

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | Abril de 2020

68

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | Abril de 2020

68

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Nilo Luiz Saccaro Júnior

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

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

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

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa
e Comunicação**

Mylena Fiori

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

Membros

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2020

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

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

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)

ISSN 1676-0883

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

CDD 331.1205

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

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

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



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
MERCADO DE TRABALHO	11
NOTAS TÉCNICAS	
HETEROGENEIDADE DO DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO	49
Joana Simões Costa Fernando Gaiger Silveira Bruna de Souza Azevedo Sandro Sacchet de Carvalho Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	
RENDIMENTOS E JORNADAS DE TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE POR ORIENTAÇÃO SEXUAL	65
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa Carolina Lopes de Carvalho Vital Felipe Mendonça Russo Joana Simões Costa	
DE ANTES DA GRAVIDEZ ATÉ A INFÂNCIA: TRABALHO E ESTUDO DE MÃES E PAIS NO PAINEL DA PNAD CONTÍNUA	81
Marcos Hecksher Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa Joana Simões Costa	
POLÍTICA EM FOCO	
O NOVO SINE: MUDANÇAS DO MODELO BRASILEIRO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA	91
Fernando Holanda Barbosa Filho Marcelo Leandro Ferreira Pedro Lucas da Cruz Pereira Araújo	
O SERVIÇO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DE MINAS GERAIS ENTRE 2015 E 2018: EFETIVIDADE, PÚBLICOS E PERSPECTIVAS	99
Emanuel Camilo de Oliveira Marra Karen Michelle Antonia de Oliveira Leonardo Assis Martins Júnior	
PROGRAMAS DE INCENTIVO AO EMPREGO VIA SUBSÍDIO AO CUSTO DO TRABALHO: O CASO BRASILEIRO À LUZ DA LITERATURA	111
Carlos Henrique Corseuil Miguel Nathan Foguel	

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ECONOMIA SOLIDÁRIA E O ECOSISTEMA

EMPREENDEDOR SOLIDÁRIO:

O CASO DE ARARAQUARA (SP)

121

Caroline Cristina Sanches

Leandro Pereira Morais

FUNDO ROTATIVO SOLIDÁRIO E AGROECOLOGIA:

UMA ANÁLISE SOBRE O FINANCIAMENTO DE PRÁTICAS

AGROECOLÓGICAS NO BAIXO SUL DA BAHIA

137

Simaia Santos Barret

DIMENSÕES ANALÍTICAS DO CONCEITO DE INCLUSÃO

PRODUTIVA PARA FINS DE POLÍTICA SOCIAL:

UMA REVISÃO BIBLIOMÉTRICA

147

Sandro Pereira Silva

O número 68 do *Boletim Mercado de Trabalho (BMT): conjuntura e análise* foi produzido nos primeiros meses de 2020, antes, portanto, de o país ser afetado pela pandemia do Covid-19. Nesse sentido, o texto *Análise do mercado de trabalho* cobre um período que se estende até o quarto trimestre de 2019, ou até janeiro de 2020, a depender do indicador.

Durante o período de análise, o quadro era de otimismo moderado. Otimismo, pois quase todos os indicadores do mercado de trabalho caminhavam juntos na direção de uma melhora. A moderação do otimismo refletia o fato de os indicadores ainda caminharem em níveis distantes do que seria desejado.

Além da nossa análise conjuntural do mercado de trabalho, este número do BMT traz contribuições adicionais organizadas em três seções.

A seção *Notas técnicas* possui três textos. No primeiro deles, *Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado*, Joana Simões de Melo Costa, Fernando Gaiger Silveira, Bruna de Souza Azevedo, Sandro Sacchet de Carvalho e Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa usam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do período 2012-2018, para comparar os salários dos setores público e privado, visando identificar quais trabalhadores no setor público possuem maior prêmio salarial. Os resultados demonstram que parte do hiato salarial favorável ao setor público se deve a diferenças nas características observadas (maior nível de escolaridade, maior experiência e ocupações com maior produtividade). Contudo, mesmo ao controlar por características, o estudo mostra que os servidores públicos recebem maior remuneração pelos mesmos atributos. Nota-se igualmente uma grande variação entre os servidores, pois aqueles da esfera federal, com maior escolaridade (nível superior), e aqueles com ocupações associadas à administração pública e à área jurídica apresentam um maior prêmio salarial ao serem comparados a trabalhadores do setor privado com características observadas similares.

Na nota técnica *Rendimentos e jornadas de trabalho remunerado e não remunerado no Brasil: uma análise por orientação sexual*, os autores Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa, Carolina Lopes de Carvalho Vital, Felipe Mendonça Russo e Joana Simões de Melo Costa utilizam os dados da PNAD Contínua (2012-2018) para investigar os diferenciais de rendimentos e das jornadas de trabalho remunerado e não remunerado a partir da orientação sexual (heterossexual e homossexual) de mulheres e homens no Brasil, por meio da decomposição Oaxaca-Blinder. Conclui-se que, em média, homens e mulheres homossexuais apresentam indicadores socioeconômicos mais favoráveis e que mulheres heterossexuais trabalham mais horas totais que mulheres homossexuais, apesar de dedicarem menos tempo ao mercado de trabalho, devido à intensa jornada de afazeres domésticos. Por fim, o estudo comprova que maior escolaridade e outros atributos explicam apenas parte do fato de que os(as) trabalhadores(as) homossexuais

ganham mais do que os(as) heterossexuais no Brasil. Na verdade, é encontrado que o efeito chamado “discriminação” é positivo e representa um importante determinante para explicar tal diferença.

O último texto da seção, *De antes da gravidez até a infância: trabalho e estudo de mães e pais no painel da PNAD Contínua*, de Marcos Hecksher, Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa e Joana Simões Costa, tem como objetivo observar a dinâmica laboral e educacional das famílias antes e depois do nascimento de bebês, por meio do painel rotativo da PNAD Contínua. O artigo evidencia que, enquanto a probabilidade de trabalhar dos futuros pais não se altera, a das mães cai fortemente conforme o nascimento se aproxima; além disso, as mães que mais deixam de trabalhar durante a gravidez são as que não possuem cobertura previdenciária. Para as que possuem, a queda se intensifica após a licença-maternidade, quando cessa o período de estabilidade legal. Por fim, conclui-se que o percentual que não estuda nem trabalha já é mais alto entre as futuras mães do que entre os futuros pais antes mesmo da gravidez, mas a diferença se acentua muito durante a espera e após o nascimento dos filhos.

A seção *Política em foco* também possui três textos. Os dois primeiros se debruçam sobre a política de intermediação de mão de obra. O primeiro descreve as mudanças em curso que visam aprimorar o Sistema Nacional de Emprego (Sine) na sua eficiência enquanto instrumento de intermediação de mão de obra. O texto é assinado pelo secretário de Políticas Públicas de Emprego Fernando Holanda Barbosa Filho, seu subsecretário Marcelo Leandro Ferreira e o coordenador do Sine Pedro Lucas da Cruz Pereira Araújo. O segundo texto traz um olhar sobre a experiência de Minas Gerais no período 2015-2018. Os autores Emanuel Camilo de O. Marra, Karen Michelle A. de Oliveira e Leonardo Assis M. Júnior apontam alguns problemas da política naquele momento, em que tivemos um forte crescimento do contingente de desempregados. O último texto da seção, de autoria de Carlos Henrique Corseuil e Miguel Nathan Foguel, analisa a política de estímulo à contratação de jovens por meio do contrato de trabalho verde e amarelo (CTVA), tal como instituído pela versão original da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019.

Por fim, a seção *Economia solidária e políticas públicas* traz mais três textos. O artigo *Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araquara (SP)*, de Caroline Cristina Sanches e Leandro Pereira Moraes, faz uma análise qualitativa da economia solidária (Esol) e seu ecossistema no município de Araquara (São Paulo), para identificar e entender seus principais agentes e suas interações. A pesquisa encontra três atores principais como responsáveis pela construção e manutenção desse ecossistema: o governo local, as universidades e os próprios empreendimentos econômicos solidários (EES).

No texto *Fundo rotativo solidário e agroecologia: uma análise sobre o financiamento de práticas agroecológicas no baixo sul da Bahia*, o autor Simaia Santos Barreto relata a experiência do território baixo sul da Bahia com poupança coletiva. Denominado Fundo Rotativo Solidário (FRS) e realizado pela organização civil Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop), o projeto busca financiar e assessorar pequenos agricultores familiares com foco na diversificação produtiva, segurança alimentar e preservação do meio ambiente.

O último texto, *Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica*, de Sandro Pereira Silva, faz uma análise bibliométrica de artigos científicos que abordam o tema inclusão produtiva. A pesquisa, que inclui artigos qualitativos e quantitativos, foca políticas de inclusão pelo mercado de trabalho no Brasil e destaca a abrangência do termo, que pode ser abordado em diferentes ramos de conhecimento e ainda carece de um maior rigor conceitual.



MERCADO DE TRABALHO

SINOPSE

Nos últimos meses, até janeiro de 2020, os principais dados disponíveis sinalizam que a retomada do mercado de trabalho brasileiro ganhou maior intensidade, conjugando uma expansão mais forte da ocupação, especialmente no mercado formal, além de uma queda simultânea da desocupação e da subocupação.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observa-se que este melhor desempenho da ocupação vem sendo possibilitado não apenas pelo aumento da geração de postos de trabalho, mas também pelo recuo do número de demissões. De fato, no último trimestre de 2019, a proporção de ocupados que já se encontravam nesta situação no trimestre imediatamente anterior foi de 86,1%, o que significa o maior patamar de retenção de trabalhadores para este período desde 2014. Deve-se ressaltar, ainda, que, embora este aumento na retenção de ocupados venha ocorrendo em todos os segmentos, ele é um pouco mais expressivo no mercado formal. No quarto trimestre de 2019, a retenção de ocupados no setor formal da economia foi de 90,1%, o que constitui o pico da série, superando, inclusive, os períodos de maior dinamismo no mercado de trabalho brasileiro.

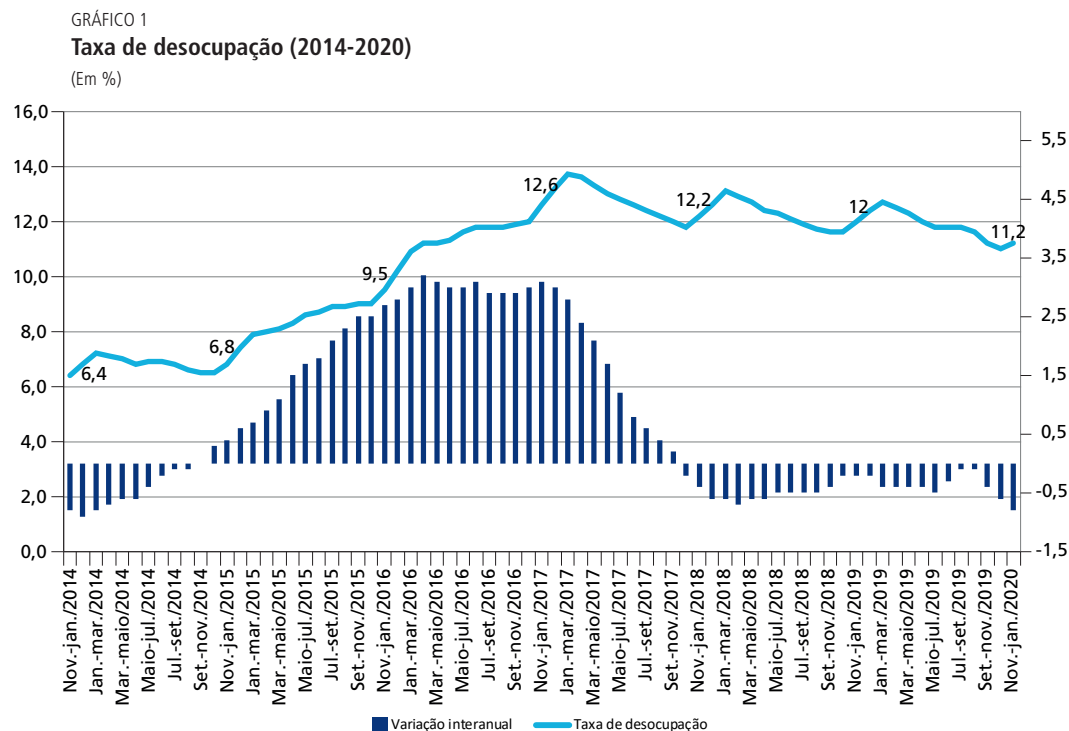
A análise dos microdados de transição da PNAD Contínua também indica que o crescimento do emprego formal nos últimos meses está associado a movimentações mais favoráveis nos fluxos de trabalhadores entrando ou saindo desta categoria. O fluxo de trabalhadores que migrou da informalidade para a formalidade, que havia recuado de 17% para 13,1% entre 2014 e 2018, voltou a acelerar, chegando a 13,7% em 2019. Já a parcela de trabalhadores que transitou da desocupação para o mercado formal, após desacelerar de 15,4% para 8,7% entre 2014 e 2018, interrompeu a queda e manteve-se em 8,8% no último trimestre de 2019. Em contrapartida, a parcela de ocupados que transitaram na direção oposta – da formalidade para a informalidade – caiu de 5,9% para 5,3% entre o terceiro e o quarto trimestre de 2019. Além do aumento da permanência de trabalhadores na ocupação, os microdados também mostram que vem recuando a proporção de desempregados que se mantêm nesta situação por dois trimestres consecutivos. No quarto trimestre de 2019, esta parcela era de 44,3%, ou seja, 2,9 pontos percentuais (p.p.) menor que a registrada no mesmo período de 2018.

Embora os dados relativos à ocupação tenham registrado, nos últimos meses, uma dinâmica bem mais favorável, o mesmo não se pode dizer do comportamento dos rendimentos. Os rendimentos reais médios apresentaram um aumento de 0,4% no quarto trimestre de 2019 em comparação com o mesmo trimestre de 2018, e um crescimento de quase 1% em relação ao trimestre imediatamente anterior. A partir da utilização do indicador Ipea de inflação por faixa de renda, nota-se que, na comparação

interanual, no quarto trimestre de 2019, houve uma queda no rendimento médio real domiciliar em todas as faixas de renda, especialmente nas faixas 4 (entre R\$ 4.134,03 e R\$ 8.268,06) e 5 (entre R\$ 8.268,06 e R\$ 16.536,12), com variações de -1,97% e -2,01%, respectivamente. Já as faixas mais baixas (menor que R\$ 1.653,015) e mais alta (maior que R\$ 16.536,12) apresentaram recuos de 1,95% e 1,45%, respectivamente. Essa queda generalizada de rendimentos pode ser explicada pela combinação de uma aceleração inflacionária no fim do ano passado, impactada pelo forte reajuste dos alimentos, além de um efeito composição, tendo em vista que as novas vagas criadas tendem a apresentar uma remuneração mais baixa que as vigentes, gerando uma queda do salário médio da economia.

1 ASPECTOS GERAIS

Os dados mais recentes mostram que, nos dois últimos trimestres móveis da PNAD Contínua, o mercado de trabalho brasileiro voltou a apresentar um ritmo de recuperação mais intenso, combinando uma expansão mais forte da ocupação, em especial a com carteira assinada, e uma queda conjunta da desocupação e da subocupação. De acordo com as estatísticas dessa pesquisa, a taxa de desemprego de 11,2% no último trimestre móvel, encerrado em janeiro, indica que a desocupação recuou 0,8 p.p. em relação ao mesmo período do ano anterior, o que significa a maior retração neste tipo de comparação desde a ocorrida no primeiro trimestre de 2014 (gráfico 1). De modo análogo, os dados dessazonalizados ratificam esta trajetória de desaceleração da taxa de desemprego, revelando que a desocupação de 11,5% apurada no último trimestre atingiu o seu menor patamar desde o observado no período maio-julho de 2016 (gráfico 2).



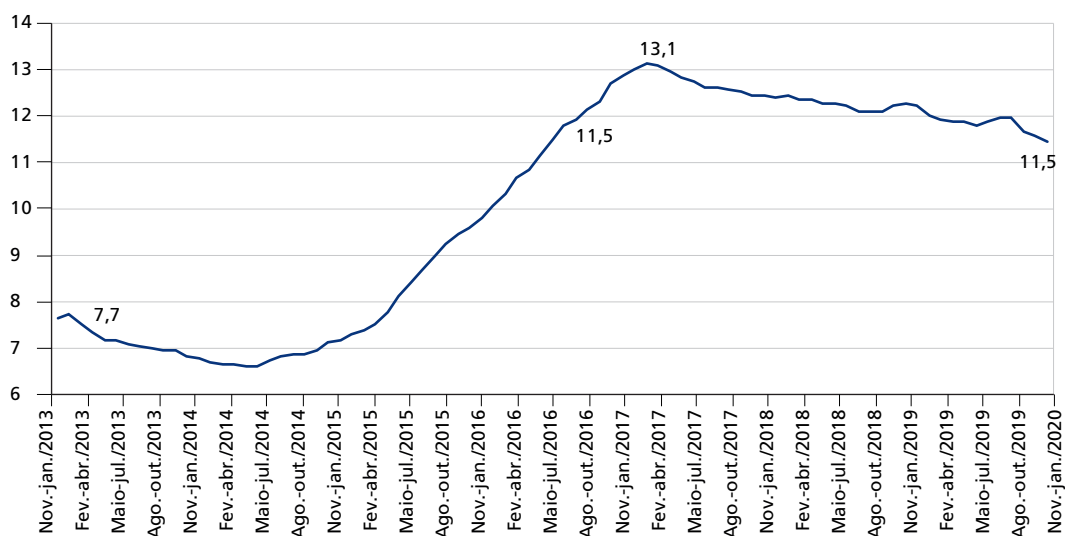
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

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

GRÁFICO 2

Taxa de desocupação dessazonalizada (2013-2020)

(Em %)



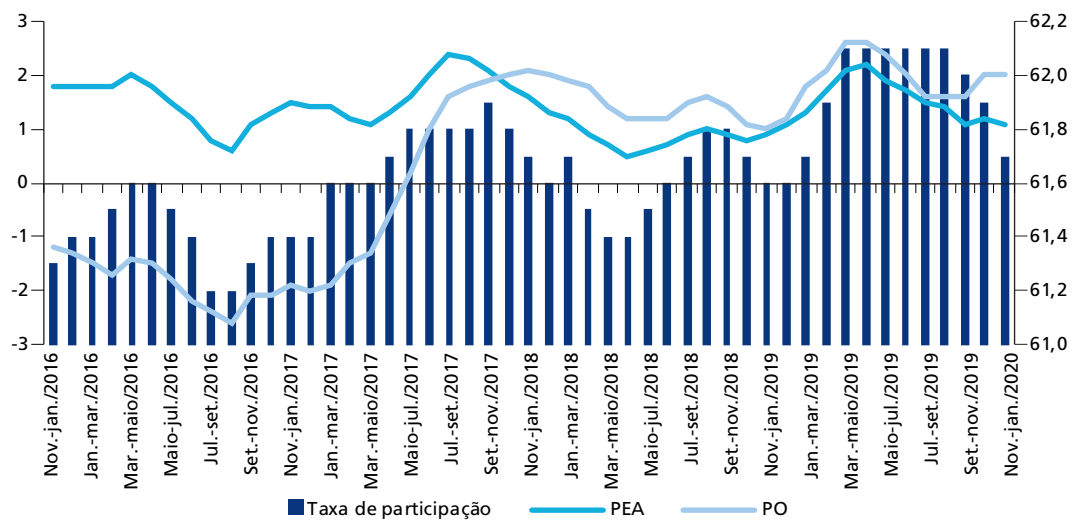
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Ao contrário de períodos anteriores, em que boa parte da queda da taxa de desemprego ocorria por conta da retração da força de trabalho, nos trimestres mais recentes, nota-se que o recuo da desocupação se dá, sobretudo, por uma expansão da ocupação (gráfico 3). Nos dois últimos trimestres móveis, a população ocupada (PO) voltou a crescer a uma taxa interanual de 2,0%, acelerando em relação ao observado ao longo do segundo semestre de 2019. Na análise dos dados dessazonalizados, essa recuperação mais forte da ocupação torna-se ainda mais evidente, tendo em vista que, trimestre após trimestre, novos picos históricos na série do IBGE são alcançados (gráfico 4).

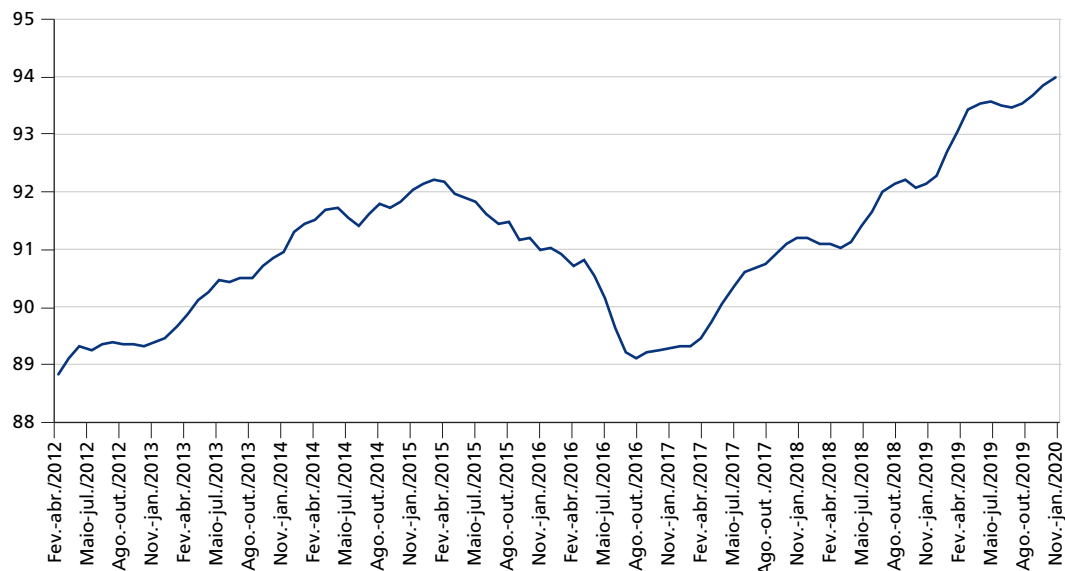
Em contrapartida, a força de trabalho vem apontando um ritmo de crescimento mais modesto nos últimos trimestres, gerando uma descompressão sobre as taxas de participação e de desocupação. Após registrar taxas de expansão interanuais acima de 2,0% nos primeiros meses de 2019, o incremento da população economicamente ativa (PEA) vem recuando gradativamente, de modo que, no último trimestre móvel, a alta observada foi de apenas 1,1%. O resultado foi que a taxa de participação recuou pelo terceiro trimestre consecutivo, ficando em 61,7% em janeiro.

GRÁFICO 3
PEA e PO: taxa de participação (2016-2020)
(Em %)



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

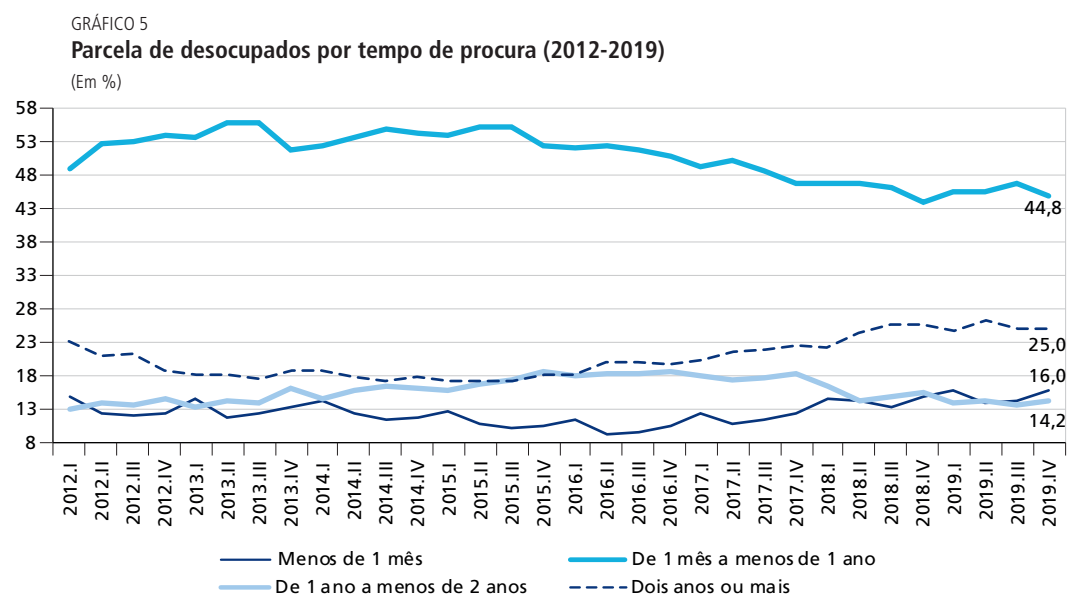
GRÁFICO 4
PO dessazonalizada (2012-2020)
(Em milhões de pessoas)



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

Além do avanço quantitativo da ocupação mostrado no gráfico 4, a PNAD Contínua também revela que vem melhorando a composição da PO, tendo em vista o ritmo mais acelerado de crescimento do emprego formal (2,4% no trimestre móvel terminado em janeiro).

Como resultado desse movimento de criação de novas vagas no mercado de trabalho em ritmo superior ao crescimento da força de trabalho, o número de desocupados no Brasil vem se reduzindo consistentemente nos últimos meses. Em que pese o fato de o desemprego ainda atingir 11,9 milhões de pessoas, esse contingente recuou 5,6% no último trimestre móvel, o que configura a maior retração neste tipo de comparação desde o trimestre encerrado em junho de 2014. Adicionalmente, deve-se ressaltar que, mesmo diante de uma trajetória ainda lenta, vem caindo o número de desempregados de longo prazo no país. De acordo com o gráfico 5, a parcela de desocupados que estavam nesta situação há mais de um ano recuou de 41,1%, no último trimestre de 2018, para 39,2%, neste mesmo trimestre em 2019. Na mesma toada, a fração de desempregados que conseguiram uma colocação no mercado de trabalho em menos de um mês avançou de 14,9% para 16,0% no período considerado.



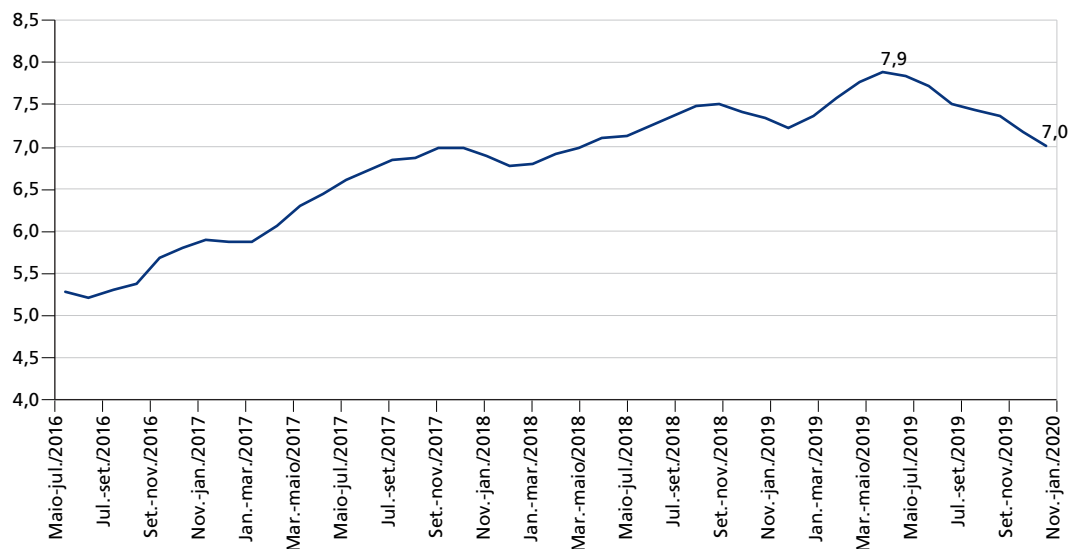
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Assim como vem ocorrendo com a desocupação, as medidas de subocupação também registram um comportamento mais favorável nos últimos meses. Na comparação interanual, a proporção de ocupados que trabalham menos de 40 horas semanais, mas que estão disponíveis e gostariam de trabalhar mais, em relação ao total da ocupação, recuou pelo sétimo trimestre móvel consecutivo, passando de 7,9%, em abril-junho de 2019, para 7,0%, em janeiro de 2020 (gráfico 6). Como consequência deste maior dinamismo no mercado de trabalho, a taxa combinada de desocupação e subocupação recuou 1,0 p.p. ao longo do último ano, passando de 18,5%, no trimestre móvel encerrado em janeiro de 2019, para 17,5%, em 2020 (gráfico 7).

GRÁFICO 6

População subocupada por insuficiência de horas trabalhadas em relação ao total da ocupação (2016-2020)

(Em %)



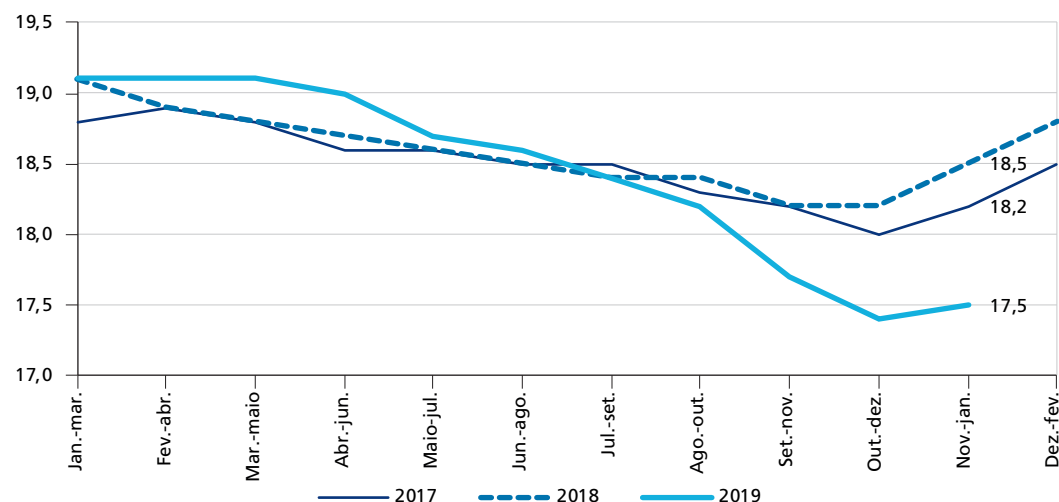
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 7

Taxa combinada de desocupação e subocupação (2017-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

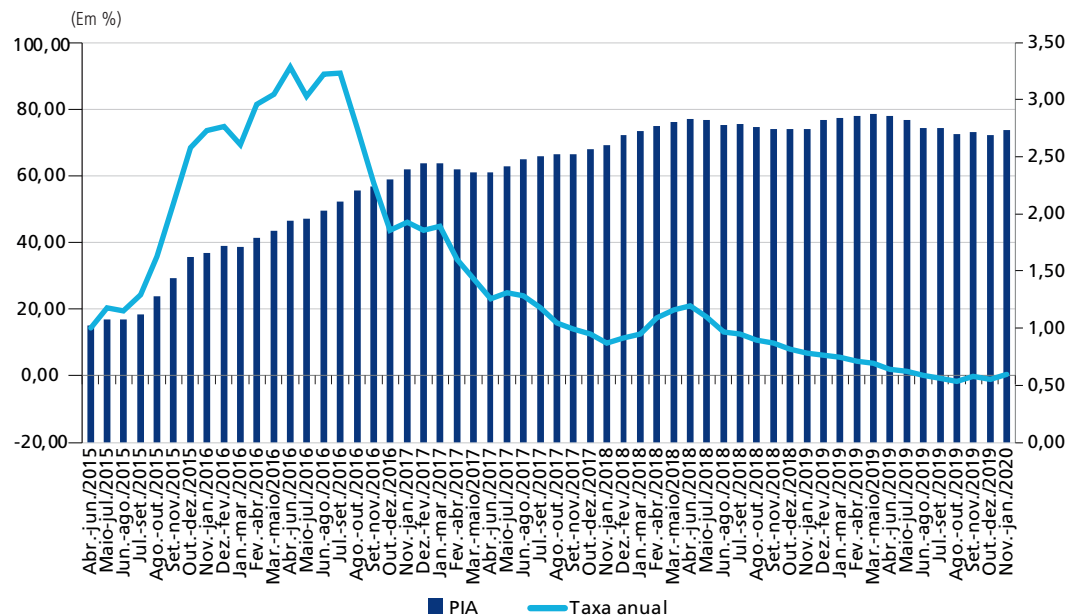
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Por fim, nota-se que, mesmo diante desse quadro de melhora no cenário de emprego, o número de desalentados¹ no país apresentou uma leve alta na margem, avançando 0,5%, no último trimestre móvel, na comparação interanual (gráfico 8). A partir dos

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

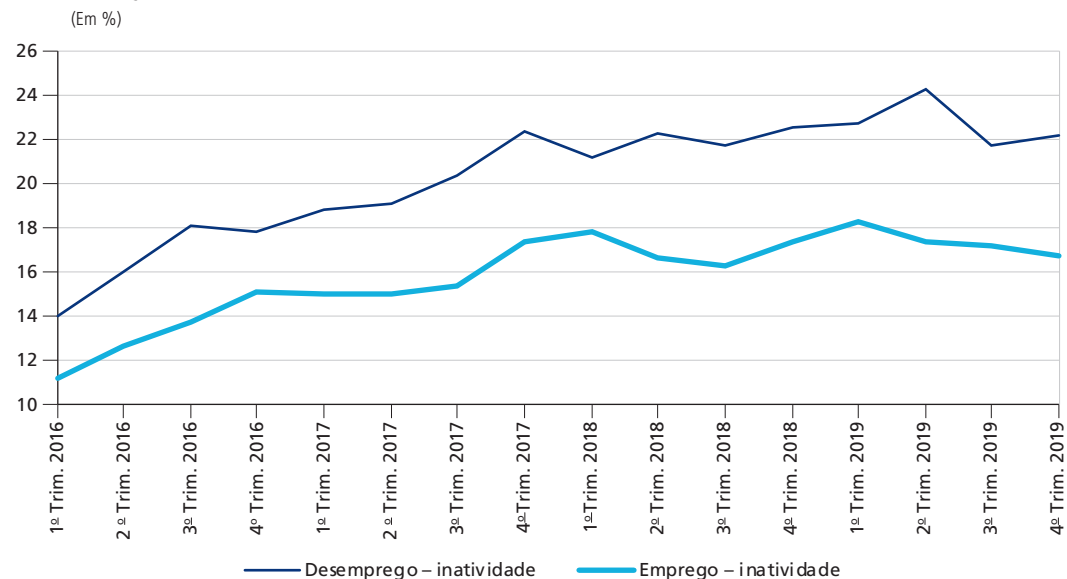
microdados de transição, é possível identificar que este ligeiro aumento do desalento ocorreu pela saída de desempregados em direção à inatividade, tendo em vista que vem se mantendo a queda na proporção de indivíduos que saem da condição de ocupados para a de inativos por motivos ligados ao desalento (gráfico 9).

