinas conhecidas como de “fundo de quintal”; trata-se de oficinas sem existência legal, muitas operando até mesmo nas vias públicas. As autopeças (B) utilizadas pelas oficinas podem provir de um mercado formal, no qual são comercializadas as chamadas “peças originais”, produzidas por fabricantes “reconhecidos” pelas montadoras de veículos e que possuem autorização para utilizarem suas marcas. Além desse, há também o “mercado paralelo”, caracterizado por autopeças que são cópias das “originais”, mas provenientes de fabricantes não reconhecidos e que possuem variados níveis de qualidade. Além de parte desse mercado operar na semiformalidade, há contendas legais acerca do uso de marcas e desenhos industriais, com destaque para uma disputa

no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) entre a Associação Nacional dos Fabricantes de Autopeças (Anfape) e as montadoras Ford, Fiat e Volkswagen que, em 2010, foi decidida em averiguação preliminar favoravelmente à primeira (D'Araújo, 2015). Há, ainda, os desmanches de carros (ou “ferros-velhos”), que comercializam peças e componentes usados oriundos, a princípio, de veículos acidentados. Nesse mercado, é possível encontrar empresas com registro legal (CNPJ), mas que, em geral, operam na semiformalidade, e empresas informais, isto é, sem existência legal. Além disso, nesse segmento ocorrem também operações criminosas, nas quais são comercializadas peças de veículos roubados. Estas são realizadas tanto por organizações formais quanto por informais. Ainda nos serviços, existem aqueles que são prestados aos proprietários de automóveis nas ruas das cidades (C). Relacionamos, em primeiro lugar, os serviços de estacionamento. Nesse grupo, podem ser encontrados os concessionários oficiais de estacionamento, que operam dentro da formalidade sob concessão das prefeituras. A esses somam-se os guardadores autônomos de veículos; categoria essencialmente semiformal, uma vez que são também “legitimados” pelas prefeituras. Há ainda os chamados “flanelinhas”, guardadores autônomos, mas que não são cadastrados (“legitimados”) pelos governos municipais. Finalmente, há um esquema de extorsão travestido de serviço de guarda e estacionamento: são indivíduos que, a partir de uma ameaça velada ou explícita de perpetrarem danos ao veículo, exigem uma determinada quantia para “vigiar” o carro estacionado. É uma prática análoga ao notório “seguro” oferecido pelas diversas “máfias” aos comerciantes de suas áreas de atuação (Saviano, 2008). Além da guarda, nesta mesma categoria de serviços há a lavagem de automóveis. Quando executados por empresas formais, é prática corrente a subnotificação fiscal (semiformalidade). Também é um serviço que pode ser encontrado sendo prestado em vias públicas de modo totalmente informal. Por fim, registramos uma prática frequente nas grandes cidades, que é a lavagem de para-brisas de veículos nos sinais de trânsito, oferecida em sua totalidade por menores carentes em troca de algumas moedas.

O segundo elo da cadeia que relacionamos é o de fornecimento de combustíveis (gasolina, álcool, diesel e gás liquefeito de petróleo – GLP). Ele é composto, primeiramente, pelo varejo de combustíveis (D): os postos de abastecimento. Salvo exceções, são empresas formalmente estabelecidas e cuja maior parte das operações comerciais ocorre dentro das normas legais de registros fiscais. Todavia, é muito comum que essas empresas façam uso de empregados sem contratos formais de trabalho e sem o cumprimento de inúmeras obrigações trabalhistas, caracterizando-se, portanto, como atuando na semiformalidade nesse aspecto específico. Há ainda, e é fato frequentemente registrado nesse mercado, a ocorrência de venda de combustíveis adulterados, com a adição de diversas outras substâncias (na maioria dos casos, álcool na gasolina). São situações nas quais se ultrapassa a extralegalidade para se ingressar no mundo do crime. Os postos de combustíveis usualmente aceitam como meio de pagamento os cartões de débito e de crédito (E). As operadoras desses cartões são empresas multinacionais vinculadas às instituições bancárias do país. São, portanto, empresas essencialmente formais e os registros dessas transações, até onde se saiba, dão-se dentro do mais estrito cumprimento da legislação fiscal. Porém, todas essas operadoras terceirizam seus serviços de teleatendimento (F). Jessé de Souza e Ricardo Visse



(Souza *et al.*, 2012) descrevem as características de precarização do trabalho formal que se desenvolve nas empresas que prestam esse tipo de serviço. A essa análise, acrescentamos aqui o fato notório de que muitas dessas empresas, visando burlar as obrigações legais trabalhistas, contratam seus operadores de atendimento na forma “contratos de estágio universitário”, o que caracteriza mais um caso de semiformalidade em razão da precarização das relações de trabalho. Essa situação suscitou até mesmo a promulgação de um novo dispositivo legal, a Lei nº 11.788/2008 (Brasil, 2008a), como uma tentativa de coibir tal prática. Na continuidade dessa cadeia, há a produção de combustíveis (G), na qual novamente a semiformalidade manifesta-se nas relações de trabalho: nas usinas de álcool e fazendas de cana-de-açúcar (H) frequentemente são verificadas condições de trabalho precário, inclusive com registros de exploração de trabalho escravo, o que constitui atividade criminosa. Fazendo parte dessa mesma cadeia, existem as refinarias e as empresas de exploração de petróleo (I). Esse segmento é dominado quase que exclusivamente por uma empresa estatal, que é a maior do país (a Petrobras), e por grandes corporações transnacionais, caracterizando-se, portanto, por operar – ao menos em tese – na mais estrita formalidade. Complementando esse ramo da cadeia, podemos ver os centros de pesquisa da indústria de petróleo (J), atividade que envolve institutos pesquisa, centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) de empresas e universidades. Nestes, são desenvolvidas tecnologias extremamente sofisticadas, que vão desde técnicas para exploração de petróleo em águas profundas ao desenvolvimento de combustíveis de alta *performance* para a Fórmula 1, atividades das mais “nobres” e sofisticadas de todo o complexo econômico. Neste segmento, é comum a existência de serviços de consultoria altamente especializada prestada por indivíduos autônomos, mas que são contratados como se fossem pessoas jurídicas, mascarando, assim, relações de trabalho sujeitas a uma regulação específica.

O último ramo da cadeia aqui considerado é o relativo à regulação do uso dos automóveis. Consiste, basicamente, no licenciamento de veículos e na habilitação de condutores (K). Ambas são atividades privativas do Estado. No entanto, há a possibilidade de intermediação (L). No caso das habilitações, essa intermediação é obrigatória, uma vez que o candidato à licença de condutor deve necessariamente frequentar um curso de formação oferecido por autoescolas, que são empresas privadas, homologadas pelo poder público e que tendem a operar na formalidade. No entanto, a existência de um comércio criminoso de carteiras de habilitação (concessão da licença sem que o candidato se submeta aos exames necessários) é fato amplamente conhecido e noticiado. Já para o processo de licenciamento anual (e transferência de propriedade) de veículos, a intermediação não é obrigatória, podendo o cidadão cuidar pessoal e diretamente de todos os trâmites. Entretanto, em virtude de entraves burocráticos e da frequente precariedade no atendimento, é comum que o proprietário do veículo recorra a despachantes, os quais comumente desenvolvem parte de suas operações na informalidade.

A partir desse exemplo – que possui um representativo peso na economia nacional – podemos constatar como, partindo de empresas transnacionais e atividades de altíssimo conteúdo tecnológico, passando pelo governo e chegando até aos serviços prestados por indivíduos nas vias públicas da cidade, a formalidade e a informalidade, por meio de um processo de simbiose, imbricam-se e complementam-se na construção do espaço da semiformalidade.

Há, também, a possibilidade do caminho inverso, no qual a construção da semiformalidade e seu imbricamento em uma cadeia de produção e consumo dão-se a partir de uma trajetória que parte do mundo informal em direção ao formal. Um dos mais claros exemplos disso é, provavelmente, o desfile de escolas de samba do carnaval carioca. Mas poderíamos citar inúmeros outros, tais como as feiras, os mercados e os “camelódromos”.<sup>4</sup>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos, com este trabalho, ter chamado a atenção para o fato de que, até mesmo para que a informalidade possa ser adequadamente abordada e aquilatada, há questões que antecedem esse debate, especialmente a compreensão de um processo que, além de econômico, é também um constructo social. Mais ainda, que não há uma clivagem em nossa economia, mas sim um sistema econômico no qual a semiformalidade é um de seus principais fatores constitutivos e que traz como reverso da moeda a precariedade das relações de trabalho. E é na necessidade de um novo olhar sobre a complexa realidade brasileira que entendemos residir o elo central para que se possa pensar na construção de uma nova realidade, superando uma situação que, de forma evidente, produz um nível de desigualdade socioeconômica que atinge as raias da imoralidade.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008b. Disponível em: <<https://goo.gl/oF2U8F>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

CACCIAMALI, M. C. Padrão de acumulação e processo de informalidade na América Latina: Brasil e México. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 12, n. 1, ano 19, p. 5-42, 2001.

D’ARAÚJO, J. R. S. S. **A interatividade entre direito antitruste e propriedade intelectual: a aplicabilidade do controle concorrencial sobre o exercício de direito industrial e análise do caso Anfape**. 2015. Monografia (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N.; SOUZA, A. C. Quão heterogêneo é o setor informal brasileiro? Uma proposta de classificação de atividades baseada na Ecinf. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 329-354, 2009.

4. Todos esses exemplos aparecem descritos em detalhes em Nogueira e Zucoloto (2017).

- GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- ILO – INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Seventeenth International Conference for Labor Statisticians**. Report of the Conference. Geneve: ILO, 2003.
- LARAIÁ, R. B. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade e da informalidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.
- SAVIANO, R. **Gomorra: a história real de um jornalista infiltrado na violenta máfia napolitana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SOUZA, A. C.; FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N. Níveis de informalidade na economia brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 37, n. 3, p. 422-444, 2006.
- SOUZA, J. *et al.* **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- TELLES, V. Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 115, p. 443-461, 2013.



# A ESTRATÉGIA ARGUMENTATIVA DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL À LUZ DE DADOS INTERNACIONAIS

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.467/2017, que instituiu a chamada “reforma trabalhista” no Brasil, foi responsável pela maior mudança já ocorrida nesse campo regulatório desde a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Sua origem está em um Projeto de Lei (PL nº 6.787) encaminhado ao Congresso Nacional no dia 23 de dezembro de 2016, cujo enunciado indicava mudanças em sete artigos de leis trabalhistas, e terminou com a aprovação de um substitutivo com 104 artigos modificados.

Não obstante essa amplitude em termos de impacto regulatório, o processo legislativo como um todo durou pouco mais de quatro meses, considerando o despacho inicial para sua tramitação na Câmara dos Deputados, no dia 3 de fevereiro 2016, até sua aprovação final no Senado, no dia 10 de julho. Um tempo bastante curto tendo em vista a complexidade dos temas tratados e o histórico desse tipo de debate no Brasil.

Para justificar e balizar toda a narrativa favorável à sua aprovação, seus defensores usaram inúmeras vezes argumentos que sempre emergem ao debate quando o tema da legislação trabalhista está no centro, que têm como eixo central tachar a legislação (em especial a CLT) como sendo algo ultrapassado, de viés autoritário e que impõe uma série de limitações ao desenvolvimento econômico brasileiro. Os relatórios aprovados nas duas Casas legislativas estão repletos desses elementos retóricos (Brasil, 2017a; 2017b).

Nesse sentido, o presente texto teve como objetivo central problematizar a dimensão econômica da estratégia argumentativa utilizada durante o processo legislativo em favor da aprovação da Lei nº 13.467/2017, a partir de informações recentes e padrões institucionais internacionais. Para tanto, será utilizado como elemento comparável entre um conjunto de países o Indicador de Proteção ao Emprego (IPE), elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que mede o grau de rigidez e de proteção da legislação trabalhista em cada país. Nesse caso, o objetivo foi avaliar a existência de correlação entre o IPE e alguns dos principais argumentos destacados nas narrativas oficiais dos atores envolvidos no processo legislativo.

---

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

Espera-se, com este texto, trazer uma pequena contribuição ao debate já em curso em torno das vantagens e desvantagens dessa mudança institucional recente no país.<sup>2</sup>

## 2 A RETÓRICA EM TORNO DA REFORMA TRABALHISTA

Ao longo de todo o processo legislativo que culminou na Lei nº 13.467/2017, as coalizões de defesa mobilizadas em torno de sua aprovação utilizaram um amplo conjunto de argumentos para justificá-la. Esses argumentos foram condensados nos dois relatórios aprovados – do deputado Rogério Marinho, na Câmara dos Deputados, e do senador Ricardo Ferraço, no Senado. Também foram exaustivamente repetidos por parlamentares, intelectuais orgânicos e líderes empresariais, tanto nas tribunas do Congresso quanto em audiências ou mesmo via veículos de mídia.

De modo geral eles podem ser divididos em dois campos discursivos. O primeiro deles é o campo dos “argumentos institucionais”. Nele são encontradas questões da seguinte natureza contra a legislação trabalhista brasileira: *i)* o chamado “mito da outorga”, no qual aponta-se que a CLT foi um ato unilateral por parte do governo ditatorial de Getúlio Vargas como forma de garantir o apoio das classes trabalhadoras urbanas, desconsiderando-se totalmente as lutas históricas dos trabalhadores desde o início do século; *ii)* o argumento da “matriz fascista da CLT”, alegando que ela seria uma cópia (ou pelo menos um desdobramento muito fiel) da *Carta del Lavoro*, do ditador italiano Mussolini, para garantir a manutenção de seu poder pelas vias corporativistas; *iii)* o argumento da “Justiça Trabalhista excessivamente tutelar e pró-trabalhador”, impingindo altos custos aos empregadores e sem nenhum custo ou risco aos empregados que a aciona; e *iv)* o argumento da “inalterabilidade”, de que a CLT foi elaborada em um momento longínquo na história, e, por isso, estaria ultrapassada e necessitando se readequar aos tempos atuais, desconsiderando-se uma série de alterações já impetradas ao longo dos anos, inclusive na própria Constituição de 1988.<sup>3</sup> Todos esses argumentos baseiam-se em questões já amplamente problematizadas ou mesmo rechaçadas na literatura especializada.<sup>4</sup>

O segundo campo discursivo identificado nos relatórios refere-se aos chamados “argumentos econômicos”. Entre eles estão: *i)* o argumento da “trava para o crescimento”, segundo o qual a legislação engessa a capacidade de investimentos produtivos por causar fortes distorções na estrutura de custos das firmas, sobretudo em função dos encargos trabalhistas, além de criar um ambiente de insegurança jurídica devido ao modelo de Justiça do Trabalho adotado; *ii)* o argumento do “fator de produção de desigualdade”, de que a CLT seria a responsável por impôr ao mercado de trabalho brasileiro uma divagem entre uma parcela de trabalhadores registrados e assegurados pelas instituições de bem-estar, enquanto outra ampla parcela vê-se relegada a posições precárias de trabalho, sem nenhuma proteção social, o que aprofundaria a estrutura de desigualdades já existente; *iii)* o argumento do “comprometimento

2. Embora o processo político-legislativo que resultou na reforma trabalhista seja recente, já existe uma quantidade considerável de estudos que abordam diferentes dimensões de seu corpo normativo. Na edição anterior desse mesmo periódico, pode-se encontrar os trabalhos de Campos (2017a), Carvalho (2017) e Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

3. Vale ressaltar que o relatório do Senado faz menção às mudanças institucionais ocorridas na CLT.

4. Apenas para citar algumas referências que contestam esses argumentos de natureza institucional: Gomes (2014), Campos (2013; 2017b), Viana (2013), Cesit (2017), Coutinho (2017).

da competitividade nacional”, uma vez que os encargos causados pela legislação seriam responsáveis por onerar sobremaneira os produtos nacionais, tornando-os menos atraentes na disputa por mercados; *iv*) o argumento “inibidor do influxo de investimentos estrangeiros”, por impor a eles regras mais onerosas em termos de mobilização de recursos humanos (força de trabalho) do que em outros países; e *v*) o argumento do “comprometimento à elevação da produtividade”, devido à excessiva rigidez da legislação trabalhista, que dificultaria uma alocação mais eficiente do fator trabalho.

Como as análises nesta seção recairão especificamente sobre o campo discursivo das argumentações econômicas, no intuito de fazer uma avaliação empírica inicial a partir de experiências internacionais sistematizadas ou bases de informações comparáveis entre países, vale destacar o estudo recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT), coordenado por Adascalitei e Morano (2015). Ele mostra que reformas trabalhistas têm se tornado intervenções recorrentes por governos de várias partes do mundo, especialmente após a grande crise de proporções mundiais do capitalismo em 2008. Na tentativa de promover uma análise agregada sobre o conjunto de tais intervenções ocorridas recentemente, os autores produziram um “inventário de reformas do mercado de trabalho”, com informações sobre processos ocorridos em 111 países – desenvolvidos e em desenvolvimento – no período pós-crise, entre 2008 e 2014, com um amplo leque de informações. Esse esforço permitiu resolver uma deficiência comum na literatura, que é o foco de um número limitado de casos, e geralmente restrito a países desenvolvidos, nos quais os dados são mais facilmente encontrados.

Ao todo, Adascalitei e Morano (2015) identificaram 643 alterações na legislação trabalhista nesses 111 países entre 2008 e 2014, o que daria uma média próxima a uma mudança por país em cada ano. Em termos de natureza regulatória, 56% do total de intervenções reduziram os níveis existentes de regulação, e outros 44% expandiram, embora esse percentual varie bastante entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os autores chegaram em apontamentos de grande relevância para uma análise mais global dos determinantes (em termos de contexto macroeconômico) e efeitos (em termos de variações na taxa de desemprego) das reformas trabalhistas no mundo, tendo como recorte temporal o período pós-crise de 2008. Os resultados permitiram corroborar a hipótese de que a deterioração das condições macroeconômicas torna as reformas mais atraentes do ponto de vista econômico, bem como mais factíveis em termos de apoio político. O estudo mostrou ainda que as reformas que diminuem a regulação têm efeitos fortemente negativos e estatisticamente significativos nos níveis de emprego nos anos seguintes, tanto em países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento, o que contraria o argumento geral em defesa de reformas trabalhistas de cunho flexibilizante como vetor de geração de novos postos de trabalho.

No entanto, ainda que estes resultados indiquem apontamentos problematizáveis em processos nacionais de reformas trabalhistas, independentemente de seu vetor regulatório (mais restritiva ou mais abrangente) e de seu escopo temático (categorias institucionais do mercado de trabalho sob as quais recaem as intervenções), é preciso fazer uma ressalva para o fato de que tanto os determinantes quanto os efeitos encontrados podem se manifestar de maneiras bastante díspares e corresponderem a uma série de fatores contextuais que dizem respeito a um país em particular.

### 3 TESTANDO OS ARGUMENTOS ECONÔMICOS

Além do estudo desenvolvido por pesquisadores da OIT, há também o banco de dados internacionais organizado pela OCDE sobre o IPE que permite uma análise comparativa bastante relevante para verificar o padrão da regulação trabalhista no Brasil em um contexto global ampliado. Esse indicador mede o grau de rigidez e de proteção aos trabalhadores a partir da legislação trabalhista de cada país, levando-se em conta os custos envolvidos em demissões e contratações de trabalhadores permanentes e temporários. Para sua confecção, são compilados 21 itens, tais como: duração máxima para período de experiência, tempo máximo de notificação e custos envolvidos para o caso de demissão injustificada, custos para demissão coletiva, entre outros. Os números mais recentes desse indicador (informações entre 2012 e 2013) abrangem um total de 69 países, incluindo países fora da OCDE, como o próprio Brasil.

A magnitude do índice varia entre 1 (valor mínimo) e 6 (valor máximo).<sup>5</sup> O valor médio dos países da OCDE foi de 2,28, enquanto a média dos países fora da OCDE ficou em 2,05.<sup>6</sup> Vale destacar que o Brasil, com 1,75, ocupa apenas a 55ª posição entre os maiores valores do IPE, situando-se abaixo da média dos dois grupos de países. Este resultado diverge do argumento-padrão de alta rigidez da legislação trabalhista brasileira, excessivamente tutelar em relação aos trabalhadores. Ou seja, em uma comparação internacional no tocante ao grau de proteção ao emprego propiciado pela legislação vigente, o Brasil ocuparia um patamar abaixo da média.<sup>7</sup>

Em termos de posição relativa, é possível observar, pelo gráfico A.1 (apêndice), que existem países de maior renda *per capita* com patamares do IPE tanto acima ao do Brasil (como França, Alemanha, Holanda) quanto abaixo (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá). Também é possível encontrar países de renda *per capita* inferior ou próxima ao Brasil tanto com IPE maior (Índia, Indonésia, México) quanto menor (Guatemala, Nicarágua, Jamaica). Tal constatação já permite indicar, intuitivamente, que o grau de rigidez da legislação trabalhista não guarda uma correlação muito perceptível com a *performance* econômica dos países.

Por isso, buscou-se entender melhor essas determinações causais entre a variável institucional de legislação trabalhista, medida pelo IPE, e algumas variáveis de *performance* econômica dos países, com base em regressões estatísticas por mínimos quadrados ordinários, juntamente à análise gráfica. As dimensões analíticas escolhidas, bem como as variáveis econômicas que as representam, referem-se: à capacidade produtiva nacional (produto interno bruto – PIB *per capita*); à produtividade média do trabalho (PIB sobre a população ocupada); à competitividade internacional (exportações *per capita*); à atratividade da economia (investimento direto externo); e ao nível de desigualdade (índice de Gini). Tais dimensões, conforme relatado anteriormente, são aquelas que recorrentemente mais adentraram o debate político-ideológico durante o processo de

5. Todas as informações sobre a metodologia de elaboração desses indicadores podem ser acessadas em: <<https://goo.gl/iqEXTG>>.

6. Entre todos os países com IPE calculado, o maior valor refere-se à Venezuela, com 3,50. Já o menor valor ficou por conta da Nova Zelândia, com 1,01 (bem próximo do mínimo possível).

7. Para a comparação do IPE entre os países, ver tabela A.1 e gráfico A.1, no apêndice.

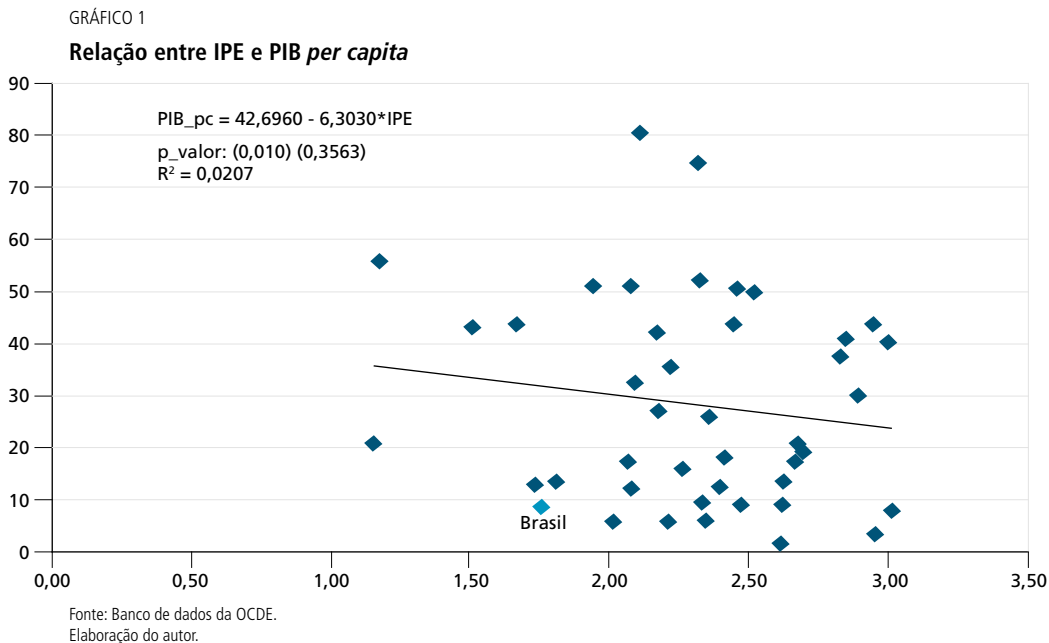


tramitação recente da Lei nº 13.467/2017 no Congresso Nacional. Os dados utilizados são do próprio banco de dados da OCDE. Como não havia dados de todas as variáveis para todos os países com IPE calculado, decidiu-se utilizar apenas o conjunto de países com informações existentes para as cinco variáveis dependentes escolhidas, o que deu um total de 44 países.

Seguem, então, as análises referentes a cada uma das regressões realizadas, em todas tendo IPE como variável explicativa.<sup>8</sup>

### 3.1 IPE e capacidade produtiva nacional

A primeira relação analisada foi se o grau de proteção interna aos trabalhadores em cada país impacta o potencial da estrutura produtiva nacional, tendo como indicador o PIB *per capita*. O gráfico 1 apresenta os dados plotados em um plano cartesiano (com destaque para a posição do Brasil, para melhor visualização), e também os resultados da regressão. Por ela, pode-se identificar, primeiramente, que o coeficiente de determinação ( $R^2$ ), que mede o ajustamento do modelo de regressão linear utilizado com relação aos valores observados, é de apenas 0,0207. Ou seja, somente 2% da variável dependente (PIB *per capita*) dos países da amostra pode ser explicada pela variável explicativa (IPE). Além desse resultado, o coeficiente de variação do modelo estimado foi de -6,3030, o que indicaria, a princípio, uma relação inversa entre o PIB *per capita* e a proteção trabalhista em um país. Porém, o resultado sobre a significância desse regressor ( $p$ -valor = 0,3563) indica que não há relação estatisticamente significativa, o que faz com que não se possa descartar a hipótese de seu verdadeiro valor ser igual a zero, não havendo qualquer relação identificada entre as duas variáveis.