GRÁFICO 8
Indicadores de desalento (2015-2020)



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

GRÁFICO 9
Transição de desalentados (2016-2019)



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

2 ANÁLISE DOS DADOS DESAGREGADOS E DE TRANSIÇÃO

Segundo os dados desagregados da PNAD Contínua trimestral, descritos na tabela 1, observa-se que, no último trimestre de 2019, na comparação interanual, o desemprego recuou em praticamente todos os segmentos pesquisados.

O recorte regional mostra que, à exceção do Centro-Oeste, cuja desocupação avançou 0,8 p.p., impactada pela alta de 2,2 p.p. da taxa de desemprego em Goiás, todas as demais regiões apresentaram um desempenho mais favorável no quarto trimestre. Por certo, entre as 23 Unidades da Federação (UFs), quinze apresentaram um recuo da desocupação no quarto trimestre (tabela A.5 do apêndice), com destaque para Amapá (-4,1 p.p.), Alagoas (-2,3 p.p.), Maranhão (-1,9 p.p.), Amazonas (-1,5 p.p.) e Rio de Janeiro (-1,1 p.p.). No caso das regiões metropolitanas (RMs) e não metropolitanas, a PNAD Contínua mostra que houve queda do desemprego nos dois grupos, de modo que as taxas de desocupação passaram de 13,3% e 10,3%, em 2018, para 12,5% e 9,7%, em 2019.

As estatísticas abertas por gênero indicam que não apenas se mantém a tendência de um desemprego maior entre as mulheres (13,1%), relativamente aos homens (9,2%), como também mostram uma queda mais forte da desocupação masculina (-0,9 p.p.) ante a feminina (-0,4 p.p.). Em relação à posição familiar, os dados revelam que, enquanto a taxa de desemprego entre os não chefes de família recuou de 15,3% para 14,0% entre o quarto trimestre de 2018 e o quarto trimestre de 2019, a dos chefes de família mostrou uma leve alta de 0,1 p.p., ficando em 7,2%.

TABELA 1
Taxa de desemprego (2017-2019)
(Em %)

	2017		2018				2019			
	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.
Brasil	12,4	11,8	13,1	12,4	11,9	11,6	12,7	12,0	11,8	11,0
Centro-Oeste	9,7	9,4	10,5	9,5	8,9	8,5	10,8	10,3	10,2	9,3
Nordeste	14,8	13,8	15,9	14,8	14,4	14,4	15,3	14,6	14,4	13,6
Norte	12,2	11,3	12,7	12,1	11,5	11,7	13,1	11,8	11,7	10,6
Sudeste	13,2	12,6	13,8	13,2	12,5	12,1	13,2	12,4	11,9	11,4
Sul	7,9	7,7	8,4	8,2	7,9	7,3	8,1	8,0	8,1	6,8
Masculino	11,0	10,5	11,6	11,0	10,5	10,1	10,9	10,3	10,0	9,2
Feminino	14,2	13,4	15,0	14,2	13,6	13,5	14,9	14,1	13,9	13,1
De 18 a 24 anos	26,5	25,3	28,1	26,6	25,8	25,2	27,3	25,8	25,7	23,8
De 25 a 39 anos	11,3	10,8	11,9	11,5	11,0	10,7	11,9	11,1	10,8	10,3
De 40 a 59 anos	7,4	7,0	7,8	7,5	6,9	6,9	7,5	7,2	7,1	6,6
Mais de 60 anos	4,3	4,2	4,6	4,4	4,5	4,0	4,5	4,8	4,6	4,2
Não chefe de família	16,4	15,3	17,2	16,3	15,6	15,3	16,6	15,5	15,1	14,0
Chefe de família	7,6	7,4	8,1	7,8	7,3	7,1	7,9	7,7	7,6	7,2
Ensino fundamental incompleto	11,4	10,9	12,0	11,4	11,0	11,0	11,3	10,9	11,1	10,4
Ensino fundamental completo	14,8	13,6	14,8	13,8	13,5	13,5	13,9	13,9	13,8	12,3
Ensino médio incompleto	21,0	20,4	22,0	21,1	20,9	19,7	22,1	20,5	20,6	18,5
Ensino médio completo	14,0	13,0	14,9	14,0	13,2	12,8	14,6	13,6	12,9	12,2
Ensino superior	7,9	7,8	8,7	8,4	7,8	7,5	8,6	8,1	7,7	7,3
Região metropolitana	14,1	13,7	14,7	14,4	13,8	13,3	14,3	13,8	13,4	12,5
Não região metropolitana	11,2	10,3	11,9	10,9	10,4	10,3	11,5	10,6	10,5	9,7

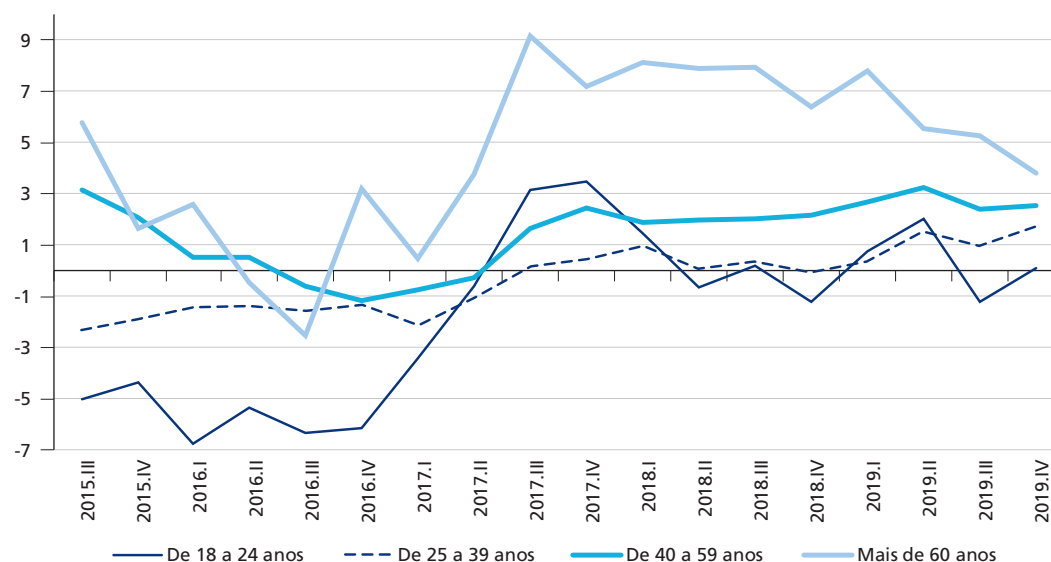
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A desagregação por faixa etária mostra que, mantendo-se a tendência do trimestre anterior, houve um recuo mais forte da desocupação entre os mais jovens e um leve incremento entre os trabalhadores de idade mais avançada. Entretanto, a análise dos fatores determinantes deste comportamento da desocupação nas duas faixas revela aspectos bem distintos. De fato, enquanto a taxa de desemprego da população mais nova recua muito mais por conta da retração da força de trabalho neste segmento (-1,8%) que pelo avanço da ocupação (0,1%), o inverso ocorre no grupo de trabalhadores mais idosos. No quarto trimestre de 2019, embora a PO com mais de 59 anos tenha apontado uma expansão de 3,8% (gráfico 10), esta não foi suficiente para anular os efeitos da alta de 4,0% na força de trabalho deste segmento (gráfico 11). Nas duas faixas intermediárias – 25 a 39 anos e 40 a 59 anos –, verifica-se que, mesmo diante de um crescimento da PEA (1,2% e 2,2%, respectivamente), o crescimento da ocupação em ritmo mais acelerado (1,7% e 2,5%) possibilitou um recuo da taxa de desocupação em ambos os casos.

GRÁFICO 10

PO: por faixa etária – variação interanual (2015-2019)

(Em %)



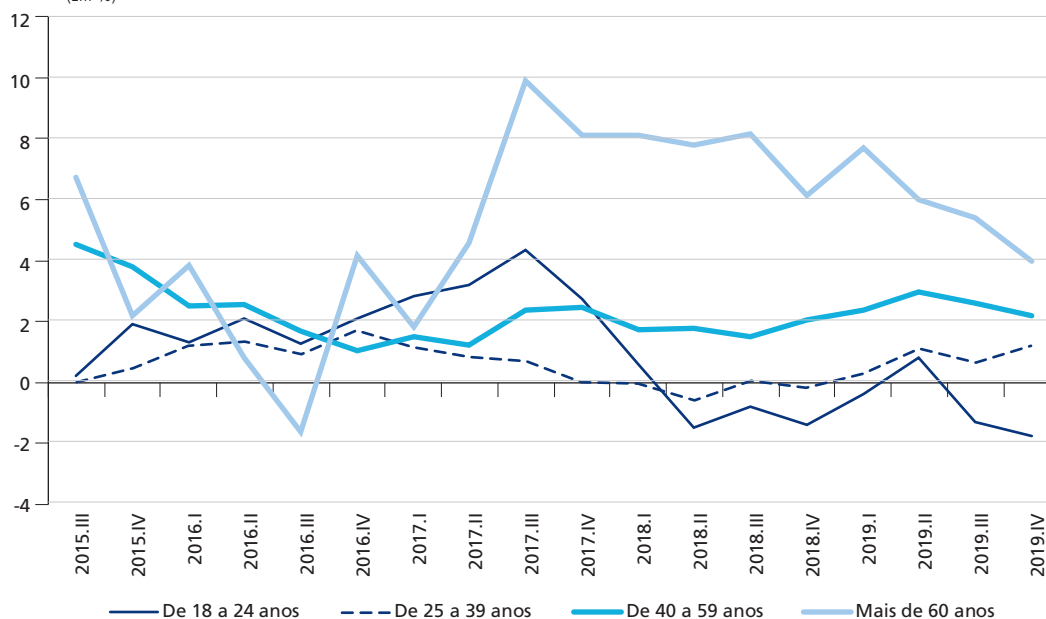
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 11

PEA: por faixa etária – variação interanual (2015-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

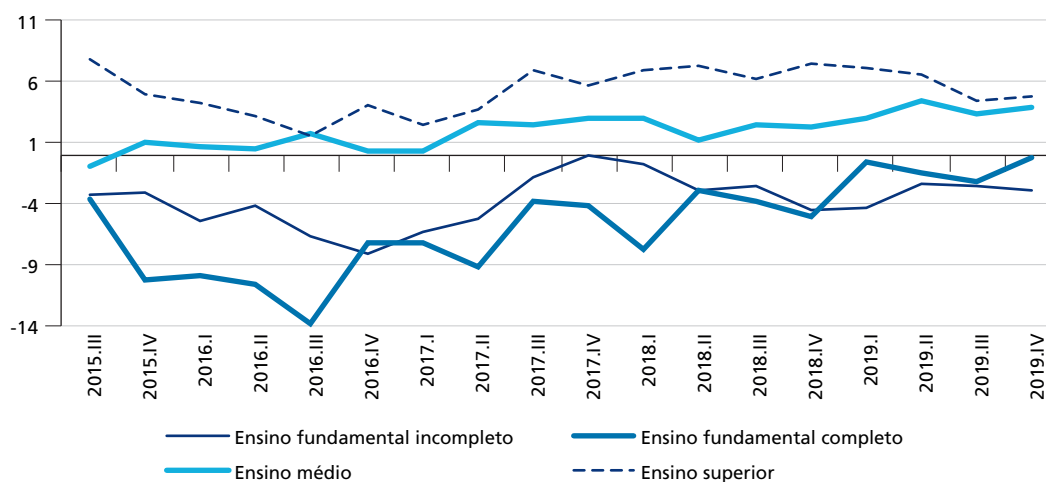
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Por fim, o recorte por grau de escolaridade sinaliza uma queda da desocupação em todos os níveis educacionais, com destaque para o segmento dos trabalhadores com ensino fundamental completo, cuja taxa recuou 1,2 p.p. entre 2018 e 2019, proporcionada apenas pela contração da força de trabalho (-1,7%), dado que a ocupação deste extrato registrou uma queda de 0,3% (gráfico 12). Em sentido contrário, mesmo apresentando uma retração menos expressiva do desemprego (0,2 p.p.), o conjunto de trabalhadores com nível superior é o que aponta o melhor desempenho em termos de ocupação (4,7%), conseguindo, inclusive, abarcar a expansão de 4,5% da sua força de trabalho (gráfico 13). Além disso, deve-se ressaltar que os dados divulgados pela PNAD Contínua consolidam, trimestre a trimestre, um cenário marcado pela recomposição da força de trabalho no país, com o aumento da escolaridade da população brasileira, desencadeando uma contração do número de trabalhadores com poucos anos de estudo e, por conseguinte, uma elevação do contingente de indivíduos com formação mais alta.

GRÁFICO 12

PO: por grau de instrução – variação interanual (2015-2019)

(Em %)



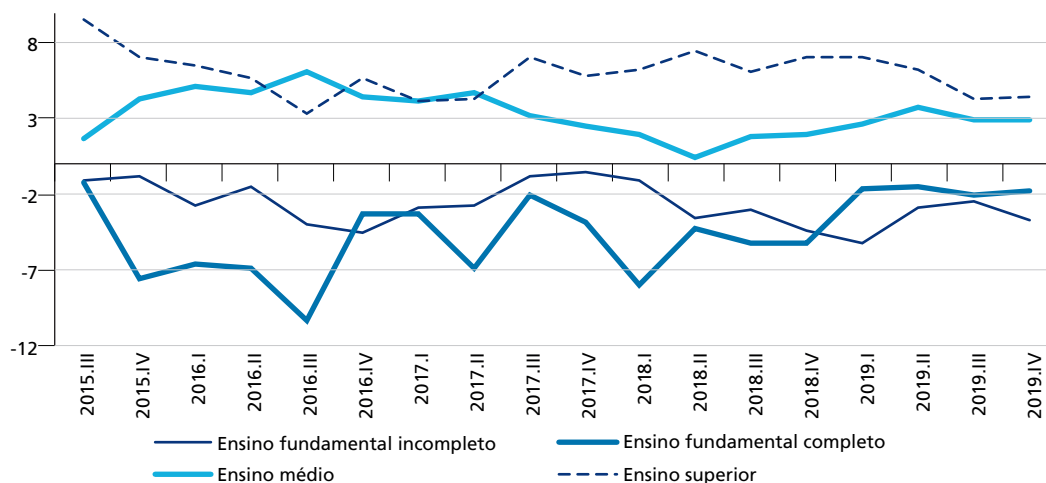
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 13

PEA: por grau de instrução – variação interanual (2015-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

BOX 1

Microdados de transição da PNAD Contínua ratificam cenário de melhora no mercado de trabalho brasileiro

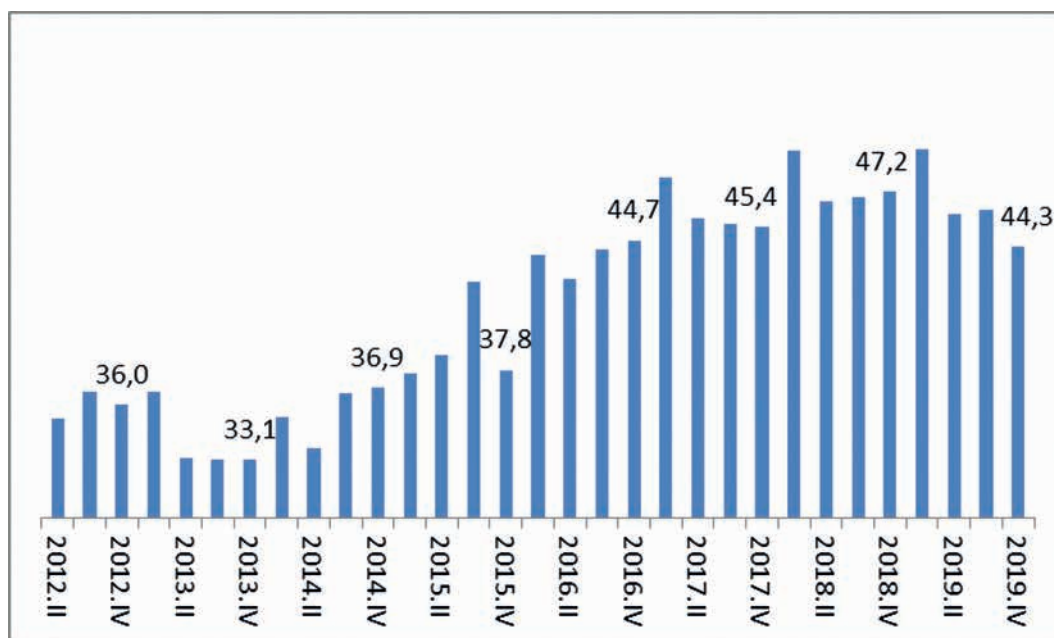
Como detalhado anteriormente, o fluxo de trabalhadores no mercado de trabalho nos últimos trimestres sinaliza que, de fato, o cenário de emprego no país vem apresentando uma dinâmica mais favorável, especialmente no que diz respeito à expansão da ocupação. Nota-se, entretanto, que essa melhora no desempenho da PO é decorrente não apenas do aumento do número de contratações, mas também da desaceleração do ritmo das demissões. Por certo, a análise dos microdados de transição da PNAD Contínua revela que, recentemente, vem ocorrendo, de forma simultânea, uma queda no tempo de permanência no desemprego e uma maior retenção de trabalhadores na ocupação. Quanto ao tempo de permanência no desemprego, observa-se que, embora a proporção atual de trabalhadores desempregados em um trimestre que se mantêm nesta situação no trimestre seguinte ainda esteja em um patamar bem acima do piso histórico da série (33,1%), esse percentual recuou ao longo de 2019 (gráfico 14). No último trimestre do ano passado, 44,3% dos desempregados no país estavam nesta mesma situação no trimestre anterior, o que significa uma queda de 2,9 p.p. em relação ao registrado no mesmo período de 2018.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 14

Proporção de desocupados que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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

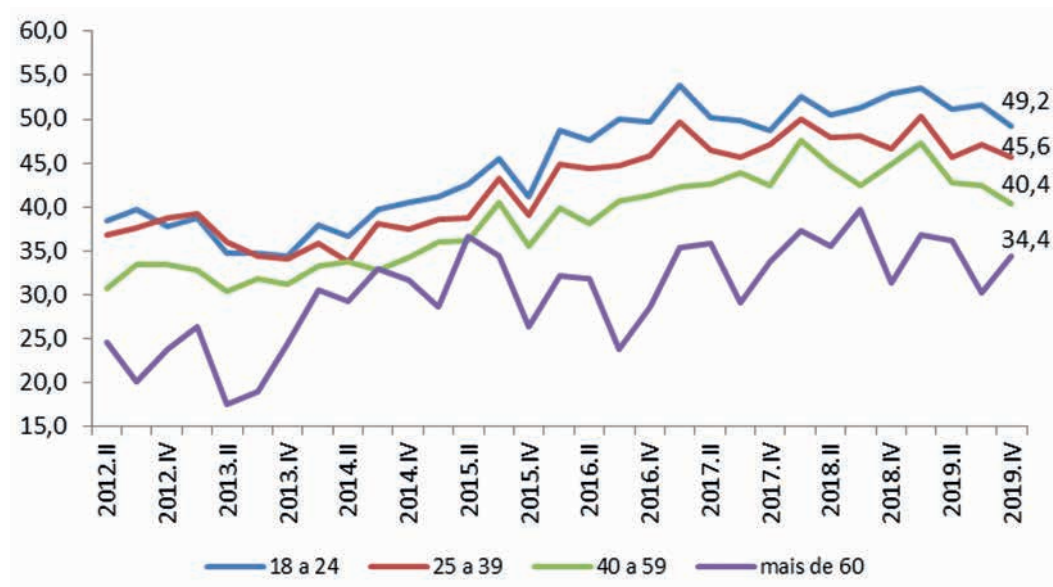
A análise dos microdados de transição também aponta que, à exceção do grupo de desocupados com mais de 60 anos, essa queda no tempo de permanência no desemprego atinge todas as demais faixas etárias. No caso do segmento dos mais jovens, nota-se que, enquanto, no primeiro trimestre de 2017, 53,8% dos desempregados com idade entre 18 e 24 anos já estavam desocupados no trimestre imediatamente anterior, no último trimestre de 2019, esse percentual recuou para 49,2% (gráfico 15). Já no caso

dos trabalhadores mais idosos, mesmo diante de uma leve aceleração na margem, este grupo é o que apresenta o melhor desempenho entre todas as faixas – 34,4% dos desempregados com mais de 60 anos que estavam desempregados no terceiro trimestre de 2019 mantiveram-se nesta mesma condição no quarto trimestre.

GRÁFICO 15

Proporção de desocupados que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos, por faixa etária (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

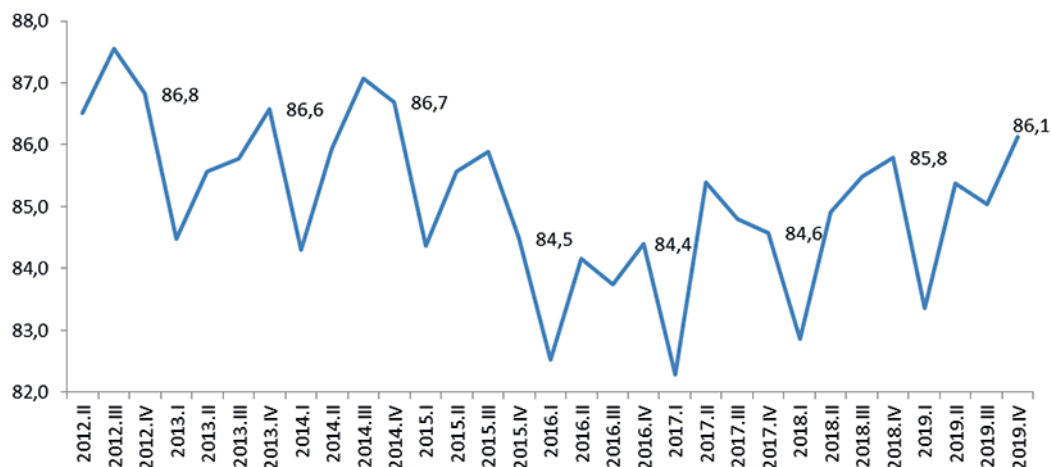
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em relação à retenção de trabalhadores na ocupação, os dados revelam que vem crescendo a proporção daqueles que se mantêm ocupados em dois trimestres consecutivos (gráfico 16). No quarto trimestre de 2019, 86,1% dos ocupados já estavam nesta condição no trimestre anterior, o que implica maior retenção para este período nos últimos quatro anos.

GRÁFICO 16

Proporção de ocupados que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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

Ainda de acordo com os microdados do IBGE, na abertura pelo tipo de vínculo, destaca-se que, a despeito de haver uma trajetória ascendente na curva de retenção de trabalhadores em todos os segmentos, esta vem sendo mais intensa no mercado formal da economia. Por certo, nota-se que, levando-se em conta sempre o último trimestre do ano, em 2019, ocorreu uma leve alta na retenção de ocupados no mercado informal (gráfico 17) e uma queda no segmento de conta-própria (gráfico 18).

GRÁFICO 17

Proporção de ocupados no mercado informal que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

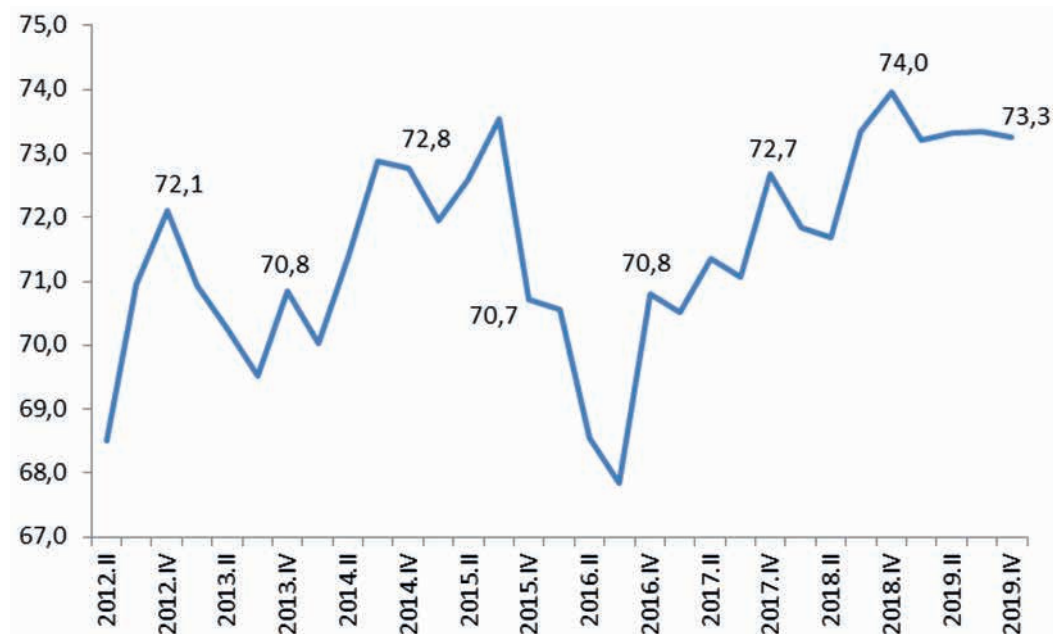
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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

GRÁFICO 18

Proporção de ocupados no segmento de conta-própria que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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

Do mesmo modo, os fluxos de transição apontam que, no fim de 2019, mais de 90% dos ocupados formais no país já estavam nesta posição no trimestre imediatamente anterior, o que constitui o pico da série, superando, inclusive, os períodos de maior dinamismo do mercado de trabalho brasileiro (gráfico 19).

GRÁFICO 19

Proporção de ocupados no mercado formal que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

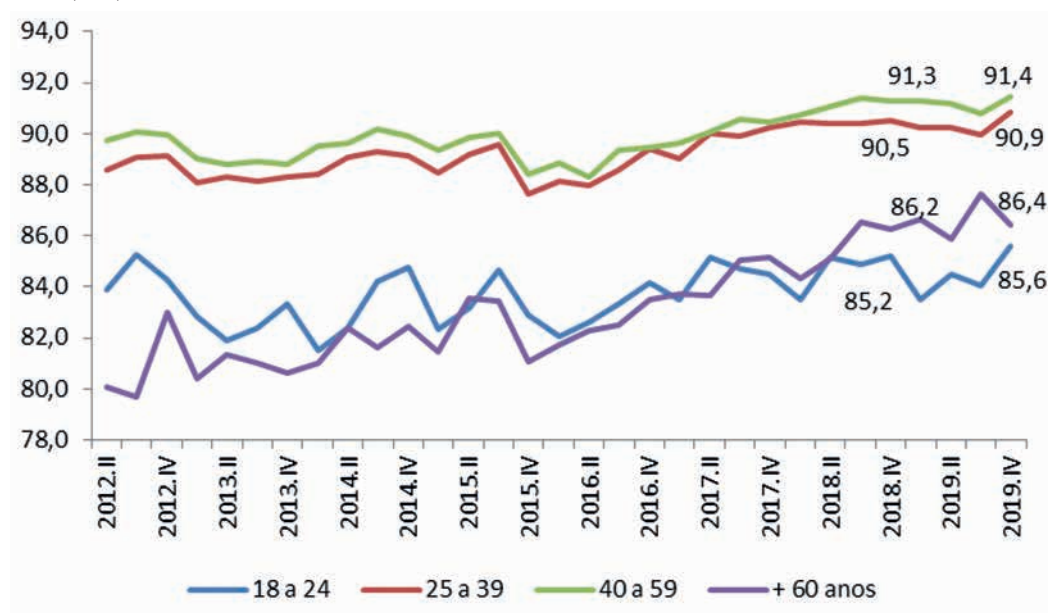
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por fim, deve-se ressaltar que essa maior retenção de trabalhadores no mercado formal vem ocorrendo em todas as faixas etárias. Segundo o gráfico 20, na comparação com o mesmo período do ano anterior, todas as curvas apresentam uma retenção maior em 2019, além do fato de que, desde 2017, observa-se uma trajetória ascendente em todos os níveis de idade.

GRÁFICO 20

Proporção de ocupados no mercado formal que se mantiveram nesta situação em pelo menos dois trimestres consecutivos – por faixa etária (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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

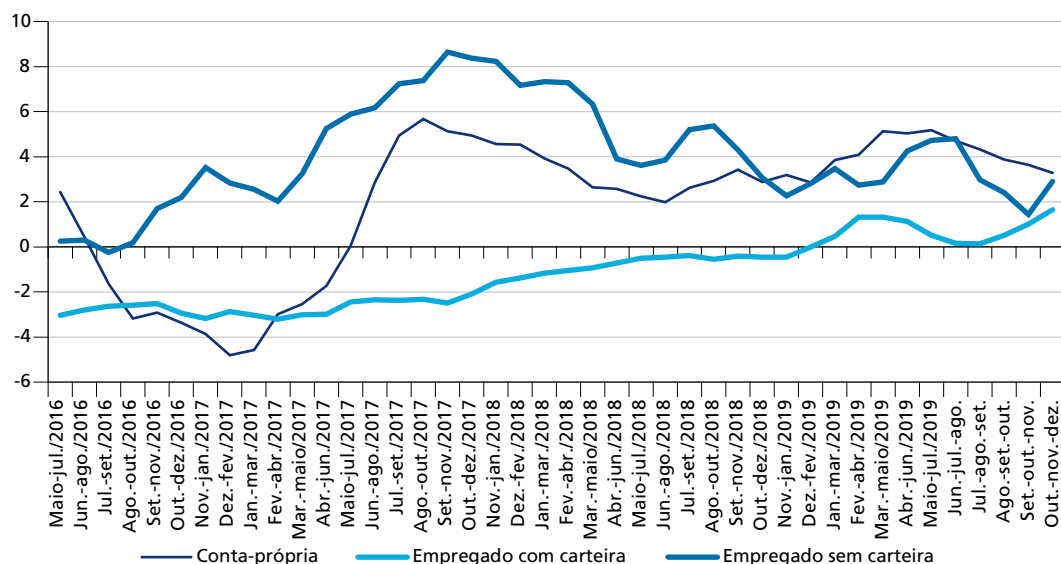
3 GRAU DE FORMALIDADE

O gráfico 21 mostra a evolução do crescimento anual da ocupação de acordo com a forma de inserção no mercado de trabalho. Com relação ao emprego formal, é possível notar que, por um lado, a taxa de crescimento anual desse tipo de vínculo trabalhista se manteve positiva em 2019 e vem acelerando na segunda metade do ano, fechando-o com um crescimento de 1,7%. Por outro lado, o emprego formal se mantém ainda como o tipo de ocupação que apresenta as menores taxas de crescimento. Ao fim de 2019, a ocupação por conta-própria registrou um crescimento anual de 3,3% e o emprego sem carteira, de 2,9%. Como reflexo disso, cresceu, ao longo de 2019, o peso das ocupações tipicamente associadas ao trabalho informal (empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta-própria).

GRÁFICO 21

Ocupação por tipo de vínculo – variação interanual (2016-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

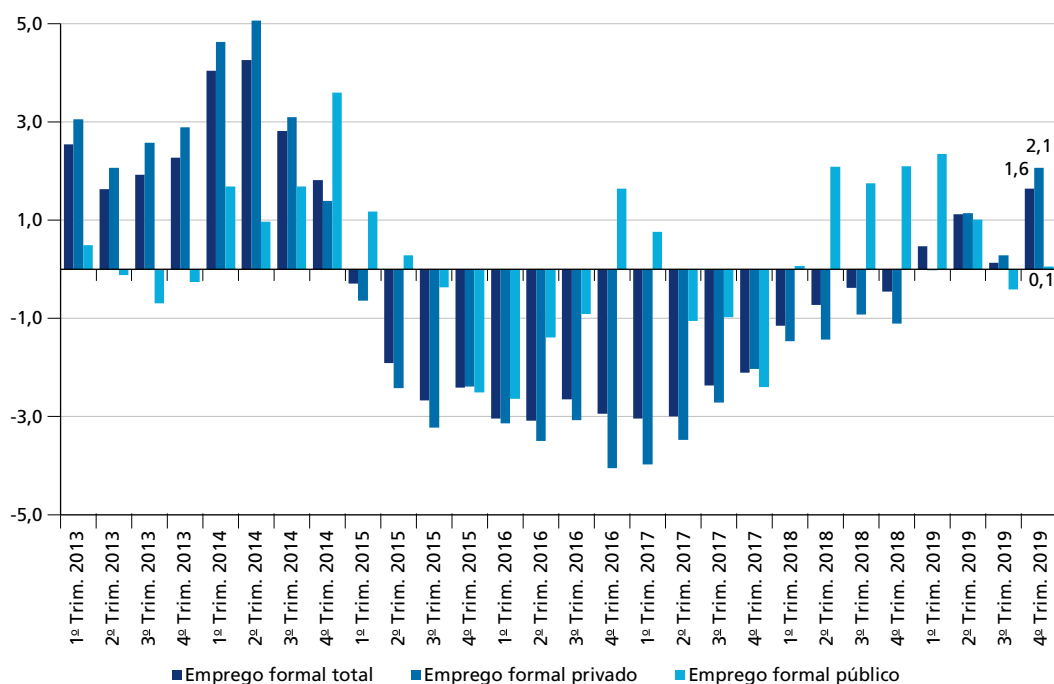
O gráfico 22 ajuda a complementar a análise do crescimento anual do emprego formal ao distinguir a sua evolução nos setores privado e público. É possível notar que o padrão de crescimento do emprego formal entre esses grupos em 2019 (mostrado nas barras do quarto trimestre de 2019) contrasta com o padrão de 2018 (mostrado nas barras do quarto trimestre de 2018). O crescimento do emprego formal em 2019, destacado no gráfico 21, foi puxado pelo crescimento do emprego formal no setor privado. O gráfico 22 registra um crescimento de 2,1% para o emprego formal no setor privado, que vem a ser maior que o crescimento de 1,6% já mencionado para o total do emprego formal. Em contrapartida, o emprego formal no setor público ficou praticamente estagnado (+0,1%). Vale registrar que esse crescimento de 2,1% no emprego formal do setor privado para 2019 é a maior taxa anual registrada desde 2013.

Em 2018, foi no setor público que se registrou um crescimento do emprego formal de 2,1%. Nessa ocasião, o emprego formal no setor privado registrou uma contração de 1,1%, o que determinou uma contração de 0,5% no emprego formal total para 2018.

GRÁFICO 22

Taxa anual de variação do número de empregados formais (2013-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

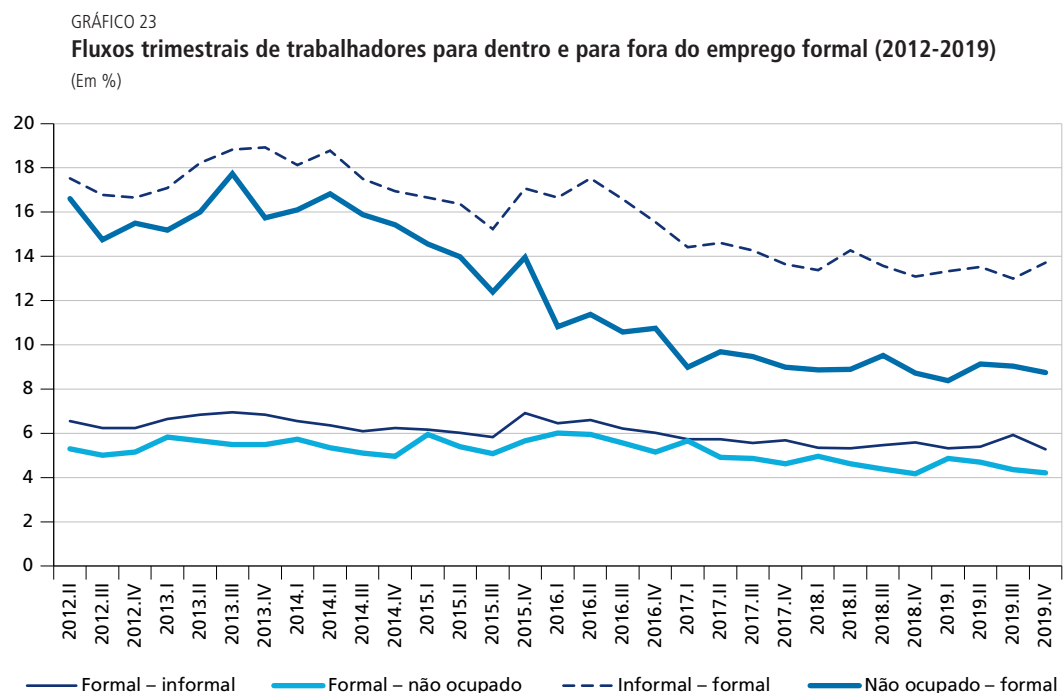
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O gráfico 23 analisa a questão do crescimento do emprego formal em 2019 por outro ângulo. Por esse gráfico, é possível associar o crescimento do emprego formal em 2019 a movimentações favoráveis nos fluxos de trabalhadores entrando ou saindo dessa categoria. Foi feita uma desagregação para a posição de origem dos trabalhadores para a análise dos fluxos de entrada no formal. Considerou-se, assim, o fluxo dos trabalhadores provenientes de posições associadas ao setor informal (conta-própria e emprego sem carteira), bem como dos trabalhadores que não estavam ocupados (desempregados ou inativos). De forma análoga, desagregaram-se os fluxos de trabalhadores que saem do setor formal tendo essas mesmas possibilidades (posições associadas à informalidade ou à não ocupação) como destino.

Dois fatos chamam a atenção. Em primeiro lugar, colocando 2019 numa perspectiva histórica, há uma clara distinção nos fluxos que envolvem o emprego formal entre aqueles que se originam dessa posição e aqueles que a tem como destino. Por um lado, nota-se uma interrupção na tendência de queda nos fluxos de entrada no emprego formal, tanto de trabalhadores provenientes da não ocupação como de posições associadas à informalidade, que perdurava desde 2014. Entre os quartos trimestres de 2014 e 2018, a parcela de trabalhadores não ocupados que transitaram para um emprego formal num intervalo de um trimestre caiu de 15,4% para 8,7%. Já a parcela de trabalhadores em atividades associadas à informalidade (emprego sem carteira ou autônomos) que transitaram para um emprego formal caiu de 17% para 13,1% nesse mesmo período de quatro anos. Ao longo de 2019, porém, esses movimentos oscilaram pouco, fechando o último

trimestre de 2019 em 8,8% e 13,7%, respectivamente, para os trabalhadores provenientes da não ocupação e das posições associadas à informalidade. Para os fluxos de saída de trabalhadores, por sua vez, esse mesmo padrão de pouca oscilação em 2019 representa uma continuidade de um padrão que já se fazia presente nos quatro anos anteriores.

Em segundo lugar, os movimentos relativamente mais marcantes ao longo de 2019 aparecem no último trimestre, quando os fluxos que envolvem o emprego formal e as posições associadas à informalidade registram movimentos favoráveis. O fluxo de entrada no emprego formal proveniente dessas posições sobe de 13% para 13,7% entre o terceiro e o quarto trimestres de 2019, enquanto o fluxo na direção oposta cai de 5,9% para 5,3% nesse mesmo período.



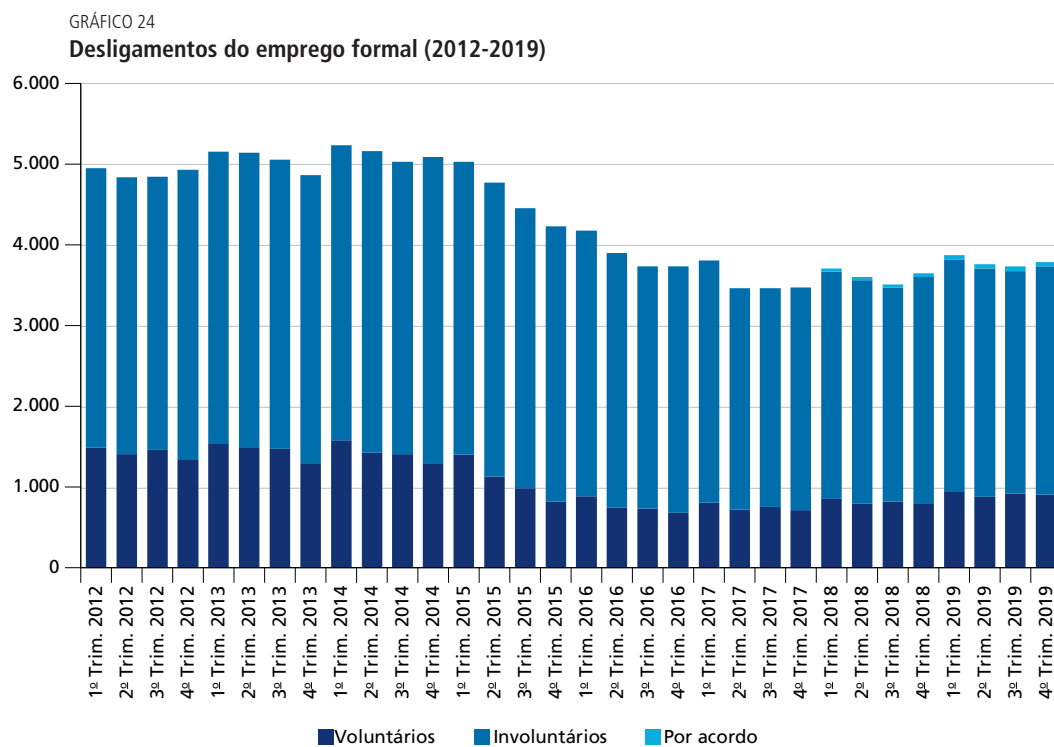
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O gráfico 24 mostra a evolução dos desligamentos de acordo com alguns grupos relacionados ao motivo dessa movimentação. No eixo do lado esquerdo, há a quantidade de desligamentos cujos motivos podem ser agrupados em voluntários ou involuntários. Ao longo de 2019, as demissões involuntárias têm oscilado em torno de 280 mil ocorrências, tendo passado de 280,7 mil, no quarto trimestre de 2018, para 283 mil, no quarto trimestre de 2019. Um aumento ainda mais significativo foi registrado para as demissões voluntárias, que passaram de 79,7 mil episódios, no quarto trimestre de 2018, para 90,6 mil, no quarto trimestre de 2019.

O aumento nas duas classes mais importantes de desligamentos pode parecer incoerente com a estabilidade dos fluxos de saída do emprego formal assinalada no gráfico 23. No entanto, a informação do gráfico 24 não depende do destino do trabalhador em

que houve o desligamento. Em particular, o crescimento no desligamento registrado nesse gráfico pode estar relacionado a trabalhadores que podem ter regressado a outro emprego formal, e nesse caso só contabilizariam para as quantidades ilustradas no gráfico 24, mas não para os fluxos do gráfico 23. Essa hipótese parece plausível, haja vista o maior crescimento dos desligamentos voluntários, que tendem a ser mais fortemente associados a mudanças de emprego, principalmente a mudanças que trazem melhoras no bem-estar do trabalhador.

No eixo do lado esquerdo do gráfico 24, registramos a quantidade de desligamentos acordados entre as partes, conforme introduzida na reforma trabalhista de novembro de 2017. Essa modalidade ainda representa uma parcela pequena dos desligamentos.



Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério da Economia (Caged/ME).

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

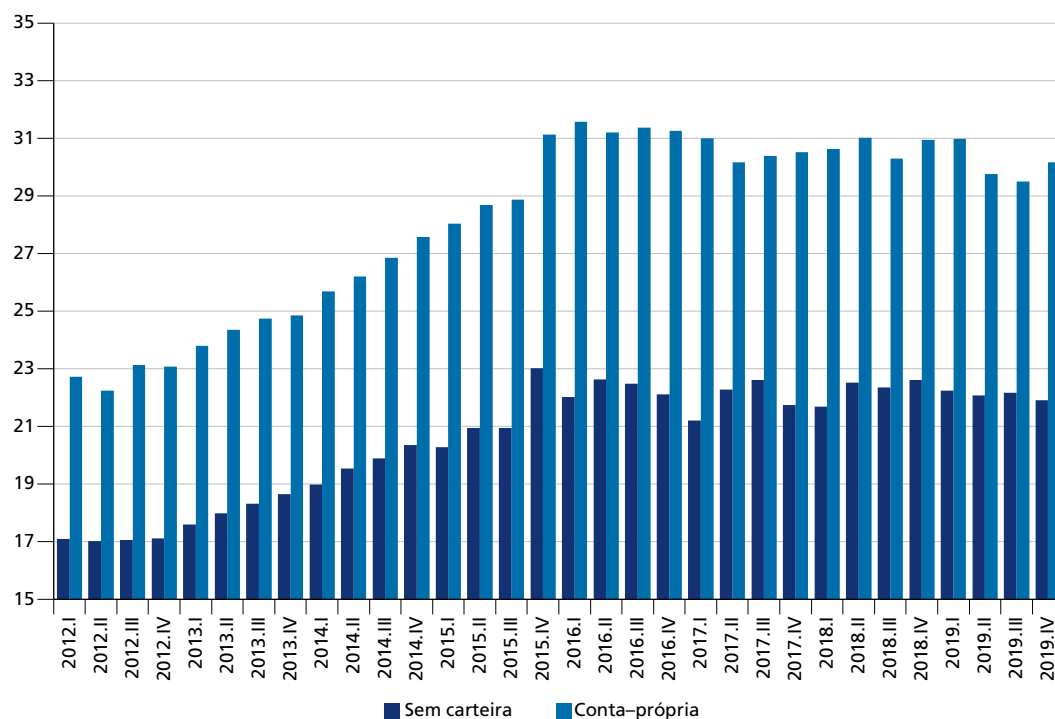
Obs.: Desligamentos por comum acordo passam a ser uma opção a partir de novembro de 2017.

O gráfico 25 mostra a participação dos trabalhadores sem carteira e por conta-própria que contribuem para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A parcela de contribuintes registrada no quarto trimestre de 2019 é menor que aquela registrada no mesmo trimestre de 2018. No entanto, o comportamento no último trimestre é distinto entre esses grupos. Por um lado, a proporção de segurados segue uma trajetória levemente declinante desde meados de 2018 para os trabalhadores sem carteira, registrando 21,9% no quarto trimestre de 2019. Por outro lado, essa proporção sobe entre os “conta-própria” nesse mesmo período, quando registra 30,2%, revertendo parcialmente a trajetória de queda que também vinha sendo registrada para esse grupo ao longo de 2019.

GRÁFICO 25

Ocupados sem carteira e por conta-própria que contribuem para a Previdência Social (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

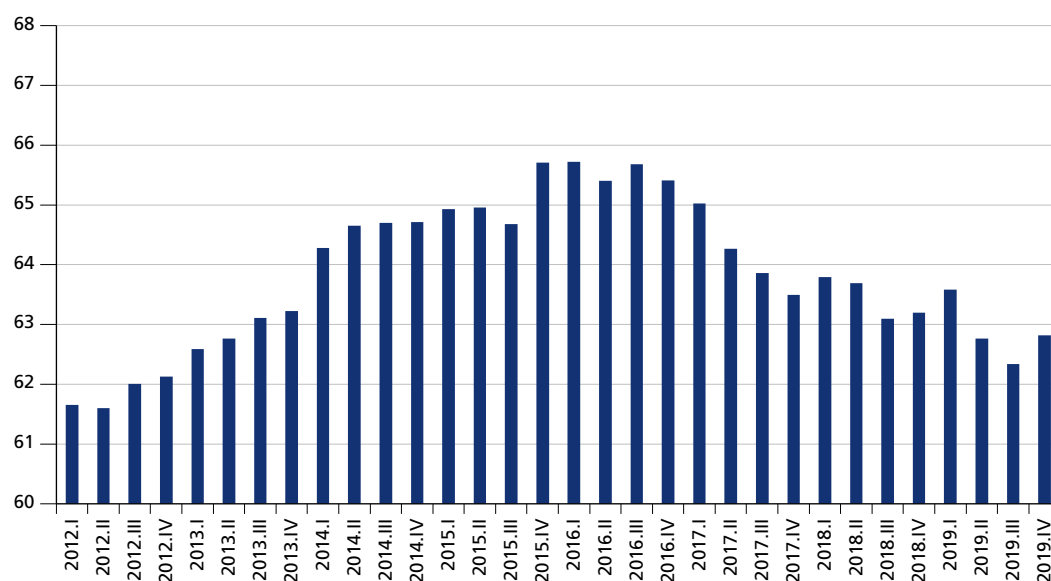
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Para o grupo de ocupados em geral, a parcela de contribuintes para a Previdência também reverte, no quarto trimestre de 2019, uma trajetória de queda que se desenhava nos trimestres anteriores (gráfico 26). A marca de 62,8% registrada nesse último trimestre, porém, ficou abaixo daquela registrada no mesmo trimestre de 2018, apesar do crescimento do emprego formal nesse período. Isso pode ser explicado pela combinação de dois fatores. Em primeiro lugar, a ocupação cresceu mais ao longo de 2019 para os grupos sem carteira e por conta-própria do que para o emprego formal. Em segundo lugar, a participação de trabalhadores que contribuem para a Previdência é menor no quarto trimestre de 2019 que no mesmo trimestre de 2018, tanto para sem carteira como para conta-própria.

GRÁFICO 26

Ocupados que contribuem para a Previdência Social (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4 EMPREGO SETORIAL

A tabela 2 traz uma análise do crescimento interanual da PO por setor de atividade, de forma a auxiliar na compreensão do agregado desse indicador. É possível perceber que a grande maioria dos setores apresenta taxas positivas para o crescimento anual acumulado até o quarto trimestre de 2019, como já vinha acontecendo com as taxas para o crescimento acumulado para os anos que fecham nos trimestres anteriores de 2019. Adicionalmente, vale ressaltar que a grande maioria dos setores traz uma taxa de crescimento do emprego em 2019 maior que a taxa correspondente em 2018 – apenas a agricultura configura uma exceção nos dois casos, com a taxa de crescimento do emprego negativa em 2019 (-0,7%) e menor que o que foi registrado para 2018 (0%).

TABELA 2

PO por setores – variação interanual (2017-2019)

(Em %)

	4º Trim. 2017	1º Trim. 2018	2º Trim. 2018	3º Trim. 2018	4º Trim. 2018	1º Trim. 2019	2º Trim. 2019	3º Trim. 2019	4º Trim. 2019
Agricultura	-5,1	-2,2	-1,8	1,6	0,0	0,1	2,8	-2,0	-0,7
Indústria de transformação	5,2	2,3	1,5	0,8	-1,1	0,9	0,8	1,3	3,0
Indústria extrativa	1,2	-2,2	8,5	3,5	-5,3	4,6	2,2	-0,3	9,3
Serviços Industriais de Utilidade Pública (Siup)	0,6	2,1	-4,0	-5,7	1,5	-2,8	3,1	9,8	4,5
Construção civil	-1,8	-4,0	-2,5	-1,2	-1,7	-0,3	1,0	1,3	0,2
Comércio	1,3	1,6	-0,1	0,2	-0,4	0,7	1,1	0,9	1,5
Informação, instituições financeiras, imobiliárias e serviços a empresas	4,4	1,5	1,0	1,2	2,1	4,1	6,2	3,9	2,2
Transporte	-1,0	2,4	0,7	-0,2	4,5	4,4	4,8	6,1	3,1
Serviços pessoais	8,6	10,3	6,0	9,1	5,8	3,9	5,7	1,8	4,5
Administração pública	-0,6	1,6	0,5	0,0	-0,5	0,8	-0,3	-1,3	0,4

(Continua)

(Continuação)

	4º Trim. 2017	1º Trim. 2018	2º Trim. 2018	3º Trim. 2018	4º Trim. 2018	1º Trim. 2019	2º Trim. 2019	3º Trim. 2019	4º Trim. 2019
Saúde e educação	2,8	3,9	5,3	4,8	5,6	4,4	3,6	2,6	1,7
Alojamento e alimentação	8,8	5,7	2,7	2,6	2,8	3,1	4,4	2,2	5,2
Serviços domésticos	4,3	2,5	1,7	0,9	-2,1	-1,3	1,3	1,4	2,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os destaques positivos ficam por conta dos setores indústria extrativa (9,3%), serviços de alojamento e alimentação (5,2%) e serviços pessoais (4,5%).

Na tabela 3, detalhamos o crescimento interanual da PO de cada setor no quarto trimestre de 2019 por tipo de vínculo. Os três setores destacados anteriormente têm o crescimento do emprego distribuído de forma heterogênea entre as três posições na ocupação. O setor de serviços pessoais foi o único em que o crescimento do emprego formal foi preponderante para o crescimento do emprego em 2019. Já o crescimento na posição de trabalhador por conta-própria foi o fator preponderante do crescimento do emprego destacado para os setores de indústria extrativa e de serviços de alojamento e alimentação.

Outro setor com crescimento destacado do emprego no segmento de autônomos é o de transporte. Esse padrão já foi salientado em números anteriores desta publicação, e uma análise mais detida sobre esse fenômeno é relatada no box 2.

Por fim, vale registrar também que a contração do emprego na agricultura em 2019 se deve exclusivamente ao grupo de trabalhadores por conta-própria. O emprego formal nesse setor registrou um crescimento de 2,8% em 2019.

TABELA 3

PO por setores e posição na ocupação – variação interanual (2º/2019)

(Em %)

		Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
	Total	1,6	1,9	3,3
1	Agricultura	2,8	0,3	-2,3
2	Indústria de transformação	2,6	12,2	-0,3
3	Indústria extrativa	10,7	12,6	19,0
4	Siup	12,2	18,5	-29,4
5	Construção civil	-5,3	-0,9	4,2
6	Comércio	1,9	-0,5	4,2
7	Informação, instituições financeiras, imobiliárias e serviços a empresas	1,5	2,2	4,1
8	Transporte	-3,3	-1,2	11,5
9	Serviços pessoais	8,1	0,6	5,5
10	Administração pública	-1,1	6,1	-
11	Saúde e educação	3,0	-0,8	-3,3
12	Alojamento e alimentação	3,3	1,0	9,1
13	Serviços domésticos	-0,5	3,1	-

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

BOX 2

Trabalhadores por conta-própria nos segmentos de transporte terrestre e entrega

Uma indagação recorrente no debate sobre o desempenho recente no mercado de trabalho diz respeito à contribuição das novas formas de trabalho, principalmente do trabalho em plataforma, para o crescimento observado do grupo por conta-própria. Não há uma identificação precisa dessa categoria de trabalho nos dados da PNAD Contínua, mas um segmento do trabalho em plataforma muito visível hoje nas áreas mais urbanizadas diz respeito à prestação de serviços associados a aplicativos de transporte de passageiros e entrega de produtos. Este box analisa especificamente a ocupação em um segmento dos trabalhadores por conta-própria, qual seja, aqueles ocupados nos setores de atividade de transporte terrestre e entrega. Denotaremos esse segmento do conta-própria em transporte terrestre e entrega com a sigla CPTTE.

A tabela 4 mostra as taxas de crescimento médias para esse segmento e para o seu complemento no universo dos conta-própria em dois períodos distintos. Antes do crescimento do desemprego, entre o primeiro trimestre de 2012 e o último de 2014, as taxas médias de crescimento eram menores para o CPTTE – 0,6% ao ano (a.a.) – que para o restante do universo dos conta-própria (1,9% a.a.). A partir de 2015, há uma inversão, com os níveis de ocupação no CPTTE registrando taxas de crescimento bem maiores que os demais trabalhadores por conta-própria. Vale notar que a taxa de crescimento registrada para o CPTTE no segundo período considerado (9,7%) corresponde a quase cinco vezes aquela registrada para os demais trabalhadores por conta-própria.

TABELA 4

Taxas de crescimento médias para a ocupação de trabalhadores por conta-própria

(Em %)

	CPTTE	Conta-própria – CPTTE
1º/2012-4º/2014	0,6	1,9
1º/2015-4º/2019	9,7	2,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Realizamos um exercício de contrafactual para entender qual a contribuição desse maior ritmo de crescimento do segmento transporte terrestre e entrega (TTE) para o crescimento observado no grupo de trabalhadores por conta-própria. Supomos que o crescimento da ocupação no segmento TTE tivesse se mantido constante na taxa de 0,6% a.a. registrada para o primeiro período. Em seguida, recalculamos qual teria sido a evolução no segundo período para o total do grupo de trabalhadores por conta-própria.

A tabela 5 mostra que o montante de trabalhadores por conta-própria seria de 23,849 milhões nesse cenário. Esse montante é inferior em mais de 700 mil trabalhadores ao que foi de fato observado (24,557 milhões).

Logo, podemos dizer que um segmento do trabalhador por conta-própria que consiste em atividades bastante relacionadas com aplicativos foi responsável por um crescimento de mais de 700 mil postos de trabalho entre 2015 e 2019. Se admitirmos que os ocupantes destes postos estariam hoje na força de trabalho como desocupados caso eles não tivessem sido criados, o impacto na taxa de desocupação seria de quase 1 p.p., o que corresponde, grosso modo, aos progressos obtidos no último ano.

TABELA 5

Nível de ocupação do CPTTE e do complemento no conta-própria (1º/2015 e 4º/2019)

(Em 1 mil trabalhadores)

	Conta-própria	Conta-própria contrafactual
1º/2015	21.596	21.596
4º/2019	24.557	23.849

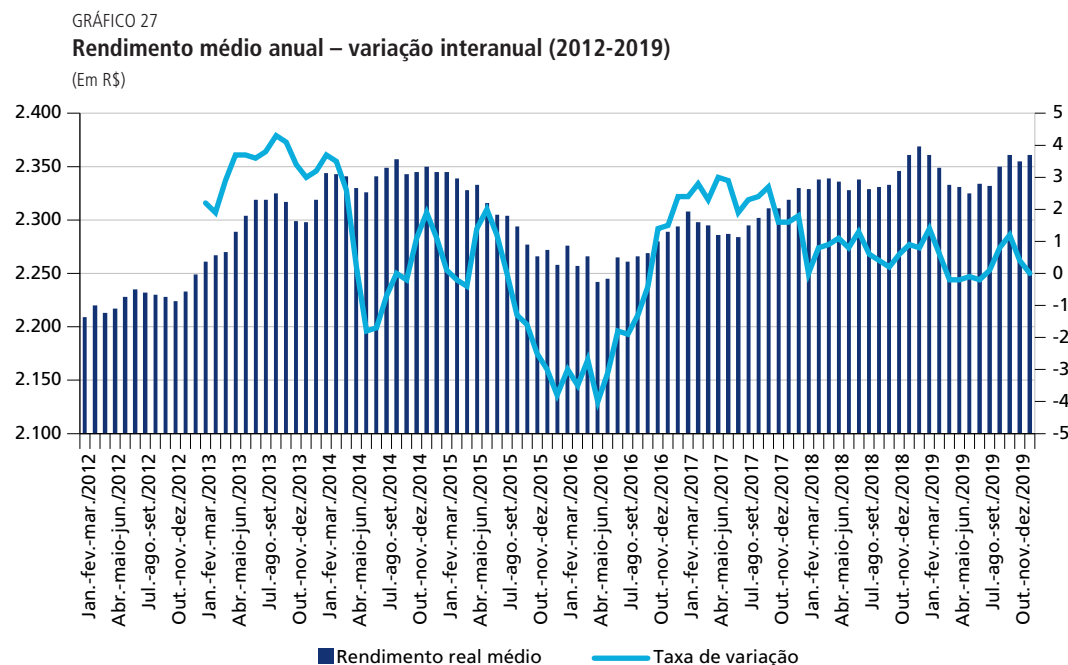
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Elaboração dos autores.

5 RENDIMENTOS

Os rendimentos reais médios apresentaram um aumento de 0,4% no quarto trimestre de 2019 em comparação com o mesmo trimestre de 2018, e um crescimento de quase 1% em relação ao trimestre anterior (terceiro trimestre de 2019). Porém, ainda de acordo com os dados da PNAD Contínua, no trimestre móvel encerrado em janeiro de 2020, o rendimento médio real habitualmente recebido registrou estagnação na comparação interanual, e representa ainda uma queda de 0,4% na comparação com o trimestre encerrado em fevereiro de 2019 – maior valor registrado na pesquisa, tendo atingido o valor de R\$ 2.361, como mostra o gráfico 27.