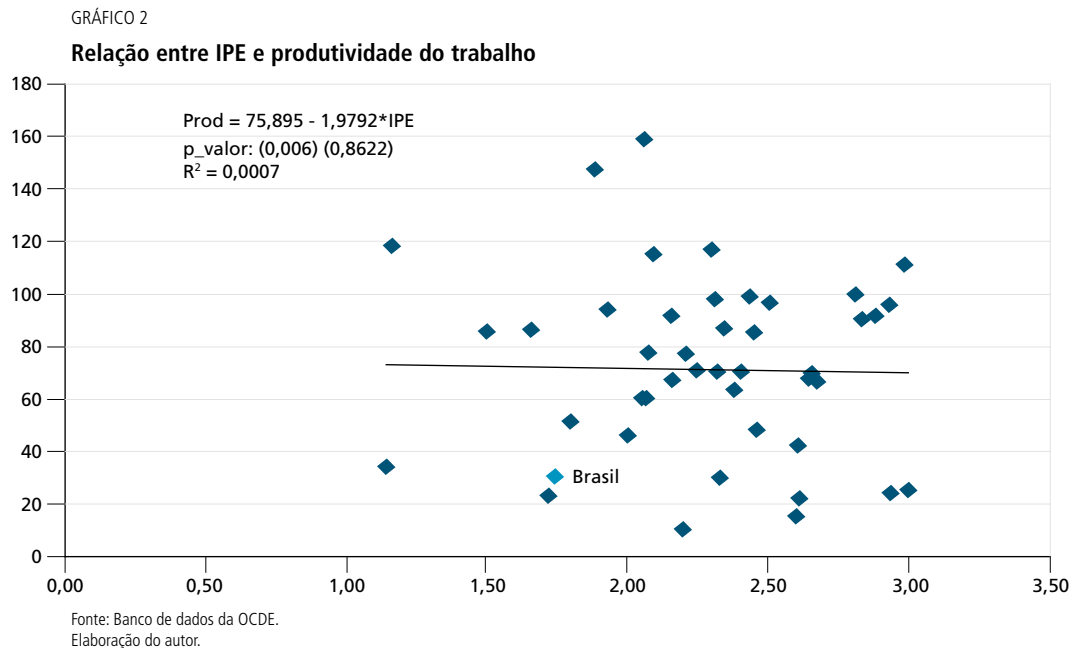


8. Todos os dados das variáveis utilizadas estão sistematizados na tabela A.1, no apêndice.

### 3.2 IPE e produtividade do trabalho

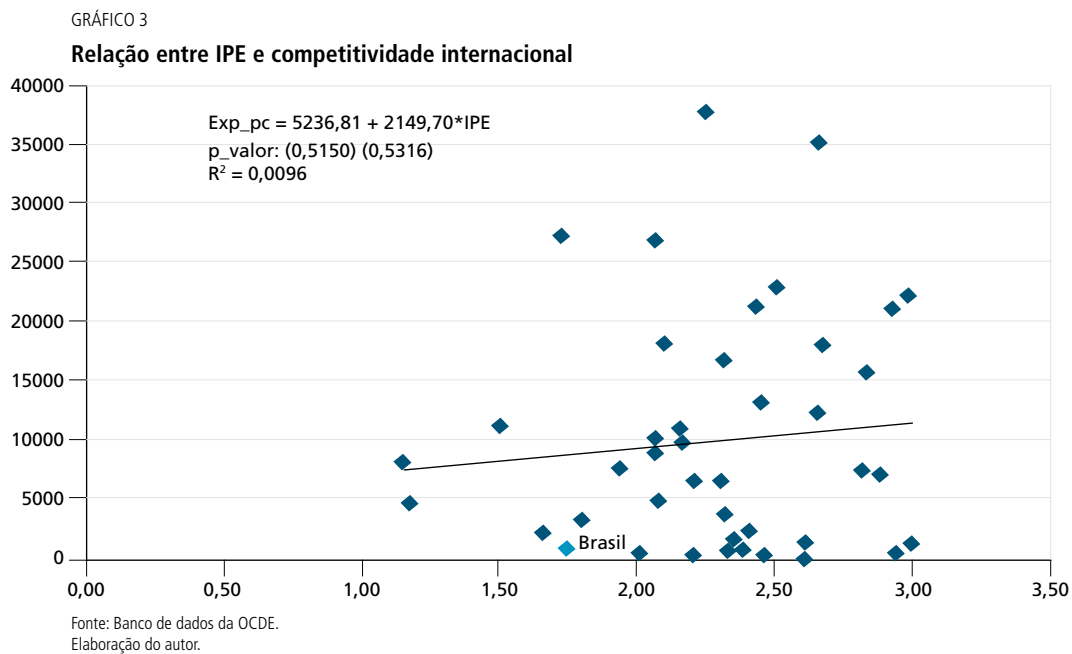
A segunda relação de causalidade analisada foi entre proteção da legislação trabalhista e produtividade média do trabalho na economia. Esse tipo de análise exige ressalvas, já que os sistemas de economia nacionais são bastante complexos (sobretudo nos países desenvolvidos) e heterogêneos (sobretudo nos países em desenvolvimento). Por isso, tomar um único indicador de produtividade em uma economia tem suas limitações. Entretanto, como essa é uma prática recorrente em organismos internacionais e instituições de pesquisa para definir um indicador de produtividade que possa ser comparável entre as nações, e por essa ser uma bastante citada nos debates sobre a necessidade de se alterar a legislação trabalhista brasileira, essa dimensão não poderia ser desprezada neste estudo. Para tanto, utilizou-se como indicador de produtividade o valor do PIB sobre o conjunto da população ocupada.

Os resultados dessa análise estão no gráfico 2. Nele, identifica-se um ajustamento extremamente baixo do modelo, com  $R^2$  inferior 0,01, ou seja, menos de 1% da produtividade de um país é explicada pelo nível de proteção em sua legislação trabalhista. Já o regressor estimado apresentou sinal negativo, apontando para uma relação inversa entre IPE e produtividade, mas seu alto  $p$ -valor, assim como no caso anterior, não confere a essa relação uma significância estatística.



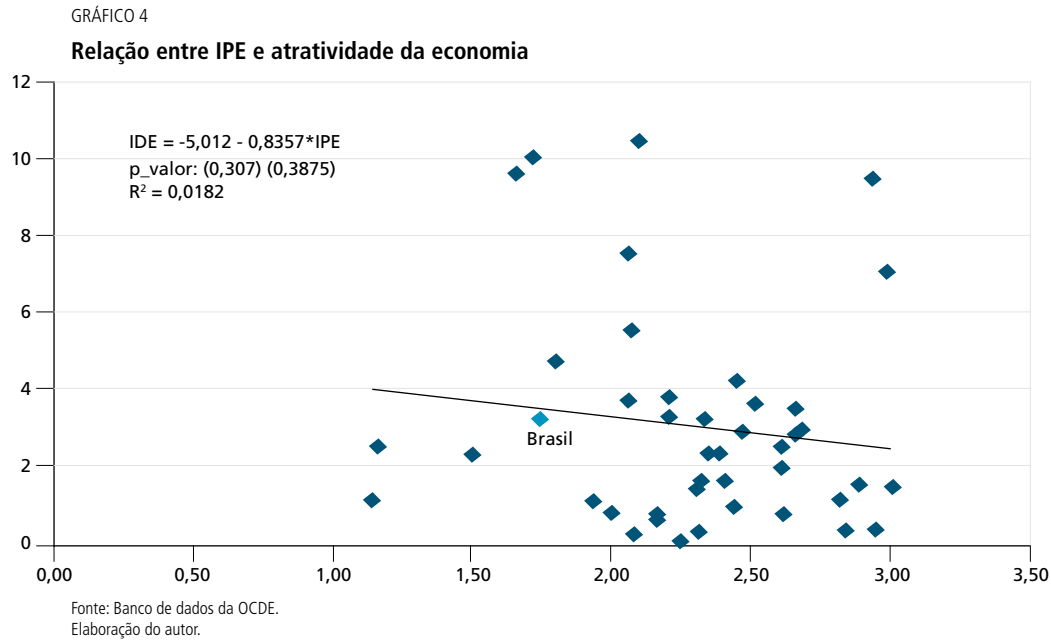
### 3.3 IPE e competitividade internacional

A terceira relação verificada foi entre proteção trabalhista e competitividade internacional das economias, cujas informações encontram-se plotadas no gráfico 3. Para representar a competitividade internacional foi escolhido como *proxy* o valor *per capita* das exportações de cada país. Novamente é necessário alertar que o fato de alguns países possuírem um setor no qual são muito competitivos internacionalmente pode distorcer seus dados de competitividade, como a Arábia Saudita com o petróleo, e mesmo em alguma medida o próprio Brasil com *commodities* minerais e agrícolas, principais produtos da pauta de exportação do país. Ainda assim, os dados permitem uma verificação global sobre a relação desse indicador com a proteção trabalhista. Como na análise anterior, o coeficiente de determinação entre as variáveis é inferior a 1%. Já o coeficiente de variação, apesar de apresentar uma relação positiva entre IPE e exportações, também não possui significância estatística.



### 3.4 IPE e atratividade da economia

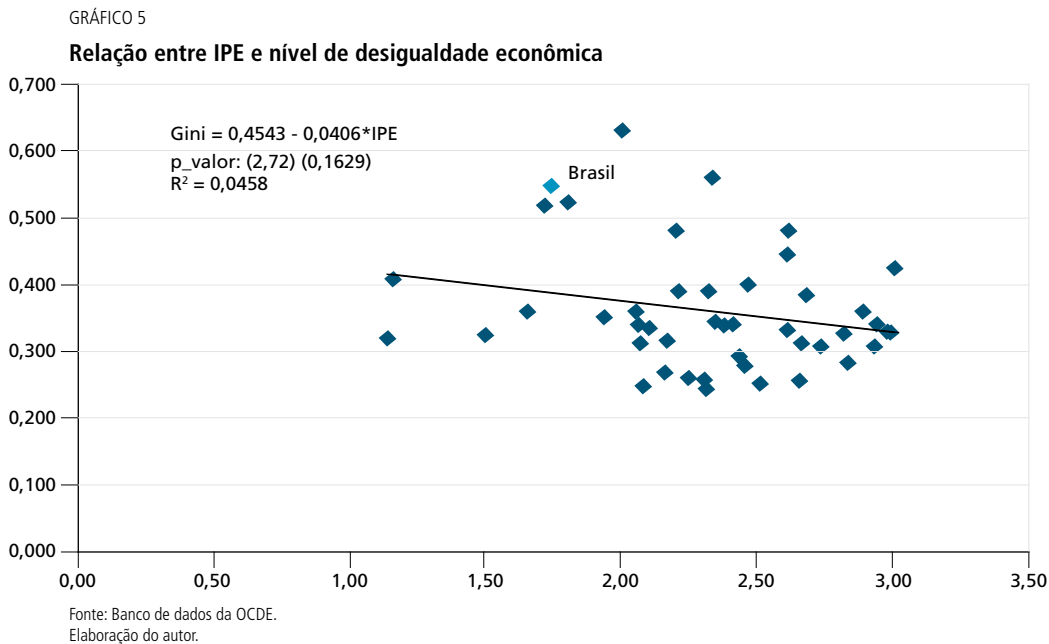
No tocante à relação entre proteção ao emprego e atratividade da economia quanto ao fluxo de investimento direto do exterior (IDE) em porcentagem do PIB, os resultados indicam que há uma baixa determinação entre as duas variáveis ( $R^2 = 0,0182$ ) e que há uma relação inversa entre elas, mas que também nesse caso o regressor não apresenta significância estatística. Com isso, os resultados não permitem dizer que existe uma relação estatística entre legislação trabalhista e atratividade da economia para investimentos externos. As informações seguem plotadas no gráfico 4.



### 3.5 IPE e nível de desigualdade econômica

A quinta análise de regressão realizada verificou a relação entre a proteção ao emprego e o nível de desigualdade econômica nos países. De todos os argumentos pró-reforma trabalhista no Brasil, este seria talvez o mais contraintuitivo, uma vez que seus defensores afirmam que a reforma e sua consequente flexibilização da legislação trabalhista diminuiriam a diferença de oportunidades entre quem já está empregado e quem está à procura de emprego. Porém, este tipo de raciocínio, a meu ver, pode justificar no máximo uma uniformização entre trabalhadores da base da distribuição de renda, tendo como contrapartida uma maior concentração no topo, na medida em que a proposta de reforma trabalhista no Brasil tende a implicar um aumento da parcela de lucros em relação à massa salarial na economia.

Como se pode observar pelo gráfico 5, realmente não há como justificar esse argumento por parte dos defensores da reforma. O coeficiente de determinação continua bem baixo, embora seja um pouco maior que os demais ( $R^2 = 0,0458$ ), o que indica que a legislação trabalhista explica cerca de 5% do grau de desigualdade. Já a relação entre as variáveis é inversa, ou seja, uma legislação mais protetiva tenderia a diminuir a desigualdade nos países. Porém, ainda assim o regressor também não possui uma significância estatística desejável para não desconsiderar a existência dessa relação.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas entre o IPE (usado como *proxy* de rigidez da legislação trabalhista) e o conjunto de variáveis econômicas – escolhidas tendo como base a retórica argumentativa de defesa da reforma trabalhista no Brasil durante o seu processo legislativo – para 44 países, com os dados da OCDE, demonstraram que não existe relação estatisticamente significativa entre elas. Da mesma sorte, o coeficiente de determinação entre as variáveis foi muito baixo em todas as relações testadas, mostrando que o grau de rigidez da legislação trabalhista explica muito pouco da variação dos indicadores econômicos entre o conjunto de países considerado, o que converge com o estudo realizado pela OIT aqui citado.

Ou seja, os resultados não permitem desconsiderar o fato de que tais argumentos não tenham relevância empírica alguma para as relações de causalidade que eles consideram no processo de justificação da reforma, consubstanciada na Lei nº 13.467/2017.

Isso não significa dizer, porém, que a temática em tela não deva ser objeto de debate e alterações ao longo do tempo, como aliás tem sido desde seu início. Contudo, os resultados aqui apresentados e discutidos evidenciam que não existem regras gerais que impliquem relações causais universais no tratamento de um tema tão complexo como uma reforma na legislação trabalhista, pois tanto a probabilidade de sua efetivação normativa quanto sua efetividade junto às variáveis reais da economia são altamente dependentes de contexto e do padrão vigente de desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

- ADASCALITEI, Dragos; MORANO, Clemente P. **Labour market reforms since the crisis: drives and consequences**. Genebra: ILO, 2015. (Working Paper, n. 5).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. **Parecer ao Projeto de Lei nº 6.787, de 2016, do Poder Executivo**. Relator: Deputado Rogério Marinho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão de Assuntos Sociais. **Parecer ao Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017**. Relator: Senador Ricardo Ferraço. Brasília: Senado Federal, 2017b.
- CAMPOS, André G. Setenta anos da CLT. In: KREIN, José D. *et al.* (Orgs.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- \_\_\_\_\_. Conflitos laborais no Brasil: a Justiça do Trabalho e as alternativas de resolução. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 65-80, 2017a.
- \_\_\_\_\_. **Justiça do Trabalho e produtividade no Brasil: checando hipóteses dos anos 1990 e 2000**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2330).
- CARVALHO, Sandro S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 81-94, 2017.
- CESIT – CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO. **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas: Unicamp, 2017.
- COUTINHO, Aldacy R. Desconstruindo a falácia da reforma trabalhista de 2017. In: SEMINÁRIO REFORMA TRABALHISTA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CRÍTICA JURÍDICA E TEORIA DO VALOR EM MARX, 2017, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2017.
- GOMES, Angela C. **Burguesia e trabalho**. Rio de Janeiro: Ed. 7 Letras, 2014.
- VALADARES, Alexandre A.; GALIZA, Marcelo; OLIVEIRA, Tiago. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 95-106, 2017.
- VIANA, Marcio T. **70 anos da CLT: uma história dos trabalhadores**. Brasília: TST, 2013.

## APÊNDICE

TABELA A.1

## Dados consolidados utilizados nas regressões

	IPE	PIB <i>per capita</i> (US\$ mil)	Produtividade (PIB/pop.)	Exportações (US\$ bi)	IDE (% PIB)	Índice de Gini
Argentina	2,62	13,59	22,63	65,95	0,78	0,445
Austrália	1,94	50,96	94,52	184,30	-	0,352
Áustria	2,44	43,72	99,44	184,30	0,97	0,292
Bélgica	2,99	40,11	111,75	250,80	7,09	0,330
Brasil	1,75	8,67	30,69	189,70	3,27	0,547
Canadá	1,51	43,33	86,69	402,40	2,31	0,326
Chile	1,80	13,34	52,17	62,23	4,76	0,521
China	3,01	7,99	25,54	2011,00	1,50	0,425
Colômbia	2,34	6,08	30,26	38,12	3,27	0,559
República Checa	2,66	17,26	68,67	131,00	3,50	0,258
Dinamarca	2,32	52,11	98,40	95,97	0,30	0,247
Estônia	2,07	17,29	61,13	13,44	3,74	0,360
Estados Unidos	1,17	55,80	119,45	1471,00	2,52	0,408
Finlândia	2,17	41,97	92,54	61,29	0,68	0,269
França	2,82	37,67	100,01	505,40	1,15	0,327
Alemanha	2,84	40,99	91,06	1283,00	0,35	0,283
Grécia	2,41	18,06	70,95	27,50	1,61	0,343
Hungria	2,07	12,24	60,38	89,44	5,57	0,312
Islândia	2,46	50,85	85,88	4,40	4,22	0,280
Índia	2,61	1,69	15,62	271,60	1,98	0,334
Indonésia	2,95	3,36	24,75	148,40	0,39	0,340
Irlanda	2,07	51,35	159,79	125,50	7,58	0,343
Israel	2,22	35,34	77,59	56,29	3,82	0,392
Itália	2,89	29,87	92,33	436,30	1,56	0,360
Japão	2,09	32,49	78,18	641,40	0,24	0,249
Coreia	2,17	27,19	67,46	509,00	0,77	0,316
México	2,62	9,01	43,08	359,30	2,58	0,483
Países Baixos	2,94	43,60	96,29	406,10	9,52	0,309
Noruega	2,31	74,82	116,95	102,90	1,46	0,258
Panamá	1,73	13,01	23,08	15,85	10,05	0,519
Peru	2,21	6,02	10,79	34,16	3,34	0,481
Polônia	2,39	12,49	63,88	188,30	2,39	0,341
Portugal	2,69	19,12	67,20	54,33	2,95	0,385
Rússia	2,47	9,06	48,25	259,30	2,91	0,401
Arábia Saudita	1,15	20,80	34,53	205,30	1,17	0,320
Eslováquia	2,26	15,99	71,55	73,12	0,06	0,260
Eslovênia	2,67	20,73	70,06	26,67	2,86	0,312
África do Sul	2,01	5,69	46,50	81,63	0,81	0,631
Espanha	2,36	25,86	87,23	226,30	2,36	0,347
Suécia	2,52	49,87	97,43	151,10	3,67	0,250
Suíça	2,10	80,67	115,65	301,10	10,50	0,337
Turquia	2,33	9,43	70,63	152,00	1,63	0,390
Reino Unido	1,66	43,77	86,96	412,10	9,68	0,360

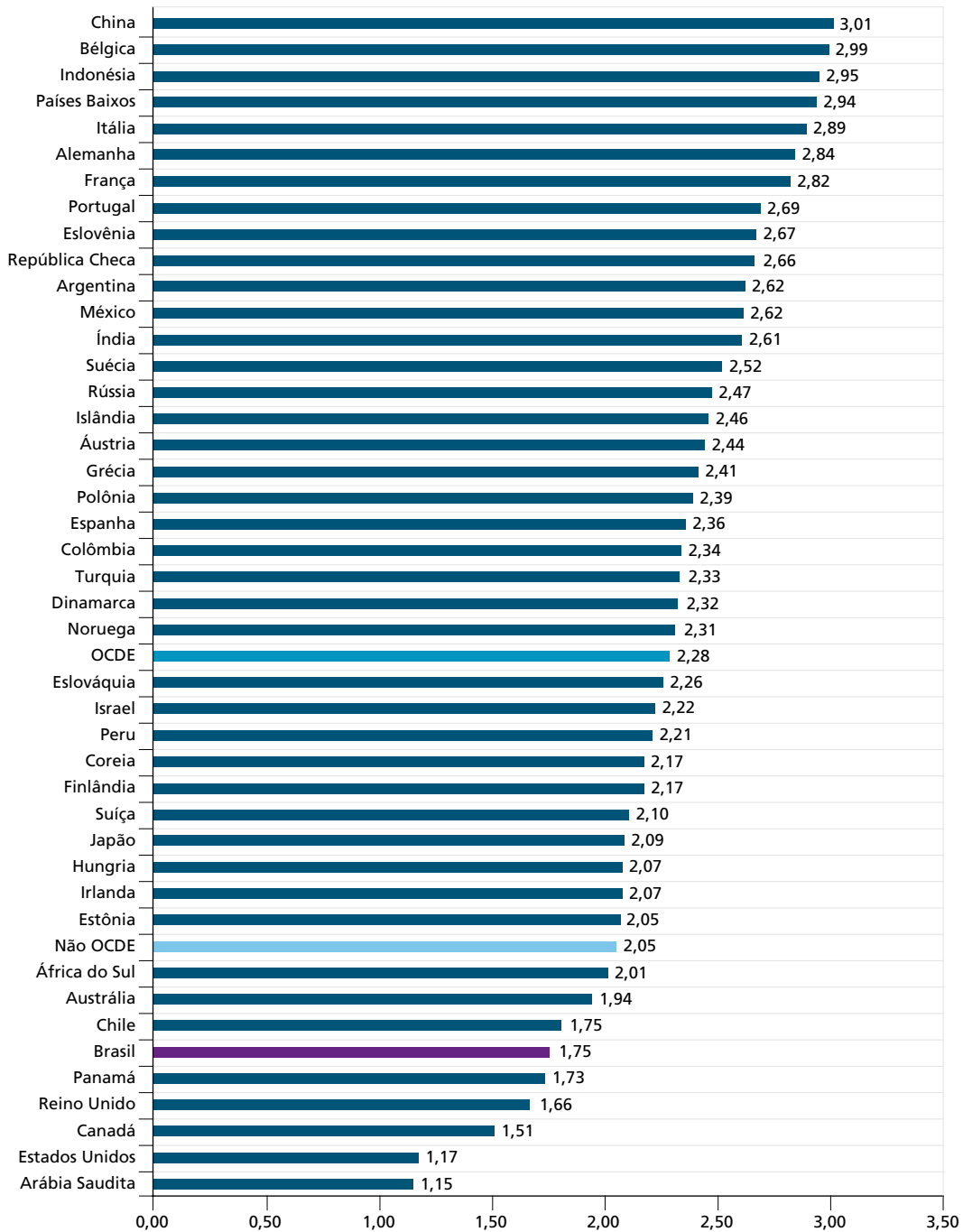
Fonte: Banco de dados da OCDE e projeto Doing Business (Banco Mundial).

Elaboração do autor.

Obs.: Dados utilizados para a composição do IPE de 2012 e 2013. Demais variáveis, dados de 2015.

GRÁFICO A.1

## Ranqueamento dos países considerados na pesquisa em relação ao IPE



Fonte: Banco de dados da OCDE.  
Elaboração do autor.



# A POLÍTICA DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO PERÍODO RECENTE

Alexandre Arbex<sup>1</sup>  
Marcelo Galiza<sup>2</sup>  
Tiago Oliveira<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo resgata a história de institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo no Brasil e analisa seu desempenho nos últimos anos. Conforme se apresentará, trata-se de uma política pública recente, que se estruturou em um contexto de acirrada disputa política, e que alcançou amplo reconhecimento internacional. Ao longo desse virtuoso processo, o inovador conceito contemporâneo de trabalho análogo à escravidão foi conformado simultaneamente à construção e à operacionalização da política para combatê-lo, à medida que os desafios concretos experimentados nas ações fiscais se avolumavam e exigiam encaminhamentos, o que será ressaltado na próxima seção.

Apesar de o Brasil ter se tornado “um exemplo a ser seguido na luta contra o trabalho escravo” (OIT, 2010, p. 181), isso não significa que tal política está consolidada, livre de disputas e imune a retrocessos. Pelo contrário, a terceira seção ressalta que o atual momento político do país coloca em risco vários dos avanços já conquistados. Os dados do Ministério do Trabalho (MTb) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), apresentados na quarta seção, revelam que os resultados da política retraíram-se substancialmente diante do cenário adverso.

Por fim, as considerações finais retomam as principais questões que se têm colocado no debate público relativas à configuração atual da política e ao seu futuro, lembrando que, além do desafio de evitar retrocessos, há ainda importantes lacunas no arcabouço legal e institucional que foi possível construir até o presente momento.

---

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

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotado na Disoc do Ipea. *E-mail*: <marcelo.galiza@ipea.gov.br>.

3. Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e bolsista na Disoc do Ipea. *E-mail*: <tiago.oliveira@ipea.gov.br>.

## 2 TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E CONSTRUÇÃO DO APARATO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA COMBATÊ-LO

Uma análise da trajetória de construção e de implementação da política de combate ao trabalho escravo no Brasil dificilmente deixaria de reconhecer que tal política adquiriu alguma relevância na agenda política brasileira somente no início do século atual, mais precisamente a partir de 2003. Antes disso, sobretudo anteriormente à década de 1990, os avanços experimentados por esta política praticamente se restringiram a iniciativas no campo jurídico-normativo, com desdobramentos muito limitados em termos de criação e de consolidação de uma capacidade estatal efetiva de combate ao trabalho escravo. De qualquer forma, é importante reconhecê-los e pontuá-los, na medida em que explicitam como se conformaram o conceito contemporâneo de trabalho análogo à escravidão e o aparato legal e institucional para combatê-lo.

O crime de reduzir alguém à condição análoga de escravo apareceu pela primeira vez no Código Penal brasileiro, em sua redação original de 1940. Os Artigos 197 e 198 do Código, respectivamente, tipificavam como crime constranger alguém, mediante violência ou ameaça, “a trabalhar” ou a “celebrar contrato de trabalho”, e estabelecia a pena de reclusão de dois a oito anos para esta prática.

A ratificação pelo Brasil, em 1957, da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, e, em 1965, da Convenção da OIT nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, são dois outros marcos dignos de nota. A Convenção nº 29 comprometeu os Estados-membros da OIT que a ratificaram a suprimirem “o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível”. Para tanto, partia do entendimento de que a expressão “trabalho forçado ou obrigatório” designava “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade” (OIT, 2011a).

A Convenção nº 105, por seu turno, tentou delimitar mais precisamente o conceito de trabalho escravo, especificando cinco situações nas quais o caráter “forçado” ou “obrigatório” do trabalho se caracterizava. Segundo o Artigo 1º da Convenção nº 105, qualquer membro da OIT que a ratificasse comprometer-se-ia a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, e a não recorrer a ele como:

- a) medida de coerção, ou de educação política ou como sanção dirigida a pessoas que tenham ou expressem certas opiniões políticas, ou manifestem sua oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida;
- b) método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico;
- c) medida de disciplina de trabalho;
- d) punição por participação em greves;
- e) medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa (OIT, 2011b).

A Convenção nº 105 avançou, portanto, ao elencar e dar visibilidade a práticas e métodos coercitivos que não necessariamente estavam associados à noção “usual” de escravidão àquela época. Esse, desde então, parece ser o principal desafio relacionado ao tema: *evidenciar que um problema social que se supunha superado ou reduzido a uma reminiscência arcaica reproduz-se e atualiza-se na sociedade contemporânea*. Apesar do relevante progresso, entretanto, o conceito de trabalho escravo ainda aparecia exclusivamente assentado em seu caráter compulsório, preso a um estereótipo “colonial” de escravidão, o que se mostrou insuficiente para compreender e lidar com o fenômeno da escravidão contemporânea, conforme se argumentará a seguir.

A ratificação de tais convenções, pelo Brasil, na verdade surtiu poucos resultados práticos àquela época. Convenções internacionais propõem-se a fornecer um amparo conceitual e legal deliberadamente abrangente, dando-lhes a plasticidade necessária para se moldarem a diferentes contextos nacionais. As Convenções nºs 29 e 105, nesse sentido, encorajavam que Estados-membros reconhecessem a existência do trabalho escravo em seus territórios e, a partir daí, implementassem uma legislação nacional mais condizente com as peculiaridades próprias ao seu contexto socioeconômico, possibilitando, assim, a sanção penal dos infratores e o efetivo combate à disseminação do trabalho escravo contemporâneo.

A redação dada pelo Artigo 149 do Código Penal, entretanto, notabilizava-se por ser altamente genérica, não cumprindo, a rigor, com o objetivo acima especificado, qual seja, o de ser um elo entre os princípios presentes nas convenções internacionais pelo país e a realidade local. Nesse contexto, até o final do século passado, raros foram os casos de identificação, investigação e punição de culpados associados ao crime de redução do trabalhador a uma situação análoga à de escravo.

Em 1971, a carta pastoral *Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social*, escrita por D. Pedro Casaldáliga, bispo da Prelazia de São Felix do Araguaia, Mato Grosso, apresentou uma denúncia pública da persistência de práticas de exploração do trabalho no campo análogas à escravidão. O documento lançava luz sobre a atualidade do problema social da escravidão no país, e foi seguido por dois importantes desdobramentos: a promulgação, em 1973, da Lei nº 5.889, que estabelecia novas normas reguladoras do trabalho rural, e a criação, em 1975, da CPT, entidade que desde então exerce papel essencial na definição das estratégias de combate ao trabalho escravo desenvolvidas em âmbito federal e no levantamento de informações que, ano a ano, reportam a dimensão social da exploração dos trabalhadores em regime análogo à escravidão.

Em termos práticos, o perfil de empregado agrícola que a Lei nº 5.889/1973 definia, parcialmente equiparável ao do empregado urbano, acabou por esmaecer-se ante o processo de acelerada transformação tecnológica da agricultura brasileira nos anos 1970. Conhecido por modernização conservadora, na medida em que mudou a base técnica da produção, mantendo a estrutura fundiária concentrada, esse processo abrangeu um conjunto de políticas de Estado – expansão do crédito agrícola, incentivos fiscais e subsídios à aquisição de insumos – que, da perspectiva do mundo do trabalho, geraram

duas consequências de grande monta: o êxodo rural, com expulsão de amplos contingentes de trabalhadores das fazendas, desassistidos de qualquer direito, e o crescimento intensivo do trabalhador temporário (boia-fria), excluído das garantias trabalhistas trazidas pela Lei nº 5.889/1973, cujo conceito de “empregado” restringia-se à figura do prestador de serviços de caráter não eventual (FGV, [s.d.]).

A criação da CPT, contudo, foi um evento importante para o reconhecimento da existência do trabalho escravo contemporâneo no país. Desde então, as denúncias sobre a existência de tais práticas adquiriram ampla repercussão pública. A mais emblemática, nesse sentido, e que se constituiu em um marco no processo de construção da política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo no país, foi a tentativa de fuga do trabalhador rural José Pereira e de seu colega apelidado de “Paraná”, em 1989, da fazenda Espírito Santo, localizada no sul do estado do Pará, motivados por trabalho forçado sob condições degradantes e sem remuneração. Por ter sido considerado “um caso exemplar de omissão do Estado Brasileiro em cumprir com suas obrigações de proteção dos direitos humanos, de proteção judicial e de segurança no trabalho” (OIT, 2010, p. 28), o episódio provocou, em 1994, a denúncia da CPT e de Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais – a Center for Justice and International Law (Cejiil) e a Humans Rights Watch – à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em 1992, a convite da Federação Internacional de Direitos Humanos, a CPT já havia denunciado, em discurso no plenário da Subcomissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), o uso do trabalho escravo no Brasil. À repercussão internacional causada por esse pronunciamento somou-se o pedido de explicações encaminhado ao governo brasileiro pela OIT na esteira dos compromissos inscritos na Convenção nº 29: o relatório, apresentado em 1993, arrolava 8,9 mil denúncias de trabalho escravo procedentes do Brasil e recebidas pela entidade desde 1985.

O Congresso Nacional respondeu à pressão internacional instituindo um grupo de trabalho com a CPT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Procuradoria-Geral da República (PGR) e outras organizações com vistas à construção de um Projeto de Lei (PL) que estabelecesse um conceito penal mais rigoroso de exploração do trabalho escravo em meio rural.<sup>4</sup> Em março de 1994 foi editada, no âmbito do MTb, a Instrução Normativa Intersecretarial nº 1, que dispunha, pela primeira vez, dos “procedimentos da inspeção do trabalho em área rural” e definia (no seu anexo I) como “forte indício de trabalho forçado” (Brasil, 1994) a situação em que:

o trabalhador é reduzido à condição análoga à de escravo por meio de fraude, dívida, retenção de salários, retenção de documentos, ameaças ou violência que impliquem no cerceamento da liberdade dele e/ou dos seus familiares, em deixar o local onde presta seus serviços, ou mesmo quando o empregador se negar a fornecer transporte para que ele se retire do local para onde foi levado, não havendo outros meios de sair em condições seguras, devido às dificuldades de ordem econômica ou física da região (Brasil, 1994).

4. Grande parte das referências cronológicas ao processo de institucionalização da política de combate ao trabalho escravo citadas nesta seção foram extraídas do artigo *Direitos Humanos e Trabalho Escravo Contemporâneo*, de Márcia Lazzari (2016, p. 62-82).

A mesma Instrução Normativa (IN) oferecia, em seu anexo, uma conceituação sucinta da prática de “aliciamento de mão de obra” – recrutamento, por meio de contratação irregular, de trabalhadores para prestar serviços em localidades distantes de seu domicílio – e prescrevia um conjunto de estratégias às Delegacias Regionais do Trabalho para a realização de ações fiscais especificamente em áreas rurais, “identificando as atividades econômicas rurais” a partir das “peculiaridades locais, sazonais e das denúncias encaminhadas”, incluindo “representante sindical de trabalhadores rurais” nas equipes, a fim de colaborar na seleção dos estabelecimentos a serem inspecionados, e exigindo, “em caso de recrutamento de mão de obra”, a comprovação documental de que as contratações se dão de modo regular (Brasil, 1994).

Na esteira da publicação da IN, o governo brasileiro proferiu, em 1995, a primeira declaração oficial sobre a existência de trabalho escravo no país, e criou, por meio das Portarias nºs 5.497 e 5.508, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), no quadro da Secretaria de Fiscalização – atual Secretaria de Inspeção – do Trabalho, do MTb, atribuindo-lhe a competência específica de apurar as denúncias de exploração do trabalho escravo no meio rural. Essa medida marca a federalização da política de combate ao trabalho escravo.

Em funcionamento desde então, o GEFM é composto por auditores-fiscais do Trabalho, agentes da Polícia Federal e procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), agregando eventualmente representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Na maioria dos casos, as operações do GEFM têm como ponto de partida o recebimento de uma denúncia. A instalação e a coordenação do GEFM em âmbito federal contribuem para minorar as pressões sobre a fiscalização local e preservar o sigilo da apuração das denúncias.<sup>5</sup> Em linhas gerais, quando uma operação confirma a ocorrência de trabalho escravo, os trabalhadores são libertados e assistidos; além das multas, o explorador da mão de obra é obrigado a efetuar o pagamento de salários e encargos e das despesas de transporte relativas ao encaminhamento dos trabalhadores aos seus locais de origem.

Ainda no curso do processo de institucionalização da política, a Lei nº 9.777, promulgada no final de 1998, aumentou as penas imputadas no Código Penal e adicionou aos artigos que mencionam o trabalho escravo elementos normativos típicos da exploração do trabalho análogo à escravidão em áreas rurais. O Artigo 203, por exemplo, passou a considerar crime contra o direito ao trabalho obrigar ou coagir “alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento para impossibilitar o desligamento do serviço em virtude de dívida” (Brasil, 1988, Artigo 203, § 1º), bem como “impedir alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos” (*Ibid.*, Artigo 203, § 2º). O Artigo 207, por sua vez, recebeu um parágrafo que qualifica como crime o recrutamento “de trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho (...) mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador”, sem “assegurar condições do seu retorno ao local de origem” (*Ibid.*, Artigo 207).

5. De acordo com Figueiras (2004), poucas denúncias chegavam a ser apuradas antes da criação do Grupo Móvel, fosse pela falta de segurança para as operações, fosse pelos constrangimentos diversos a que as equipes ficavam expostas em razão da proximidade com as esferas de poder local.

Esses acréscimos, em certa medida conferindo substância normativa às definições “administrativas” da IN nº 1/1994 do MTb, visavam coibir práticas típicas – e interligadas – da exploração do trabalho em condições análogas à de escravo: a arregimentação com fraude e a servidão por dívida. O método segue um roteiro comum.<sup>6</sup> Aliciadores de mão de obra, chamados “gatos”, propõem a um trabalhador um contrato de trabalho para prestação de serviços em estabelecimentos agropecuários geralmente distantes de suas cidades de origem. A situação de pobreza compele o trabalhador a aceitar espontaneamente a oferta, combinada quase sempre com um “adiantamento” do salário para financiar débitos com o deslocamento e com a alimentação e a estadia em pensões em que ele – por vezes, com a família – ficará à espera do trabalho. Ao iniciar na atividade, o trabalhador é cobrado pelas despesas relativas às ferramentas, ao alojamento, à alimentação no local de serviço, além de ser obrigado a comprar “fiado” gêneros alimentícios e outros produtos necessários à subsistência de sua família, não raro a preços superiores aos de mercado, em estabelecimentos comerciais indicados pelo empregador e com o aval deste. A dívida, crescente, logo excede o salário prometido – do qual é descontada – e o trabalhador vê-se forçado a seguir trabalhando para saldá-la. O empregador, então, a título de “garantia” da dívida, passa a reter os documentos do trabalhador e, por vezes, a vigiá-lo com segurança armada.

À coação moral da dívida somam-se, então, a coação psicológica – ameaças, xingamentos e humilhações – e a coação física, com o impedimento explícito do trabalhador de deixar o local de trabalho, em geral isolado dos centros urbanos e desassistido de vias ou transporte público. É frequente, por exemplo, que o trabalhador em situação análoga à escravidão seja pago por produção (como nos contratos de safra), ao final da tarefa e segundo medidas fixadas pelo empregador. Essa regra não só pode acarretar remunerações abaixo do salário mínimo, como, ainda, pode permitir ao empregador “ajustar” o valor a ser recebido pelo trabalhador em função das dívidas que o obrigou a assumir.

Conforme se observa, as alterações normativas propostas ao longo do processo de institucionalização da política visavam “ajustar” o conceito de trabalho escravo contemporâneo à medida que a política pública se desenvolvia e se deparava com os desafios concretos que a realidade impunha.

A estrutura administrativa constituída para dar corpo à política de fiscalização do trabalho escravo revelou-se, todavia, insuficiente, sobretudo a partir de 2003, quando o governo federal comprometeu-se a encaminhar “medidas de prevenção que abarcam modificações legislativas, medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo no Brasil, além de medidas de sensibilização e informação da sociedade acerca do problema” (OIT, 2010, p. 29) para não apenas combater, mas erradicar práticas análogas à escravidão no país.<sup>7</sup> Neste ano, foi lançado o primeiro Plano de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil e instituída a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae).

6. O resumo que se segue foi elaborado a partir das informações constantes no Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo, publicado pelo Ministério do Trabalho em novembro de 2011 (Brasil, 2011b).

7. A respeito dessa interpretação, ver Prates (2007). Complementarmente, ver Zimmermann (2006).

O plano declarou a erradicação do trabalho escravo como prioridade do Estado brasileiro e listou, entre suas propostas,<sup>8</sup> o aperfeiçoamento da estrutura logística dos grupos de fiscalização móvel – com criação de carreira, dotação de recursos, capacitação de agentes e outras iniciativas –, a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 438 (discutida a seguir), e a instalação de varas itinerantes da Justiça do Trabalho e de Delegacias do Trabalho em localidades com notícia frequente de práticas de exploração do trabalho escravo, notadamente o interior do Pará, de Mato Grosso e do Maranhão.

As dificuldades não se atinham apenas aos limites de pessoal e de recurso para organizar um aparato de fiscalização capaz de cobrir os rincões – toda a franja da expansão da fronteira agrícola – de um território de dimensões continentais como o Brasil: o fato é que as sanções administrativas imputáveis aos empregadores circunscreviam-se às multas previstas na legislação trabalhista, cujo valor não necessariamente representava um ônus econômico suficientemente alto para inibir a exploração do trabalho escravo. A compreensão de que era preciso instituir uma punição econômica, além de penal, mais severa a fim de fortalecer o combate ao trabalho escravo já havia inspirado, em 2001, a elaboração da PEC nº 438, que previa, em sua redação original, a expropriação dos imóveis rurais em que fosse constatada, pela fiscalização, a exploração de trabalho análogo à escravidão.

Outro grande entrave ao combate a esse tipo extremado de exploração residia no alto grau de generalidade de sua tipificação, dada pelo Artigo 149 do Código Penal brasileiro, conforme já se argumentou. Os avanços conquistados em relação à construção e à operacionalização do conceito de trabalho escravo contemporâneo ao longo da história de institucionalização da política pública ainda pareciam insatisfatórios para amparar seus operadores diante da realidade experimentada nas ações fiscais. Desta forma, foi encaminhada, em 2003, por meio da Lei nº 10.803, a modificação da redação do referido artigo com o intuito de melhor especificar as formas pelas quais tal prática manifesta-se no país nos dias de hoje. Para tanto, de um lado, procurou-se desconstruir definitivamente o estereótipo do “escravo colonial” que “rondava” todas as definições anteriores, e, de outro, diferenciar tais situações da simples burla à legislação trabalhista, permitindo, assim, o enfretamento do problema de forma objetiva.

Com isso, passou-se a tipificar a exploração de trabalho análogo à escravidão também pela “jornada exaustiva” e pelas “condições degradantes de trabalho”. A servidão por dívida e a restrição à liberdade, caracterizada agora pela vigilância ostensiva, pela retenção de documentos pessoais ou pelo cerceamento do uso de meios de transporte (Brasil, 2003, § 1º, incisos I e II), seguiram valendo como critérios definidores de trabalho escravo, mas a ampliação do conceito para abranger situações de jornada exaustiva e de condições degradantes significou um avanço crucial na medida em que fixou um limite penal a práticas que atentam contra a dignidade humana, antes puníveis apenas pela legislação trabalhista.

8. O plano reunia 75 propostas, divididas em seis seções, abrangendo desde melhorias na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel, da ação policial e do próprio Ministério do Trabalho, até alterações legislativas e ações de promoção da cidadania e de sensibilização. Uma avaliação da OIT feita cinco anos depois apontou que 70% dessas propostas tinham sido atingidas total ou parcialmente. Ver: <<https://goo.gl/rfwdfG>>. Acesso em: 28 fev. 2018. A íntegra do plano pode ser acessada por meio do seguinte endereço: <<https://goo.gl/ZUsCui>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

A punição aos envolvidos na prática do trabalho escravo passou a contar ainda, a partir da Portaria nº 540/2004, com a inclusão dos empregadores infratores, pessoas física ou jurídica, no cadastro de empregadores infratores, conhecido também como lista suja. Vigente desde então, o cadastro opera com duas regras básicas: a inclusão dá-se apenas após a conclusão do processo administrativo iniciado com os autos de infração; a exclusão dá-se pelo pagamento das multas fiscais e dos débitos trabalhistas e pela não reincidência no crime ao longo de dois anos.<sup>9</sup> A mesma portaria (Artigo 3º) determinou que o cadastro fosse encaminhado aos ministérios e ao sistema bancário a fim de coibir que empresas autuadas se beneficiassem de créditos públicos ou fossem contratadas pelo Estado.<sup>10</sup> Assim, a divulgação da lista tornou-se um importante instrumento de repressão à utilização do trabalho escravo, pois produz tanto impactos econômicos diretos, pela impossibilidade de o infrator acessar financiamento público, quanto indiretos, pelo desgaste causado sobre a imagem pública de indivíduos e empresas presentes na lista.

Paralelamente, um importante passo foi dado no campo da regulação das condições de trabalho em empreendimentos agropecuários com a edição da Norma Regulamentadora (NR) 31, do MTb, publicada no início de março de 2005.<sup>11</sup> A NR 31 cumpria o objetivo de estabelecer os critérios de organização do ambiente de trabalho para que a atividade agrícola remunerada se desenvolvesse em conformidade com os requisitos de segurança e saúde do trabalho. Entre suas principais determinações, constam, como obrigações do empregador:

- a) prevenir acidentes de trabalho – mantendo material médico de primeiros socorros no estabelecimento, fornecendo equipamento de proteção individual aos trabalhadores e garantindo a remoção deles ao centro de saúde mais próximo, quando necessário;
- b) disponibilizar instalações sanitárias acessíveis e em boas condições de uso;
- c) garantir pausas para descanso dos empregados que trabalham de pé;
- d) providenciar ferramentas adequadas e gratuitas ao trabalho;
- e) ofertar água potável e fresca em quantidade suficiente;
- f) manter abrigos nas frentes de trabalho para alimentação e proteção dos trabalhadores;
- g) utilizar veículo regular e seguro para o transporte dos empregados (Brasil, 2005).

O rol de determinações da NR 31 passou a municiar a fiscalização de uma referência adicional e circunstanciada das condições que seriam desejáveis em um ambiente de trabalho rural. A inobservância dessas exigências básicas de saúde e segurança permitiu indicar a existência de trabalho em condições degradantes.

Quanto aos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, desde dezembro de 2002, uma inovação fundamental foi instituída: a Lei nº 10.608 conferiu a eles o direito a receber três parcelas do seguro-desemprego, no valor de 1 salário mínimo, com encaminhamento à qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho.

9. A última versão da lista suja, publicada em 24 de novembro de 2017, registra 130 empresas ou empregadores, incluídos entre 2010 e 2017 (sete em cada dez, de 2014 a 2017), e reúne, além de empresas agropecuárias (oito em cada dez do total), também confecções e empreiteiras.

10. A Portaria nº 1.150/2003, do Ministério da Integração Nacional (MI), recomendava que os bancos administradores dos fundos constitucionais e regionais de financiamento se abstivessem de conceder crédito às empresas relacionadas na lista suja.

11. Atualizada pontualmente em 2011 e em 2013. Ver a íntegra em: <<https://goo.gl/GQqbxm>>. Acesso em: 28 fev. 2018.



A medida ampliou significativamente o escopo protetivo dos trabalhadores resgatados. O atendimento inicial a esse quesito ficou a cargo dos auditores-fiscais do Trabalho, a partir de procedimentos regulamentados pela Portaria nº 1.153, já de 2003.

Em 2008, foi lançado o II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, com o intuito de atualizar o primeiro plano. Para tanto, partiu-se do diagnóstico de:

que o Brasil caminhou de forma mais palpável no que se refere à fiscalização e capacitação de atores para o combate ao trabalho escravo, bem como na conscientização dos trabalhadores sobre os seus direitos. Mas avançou menos no que diz respeito às medidas para a diminuição da impunidade e para garantir emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão-de-obra escrava (OIT, 2008).

Conseqüentemente, neste segundo plano priorizou-se as ações voltadas para estas duas últimas áreas.

Neste quesito, é digna de nota a aprovação, em 2014, da já mencionada PEC nº 438, que determinou a expropriação de imóveis urbanos e rurais flagrados na prática de reduzir o trabalhador a uma situação análoga à de escravo e a destinação de suas áreas para a reforma agrária ou para programas de habitação popular. Tal instrumento, associado à ampliação do conceito de escravidão contemporânea, ocasionou, contudo, uma grande disputa em torno da PEC, que acabou não tendo efeito prático imediato, uma vez que os senadores condicionaram o ato de expropriação aos termos de uma lei complementar, ainda hoje não editada.

### **3 ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: UM DESAFIO AINDA PRESENTE**

Conforme se destacou na introdução deste artigo, os avanços conquistados no processo de construção da política de erradicação do trabalho escravo contemporâneo foram reconhecidos e propagandeados pela comunidade internacional. A OIT, por exemplo, passou a tratar do caso brasileiro, apesar de todas as dificuldades e dos obstáculos enfrentados, como “um exemplo a ser seguido na luta contra o trabalho escravo” (OIT, 2010, p. 181).

Os progressos experimentados, todavia, não significam que a política de erradicação do trabalho escravo contemporâneo está consolidada, livre de disputas e imune a retrocessos. Pelo contrário, as disputas em torno do conceito de trabalho escravo, da competência das ações fiscais e das penalidades devidas por aqueles que a praticam são permanentes e têm se acirrado no interior dos Três Poderes da República no período recente.

Um relevante fato incitador do endurecimento da resistência aos caminhos traçados pela institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo foi, em 2011, a instituição da IN 91, da Secretaria de Inspeção do Trabalho. A IN 91 exprimiu um novo esforço do MTb para instituir critérios mais detalhados das ações de fiscalização, em resposta à crítica de representantes do agronegócio quanto ao caráter “subjetivo” das inspeções e à insegurança jurídica que elas levavam aos empregadores, embora, como foi visto, já existisse um conjunto de normas e de conceitos legais presidindo à atuação dos fiscais. Nesse contexto, a IN 91 declarava a exploração do trabalho escravo como atentado aos “direitos humanos” e reiterava o conceito de trabalho escravo inscrito no Código Penal em 2003, listando suas situações típicas – trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes, restrição da locomoção (também em razão de dívida), vigilância

ostensiva, retenção de documentos – e oferecendo definições-chave para cada um desses elementos (Brasil, 2011c, Artigo 2º, § 1º, alíneas de “a” a “g”). A reação dos setores políticos ligados ao agronegócio,<sup>12</sup> visando barrar novos avanços legais e enfraquecer a atuação dos órgãos e agentes da fiscalização do trabalho, se fortaleceu.