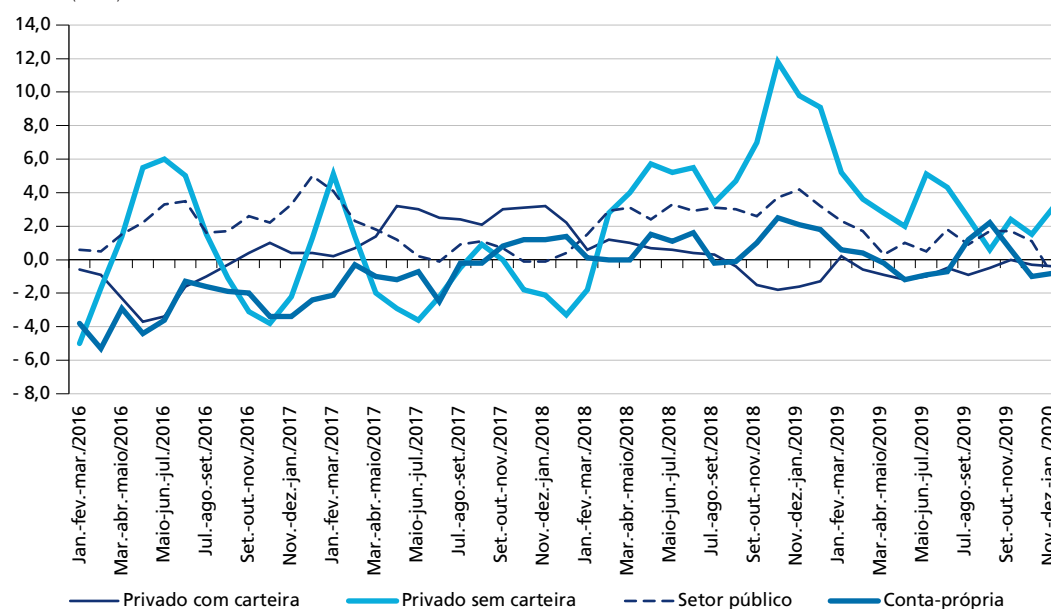
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Na abertura por vínculo de ocupação, excluindo-se os empregadores, os dados da PNAD Contínua revelam que os trabalhadores do setor privado sem carteira (3,1%) foram os únicos que apresentaram um acréscimo real de rendimentos no último trimestre móvel encerrado em janeiro (gráfico 28). O destaque negativo ficou por conta dos trabalhadores do setor público e por conta-própria, cujos rendimentos apontaram quedas de 1,0% e 0,8%, respectivamente, revertendo a tendência observada nos meses anteriores. Em contrapartida, junto com o aumento maior de renda entre os sem carteira, a desigualdade de renda nesse setor tem se elevado, e o índice de Gini dos rendimentos do trabalho dos sem carteira subiu de cerca de 0,453, no início de 2016, para 0,513, no quarto trimestre de 2019. Em relação à desigualdade dos rendimentos dos trabalhadores do setor público, também há crescimento, de 0,479 para 0,490, no mesmo período.

GRÁFICO 28

Rendimento médio real, por tipo de vínculo – variação interanual (2016-2020)

(Em %)



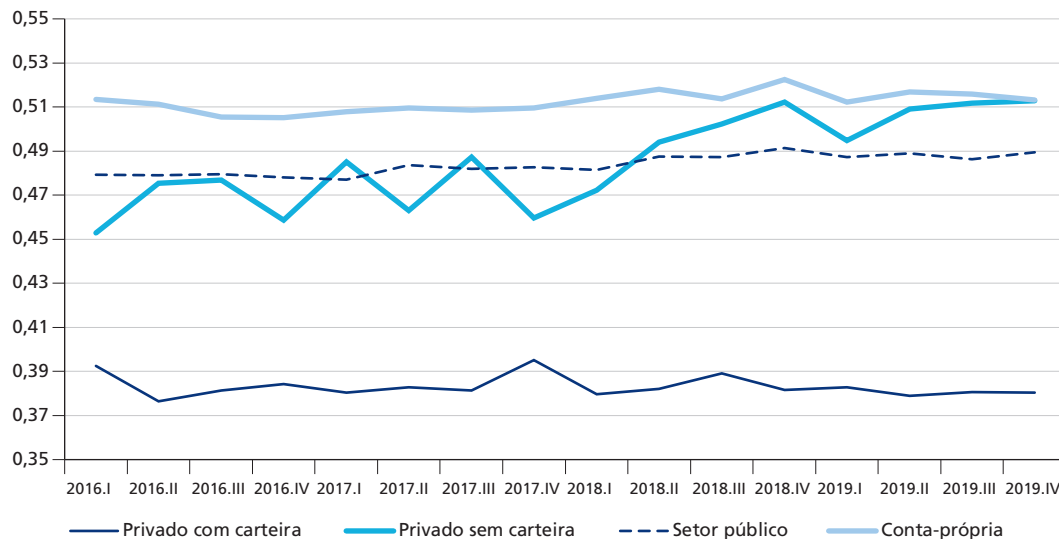
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 29

Indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos, por tipo de vínculo (2016-2019)

(Índice de Gini)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Na desagregação salarial por diferentes recortes, os microdados mostram que cerca de metade dos segmentos aponta queda de rendimentos reais, conforme mostra a tabela 6. Em termos regionais, no quarto trimestre de 2019, as expansões ocorreram no Sudeste e no Sul, com taxas de 0,5% e 0,9%, respectivamente, e principalmente no Norte, com aumento de 1,4%. Destaque negativo foi a região Centro-Oeste, com queda de 1,9%.

O corte por gênero revela que os rendimentos recebidos pelas mulheres continuam apresentando uma variação superior à registrada pelos homens.

O detalhamento por idade e grau de instrução indica que os trabalhadores entre 40 e 59 anos, bem como aqueles com ensino fundamental completo, registram os piores resultados, com queda nos seus rendimentos reais médios de 1,4% e 2,3%, respectivamente. Ressalta-se também que, sob a ótica do ensino, neste trimestre, apenas os trabalhadores com ensino médio incompleto não apresentaram quedas nos rendimentos. Em relação à idade, destaca-se, ainda, o melhor resultado dos rendimentos dos ocupados entre 25 e 39 anos, cuja taxa de expansão no último trimestre foi de 2,2%, mantendo a tendência do trimestre anterior. Por fim, as estatísticas da PNAD Contínua mostram que os não chefes de família tiveram um melhor desempenho no último trimestre de 2019.

TABELA 6

Rendimento médio real por dados desagregados – variação interanual (2018-2019)

(Em %)

	2018				2019			
	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
Centro-Oeste	2,7	1,0	0,6	0,6	0,6	-0,6	-2,6	-1,9
Nordeste	1,6	1,6	3,2	1,4	1,4	0,5	-0,7	-0,3
Norte	2,9	0,9	0,0	-2,2	-2,3	-2,3	-1,1	1,4
Sudeste	0,1	3,0	1,7	2,1	1,2	-0,7	0,1	0,5
Sul	0,3	0,6	0,1	1,3	3,6	1,9	2,1	0,9
Masculino	1,7	2,6	1,0	1,0	0,5	-1,2	-0,3	-0,2
Feminino	-0,4	1,5	2,3	2,5	3,2	1,8	1,0	1,4
De 14 a 24 anos	-1,2	-1,1	-2,7	-1,9	-0,8	-1,8	0,2	1,1
De 25 a 39 anos	1,0	1,1	2,2	1,9	2,7	1,5	1,6	2,2
De 40 a 59 anos	0,6	2,4	0,2	0,7	0,1	-1,3	-0,2	-1,4
60 anos ou mais	0,8	2,5	4,1	2,3	1,2	-1,1	-6,6	-0,5
Não chefe de família	-0,6	2,0	1,1	1,5	3,1	0,8	1,5	1,6
Chefe de família	2,2	2,3	1,7	1,4	0,1	-0,7	-0,5	-0,1
Ensino funda- mental incom- pleto	0,6	-0,9	-1,2	-2,1	-2,4	-2,1	-2,2	-1,0
Ensino funda- mental com- pleto	-0,3	-1,4	-1,2	-0,4	1,2	-1,3	-0,8	-2,3
Ensino médio incompleto	3,2	0,7	0,2	-1,8	-0,4	-1,2	-1,1	0,8
Ensino médio completo	-1,5	0,0	0,2	0,3	-0,2	-1,1	-0,9	-1,8
Ensino superior	-1,1	0,3	-0,2	-1,0	-0,5	-1,9	-0,8	-0,2

(Continua)

(Continuação)

	2018				2019			
	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
Região metropolitana	0,9	2,9	2,5	2,1	2,0	-0,4	-0,5	0,3
Não região metropolitana	1,6	0,8	1,1	0,2	0,7	0,8	0,6	0,2

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

Nesse contexto, apesar da relativa estagnação dos rendimentos observada nos últimos meses, a elevação da PO vem possibilitando uma expansão continuada da massa salarial real, mesmo que em um ritmo bem mais moderado que o observado anteriormente. Na comparação interanual, os dados apontam que, no quarto trimestre de 2019, a massa de rendimentos real habitualmente recebida registra alta de 2,5%. É um aumento menos intenso do que vinha sendo observado nos trimestres anteriores (crescimento médio de 3,7% ao longo de 2018 e de 3,3% no primeiro trimestre de 2019), mas superior ao terceiro trimestre de 2019, que apontava um aumento de 1,8%.

Cabe ressaltar que a sustentação da massa salarial vinha sendo feita principalmente pelos trabalhadores informais e por conta-própria, mas, no último trimestre de 2019, os trabalhadores com carteira apresentaram uma contribuição mais significativa para a massa salarial. Enquanto o crescimento da massa salarial interanual no quarto trimestre de 2019 subiu 4,8% para os trabalhadores sem carteira e 2,0% para os por conta-própria, a massa salarial dos trabalhadores formais (com carteira e funcionários públicos) apresentou um crescimento de 1,7%.

6 RENDIMENTOS POR FAIXA DE RENDA E DESIGUALDADE SALARIAL

O indicador Ipea de inflação por faixa de renda mostra que a evolução dos índices de preço pode variar por períodos consideráveis quando se levam em consideração padrões distintos de consumo por faixa de renda. No apêndice A, detalhamos as faixas de renda e a distribuição dos domicílios entre estas.

Na tabela 7, é mostrado o crescimento anual da renda domiciliar por faixa de renda.² Os valores dos rendimentos médios individuais e domiciliares por faixa de renda são mostrados no apêndice A. Se, ao longo de 2016, as faixas de renda intermediárias (3, 4 e 5) apresentaram um desempenho mais positivo, de 2017 até o fim de 2018, foram justamente essas faixas que mostraram a pior evolução do crescimento da renda, particularmente as faixas de renda média-baixa e renda média (3 e 4). Nos últimos dois trimestres, entretanto, foram essas faixas que apresentaram novamente um maior crescimento da renda. Em contrapartida, ao longo de 2019, são justamente as faixas 1 e 2 que mantiveram o pior desempenho, tendo apresentado, inclusive, uma queda do rendimento nos dois últimos trimestres a faixa de renda mais pobre, o que evidencia o aumento da desigualdade mostrado no gráfico 30.

2. O indicador Ipea de inflação por faixa de renda mostra que a evolução dos índices de preço pode variar por períodos consideráveis de tempo, quando se levam em consideração padrões distintos de consumo por faixa de renda. No apêndice A, detalhamos as faixas de renda e a distribuição dos domicílios entre elas.

TABELA 7

Rendimento médio real domiciliar por faixa de renda – variação interanual (deflator indicador Ipea de inflação por faixa de renda) (2016-2019)

(Em %)

Trimestre	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
1º/2016	-3,78	0,35	0,50	-0,28	0,93	1,19
2º/2016	-3,77	-0,54	1,13	-0,33	-0,37	-3,88
3º/2016	-4,45	-3,24	-1,06	-0,23	0,11	-4,97
4º/2016	-2,22	-1,56	0,29	1,14	0,68	-1,72
1º/2017	-1,87	-1,52	-0,84	-1,32	-1,69	-4,03
2º/2017	4,68	2,50	-0,73	-0,80	1,77	5,12
3º/2017	5,89	2,92	-0,94	-0,40	1,87	8,92
4º/2017	5,91	2,26	-0,89	-0,61	1,85	7,64
1º/2018	5,33	3,32	-0,06	-0,39	1,34	7,05
2º/2018	-0,32	0,09	0,59	0,04	-1,93	0,65
3º/2018	-1,93	-1,37	-0,35	-0,23	-3,00	1,76
4º/2018	0,27	0,45	2,13	4,94	2,32	0,82
1º/2019	0,10	0,44	2,37	5,28	2,98	2,48
2º/2019	-1,43	-0,43	0,87	3,03	1,95	1,52
3º/2019	-0,34	0,43	2,00	4,32	2,87	-0,66
4º/2019	-1,95	-1,19	-1,18	-1,97	-2,01	-1,45

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

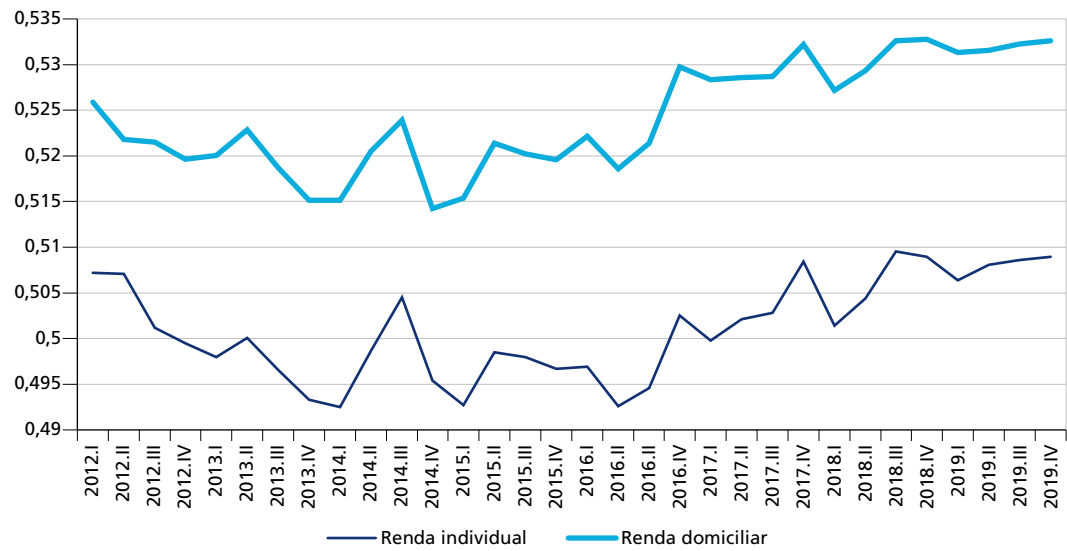
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O gráfico 30 revela uma oscilação menor do índice de Gini desde meados de 2018, tanto a desigualdade dos rendimentos do trabalho como a renda domiciliar. O índice de Gini da renda domiciliar do trabalho fechou o quarto trimestre de 2019 com o mesmo valor do terceiro e quarto trimestres de 2018 (0,533), embora tenha oscilado no período. No caso da renda individual, o índice também se manteve praticamente estável: caiu de 0,510 para 0,509.

GRÁFICO 30

Indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos – renda individual e domiciliar (deflator indicador Ipea de inflação por faixa de renda) (2012-2019)

(Índice de Gini)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

APÊNDICE A

A tabela A.1 descreve as faixas de renda utilizadas para a construção do indicador Ipea de inflação por faixa de renda, que foram definidas de acordo com a renda domiciliar mensal, expressas a preços de janeiro de 2009 – período de referência da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009. As duas primeiras faixas de renda captam domicílios de baixa renda. As três faixas seguintes captam domicílios de média-baixa, média e média-alta renda. A última faixa contém os domicílios de alta renda. Esses valores são atualizados por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e com isso se obtêm as faixas de renda domiciliar que são utilizadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A tabela A.1 apresenta também as faixas de renda a preços de novembro de 2019, período de referência do último trimestre disponível da PNAD Contínua.

TABELA A.1

Faixas de renda mensal domiciliar (jan./2009 e nov./2019)

Faixa de renda	Renda domiciliar (R\$ jan./2009)	Renda domiciliar (R\$ nov./2019)
1 – Muito baixa	Menor que R\$ 900	Menor que R\$ 1.653,15
2 – Baixa	Entre R\$ 900 e R\$ 1.350	Entre R\$ 1.653,15 e R\$ 2.475,04
3 – Média-baixa	Entre R\$ 1.350 e R\$ 2.250	Entre R\$ 2.475,04 e R\$ 4.134,03
4 – Média	Entre R\$ 2.250 e R\$ 4.500	Entre R\$ 4.134,03 e R\$ 8.268,06
5 – Média-alta	Entre R\$ 4.500 e R\$ 9.000	Entre R\$ 8.268,06 e R\$ 16.536,12
6 – Alta	Maior que R\$ 9.000	Maior que R\$ 16.536,12

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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

TABELA A.2

Proporção de domicílios por faixas de renda do trabalho (2014, 2016, 2018 e 2019)

(Em %)

Faixas de renda	2014 4º trimestre	2016 4º trimestre	2018 4º trimestre	2019 4º trimestre
0 – Sem renda	19,07	21,18	22,18	22,16
1 – Muito baixa	28,41	28,44	30,08	29,19
2 – Baixa	12,40	14,96	11,14	11,61
3 – Média-baixa	18,66	15,89	17,66	17,25
4 – Média	14,02	12,65	12,35	12,82
5 – Média-alta	5,24	4,77	4,51	4,80
6 – Alta	2,20	2,10	2,07	2,16

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA A.3

Renda média individual por faixa de renda – deflator indicador Ipea de inflação por faixa de renda (nov./2019)

(Em R\$)

Trimestre	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
1º/2012	809,5	1.268,8	1.613,9	2.555,0	5.039,2	12.853,1
2º/2012	808,8	1.279,7	1.625,7	2.557,9	5.110,7	12.571,5
3º/2012	813,5	1.266,9	1.616,8	2.550,2	5.053,4	12.985,2
4º/2012	816,1	1.255,2	1.625,6	2.567,8	5.107,3	12.945,6
1º/2013	821,8	1.283,9	1.655,6	2.586,2	5.164,5	13.113,2
2º/2013	821,1	1.291,6	1.657,9	2.564,2	5.115,8	13.395,7
3º/2013	828,4	1.284,8	1.660,7	2.559,0	5.069,0	13.001,7
4º/2013	815,4	1.280,2	1.667,4	2.579,2	5.032,4	12.620,4
1º/2014	882,3	1.309,2	1.758,6	2.630,4	5.225,9	13.086,5
2º/2014	836,7	1.294,6	1.743,5	2.601,1	5.185,3	13.187,0
3º/2014	814,4	1.293,3	1.728,0	2.602,5	5.143,7	13.232,1
4º/2014	841,9	1.293,5	1.714,8	2.621,1	5.209,0	13.003,2
1º/2015	848,7	1.298,1	1.721,2	2.615,6	5.225,6	13.323,0
2º/2015	839,0	1.255,4	1.707,1	2.631,1	5.261,3	13.885,8
3º/2015	828,4	1.350,0	1.659,5	2.630,0	5.263,8	13.596,5
4º/2015	801,2	1.325,2	1.641,5	2.597,2	5.192,0	13.423,5
1º/2016	808,4	1.321,4	1.686,3	2.651,5	5.354,7	13.479,4
2º/2016	795,3	1.310,5	1.671,8	2.638,7	5.358,4	13.105,4
3º/2016	792,4	1.311,0	1.685,9	2.613,6	5.337,0	13.082,9
4º/2016	788,4	1.312,7	1.686,8	2.638,8	5.269,9	13.165,4
1º/2017	802,7	1.340,7	1.683,4	2.639,7	5.274,1	13.255,1
2º/2017	841,6	1.295,7	1.668,6	2.630,0	5.508,6	13.731,5
3º/2017	841,2	1.286,3	1.672,1	2.621,0	5.451,8	13.774,5
4º/2017	834,0	1.283,5	1.667,6	2.620,3	5.450,1	13.997,9
1º/2018	840,8	1.313,4	1.684,2	2.644,5	5.413,5	13.666,8
2º/2018	833,3	1.310,8	1.688,0	2.648,0	5.487,7	13.753,6
3º/2018	816,3	1.284,9	1.661,9	2.634,7	5.378,3	14.190,0
4º/2018	830,1	1.281,4	1.736,7	2.737,4	5.444,1	14.151,4
1º/2019	836,2	1.309,5	1.752,0	2.742,0	5.506,1	14.322,9
2º/2019	815,8	1.281,5	1.721,5	2.669,5	5.425,6	14.354,1
3º/2019	810,8	1.279,3	1.721,7	2.687,1	5.429,0	14.175,3
4º/2019	813,9	1.274,7	1.718,5	2.666,1	5.353,6	14.378,2

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA A.4

Renda média domiciliar por faixa de renda – deflator indicador Ipea de inflação por faixa de renda (nov./2019)

(Em R\$)

Trimestre	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
1º/2012	961,8	2.078,05	3.219,90	5.636,56	11.116,56	27.553,72
2º/2012	957,2	2.078,28	3.237,91	5.643,58	11.131,43	27.332,32
3º/2012	956,6	2.056,67	3.211,58	5.625,09	11.072,70	28.053,16
4º/2012	960,6	2.048,28	3.182,76	5.603,18	11.192,99	28.052,68
1º/2013	959,2	2.054,74	3.209,86	5.584,66	11.125,47	27.828,46
2º/2013	956,7	2.048,06	3.198,59	5.569,51	11.073,29	28.604,06
3º/2013	963,5	2.035,38	3.184,29	5.539,58	11.037,27	27.532,65
4º/2013	950,7	2.013,05	3.167,14	5.555,16	11.002,34	26.867,50
1º/2014	1.017,6	2.109,62	3.283,04	5.805,59	11.443,64	27.818,82
2º/2014	978,6	2.082,57	3.241,55	5.731,22	11.304,14	28.044,43
3º/2014	961,7	2.069,43	3.224,37	5.705,40	11.254,02	27.682,80
4º/2014	980,6	2.049,93	3.206,50	5.703,67	11.250,46	27.163,25
1º/2015	976,0	2.024,83	3.179,59	5.657,55	11.061,04	27.499,46
2º/2015	965,5	2.018,49	3.141,78	5.636,81	11.188,82	28.264,53
3º/2015	960,2	2.071,25	3.219,46	5.587,38	11.087,91	27.689,91
4º/2015	935,5	2.034,51	3.179,76	5.541,65	10.976,66	27.501,29
1º/2016	939,1	2.031,94	3.195,61	5.641,57	11.163,38	27.827,33
2º/2016	929,1	2.007,62	3.177,32	5.618,17	11.147,91	27.168,58
3º/2016	917,5	2.004,08	3.185,45	5.574,26	11.099,89	26.312,50
4º/2016	914,7	2.002,86	3.188,85	5.604,80	11.051,04	28.258,72
1º/2017	921,6	2.001,04	3.168,77	5.566,90	10.974,95	27.756,74
2º/2017	972,5	2.057,77	3.154,25	5.573,04	11.344,81	29.943,89
3º/2017	971,5	2.062,57	3.155,50	5.552,11	11.307,59	29.745,39
4º/2017	968,8	2.048,18	3.160,43	5.570,76	11.254,94	30.428,61
1º/2018	970,6	2.067,43	3.166,96	5.545,03	11.121,97	28.590,10
2º/2018	969,4	2.059,55	3.172,80	5.575,20	11.126,41	28.745,59
3º/2018	952,8	2.034,35	3.144,33	5.539,37	10.968,60	29.163,44
4º/2018	971,5	2.057,41	3.227,61	5.846,09	11.515,66	29.330,40
1º/2019	971,6	2.076,59	3.241,93	5.837,91	11.453,53	29.298,97
2º/2019	955,5	2.050,7	3.200,4	5.744,2	11.343,9	29.181,5
3º/2019	949,5	2.043,0	3.207,1	5.778,6	11.283,7	28.970,1
4º/2019	952,5	2.033,0	3.189,5	5.731,0	11.283,8	28.905,8

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA A.5

Taxa de desocupação por Unidade da Federação – UF (2018-2019)

(Em %)

UF	1º Trim. 2018	2º Trim. 2018	3º Trim. 2018	4º Trim. 2018	1º Trim. 2019	2º Trim. 2019	3º Trim. 2019	4º Trim. 2019
Rondônia	10,42	8,20	8,62	8,98	8,93	6,73	8,23	8,03
Acre	14,44	13,55	13,11	13,13	18,03	13,59	12,83	13,62
Amazonas	13,93	14,21	13,13	14,41	15,92	13,87	13,28	12,91
Roraima	10,31	11,22	13,48	14,02	14,99	14,92	14,95	14,75
Pará	12,18	11,18	10,91	10,18	11,49	11,18	11,18	9,17
Amapá	21,46	21,27	18,28	19,64	20,17	16,85	16,74	15,57
Tocantins	11,03	11,33	9,76	10,39	12,35	11,43	10,50	9,09
Maranhão	15,60	14,32	13,74	14,04	16,29	14,56	14,14	12,15
Piauí	13,17	13,33	12,31	12,26	12,71	12,77	12,75	13,04
Ceará	12,85	11,71	10,64	10,07	11,42	10,89	11,28	10,10
Rio Grande do Norte	14,91	13,14	12,78	13,40	13,84	12,55	13,40	12,63
Paraíba	11,73	10,95	10,74	10,96	11,09	11,93	11,23	12,07
Pernambuco	17,74	16,89	16,72	15,45	16,09	16,04	15,85	14,00
Alagoas	17,71	17,31	17,08	15,91	15,98	14,61	15,36	13,60
Sergipe	17,08	16,83	17,49	14,98	15,45	15,28	14,68	14,79
Bahia	17,94	16,52	16,17	17,38	18,30	17,30	16,78	16,42
Minas Gerais	12,63	10,79	9,74	9,66	11,16	9,55	9,90	9,47
Espírito Santo	12,53	12,04	11,24	10,19	12,14	10,95	10,56	10,30
Rio de Janeiro	15,04	15,37	14,58	14,81	15,29	15,13	14,52	13,72
São Paulo	13,95	13,64	13,09	12,42	13,48	12,83	11,99	11,48
Paraná	9,61	9,07	8,62	7,82	8,88	8,97	8,94	7,29
Santa Catarina	6,52	6,48	6,18	6,36	7,21	6,02	5,78	5,35
Rio Grande do Sul	8,52	8,33	8,17	7,43	7,99	8,23	8,83	7,14
Mato Grosso do Sul	8,45	7,55	7,19	6,98	9,49	8,27	7,54	6,52
Mato Grosso	9,28	8,51	6,73	6,89	9,12	8,27	8,00	6,39
Goiás	10,26	9,47	8,93	8,20	10,66	10,50	10,83	10,42
Distrito Federal	14,01	12,21	12,64	12,07	14,08	13,68	13,18	12,52

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.



NOTAS TÉCNICAS

HETEROGENEIDADE DO DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO

Joana Simões Costa
Fernando Gaiger Silveira
Bruna de Souza Azevedo
Sandro Sacchet de Carvalho
Ana Luíza Neves de Holanda Barbosa

RENDIMENTOS E JORNADA DE TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE POR ORIENTAÇÃO SEXUAL

Ana Luíza Barbosa
Carolina Vital
Felipe Russo
Joana Costa

DE ANTES DA GRAVIDADE DA GRAVIDEZ ATÉ A INFÂNCIA: TRABALHO E ESTUDO DE MÃES E PAIS NO PAINEL DA PNAD CONTÍNUA

Marcos Hecksher
Ana Luíza Neves de Holanda Barbosa
Joana Simões Costa

HETEROGENEIDADE DO DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO¹

Joana Simões Costa²
Fernando Gaiger Silveira³
Bruna de Souza Azevedo⁴
Sandro Sacchet de Carvalho⁵
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa⁶

1 INTRODUÇÃO

A agenda de ajuste fiscal tem pautado o debate a respeito das reformas necessárias para o funcionamento do Estado brasileiro e seus entes federativos. Nesse contexto, argumenta-se que a redução do gasto com o funcionalismo público é essencial para o equacionamento das contas públicas. Além de possibilitar o ajuste, é ponderado também que parte dos recursos economizados poderia ser utilizada para investimentos sociais e em infraestrutura, com a finalidade de promover crescimento econômico e redução das desigualdades sociais (Banco Mundial, 2017; Fraga Neto, 2019).

Nas últimas décadas, o crescimento do quantitativo de funcionários públicos está associado às esferas municipal e estadual, devido à expansão de serviços públicos como educação e saúde (Lopez e Guedes, 2019). Dessa forma, ressalta-se que a simples redução de custo pode ocasionar a menor provisão de serviços públicos à sociedade e, contrariamente ao previsto, limitar a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e reduzir a desigualdade.

A simples diminuição dos gastos com o funcionalismo público, desse modo, não pode ser o principal elemento norteador de uma reforma administrativa. É premente a necessidade de melhoria de qualidade, eficiência e equidade na provisão dos serviços públicos, e estes devem ser os elementos considerados na elaboração da reforma administrativa.

1. Os autores agradecem a colaboração de Gabriela Carolina Rezende Padilha e Carolina Lopes de Carvalho Vital no processamento dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e publicada em 2019 (IBGE, 2019).

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

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

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

6. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea e professora no Ibmec-RJ.

Ainda, um dos principais argumentos apresentados a favor da redução da folha de pagamento do setor público seria os elevados salários dos servidores públicos em comparação aos dos trabalhadores do setor privado. No entanto, diversos estudos mostram que há bastante heterogeneidade nos salários de funcionários públicos, e esta deve ser considerada em cenário de reforma. Por exemplo, Lopez e Guedes (2019) ressaltam as diferenças que existem entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A despeito de que algumas ocupações do setor público exerçam funções que não possuem equivalência no setor privado e de que haja algumas especificidades tanto no setor público – por exemplo, melhores condições de aposentadoria – quanto no setor privado (como é o caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS), esta nota técnica realiza o exercício de comparar os salários de ambos os setores. Na análise, será considerado o fato de os trabalhadores possuírem características distintas em ambos os setores. Também serão investigados quais trabalhadores no setor público possuem maior prêmio salarial. A seção 2 contém uma revisão de literatura; a seção 3 descreve a metodologia; a seção 4 apresenta os resultados; e a seção 5, as conclusões.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A discussão a respeito da diferença de salários entre os setores públicos e privados no Brasil não é recente. Os primeiros estudos foram realizados na década de 1980 e utilizaram informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Ao contrário do senso comum da época, que considerava que os funcionários públicos possuíam uma remuneração inferior à do setor privado – conforme discutido por Belluzzo, Anuannti-Neto e Pazello (2005), os estudos de Macedo (1985) e Saldanha, Maia e Camargo (1988) registram um prêmio salarial favorável ao setor público, ao analisarem trabalhadores de empresas públicas e do setor público federal, respectivamente. Enquanto Macedo (1985) calcula o hiato salarial considerando trabalhadores com características observadas idênticas, Saldanha, Maia e Camargo (1988) não controlam o modelo por características e reconhecem que parte do diferencial deve estar associado a diferenças em características produtivas.

Os resultados de Foguel *et al.* (2000), a partir de dados da PNAD de 1995, também apontam para maior salário entre os funcionários públicos, até mesmo ao controlar o modelo pelas características observadas. Os autores ressaltam que grande parte do diferencial se deve ao fato de que os trabalhadores do setor privado são mais jovens e menos qualificados que os do setor público. Ademais, esses autores indicam que há heterogeneidade do prêmio salarial público, que chega a ser negativo ao se considerar somente a esfera municipal, além de ser bem menor nos estados da região Nordeste.

Além de o hiato salarial público-privado ser diferenciado de acordo com as regiões geográficas e as esferas de governo, o estudo de Belluzzo, Anuannti-Neto e Pazello (2005), com dados da PNAD de 2001 e controlando pelas características observadas, revela que o prêmio a favor do setor público é maior na parte inferior da distribuição de salários para todas as esferas de governo. Os autores argumentam que a visão corrente da época de que os funcionários públicos recebiam remunerações inferiores

às do setor privado devia refletir o ponto de vista daqueles com maiores salários. Também Braga (2007), com dados relativamente próximos temporalmente (PNAD de 2005), encontra evidências de que os trabalhadores com menor capital humano – indicador construído a partir da interação entre escolaridade e experiência – do setor público seriam aqueles com maior prêmio salarial. Ou seja, as evidências apresentadas tanto por Belluzzo, Anuantti-Neto e Pazello (2005) como por Braga (2007) sugerem que os indivíduos em postos de trabalhos com menor produtividade seriam menos penalizados no setor público.

Braga (2007) ainda ressalta que, entre os trabalhadores com maior escolaridade, o hiato salarial varia significativamente de acordo com o grupo ocupacional. Na área jurídica, encontram-se os maiores prêmios salariais a favor do setor público, enquanto na área de ensino o prêmio salarial seria negativo.

Ao analisarem o período 1992-2005 com dados da PNAD, Vaz e Hoffman (2007) constatarem elevação do prêmio salarial em favor do setor público, até mesmo ao controlar o modelo pelas mudanças nas características observadas dos trabalhadores. Esse resultado é corroborado em análise de dados da PNAD em período ainda mais amplo (1995-2015), feita por Tenoury e Menezes-Filho (2017).

Tenoury e Menezes-Filho (2017) indicam que houve aumento do prêmio salarial em favor do setor público em todas as esferas de governo, mas especialmente entre aqueles na esfera federal e com maior escolaridade. Contudo, há resultados heterogêneos também na variação temporal. Ao considerar a esfera municipal, a elevação foi maior entre aqueles de baixa e média instrução; por sua vez, para a estadual, os maiores aumentos foram recebidos para os grupos de média e alta escolaridade.

Lopez e Guedes (2019) apresentam uma análise salarial do funcionalismo público para uma longa série histórica, de 1986 a 2016, a partir de dados da Rais. Apesar de não controlar o modelo para características observadas, o estudo aponta que há relevantes diferenças do hiato salarial público-privado não apenas por níveis federativos de governo (federal, estadual e municipal), mas também por poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

3 METODOLOGIA

Para o cálculo do diferencial salarial entre os setores público e privado, são utilizados os microdados da PNAD Contínua; pesquisa elaborada pelo IBGE de 2012 a 2018 (IBGE, 2019). A amostra desse estudo compreende os indivíduos ocupados com 18 anos ou mais, que estão empregados com ou sem carteira assinada – ou seja, empregadores e conta própria são excluídos –, que trabalham entre vinte e setenta horas semanais. São excluídos da análise os militares, os trabalhadores do setor agrícola e os empregados domésticos. Essas restrições têm como objetivo aumentar a comparabilidade entre os trabalhadores dos setores público e privado. No entanto, vale ressaltar que, até mesmo com essas exclusões, permanecem na amostra diversos cargos públicos que não são diretamente comparáveis às ocupações no setor privado. Além das variações nas funções exercidas em seus trabalhos, também há grandes diferenças nas características desses trabalhadores, como evidenciado pela tabela 1, a seguir.

Algumas das características dos servidores públicos contribuem para explicar a existência de hiato salarial favorável aos trabalhadores públicos: ocupações, escolaridade e idade. Os servidores públicos estão mais presentes em ocupações tipicamente de nível superior (profissionais das ciências e intelectuais), 38% *vis-à-vis* 10%. Além disso, enquanto mais da metade dos servidores públicos possuem ensino superior completo (53%), cerca de 34% dos empregados no setor privado sequer apresenta ensino médio completo. Também os funcionários públicos possuem, em média, sete anos a mais de idade, o que significa maior experiência laboral. Esses atributos devem explicar, em parte, os salários mais elevados.

Por sua vez, os servidores públicos são majoritariamente mulheres (72%) e, ao comparar com o setor privado, estão proporcionalmente mais representadas em regiões menos ricas, como o Nordeste e o Norte, e em áreas não metropolitanas. Ao contrário dos atributos anteriores, estas são características que poderiam reduzir o salário no setor público, pois estão associadas à segmentação e à discriminação no mercado de trabalho. A informalidade, aqui representada pelos trabalhadores sem carteira assinada, também está relacionada a salários mais baixos. No entanto, a proporção de trabalhadores sem carteira assinada é similar em ambos os setores, o que pode indicar precarização do setor público.

Em relação aos salários, inicialmente é importante mencionar que foi considerada a variável que indica o salário mensal da ocupação principal. A tabela 1 mostra que o salário mensal no setor público chega a ter um montante que corresponde a cerca de 1,83 vezes o rendimento do setor privado. Ao considerar o salário recebido por hora, o salário do servidor torna-se um pouco mais que o dobro do setor privado. Ou seja, parte da diferença salarial – medidas em salário-hora – deve-se ao fato de que o setor público apresenta jornadas de trabalho menores, cerca de cinco horas semanais a menos.

A tabela 1 também evidencia que a maior parcela dos servidores públicos se encontra na esfera municipal (58%), seguida das esferas estadual (29%) e federal (13%). Tendo-se em vista que os estados e os municípios são os responsáveis em prover educação, saúde e segurança, e que estas são funções intensivas em mão de obra, justifica-se que esses níveis de governo possuam maior quantidade de servidores em relação ao governo federal. E o gráfico 1 mostra que há relevantes diferenças salariais, de acordo com o nível federativo do governo. O setor público federal é o que possui menor quantitativo numérico de trabalhadores; porém, apresenta o maior salário-hora, cerca de R\$ 41,05, em 2018. Enquanto isso, a média salarial na esfera estadual concerne ao montante de R\$ 26,39 e na municipal, ao de R\$ 14,17. Por sua vez, o setor privado possui média inferior a de todas as esferas (R\$ 10,11). A razão entre a média do salário-hora do setor público e a do setor privado corresponde a 2,08, o que significa que o servidor público receberia um salário um pouco maior que o dobro do empregado no setor privado. Em 2012, essa razão já estava próxima de 2, cerca de 1,97. Ao longo do período 2012-2018, houve pequena variação positiva do valor real dos salários, de 2,8% e 8,3%, nos setores privado e público, respectivamente.

Uma parte do hiato salarial observado entre os setores público e privado decorre da diferença entre os atributos produtivos dos trabalhadores. Por exemplo, o maior nível de escolaridade e experiência dos servidores públicos explica parte desse prêmio salarial favorável ao setor público. Para mensurar o quanto de fato a mais o setor público remunera, deve-se comparar trabalhadores com características similares em ambos os setores. Com o objetivo de calcular o que seria esse prêmio salarial controlado, neste estudo se comparam trabalhadores que tenham indicadores similares para: escolaridade; idade; tipo de ocupação; posse de carteira assinada; sexo; cor; residência em áreas metropolitanas; e região geográfica de moradia. A metodologia adotada é o método de decomposição Oaxaca-Blinder, utilizada também em outros estudos sobre esse tema – como Tenoury e Menezes-Filho (2017). Essa técnica possibilita decompor o diferencial salarial em uma *parte explicada* e uma *parte não explicada*. A *parte explicada* mensura quanto do diferencial deve-se a diferenças nas características observadas dos trabalhadores de ambos os setores. Por sua vez, a *parte não explicada* representa a fração do diferencial que se deve a diferenças na remuneração de um mesmo atributo pelos setores.⁷

TABELA 1
Características descritivas (2018)

	Setor privado	Setor público
Salário mensal (R\$ de 2018)	1.837,58	3.364,51
Jornada semanal	41,97	36,54
Salário-hora (R\$ de 2018)	10,37	21,50
Sem carteira (%)	21,28	21,33
Profissionais das ciências e intelectuais (%)	9,67	38,04
Técnico e profissionais de nível médio (%)	10,18	19,70
Trabalhadores de apoio administrativo (%)	14,47	16,66
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados (%)	24,40	11,88
Trabalhadores qualificados e operários (%)	8,35	0,94
Operadores de instalações e máquinas (%)	18,25	4,01
Trabalhadores de limpeza (%)	5,10	6,47
Trabalhadores elementares (%)	9,58	2,30
Idade	35,68	42,82
Homens (%)	59	38
Branco (%)	46,42	48,34
Ensino fundamental incompleto (%)	18,03	7,67
Ensino fundamental completo (%)	8,34	3,39
Ensino médio incompleto (%)	7,33	1,96
Ensino médio completo (%)	41,88	25,81
Ensino superior incompleto (%)	7,80	7,84
Ensino superior completo (%)	16,61	53,32

(Continua)

7. Vale ainda mencionar que a variável explicada do modelo é o logaritmo neperiano do salário-hora, e que, para a decomposição, foi considerada como referência a equação de ambos os setores conjuntamente.

(Continuação)

	Setor privado	Setor público
Áreas metropolitanas (%)	45,44	35,04
Região Norte (%)	5,63	10,36
Região Nordeste (%)	19,22	27,97
Região Sudeste (%)	49,97	37,93
Região Sul (%)	17,35	14,12
Região Centro-Oeste (%)	7,83	9,62
Esfera federal (%)	-	12,54
Esfera estadual (%)	-	29,24
Esfera municipal (%)	-	58,22
Número de observações	66.274	22.022

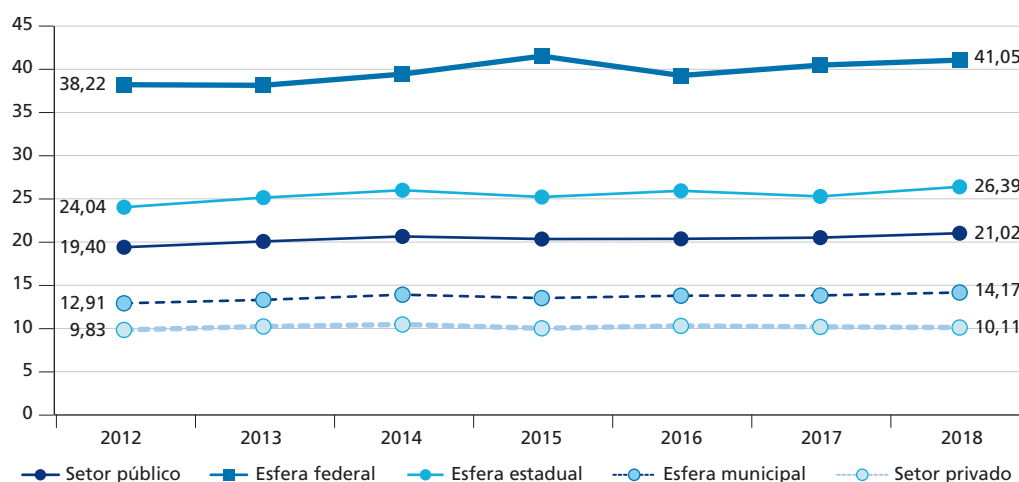
Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

Evolução do salário-hora (2012-2018)

(Em R\$ de 2018)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

4 RESULTADOS

4.1 Total e por esferas de governo

A avaliação dos diferenciais por esferas de governo indica claramente a heterogeneidade entre os chamados prêmios salariais controlados. Em 2018, como já apontado, o prêmio salarial dos ocupados do setor público era de 39% – ou, alternativamente, 0,327 ponto de *log* – diante do salário-hora médio dos empregados do setor privado. Quando se analisam os prêmios segundo os níveis de governo, fica evidente a diferença entre os prêmios. Dessa forma, o percentual no nível federal alcança 135%, *grossa modo*, o dobro do nível estadual, com o relativo aos municípios sendo tão somente 18%.

A tabela 2 mostra os valores do logaritmo neperiano do salário-hora por esfera e as diferenças entre público e privado; revela também os coeficientes relativos ao diferencial explicado pelas características dos trabalhadores, dos postos de trabalho e das discriminações de sexo e raça, bem como ao diferencial não explicado (o chamado prêmio salarial controlado). Vale notar que, do diferencial salarial entre o setor público e o privado para o universo de trabalhadores selecionados – isto é, com os filtros aplicados para a melhor apuração dos determinantes da diferença salarial –, a parte explicada em decorrência dos atributos das ocupações e outra decorrente da discriminação positiva para os trabalhadores do setor público são, *grosso modo*, semelhantes. Efetivamente, a parte explicada concerne a 44,5% do diferencial salarial, enquanto o prêmio salarial é responsável pelos restantes 55,5%. E aqui se observam diferenças entre os níveis de governo, com a parcela explicada sendo inferior na esfera federal diante dos níveis estadual e municipal. Concretamente, enquanto na esfera federal a discriminação pró-funcionalismo responde por quase dois terços do diferencial salarial, nas outras esferas o prêmio diz respeito a menos de 60% do diferencial salarial. Assim, no nível federal, os diferenciais são maiores, e a parte não explicada é a de maior importância.

TABELA 2

Diferencial salarial público-privado (2018)

Esfera	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado (%)
	Público	Privado	Diferença	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	
Federal	3,410	2,086	1,324	0,469	35,4	0,854	64,6	135
	0,016	0,002	0,016	0,007		0,015		
Estadual	2,973	2,086	0,887	0,365	41,2	0,521	58,8	68
	0,009	0,002	0,010	0,006		0,009		
Municipal	2,383	2,086	0,297	0,129	43,3	0,168	56,7	18
	0,005	0,002	0,006	0,004		0,005		
Setor público	2,675	2,086	0,589	0,262	44,5	0,327	55,5	39
	0,005	0,002	0,006	0,004		0,005		

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

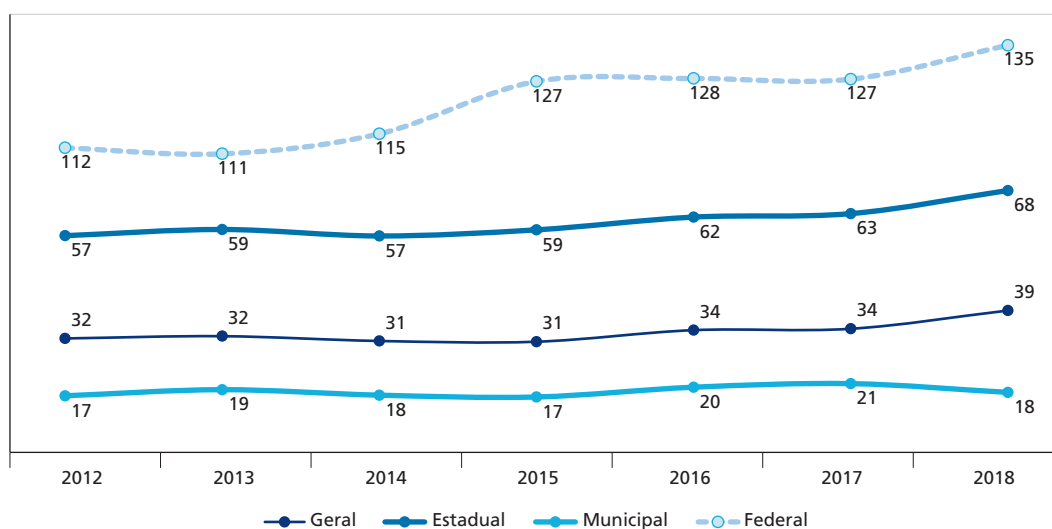
Elaboração dos autores.

O comportamento do diferencial salarial entre o setor público e o privado não decorrente de diferenças nos atributos dos trabalhadores e de seus postos de trabalho no período 2012-2018 encontra-se ilustrado no gráfico 2. Apresenta-se a evolução do prêmio por nível de governo, explicitando heterogeneidade também nessa evolução. O prêmio – considerando-se a totalidade do funcionalismo – cresceu no período em 7 pontos percentuais, alcançando quase 40% em 2018, sendo que o crescimento se deveu ao comportamento da esfera federal e estadual. Na verdade, no nível federal, chama atenção o salto entre 2014 e 2015 e no último ano. Por sua vez, no caso do funcionalismo estadual, o ganho concentra-se em 2018. Os municípios apresentam outra situação, com o prêmio ficando estável, situando-se no patamar de 20%.

GRÁFICO 2

Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por nível de governo (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

4.2 Níveis de escolaridade

Variável-chave na definição dos rendimentos das pessoas assalariadas, a escolaridade mostra-se responsável, também, pela heterogeneidade que o prêmio salarial comporta. Como se pode verificar na tabela 3, o prêmio salarial é maior entre os mais escolarizados, reduzindo-se à medida que se diminui o nível de instrução. Destaca-se, ademais, que a parte explicada do diferencial salarial entre os funcionários públicos e os trabalhadores do setor privado é muito reduzida entre os de menor escolaridade perante os de maior nível de escolaridade. Efetivamente, entre os trabalhadores com ensino fundamental, quase todo o diferencial se deve ao prêmio, enquanto, entre os com médio completo ou mais escolarizados, a parte explicada é de um quarto do diferencial.

Chama atenção que o prêmio salarial é sempre superior entre os funcionários da esfera federal, que, ademais, não apresenta diferenças segundo a escolaridade. As variações segundo o grau de instrução situam-se nos funcionários dos entes subnacionais, com os maiores prêmios localizando-se no nível intermediário de escolaridade.

TABELA 3

Diferencial salarial público-privado por escolaridade (2018)

Nível educacional	Esfera	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado
		Público	Privado	Diferença	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	
Ensino fundamental	Geral	2,150	1,900	0,250	0,012	4,9	0,237	95,1	26,8
		0,024	0,006	0,024	0,012		0,024		
	Federal	2,672	1,900	0,772	0,076	9,8	0,697	90,2	100,7
		0,125	0,006	0,125	0,040		0,117		
	Estadual	2,305	1,900	0,405	0,007	1,7	0,398	98,3	48,9
		0,051	0,006	0,051	0,018		0,051		
Ensino médio	Municipal	2,058	1,900	0,158	0,000	0,0	0,158	100,0	17,1
		0,025	0,006	0,025	0,013		0,025		
	Geral	2,454	2,010	0,444	0,082	18,4	0,362	81,6	43,6
		0,015	0,004	0,016	0,008		0,015		
	Federal	2,878	2,010	0,868	0,168	19,4	0,699	80,6	101,3
		0,046	0,004	0,046	0,016		0,042		
Ensino superior	Estadual	2,601	2,010	0,590	0,095	16,1	0,495	83,9	64,1
		0,027	0,004	0,027	0,011		0,025		
	Municipal	2,244	2,010	0,233	0,028	12,1	0,205	87,9	22,7
		0,017	0,004	0,017	0,009		0,016		
	Geral	3,175	2,652	0,523	0,131	25,0	0,392	75,0	48,1
		0,011	0,008	0,014	0,008		0,013		
Ensino superior	Federal	3,565	2,652	0,913	0,207	22,7	0,706	77,3	102,6
		0,024	0,008	0,025	0,013		0,023		
	Estadual	3,208	2,652	0,555	0,118	21,3	0,437	78,7	54,8
		0,017	0,008	0,019	0,011		0,018		
	Municipal	2,874	2,652	0,222	0,075	33,7	0,147	66,3	15,8
		0,016	0,008	0,018	0,011		0,018		

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

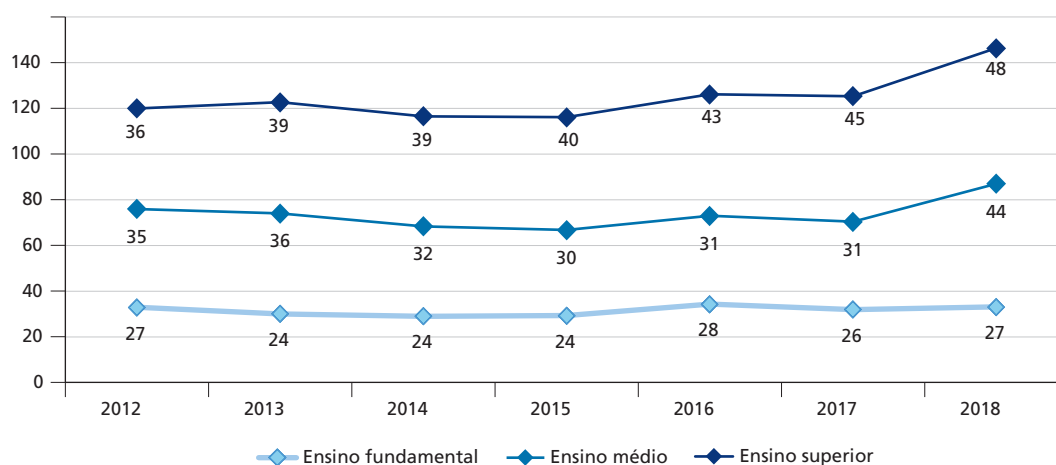
Elaboração dos autores.

Vale notar que os prêmios de 2018 para o ensino superior e o médio superaram em muito o observado nos anos anteriores, como mostra o gráfico 3, com o prêmio relativo aos ocupados com ensino fundamental ou menos preservando-se em patamar relativamente baixo.

GRÁFICO 3

Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por escolaridade (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

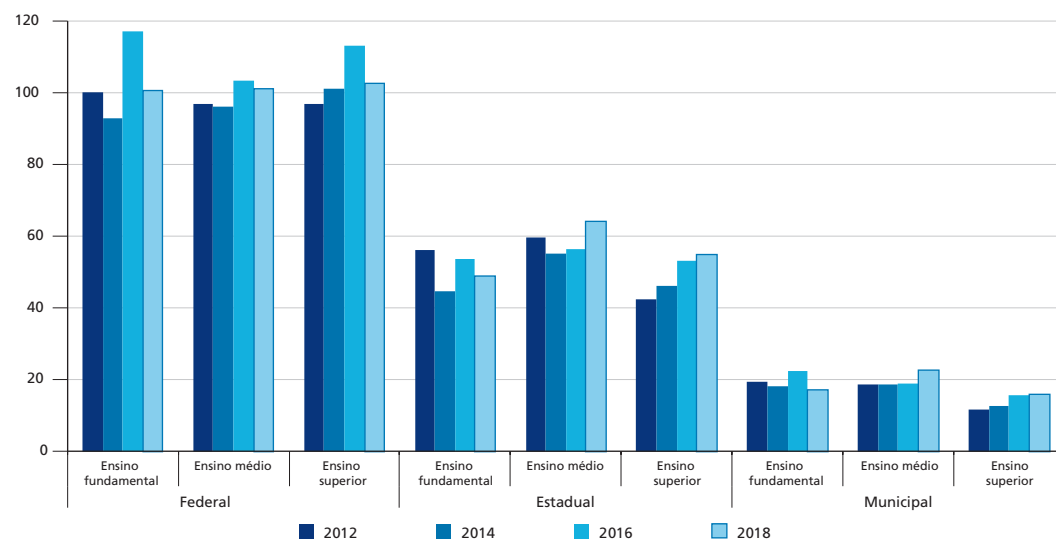
Elaboração dos autores.

O gráfico 4 traz o comportamento do prêmio salarial segundo níveis de governo e por grau de instrução. No nível federal, nota-se comportamento errático com os valores preservando-se ao redor de 100%, enquanto na esfera estadual, para as escolaridades maiores, há um movimento de crescimento do prêmio, o que se percebe, também, para os funcionários públicos municipais.

GRÁFICO 4

Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por escolaridade e por nível de governo

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

4.3 Ocupações

Talvez o recorte que mais evidencia a heterogeneidade no setor público, além das esferas de governo, sejam as diferentes ocupações. Observa-se que, para boa parte das ocupações, o prêmio salarial está abaixo de 30%; em alguns casos, é inclusive negativo, enquanto elevados prêmios se concentram em algumas carreiras. Na tabela 4, são apresentados os diferenciais salariais público-privado por grupos ocupacionais.

Entre os diferentes grupos ocupacionais, o maior prêmio salarial encontra-se entre os trabalhadores de apoio administrativo, que alcança 43,3% – ou, alternativamente, 0,360 ponto de *log* –, principalmente devido aos escriturários. E, com exceção dos trabalhadores de serviços, vendedores e comércio, todos os demais grupos apresentam prêmio salarial abaixo de 30%, sendo apenas 8% entre os trabalhadores qualificados da indústria e da construção civil.

No gráfico 5, mostra-se a evolução do prêmio salarial controlado por grupos ocupacionais entre 2012 e 2018. O gráfico revela que – com exceção dos operadores de máquinas e instalação e trabalhadores de limpeza de edifícios – os prêmios salariais aumentaram após a crise de 2014, tendo sido tal crescimento relativamente maior entre profissionais de nível superior e trabalhadores elementares.

TABELA 4

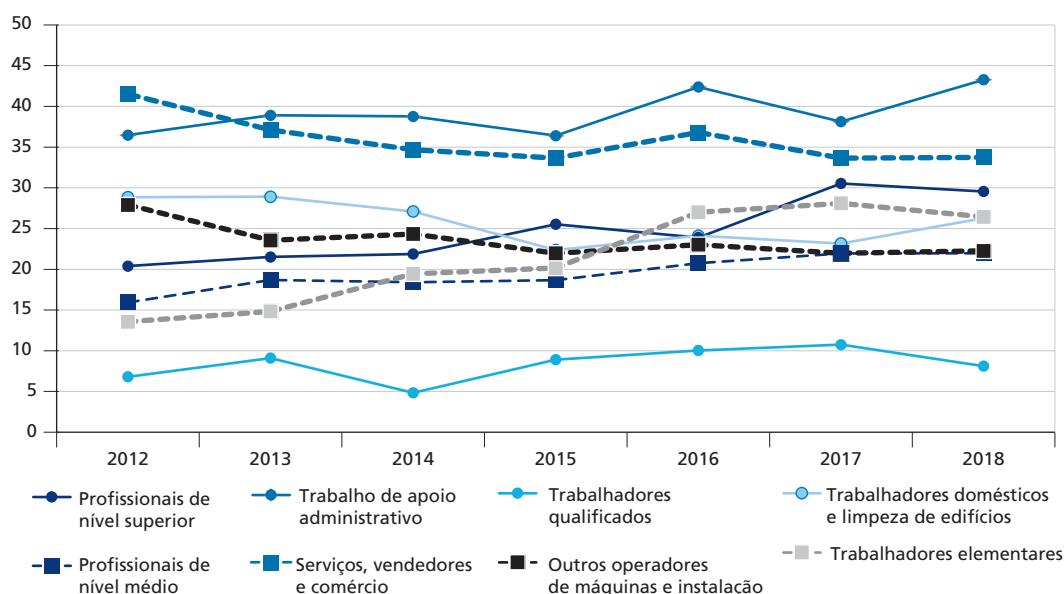
Diferencial salarial público-privado por grupos ocupacionais (2018)

Grupo ocupacional	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado (%)
	Público	Privado	Diferença	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	
Profissionais de nível superior	3,056	2,810	0,246	-0,013	-5,3	0,259	105,3	29,6
	0,008	0,010	0,013	0,008		0,012		
Profissionais de nível médio	2,604	2,374	0,229	0,031	13,4	0,199	86,6	22,0
	0,013	0,007	0,015	0,010		0,013		
Trabalho de apoio administrativo	2,555	2,051	0,505	0,145	28,7	0,360	71,3	43,3
	0,011	0,005	0,012	0,008		0,011		
Serviços, vendedores e comércio	2,238	1,898	0,340	0,049	14,5	0,291	85,5	33,7
	0,013	0,004	0,013	0,008		0,011		
Trabalhadores qualificados	2,167	2,029	0,138	0,060	43,5	0,078	56,5	8,1
	0,039	0,007	0,039	0,024		0,033		
Outros operadores de máquinas e instalação	2,282	2,019	0,263	0,062	23,5	0,201	76,5	22,3
	0,018	0,004	0,019	0,011		0,017		
Trabalhadores domésticos e limpeza de edifícios	1,978	1,768	0,210	-0,023	-11,0	0,233	111,0	26,3
	0,010	0,006	0,011	0,008		0,012		
Trabalhadores elementares	1,953	1,715	0,239	0,004	1,7	0,235	98,3	26,4
	0,020	0,006	0,021	0,013		0,019		

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Prêmio salarial controlado por grupos ocupacionais (2012-2018)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

Entretanto, até mesmo nesses grupos ocupacionais, a heterogeneidade é elevada. Por exemplo, entre os profissionais de nível médio, os maiores prêmios salariais concentram-se nas carreiras jurídicas, nos agentes da administração tributária, nos inspetores de polícia, bem como nos detetives e policiais. Esse prêmio é bastante reduzido, por exemplo, entre profissionais de nível médio da saúde e afins. Na tabela 5, desagregamos o diferencial salarial público-privado nas ocupações de nível superior.

A tabela revela que os altos prêmios salariais estão concentrados nos profissionais do direito e entre os especialistas em organização da administração pública e de empresas (prêmios de 103% e 86%, respectivamente). O diferencial é elevado também entre os profissionais de tecnologia da informação e comunicações – TIC (prêmio de 62%); contudo, esse diferencial é superestimado com a exclusão dos trabalhadores por conta própria, pois – entre os profissionais de TIC – os que fazem atividades por conta própria possuem média salarial próxima dos funcionários públicos. Nas demais ocupações de nível superior, os prêmios salariais são mais reduzidos, sendo inclusive negativo entre os profissionais da saúde.

No gráfico 6, detalha-se a evolução do diferencial salarial público privado para os profissionais de nível superior entre 2012 e 2018. O comportamento da evolução do diferencial é bastante diversificado, tendo subido consideravelmente entre os profissionais de TIC e entre os professores do ensino médio, e se reduzido em outras ocupações, notadamente entre os outros profissionais do ensino.

TABELA 5

Diferencial salarial público-privado por profissionais das ciências e intelectuais (2018)

Grupo ocupacional (profissionais de nível superior)	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado
	Público	Privado	Diferença	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	
Profissionais das ciências e da engenharia	3,722	3,214	0,508	0,197	38,7	0,312	61,3	37
	0,042	0,029	0,052	0,032	-	0,051	-	-
Profissionais da saúde (não médicos)	3,943	3,985	-0,042	-0,008	-18,6	-0,034	-81,4	-3
	0,040	0,063	0,075	0,031	-	0,074	-	-
Médicos	3,101	2,820	0,281	0,016	5,6	0,265	94,4	30
	0,022	0,019	0,029	0,016	-	0,029	-	-
Professores do ensino médio	3,798	3,455	0,343	-0,032	9,4	0,375	109,4	46
	0,034	0,047	0,058	0,029	-	0,054	-	-
Professores universitários	2,890	2,579	0,311	0,018	5,7	0,293	94,3	34
	0,008	0,018	0,019	0,010	-	0,019	-	-
Outros profissionais do ensino	2,881	2,660	0,222	0,057	25,6	0,165	74,4	18
	0,027	0,039	0,047	0,033	-	0,047	-	-
Especialistas em organização da administração pública e de empresas	3,765	2,860	0,905	0,195	21,6	0,709	78,4	103
	0,044	0,018	0,048	0,025	-	0,046	-	-
Profissionais de TIC	3,711	3,168	0,543	0,063	11,6	0,480	88,4	62
	0,073	0,033	0,080	0,040	-	0,078	-	-
Profissionais em ciências sociais e culturais	3,023	2,842	0,181	-0,006	3,2	0,187	103,2	21
	0,034	0,038	0,051	0,033	-	0,047	-	-
Profissionais do direito	3,925	2,994	0,931	0,309	33,2	0,622	66,8	86
	0,045	0,044	0,063	0,044	-	0,065	-	-

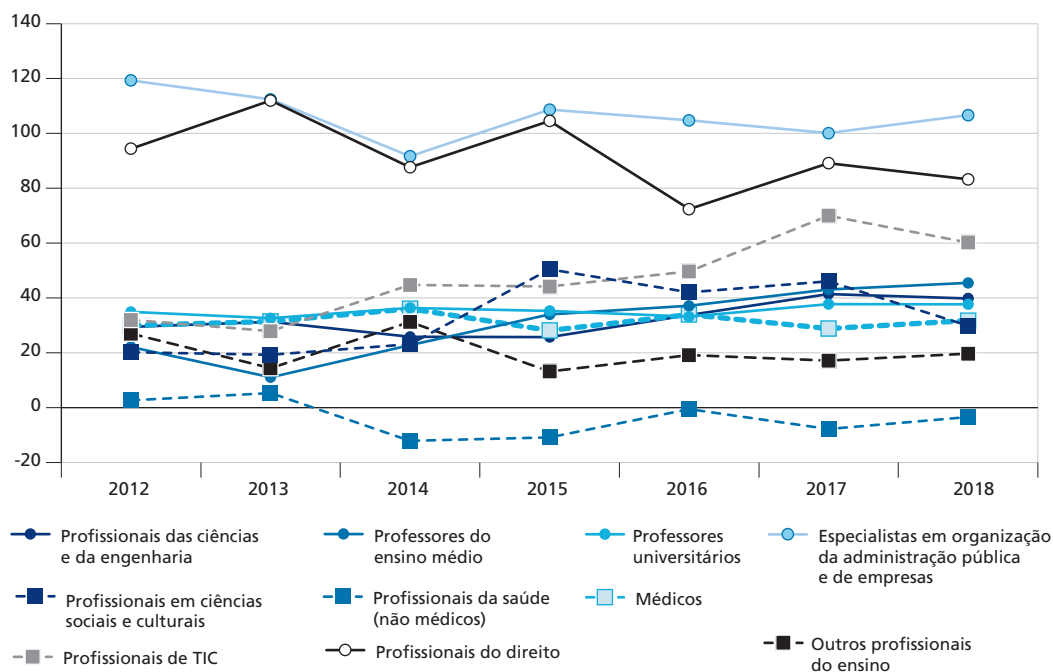
Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

Prêmio salarial controlado por grupos ocupacionais de nível superior (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

5 CONCLUSÕES

No contexto atual, o gasto com o funcionalismo público é frequentemente apontado como excessivo e como uma das despesas a ser reduzida em todos os níveis de governo. Tendo-se em vista que se considera que não há número excessivo de servidores (Banco Mundial, 2017) e que o aumento do quantitativo de servidores nas últimas décadas ocorreu nas esferas estaduais e municipais, devido à expansão dos serviços de educação e saúde (Lopez e Guedes, 2019), o principal argumento nesse debate é a remuneração excessivamente alta que os servidores públicos receberiam.