O PL nº 3.842/2012<sup>13</sup> propôs excluir da definição de exploração do trabalho escravo, introduzida no Artigo 149 do Código Penal, as expressões “jornada exaustiva” e “condições degradantes”, mantendo apenas o trabalho forçado e a restrição da locomoção do trabalhador (por dívida) como elementos tipificadores do crime. A despeito de toda a regulamentação produzida no processo de institucionalização da política de combate ao trabalho escravo, as justificativas que constam do PL reincidentem no argumento da “insegurança jurídica”, causada pela ausência de “referenciais claros” do que configurariam jornadas exaustivas e condições degradantes de trabalho, para modificar a legislação. Efetivadas, essas mudanças tenderiam a ampliar as possibilidades de exploração do trabalho escravo e restringiriam fortemente o escopo de atuação da fiscalização.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 432, de 2013, a pretexto de antecipar a regulação do futuro dispositivo de expropriação de terras em que fosse constatada a exploração de trabalho escravo, também propôs incidentalmente uma definição de trabalho escravo limitada à restrição forçada – por dívida ou violência – de liberdade, excluindo os conceitos de “jornada exaustiva” e “condições degradantes” de sua tipificação (Brasil, 2013, Artigo 1º, § 1º, incisos I-IV). Além disso, o PLS nº 432 previa que o imóvel somente poderia ser expropriado após trânsito em julgado de sentença penal condenatória, o que não só dilatava indefinidamente o prazo para que a expropriação se efetivasse, como, ainda, submeteria a decisão final sobre a destinação da terra à punibilidade por um crime que praticamente não registra condenações judiciais no país.

O processo político que, em 2014, precedeu à aprovação da PEC nº 438, absorveu o espírito de reação aos avanços da política de combate ao trabalho escravo. Conforme já se ressaltou, em sua redação final – a Emenda Constitucional (EC) nº 81 ao Artigo 243 da Constituição –, o dispositivo que autoriza a expropriação e a destinação à reforma agrária de propriedades rurais em que for constatada a exploração de trabalho escravo incorporou ao enunciado a expressão “na forma da lei”, que, em termos práticos, suspendeu a aplicação imediata da norma, colocando-a sob dependência de uma regulamentação complementar. No fim daquele ano, outro fato agravou o retrocesso em curso: em decisão liminar,<sup>14</sup> o Supremo Tribunal Federal (STF) impediu a divulgação da lista suja de trabalho escravo, com base no argumento de que a portaria que a instituía carecia de respaldo na legislação. Em consequência, já no início de 2015, os bancos públicos – como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>15</sup> – anunciaram a suspensão do veto à concessão de empréstimo às empresas

12. Para uma análise mais detalhada desse momento, ver Rangel (2016).

13. Apensado ao PL nº 2.464/2015, que tem o mesmo teor e encontrava-se, no momento de finalização deste texto, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados.

14. Publicada em 23 de dezembro de 2014 a partir de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impetrada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc).

15. Mais informações em: <<https://goo.gl/F8KZRj>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

que figurassem na lista. Essa orientação tornou ineficaz um dos principais instrumentos de coibição da exploração de trabalho escravo.

Um episódio ocorrido em setembro de 2015 ilustrou, no entanto, de maneira mais clara, a mudança que se tinha operado na correlação de forças no ambiente político, com a crescente hegemonia dos interesses do grande setor agropecuário na pauta legislativa. Dias após o Incra ter publicado a IN nº 83, que previa (Artigo 3º) incorporar ao programa de reforma agrária imóveis rurais listados no cadastro de propriedades com autuação por trabalho escravo, a Advocacia-Geral da União (AGU), atendendo ao pleito da Frente Parlamentar da Agropecuária<sup>16</sup> – a bancada ruralista –, determinou, por despacho, a suspensão do dispositivo, sob o argumento de que não havia amparo legal para a criação de novas regras de desapropriação.<sup>17</sup> A expropriação dos imóveis rurais que mantêm trabalhadores em condições análogas à escravidão, com sua destinação à reforma agrária, conferiria aplicabilidade concreta aos requisitos constitucionais da função social da propriedade, que fixavam ao proprietário o dever de observar as disposições que regulam as relações de trabalho e de promover uma exploração econômica que favoreça o bem-estar dos trabalhadores (Brasil, 1988, Artigo 186, incisos III e IV).

Em 27 de abril de 2016, a Frente Parlamentar da Agropecuária entregou ao então vice-presidente da República Michel Temer, que assumira o governo após o afastamento da então presidente da República Dilma Rousseff – em um contexto político no qual a bancada ruralista ampliava sua força e a pauta relacionada a direitos sociais começava a retroceder –, um conjunto de reivindicações do setor, intitulado *Pauta Positiva*.<sup>18</sup> Na seção dedicada às relações trabalhistas, o documento lista, como reivindicações do setor, o estabelecimento da “diferenciação entre trabalho escravo, condições degradantes de trabalho e jornada exaustiva” e de “limites aos auditores do trabalho e às Normas Regulamentadoras do Trabalho (NRs)”.<sup>19</sup> Tal recomendação, atalhando o andamento geralmente mais moroso da tramitação de PLs no Poder Legislativo, viria desembocar na Portaria nº 1.129, do MTb, publicada em 16 de outubro de 2017. A pretexto de disciplinar a forma de concessão de seguro-desemprego aos trabalhadores resgatados pela fiscalização, a portaria reformulou o conceito de trabalho escravo, subordinando a caracterização da “jornada exaustiva” e das “condições degradantes” à existência de privação ou cerceamento do direito de ir e vir e à inexistência de “consentimento” do trabalhador em relação à sua situação (Brasil, 2017a, Artigo 1º, incisos I a III).

Uma vez que a portaria destinava-se aos fiscais, ela esterilizaria, no âmbito administrativo, a política de enfrentamento à exploração do trabalho escravo, antecipando aí os efeitos pretendidos pelos PLs que visam modificar as definições legais do crime. A reação de entidades

16. Mais informações em: <<https://goo.gl/eyC4ow>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

17. Apenas em 29 de abril de 2016, quando o cenário apontava para a destituição da então presidente Dilma Rousseff – a Câmara aprovara o afastamento da presidente em 17 de abril daquele ano –, a AGU publicou parecer (0013/2016. NUP: 70000.003860/201575) reconhecendo a constitucionalidade da IN nº 83/2015; a conjuntura subsequente, todavia, iria demonstrar que as condições político-institucionais que dariam efetividade à IN nº 83 tinham se perdido.

18. Ver: <<https://goo.gl/7enr9q>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

19. O documento reivindica, ainda, a aprovação da Lei da Terceirização, uma matéria intrinsecamente relacionada à exploração do trabalho escravo no campo. Os limites deste artigo, no entanto, não permitem que se dê profundidade a essa questão. Para uma análise do tema, ver Rangel (2016).

sindicais, movimentos e organizações sociais, como a CPT, além das duras críticas feitas pelo MPT<sup>20</sup> e da manifestação da PGR em favor da revogação da Portaria nº 1.129, obrigou o governo a rever sua posição. O pronto posicionamento da comunidade internacional também contribuiu para esta reversão.

Para a OIT, em particular, a edição de tal portaria colocaria em risco a trajetória de sucesso da política brasileira de combate ao trabalho escravo, considerada um modelo para a região e para o mundo. Na avaliação desta instituição:

a gravidade da situação está no possível enfraquecimento e limitação da efetiva atuação da fiscalização do trabalho, com o conseqüente aumento da desproteção e vulnerabilidade de uma parcela da população brasileira já muito fragilizada. Além disso, a OIT também lamenta o aumento do risco de que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU não sejam alcançados no Brasil, no que se refere à erradicação do trabalho análogo ao de escravo (OIT, 2017b).

Especialistas em direitos humanos da ONU também manifestaram a sua preocupação com as mudanças promovidas pelo governo brasileiro no campo do combate ao trabalho escravo. Para Urmila Bhoola, relatora especial da ONU sobre a escravidão contemporânea:

é essencial que o Brasil tome ações decisivas agora para evitar o enfraquecimento das medidas anti-escravidão que foram implementadas na última década, o que enfraquece a proteção das populações pobres e excluídas que são vulneráveis à escravidão. (...) Também estamos preocupados com outras ações, incluindo cortes orçamentários para inspeções do trabalho, que desempenham um papel fundamental na detecção de vítimas e na erradicação da escravidão (OIT, 2017a).

Assim, o governo editou, em dezembro de 2017, a Portaria nº 1.293: o novo dispositivo restabelecia os conceitos de jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho, cuja descrição, na forma da lei, prescinde da coação direta contra a liberdade de ir e vir. Esse recuo político reiterou a definição moderna de trabalho escravo, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro após mais de uma década de intensos embates e caracterizada por sete critérios gerais: a) trabalho forçado; b) jornada exaustiva; c) condições degradantes de trabalho; d) restrição de locomoção (em razão de dívida); e) cerceamento do uso de meios de transporte; f) retenção de documentos ou objetos pessoais; e g) vigilância ostensiva (Brasil, 2017b, Artigo 2º).

Complementando o movimento de reconvergência entre as normas administrativas e a legislação constitucional e infraconstitucional, e respondendo, em certa medida, às críticas relativas à suposta subjetividade da atuação fiscalizatória, a SIT/MTb publicou, logo em 22 de janeiro de 2018, a IN nº 139,<sup>21</sup> que, além de manter os elementos

20. Ver: <<https://goo.gl/p15Duw>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

21. Ver: <<https://goo.gl/vDvnjm>>. Acesso em: 28 fev. 2018. Poderiam caracterizar, por exemplo, condições degradantes de trabalho: a não disponibilização de água potável, ou disponibilização em condições não higiênicas ou em quantidade insuficiente para consumo do trabalhador no local de trabalho ou de alojamento; a inexistência, nas áreas de vivência, de água limpa para higiene, preparo de alimentos e demais necessidades; a reutilização de recipientes destinados ao armazenamento de produtos tóxicos; a inexistência de instalações sanitárias ou instalações sanitárias que não assegurem utilização em condições higiênicas ou com preservação da privacidade, entre outras situações. Caracterizariam a jornada exaustiva: supressão não eventual do descanso semanal remunerado; restrição ao uso de instalações sanitárias para satisfação das necessidades fisiológicas do trabalhador; trabalho executado em condições não ergonômicas, insalubres, perigosas ou penosas, especialmente se associado à aferição de remuneração por produção etc.

determinantes de trabalho escravo consolidados pela Portaria nº 1.293/2017, listou mais de sessenta situações que poderiam representar, nos ambientes de trabalho inspecionados pela fiscalização, práticas de exploração de trabalho escravo. Embora não pretenda ser um rol exaustivo, a lista da Nota Técnica (NT) nº 139/2018, ampliando a visibilidade de recomendações que já constavam nos manuais públicos de atuação dos fiscais, fortaleceu os requisitos gerais de caracterização do trabalho escravo ao relacioná-los a situações concretas e típicas da prática em área rural.

De certo modo, os protestos suscitados pela Portaria nº 1.129/2017, partindo de diferentes atores com diversas inserções institucionais, mostraram que o repúdio ao trabalho escravo atingiu um significativo grau de consenso social. Sem dúvida, este é um importante indicador de êxito da política, uma vez que o primeiro obstáculo à sua institucionalização era a necessidade de o país reconhecer que o problema social da escravidão reproduzia-se e atualizava-se na sociedade contemporânea.

A despeito disso, contudo, a imagem do que é socialmente compreendido como trabalho escravo ainda permanece em disputa. Esta, por seu turno, não se faz apenas no embate específico sobre o conceito de trabalho escravo, mas também sobre o que é considerado “legítimo” em termos de exploração do trabalho. Não à toa, parte do grande empresariado agrícola e não agrícola (ligado ao setor têxtil, ao comércio varejista, à construção civil etc.)<sup>22</sup> segue reivindicando, mesmo após a reforma trabalhista e a Lei da Terceirização,<sup>23</sup> uma desregulamentação ainda maior das relações de trabalho, que, insistindo em argumentos como a “insegurança jurídica” e a “ausência de critérios objetivos” na ação da fiscalização, tende a ampliar os limites legais de exploração do trabalho, subordinando os princípios constitucionais da dignidade humana e do valor social do trabalho à lógica de mercado.

#### **4 O DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA: RETRAÇÃO DOS GRUPOS MÓVEIS E “DESRURALIZAÇÃO” DAS AÇÕES FISCAIS**

Se o acirramento das disputas em torno da normatização e da institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo nos anos recentes revelam uma mudança na correlação de forças no ambiente político, com a crescente hegemonia dos interesses do grande setor agropecuário, os indicadores de desempenho da política expressam que tal contexto contaminou decisivamente sua operacionalização.

De 1995 a 2016, foram resgatadas, pela fiscalização do MTb, 52 mil pessoas que trabalhavam em condições análogas à escravidão. Desde o início da política, houve significativas mudanças no perfil de trabalho escravo – quanto às atividades, ao porte e ao tempo das empreitadas ou frentes de trabalho e quanto à dinâmica da fiscalização – que são, em certa medida, perceptíveis tanto nos dados do próprio

22. A esse respeito, convém consultar: <<https://goo.gl/AhhL4g>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

23. Para a análise dos efeitos da reforma e da terceirização sobre as relações de trabalho no campo, ver Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

ministério quanto nos da CPT.<sup>24</sup> Para efeitos de comparação, este estudo centrará suas análises apenas no período mais recente – de 2008<sup>25</sup> a 2016 –, ao longo do qual parte importante dos efeitos dessas mudanças pode ser identificada.

A tabela 1 apresenta os dados do MTb referentes ao número de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão, para os anos de 2008 a 2016.

TABELA 1

**Resultados das operações de fiscalização do trabalho escravo – Brasil (2008-2016)**

Ano	Operações	Estabelecimentos	Trabalhadores regularizados	Trabalhadores resgatados
2008	163	302	3.035	5.016
2009	160	352	3.418	3.707
2010	150	310	2.747	2.634
2011	177	344	2.012	2.495
2012	150	259	1.566	2.771
2013	189	313	1.963	2.808
2014	175	292	1.158	1.752
2015	143	257	817	1.010
2016	115	191	576	885
<b>Total</b>	<b>1.422</b>	<b>2.620</b>	<b>17.292</b>	<b>23.078</b>

Fonte: Dados do MTb, anos 2008 a 2016.<sup>26</sup>  
Elaboração dos autores.

Os dados acima apontam duas principais tendências no período: redução do número de trabalhadores resgatados – de 5,02 mil, em 2008, para 885, em 2016, uma queda de 82,3% – e redução dos números de operações e de estabelecimentos inspecionados – de 163 para 115, no primeiro, e de 302 para 191, no segundo, quedas de 29,4% e de 36,7%, respectivamente. Tais tendências estão, certamente, relacionadas: a redução do número de operações e inspeções implica a redução do número de trabalhadores resgatados – e, adicionalmente, conforme mostra a tabela, a redução do número de trabalhadores cuja situação contratual foi regularizada por ação da fiscalização (-81% no período), uma vez que o conjunto de estabelecimentos fiscalizados é o mesmo para as duas categorias.

Em grande parte, a redução do número de operações pode ser atribuída à retração da capacidade do Estado de apurar as denúncias de trabalho escravo que chegam ao conhecimento da fiscalização. Alguns fatos ocorridos ao longo do período analisado

24. As duas instituições são as principais produtoras de informações sobre o trabalho escravo contemporâneo no país. A metodologia utilizada por cada uma dessas instituições, com destaque para suas diferenças, é apresentada no apêndice que acompanha o presente artigo.

25. A opção de iniciar a análise a partir de 2008 obedeceu a dois motivos principais: primeiro, o Atlas do Trabalho Escravo no Brasil já cobre o período anterior (1995 a 2008), com grande densidade de informação e detalhamento analítico, de sorte que as questões atinentes aos anos precedentes podem ser facilmente sanadas em consulta àquela publicação (disponível em: <<https://goo.gl/KN8wVX>>); em segundo lugar, no momento em que este artigo começou a ser escrito, os relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*, da CPT, não disponibilizavam, na sua versão aberta (disponível em: <<https://goo.gl/ix46jT>>), os dados de conflito em formato convertível para Excel até 2007, impondo, pois, um esforço de recuperação das informações incompatível com o prazo para a produção deste artigo e com a proposta de oferecer uma leitura tão atualizada quanto possível dos dados de trabalho escravo.

26. Mais informações em: <<https://goo.gl/7V7ynQ>>. Acesso em: 1º abr. 2018.

(2008-2016) respaldam essa suposição. Em junho de 2014, uma ação civil pública movida em face de União Federal pelo MPT<sup>27</sup> chamou a atenção para a acelerada diminuição do número de auditores fiscais do Trabalho em atividade: em 1996, quando a política de combate ao trabalho escravo começava a ganhar institucionalidade, havia 3.464 fiscais em atividade (para todas as áreas); em 2013, esse número reduzira-se a 2.740.<sup>28</sup> A situação agravou-se sob o contexto de restrição orçamentária que dominou os últimos anos: das nove equipes de fiscalização do grupo móvel atuantes em 2008, restavam, em 2016, apenas quatro, e estas passaram a dispor de um número reduzido de componentes. As greves e mobilizações dos auditores entre 2015 e 2017 acentuaram as insuficiências crescentes da fiscalização.<sup>29</sup> Esse parece ser o argumento central para explicar a acentuada queda observada nos indicadores. De todo modo, é prudente analisar o fenômeno sob outras perspectivas.

Os dados específicos da CPT sobre conflitos trabalhistas envolvendo trabalho escravo apontam que a redução do número de operações fez-se acompanhar, também, da redução do número de denúncias: em 2008, o relatório *Conflitos no Campo*, da CPT, registrava 280 denúncias de trabalho escravo em todo o país, envolvendo 6.997 trabalhadores; em 2012, eram 168 denúncias, envolvendo 2.952 trabalhadores; em 2016, esses totais haviam se reduzido a 68 denúncias de trabalho escravo e 751 trabalhadores envolvidos.<sup>30</sup> Diante desse quadro, poder-se-ia argumentar que as fiscalizações reduziram-se, também, em função da queda do número de denúncias. Ou, supostamente, em função da redução no número de trabalhadores submetidos à condição de trabalho escravo no Brasil. É apropriado analisar tais hipóteses com cautela.

Em primeiro lugar, as denúncias de trabalho escravo que o MTb recebe não são exclusivamente da CPT e, adicionalmente, nunca foram fiscalizadas em sua totalidade, nem no período anterior às restrições fiscais atualmente impostas à política nem no atual período.<sup>31</sup> Assim, uma queda no número de denúncias não acarretaria, de imediato, uma queda na quantidade de operações, mas uma elevação no percentual de denúncias apuradas. Em 2011, um subprocurador do Trabalho declarou, em reunião da Frente Parlamentar Mista pela erradicação do trabalho escravo, que, “por falta de pessoal e infraestrutura, somente 50% das denúncias sobre trabalho escravo no Brasil foram apuradas nos últimos anos” (Mugnatto, 2011). Em janeiro de 2018, em contexto de

27. Disponível em: <<https://goo.gl/gN1Rp3>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

28. A ação civil pública cita que, nos relatórios anuais de avaliação do Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007, o MTb admitia que, para adequar-se a padrões internacionais da OIT, o Brasil deveria ter 4.500 fiscais do trabalho.

29. Ver: <<https://goo.gl/fSVZiM>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

30. Não estão computados os números referentes à superexploração ou a desrespeito à legislação trabalhista, que a CPT apura separadamente. A CPT registra, em seu relatório, apenas as denúncias de trabalho escravo no meio rural (agrícola e não agrícola), razão pela qual o número destas, desde 2013, tem ficado abaixo mesmo do total de operações de fiscalização realizadas pelo MTb, que incluem atividades em espaço urbano.

31. Em 2011, um subprocurador do Trabalho declarou, em reunião da Frente Parlamentar Mista, pela erradicação do trabalho escravo, que, “por falta de pessoal e infraestrutura, somente 50% das denúncias sobre trabalho escravo no Brasil foram apuradas nos últimos anos” (Brasil, 2011a). Em janeiro de 2018, em contexto de restrição orçamentária muito mais grave, o coordenador nacional da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT afirmou que, de cada dez denúncias de trabalho escravo, apenas uma era investigada. Mais informações em: <<https://goo.gl/ZdblUj>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

restrição orçamentária grave, o coordenador nacional da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT afirmou que, de cada dez denúncias de trabalho escravo, apenas uma era investigada (Angelo, 2017).

Em segundo lugar, não se deve ignorar que a queda das fiscalizações pode impactar negativamente as denúncias: se, por um lado, as fiscalizações são motivadas pelas denúncias, estas, por outro lado, tendem a crescer ante a percepção social de que o Estado está atuando para apurá-las.

Feitas essas ponderações, importa mencionar dois fenômenos:

- a) a redução da mão de obra ocupada no setor canavieiro: em virtude do veloz processo de mecanização da colheita,<sup>32</sup> a produção canavieira paulista, que chegara a empregar 388,7 mil trabalhadores em 2008, não empregava mais que 62,1 mil em 2016.<sup>33</sup> Esse dado é importante porque a atividade canavieira respondia por 31,1% do total de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo relacionadas pela CPT entre 2008 e 2011, passando a representar apenas 6,8% do total no período de 2012 a 2016. O perfil dos trabalhadores libertados de condições análogas à escravidão reforça a evidência: em 2008, 48% deles trabalhavam no setor canavieiro; em 2016, apenas 5%;<sup>34</sup>
- b) a mudança no perfil do trabalho escravo no país: segundo o MTb, há poucos anos, em um único estabelecimento, a fiscalização podia encontrar até quinhentos trabalhadores em regime escravo, ao passo que, hoje, “os maiores resgates giram em torno de 40 trabalhadores por estabelecimento” (Velasco e Reis, 2018). Os dados da tabela 1 refletem tal diferença: a proporção entre trabalhadores resgatados e estabelecimentos fiscalizados era, em 2008, de 16,6, passando a 10,7 em 2012 e a 4,6 em 2016. Aparentemente, para burlar a fiscalização, as situações envolvendo trabalho escravo no rural têm-se caracterizado cada vez mais por empreitadas de curto prazo com emprego de um número menor de trabalhadores, o que dificulta não apenas a ocorrência da denúncia como o próprio planejamento das operações do grupo móvel.<sup>35</sup>

Sem dúvida, os dois fenômenos também influenciam os resultados analisados na tabela 1. Entretanto, ainda que se possa dizer que à redução do total de ocupados na cana-de-açúcar, em decorrência do bem-vindo processo de mecanização, correspondeu, também, a redução de ocorrências de trabalho escravo no setor, com impacto sobre o total de denúncias, tais ilações não nos autorizam concluir que a queda no número de denúncias no período recente decorre de uma redução da incidência de trabalho escravo no país. A redução do número de trabalhadores resgatados por estabelecimento tampouco

32. O referido processo foi ampliado a partir do Protocolo Agroambiental do Setor Sucrenergético, acordo firmado entre o governo de São Paulo, maior estado produtor do país, e a União da Indústria da Cana, em 2007, com vistas a eliminar progressivamente a safra por queima e mecanizar toda a colheita.

33. Informações da base do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTb).

34. Dados da CPT a partir da base do MTb.

35. O frei Xavier Plassat, coordenador da Campanha pela Erradicação do Trabalho Escravo no Campo, da CPT, ouvido pelos autores deste artigo, confirma esse diagnóstico, acrescentando que o aperfeiçoamento técnico do monitoramento remoto das áreas florestais, ao modificar a prática predatória do desmatamento – atividade com alta incidência de trabalho escravo –, substituindo o corte raso pelo corte mais espaçado de madeiras selecionadas, também teve impacto sobre a evolução do número de denúncias e resgates.



nos permite supor que o contingente de trabalhadores escravizados no país se reduziu. Tais informações são claramente insuficientes para qualquer uma das inferências.

As informações disponíveis, contudo, sustentam duas proposições: em primeiro lugar, parece indiscutível que a redução dos grupos móveis – decisão discricionária do governo federal diante do contexto de austeridade fiscal – impactou seriamente o número de operações e de trabalhadores resgatados. Como já se argumentou, o número de denúncias não apuradas pelo MTb sempre foi alto, o que invalida o pressuposto de que a redução da política deu-se em decorrência da diminuição das denúncias. Adicionalmente, os fenômenos mencionados parecem revelar que as estratégias de operação dos grupos móveis precisam de reorientação periódica. A submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão, sendo um crime, corresponde a uma realidade que se esforça por permanecer invisível. Parece importante que a política monitore e planeje ações estratégicas para identificar novos espaços e novas “formas” de trabalho escravo no país.

Além da cana-de-açúcar, outras seis atividades – desmatamento, pecuária, roça de pasto (ou juquirá), carvão vegetal, mineração e lavouras temporárias<sup>36</sup> – representam três quartos do total de 30,9 mil trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo, recolhidas pela CPT entre 2008 e 2016. A tabela 2 apresenta esses indicadores.