Esta nota técnica corrobora alguns achados anteriores de que parte do hiato salarial favorável ao setor público se deve a diferenças nas características observadas. Notadamente, os servidores públicos apresentam maiores níveis de escolaridade, são mais velhos – isto é, possuem maior experiência – e estão em ocupações com maior produtividade.

Ainda assim, até mesmo ao controlar por características, os servidores públicos recebem maior remuneração pelos mesmos atributos. No entanto, é importante perceber que há grande variação entre os servidores. Notadamente, são os servidores da esfera federal, aqueles com maior escolaridade (nível superior), e os servidores em ocupações associadas à administração pública e à área jurídica os que apresentam maior prêmio salarial, ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características observadas similares.

Considerando-se essa heterogeneidade na distribuição do prêmio salarial do funcionalismo público, propostas de ajustes paramétricos com vistas a reduzir ou eliminar tal distinção podem ter efeitos pouco expressivos na desigualdade e negativos no crescimento econômico – via redução da demanda de bens e serviços. Há sim de se analisar mudanças considerando esferas e carreiras de modo discriminado e, assim, conseguir ampliar os ganhos redistributivos com efeitos fiscais ainda importantes.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017.
- BELLUZZO, W.; ANUANTTI-NETO, F.; PAZELLO, E. T. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 23, 2005.
- BRAGA, B. G. Capital humano e o diferencial de salários público-privado no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói: Anpec, 2007. p. 1-15.
- FOGUEL, M. N. *et al.* The public-private wage gap in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 54, n. 4, p. 433-472, 2000.
- FRAGA NETO, A. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. **Novos Estudos**, ed. 115, v. 38, n. 3, p. 613-634, set./dez. 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: primeira entrevista (2012-2018). Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/yJTqD>>.
- LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: atlas do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 39, n. 4, p. 437-448, 1985.
- SALDANHA, R.; MAIA, R.; CAMARGO, J. M. **Emprego e salário no setor público federal**. Brasília: MTb, 1988.
- TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. **A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil**. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29).
- VAZ, D. V.; HOFFMAN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- HOLANDA, A. L. N. **Diferencial de salários entre os setores público e privado**: uma resenha da literatura. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. 39 p. (Texto para Discussão, n. 1457).

RENDIMENTOS E JORNADAS DE TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE POR ORIENTAÇÃO SEXUAL¹

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa²

Carolina Lopes de Carvalho Vital³

Felipe Mendonça Russo⁴

Joana Simões Costa⁵

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem havido um crescente debate sobre políticas públicas associadas à homofobia e à população LGBTI⁶ no Brasil. Iniciativas com o intuito de proibir a discriminação contra minorias sexuais ou, em sentido inverso, de dificultar a proteção de direitos civis com base na orientação sexual e identidade de gênero têm sido discutidas em todos os âmbitos da sociedade. Um marco deste debate foi o reconhecimento, em junho de 2019, por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), de que a homofobia passasse a ser punida pela lei de racismo (Lei nº 7.716/1989), que dispõe sobre crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.⁷

Apesar de amplamente discutida em outras áreas acadêmicas, há ainda uma escassez de estudos econômicos sobre a discriminação por orientação sexual no Brasil. Em particular, as evidências disponíveis para o mercado de trabalho sugerem que homens e mulheres homossexuais têm maiores rendimento e nível de escolaridade do que homens e mulheres heterossexuais (Suliano *et al.*, 2016; Silva e Santos, 2015; Casari, Monsueto e Duarte, 2014). Silva e Santos (2015) sugerem que a diferença da jornada semanal de trabalho no mercado entre homens heterossexuais (42 horas) e homens homossexuais (41 horas) é ínfima, enquanto as mulheres homossexuais (40 horas

1. Os autores agradecem a colaboração de Gabriela Carolina Rezende Padilha no processamento dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e professora no Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Rio de Janeiro (Ibmec-RJ).

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

4. Pesquisador do PNPD na Disoc/Ipea.

5. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

6. Sigla utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para designar parcela da população formada por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais. Disponível em: <<https://is.gd/oCmPkM>>.

7. O STF entendeu que houve omissão inconstitucional do Congresso Nacional por não editar lei que criminalize atos de homofobia e de transfobia. Vale destacar também o reconhecimento, em 2011, pelo STF, da união civil entre pessoas do mesmo sexo.

semanais) têm uma jornada superior em relação às heterossexuais (37 horas semanais).⁸ O único dos estudos sobre o tema que não utiliza dados do Censo Demográfico 2010 como fonte de dados tem como base um experimento social realizado na contratação de homens homossexuais e heterossexuais no mercado de trabalho da cidade de São Paulo (Garcia, 2017). O principal resultado deste estudo sugere a existência de discriminação de homens associados a homossexuais ou identificados como homossexuais, o que demonstra um efeito negativo para esses trabalhadores em um contexto de maior incerteza sobre o nível de produtividade desse indivíduo.

No âmbito internacional, as evidências são mais bem estabelecidas no que diz respeito à discriminação de homens e mulheres por orientação sexual no mercado de trabalho. Em termos de salários, a grande maioria dos indícios sugere que homens homossexuais ganham menos do que homens heterossexuais, e, no caso das mulheres, as diferenças por orientação sexual são de baixa magnitude ou favoráveis às mulheres homossexuais (Badgett, 1995; Plug e Berkout, 2004; Black, Sanders e Taylor, 2007; Ahmed e Hammarsted, 2010; Mize, 2016; Aksoy, Carpenter e Frank, 2018; Drydakís, 2019).⁹ Diferenças no acúmulo de capital humano, nos arranjos familiares, além de questões envolvendo normas sociais, identidade de gênero (vinculadas aos estereótipos sociais) e preconceito são algumas das razões encontradas para explicar os diferenciais de rendimentos entre heterossexuais e homossexuais (Klawitter, 2014; Mize, 2016; Drydakís, 2019).¹⁰

Este trabalho tem como objetivo investigar o diferencial dos rendimentos e das jornadas de trabalho remunerado e não remunerado a partir da orientação sexual (heterossexual e homossexual) de mulheres e homens no Brasil. Em particular, procura-se identificar quais são os principais determinantes dos diferenciais salariais, por meio da decomposição Oaxaca-Blinder. A análise empírica desenvolvida tem como base os microdados da PNAD Contínua, elaborada pelo IBGE de 2012 a 2018 (IBGE, 2019a; 2019b).

Além desta introdução, esta nota está organizada da seguinte forma: a seção 2 descreve a base de dados e apresenta algumas estatísticas descritivas. A seção 3 apresenta uma análise comparativa do trabalho (remunerado e não remunerado) entre homossexuais e heterossexuais no Brasil. A seção 4 apresenta a decomposição dos diferenciais de rendimentos do trabalho. Por fim, a seção 5 é dedicada às conclusões finais. O apêndice A apresenta uma breve descrição da metodologia Oaxaca-Blinder e o apêndice B, uma tabela que suporta os resultados desta nota.

8. Todos os três estudos citados sobre discriminação por orientação sexual no mercado de trabalho brasileiro tiveram como base o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), que incluiu no questionário a opção de o cônjuge da pessoa responsável pelo domicílio ser do mesmo sexo.

9. E, na mesma linha que Garcia (2017), experimentos conduzidos a determinados mercados de trabalho sugerem discriminação de homossexuais nas chances de contratação ou de conseguir um emprego (Drydakís, 2009; 2011; Weichselbaumer, 2000).

10. Com relação à questão de arranjos familiares, por exemplo, as diferenças salariais podem ser explicadas em função da maior probabilidade de heterossexuais terem filhos. Mulheres heterossexuais, por exemplo, teriam uma penalidade salarial em virtude da maternidade se comparadas com as homossexuais; os homens heterossexuais teriam um prêmio salarial em virtude da paternidade (Mize, 2016).

2 BASE DE DADOS E ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

A escassez de informações sistemáticas sobre orientação sexual é uma das principais limitações para as pesquisas sobre o tema (Casari, Monsueto e Duarte, 2014; Black, Sanders e Taylor, 2007). Na prática, são quatro os métodos utilizados em pesquisas para identificar a orientação sexual da população (Ahmed e Hammarsted, 2010), conforme a seguir descrito.

- 1) O informante da pesquisa autodeclara sua orientação sexual – em geral, as poucas pesquisas existentes são pouco representativas.
- 2) Método em que os informantes de uma pesquisa se classificam como homossexuais com base na frequência de relações sexuais com parceiros do mesmo sexo – um erro de classificação pode ser inevitável, neste caso, na medida em que uma pessoa bissexual pode ser classificada como homossexual, por exemplo.
- 3) Pessoas são classificadas como homossexuais quando coabitam com pessoas do mesmo sexo – novamente, este método está sujeito a erro de classificação, na medida em que heterossexuais podem ser classificados como homossexuais. Casari, Monsueto e Duarte (2014) dão o exemplo em que dois estudantes heterossexuais coabitantes em um domicílio seriam classificados como homossexuais.
- 4) Pessoas são classificadas como homossexuais quando coabitam com pessoas do mesmo sexo e formam uma família – a limitação deste método é a de que, como se considera apenas casais que coabitam, a amostra não é aleatória e não representativa da população de homossexuais, na medida em que não se consideram pessoas solteiras.¹¹ Ainda que tenha suas limitações, este último método de coleta de dados é considerado o mais preciso em termos de coleta de informações sobre a orientação sexual da população.

A base de dados utilizada para esta nota tem como fonte os microdados da PNAD Contínua. De abrangência nacional, a PNAD Contínua fornece informações demográficas, de trabalho, socioeconômicas, além das características dos domicílios onde os entrevistados residem. A forma de coleta de informações da pesquisa consiste em cinco entrevistas domiciliares, feitas em trimestres consecutivos, sendo que as entrevistas da primeira e da quinta visita contêm questionários maiores.¹² Para esta nota, são utilizadas duas amostras da PNAD Contínua: *i*) a primeira baseada nos microdados da primeira visita; e *ii*) a segunda baseada nos microdados da quinta visita.

A necessidade de usar duas amostras diferentes se dá por duas razões. Primeiro, o questionário da base da quinta visita contém perguntas sobre o trabalho não remunerado, dedicado aos afazeres domésticos e aos cuidados de outro membro do domicílio, de particular interesse para nossa análise. Além disso, as bases contêm dados de apenas uma entrevista, o que impede que nossas estatísticas estejam contando os mesmos casais

11. Mize (2016) chama a atenção para a visão binária em relação à orientação sexual adotada pela maior parte dos estudos sobre o tema. Ao tratar todas as minorias sexuais (LGBTIs) como um grupo homogêneo não heterossexual, uma análise de impacto da discriminação por orientação sexual no mercado de trabalho pode ficar comprometida e enviesada. Para uma análise das diferenças salariais entre bissexuais e heterossexuais, ver Mize (2016) e Aksoy e Carpenter (2018).

12. Mais especificamente: *i*) habitação (primeira visita); *ii*) características gerais dos moradores (primeira visita); *iii*) informações adicionais da força de trabalho (primeira visita); *iv*) outras formas de trabalho – afazeres domésticos, cuidados de pessoas, produção para o próprio consumo e trabalho voluntário (quinta visita); *v*) trabalho de crianças e adolescentes (quinta visita); *vi*) rendimentos de outras fontes (primeira e quinta visitas).

diversas vezes ao longo do tempo. Finalmente, optamos por usar preferencialmente a base da primeira visita quando não estivermos analisando o trabalho não remunerado, já que esta está disponível de 2012 a 2018, enquanto os dados de quinta visita estão disponíveis apenas de 2016 a 2018. Em nossas análises para o resto da nota, estará explícita qual base está sendo usada.

Da mesma forma que o Censo Demográfico 2010, a PNAD Contínua inclui no questionário a opção explícita de o cônjuge da pessoa responsável pelo domicílio ser do mesmo sexo.¹³ Assim, esta nota define como casais heterossexuais aqueles cuja pessoa de referência mora com um cônjuge de sexo diferente e como casais homossexuais aqueles cuja pessoa de referência mora com cônjuge do mesmo sexo, procedimento semelhante ao adotado nos estudos brasileiros sobre o tema. Vale a pena destacar que nossa definição não consegue identificar todos os indivíduos, na amostra, que têm orientação sexual homossexual, e, sim, apenas aqueles que coabitam com seus parceiros.

Na base de dados da primeira entrevista, nossa amostra final consiste em aproximadamente 95 mil homens heterossexuais e o mesmo número de mulheres heterossexuais por ano. Homens e mulheres homossexuais passam de 86 e 130, respectivamente, em 2012, para 234 e 366, respectivamente, em 2018. A base da quinta visita, que contém os dados de afazeres domésticos, está disponível apenas para o período de 2016 a 2018. A amostra final utilizada para o período é, na média dos três anos, composta por 95.479 homens heterossexuais e por um número igual de mulheres e 174 homens homossexuais e 248 mulheres homossexuais por ano.

A tabela 1 apresenta algumas estatísticas descritivas para mulheres e homens, distribuídas por orientação sexual, para o período de 2012 a 2018. De forma resumida, a tabela revela que casais homossexuais são, em média, mais jovens, mais urbanos, têm menos filhos e, em alguns períodos, são mais escolarizados e possuem maior renda em relação aos casais heterossexuais. Essas diferenças são maiores entre os homens do que entre as mulheres. Os homens homossexuais são, em média, mais brancos, mais escolarizados e possuem maior renda em todo o período. A heterogeneidade encontrada nas características que afetam o rendimento e a jornada de trabalho estimula uma análise mais detalhada da diferença desses indicadores entre casais do mesmo sexo e de sexo diferente, o que será feito na seção 4.

13. Opção "3 – Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo" da variável V2005. Nesse caso, a pessoa de referência e seu cônjuge são considerados como um casal homossexual.

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Idade														
Homossexuais	36,5*	36,9*	35,9*	36,0*	35,0*	36,9*	34,2*	35,5*	36,7*	34,1*	35,9*	37,2*	35,7*	35,7*
Heterossexuais	43,1*	46,7*	43,2*	46,7*	43,5*	47,0*	43,7*	47,2*	44,0*	47,4*	44,1*	47,6*	44,7*	48,0*
Raça/cor (% brancos)														
Homossexuais	60,3	61,1	54,2	58,0	43,3	65,5*	48,7	56,1	49,1	61,5*	38,6	60,7*	45,7	56,2*
Heterossexuais	49,9	47,9	49,1	47,3	49,0	47,3*	48,6	46,8	46,6	45,4*	45,9	45,0*	45,5	44,4*
Ensino superior completo (%)														
Homossexuais	31,8*	30,5*	25,6*	38,4*	28,7*	49,7*	21,3	48,0*	22,2	52,7*	23,6	50,8*	25,2	44,7*
Heterossexuais	12,4*	10,2*	12,7*	10,6*	14,1*	11,5*	14,9	12,2*	16,0	13,0*	16,3	13,1*	18,1	14,1*
Renda familiar <i>per capita</i> (R\$)														
Homossexuais	1.570,5	2.850,8*	2.167,2*	3.529,8*	1.775,0*	2.816,3*	1.430,5	3.349,7*	1.819,9	3.328,9*	1.664,6	3.921,3*	4.599,0	3.465,6*
Heterossexuais	991,7	991,7*	1.066,3*	1.066,3*	1.170,3*	1.170,3*	1.232,5	1.232,5	1.345,8	1.345,8*	1.393,9	1.393,9*	1.512,1	1.512,1*
Presença de filhos (%)														
Homossexuais	38,9*	6,5*	35,9*	8,8*	36,8*	1,0*	34,5*	0,9*	35,4*	2,5*	25,4*	7,9*	34,0*	5,1*
Heterossexuais	73,5*	73,5*	72,6*	72,6*	71,4*	71,4*	70,8*	70,8*	69,9*	69,9*	69,8*	69,8*	68,4*	68,4*
Residente em áreas urbanas (%)														
Homossexuais	99,6*	100,0*	98,9*	96,3*	97,4*	96,7*	96,4*	95,5*	97,3*	96,8*	94,6*	98,4*	97,7*	98,9*
Heterossexuais	83,7*	83,7*	83,2*	83,2*	84,3*	84,3*	84,2*	84,2*	84,4*	84,4*	84,6*	84,6*	84,4*	84,4*

Fonte: PNAD Contínua (2012-2018).

Elaboração dos autores.

Nota: * Indica que a diferença entre casais do mesmo sexo e de sexo diferente é significativa ao nível de 95%.

Uma análise intertemporal da tabela 1 mostra que a idade média dos homossexuais (homens e mulheres) está em torno dos 35 anos, enquanto a dos heterossexuais varia entre 43 e 48 anos. É possível que estejamos capturando um efeito de coorte, em que gerações mais recentes se sentem mais à vontade em divulgar sua situação para o entrevistador. Quanto à cor ou à raça reportada, não observamos diferenças significativas entre mulheres lésbicas e heterossexuais. Já entre os homens, há uma maior proporção de homens gays brancos em relação aos heterossexuais.

Quanto à escolaridade, entre os homossexuais, há maior proporção de indivíduos com algum ensino superior em relação aos heterossexuais, tanto para os homens quanto para as mulheres. Entretanto, para estas, apenas nos anos iniciais (de 2012 a 2014), essa diferença, favorável às lésbicas, pode ser considerada significativa. A redução desse indicador para casais lésbicos, ao longo do tempo, não necessariamente indica uma piora da escolaridade desse grupo, pois pode ser uma consequência do aumento do número de casais desse tipo em nossa amostra nos períodos mais recentes, capturando, assim, um corte mais heterogêneo dessa população. Para os homens, a diferença de escolaridade entre homossexuais e heterossexuais é considerável: acima de 20 pontos percentuais (p.p.) para todo o período.

A renda domiciliar *per capita* dos casais homossexuais é superior à dos heterossexuais ao longo de todo o período, apesar de ser maior entre homens do que entre mulheres. Para estas, apenas em 2013 essa diferença pode ser considerada como significativa. Vale destacar que o valor atípico desta variável em 2018 se deve à entrada na amostra de um casal de lésbicas em que ambas recebiam mais de R\$ 90 mil mensais. Já a diferença entre os homens homossexuais e os heterossexuais é significativa em todo o período, um resultado certamente associado a maior escolaridade estimada para os casais de homens gays.

Os casais heterossexuais apresentam taxa de presença de filhos consideravelmente maiores que casais homossexuais, o valor para os primeiros fica acima de 80% por todo o período. Ainda assim, vale destacar que entre os casais homossexuais observamos uma diferença entre casais de mulheres e de homens: para o primeiro grupo, estimamos taxas em torno de 30%, enquanto para o segundo grupo esse indicador não é bem capturado pela pesquisa. E, finalmente, casais homossexuais são mais urbanos em relação aos casais heterossexuais em todos os anos.

3 TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO E ORIENTAÇÃO SEXUAL

3.1 Trabalho remunerado

A tabela 2 apresenta os principais indicadores do mercado de trabalho por orientação sexual para o Brasil entre 2012 e 2018. Esta tabela revela que os homossexuais têm maior inserção no mercado de trabalho em relação aos heterossexuais, com heterogeneidade entre homens e mulheres. Homens homossexuais apresentam taxa de participação sempre acima de 85%, enquanto, para os heterossexuais, a taxa de participação é, em média, em torno de 80%. A maior diferença se dá entre as mulheres. A taxa de participação das homossexuais fica em torno de 30 p.p. acima das mulheres heterossexuais. Com relação à taxa de informalidade, homossexuais apresentam uma menor taxa, mas esta nem sempre é estatisticamente diferente da dos heterossexuais.

Homossexuais (gays e lésbicas) ganham mais do que heterossexuais.¹⁴ No que diz respeito à jornada de trabalho, a tabela 2 novamente indica estatísticas divergentes entre mulheres e homens. As mulheres homossexuais trabalham, em média, mais do que as heterossexuais. Os homens homossexuais trabalham, em média, menos do que os heterossexuais.

3.2 Trabalho não remunerado

A tabela 3 apresenta a jornada semanal de trabalho em afazeres domésticos (margem intensiva) e de cuidados, além da proporção de homens e mulheres (margem extensiva) que realizou estas atividades, para o período 2016-2018 no Brasil. Cabe destacar a homogeneidade no grupo das mulheres no que tange à realização de atividades domésticas. Independentemente de sua orientação sexual (se lésbica ou heterossexual), mais de 95% delas realizaram algum tipo de atividade doméstica entre 2016 e 2018. A proporção dos homens é um pouco menor, havendo diferenças entre homossexuais e heterossexuais: em média, em torno de 90% dos homens gays realizaram algum tipo de afazer doméstico (ou de cuidados) ao longo do período de análise, enquanto, para os homens heterossexuais, esta proporção foi de 82%.

No que diz respeito às horas de trabalho dedicadas às atividades domésticas, há diferenças significativas entre mulheres e homens quando a análise é feita por orientação sexual. Mulheres lésbicas tendem a trabalhar menos horas nestas atividades (17 horas semanais, em média) do que as mulheres heterossexuais (24 horas semanais). Homens gays, por sua vez, dedicam mais horas ao trabalho doméstico (14 horas) do que homens heterossexuais (11 horas). Além desta “assimetria” da jornada de trabalho doméstico por orientação sexual entre homens e mulheres, nota-se, portanto, que o diferencial da jornada de trabalho doméstico é bem mais expressivo entre as mulheres homossexuais e as heterossexuais do que entre os homens.

14. Importante destacar o valor atípico do rendimento mensal das lésbicas em 2018, que ocorre devido ao *outlier* na amostra, mencionado anteriormente.

TABELA 2

Indicadores do mercado de trabalho — Brasil (2012-2018)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Taxa de participação (%)														
Homossexuais	75,3*	95,4*	82,7*	86,8	89,1*	89,9*	87,6*	85,6	85,5*	90,8*	89,9*	87,8*	82,8*	88,8*
Heterossexuais	52,5*	79,9*	53,0*	80,4	53,0*	80,1*	54,0*	80,0	54,6*	80,1*	55,6*	79,4*	55,7*	78,7*
Taxa de informalidade (%)														
Homossexuais	32,7	27,1	32,1	32,1	39,7	22,7*	35,5	25,9*	39,0	35,6	30,6	19,4*	31,8*	23,0*
Heterossexuais	43,7	37,8	42,1	37,0	40,1	35,9*	40,2	35,5*	38,0	36,1	39,7	37,3*	40,3*	38,1*
Rendimento mensal (R\$)														
Homossexuais	2.837,7*	4.489,5	3.834,4*	5.361,6*	2.855,6*	3.883,4*	2.211,7	4.890,6*	2.779,9	3.984,3*	2.459,1	4.294,0*	5.973,2	3.742,2
Heterossexuais	1.879,8*	2.772,9	1.966,6*	2.825,3*	2.012,4*	2.904,5*	1.972,3	2.775,1*	2.032,9	2.771,7*	2.013,1	2.741,1*	2.098,1	2.815,6
Rendimento por hora (R\$)														
Homossexuais	25,6	24,2	25,6*	30,1*	19,8	25,6	15,7	30,9*	18,3	24,7*	15,5	24,7*	35,7	24,5*
Heterossexuais	13,7	15,8	13,7*	16,3*	13,8	16,7	13,5	16,1*	13,7	16,2*	13,7	16,1*	14,1	16,4*
Jornada de trabalho semanal														
Homossexuais	38,8	42,5	39,5	42,6	38,3	42,1	38,1	39,2*	39,5*	40,2	39,78*	40,2	40,4*	38,6*
Heterossexuais	36,2	44,1	36,2	43,6	36,3	43,1	36,1	42,7*	36,5*	42,1	36,3*	42,0	36,4*	42,1*

Fonte: PNAD Contínua (2012-2018).

Elaboração dos autores.

Nota: * Indica que a diferença entre casais do mesmo sexo e de sexo diferente é significativa ao nível de 95%.

TABELA 3

Proporção e jornada semanal de afazeres domésticos – Brasil (2016-2018)

	2016		2017		2018		Média anual	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Taxa de participação (%)								
Homossexuais	92,6	92,1*	97,1	86,3	95,0	89,7	94,9	89,4
Heterossexuais	95,5	78,8*	97,1	83,1	97,3	84,5	96,6	82,1
Jornada de trabalho semanal								
Homossexuais	16,4*	13,0	15,9*	11,9	18,1*	15,6*	16,8	13,5
Heterossexuais	23,8*	11,4	23,8*	11,3	24,5*	11,3*	24,0	11,4

Fonte: PNAD Contínua (2016-2018).

Elaboração dos autores.

Nota: * Indica que a diferença entre casais do mesmo sexo e de sexo diferente é significativa ao nível de 95%.

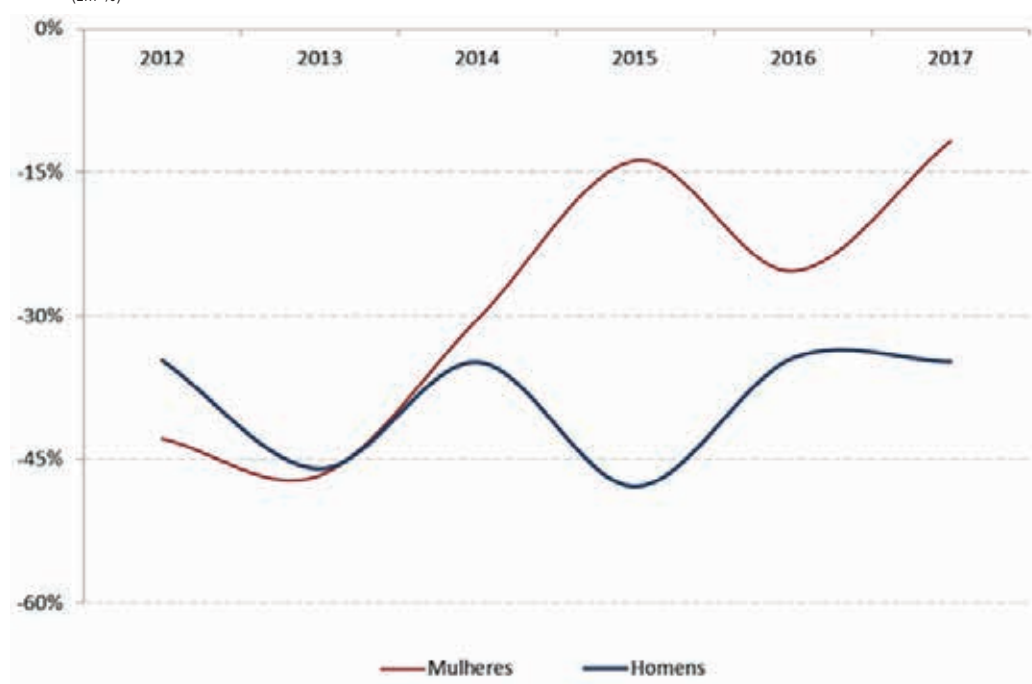
3.3 Diferenciais de rendimentos e jornadas de trabalho

O gráfico 1 descreve a evolução do diferencial salarial entre heterossexuais e homossexuais ao longo do período 2012-2017. Como sublinhado anteriormente, observa-se que os heterossexuais possuem uma remuneração inferior à dos homossexuais, o que fica evidente pelo hiato negativo no gráfico. Nota-se que, entre as mulheres, há uma tendência de redução desse diferencial ao longo do tempo. Enquanto, em 2013, homens e mulheres heterossexuais recebiam em torno de 45% a menos, esse diferencial se reduz para 11% entre mulheres e permanece em 34% entre os homens. O comportamento diferente entre as mulheres pode estar relacionado a uma mudança na composição das mulheres lésbicas, o que justificaria também a redução da escolaridade (tabela 1) e do salário (tabela 2) deste grupo.

GRÁFICO 1

Diferença nos rendimentos entre heterossexuais e homossexuais – Brasil (2012-2017)

(Em %)



Fonte: Tabela 2.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O ano de 2018 foi excluído da análise em virtude dos valores atípicos de rendimentos encontrados para este ano (como mencionado na seção 2 desta nota).

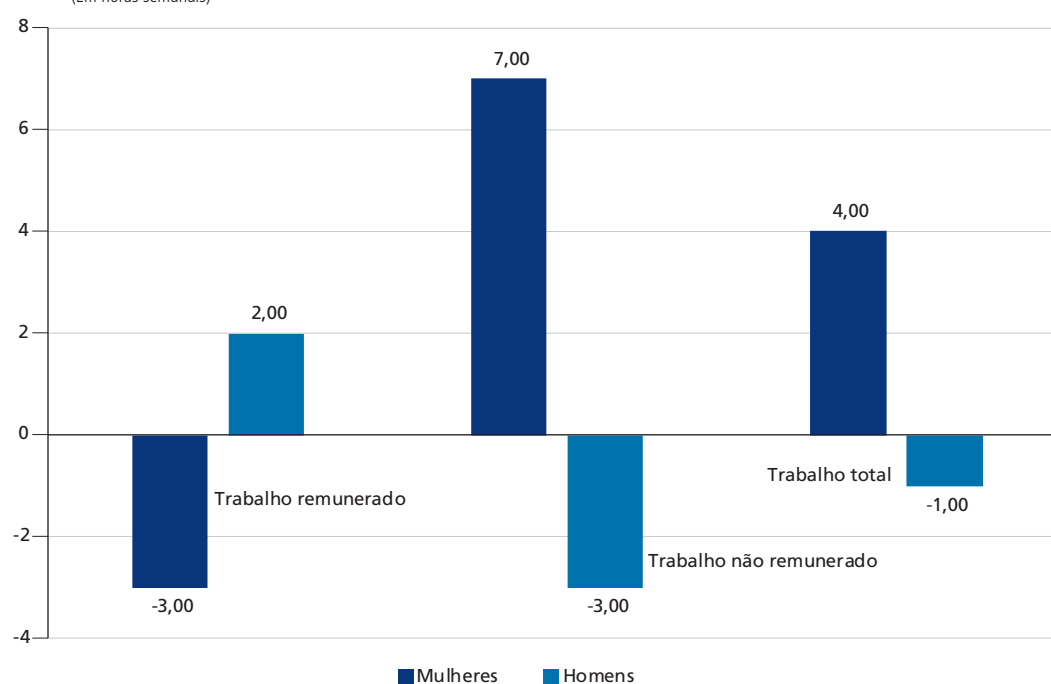
2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao descrever a diferença da média de horas semanais no período 2016-2018, o gráfico 2 evidencia que a diferença de horas totais trabalhadas é maior entre as mulheres, e este fato se deve principalmente ao trabalho não remunerado. Ocorre que, na semana, as mulheres heterossexuais trabalham cerca de 7 horas a mais no trabalho doméstico e 3 horas a menos no mercado de trabalho em comparação com mulheres lésbicas, ou seja, elas trabalham 4 horas semanais a mais. Essa diferença bastante expressiva de jornadas de trabalho entre mulheres heterossexuais e mulheres lésbicas não se verifica apenas no Brasil, Hamermesh (2019) mostra exatamente o mesmo resultado para o caso americano. Neste caso, as mulheres lésbicas americanas trabalham muito mais (menos) tempo no trabalho remunerado (não remunerado) do que as heterossexuais.

GRÁFICO 2

Diferença nas horas de trabalho entre heterossexuais e homossexuais — Brasil (2016-2018)

(Em horas semanais)



Fontes: Tabelas 2 e 3.
Elaboração dos autores.

4 DECOMPOSIÇÃO DO DIFERENCIAL DE SALÁRIOS

A tabela 4 mostra a decomposição do diferencial salarial entre heterossexuais e homossexuais, para mulheres e homens, em dois componentes: *i*) diferencial salarial devido às diferenças nas características observáveis dos trabalhadores – o chamado “efeito explicado” (ou “efeito composição”); e *ii*) diferencial devido às diferenças estruturais de cada setor, o chamado “efeito não explicado” (ou “efeito discriminação”, ou ainda “efeito preço”). A decomposição do diferencial salarial é feita com base na metodologia Oaxaca-Blinder (Oaxaca, 1973; Blinder, 1973).¹⁵

15. Uma breve descrição desse método de decomposição pode ser encontrada no apêndice A desta nota.

A parte explicada da decomposição reflete unicamente mudanças na composição, ou seja, nas características das mulheres (e dos homens) heterossexuais e homossexuais. Neste caso, o efeito-preço é isolado, permitindo-se apenas variações nas características observáveis entre heterossexuais e homossexuais. A parte não explicada da decomposição (efeito preço) consiste basicamente na estimação da remuneração contrafactual que cada mulher (homem) heterossexual receberia caso fosse homossexual, o que chamamos de diferencial *contrafactual*.

Pode-se notar pela tabela 4 que o efeito não explicado (efeito discriminação) do diferencial salarial entre heterossexuais e homossexuais prevalece sobre a parte explicada (efeito composição). Este resultado é encontrado tanto para os homens quanto para as mulheres, sendo que para as últimas o efeito discriminação é bastante expressivo, ou seja, do diferencial salarial entre mulheres homossexuais e mulheres lésbicas, em torno de 82% se deve à parte não explicada. Para os homens, esse efeito representa 55% do diferencial salarial entre homossexuais e heterossexuais. Tais resultados sugerem que são fatores estruturais, associados a normas sociais e institucionais mais do que à composição demográfica, os determinantes preponderantes pelos quais os homossexuais recebem maiores salários do que os heterossexuais.

TABELA 4

Decomposição dos diferenciais salariais entre heterossexuais e homossexuais — Brasil (2012-2018)
(Em %)

Geral	Ln (salário-hora)			Explicado			Não explicado		
	Heterossexual	Homossexual	Diferença	Coefficiente	%	Erro padrão	Coefficiente	%	Erro padrão
	2,144	2,582	-0,438	-0,226	51,6	0,030	-0,212	48,4	0,033
Homens	2,152	2,884	-0,732	-0,329	44,9	0,053	-0,403	55,1	0,061
Mulheres	2,105	2,361	-0,256	-0,046	17,9	0,029	-0,210	82,1	0,040

Fonte: Tabela B.1 do apêndice B.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São duas as principais contribuições desta nota: *i)* representa o primeiro estudo sobre o tema que tem como base a PNAD Contínua e que apresenta dados mais atualizados; *ii)* apresenta informações inéditas sobre jornada de trabalho em afazeres domésticos por orientação sexual no Brasil.

Como resultados, esta nota técnica mostrou que, em média, observa-se que os homens e as mulheres com orientação sexual homossexual apresentam indicadores socioeconômicos mais favoráveis, como maiores níveis de escolaridade e maiores salários, por exemplo. Além disso, observou-se que existe uma relevante diferença nas jornadas de trabalho remunerado e não remunerado entre as mulheres segundo sua orientação sexual. As mulheres heterossexuais trabalham mais horas totais, apesar de dedicarem menos tempo ao mercado de trabalho, pois possuem uma intensa jornada de afazeres domésticos.

Para investigar em que medida as diferenças salariais observadas por orientação sexual são explicadas pelas diferenças nas características, realizou-se uma decomposição Oaxaca-Blinder. O resultado indica que maior escolaridade e outros atributos explicam

apenas parte do fato de que os(as) trabalhadores(as) homossexuais ganham mais do que os(as) heterossexuais no Brasil. Na verdade, é encontrado que o efeito chamado discriminação é positivo e representa um importante determinante para explicar tal diferença. Apesar de serem contrários ao esperado, tais resultados corroboram com os encontrados na literatura (Suliano *et al.*, 2016; Silva e Santos, 2015; Casari, Monsueto e Duarte, 2014).

Assim como sugerido por Silva e Santos (2015), aqui também os resultados apresentados requerem uma cautela em sua análise, devido ao baixo número de observações. Outra limitação deve-se à forma como foi definida a orientação sexual, pois, ao considerar como homossexuais somente aqueles que coabitam com seu(sua) parceiro(a), a amostra utilizada pode representar um grupo muito específico de homossexuais, aqueles que já superaram diversas barreiras e que, justamente por isso, apresentam indicadores socioeconômicos significativamente mais favoráveis.

Não há dúvida de que é um importante avanço o IBGE possibilitar o registro de casais do mesmo sexo na coleta de sua pesquisa domiciliar, no entanto, para uma investigação mais minuciosa sobre as barreiras e restrições existentes associadas à orientação sexual, seria relevante captar com maior assertividade essa característica das pessoas.

Ainda assim, dadas as informações existentes, há algumas direções possíveis para exercícios futuros sobre o tema. Por exemplo, realizar uma análise de forma mais detalhada dos principais fatores demográficos que explicam os diferenciais encontrados também das diferenças de jornadas de trabalho (remunerado e não remunerado) entre homossexuais e heterossexuais, além de uma investigação sobre seus principais determinantes.

REFERÊNCIAS

- AHMED, A. M.; HAMMARSTED, M. Sexual orientation and earnings: a register data-based approach to identify homosexuals. **Journal of Population Economics**, v. 23, p. 835-849, 2010.
- AKSOY, C.; CARPENTER, C. S.; FRANK, J. Sexual orientation and earnings: new evidence from the United Kingdom. **ILR Review**, v. 71, n. 1, p. 242-272, 2018.
- BADGETT, M. V. L. The wage effects of social orientation discrimination. **Industrial and Labor Relations Review**, v. 48, n. 4, p. 726-739, 1995.
- BLACK, D.; SANDERS, S. G.; TAYLOR, L. J. The economics of lesbian and gay families. **Journal of Economic Perspectives**, v. 21, n. 2, p. 53-70, 2007.
- CASARI, P.; MONSUETO, S. E.; DUARTE, P. H. E. Impacto da orientação sexual sobre o rendimento do trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 42., 2014. Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpec, 2014.
- DRYDAKIS, N. Sex orientation discrimination in the labour market. **Labour Economics**, v. 16, n. 4, p. 364-372, 2009.
- _____. Feminist economics women's sexual orientation and labor market outcomes in Greece. **Feminist Economics**, v. 17, n. 1, 2011.
- _____. Sex orientation and labour market outcomes. **IZA World of labour**, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/349DQlq>>.

GARCIA, J. G. **Orientação sexual e discriminação**: um experimento no mercado de trabalho paulistano. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

HAMERMESH, D. S. **Spending time**: the most valuable resource. Norwich, United Kingdom: Oxford University Press, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do censo demográfico**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://is.gd/AqKEif>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: outras formas de trabalho – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <<https://is.gd/G3gVPP>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: rendimento de todas as fontes – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: <<https://is.gd/G3gVPP>>.

KLAWITTER, M. Meta-analysis of the effects of sexual orientation on earnings. **Industrial and Labor Relations Review**, v. 54, n. 1, p. 4-32, 2014.

MIZE, T. D. Sex orientation in the labor market. **American Sociological Review**, v. 81, n. 6, p. 1132-1160, 2016.

PLUG, E.; BERKOUT, P. Effects of sexual preference on earnings in the Netherlands. **Journal of Population Economics**, v. 17, n. 1, p. 117-131, 2004.

SILVA, W. R.; SANTOS, D. D. Trabalho e bem-estar: uma comparação entre casais heterossexuais e homoafetivos brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 44., 2015. Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpec, 2015.

SULIANO, D. *et al.* Orientação sexual e diferencial de salários no mercado de trabalho brasileiro. **Economia Aplicada**, v. 20, n. 3, p. 195-221, 2016.

WEICHSELBAUMER, D. **Sexual orientation discrimination in hiring**. Austria: Department of Economics; Johannes Kepler University Linz, n. 21, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BADGETT, M. V. L. **Money, myths, and change**: the economic lives of lesbians and gay men. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

BAUMLE, A. K.; POSTON, D. L. The economic cost of homosexuality: multilevel analyses. **Social Forces**, v. 89, n. 3, p. 1005-32, 2011.

BLACK, D. *et al.* The earnings effects of sexual orientation. **Industrial and Labor Relations Review**, v. 56, n. 3, Apr. 2003.

CARPENTER, C. Revisiting the income penalty for behaviorally gay men: Evidence from NHANES III. **Labour Economics**, v. 14, n. 1, p. 25-34, Jan. 2007.

MARTELL, M. E. Differences do not matter: exploring the wage gap for same-sex behaving men. **Eastern Economic Journal**, v. 39, n. 1, p. 45-71, 2013.

TILCSIK, A.; ANTEBY, M.; KNIGHT, C. R. Conceivable Stigma and Occupational Segregation: Toward a Theory of Gay and Lesbian Occupations. **Administrative Science Quarterly**, v. 60, n. 3, p. 446-481, 2015.

WAITE, S.; DENIER, N. Gay pay for straight work: mechanisms generating disadvantage. **Gender & Society**, v. 29, n. 4, p. 561-588, 2015.

APÊNDICE A

DECOMPOSIÇÃO OAXACA-BLINDER (1973)

Métodos de decomposição têm sido utilizados de forma extensiva desde os trabalhos seminais de Oaxaca (1973) e Blinder (1973). Uma vez que as equações de salários estejam estimadas de forma consistente, a diferença entre os salários de dois grupos de trabalhadores pode ser decomposta em dois componentes devido às diferenças entre os atributos dos trabalhadores (efeito composição ou efeito explicado da diferença salarial) e diferenças nos retornos desses atributos (efeito preço ou efeito não explicado da diferença salarial). Tal procedimento gera a seguinte decomposição:

$$\ln(\bar{w}_1) - \ln(\bar{w}_2) = \hat{\beta}_1(\bar{X}_1 - \bar{X}_2) + \bar{X}_2'(\hat{\beta}_1 - \hat{\beta}_2), \quad (1)$$

em que $\ln(\bar{w}_1)$ e $\ln(\bar{w}_2)$ são os valores preditos da média dos logaritmos naturais dos salários padronizados dos(as) trabalhadores(as) heterossexuais (1) e homossexuais (2), respectivamente; $\hat{\beta}_i$ e $\bar{X}_i$ são, nesta ordem, os vetores dos coeficientes estimados e as médias das características dos(as) trabalhadores(as). Para os resultados mostrados na seção 4 desta nota, duas equações semelhantes à equação (1) foram estimadas: uma para as mulheres e outra para os homens.

O efeito relacionado com as características observáveis dos(as) trabalhadores(as) é descrito pelo termo, $\hat{\beta}_1(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)$ no qual é explicado pelas covariadas – variáveis demográficas e atributos dos(as) trabalhadores(as). Esse componente é o efeito composição (dotação ou efeito quantidade), que é o efeito “explicado” pelas diferenças nas covariadas. O termo $\bar{X}_2'(\hat{\beta}_1 - \hat{\beta}_2)$ é a parte “não explicada” do diferencial salarial, ou seja, é a parte relacionada com os retornos dos atributos dos(as) trabalhadores(as) (chamado também de efeito “preço”). Este componente também é chamado de efeito “estrutural” dos salários na decomposição.

As covariadas usadas nas estimativas do apêndice B e da seção 4 desta nota foram idade, idade ao quadrado, uma indicadora de cor/raça e uma indicadora se possuía qualquer ensino superior.

REFERÊNCIAS

- BLINDER, A. S. Wage discrimination: reduced form and structural variables. **Journal of Human Resources**, v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.
- OAXACA, R. Male-female wage differentials in urban labor markets. **International Economics Review**, v. 14, n. 3, p. 693-709, 1973.

APÊNDICE B

TABELA B.1

**Decomposição das diferenças salariais entre heterossexuais e homossexuais — Brasil
(2012-2018)**

		Ln (salário-hora)			Número de observações		Explicado			Não explicado		
		Heterossexual	Homossexual	Diferença	Heterossexual	Homossexual	Coeficiente	%	Erro padrão	Coeficiente	%	Erro padrão
Geral	2012	2,101	2,627	-0,525	66.666	85	-0,335	63,7	0,109	-0,191	36,3	0,112
	2013	2,140	2,619	-0,480	68.681	118	-0,198	41,2	0,087	-0,282	58,8	0,094
	2014	2,176	2,612	-0,436	69.444	148	-0,284	65,1	0,077	-0,152	34,9	0,098
	2015	2,161	2,606	-0,445	68.066	177	-0,246	55,3	0,076	-0,199	44,8	0,083
	2016	2,122	2,563	-0,441	65.872	198	-0,101	22,8	0,086	-0,340	77,2	0,088
	2017	2,145	2,546	-0,401	63.819	226	-0,104	25,9	0,066	-0,297	74,2	0,075
	2018	2,165	2,561	-0,396	62.215	234	-0,278	70,1	0,081	-0,118	29,9	0,099
Mulheres	2012	2,052	2,457	-0,405	8.865	47	-0,202	49,9	0,118	-0,203	50,1	0,144
	2013	2,102	2,422	-0,320	9.520	70	-0,048	15,1	0,098	-0,272	84,9	0,117
	2014	2,100	2,384	-0,283	9.790	83	-0,130	46,0	0,077	-0,153	54,0	0,124
	2015	2,110	2,392	-0,281	10.298	102	-0,065	23,1	0,071	-0,217	76,9	0,071
	2016	2,100	2,296	-0,196	11.479	113	0,122	62,3	0,064	-0,319	162,3	0,083
	2017	2,108	2,309	-0,201	12.721	130	0,017	8,2	0,062	-0,218	108,2	0,061
	2018	2,141	2,361	-0,220	13.674	139	-0,130	59,2	0,088	-0,090	40,8	0,099
Homens	2012	2,109	2,837	-0,728	57.801	38	-0,296	40,7	0,188	-0,432	59,4	0,231
	2013	2,146	2,907	-0,762	59.161	48	-0,354	46,5	0,126	-0,407	53,5	0,101
	2014	2,188	2,904	-0,716	59.654	65	-0,357	49,8	0,161	-0,359	50,2	0,142
	2015	2,170	2,897	-0,727	57.768	75	-0,345	47,5	0,119	-0,382	52,5	0,125
	2016	2,127	2,917	-0,790	54.393	85	-0,394	49,8	0,137	-0,396	50,2	0,164
	2017	2,154	2,866	-0,712	51.098	96	-0,220	30,9	0,146	-0,492	69,1	0,140
	2018	2,172	2,854	-0,683	48.541	95	-0,281	41,2	0,122	-0,401	58,8	0,137

Fonte: PNAD Contínua (2012-2018).
Elaboração dos autores.

DE ANTES DA GRAVIDEZ ATÉ A INFÂNCIA: TRABALHO E ESTUDO DE MÃES E PAIS NO PAINEL DA PNAD CONTÍNUA

Marcos Hecksher¹
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa²
Joana Simões Costa³

SINOPSE

Dados de pesquisas que investiguem a gravidez são escassos, mas o painel rotativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), permite observar a dinâmica laboral e educacional das famílias antes e depois do nascimento de bebês. Este artigo demonstra que, enquanto a probabilidade de trabalhar dos futuros pais não se altera, a das mães cai fortemente conforme o nascimento se aproxima. A proporção de mães trabalhando sem cobertura previdenciária é reduzida em quase dois terços no ano anterior ao nascimento do filho e dobra três trimestres depois. Já a proporção de mães que têm trabalho com contribuição previdenciária diminui mais suavemente até que a maioria esteja em licença maternidade, mas acelera a queda ao fim da estabilidade legal. Enquanto o percentual dos pais que não estudam nem trabalham no mercado oscila ao redor de 8,7%, o das mães sobe de 31,8%, um ano antes, até 54,5%, três trimestres depois do nascimento, chegando a 65,5% entre as jovens de 15 a 24 anos de idade.

1 INTRODUÇÃO

As trajetórias profissionais e educacionais das mulheres costumam ser as mais afetadas pela fecundidade, devido à tradicionalmente desigual divisão entre gêneros do trabalho de cuidados com os filhos. Isso resulta em altas taxas de mães que não estudam nem trabalham, o que limita suas oportunidades e o desenvolvimento ao seu redor. O painel rotativo da PNAD Contínua permite construir uma linha do tempo desde um ano antes do nascimento de um bebê, e, combinando diferentes domicílios, estendê-la para acompanhar o que acontece com mães e pais conforme seus filhos crescem.

1. Assessor especializado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <marcos.hecksher@ipea.gov.br>.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <joana.costa@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

Apesar da crescente inserção laboral das mulheres nas últimas décadas, diferenças de gênero permanecem em indicadores de produtividade e renda em diferentes setores, empregos e países. Alguns estudiosos argumentam que essas desigualdades podem ser explicadas por normas sociais de gênero nas escolhas do mercado de trabalho (Bertrand, Kamenica e Pan, 2015). Há evidências de que as mulheres sejam mais propensas a trocar remuneração por trabalho flexível (Goldin, 2014), pois enfrentam pressões sociais para dedicarem mais tempo a tarefas voltadas ao âmbito familiar. Um componente particularmente importante do trabalho não mercantil envolve cuidar de crianças. A maternidade, associada ao estado civil e à composição familiar, pode reforçar as desigualdades de gênero e gerar implicações importantes na divisão de trabalho intrafamiliar (remunerado e não remunerado), limitando as oportunidades das mulheres e o desenvolvimento do bem-estar ao seu redor.

Há evidências empíricas de que a presença de crianças no domicílio afeta negativamente os resultados femininos na educação e no mercado de trabalho (Nguyen, 2019; Kleven, Landais e Søgaaard, 2018; Hotz, Johansson e Karimi, 2017; Joona, 2017; Lim, 2017; Pal e Waldfogel, 2016). Em particular, a maternidade resulta em altas taxas de mães *nem-nem*, que nem trabalham nem estudam (Novella *et al.*, 2018; Corseuil e Botelho, 2014). Para o caso brasileiro, há também evidências de sanções à maternidade no envolvimento das mulheres no mercado de trabalho (Machado e Pinho Neto, 2018; Paulo, 2013; Souza, Rios-Neto e Queiroz, 2011; Pazello, 2006; Pazello e Fernandes, 2004). Contudo, a maioria dos estudos brasileiros sobre o tema utiliza dados transversais e investiga os efeitos da fecundidade recente, não acompanhando o período de gravidez, como aqui.

2 MÉTODOS

O objetivo central deste artigo é mostrar, com uma análise descritiva, como variam as frequências com que mães e pais trabalham e estudam antes e depois do nascimento de um(a) bebê. A próxima etapa do projeto de pesquisa incluirá análises sobre transições individuais e inferência de relações causais, o que ainda não é apresentado nesta versão do artigo.

Na coleta da PNAD Contínua, o IBGE busca visitar os mesmos domicílios por cinco trimestres consecutivos. Embora seus microdados trimestrais não incluam informação sobre gravidez, é possível observar o que ocorre ao longo do ano anterior ou em períodos posteriores ao nascimento de uma criança em um domicílio. O questionário inclui perguntas sobre as datas de nascimento de todos os moradores dos domicílios amostrados. Defina-se como $t = 0$ o trimestre que contém a data de nascimento de um(a) bebê da amostra. Isso permite observar, em alguns domicílios, o que ocorre desde $t = -4$.

A identificação longitudinal dos domicílios foi feita com as variáveis indicadas pelo IBGE, e, em cada um deles, a identificação de pessoas foi feita a partir do sexo e da data de nascimento de cada morador, nos casos em que essa combinação é única. Nem todas as observações da base de dados contam com respostas relativas à data de nascimento, mas, para a análise realizada neste artigo, só foram considerados(as) bebês, mães e pais com data de nascimento informada.

Em parte dos domicílios, o IBGE não consegue realizar todas as visitas planejadas, por mudança ou indisponibilidade dos moradores. Informações do trimestre -4 só podem ser obtidas da subamostra de domicílios em que houve ao menos duas visitas afastadas em um ano, a primeira e a quinta planejadas. Para evitar comparações entre domicílios com diferentes graus de estabilidade e disponibilidade, as análises incluem apenas aqueles com duas visitas afastadas em um ano. Além disso, considera somente os que tenham pelo menos duas visitas em trimestres consecutivos. Foram utilizados os microdados trimestrais de 2012t1 a 2019t2.

Com base na primeira visita em que cada bebê aparece nos microdados, foram identificados pais e mães que, naquela ocasião, residiam em seu domicílio. No caso de bebês identificados(as) como filhos(as) dos responsáveis pelos domicílios e/ou de seus cônjuges, a identificação de mães e pais é simples e direta. Adicionalmente, foram consideradas também pessoas supostas como prováveis mães e pais de bebês reportados (as) como netos(as) dos responsáveis. Dessa forma, foram classificados(as) filhos(as), enteados(as), genros e noras dos responsáveis que fossem os únicos de seu sexo com uma dessas posições no domicílio e que tivessem, no nascimento do(a) bebê, pelo menos 10 anos de idade e, no caso das mulheres, até 54 anos de idade.

Além disso, os pais e as mães mantidos na análise são somente aqueles cujos(as) bebês sejam as únicas pessoas com até 1 ano de idade em todas as visitas ao domicílio, que apareçam pela primeira vez na pesquisa em seu primeiro ou segundo trimestre de vida e que, tendo havido visitas posteriores ao mesmo domicílio, continuem a aparecer em todas. A análise exclui, portanto, gêmeos(as) e demais irmãos(ãs) com nascimentos afastados em menos de 2 anos.

Não é possível distinguir filhos adotivos nos dados. Supondo-se que a maioria dos(as) recém-nascidos(as) tenda a morar com a mãe biológica, é possível entender que os resultados do trimestre -4 antecedem, no mais das vezes, o início de uma gravidez dessa mãe residente no mesmo domicílio. Nos trimestres -3, -2 e -1, respectivamente, torna-se possível, provável e finalmente quase certo que os pais já tenham informação sobre a suposta gravidez em curso. Os dados apresentados do trimestre 0, em que o(a) bebê nasce, agregam informações de domicílios visitados antes e depois do nascimento. Os trimestres de 1 a 5 informam o que ocorre em domicílios com bebês de até 1 ano e 1 trimestre de vida completos.

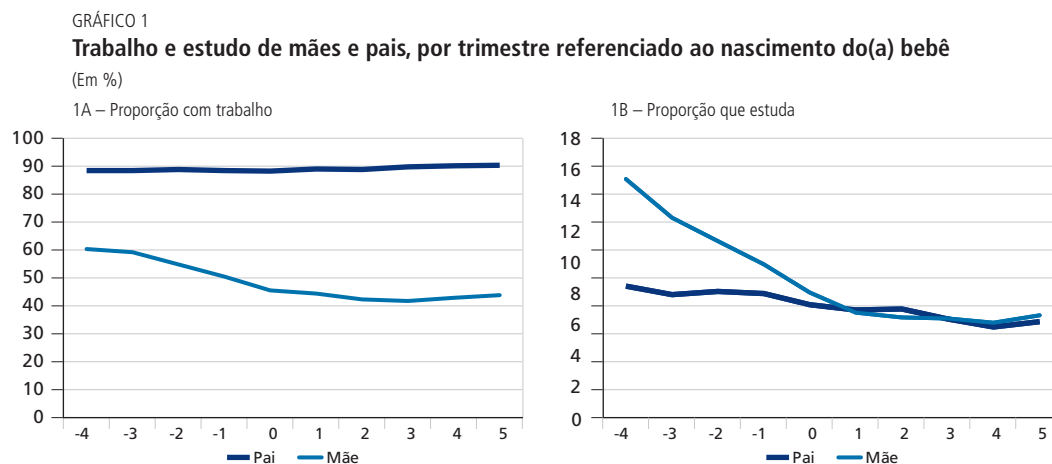
Os resultados relativos ao provável período de gravidez devem ser, portanto, interpretados como uma aproximação, pois os dados não distinguem filhos(as) adotivos(as), e o método empregado não permite observar casos de gravidez interrompida, seja por abortos espontâneos, seja por abortos induzidos. A análise restringe-se aos domicílios selecionados, conforme o método descrito. Em especial, são considerados(as) apenas filhos(as) nascidos(as) vivos(as) e, no caso dos trimestres 1 a 5, sobreviventes a cada uma dessas idades. Além das restrições descritas, não foram feitas outras quanto à composição dos domicílios, incluindo famílias nucleares e estendidas de diversos tamanhos e tipos.

3 RESULTADOS

A análise concentra-se, a partir do método descrito, em 24.300 bebês da amostra. Ao aparecerem na PNAD Contínua pela primeira vez, 19.314 deles(as) moravam com mãe e pai; 3.681, com mãe e sem pai; e 1.305, com pai e sem mãe.⁴ As frequências relativas apresentadas a seguir são ponderadas pelos pesos com pós-estratificação da PNAD Contínua.

O percentual de pais que trabalham praticamente não se altera antes ou depois do nascimento (gráfico 1A), permanecendo sempre ao redor de 89%. Já o percentual de mães que trabalham diminui fortemente durante a gravidez: parte de 60,2%, um ano antes, passa por 45,4% no trimestre de nascimento, atinge o nível mínimo de 41,6% três trimestres depois e vai a 43,7% cinco trimestres após o nascimento. Isso mostra que a discrepância entre os níveis de emprego de mães e pais é expandida ao longo da gravidez e não recua logo após o nascimento do(a) bebê.

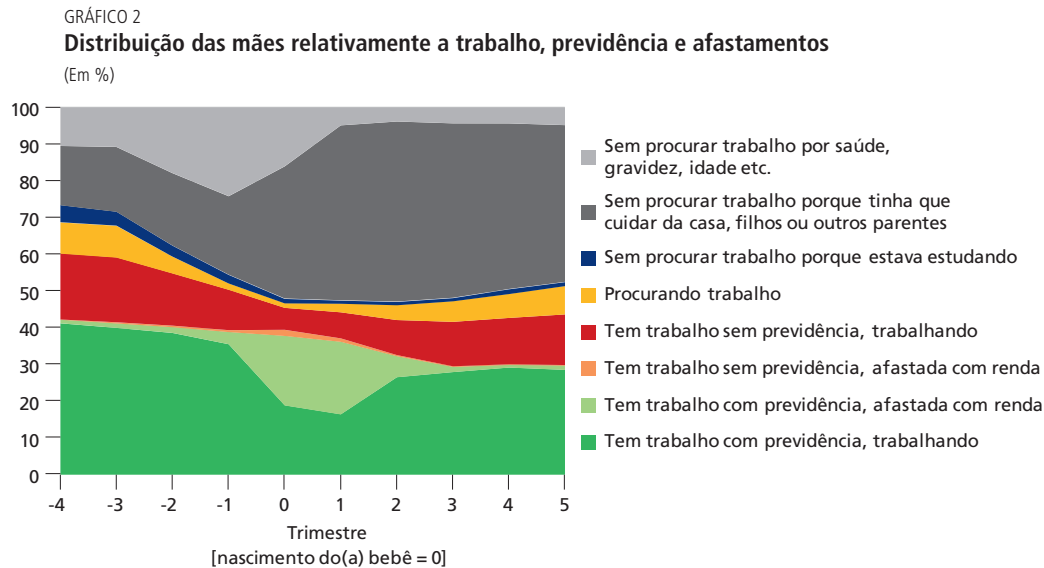
No tocante à educação, as mulheres frequentam escola, inclusive graduação e pós-graduação, em proporções superiores aos homens no Brasil. Ao longo dos trimestres de gravidez, no entanto, essa vantagem feminina cai até que as taxas de mães e pais se tornem indistintas, a partir do trimestre seguinte ao do nascimento ($t = 1$ no gráfico 1B). Enquanto o percentual de pais que estudam declina de 8,5% a 6,9%, o das mães cai acentuadamente, de 15,4% a 6,7%, entre os trimestres -4 e 1.



O gráfico 2 subdivide as mães com e sem trabalho em situações mais específicas, o que permite observar importantes variações que explicam a queda de seu percentual com trabalho. Durante a gravidez, cai fortemente o percentual de mães que trabalham sem contribuição previdenciária, de 17,9%, no trimestre -4, até 6,0%, no trimestre do nascimento.

4. Com os critérios descritos na seção anterior, permaneceu na amostra apenas um bebê com dois pais, incluído entre os 1.305 citados. Nenhum(a) bebê com duas mães ficou na análise. Os resultados apresentados referem-se, portanto, a todas as visitas da PNAD Contínua em que aparecem 22.995 mães e 20.620 pais.

Do lado das sem trabalho, o percentual das mães que procuram trabalho (desempregadas) também cai acentuadamente, de 8,5% para 1,3%, mas é mais do que compensado pelo forte aumento das que nem trabalham nem procuram trabalho, de 31,3% para 53,3%. Esse aumento da inatividade no mercado de trabalho é explicado pelos entrevistados (nem sempre as próprias mães), inicialmente, por motivos diversos, que incluem a gravidez e, sobretudo a partir do nascimento, porque elas tinham de cuidar da casa, dos(as) filhos(as) ou outros(as) parentes. A dedicação aos estudos, por sua vez, é um motivo que perde importância entre elas, de 4,6%, um ano antes, para 1,2%, no nascimento, e 1,1%, cinco trimestres depois.



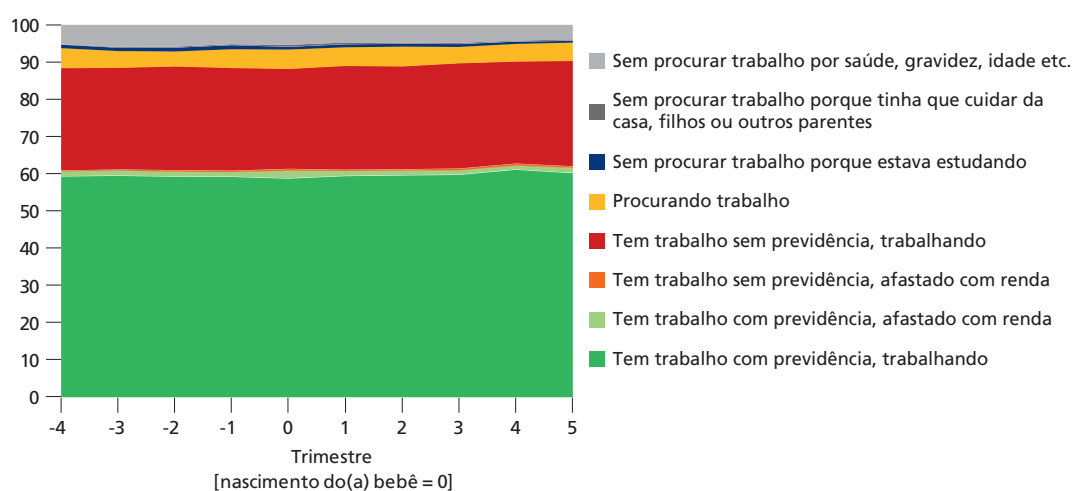
Do lado daquelas com trabalho, como foi dito, o grupo descoberto pela previdência cai em quase dois terços na gravidez, mas dobra depois do nascimento. Já o percentual daquelas que têm um trabalho com contribuição previdenciária diminui mais suavemente até que a maioria esteja afastada com licença maternidade, mas acelera a queda ao fim da estabilidade legal.

O gráfico 3 replica para os pais o que o gráfico 2 faz para as mães. A primeira diferença que chama a atenção é a estabilidade de todos os percentuais no caso dos pais, antes, durante e depois do nascimento de seus(suas) filhos(as). Além disso, como foi visto no gráfico 1A, o percentual com trabalho é muito mais alto que o das mães, especialmente com cobertura previdenciária. Os que nem trabalham nem procuram trabalho porque, segundo as pessoas entrevistadas, cuidam de afazeres domésticos, filhos(as) ou outros(as) parentes nunca superam 0,5% do total de pais, enquanto, entre as mães, chegam a atingir 49,0%.