TABELA 2

**Total de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo, por atividades selecionadas – Brasil (2008-2016)**

Ano	Pecuária	Roça de pasto	Carvoaria	Mineração	Cana	Desmatamento	Lavoura temporária	Total selecionado (A)	Total geral (B)	A/B (%)
2008	329	1.406	685	35	2.553	146	399	<b>5.553</b>	<b>6.997</b>	79,4
2009	371	1.266	475	351	1.911	212	286	<b>4.872</b>	<b>6.231</b>	78,2
2010	491	575	324	106	577	114	388	<b>2.575</b>	<b>4.163</b>	61,9
2011	333	587	369	65	1.599	109	157	<b>3.219</b>	<b>3.929</b>	81,9
2012	446	266	558	203	193	128	323	<b>2.117</b>	<b>2.952</b>	71,7
2013	527	8	180	53	50	38	289	<b>1.145</b>	<b>1.716</b>	66,7
2014	331	7	163	917	49	84	509	<b>2.060</b>	<b>2.493</b>	82,6
2015	191	37	42	336	330	0	186	<b>1.122</b>	<b>1.760</b>	63,8
2016	261	30	45	0	44	42	128	<b>550</b>	<b>751</b>	73,2
2008 a 2016	3.280	4.182	2.841	2.066	7.306	873	2.665	<b>23.213</b>	<b>30.992</b>	74,9

Fonte: Relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*/CPT (2008 a 2016).  
Elaboração dos autores.

As informações dão conta não apenas da queda da proporção de trabalhadores envolvidos em trabalho escravo na cana no período considerado, mas, ainda, denotam que as atividades ligadas à abertura de pastagens e à pecuária têm forte incidência, ao menos até 2013 e,

36. Algodão, arroz, feijão, milho, mandioca, soja e tomate.

depois, em 2016, nos totais das denúncias captadas pela CPT.<sup>37</sup> A análise das denúncias coletadas pela CPT no período, especificamente em área rural, denota que a dinâmica de exploração do trabalho escravo está fortemente imbricada com a dinâmica de expansão das áreas de fronteira agrícola: de 2008 a 2016, a soma do número de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo na pecuária, na roça de pasto, na atividade carvoeira e no desmatamento equiparou-se a 33,2% do total. Os registros administrativos dos trabalhadores resgatados que acessam o seguro-desemprego, organizados pelo MPT no Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, oferecem, ainda que bastante incompletos quanto a esse quesito,<sup>38</sup> uma informação adicional com respeito à atividade que eles desempenhavam sob condições análogas à escravidão: considerando apenas registros válidos para os anos de 2008 a 2016, atividades ligadas à pecuária e ao desmatamento correspondem a um quarto do total (incluindo na conta as atividades urbanas).<sup>39</sup>

A associação entre trabalho escravo e a expansão da fronteira agrícola, com o desmatamento, a extração da madeira, a produção de carvão vegetal, o roçado e a abertura de pastagens, é uma dinâmica recorrente do processo de acumulação primitiva que caracteriza o apossamento de terras devolutas (ou indígenas), tipicamente na Amazônia Legal. De maneira esquemática,<sup>40</sup> esse processo inicia-se pela ação de pequenos posseiros, que, expulsos de áreas mais valorizadas nas quais a atividade agropecuária consolidou-se, penetram a floresta com a abertura de culturas de subsistência em meio à vegetação nativa; em seguida, grandes fazendeiros avançam sobre essas áreas, removendo a vegetação, comercializando a madeira (com emprego de mão de obra precária ou escrava, em empreitadas de curto prazo, dado que se trata de atividade ilegal) e reivindicando a propriedade – não raro, por meio de grilagem – da terra; para consolidar o apossamento, ocupam a terra com pecuária extensiva, uma atividade de baixo custo; novamente expulsos, os pequenos posseiros adentram mais a floresta, reiniciando o ciclo. Essa dinâmica que articula trabalho escravo e apossamento ilegal de terras públicas, com devastação da cobertura original, rebaixa os custos de instalação ou de ampliação de um empreendimento agropecuário e permite que os grandes agricultores se capitalizem.<sup>41</sup>

37. O formato oficial com que o MTb divulga os dados de resgates de trabalhadores pela fiscalização (cujos números estão na tabela 1) não sistematiza informações discriminadas sobre as atividades. Os dados da CPT de trabalhadores libertos nos relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*, embora relacionem as atividades, não são coincidentes com os do MTb, seja em razão das diferenças quanto ao processamento das denúncias (exclusão dos urbanos), seja pela inclusão de trabalhadores resgatados pela Polícia Federal e pelo MPT, que não se enquadram nos registros da SIT/MTb. Por isso, optou-se aqui por empregar apenas os dados das denúncias coletadas pela CPT para dimensionar, de maneira aproximada, a distribuição do trabalho escravo por atividade. Dadas as diferenças entre as bases, sequer é possível considerar, para o período em análise, que o total de denúncias coligidas pela CPT corresponda ao “universo” do trabalho escravo, do qual a fiscalização do MTb cobriria apenas uma parte.

38. Ver: <<https://goo.gl/hG4XpB>>. Dos 20.006 registros dessa base, especificamente referentes aos anos de 2008 a 2016, apenas 42,3% trazem informação sobre a atividade. Verifica-se, ainda, uma ampla falta de registros para os anos recentes (de 2012 em diante).

39. Em razão do predomínio de registros mais antigos nessa base, conforme indicado na nota anterior, as atividades ligadas à cana-de-açúcar respondem pela maioria dos registros: 34,5%, para o período 2008 a 2016.

40. Essa interpretação encontra-se bastante consolidada tanto na historiografia agrária – ver, por exemplo, Passos (1979, p. 242) e Silva (1980) – quanto na pesquisa sociológica recente – ver Sakamoto (2006).

41. Atualmente, entretanto, essa sucessão se processa de modo mais veloz e massivo, já em patamar tecnológico avançado, e a pressão política do grande setor agropecuário organizado por aumento da disponibilidade de terras tem ganhado expressão em instrumentos normativos que promovem a privatização de terras públicas (como as Leis nºs 13.001/2014 e 13.465/2016) ou que procuram restringir as políticas de demarcação de terras indígenas ou quilombolas.

A redução do número de grupos móveis nos últimos anos, contudo, traz dúvidas sobre a capacidade de o Estado acompanhar a dinâmica territorial descrita. Conforme já mencionado, das nove equipes de fiscalização do grupo móvel atuantes em 2008, restavam, em 2016, apenas quatro, e estas passaram a dispor de um número reduzido de componentes. Nesse quadro, as ações fiscais de combate ao trabalho escravo passaram a depender mais do engajamento das superintendências, em seu trabalho rotineiro de fiscalização dos empreendimentos sob sua jurisdição, do que do trabalho realizado pelos grupos móveis, planejado e organizado especificamente para este fim. Com isso, a proporção do número de fiscalizações de atividades não agrícolas aumentou em relação ao de fiscalizações de atividades agrícolas: a título de comparação, vale apontar que, em 2014 e 2015, o total de trabalhadores resgatados pela fiscalização oficial do MTb em espaços urbanos superou pela primeira vez o total de resgates em áreas rurais.<sup>42</sup> De acordo com a CPT, em todo o período de 2003 a 2012, as fiscalizações em atividade não agrícola – construção civil, confecção etc. – representaram cerca de 13% do total, enquanto, no período de 2013 a 2016, elas corresponderam a cerca de um terço do total.

A redução das ações de fiscalização de trabalho escravo nas áreas rurais, sobretudo nos anos mais recentes, torna menos visíveis nos dados, portanto, os efeitos da dinâmica de expansão das fronteiras agrícolas na atualidade, mas, do ponto de vista estrutural, ela segue na base das práticas de exploração do trabalho escravo. O Atlas do Trabalho Escravo (Théry *et al.*, 2009), cobrindo os números do trabalho escravo até 2008, aponta que o perfil típico do “escravo brasileiro do século XXI é um migrante maranhense, do norte de Tocantins ou oeste do Piauí, de sexo masculino, analfabeto funcional, levado para as fronteiras móveis da Amazônia, em municípios de criação recente, onde é utilizado principalmente em atividades vinculadas ao desmatamento”. O relatório da OIT *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*, de 2010 (Costa, 2010, p. 61), assinala que a expansão da pecuária é “uma das principais causas de desmatamento da Amazônia” e que, ao lado da “precária regularização fundiária” e da “apropriação de terras públicas mediante falsas escrituras”, a “contratação irregular de mão-de-obra” destaca-se como “aspecto frequente na região”.<sup>43</sup>

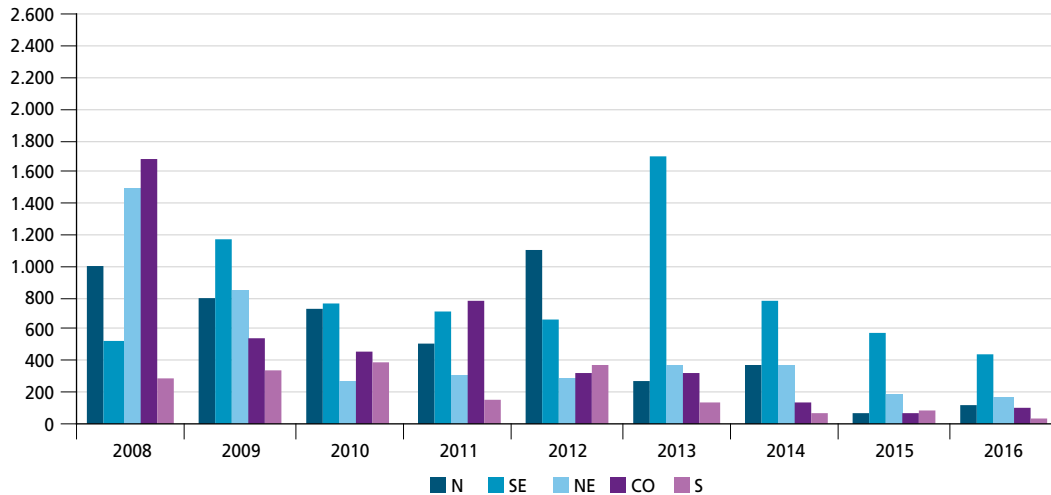
Uma contraposição entre os dados oficiais do MTb e os dados de denúncias de trabalho escravo no campo, organizados pela CPT, permite verificar de que maneira a fiscalização tem se concentrado cada vez mais no Sudeste – refletindo o aumento das inspeções em área urbana e dando à região a liderança no *ranking* de trabalhadores resgatados –, e, ao mesmo tempo, de que maneira as denúncias recebidas pela CPT, em queda em todas as regiões, reduziram-se abruptamente no Norte, entre 2008 e 2016, embora a região responda pelo maior número de denúncias de trabalho escravo rural. Os dois gráficos a seguir dão conta dessas diferenças.

42. Construção civil e mineração lideraram essas estatísticas: em 2015 correspondiam, somadas, a 49% do total de resgatados; em 2014, a construção civil respondeu, sozinha, por um quarto do total. Para 2014, ver: <<https://goo.gl/KseJHd>>. Para 2015, ver: <<https://goo.gl/D6gBni>>.

43. A *Pesquisa sobre a Cadeia Produtiva do Trabalho Escravo* (OIT e Repórter Brasil, 2007) revela que 62% dos trabalhadores resgatados dos estabelecimentos que constavam na “lista suja” até 25 de janeiro de 2007 realizavam trabalhos de “cuidados com o pasto”.

GRÁFICO 1

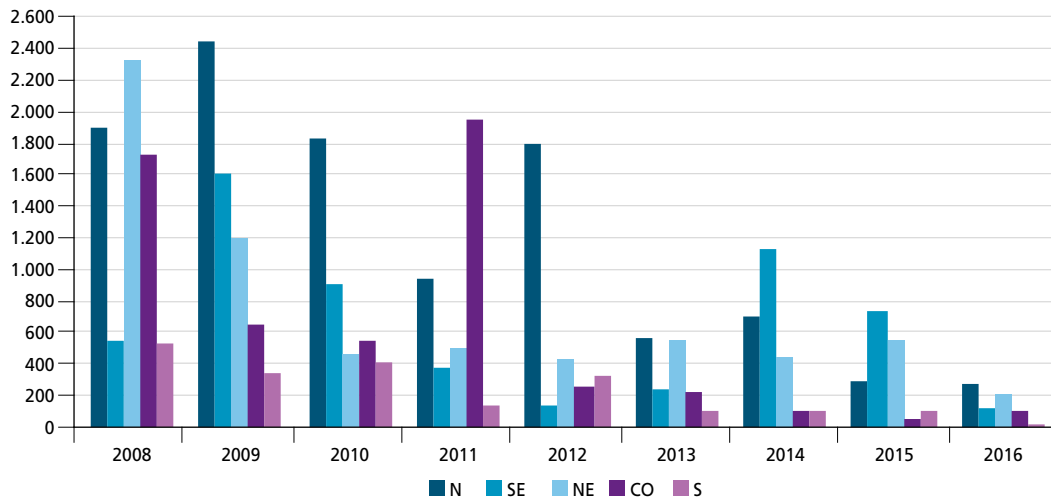
## Número de trabalhadores resgatados pela SIT/MTb – Grande Região (2008-2016)



Fonte: Dados do MTb, anos 2008 a 2016.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

## Número de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo no campo – Grande Região (2008-2016)



Fonte: Relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*/CPT (2008 a 2016).  
Elaboração dos autores.

Além da queda acentuada tanto dos números oficiais de trabalhadores resgatados quanto de denúncias, pode-se observar, no gráfico 2, que as denúncias relativas à região Norte perdem força a partir de 2013 e que, em 2014 e 2015, predominam as denúncias no Sudeste; essa tendência emula, de certo modo, a dos dados do MTb no gráfico, em que se vê que o total de trabalhadores resgatados no Sudeste é superior ao das demais regiões desde 2013. Essa aparente convergência pode ser atribuída, como foi dito mais atrás, à influência que a atuação fiscalizadora do Estado tem sobre a produção de denúncias em uma região. Entretanto, considerando o período de 2008 a 2016,

as regiões tipicamente rurais, Norte e Nordeste, respondem pela maioria do total de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo rural no país, segundo a CPT: 34,6% e 21,5% (10,7 mil e 6,6 mil), respectivamente, contra 18,8% (5,8 mil) do Sudeste. Esta região, por outro lado, abrange o maior número de trabalhadores resgatados pelo MTb de 2008 a 2016 – 32% (7,4 mil) do total, com o Norte registrando 21,7% (5,0 mil), em segundo lugar. Embora não seja metodologicamente adequado contrapor esses resultados, pode-se apontar, apenas para oferecer uma dimensão hipotética das diferenças entre as regiões – e, por aproximação, entre rural e urbano –, o déficit da fiscalização em relação às denúncias coligidas pela CPT. Entre 2008 e 2016, a diferença entre o número de trabalhadores envolvidos em denúncias (CPT) e o número de trabalhadores resgatados (MTb) gira em torno de 7,9 mil: no Norte, essa diferença é de 5,7 mil, e, no Nordeste, de 2,3 mil trabalhadores a mais, envolvidos em denúncias de trabalho escravo no campo, em relação ao total de resgatados pelo MTb (que inclui urbanos e rurais); em contrapartida, no Sudeste, o número de trabalhadores resgatados (MTb) no período supera em 1,5 mil o de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo rural.

É importante ponderar que os relatórios da CPT não apresentam dados individualizados dos trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo, de sorte que o contraponto sugerido acima deve ser tomado meramente como um exercício de equiparação de ordens de grandeza. De resto, a diversidade das fontes de informação sobre trabalho escravo, cada qual traduzindo um modo próprio de atuação institucional, colhendo dados específicos e parciais e apresentando totais discrepantes, restringe a amplitude analítica entre elas.

O mesmo não pode ser dito a respeito da possibilidade de identificar, pelos dados, o fluxo geográfico do trabalho escravo contemporâneo a partir dos dados oficiais dos resgates do MTb e dos dados de trabalhadores resgatados que acessaram o seguro-desemprego, de acordo com o registro do Observatório do Trabalho Escravo no Brasil: enquanto, para o período de 2008 a 2016, registra-se um total em torno de 23 mil trabalhadores resgatados pelo MTb, o número dos que acessaram o seguro-desemprego no período é de 20,0 mil. Verificando que, por um lado, a maioria dos resgatados pela fiscalização é natural do Maranhão (16,2%), seguida dos nascidos na Bahia (11,3%) e em Minas Gerais (11,2%), e que, por outro, a maioria dos resgates ocorreu no Pará (13,4%), em Minas Gerais (12,8%) e em Goiás (10,3%), pode-se supor que o fluxo forte dos trabalhadores que saem do Nordeste para trabalhar na fronteira agrícola no Pará, já identificado pela literatura,<sup>44</sup> ainda se mostra relevante mesmo em um período em que predominam atuações em área urbana. Mas, considerando que, de 2008 a 2016, o total de resgatados no Pará e em Goiás reduziu-se em mais de 90%, ao passo que, em Minas, a queda foi de apenas 43%, pode-se dizer que um fluxo interno de trabalhadores explorados em condições análogas à escravidão se desenha nesse estado.<sup>45</sup>

44. Ver Théry *et al.* (2009). Entretanto, para caracterizar melhor essa situação, seria necessário aprofundar a análise ao nível dos municípios, o que excederia os limites deste artigo.

45. E, em sua maior parte, em atividades especificamente agrícolas, como pecuária e lavoura.

Os dados do seguro-desemprego<sup>46</sup> permitem agregar outras características a esse perfil: sempre tendo por base o período de 2008 a 2016, pode-se observar que 95% dos trabalhadores resgatados são do sexo masculino, 47,6% tinham entre 15 e 29 anos, e três quartos do total tinham até 39 anos de idade no momento do resgate; 65,6% não haviam chegado a completar o quinto ano (equivalente à antiga quarta série) e 80,1% (16,0 mil) declaravam, no momento de acessar o seguro, que desempenhavam atividades ligadas à agropecuária. Este último dado revela que, mesmo com o aumento recente de autuações em área urbana e atividades não agrícolas, o trabalho escravo segue tendo uma matriz fortemente rural.

Cumprido, por fim, advertir que as dimensões socioeconômicas da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão não se esgotam nos dados da fiscalização: o trabalho escravo constitui, por certo, o termo extremo da exploração, mas sua ocorrência, em vez de ser compreendida como uma excepcionalidade estranha ao mundo do trabalho rural, pode apenas expressar a acentuação de um regime de exploração que é marca estrutural do assalariamento agrícola precário: em outras palavras, não se trata de uma diferença de natureza da relação de trabalho, e sim de uma diferença de grau de exploração, delimitada pelos critérios de jornada exaustiva e condições degradantes. Pode-se aduzir, como evidência indireta disso, que, em 2015, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 200,1 mil empregados agrícolas (permanentes e temporários) trabalhavam mais de quarenta e quatro horas semanais por uma remuneração inferior a 1 salário mínimo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais de duas décadas depois do início do processo de institucionalização da política de combate ao trabalho escravo, algumas questões importantes, relativas à configuração atual da política e ao seu futuro, têm sido colocadas no debate público em torno do tema.

Os grupos de fiscalização móvel, coordenados a partir da esfera federal e integrados por auditores de diversas regiões do país, têm tido atuação mais restrita em razão dos cortes orçamentários e da redução do quadro de auditores. Com isso, aumentou o peso relativo da participação das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs) – antigas Delegacias Regionais do Trabalho – na política de fiscalização do trabalho escravo. Tal mudança sinaliza para duas consequências: de um lado, pode significar que algumas SRTEs absorveram o compromisso de enfrentamento do trabalho escravo a partir da experiência dos grupos móveis e tornaram-se, pois, uma alternativa institucional de “baixo custo” para dar continuidade à política; de outro lado, porém, essa crescente desfederalização reabre a possibilidade de expor as instâncias regionais de fiscalização à influência dos poderes locais, algo que se intentou debelar precisamente com a criação dos grupos de fiscalização móvel. Como resultado mais patente desse processo, o presente artigo sublinhou que as fiscalizações em áreas rurais aparentemente perderam prioridade.

Outro ponto de incerteza gira em torno da regulamentação do dispositivo constitucional, que determina a expropriação de imóveis rurais em que a fiscalização

46. Ver: <<https://goo.gl/HGgX1Y>>. Acesso em: 1º abr. 2018.

flagrar exploração de trabalhadores em condições análogas à escravidão. Como visto, o PLS nº 432/2013 propõe condicionar a aplicação da regra à existência de uma sentença penal condenatória transitada em julgado. Embora a atuação da fiscalização da SIT/MTb consiga assegurar uma assistência inicial aos trabalhadores resgatados e o pagamento de multas e indenizações trabalhistas, a experiência tem demonstrado que as denúncias, quando chegam à esfera penal, raramente geram alguma condenação. Diante disso, é plausível supor que a exigência jurídica colocada pelo PLS nº 432 para expropriação de imóveis rurais com trabalho escravo praticamente esvazia de toda efetividade essa sanção.

Um terceiro tema relevante na política hoje diz respeito às formas de reparação, assistência e qualificação que devem estar à disposição dos trabalhadores resgatados para que eles, superando o estado de vulnerabilidade que os sujeitou à exploração do trabalho escravo, não sejam novamente aliciados ou constrangidos a trabalhar sob tal condição. Algumas SRTes e organizações têm começado a realizar o acompanhamento de trabalhadores resgatados nas suas respectivas regiões de atuação, mas não existe, em âmbito nacional, nenhuma política, exceto a de seguro-desemprego, que promova tal acompanhamento de forma sistemática. Lembrando que as políticas de assistência individual, de inegável importância, têm pouca efetividade quando não acompanhadas por medidas que visem modificar as condições estruturais e ambientais que forjam um ambiente propício ao surgimento e à proliferação do trabalho escravo, como, por exemplo, a pobreza extrema, a ausência de serviços públicos adequados e um tecido econômico minimamente dinâmico.

Por fim, mesmo que se queria apostar, a partir dos dados – e contra as ressalvas que este artigo levantou –, que os índices declinantes de denúncias e resgates apontam para a redução real do trabalho escravo no país, é preciso admitir que o cenário futuro que se projeta guarda expressivas diferenças em relação ao período que a presente pesquisa cobre. A aprovação da reforma trabalhista e da Lei da Terceirização, com os eventuais impactos sobre o emprego agrícola,<sup>47</sup> deve reverberar sobre o mundo do trabalho rural com um todo, rebaixando remunerações, estendendo jornadas e, eventualmente, agravando a precarização de condições de atividade dos trabalhadores a níveis mais próximos daqueles que caracterizam a exploração de trabalho escravo.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, Maurício. De cada 10 denúncias de trabalho escravo, MPT só tem condições de investigar uma. Rede Brasil Atual, 28 ago. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Xmm9qA>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Intersecretarial nº 1, de 28 de março de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.777, de 29 de dezembro de 1998. Altera os arts. 132, 203 e 207 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

47. Para uma análise mais detalhada desses efeitos, ver Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora 31**. Brasília: MTE, 2005.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Falta de pessoal dificulta apuração de denúncias de escravidão. **Câmara Notícias**, 3 fev. 2011a. Disponível em: <<https://goo.gl/erxh3B>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo**. Brasília: MTE, 2011b. Disponível em: <<https://goo.gl/ZWHLRZ>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa no 91, de 5 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e dá outras providências. Brasília: MTE, 2011c.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado no 432, de 2013**. Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizam a exploração de trabalho escravo e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 1.129, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os conceitos de trabalho em condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2º-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e trata da divulgação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b.

COSTA, P. M. (Org.). **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: OIT, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/QgyxY4>>.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Estatuto do Trabalhador Rural**. Rio de Janeiro: FGV, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/uH86xM>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

FIGUEIRA, R. R. **Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LAZZARI, M. Direitos humanos e trabalho escravo contemporâneo. **Passagens – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 62-82, 2016.

MUGNATTO, Rachel Librelon e Sílvia. Falta de pessoal dificulta apuração de denúncias de escravidão. **Câmara Notícias**, 3 fev. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/nHuJXX>>. Acesso em: 1º mar. 2018.



OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **2o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília: OIT, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/7wsyKR>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: OIT, 2010.

\_\_\_\_\_. **Convenção no 29 – Trabalho Forçado ou Obrigatório**. Brasília: OIT, 2011a. Disponível em: <<https://goo.gl/GtQPim>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Convenção no 105 – Abolição do Trabalho Forçado**. Brasília: OIT, 2011b. Disponível em: <<https://goo.gl/n6fHhq>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Brasil deve agir com urgência para evitar enfraquecimento da luta contra a escravidão moderna, alertam especialistas da ONU**. Brasília: OIT, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/ZmPF3o>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Nota do Escritório da OIT no Brasil sobre as mudanças no combate ao trabalho análogo ao de escravo**. Brasília: OIT, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/jdUmhF>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; REPÓRTER BRASIL. **Pesquisa sobre a cadeia produtiva do trabalho escravo**. São Paulo: OIT; Repórter Brasil, 2007.

PASSOS, A. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 242.

PRATES, D. M. O trabalho escravo, ainda perto de nós? **Boletim Científico da ESMPU**. Brasília, ano 6, n. 24/25, p. 195-212, jul./dez. 2007.

RANGEL, L. A. (Ed.). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, p. 361-428, 2016.

SAKAMOTO, L. (Org.). **Trabalho escravo no Brasil**. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/Vd4XpX>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

SILVA, J. G. **O que é a questão agrária?** São Paulo: Brasiliense, 1980. cap. 2 e 3.

THÉRY, H. *et al.* **Atlas do Trabalho Escravo**. São Paulo: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/UzXp1c>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

VALADARES, A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 95-112, 2017.

VELASCO, C.; REIS, T. Nº de operações contra trabalho escravo cai 23,5% em 1 ano; total de resgatados é o menor desde 1998. **G1**, 17 jan. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/LZwzfQ>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

ZIMMERMANN, T. PEC 483: um fim ao trabalho escravo no Brasil! **Repórter Brasil**, 11 jul. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/gfvsh1>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

## APÊNDICE

**AS FONTES DE DADOS SOBRE O TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL**

Duas fontes de dados têm servido nos últimos vinte anos à produção de conhecimento e mensuração acerca da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão: os relatórios anuais da CPT sobre os conflitos no campo e as informações oficiais do MTb relativas às ações de fiscalização.

De modo geral, as fontes iniciam sua apuração a partir de denúncias, e seguem, como critério de caracterização, a definição de trabalho escravo dada pelo Artigo 149 do Código Penal. Conforme foi visto, apenas uma parte das denúncias, a depender dos recursos disponíveis e das condições de segurança da ação, é efetivamente averiguada *in loco* pelos grupos de fiscalização móvel. Os dados do MTb refletem apenas os resultados das denúncias efetivamente investigadas, apresentando o número de operações, o número de estabelecimentos inspecionados, o total de trabalhadores informais ou precários cuja situação foi regularizada e o total de trabalhadores resgatados de relações de exploração análogas à escravidão.<sup>48</sup>

A CPT acrescenta aos seus registros os casos de desrespeito à legislação trabalhista e de superexploração dos trabalhadores, que dizem respeito a horas de trabalho não pagas; como, no meio rural, esses casos estão frequentemente associados a condições precárias de moradia e trabalho, a soma desses com os casos de exploração de trabalho escravo propriamente ditos perfaz o total de conflitos trabalhistas levantados em cada ano. Os dados da CPT reportam as denúncias recebidas pelos agentes pastorais de campo, os locais – estabelecimentos agropecuários ou minerários – a que elas se referem, com a respectiva indicação do município, o total de trabalhadores envolvidos e, nos casos de trabalho escravo, o total de trabalhadores resgatados pelo Estado.

Embora não destoem acentuadamente, os números do MTb e da CPT guardam diferenças significativas, que devem ser imputadas à natureza diversa de suas tarefas e de seus objetivos. As informações do MTb têm caráter oficial e derivam dos registros administrativos alimentados pelos fiscais no contexto das autuações; esses registros são, como se verá a seguir, complementados pela base de dados do seguro-desemprego, que abrange os trabalhadores resgatados que tiveram acesso ao benefício. Os dados da CPT nem sempre se atêm à anualidade: é comum, por exemplo, ocorrer registros de casos relativos a anos anteriores cujas denúncias chegaram a conhecimento apenas depois. Em compensação, cada registro tem um histórico circunstanciado, respaldado por fontes primárias (agentes de campo) e secundárias (documental), é apontado em formulário específico e processado informaticamente. Em linhas gerais, as variações podem ser explicadas, primeiramente, pelo fato de os dados da CPT conterem denúncias que não chegaram a ser apuradas, ao passo que os dados do MTb dizem respeito a denúncias efetivamente averiguadas que geraram registro administrativo; em segundo lugar, a depender das situações de campo, os dados da CPT podem não conter denúncias

48. Os dados do MTb apontam, ainda, os totais pagos em multas e indenizações, mas esses números não serão analisados nesta seção.

encaminhadas apenas ao MTb (via Delegacias e Superintendências Regionais); por fim – e principalmente – os dados da CPT excluem as denúncias relativas a trabalho escravo urbano, que são regularmente incluídas nas bases do MTb e que, nos últimos anos, mostraram-se mais frequentes.

É importante sublinhar, como regra geral, que as informações relativas a trabalho escravo, qualquer que seja fonte, são incompletas e, provavelmente, subestimadas em relação ao universo. As dificuldades de levantamento de dados e de produção de estimativas são intrínsecas ao tema, uma vez que a submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão, sendo um crime, corresponde a uma realidade que se esforça por permanecer invisível. Também por essa razão e, sobretudo, pelas condições de risco em que se dão as denúncias e se realizam as inspeções – sempre na margem do possível –, os dados não necessariamente expressam padrões ou obedecem a uma linearidade no tempo.





# ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

## **DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Viviani Renata Anze

Guilherme Passarela

Diogo de Carvalho Antunes Silva

Vinicius Lobo

## **TERRITÓRIO E ECONOMIA SOLIDÁRIA: RELAÇÕES RELEVANTES PARA A CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Regilane Fernandes da Silva

Manoel Vital de Carvalho Filho

## **CRISE DE PARADIGMA? A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2016-2019**

Sandro Pereira Silva



# DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA

Viviani Renata Anze<sup>1</sup>  
Guilherme Passarela<sup>2</sup>  
Diogo de Carvalho Antunes Silva<sup>3</sup>  
Vinicius Lobo<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste artigo apresentamos os resultados da pesquisa diagnóstica aplicada a prefeituras conveniadas com o Ministério do Trabalho (MTb), por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), na medida em que esta pesquisa ilustra os desafios para a execução e a implementação de políticas públicas em parcerias com entes públicos governamentais, na esfera municipal e, por extensão, do acompanhamento destes convênios.

Parte-se, neste exercício de reflexão, da experiência conduzida pela Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no estado de São Paulo (SRT-SP), em ações associadas ao acompanhamento descentralizado de convênios e congêneres firmados entre a Senaes e as instituições do estado de São Paulo.

Desde a sua criação, em 2003, a Senaes busca instituir condições para a realização do acompanhamento local das políticas de fomento à economia solidária, entendendo que unidades descentralizadas possibilitariam a condução do acompanhamento das políticas públicas de modo mais efetivo, em função da proximidade, tanto com as entidades executoras quanto com os beneficiários.

Neste sentido, em 2008, conforme redação dada pelo Decreto nº 5.063, as antigas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) passaram a denominar-se Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs), passando a ter, entre as suas atribuições:

---

1. Analista técnica de políticas sociais e chefe da Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no estado de São Paulo (SRT-SP). *E-mail*: <viviani.anze@mte.gov.br>.

2. Agente administrativo da Seção de Economia Solidária da SRT-SP. *E-mail*: <guilherme.passarela@mte.gov.br>.

3. Analista técnico de políticas sociais e chefe da Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no estado do Rio de Janeiro (SRT-RJ). *E-mail*: <diogo.a.silva@mte.gov.br>.

4. Analista técnico de políticas sociais e chefe da Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no estado de Pernambuco (SRT-PE). *E-mail*: <vinicius.lobo@mte.gov.br>.

a execução, a supervisão, o monitoramento de ações relacionadas a políticas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, emprego e renda, execução do Sistema Público de Emprego, as de fiscalização do Trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva, melhoria contínua nas relações de trabalho, e de orientação e apoio ao cidadão, observando as diretrizes e procedimentos emanados do Ministério (Brasil, 2008).

Por meio deste decreto, foram instituídas as Seções ou Núcleos de Economia Solidárias junto às SRTes, que atuam, em parceria com a Senaes, no acompanhamento de convênios. Em 2017, por meio da Portaria GM/MTb nº 1.151, de 30 de outubro de 2017, as atribuições e as competências das Seções de Economia Solidária foram fixadas da seguinte forma:

Art. 33. À Seção de Economia Solidária, observando as diretrizes e orientações emanadas da Subsecretaria de Economia Solidária, compete:

- I – acompanhar a execução das políticas e programas de economia solidária e subsidiar sua avaliação;
- II – fornecer informações e orientações referentes às políticas e programas de economia solidária;
- III – acompanhar e orientar os trabalhos da Comissão Estadual de Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários;
- IV – subsidiar a Subsecretaria de Economia Solidária com informações relacionadas à execução das políticas de economia solidária no âmbito da jurisdição da Superintendência;
- V – auxiliar a Subsecretaria de Economia Solidária no planejamento e na execução de ações de capacitação dos agentes envolvidos na área de economia solidária;
- VI – promover e apoiar eventos, seminários e atividades de divulgação e articulação da economia solidária; e
- VII – acompanhar e auxiliar a Subsecretaria de Economia Solidária na execução das atividades de acompanhamento e fiscalização de convênios e congêneres (Brasil, 2017).

O MTb, no sentido de conferir unidade organizacional às ações desenvolvidas por suas unidades descentralizadas e seus órgãos singulares, publica as metas relativas tanto ao planejamento estratégico quanto ao desempenho institucional. Em ambos os instrumentos de planejamento e coordenação institucional, as Seções e os Núcleos de Economia Solidária possuem metas para realização no período de referência, relativas tanto ao acompanhamento de convênios quanto às demais ações mencionadas.

A previsão do exercício descentralizado é relevante, sobretudo no caso dos ministérios que não dispõem de sistema de transferência de recursos públicos do tipo “fundo a fundo”, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), cujos repasses dão-se entre o fundo nacional a fundos estaduais e/ou municipais. Nesta modalidade de transferência de recursos, as exigências legais, no que se refere ao controle de legalidade dos atos praticados por governos subnacionais exercido pela União, são incomensuravelmente mais simples do que aquelas impostas a convênios e congêneres, na medida em que, no primeiro caso, havendo o cumprimento das metas pactuadas entre o ente federativo (estado ou município) e a União, o repasse é realizado, sem que, com isso, a União tenha que acompanhar e gerir cada despesa efetuada pelos demais entes federados.



No caso de convênios, além do monitoramento e da avaliação de políticas públicas *stricto sensu*, a União é responsável pelo acompanhamento de toda a execução física e financeira dos convênios, o que quer dizer que todas as despesas realizadas, bem como as metas pactuadas e os processos mobilizados para sua execução financeira, são objeto de acompanhamento, análise e aprovação pelo governo federal.

Assim, a União torna-se responsável por cada ato de compra ou contratação realizado pelos demais entes federados. Isto resulta em sobrecarga da força de trabalho federal com atividades relativas ao controle patrimonial, operacional e contábil, a análise de conformidade dos atos administrativos de governo locais e de sua documentação, com prejuízo de atividades tipicamente esperadas da União, tais como o redesenho de políticas, a avaliação e o monitoramento de ações, políticas e programas, o fortalecimento da articulação intersetorial e interinstitucional e a coordenação federativa, no âmbito das políticas públicas.

Neste modelo de financiamento do gasto social,<sup>5</sup> a gestão de políticas públicas no sentido forte do termo é, do ponto de vista da legislação aplicável, reduzida aos imperativos legais impostos à modalidade de repasse de tipo convênio: aprovação do plano de trabalho e seus ajustes, análise da compatibilidade de preços em relação ao mercado local e da conformidade legal dos atos administrativos relacionados à execução financeira e física, e sua documentação junto ao sistema federal, voltado ao acompanhamento de convênios – Sistema de Convênios (Siconv) –, assim como o controle patrimonial e a avaliação do cumprimento de metas estabelecidas nos planos de trabalho e a sua prestação de contas.

É imperioso reconhecer que, para cumprir com os imperativos legais associados à modalidade de repasse e, ao mesmo tempo, conduzir processos qualificados de gestão de políticas sociais, é necessário, de um lado, o fortalecimento da força de trabalho à disposição do MTb, e, de outro, a profissionalização da gestão pública, por meio da incorporação de profissionais com atribuições compatíveis com a gestão de políticas sociais.

Uma das estratégias passíveis de serem mobilizadas com este intuito é o acompanhamento descentralizado das políticas públicas, que, no caso daquelas sob a responsabilidade do MTb, poderiam valer-se não apenas *de juri*, mas *de fato*, da estrutura descentralizada do órgão, que conta com unidades e subunidades em todos os estados da Federação, por meio, respectivamente, de SRTs e de gerências regionais.

Dito isto, é preciso reconhecer o esforço realizado pela Senaes, no sentido do aperfeiçoamento da execução e do acompanhamento das ações, dos programas e das políticas de fomento à economia solidária, por meio da análise da legislação pertinente e da jurisprudência na matéria. Ressalta-se também a regulamentação da execução e do

5. A legislação aplicada a esta modalidade de repasse é: *i*) Lei Federal nº 8.249, de 2 de junho de 1992; *ii*) Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016; *iii*) Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; *iv*) Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, para convênios celebrados a partir de 2017; *v*) Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, para convênios celebrados a partir de 2012; *vi*) Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, para convênios celebrados da publicação até 31/12/2011; *vii*) Portaria MTE nº 812, de 18 de junho de 2015; *viii*) Instrução Normativa Senaes nº 01, de 4 de junho de 2012; *ix*) Instrução Normativa Senaes nº 02, de 5 de junho de 2012; *x*) Lei de Diretrizes Orçamentárias para cada ano de vigência do convênio, no caso de ajustes de plano de trabalho.

acompanhamento de convênios e congêneres, sobretudo por intermédio da implantação de instrumentos, procedimentos e processos de trabalho em conformidade com a legislação vigente.

Embora estas ações sejam decorrentes de imperativos legais, a operacionalização de uma estrutura capacitada para a gestão de convênios, no âmbito do governo federal, não é um passo trivial, como qualquer análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) pode facilmente apontar, o que denota o enorme esforço empenhado para a construção de capacidades estatais para a gestão de transferências voluntárias, em uma das secretarias nacionais mais novas, no âmbito federal, sobretudo se levarmos em conta a inexistência de passivos, no que se refere à prestação de contas de convênios e congêneres sem a devida análise e emissão de parecer conclusivo.

Como se reconheceu neste artigo, um campo ainda carente de ações refere-se exatamente às competências tipicamente associadas à União, no sentido da avaliação, do monitoramento, da análise e do redesenho de políticas e programas. Ainda que esforços tenham sido lançados neste sentido, estes não se constituíram em ações sistemáticas e estruturalmente alicerçadas, o que demandaria, a nosso ver, inclusive a ampliação da estrutura e da força de trabalho da Senaes, de forma a estabelecer um lócus institucional dedicado prioritariamente a tais ações, dotado de corpo técnico compatível a estas atribuições.

A experiência apresentada neste artigo foi conduzida pela equipe da SRT-SP, que conta com servidores dos cargos de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, administrador, analista técnico de Políticas Sociais e agente administrativo.

A disponibilidade de força de trabalho e a sua profissionalização permitiram a condução das experiências apresentadas nesta pesquisa, que refletem, assim, um processo virtuoso de desenvolvimento de capacidades estatais para a gestão de políticas sociais e o consequente aprimoramento da implementação das políticas públicas de fomento à economia solidária, a partir da realização do acompanhamento, do monitoramento e da avaliação das iniciativas, dos projetos e dos programas vinculados às transferências voluntárias realizadas pela União, por meio de convênios e congêneres celebrados com a Subsecretaria Nacional de Economia Solidária.

## **2 ESTRATÉGIAS PARA O ACOMPANHAMENTO DESCENTRALIZADO DE POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

No estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, foram celebrados 34 convênios ou congêneres entre a Senaes e instituições com sede no estado. Segundo Anze (2017),

no Estado de São Paulo, no período analisado, foram investidos em políticas de fomento à Economia Solidária pelo Governo Federal, aproximadamente, R\$78,5 milhões de Reais, ou seja, neste período, o investimento médio anual com estas políticas no estado foi da ordem de R\$15,75 milhões de Reais: o Estado de São Paulo representou, em termos comparativos, mais de 30% do volume total de recursos aportados nestas políticas, considerando-se tanto os gastos diretos do Governo Federal, quanto as transferências de recursos, que, juntos, totalizaram, aproximadamente, R\$260 milhões de Reais (Anze, 2017, p. 62-63).

Destes convênios ou congêneres, vinte foram celebrados com governos locais (dezenove com governos na esfera municipal e um na esfera estadual) e quatorze com entidades de apoio e fomento, incluindo entre estas entidades universidades e organizações públicas não estatais. Atualmente, encontram-se em prestação de contas onze convênios, e, em fase final de execução, com encerramento previsto em 2017, outros dez convênios.

### 3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa de campo foi conduzida no primeiro trimestre de 2017, junto a gestores públicos de programas e políticas de fomento à economia solidária de governos municipais conveniados com a Senaes, por meio dos Editais de Chamada Pública MTE/Senaes nºs 003 e 004, de 2011, lançados no contexto do PBSM.

A aplicação do questionário foi realizada presencialmente, por ocasião de reunião de orientação aos convenientes, promovida pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP, do MTb.

O questionário de múltipla escolha foi distribuído no início da reunião a todas as prefeituras presentes, sendo garantido aos gestores públicos o anonimato nas respostas, mediante participação voluntária. Este questionário, composto de doze questões, foi, assim, aplicado a oito dos onze municípios conveniados, uma vez que três destes não compareceram à referida reunião.

O objetivo da pesquisa era avaliar o grau de apropriação dos gestores municipais de programas e políticas de fomento à economia solidária, nas etapas finais da execução de convênios, no que tange: *i)* ao objeto; *ii)* ao plano de trabalho; *iii)* à execução; *iv)* aos resultados alcançados no convênio; *v)* à gestão e à operacionalização de convênios; *vi)* ao Siconv; *vii)* à economia solidária; e *viii)* às políticas públicas de fomento à economia solidária.

Outras questões abordadas foram: *ix)* o processo de troca de equipes na gestão municipal, se parcial ou total; *x)* a existência de instrumentos ou processos de transição entre as equipes de governo; *xi)* a experiência anterior dos gestores na administração pública e em que nível de governo (estadual ou municipal).

A pesquisa visou, assim, orientar as ações a serem promovidas pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP e, por extensão, pela Senaes, no âmbito do acompanhamento da implementação e do encerramento destes convênios.

Fazia-se, assim, necessário, à luz das eleições municipais realizadas em 2016 e de eventuais trocas na administração pública local, compreender o estágio de apropriação dos gestores públicos de municípios conveniados com a Senaes nos temas abordados na pesquisa, de forma a estabelecer estratégias de acompanhamento coerentes com as realidades encontradas naqueles municípios.

Considerando-se que o estado de São Paulo possui número relativamente elevado de convênios em relação aos demais estados da Federação, o estabelecimento da estratégia de acompanhamento descentralizado dependia, assim, do diagnóstico do perfil do conveniente municipal e das suas necessidades, em termos de orientação e supervisão.

Os convênios abordados nesta pesquisa foram originados dos Editais de Chamada Pública MTE/Senaes nºs 003 e 004, lançados em 2011, tendo por objeto, respectivamente:

- ações de Apoio à Implantação de Ações Integradas de Economia Solidária como Estratégia de Promoção do Desenvolvimento Territorial Sustentável visando à Superação da Extrema Pobreza (Ações Integradas);
- ações de Fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Catadores).

No apêndice deste artigo são apresentadas as questões presentes no questionário aplicado e a tabulação dos resultados.

#### **4 PERIODIZAÇÃO DAS AÇÕES PESQUISADAS E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO**

A celebração dos convênios tratados na pesquisa foi realizada ao longo do período 2011-2013, sendo a maioria dos instrumentos celebrada entre 2011 e 2012.

A maior parte destes instrumentos encontra-se, assim, em fase final de execução, tendo sua previsão original de execução, de 24 meses, prorrogada por meio de aditamento de prazo, alcançado a vigência regular máxima de sessenta meses. Em alguns casos, as prefeituras solicitaram prorrogação excepcional da vigência.

Assim, destaca-se que o prazo original previsto no edital, de 24 meses, no caso dos convênios celebrados com entes públicos, não foi suficiente para execução do objeto dos convênios. Neste sentido, é importante compreender as razões da necessidade da ampliação do prazo previsto, à luz da dinâmica e das especificidades da administração pública municipal.

Para compreender este descompasso entre a vigência prevista e a empiricamente observada, importa, assim, considerar a dinâmica política ao nível dos municípios: os projetos submetidos e aprovados aos editais mencionados, foram elaborados pela gestão municipal eleita para o período 2008-2012, que tinha as políticas, as ações de fomento à economia solidária em sua plataforma de governo, dado este inferido a partir da submissão voluntária do projeto ao edital de chamada pública.

Considerando-se, contudo, que a maior parte dos convênios foi celebrada em 2012, já ao final do primeiro semestre, e que neste mesmo ano foram realizadas as eleições municipais, pontua-se que a vedação imposta pela Lei nº 9.504, de 1997, referente ao repasse de recursos de transferências voluntárias da União a estados e municípios nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, realizado em 2 de outubro de 2012, significou, na prática, que os recursos da primeira parcela para a maior parte destes convênios só puderam ser descentralizados após o pleito, que, nos casos em que houve segundo turno, somente pôde ser realizada ao final do exercício, no contexto mais amplo de fim de mandato destas prefeituras.

Assim, a efetiva implementação das ações previstas nos convênios associados a estes editais foi realizada por uma nova administração municipal, em relação à qual os

desafios trazidos pela dinâmica eleitoral para a gestão de políticas públicas de fomento à economia solidária perpassam pelas variáveis presentes no questionário aplicado na presente pesquisa e que fazem referência à:

- troca de equipes;
- realização ou não de processos de transição de governo;
- qualificação e preparo dos gestores ingressantes no que se refere às políticas de fomento à economia solidária, à economia solidária *per se*, à gestão e operacionalização de convênios, ao manuseio do Sistema de Convênios do Governo Federal, às rotinas e procedimentos da Administração Pública.

Estes desafios, de caráter eminentemente procedimentais, associam-se, em última análise, a outro desafio, de caráter estruturante, referente à prioridade dada às políticas de fomento à economia solidária nos programas e planos da administração eleita em 2012.

Esta pesquisa, entretanto, centrou a caracterização do impacto da mudança de gestão municipal em variáveis de corte instrumentais em relação às quais o acompanhamento descentralizado pode vir a contribuir com as administrações locais, no sentido do treinamento e da qualificação, em contextos específicos e gerenciáveis relativos a trocas de equipe.

Contudo, a baixa adesão das administrações eleitas, no que concerne aos programas, às políticas e às ações de fomento à economia solidária, dizem respeito a dimensões abrangentes, alçadas na plataforma de governo e na orientação política conferida pela dinâmica eleitoral. Embora constituam dimensões estruturantes ao êxito de projetos implementados de forma descentralizada pelo governo federal em parceria com os demais entes da Federação, estas questões envolvem dinâmicas complexas, ancoradas em processos mais amplos de articulação política e de coordenação federativa em políticas públicas que ultrapassam os limites das ações envolvidas no acompanhamento de convênios *stricto sensu*.

A presente pesquisa tratou, assim, da dimensão ao nível de gerência envolvida no acompanhamento da implementação de programas e ações estabelecidos em parceria com o governo federal, considerando que esta dimensão apresenta-se como crítica, mesmo quando existe consenso federativo e setorial acerca da relevância destas políticas.

Neste sentido, o presente trabalho alinha-se metodologicamente à perspectiva da análise de políticas públicas orientada ao aprimoramento da implementação (Elmore, 1979), que desempenhou até a ascensão do paradigma gerencialista, papel relevante no âmbito da produção acadêmica na área de políticas públicas (Barret, 2004), dotadas de metodologias e abordagens passíveis de incorporação pela administração pública na gestão de políticas e programas.

Considera-se que a pesquisa fornece elementos substantivos para a reflexão sobre os desafios para a implementação de políticas públicas executadas pela União em parceria com os demais entes da Federação. A análise das variáveis intervenientes, no campo da ação estatal, sobretudo no nível de gerência, é uma fonte rica para a reflexão dos desafios para a implementação, na medida em que representam um campo passível de atuação no âmbito do acompanhamento da execução de convênios e congêneres.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados mostram que, no caso de parcerias estabelecidas com governos subnacionais, deve ser levada em conta, no cronograma envolvido na seleção de projetos, na execução e na prestação de contas, a dinâmica política eleitoral ao nível local.

Nas eleições de 2016, que conduziram os atuais gestores que atuam nas fases finais da execução dos convênios celebrados com a Senaes, destacamos que, em sua maioria, as equipes foram substituídas, sendo o percentual de substituição destas relativamente elevado, na medida em que trocas parciais ou totais conduziram a alterações de pessoal em 59% dos casos observados.

Das equipes atuais, apenas 50% possuíam experiência anterior na administração pública, neste caso, sobretudo municipal. Assim, o conhecimento declarado destas equipes acerca da gestão de convênios, para 17% dos casos, é baixo, sendo que, em 34% dos casos, as prefeituras possuem pouco ou muito pouco domínio do Siconv, instrumento fundamental para a gestão e a implementação de políticas públicas viabilizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por intermédio de convênios.

Estes achados podem estar associados à não existência de processos ou procedimentos de transição de governo: na maioria das prefeituras entrevistadas (42%), estes processos e procedimentos não foram realizados, levando, assim, a que 17% das prefeituras reportassem ter pouco domínio sobre o objeto do convênio, 16% reportassem ter pouco ou muito pouco domínio sobre o plano de trabalho e a execução do convênio, e 33% não tivessem propriedade sobre os resultados alcançados até aquele momento, por meio da execução dos convênios.

No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, um quarto das prefeituras que responderam ao questionário possuía pouco ou muito conhecimento sobre estas políticas: apenas 34% das prefeituras presentes no universo de pesquisa declararam ter conhecimento suficiente. Há, também, para 17% delas, desconhecimento sobre a economia solidária *per se*.

Estes achados trazem, assim, em primeiro lugar, a necessidade de, no caso de políticas públicas cuja implementação ultrapassem o mandato municipal, a necessidade imperiosa do treinamento e da qualificação destes gestores, seja em matéria de economia solidária e das políticas de fomento, seja em termos de elementos envolvidos na gestão e na operacionalização de convênios, como é o caso do Siconv.

Ressalta-se que estas equipes, que irão conduzir o processo de prestação de contas destes convênios, possuem baixo domínio sobre os resultados alcançados pelos convênios, o que demandará ações visando à sistematização da execução destes instrumentos, de forma a auxiliar estas equipes a documentar e consolidar os resultados alcançados por meio da implementação destas políticas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar elementos para a análise e a reflexão dos desafios para a implementação e o acompanhamento descentralizados das políticas de fomento à economia solidária realizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por intermédio de convênios celebrados pela Senaes.

Os resultados mostram que, no caso de convênios e congêneres estabelecidos com governos subnacionais, deve ser levada em conta, no cronograma envolvido na seleção de projetos, na execução e na prestação de contas, a dinâmica política eleitoral ao nível local.

A dinâmica eleitoral, conforme se observou na pesquisa, conduz a troca de equipes nas administrações públicas municipais, no contexto da ausência de processos e procedimentos de transição de governo, o que compromete a apropriação das equipes ingressantes acerca dos convênios vigentes e dos instrumentos necessários à sua implementação (plano de trabalho, objeto, resultados alcançados).

O ingresso, em percentual relativamente elevado de equipes sem experiência na gestão pública, imprime a necessidade de treinamento acerca da gestão, da documentação e da operacionalização de convênios. No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, observa-se, a partir dos casos analisados, a necessidade imperiosa do treinamento nesta modalidade de políticas, de forma a fornecer ao gestor subsídios para a sua atuação à frente de convênios associados a estas políticas.

## REFERÊNCIAS

ANZE, V. R. Políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo no período recente (2011-2016): simulação de possíveis paybacks para o investimento público e considerações para a expansão do fluxo de benefícios associados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 62, p. 152-165, 2017.

BARRET, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Portaria GM/MTb nº 1.151, de 30 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Trabalho e específicos singulares do Ministério do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

ELMORE, R. F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

## APÊNDICE

TABELA A.1

## Questionário aplicado e tabulação dos dados

A.1.A – Houve troca de equipe?

Respostas	Observações (n)	(%)
Sim	7	87,5
Não	1	12,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.B – Se sim, a troca foi...

Respostas	Observações (n)	(%)
Parcial	5	62,5
Total	2	25,0
Em branco	1	12,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.C – Houve equipe, processo ou procedimentos de transição entre a gestão anterior e a atual?

Respostas	Observações (n)	(%)
Não	5	62,5
Sim	2	25,0
Não se aplica	1	12,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.D – Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre o objeto do convênio

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	2	25,0
Suficiente	5	62,5
Pleno	1	12,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.E – Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o plano de trabalho do convênio

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	1	12,5
Suficiente	6	75,0
Pouco	1	12,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.F – Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre a execução do convênio até o presente momento

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	1	12,5
Suficiente	6	75,0
Pouco	1	12,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>



A.1.G – Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre os resultados alcançados do convênio

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	1	12,5
Suficiente	4	50,0
Pouco	3	37,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.H – Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre economia solidária

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	2	12,5
Suficiente	5	50,0
Pleno	1	37,5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.I – Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre políticas públicas de fomento à economia solidária

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	2	12,5
Pouco	1	50,0
Suficiente	4	37,5
Pleno	1	100,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.J – Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre a gestão e a operacionalização de convênios

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	2	25,0
Suficiente	6	75,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.K – Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o Siconv

Respostas	Observações (n)	(%)
Muito pouco	2	25,0
Pouco	2	25,0
Suficiente	4	50,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.L – A equipe atual possui experiência na gestão pública?

Respostas	Observações (n)	(%)
Sim	6	75,0
Não	2	25,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

A.1.M – Se sim, assinale

Respostas	Observações (n)	(%)
Municipal	5	62,5
Municipal e estadual	1	12,5
Não responderam	2	25,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

Elaboração dos autores.



# TERRITÓRIO E ECONOMIA SOLIDÁRIA: RELAÇÕES RELEVANTES PARA A CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Regilane Fernandes da Silva<sup>1</sup>  
Manoel Vital de Carvalho Filho<sup>2</sup>

A relação da economia solidária com a promoção de desenvolvimento sustentável em territórios urbanos e rurais é um debate que representa o próprio cerne da economia solidária, embora sua tradução nem sempre se encontre explicitada no conceito amplamente divulgado dela.

Para entender isso, vamos buscar aqui inicialmente fazer um resgate – mesmo que bastante sucinto – de como os conceitos de economia solidária, desenvolvimento sustentável e território se encontraram para formular pauta estratégica para os movimentos sociais no Brasil.

É comum encontrarmos em documentos oficiais, seja do movimento organizado, seja de governo, a economia solidária definida como um conjunto de atividades de produção, distribuição, consumo e finanças solidárias, cuja característica principal é a organização autogestionária, associativa e cooperativa do trabalho, que tem como sujeito fundamental a figura dos empreendimentos econômicos solidários (EES).

Esta é uma formulação, muito mais centrada na dimensão econômica – no sentido “clássico”, ou seja, das atividades de produção, distribuição e consumo de bens e serviços – que, de imediato, não dá conta de traduzir todo o caráter sociopolítico da economia solidária, que a fundamenta como estratégia para pensar e fazer processos de desenvolvimento local, comunitário, territorial, em bases justas, solidárias e sustentáveis.

Em 2002, Paul Singer já nos lançava luzes para o entendimento desse conceito como sendo originário e marcado pela primeira fase histórica da economia solidária, que ele chama de fase do “cooperativismo revolucionário”. Ou seja, um conceito ligado ao momento em que a economia solidária – embora não ainda com esta nomenclatura – desponta como caminho de resistência da classe trabalhadora à ampla exclusão gerada pela revolução industrial; em um momento que coloca trabalhadores e trabalhadoras em profunda crítica e enfrentamento ao modo capitalista de produção (Singer, 2002).

1. Assistente social. Mestranda em meio ambiente e desenvolvimento rural na Universidade de Brasília (UnB). Analista técnica de políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *E-mail*: <regilanefernandes13@gmail.com>.

2. Engenheiro agrônomo. Consultor em desenvolvimento territorial sustentável, economia solidária, cooperativismo e agroecologia. *E-mail*: <vitalcarvalhofilho@gmail.com>.

De fato, a revolução industrial do século XVIII, marcada pela substituição da força de trabalho humana pelas máquinas, aprofundou de tal maneira o nível de exclusão social próprio do sistema capitalista, que impulsionou o processo de organização da classe trabalhadora na busca de superação das condições às quais estava submetida, alavancando, entre outros resultados, os processos de constituição de cooperativas.

O próprio Singer (2005) lembra-nos que, embora as bases fundamentais para o surgimento do cooperativismo no mundo já pudessem ser identificadas em diferentes fases históricas, há um reconhecimento social de que a experiência vivida pelo grupo de operários tecelões organizados em torno da Sociedade dos Pioneiros de Rochdale, em 1844, na Inglaterra, foi o marco histórico para a consolidação de uma nova lógica de organização em torno do trabalho associativo, cooperativo e autogestionário.

Ou seja, embora a concepção de economia solidária não se limite à geração de trabalho, ocupação e renda, suas origens carregam em si a marca da luta dos excluídos. No Brasil, não é difícil compreender por que o período reconhecido como de seu “surgimento” é exatamente os anos 1990, com uma conjuntura de profunda recessão econômica, arrocho salarial e altos índices de desemprego e exclusão social.<sup>3</sup>

Essas raízes nas experiências práticas de resistência da classe trabalhadora, na luta pela superação das desigualdades e da marginalização, justificam a consolidação de um conceito, que, em sua formulação, dá conta muito mais das atividades produtivas do que das lutas mais amplas embutidas na perspectiva da economia solidária.

Mas, é novamente Singer, com sua visão sempre lúcida e pioneira, que ainda em 2002, superando a mera perspectiva de “nova forma de organização produtiva”, apresenta a economia solidária como uma concepção mais aproximada das novas práticas de desenvolvimento local/comunitário, ao apontar a solidariedade como elemento aglutinador das forças sociais necessárias para a construção de uma sociedade mais igualitária, a partir do “microuniverso” da comunidade (Singer, 2002).

No Brasil, especialmente entre o período de 2003 aos dias atuais, com a rápida organização do movimento brasileiro de economia solidária – que tem no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES),<sup>4</sup> na União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas),<sup>5</sup> no Movimento Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR),<sup>6</sup> na Rede de Economia Solidária e Feminista (Resf)<sup>7</sup> e

3. Sobre as origens do conceito de economia solidária, ver Silva (2018a).

4. FBES é um instrumento do movimento da economia solidária, organizado em todo o país em mais de 160 fóruns municipais, microrregionais e estaduais, envolvendo diretamente mais de 3 mil empreendimentos de economia solidária, quinhentas entidades de assessoria, doze governos estaduais e duzentos municípios pela Rede de Gestores em Economia Solidária.

5. Unicopas, que aglutina as três grandes organizações nacionais do cooperativismo, quais sejam: a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol Brasil), a Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (Concrab), e, mais recentemente, a Central UniCatadores, que reúne cooperativas de catadores de recicláveis de todo o Brasil.

6. MNCR, organizado em todo o Brasil há quatorze anos, reunindo grupos informais e cooperativas de trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária que atuam com resíduos sólidos.

7. Resf é uma articulação de EES cuja gestão faz-se com o protagonismo de mulheres tanto de ambientes rurais quanto urbanos.

na Articulação Nacional de Juventudes e Economia Solidária (Juvesol)<sup>8</sup> suas maiores expressões organizativas –, foi possível acompanhar o amadurecimento de concepção da economia solidária no seu reconhecimento como estratégia de desenvolvimento e na sua relação com a perspectiva territorial do desenvolvimento em bases sustentáveis.

Os principais documentos de referência do movimento de economia solidária a partir dos anos 2003 já a reconhecem fundamentalmente como estratégia de desenvolvimento sustentável. Isto não se dá por acaso. A consolidação da economia solidária no Brasil, como prática de organização socioeconômica de sujeitos historicamente excluídos do acesso aos direitos fundamentais e ao trabalho como um direito, dá-se concomitantemente aos avanços dos debates e dos acordos mundiais em torno da perspectiva sustentável do desenvolvimento, que tiveram o Brasil como um dos palcos principais.<sup>9</sup>

Sem dúvida, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), no Rio de Janeiro, e a sequência de acordos mundiais dali decorrentes, sintetizaram a pressão social por um modelo de desenvolvimento que imprimisse maior equilíbrio entre crescimento econômico, preservação ambiental, inclusão e justiça social, entre outros aspectos fundamentais.

Nos anos seguintes, o Brasil amadureceu nos debates sociais e nas políticas públicas quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável, passando a incorporar perspectivas específicas em múltiplas dimensões, como: a) na *dimensão ambiental*, a valorização das perspectivas e práticas agroecológicas, imprimindo novos sentidos para a organização produtiva; b) na *dimensão social*, a gestão social como método e perspectiva na relação entre Estado e sociedade; c) na *dimensão econômica*, a economia solidária em uma construção contra-hegemônica, imprimindo caráter democrático às dinâmicas econômicas das comunidades, pela lógica da autogestão, da cooperação e da solidariedade; d) na *dimensão política*, o reconhecimento das diferentes forças políticas e dos possíveis arranjos institucionais, parcerias e ações em redes como novas dinâmicas entre os sujeitos sociais e as organizações estatais; e e) na *dimensão cultural*, a valorização das identidades e dos saberes como elementos aglutinadores dos sujeitos, para atuarem como copartícipes dos processos de promoção do desenvolvimento no seu território.

É fruto desse amadurecimento que, em 2003, o movimento de economia solidária consegue inserir a economia solidária nas políticas públicas, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), e, entre 2004 e 2011, período que marcou o início do que se convencionou chamar “Era Lula”, a economia solidária passa a figurar pela primeira vez no planejamento da agenda pública nacional, constando no Plano Plurianual (PPA) do governo federal como Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

Essa articulação temática foi uma perspectiva que conseguiu ser sustentada no planejamento das políticas públicas para os anos seguintes. Talvez pelo facilitador de ter Paul Singer à frente da então Senaes, durante os anos 2003 a 2016, o governo federal assumiu a economia solidária circunscrita no campo políticas voltadas à

8. Juvesol, criada em 2015, articulando empreendimentos e iniciativas juvenis no tema da economia solidária em contextos rurais e urbanos.

9. Sobre a trajetória histórica da formação de um movimento nacional de economia solidária no Brasil, ver Silva (2018b).

promoção de desenvolvimento, embora lhe conferindo ainda o trato de política periférica (vide PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015).<sup>10</sup>

Até aqui fizemos um exercício de rápida síntese da visibilidade pública da relação entre economia solidária e desenvolvimento sustentável no Brasil. Uma trajetória de longos anos, marcada por intensos debates, reflexões de dentro para fora do próprio campo de organização do movimento brasileiro de economia solidária, que chega a incidir de maneira forte nas políticas públicas. Embora não tão forte a ponto de dar à pauta um caráter de agenda central para o governo.

Por sua vez, a relação da economia solidária com o tema de territórios e territorialidade aparece como um processo muito mais recente. E, com algum atrevimento, ousou aqui dizer que em uma trajetória inversa ao ocorrido com o tema do desenvolvimento sustentável. Isto dito porque, do ponto de vista da economia solidária, o tema de territórios apareceu primeiro no âmbito das políticas públicas, impulsionado pela luta dos movimentos sociais do campo, para só então passar a compor um debate mais substancial no seio das organizações de linha de frente do movimento de economia solidária.

Concomitantemente à criação da Senaes, em 2003 o governo federal havia criado também, no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), por força da pressão dos movimentos sociais do campo, que reclamavam por uma política para a agricultura familiar, capaz de articular promoção de desenvolvimento sustentável em territórios rurais de identidade.

No ambiente da SDT os territórios foram, então, definidos como espaços físicos, não necessariamente contínuos, socialmente construídos a partir de elementos de identidade que geram coesão social, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como: o ambiente, a economia, a formação histórico-cultural, as instituições políticas e os grupos sociais distintos que se relacionam interna e externamente.

Tendo o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais Sustentáveis (Pronat) como principal instrumento de política pública, a SDT compreendeu a abordagem territorial como uma estratégia indutora de desenvolvimento que considera o território como unidade básica para a formulação, a implementação, a integração e a avaliação de políticas públicas. Nessa perspectiva, o território passa a ser entendido como ambiente fértil para a articulação das diversas forças políticas e dos grupos sociais distintos, bem como a articulação entre a demanda social e a oferta de bens e serviços públicos.<sup>11</sup>

Pode-se dizer que Senaes e SDT, por sua própria origem e pelas relações pessoais constituídas por seus dirigentes, desenvolveram uma relação de “secretarias irmãs”, não apenas pelo fato de terem sido criadas no mesmo período, mas porque de fato, no âmbito rural, as ações de ambas se cruzavam no atendimento aos EES. Entretanto, as convergências de beneficiários e de agendas não foram suficientes para fomentar, no seio dos movimentos sociais, o adequado debate da relação economia solidária e desenvolvimento sustentável com abordagem territorial.

10. Sobre a participação da economia solidária nos PPAs do governo federal, ver Cunha (2012), Nagem e Silva (2013) e Silva (2017).

11. Sobre a abordagem territorial de políticas públicas e o Pronat, ver Silva (2013; 2014).

Uma análise de como o tema de territórios foi gradativamente aparecendo nas Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes) pode ser bastante reveladora de tal afirmação. Senão, vejamos. Apesar da existência da SDT, desde 2003, articulando nacionalmente forças do próprio movimento cooperativista, a I Conaes, realizada em 2006, com o tema “economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento”, traz o debate sobre territórios apenas em alusão à demanda por regularização dos territórios dos povos quilombolas.<sup>12</sup>

Ou seja, três anos se passaram sem um debate mais profundo sobre a construção social de territórios como espaços de disputa de hegemonia da economia solidária como estratégia de desenvolvimento.

Na II Conaes, realizada em 2010, com o tema pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável, a questão territorial é tratada muito mais do ponto de vista tático-operacional de reconhecimento e relação com os territórios de identidade e territórios de cidadania, oriundos da relação das lutas dos povos do campo com as políticas do MDA, do que como uma apropriação dos espaços sociais construídos, na disputa de projetos de sociedade.

Ainda que com estas fragilidades, no ano seguinte o governo federal atende às proposições do movimento quanto ao reconhecimento de territórios como espaços estratégicos, fazendo duas movimentações básicas. Primeiro, inserindo a economia solidária no PPA 2012-2015, no Programa Temático de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, articulando-se com a ação de quatro outros ministérios.<sup>13</sup> Em segundo lugar, canalizando grande parte do orçamento e das políticas da Senaes para a oferta de ações integradas para desenvolvimento sustentável e superação da pobreza a partir da abordagem territorial.

Dessa forma, a Senaes lançou, ainda em 2011, chamadas públicas específicas para apoio a ações integradas de economia solidária em territórios, cujo resultado principal foi a constituição de uma ampla rede de parceiros de governos municipais e estaduais que possibilitou contabilizar um total de 2.275 municípios envolvidos em ações com abordagem territorial, abrangendo 44 territórios com recortes urbanos e rurais.<sup>14</sup> Para tanto, a Senaes adota o conceito de territórios desenvolvido pela SDT.

Somente na III Conaes, já em 2014 (ou seja, doze anos após estar inserida na agenda pública nacional), a economia solidária brasileira debruça-se em maiores debates sobre desenvolvimento sustentável com abordagem territorial, ao discutir a construção de planos territoriais, estaduais e nacional de economia solidária.

Esta conferência assimilou muitas das perspectivas apontadas pelo FBES, na V Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada em 2012, em que o movimento afirma território como “um conceito aberto, abrangente, complexo, em construção,

12. Sobre o processo de realização e as principais deliberações das Conaes, ver Silva, Cunha e Silva (2018).

13. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MI) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

14. Dados administrativos da Senaes para o ano de 2013.

que deve contemplar as relações econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas, etc. dentro desse território e a relação com outros movimentos sociais” (FBES, 2013). E ainda, como espaço em que se articulam ações em prol dos valores e princípios da economia solidária.

É o espaço onde ocorrem as relações sociais, potencializando o que é comum, respeitando as diferenças e construindo, a partir do diálogo, o sentimento de pertencimento e laços de identidade. (...) É espaço de construção da autogestão para além dos empreendimentos (FBES, 2013, p. 51).

Mas, olhando para a realidade dos tempos atuais, em que o próprio governo federal abandona a abordagem territorial e o fortalecimento de territórios no campo das políticas públicas, em que interessa manter o debate sobre a construção social de territórios de identidade da economia solidária?

Milton Santos (2008) nos dá luz para o entendimento desta importância ao considerar território como lugar de possibilidades, cujo processo de habitação e apropriação oportuniza o desenvolvimento de novas sinergias que possibilitem transformações do espaço, das pessoas e das realidades.

Em sua V Plenária, realizada em 2012, o FBES já sinalizava a necessidade de desenvolver uma perspectiva de território e territorialidade, em que a economia solidária brasileira transpusesse a mera articulação com os espaços físicos homologados como territórios nas políticas de governo, considerando a construção de territórios da economia solidária, mais como campo estratégico de disputa do que como novos recortes geográficos.

Nesta perspectiva, o FBES elencou como motivações para reorganização de sua luta a partir do território: ter o espaço comum de vivência como ponto de partida para imersão na realidade; olhar de perto para onde as relações econômicas acontecem é fundamental para acompanhar seus efeitos e entender qual o sentido do desenvolvimento que estamos construindo; a ampliação das relações e lutas dos movimentos (campo-cidade, étnicos, ecologia, feminismo...); a ampliação das possibilidades de pactuação entre sujeitos, institucionalidades e políticas.

De fato, apropriar-se do espaço social do território pode significar para a economia solidária a oportunidade de construção de pactos – com movimentos e organizações sociais, trabalhadores(as) da economia solidária e mesmo com governos – em torno da promoção do desenvolvimento sustentável que vai para além de geração de trabalho e renda, ao mesmo tempo em que possibilita pautar políticas públicas a partir do reconhecimento das especificidades de cada realidade, aproximando o tema das políticas públicas para o cotidiano dos empreendimentos e das populações locais historicamente excluídas. E nisto reconhecer e articular-se com o conjunto dos outros movimentos e das outras lutas nos territórios (mulheres, agroecologia etc.).

Pode-se destacar como algumas *oportunidades* da abordagem territorial para a economia solidária:

- defesa da economia solidária no exato lugar em que deve estar, ou seja, como estratégia de desenvolvimento sustentável;



- reconhecimento e articulação mais ampla da economia solidária com outras bandeiras e movimentos sociais/populares, fortalecendo seu papel político e suas possibilidades de incidência nas questões e dinâmicas territoriais;
- ampliação e fortalecimento das relações em redes de cooperação (socioeconômicas), em uma ação intra e interterritórios;
- desenvolvimento de estratégias mais acertadas de dinamização econômica dos territórios a partir do debate da soberania territorial e economia solidária dentro dela;
- maior força política e maior oportunidade de acesso, articulação e incidência nas políticas públicas.

Portanto, pode fazer sentido para a economia solidária adotar, em seus processos de planejamento e organização de suas estratégias, algumas das premissas básicas da abordagem territorial, quais sejam:

- o reconhecimento e a valorização das identidades que fortalecem o senso de pertencimento e de corresponsabilidade dentro do território;
- o reconhecimento, a valorização e a potencialização das forças locais (econômicas, culturas, políticas), desde que convergentes com os processos democráticos e emancipatórios das pessoas e suas organizações coletivas;
- a criação, o fortalecimento, a ampliação de mecanismos de participação, a gestão e o controle social, por meio de instâncias colegiadas;
- o estímulo à organização, ao planejamento e à implementação de processos de desenvolvimento: planos (planos territoriais de desenvolvimento, planos territoriais de cadeias produtivas, planos de negócios); projetos estratégicos (econômicos, sociais, ambientais etc.); ampliação de capacidades locais (formação, assessoramento técnico e político);
- o adequado diálogo entre demandas sociais e políticas públicas;
- a constituição de arranjos institucionais e de redes de cooperação solidária.

Entretanto, figuram como alguns dos *desafios* da abordagem territorial para a economia solidária:

- os vícios da relação entre políticas públicas e identidades territoriais. As políticas de governo imprimindo identidades têm repercussões não necessariamente positivas na autonomia e no empoderamento dos sujeitos (individuais e coletivos) nos seus espaços de vida;
- para dentro da gestão pública, seja ela municipal, seja estadual ou federal, os vários recortes territoriais – territórios rurais, territórios da cidadania, mesorregiões, territórios da pesca, territórios quilombola, territórios da paz etc. – dificultam, por parte dos sujeitos sociais, a adequada apropriação da abordagem territorial e do território como espaço vivo, de disputas e de convergências;
- em sua maioria, os EES ainda não conhecem e não se apropriaram suficientemente da abordagem territorial e do território de forma a ampliar seu potencial e sua atuação enquanto sujeitos políticos, para além de suas finalidades de “negócios”;
- as maiores referências que se tem no Brasil sobre processos de organização para promoção do desenvolvimento a partir da constituição de territórios ainda são no meio rural, ficando o contexto urbano ainda bastante desprovido de estratégias, metodologias e políticas adequadas às suas realidades.

É certo que, com o sucessivo enfraquecimento das políticas de desenvolvimento territorial, ao longo dos últimos anos, e com a abrupta mudança de gestão no governo federal, frutos do processo de retirada da então presidenta eleita Dilma Rousseff do poder em 2016, vivemos hoje um contexto extremamente adverso, de redução drástica das políticas públicas de inclusão socioeconômica, nas quais as políticas territoriais e as de economia solidária estão inseridas.

Portanto, falar da maior articulação entre economia solidária e construção de territórios de identidade neste momento significa assumir a dificuldade de processos que não estejam ancorados em apoio público para seu desenvolvimento. São novas correlações de forças e novas perspectivas de desenvolvimento, estado e políticas públicas que estão em jogo.

Mas, é importante lembrar que modificar uma realidade territorial, promovendo desenvolvimento, significa sobretudo modificar as relações sociais estabelecidas, seja dos agrupamentos humanos entre si, seja destes com a natureza, sejam as relações político-institucionais que consolidam visões e perspectivas de mundo.

Pelos seus acúmulos na organização de coletivos autogestionários de produção/comercialização/consumo; pela sua capacidade e pelo conhecimento nos processos de organização de redes de cooperação solidária; pelas práticas da criação e/ou consolidação de mercados diferenciados via comércio justo e solidário, entre outros acúmulos, a economia solidária já conhece os caminhos de apropriação territorial dos espaços, de forma a promover novas dinâmicas de interação social capazes de gerar transformações socioeconômicas.

Portanto, apropriar-se adequadamente da perspectiva do desenvolvimento sustentável por estratégias territoriais, tendo o território como ponto de partida, em contextos tão adversos quanto os tempos de agora, poderá, para esses próximos anos, ser um bom desafio a ser assumido pela economia solidária no Brasil, como contribuição que possa dar na soma das lutas sociais do campo e da cidade.

## REFERÊNCIAS

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

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Relatório Final da V Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2013.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1898).

\_\_\_\_\_. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014.

\_\_\_\_\_. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 57-70, 2017.

\_\_\_\_\_. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Rio de Janeiro: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2361).

\_\_\_\_\_. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2367).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SINGER, P. I. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: FPA, 2002. p. 7-23.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de economia solidária. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2005.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: MDA, 2005. (Série Documentos Institucionais).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referências para a dinamização econômica nos territórios rurais**. Brasília: MDA, 2010. (Série Documentos de Dinamização Econômica).

\_\_\_\_\_. **Documentos de referência para elaboração do PPA 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003-2010**. Brasília: MTE, 2012.

MANCE, E. A. **A revolução das redes**: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 2000.



# CRISE DE PARADIGMA? A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2016-2019

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo dar sequência às análises já apresentadas na edição anterior deste periódico sobre os desafios enfrentados pela inserção na agenda governamental e a consequente implementação da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil (ver Silva, 2017).

Para tanto, este trabalho abrange inicialmente uma discussão sobre os principais fatores que possibilitaram a inserção da economia solidária na agenda governamental, com o enfoque na institucionalização da política, na evolução de sua dotação orçamentária e em seu desempenho em termos de execução dos recursos para os Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. Posteriormente, as análises recaem sobre o PPA 2016-2019, abordando as mudanças metodológicas ocorridas na sua formulação que impactaram o desenho operacional dos programas de economia solidária, a variação nas dotações orçamentárias e a capacidade de execução observada.

Com isso, espera-se avançar um pouco mais nessa agenda de pesquisa sobre a Política Nacional de Economia Solidária, no intuito de caracterizar o momento atual vivido e os desafios que o contexto institucional lhe impõe.

## 2 SÍNTESE DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PPAS ENTRE 2004 E 2015

A temática da economia solidária já é amplamente conhecida por envolver uma série de práticas sociais que têm como base comum a organização coletiva de trabalhadores para a viabilização de empreendimentos econômicos e projetos locais de desenvolvimento, com a finalidade de gerar trabalho e renda para os sujeitos envolvidos. Após ser tomada como um campo possível de atuação estatal no final dos anos 1990 em algumas prefeituras e governos estaduais, ela se tornou parte integrante da agenda governamental do Poder Executivo federal no Brasil em 2003. O marco histórico-institucional foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) dentro da estrutura institucional do Ministério do Trabalho (MTb).

---

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

Nesse mesmo ano, a equipe à frente da nova secretaria buscou construir um primeiro plano de atividades que iniciasse a consolidação do tema enquanto elemento definidor de política pública, dado o ineditismo que ele trazia até então.<sup>2</sup> Para isso, muito se aproveitou do acúmulo de debates sistematizados pelo movimento social de economia solidária no Brasil, que já vinha se estruturando nacionalmente em torno do recém-formado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) (Silva, 2018b; Silva, Cunha e Silva, 2018).

Foi então estabelecida uma estratégia conjunta de governo ancorada na proposta desenvolvida pelo FBES em suas primeiras plenárias nacionais denominada *Plataforma de Ação*, contendo diretrizes e propostas orientadoras (Barbosa, 2006; Silva, 2018b). Conforme já apresentado no texto anterior (Silva, 2017), essa plataforma estava estrutura em quatro eixos centrais e integradores dos instrumentos da política, como demonstra o quadro 1.

QUADRO 1

**Eixos, instrumentos e ações da política de economia solidária**

Eixo	Instrumentos	Ações
Organização sociocomunitária	Agentes comunitários de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• identificação, sensibilização e mobilização;</li> <li>• diagnóstico de potencialidades socioeconômicas locais, de fluxos de produção e de consumo e de iniciativas econômicas solidárias existentes;</li> <li>• planejamento de fortalecimento das iniciativas de economia solidária.</li> </ul>
	Espaços multifuncionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prestação de serviços múltiplos aos empreendimentos econômicos solidários em espaços de referência da economia solidária.</li> </ul>
Acesso a conhecimentos: educação e tecnologias	Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• educação cidadã, elevação da escolaridade, qualificação social e profissional.</li> </ul>
	Assessoria técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bases de serviço de apoio e assessoramento técnico e suporte para gestão com elaboração e implantação de planos de negócios e de sustentabilidade.</li> </ul>
	Incubação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incubação de empreendimentos, desde a constituição primária dos grupos, formalização e autonomia dos empreendimentos econômicos solidários;</li> <li>• desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais.</li> </ul>
Investimentos e finanças solidárias	Expansão das finanças solidárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• apoio e fomento a bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário;</li> <li>• desenvolvimento e disseminação de metodologias de gestão de finanças solidárias;</li> <li>• apoio ao microcrédito produtivo orientado.</li> </ul>
	Investimentos para produção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• captação e disponibilização de recursos para infraestrutura e equipamentos para os empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.</li> </ul>
Organização da comercialização justa e solidária	Espaços fixos de comercialização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lojas, centros e centrais de comercialização solidária;</li> <li>• feiras permanentes, eventuais e exposições.</li> </ul>
	Cadastro e certificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reconhecimento público no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS).</li> </ul>
	Mercado institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assessoramento para organização da oferta e demanda no acesso às compras governamentais.</li> </ul>

Fonte: Silva (2017).

2. Segundo França Filho (2006), as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma nova forma de intervenção do Estado na geração de trabalho e renda que vai além da relação assalariada, na medida em que inclui oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e para viabilizar projetos de desenvolvimento local.

Como resultado, foi lançado o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Pesd), inscrito no PPA 2004-2007, e que se manteve no PPA 2008-2011. A emergência desse novo programa permitiu que a política de economia solidária passasse a compor oficialmente o processo de planejamento e execução das ações governamentais, com todas as suas etapas de negociações e disputa política. Para um melhor entendimento desse processo, o funcionamento do ciclo orçamentário e de planejamento no Brasil pode ser sintetizado da seguinte forma:

as diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil estão previstas pelo Artigo nº 165 da Constituição Federal, em que se estabelece que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo nacional, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre os três instrumentos citados, o PPA é o de maior alcance temporal e corresponde à duração de um mandato de governo, ou seja, quatro anos. Ele define os programas, as metas e as prioridades da administração, bem como os resultados esperados pela administração federal.<sup>3</sup> Já a LDO cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado. Com vigência anual, seu objetivo é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. Por fim, a LOA representa o orçamento negociado na fase de elaboração da LDO, compreendendo todas as despesas e receitas, inclusive aquelas resultantes de operações de crédito, e definindo isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Ela é composta por três segmentos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social. Como o próprio nome diz, a LOA tem vigência anual, mas pode sofrer cortes ou contingenciamentos ao longo do exercício administrativo, de acordo com as diretrizes fiscais do governo (Silva, 2017, p. 111).

A partir de então, a Senaes/MTb passou a atuar sobre um conjunto de linhas estratégicas para a implementação da política, além de contar com orçamento e estrutura burocrática que lhe conferiram o *status* de unidade operacional no âmbito do governo federal. Alguns autores ressaltaram que todo esse processo inicial de inserção fez com que a economia solidária emergisse como um novo paradigma de políticas públicas no Brasil, sobretudo no âmbito da geração de trabalho e renda (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva, 2010; Faria, 2011; Nagem e Silva, 2013).

Para fortalecer o acompanhamento e a deliberação participativa na gestão da política foram instituídos dois instrumentos: o Conselho Nacional de Economia Solidária (Cnes), que conta com representantes de diferentes esferas de governo e de organizações da sociedade civil (Alencar e Silva, 2013);<sup>4</sup> e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), com a função de ampliar o espectro democrático de discussão sobre prioridades da ação governamental em torno da temática (Silva, Cunha e Silva, 2018).<sup>5</sup> Ambos os instrumentos serviram na prática como instâncias de mediação socioestatal do processo decisório no âmbito da Senaes/MTb, o que Silva (2018a) chamou de “instituições de deliberação participativa”.

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

4. Embora estivesse previsto desde 2003, as atividades do Cnes foram iniciadas com sua primeira reunião somente em 2006.

5. A primeira Conaes ocorreu em 2006. As demais edições ocorreram em 2010 e em 2014, sempre em anos finais de gestão do Executivo federal.

Vale destacar também que a Senaes/MTb buscou estabelecer parcerias com outras estruturas de governo que desenvolvem ações com interface direta com as diretrizes da economia solidária. As principais parcerias estabelecidas deram-se junto aos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com suas ações de apoio à geração de renda a parcelas da população em situação de pobreza; Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ações ligadas à Agenda 21; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com suas ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar; entre outros (Singer, 2009; Faria, 2011).<sup>6</sup>

No PPA 2012-2015 houve uma mudança brusca em sua metodologia de formulação, com a diminuição do número de programas e o fim da vinculação por unidade orçamentária. Com isso, o governo federal esperava tornar seus instrumentos de planejamento e orçamento mais intersetoriais e transversais em termos de implementação de programas e projetos. Sob a nova metodologia, alguns programas sociais passaram a integrar o principal plano de ação expresso pelo governo nesse PPA, que era o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Nesse contexto, a Senaes/MTb assumiu uma das dimensões estruturantes do PBSM, que era “promover a inclusão produtiva dos extremamente pobres que vivem em cidades” (Ipea, 2014).

Em termos de programas, o Pesd deixou de existir. Suas ações foram transferidas para um novo programa temático, denominado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (DRTSES), que englobava também ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao MDA. A Senaes/MTb também se manteve responsável pela execução da ação orçamentária 8274 – “fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos”, referente ao programa de resíduos sólidos. Essa ação ganhou uma dimensão ampliada com o PBSM, sobretudo em termos de recursos, passando a representar quase metade do orçamento total da secretaria (Silva, 2017).

Dado esse conjunto de transformações, é possível fazer uma breve análise sobre o desempenho orçamentário das ações de economia solidária ao longo dos PPAs de 2004 a 2015, medidas pelo percentual de execução da unidade gestora. Nesse caso, considera-se como executado aquele recurso referente a uma meta ou projeto empenhado (contratado) e atestado pela unidade gestora como realizado, que, na linguagem do planejamento é denominado “liquidado”, mesmo que não tenha sido efetivamente pago naquele exercício.<sup>7</sup>

A tabela 1 traz os números gerais para os recursos de responsabilidade da Senaes/MTb, em valores corrigidos para dezembro de 2017. Pode-se perceber que a secretaria teve, ao longo dos anos, um incremento quase que contínuo na sua dotação orçamentária definida pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano. Esse crescimento acentuou-se a partir de 2012, por meio da inserção da política no PBSM.

6. Contudo, alguns autores afirmam que essas parcerias resultaram em atuações pontuais, sem grandes impactos na institucionalização da economia solidária enquanto eixo transversal de políticas sociais (Barbosa, 2006; Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

7. No caso de uma meta empenhada e liquidada não ser efetivamente paga no mesmo exercício, ela é transferida para o exercício seguinte como restos a pagar processados.



No entanto, a capacidade de execução<sup>8</sup> não acompanhou o ritmo de crescimento orçamentário. Enquanto a média de execução no PPA 2004-2007 foi de 81,0%, a do PPA 2008-2011 caiu para 45,9%, e no PPA 2012-2015 caiu ainda mais, para 22,8%, fechando todo o período com uma média de execução de 38,2%. Existem vários fatores políticos, econômicos e técnico-administrativos que explicam essa dinâmica de execução orçamentária da Senaes/MTb para esse período.<sup>9</sup>

TABELA 1

**Evolução orçamentária e grau de execução na Política Nacional de Economia Solidária**

Anos	Orçamento (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Execução (%)
2004	59.660.443	36.273.549	60,8
2005	25.635.874	19.842.166	77,4
2006	24.197.845	23.665.492	97,8
2007	61.114.311	57.508.567	94,1
2008	70.466.170	36.360.544	51,6
2009	43.692.147	33.774.030	77,3
2010	69.335.408	17.749.864	25,6
2011	94.737.183	32.305.379	34,1
2012	134.374.280	54.421.583	40,5
2013	160.956.735	29.937.953	18,6
2014	151.376.577	29.215.679	19,3
2015	130.763.522	21.052.927	16,1
<b>Total</b>	<b>1.026.310.495</b>	<b>392.107.735</b>	<b>38,2</b>

Fonte: LOA, vários anos.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Valores atualizados para dez./2017.

### 3 O PPA 2016-2019 E OS DESAFIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

O PPA 2016-2019 trouxe novas mudanças no desenho operativo da agenda governamental para o período. O plano conta com 54 programas temáticos, cada um deles relacionados a ações específicas que visam atingir um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas está o Trabalho Decente e Economia Solidária, com o código 2071, que foi formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo, que, por sua vez, desdobram-se em 22 metas e 39 iniciativas.

As ações de responsabilidade da Senaes/MTb ficaram contidas em um desses objetivos, intitulado “promoção da economia solidária e suas diversas formas organizativas”, código 1091.<sup>10</sup> De acordo com a descrição no PPA, esse objetivo

8. Nesse caso, a capacidade de execução orçamentária é medida pelo total de valores liquidados em um ano de referência sobre o total previsto de orçamento para o mesmo ano, desconsiderando-se eventuais contingenciamentos e cortes de recursos ao longo do exercício.

9. Para uma análise do processo de execução orçamentária das políticas de economia solidária no governo federal, ver Cunha (2012), Nagem e Silva (2013), Singer, Silva e Schiochet (2014) e Silva (2017).

10. Além deste objetivo, também compõem o Programa Trabalho Decente e Economia Solidária: i) o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; ii) a inclusão produtiva e a geração de trabalho e renda; iii) e o direito ao emprego e ao trabalho decente.

foi formulado no intuito de apoiar a organização de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação a partir de:

(...) ações de incubação e de assessoria técnica sistemática no interior das unidades de produção de bens e serviços, incluindo o suporte para a formalização, o desenvolvimento de modelos e planos estratégicos de gestão e a elaboração de planos de negócios e de viabilidade das iniciativas econômicas. O acesso ao financiamento para a produção e serviços (capital de giro) se dá por meio das instituições financeiras públicas, cooperativas de crédito, bancos do povo e outras organizações de microcrédito solidário de base territorial. Para enfrentar o gargalo da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária, devem ser implantadas estratégias voltadas à oferta de serviço de apoio, espaços fixos de comercialização solidária dotados de infraestrutura e de ampliação das possibilidades de fornecimento de produtos e serviços nas compras governamentais (Brasil, 2015, p. 97).

Para a efetivação dessas metas, foram definidas nove iniciativas, conforme descrito no quadro 2, a seguir.

QUADRO 2

**Iniciativas de economia solidária previstas no PPA 2016-2019**

Iniciativas	Descrição
06CB	Fortalecimento das bases de serviços de apoio, formação, assessoria técnica e investimentos para desenvolvimento das capacidades socioeconômicas dos empreendimentos econômicos solidários e sua articulação em redes de cooperação e cadeias de produção, comercialização e consumo em processos territoriais de desenvolvimento.
06CC	Estruturação do SCJS com fomento aos espaços de comercialização solidária e com os instrumentos de cadastro, reconhecimento e certificação de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.
06CD	Incubação de empreendimentos econômicos solidários no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), contemplando o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias sociais e inovações apropriadas às demandas da economia solidária.
06CE	Fomento, assessoria técnica, apoio à formalização e acesso ao financiamento para cooperativas sociais e cooperativas de trabalho, com a implantação do Programa Nacional de Cooperativas Sociais (Pronacoop Social) e do Programa Nacional de Cooperativas de Trabalho (Pronacoop).
06CF	Articulação institucional para constituição de um marco legal que possibilite a formalização dos empreendimentos, o adequado tratamento tributário, o tratamento diferenciado nas compras públicas e o acesso ao financiamento.
06CG	Implantação da Rede Nacional de Centros de Formação e Assessoria Técnica em Economia Solidária.
06CH	Instituição do sistema público de economia solidária para o fortalecimento do diálogo social e interinstitucional nas políticas públicas federais, estaduais e municipais; do Cnes; dos fóruns e das redes de articulação, e realização da IV Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes).
06CI	Consolidação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), favorecendo o reconhecimento público dos empreendimentos econômicos solidários, permitindo o acesso às políticas públicas de financiamento, crédito, aquisição e comercialização de produtos e serviços da economia solidária.
06CJ	Implantação do Plano Nacional de Economia Solidária (Plano Ecosol) e acompanhamento da implantação dos planos estaduais de economia solidária.

Fonte: Brasil (2015).  
Elaboração dos autores.

No entanto, diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019 não há descrição de dotação orçamentária para cada atividade prevista nesse programa. Embora tal metodologia simplifique o controle da execução por parte do Ministério do Planejamento (MP), ela impede uma análise mais pormenorizada da conduta programática da estrutura de governo. Por isso, os dados disponíveis permitem avaliar a trajetória de dotação e execução orçamentária apenas para o objetivo como um todo. Já a ação de apoio a cooperativas de

catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes/MTb, dessa vez incluída como um dos objetivos do Programa Qualidade Ambiental, código 2083.

Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 2, a seguir.

TABELA 2

**Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária do governo federal: PPA 2016-2019**

Projetos/PPA		2016	2017	Total	2018 <sup>1</sup>
215F (programa 2071) – fomento e fortalecimento da economia solidária	LOA (R\$)	49.224.756	41.709.768	<b>90.934.524</b>	14.581.012
	Execução (%)	26,7	7,7	<b>17,9</b>	-
8274 (programa 2083) – fomento para as cooperativas atuantes com resíduos sólidos	LOA (R\$)	13.330.730	9.937.461	<b>23.268.191</b>	5.179.313
	Execução (%)	30,9	18,7	<b>25,7</b>	-
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>62.555.486</b>	<b>51.647.229</b>	<b>114.202.715</b>	<b>19.760.325</b>
	<b>Execução (%)</b>	<b>27,6</b>	<b>9,8</b>	<b>19,5</b>	-

Fonte: LOA (2016 a 2018).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Ainda em execução.

Obs.: Valores atualizados para dez./2017.

Como se pode perceber, a dotação orçamentária para as ações tocadas pela Senaes/MTb no âmbito do PPA 2016-2019 diminuíram fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há uma queda de 52,2% em relação ao ano anterior. Já no ano de 2017 a queda em relação a 2015 é ainda maior, 60,6%. Considerando somente os recursos da ação 8274, a soma do orçamento dos dois anos representou apenas a metade do orçamento de 2015.

Apenas por esses números já seria possível confirmar a queda relativa da temática da economia solidária na agenda governamental em termos de dotação orçamentária. Porém, se forem considerados também os números da LOA de 2018, a queda é ainda maior, representando apenas 14,9% dos valores aprovados em 2015. Nota-se então que, comparando com os números da tabela 1, o valor orçado para a política de economia solidária em 2018 é o menor de toda a série histórica, desde 2004, o que limita bastante a capacidade de atendimento das demandas sociais e das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Ao analisar a execução orçamentária, percebe-se que também houve queda em relação ao PPA anterior. O índice de execução médio foi de 19,5%, muito em função do percentual bastante baixo de execução das duas ações somadas em 2017 (9,8%). Portanto, houve um rebaixamento substancial dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil no PPA atual, aprofundando ainda mais o cenário de queda relativa que já vinha sendo observado nos anos anteriores.

De maneira geral, as dificuldades já identificadas no texto anterior para os outros PPAs (ver Silva, 2017) também se encaixam na avaliação das dificuldades da Senaes/MTb em conseguir executar o orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também interferiram bastante nos trabalhos.

Em termos políticos, ainda no final de 2015 houve uma mudança na estrutura institucional do Ministério do Trabalho, que foi fundido com o antigo Ministério da Previdência Social por meio da Medida Provisória nº 696, resultando na criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Embora a Senaes tenha se mantido como secretaria, com poucas mudanças em seus quadros técnicos e dirigentes, alterações estruturais dessa natureza geram novas rotinas em termos de cadeia de comando burocrático, o que impacta a dinâmica de gestão e acompanhamento dos programas finalísticos.

Já no início de 2016, com o processo de *impeachment* imposto à então presidenta eleita Dilma Rousseff pelo Congresso Nacional, os impactos dessa vez foram bem mais consideráveis em sua organização administrativa. Primeiramente, houve nova organização da estrutura ministerial, com o MTb voltando a desmembrar-se da Previdência, como efeito da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Houve uma grande reformulação na equipe gestora e técnica, a começar pela saída do próprio secretário Paul Singer, que esteve à frente durante todo o período de existência da secretaria até então. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de técnicos de carreiras transversais lotados na Senaes/MTb. Importante ressaltar que, desde o início dos trabalhos da secretaria, a equipe gestora sempre teve uma ligação muito próxima com o movimento nacional de economia solidária, obtendo deste um respaldo social bastante importante para a construção de projetos. Ao que tudo indica, a nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição.

Outro fato digno de nota foi a transformação da Senaes/MTb em uma subsecretaria ligada diretamente ao gabinete do ministro do Trabalho, perdendo o *status* de secretaria, como era desde 2003. Contudo, manteve-se a sigla e seu caráter de unidade gestora com autonomia de execução dos programas referentes à temática da economia solidária.

Já em termos econômicos, a forte recessão que o país foi submetido a partir de 2015, com o produto nacional caindo quase 8% em dois anos, também foi um fator desestabilizador não apenas para a política de economia solidária, mas para todo o conjunto de políticas sociais no Brasil. Isso porque a crise econômica levou a uma queda considerável nas receitas do governo, o que elevou a pressão sobre os limites orçamentários definidos nas LOAs. A fraca capacidade de recuperação da economia em 2017 foi outro fator de justificação para a queda no orçamento previsto para o ano atual.

A soma desse conjunto de fatores pode ser então ilustrada pela queda não apenas da dotação orçamentária atribuída por lei, mas também as dificuldades crescentes em alcançar níveis maiores de execução, como mostrado nesta seção. Tais resultados debatidos indicam, portanto, que a temática da economia solidária enquanto paradigma de política pública vive atualmente um momento de crise posicional e operacional, o que leva a incertezas até mesmo quanto à sua continuidade na agenda governamental.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou, em termos gerais, a trajetória histórica de inserção da economia solidária no ciclo orçamentário e de planejamento das políticas públicas nacionais. Como foi possível observar, tanto a partir das informações aqui apresentadas quanto da literatura utilizada, a temática passou por diferentes momentos na agenda governamental, que podem ser divididos por PPA.

O primeiro momento, caracterizado como de “inserção e consolidação”, compreende o espaço temporal dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011. Inicialmente, a economia solidária ganhou de vez o *status* de ação governamental, com previsão orçamentária e unidade executora própria. Essa condição permaneceu em seu segundo PPA, com a manutenção tanto do programa orçamentário (o Pesd) quanto de sua estrutura burocrática, inclusive com incremento contínuo da dotação orçamentária, embora já pudessem ser observadas algumas dificuldades de execução.

O segundo momento identificado é o de “expansão contraditória”. Ele é marcado pelo PPA 2012-2015, em que o antigo programa é extinto em função de uma mudança metodológica implementada no planejamento, mas a unidade gestora continuou existindo, mantendo sob sua responsabilidade praticamente o mesmo conjunto de ações. Há uma significativa elevação dos recursos relativos à dotação orçamentária para essas ações, sobretudo dada a função de destaque a ser assumida pela política de economia solidária no PBSM. Contudo, a elevação em termos de dotação orçamentária não foi acompanhada das capacidades estatais necessárias para sua implementação, o que pode ser visto pela queda brusca na execução orçamentária nesse período.

Por fim, o quarto momento remete ao PPA 2016-2019, ainda em andamento. Além de haver uma mudança no *status* da Seanes/MTb, que deixou de ser uma secretaria finalística para ser uma subsecretaria ligada ao gabinete ministerial, houve uma queda brusca na dotação orçamentária para as ações de economia solidária, juntamente à capacidade de execução, como demonstrado na seção anterior. Por isso, esse momento atual pode ser caracterizado como de “crise de paradigma”, em que a economia solidária, enquanto paradigma de política pública, vê-se claramente em um cenário de instabilidade operacional que põe em risco sua permanência na agenda governamental.

#### REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana L. O.; SILVA, Sandro P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, p. 93-100, 2013.

ARAÚJO, Herton; SILVA, Frederico. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 28, p. 29-37, 2005.

BARBOSA, Rosângela N. C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. *In*: SILVA, Maria O. S.; YAZBEK, Maria C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Luís: Cortez, 2006.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015.

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

FARIA, Maurício S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 48, p. 57-70, 2011.

FRANÇA FILHO, Genauto (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2014. v. 22.

NAGEM, Fernanda A.; SILVA, Sandro P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

SILVA, Sandro P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Otra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

\_\_\_\_\_. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 57-70, 2017.

\_\_\_\_\_. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: uma análise acerca da experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2358).

\_\_\_\_\_. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2367).

SILVA, Sandro P.; CUNHA, Gabriela C.; SILVA, Regilane F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

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

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



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Ipea

**Revisão e Editoração**

Editorar Multimídia

**Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES – Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](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 DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