GRÁFICO 3

Distribuição dos pais relativamente a trabalho, previdência e afastamentos

(Em %)

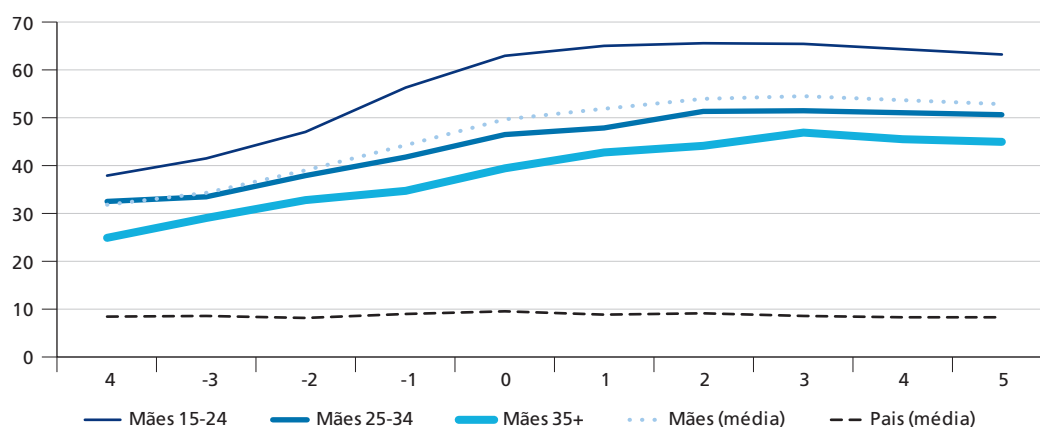
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2RiG38Z>>.

Os percentuais médios de pais e mães que nem estudam nem trabalham são mostrados no gráfico 4, que também separa as mães em três faixas etárias ao terem seus filhos. Novamente, a proporção dos pais pouco se altera antes ou depois do nascimento dos(as) bebês. As das mães, por sua vez, sobem desde o início da gravidez e permanecem em patamares bem mais altos até cinco trimestres após os(as) filhos(as) nascerem. Enquanto o percentual dos pais que nem estudam nem trabalham no mercado oscila em torno de 8,7%, o das mães sobe de 31,8%, um ano antes, até 54,5%, três trimestres depois do nascimento, chegando a 65,5% entre as jovens de 15 a 24 anos de idade.

GRÁFICO 4

Proporção de mães e pais que nem estudam nem trabalham

(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2RiG38Z>>.

Obs.: Faixa etária da mãe no nascimento do(a) bebê.

4 DISCUSSÃO

Embora dados de pesquisas que investiguem o comportamento laboral e educacional das famílias em períodos de gravidez sejam relativamente escassos, o painel rotativo da PNAD Contínua permite obter, indiretamente, informações relevantes a esse respeito. Este artigo demonstra que, enquanto a probabilidade de trabalhar dos futuros pais não se altera, a das mães cai fortemente conforme o nascimento de um(a) bebê se aproxima. As que mais deixam de trabalhar durante a gravidez são aquelas sem cobertura previdenciária. Para as que têm cobertura, a queda se intensifica após a licença maternidade, quando cessa o período de estabilidade legal. O percentual que nem estuda nem trabalha já é mais alto entre as futuras mães do que entre os futuros pais antes mesmo dos trimestres de gravidez, mas a diferença se acentua muito durante a espera e após o nascimento dos(as) filhos(as).

Os resultados apresentados neste artigo não incluem inferências causais, mas ajudam a quantificar a distribuição de mães e pais em diversas situações e iluminam hipóteses plausíveis a serem investigadas na próxima etapa do mesmo projeto de pesquisa. Os números aqui apresentados ressaltam a grande desigualdade de gênero na divisão do trabalho doméstico e a relevância do sistema de proteção social para oferecer mais e melhores alternativas quanto a trajetórias reprodutivas, laborais e educacionais de mulheres e homens.

REFERÊNCIAS

- BERTRAND, M.; KAMENICA, E.; PAN, J. Gender identity and relative income within households. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 130, n. 2, p. 571-614, 2015.
- CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. (Orgs.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Brasília: Ipea, 2014.
- GOLDIN, C. A grand gender convergence: its last chapter. **The American Economic Review**, v. 104, n. 4, p. 1091-1119, 2014.
- HOTZ, J.; JOHANSSON, P.; KARIMI, A. **Parenthood, family friendly workplaces, and the gender gaps in early work careers**. Cambridge, Massachusetts: NBER, Dec. 2017. (Working Paper, n. 24173).
- JOONA, P. A. Are mothers of young children more likely to be self-employed? The case of Sweden. **Review of Economics of the Household**, v. 15, n. 1, p. 307-333, 2017.
- KLEVEN, H.; LANDAIS, C.; SØGAARD, J. **Children and gender inequality: evidence from Denmark**. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, Jan. 2018. (NBER Working Paper, n. 24219).
- LIM, F. Y. B. **The effects of education and fertility on female labour force participation in Malaysia**. 2017. Tese (Doutorado) – University of Wollongong, Wollongong, 2017.
- MACHADO, C.; PINHO NETO, V. The labor market effects of maternity leave extension. **SSRN – Social Science Research Network**, Mar. 2018.
- NGUYEN, G. Sibling-sex composition, childbearing and female labour market outcomes in Indonesia. **Journal of Population Research**, v. 36, n. 1, p. 13-34, Mar. 2019.

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

PAL, I.; WALDFOGEL, J. The family gap in Pay: new evidence for 1967 to 2013. **RSF** – The Russel Sage Foundation Journal of the Social Sciences, v. 2, n. 4, p. 104-127, Aug. 2016.

PAULO, M. A. **A maternidade, o momento do nascimento do primeiro filho e a situação da mulher no mercado de trabalho no Brasil**: uma análise do salário e da adequação escolaridade/ocupação por grupos socioeconômicos. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

PAZELLO, E. T. A maternidade afeta o engajamento da mulher no mercado de trabalho? Um estudo utilizando o nascimento de gêmeos como um experimento natural. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 507-538, 2006.

PAZELLO, E. T. A.; FERNANDES, R. A maternidade e a mulher no mercado de trabalho: diferença de comportamento entre mulheres que têm e mulheres que não têm filhos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Anpec, 2004.

SOUZA, L.; RIOS-NETO, E.; QUEIROZ, B. The relationship between childbirth and women's labor in Brazil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 28, n. 1, p. 57-79, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, J. S. M. **Determinantes da participação feminina no mercado de trabalho brasileiro**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ORELLANA, V. S. Q.; ARAGÓN, J. A. Alocação de tempo em trabalho pelas mulheres brasileiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 787-819, out./dez. 2015.

POSADAS, J. **Grandparents as child care providers**: factors to consider designing child care policies. Washington: World Bank, 2012. (Economic Premise, n. 101).



POLÍTICA EM FOCO

O NOVO SINE: MUDANÇAS DO MODELO BRASILEIRO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Fernando Holanda Barbosa Filho

Marcelo Leandro Ferreira

Pedro Lucas Araújo

O SERVIÇO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DE MINAS GERAIS ENTRE 2015 E 2018

Emanuel Camilo de O. Marra

Karen Michelle A. de Oliveira

Leonardo Assis M. Júnior Laura Díaz

PROGRAMAS DE INCENTIVO AO EMPREGO VIA SUBSÍDIO AO CUSTO DO TRABALHO

Carlos Henrique Corseuil

Miguel N. Foguel

O NOVO SINE: MUDANÇAS DO MODELO BRASILEIRO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

Fernando Holanda Barbosa Filho¹
Marcelo Leandro Ferreira²
Pedro Lucas da Cruz Pereira Araújo³

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) é o sistema público responsável pela intermediação de mão de obra (IMO) no Brasil. Ele foi fundado em 1975 para executar políticas públicas de emprego e apoiar a população na busca pelo trabalho.

Por meio de sua rede de atendimento, composta por unidades físicas e canais digitais, o Sine funciona como a porta de entrada do cidadão para o recebimento do seguro-desemprego (SD) e para o processo de IMO. Como o requerimento do SD requer o cadastramento (ou atualização do cadastro) do trabalhador no Sine, os requerentes do seguro são o “cliente” natural do sistema.

Entretanto, diferentemente dos trabalhadores, que buscam eles próprios se cadastrarem, a captação de vagas de emprego depende de um movimento ativo das unidades de atendimento do Sine. De posse dos cadastros, o processo de pareamento (*matching*) entre trabalhadores e vagas de emprego é a última ponta do mecanismo de IMO.

A análise dos dados mostra que o Sine foi muito pouco efetivo ao longo de 2018, conseguindo intermediar menos de 4% do total de trabalhadores admitidos em vagas formais de emprego (Observatório Nacional de Mercado de Trabalho, 2019). Em parte, o baixo desempenho é explicado pelas dificuldades do Sine na captação de vagas, o que limita a chance de encaminhamento do trabalhador à entrevista de emprego adequado ao seu perfil profissional.

1. Secretário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). *E-mail*: <fernando.filho@economia.gov.br>.

2. Subsecretário de Emprego na SPPE. *E-mail*: <marcelo.l.ferreira@economia.gov.br>.

3. Coordenador-geral do Sistema Nacional de Emprego. *E-mail*: <pedrolucas.araujo@mte.gov.br>.

Atualmente, o Sine é totalmente público, com mais de 1.400 unidades de atendimento gerenciadas por estados, Distrito Federal e municípios que, até recentemente, firmavam parceria com a União por meio de convênios firmados com a SPPE e com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Por força da Lei nº 13.677, de 17 de maio de 2018, que instituiu uma nova forma de organização do Sine, desde 17 de maio de 2019, o convênio foi substituído pela modalidade de transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aos fundos do trabalho dos entes parceiros (repassa fundo a fundo).

O objetivo deste artigo é apresentar as medidas que estão sendo adotadas para transformar o atual modelo do Sine em um modelo mais efetivo na IMO, de forma a ampliar a probabilidade de os desempregados brasileiros terem acesso a um posto de trabalho. Para tanto, o atual sistema público passará mudanças estruturais a fim de incorporar práticas e mecanismos de IMO alinhados aos adotados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

As mudanças serão implementadas de maneira gradativa em diversas etapas, quais sejam: *i*) o Sine Aberto; *ii*) a adoção de perfilização de trabalhadores para permitir um melhor atendimento que inclua a personalização dos serviços de IMO, de orientação profissional e de qualificação; *iii*) a revisão e a atualização das plataformas digitais do Sine, com a incorporação de inteligência artificial e de técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*); *iv*) a adoção da modalidade de repasse fundo a fundo baseado no índice de gestão descentralizada do Sine (IGD-Sine); *v*) a adoção de pagamento condicionado à (re)colocação do trabalhador no mercado de trabalho; e *vi*) a abertura de unidades de atendimento privadas do Sine.

O objetivo final desse conjunto de ações, além de criar um novo modelo para o Sine, é fazer com que a incorporação de tecnologias digitais permita melhor classificar o trabalhador quanto à probabilidade de obter um emprego.⁴ As inovações digitais desse sistema⁵ permitirão que as unidades de atendimento se concentrem em dispensar ao trabalhador um tratamento individualizado e contribuirão para reduzir a assimetria de informação na busca por emprego, de modo a aumentar chance do trabalhador ser (re)colocado no mercado.

Dessa maneira, o programa de aprimoramento do Sine incorpora uma série de modificações estruturais no sistema para seu melhor funcionamento. A seguir, apresentamos as medidas que serão tomadas na direção de um aprimoramento do atual sistema.

4. Dammert, Galdo e Galdo (2013) apontam que crescimento do fluxo de informações para os trabalhadores desempregados do Peru aumenta a probabilidade de emprego destes.

5. Bagues e Labini (2009) mostram que a divulgação de informações *on-line* sobre os egressos de faculdades na Itália reduz a probabilidade de desemprego. Os alunos das instituições que faziam parte da *AlmaLaurea*, uma rede de informações sobre currículos dos alunos egressos, tinham menor chance de desemprego.

2 MEDIDAS

2.1 Sine Aberto

A abertura dos dados da Sine para as empresas de IMO foi a primeira medida adotada e ocorreu no mês de abril de 2019.⁶ Nesse contexto, disponibiliza-se a empresas privadas o acesso aos dados cadastrais *desidentificados* de trabalhadores inscritos no Sine. Cada empresa habilitada a participar da iniciativa tem acesso a uma amostra dos cadastros de trabalhadores no Sine, que inclui informações típicas de currículo profissional (educação, experiência, pretensão profissional etc.).

São milhões de cadastros ativos (isto é, realizados ou alterados recentemente) selecionados de modo aleatório. Essa amostra é utilizada diretamente pela empresa ou por seus usuários (por meio de página na internet e aplicativo para dispositivos móveis, por exemplo) para encontrar trabalhadores adequados a vagas de emprego. Quando há pareamento (ou seja, quando um cadastro é identificado como adequado a uma vaga de emprego), a empresa tem acesso às informações de contato do trabalhador (nome, telefone etc.). O trabalhador, então, pode ser contatado e, eventualmente, contratado para ocupar uma vaga de emprego.

A iniciativa é um primeiro passo no sentido de diversificar os instrumentos tecnológicos utilizados para a IMO. Nesse caso, a tecnologia é usada para incorporar agentes privados com a finalidade de estruturar um sistema mais efetivo dessa intermediação.

Conforme já mencionado, a avaliação do Sine revela que, apesar do grande número de desempregados cadastrados, o Sine consegue intermediar somente uma pequena fração do total de desempregados tendo sido responsável em 2018 por somente 4% das vagas formais no país.⁷

Por um lado, a abertura do banco de dados do Sine aumenta a quantidade de vagas de emprego disponíveis para o trabalhador, que pode ser encaminhado a vagas, geridas pelas empresas privadas de intermediação, que não estão cadastradas no sistema. Isto é, além da rede de atendimento do Sine, empresas privadas passam a estar engajadas na busca de vagas de emprego para o trabalhador. Por outro lado, amplia o rol de trabalhadores (e seus respectivos currículos) aos quais as empresas têm acesso.

O resultado esperado dessa modificação é a obtenção de emprego por parte dos trabalhadores mais bem capacitados e qualificados da amostra do Sine e, ao longo do tempo, a redução do desemprego friccional. É importante ressaltar que a abertura do Sine não criará novas vagas de trabalho. A iniciativa busca acelerar o preenchimento das vagas disponíveis na economia e, além disso, incluir, por meio das empresas privadas, os milhões de trabalhadores cadastrados do Sine nos diversos aplicativos de emprego

6. O projeto Sine Aberto foi instituído pela Resolução Codefat nº 826, de 26 de março de 2019, publicada em 2 de abril de 2019, que autoriza e fornece as diretrizes para o compartilhamento do banco de dados do Sine com pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, incluindo sociedades empresárias (empresas), associações, entidades filantrópicas e entidades sindicais, que exerçam atividades de IMO.

7. É necessário ressaltar que o objetivo da medida não é fazer com que toda a mudança de emprego no Brasil seja intermediada pelo Sine, mas sim prestar um melhor atendimento para o trabalhador desempregado.

disponíveis no mercado. Este apresenta uma dinâmica acelerada de mecanismos e modelos de negócios distintos que dão novas possibilidades de emprego para os trabalhadores.

Nesse contexto, é essencial salientar que a abertura dos dados do Sine não alterará, em um primeiro momento, a maneira de atuação do atual sistema, permitindo a comparação entre os dois processos para avaliar a nova política.

A medida também contempla a disponibilização das informações *desidentificadas*, no modelo de dados abertos, de forma a permitir a criação de um ecossistema de inovação, bem como o aprimoramento de mecanismos de transparência relativos à qualidade das informações contidas nas bases de dados do Sine. Nesse sentido, planejam-se a realização de eventos (*hackathons*) para ampliação da utilização desses dados e a busca de novas soluções tecnológicas.

2.2 Perfilização dos trabalhadores do Sine

A experiência internacional indica que o sucesso da iniciativa de (re)inserção de profissionais no mercado de trabalho depende da customização do atendimento, que, por sua vez, demanda que os diferentes perfis de trabalhadores sejam identificados no início do processo de IMO.

A perfilização dos trabalhadores requer a incorporação de inteligência artificial e de técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*) no sistema do Sine. Com base na análise de informações contidas nos cadastros de trabalhadores e vagas, bem como de resultados de processos já concluídos de IMO, essas ferramentas tecnológicas viabilizam a estimação da probabilidade de re(colocação) do trabalhador no mercado, isto é, o seu grau de empregabilidade.

Essa iniciativa está sendo desenvolvida em parceria com a Microsoft. Todo trabalhador cadastrado no Sine será classificado em um dos três grupos: *i*) trabalhadores que estão prontos para ocuparem uma vaga de emprego; *ii*) trabalhadores que necessitam de alguma qualificação profissional para estarem aptos a uma vaga; e *iii*) trabalhadores que necessitam de qualificação profissional e de outros serviços para estarem aptos a uma vaga. O objetivo é fornecer um tratamento distinto para cada grupo, permitindo uma melhor aplicação das políticas públicas de intermediação e qualificação profissional.

Esse é um passo fundamental para realizar um atendimento customizado para o trabalhador do Sine. Com esse mecanismo de perfilização em funcionamento, será feita uma padronização do atendimento das agências, principalmente no que tange ao encaminhamento dos trabalhadores que necessitam de atenção personalizada.

A falta de uma perfilização significa um desperdício de recursos, uma vez que se adotam medidas iguais no tratamento de trabalhadores diferentes, indicando desperdício de recursos do Estado e de tempo dos trabalhadores.

2.3 Revisão e atualização das plataformas digitais do Sine

Além das unidades de atendimento presencial, a rede do Sine também comporta plataformas digitais: o portal Emprega Brasil e os aplicativos para dispositivos móveis, o Sine Fácil Trabalhador e o Sine Fácil Empregador. Essa iniciativa tem o objetivo de

massificar (popularizar) a utilização das plataformas digitais, tornando o acesso aos serviços do Sine mais fácil e ágil.

Uma das inovações é a inclusão de ferramenta de reconhecimento de fala (*speech-to-text*), de modo a dispensar a digitação de um grande volume de informações e, assim, facilitar o cadastramento de trabalhadores e de vagas de emprego.⁸ Outra novidade é a disponibilização de campos de filtro para melhorar a precisão do processo de busca e a identificação de trabalhadores e de vagas com o perfil desejado por empregadores e trabalhadores, respectivamente.

Além disso, serão promovidas mudanças no questionário do cadastro do trabalhador para acrescentar mais informações relevantes para a IMO e suprimir campos voltados à mera caracterização socioeconômica do trabalhador.

2.3.1 Sistema de pareamento (*matching*)

Atualmente, o pareamento promovido pelo sistema do Sine depende da correspondência entre a ocupação profissional pretendida pelo trabalhador e a ocupação às quais se referem as vagas de emprego disponíveis. Quando fazem uso do sistema, trabalhadores e empregadores devem utilizar a lista de ocupações e a nomenclatura do Código Brasileiro de Ocupações (CBO), de 2003, muito defasadas em relação à realidade atual do mercado de trabalho brasileiro.

A mudança pretendida busca aplicar inteligência artificial e de aprendizado de máquina ao desenvolvimento de um mecanismo de correspondência que não seja baseado em ocupações, mas, sim, em competências, de modo a proporcionar um pareamento que aumente a probabilidade de (re)colocação do trabalhador no mercado de trabalho. Isso porque, além de contornar a dificuldade imposta pela estrutura da CBO, essa inovação permitirá que trabalhadores/empregadores identifiquem vagas de emprego/trabalhadores, que, apesar de estarem associados a ocupações diversas, demandam/possuem as competências que possuem/demandam.

Ademais, essa inovação viabilizará a descoberta e a classificação de ocupações não contempladas na CBO, permitindo, assim, uma dinamização no processo de atualização do código.

2.3.2 Ligação da intermediação com a qualificação

Na atualidade, as informações de qualificação que compõem o cadastro são declaradas pelo trabalhador e, por isso, sujeitas à imprecisão. Consequentemente, em referência à qualificação profissional, o processo de IMO se baseia em informações de baixa qualidade.

Por essa razão, a iniciativa de evolução das plataformas digitais também contempla a integração do Sine com os bancos de dados de diversos projetos de qualificação profissional existentes no país. A intenção é carregar, de maneira automática, no cadastro do trabalhador, as informações de qualificação eventualmente localizadas nesses bancos de dados.

8. O'Leary *et al.* (2019) mostram que a atuação do Sine amplia a chance de emprego do trabalhador desempregado, mas o uso do aplicativo é menos efetivo do que a ida na agência.

2.4 Adoção do sistema fundo a fundo com o IGD-Sine

Até recentemente, as ações do Sine foram executadas por meio de convênios plurianuais celebrados entre a União e os governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A experiência de anos de operação da rede de atendimento revelou que o convênio, por sua inflexibilidade, é um instrumento inadequado para a execução descentralizada de uma política de caráter continuado. Praticamente qualquer alteração do plano de trabalho originalmente pactuado necessitava da aprovação do órgão concedente, dificultando a gestão do conveniente, que se via impossibilitado de realizar ajustes tempestivos em sua rede de atendimento em resposta a mudanças nas condições de operação.

Outra característica negativa dos convênios era o fato de não serem orientados por indicadores típicos de resultado. Os planos de trabalho pactuados simplesmente previam uma meta de quantidade absoluta de diferentes serviços (inscrições, vagas captadas, trabalhadores encaminhados etc.) que deveriam ser realizados. Além disso, os indicadores monitorados nos convênios não afetavam a distribuição de recursos federais. Não havia, portanto, incentivo à melhoria do desempenho da rede de atendimento.

A consequência da combinação de instrumento inadequado com gestão voltada à maximização da quantidade de atendimentos foi acúmulo de procedimentos burocráticos e de resultados insatisfatórios em IMO.

Levando-se em consideração esses problemas, foi promulgada a Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que instituiu um novo modelo de organização do Sine. Em substituição aos convênios plurianuais, os repasses fundo a fundo passaram a amparar a parceria entre a União e os demais entes federados, e a diretriz passou a ser a gestão com foco na melhoria do desempenho da política pública.

De acordo com a lei e com regulamentações do Codefat, a distribuição dos repasses fundo a fundo, para cada ente federado, deve ser função do valor apurado de seu IGD-Sine, um indicador sintético dos resultados obtidos pelo ente em termos de efetividade dos serviços prestados na rede de atendimento. O IGD-Sine será utilizado para premiar com mais recursos da União os entes que registrarem os melhores desempenhos.

A metodologia de cálculo do IGD está sendo desenvolvida no âmbito de uma cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a qual também contribuiu o Banco Mundial.

A modalidade de repasse de recursos fundo a fundo e o IGD-Sine permitirão uma gestão mais ágil e eficiente da rede de atendimento, que se concentrará na prestação de melhores serviços a trabalhadores e empregadores com vistas a aumentar a participação do Sine no total de admissões do mercado de trabalho formal.

2.5 Adoção de remuneração por desempenho por empregado colocado

O compartilhamento dos dados do Sine, a modernização de plataformas digitais e a adoção da sistemática de repasse fundo a fundo com a utilização do IGD-Sine, em conjunto, permitirão um melhor funcionamento do Novo Sine.

A iniciativa de perfilização e agrupamento dos trabalhadores viabiliza a incorporação de incentivos financeiros para induzir um aumento da taxa de sucesso do processo de IMO do Sine. Isso porque, uma vez estimada a probabilidade de (re)colocação do trabalhador e definido o tipo de tratamento que deve receber no processo de IMO, é possível conceber um mecanismo padronizado de pagamentos variáveis (isto é, uma tabela de remunerações ou preços), cujos valores sejam função do perfil do trabalhador, do custo do processo de intermediação e do sucesso verificado de sua (re)inserção no mercado de trabalho.

2.6 Permissão de abertura de agências privadas do Sine

Diversos países do mundo possuem provisão privada de serviços de IMO, por exemplo: Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Austrália.⁹ A criação de um Sine misto busca adicionar agentes privados à rede de atendimento provida por estados e municípios para atingir uma maior efetividade em sua ação.¹⁰

Essa solução pretende incluir novos agentes com novas tecnologias no processo de IMO, o que pode ampliar a efetividade do programa e, ao mesmo tempo, aumentar os serviços oferecidos em momento de grande restrição fiscal para municípios, estados e União.

Além da presença de agências privadas do Sine no cadastramento dos trabalhadores, estas também poderão trabalhar diretamente na intermediação desses indivíduos, sendo remuneradas não somente pelo cadastro bem realizado como, também, pela recolocação no mercado de trabalho.

É importante ressaltar que a introdução de agentes privados no processo pode se realizar para: atividades específicas; grupos específicos; ou atividades mais gerais como uma agência do Sine propriamente dita. Esse processo poderá dar maior flexibilidade para ampliar a gama de serviços providos pelo Sine aos trabalhadores desempregados.

3 CONCLUSÃO

O Sine é um sistema público no qual o serviço é prestado por estados, Distrito Federal e municípios por meio de parcerias com a União. Ele conta atualmente com mais de 1.400 postos de atendimento em todo o país.¹¹ No entanto, as colocações promovidas por esse sistema representaram menos de 4% do total de admissões registradas pelo Caged ao longo de 2018, mostrando baixa efetividade em sua função de IMO.

Com o propósito de aprimorar o seu funcionamento, diversas mudanças estruturais foram desenhadas, buscando um novo Sine mais eficiente no atendimento da população. As principais mudanças foram elencadas neste artigo: o compartilhamento dos dados do Sine com empresas que atuam na IMO; a inclusão da perfilização do trabalhador

9. OECD (2012) aponta que a incorporação de serviços privados na IMO é positiva. No entanto, a forma de contratação é fundamental para o sucesso.

10. OECD (2012) indica que o sistema privado australiano entrega bons resultados, mas possui desafios a serem superados.

11. Albuquerque *et al.* (2018) sugerem um modelo no qual os postos do Sine podem ser melhor colocados geograficamente para ampliar a eficiência do sistema de IMO.

cadastrado no Sine; a revisão e a atualização das plataformas digitais do Sine com a incorporação de inteligência artificial e aprendizado de máquina; a adoção do sistema fundo a fundo com o IGD; a adoção de remuneração por desempenho por empregado colocado; e a autorização para abertura de agências privadas do Sine.

Todas essas mudanças procuram colocar o Novo Sine em sintonia com as melhores práticas adotadas pelos sistemas de IMO dos países da OCDE e aumentar a eficiência em benefício do trabalhador brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, P. *et al.* **Looking for the most suitable location of public employment offices in Brazil**. IDB, 2018. (Technical Note, n. 1421).
- BAGUES, M. F.; LABINI, M. S. Do online labor market intermediaries matter? The impact of AlmaLaurea on the university-to-work transition. *In*: AUTOR, D. (Ed.). **Studies of labor market intermediation**. University of Chicago Press, 2009.
- DAMMERT, A. C.; GALDO, J. C.; GALDO, V. **Digital labor-market intermediation and job expectations**: evidence from a field experiment. Bonn: IZA Discussion Paper Series, 2013. (Working Paper, n. 7395).
- O'LEARY, C. J. *et al.* **The effect of job referrals on labor market outcomes in Brazil**. IDB Working Paper Series, 2019. (Working Paper, n. 948).
- OBSERVATÓRIO NACIONAL DO MERCADO DE TRABALHO. Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. 3º trimestre, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2xBARWX>>.
- OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Activating Jobseekers**: how Australia does it. OECD, 2012.

O SERVIÇO DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DE MINAS GERAIS ENTRE 2015 E 2018: EFETIVIDADE, PÚBLICOS E PERSPECTIVAS

Emanuel Camilo de Oliveira Marra¹
Karen Michelle Antonia de Oliveira²
Leonardo Assis Martins Júnior³

1 INTRODUÇÃO

A intermediação de mão de obra é um importante pilar do Sistema Nacional de Emprego (Sine), na medida em que exerce papel na minimização da assimetria da informação no mercado de trabalho. Diante do contexto econômico brasileiro, marcado, do ponto de vista estrutural, por uma distância dos níveis de pleno emprego (Mattos e Lima, 2015), analisar a eficiência desse mecanismo público é de fundamental relevância.

O objetivo deste artigo consiste em analisar os resultados da intermediação de mão de obra no âmbito do Sine, com destaque sobre a efetividade deste instrumento no que diz respeito à inserção de grupos vulneráveis no mercado de trabalho formal em Minas Gerais. Para além disso, o artigo também visa analisar de que forma as especificidades regionais do estado influem na efetividade da política pública, uma vez que a extensão geográfica e as desigualdades regionais são aspectos limitantes para a atuação do Sine (Moretto, 2007).

Uma das fontes de informação utilizadas é a Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BG-IMO), uma base de dados que computa as informações registradas durante os atendimentos no Sine. Além dela, também foi utilizado o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), com o objetivo de construir o indicador de efetividade analisado. O quadriênio 2015-2018 foi escolhido para análise devido à inflexão observada no mercado de trabalho do estado de Minas Gerais nesse período.

1. Diretor de desenvolvimento de políticas para inclusão ao emprego na Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado (Sedese) de Minas Gerais, de 2014 a 2019. Membro da carreira especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do Poder Executivo estadual. *E-mail*: <emanuelmarra@gmail.com>.

2. Técnica da Sedese de Minas Gerais. *E-mail*: <karen.moliveiraa@gmail.com>.

3. Técnico da Sedese de Minas Gerais. *E-mail*: <leonardoassismartins88@gmail.com>.

Segundo dados do Caged, ocorreu fechamento de 203.546 postos de trabalho, em 2015, e 123.767, em 2016. Em 2017 e 2018, observa-se um fraco indicativo de recuperação, com a criação de 15.438 e 69.805 postos, respectivamente.

Este estudo conta com mais três seções, a saber: *i*) conceituação de elementos relativos à política pública de mercado de trabalho; *ii*) análise da efetividade do serviço de intermediação de mão de obra; e *iii*) perspectivas futuras para o serviço de intermediação de mão de obra.

2 CONCEITOS E METODOLOGIA

A justificativa teórica para a concepção dos serviços de intermediação de mão de obra teve início nos países desenvolvidos a partir da segunda metade do século XX, sob a prerrogativa de minimizar os desajustes temporários entre oferta e demanda de trabalho. Esses desajustes são característicos de países de economia avançada que operam próximos aos níveis de pleno emprego. No caso brasileiro, os serviços de intermediação apresentam um papel diferente do que ocorreu em países desenvolvidos, uma vez que as raízes do desemprego no país derivam de outras fontes que vão além de meros desajustes temporários de mercado (Dieese, 2016).

Atualmente, o Sine é um dos maiores serviços públicos de emprego do mundo e está sob a coordenação do Ministério da Economia, no âmbito do governo federal, e das secretarias de trabalho e congêneres nos governos estaduais e municipais. A execução da política pública de intermediação de mão de obra é uma importante atribuição do Sine e um dos pilares que garantem a sustentação do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

Segundo Mattos e Lima (2015), no caso brasileiro, os serviços de intermediação atuam em um sentido diferente do que ocorre em países desenvolvidos, uma vez que a economia nacional geralmente não opera próxima aos níveis de pleno emprego. O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao contexto econômico de Minas Gerais que, durante o ano de 2018, teve seu nível de desemprego oscilando em torno de 10,7%.

A taxa de desocupação apresentada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem trazido evidências de dificuldades de ingresso no mercado de trabalho para jovens, negros e mulheres. Nesse sentido, o sistema público de emprego surge como alternativa que se propõe a minimizar as desigualdades sociais e regionais verificadas, especialmente nos casos de territórios e grupos vulneráveis que dispõem de uma rede fragilizada de conexões no mercado de trabalho.

No que diz respeito aos arranjos institucionais, a estruturação da política pública tem caráter descentralizado. Além disso, ela possui como pressuposto ações financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e execuções geridas de acordo com as diretrizes do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Após a promulgação da Lei Federal nº 13.667/2018, as ações deixaram de ser operadas via convênio e os repasses de recursos começaram a acontecer por meio de mecanismo de transferência chamado fundo a fundo.

A relação entre a colocação de trabalhadores no mercado via Sine e o movimento geral de admitidos registrado pelo Caged permite construir o indicador de efetividade do serviço de intermediação. Nesse sentido, a taxa de efetividade da intermediação de mão de obra pode ser determinada a partir da razão de colocações via Sine em relação ao total de admissões de trabalhadores celetistas registradas pelo Caged. Observa-se, portanto, a *fatia de mercado* que o Sine consegue alcançar na geração de emprego.

3 DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO EM MINAS GERAIS: EFETIVIDADE, TERRITÓRIOS E PÚBLICOS

Atualmente, o estado de Minas Gerais dispõe de 131 agências de atendimento do Sine, distribuídas em 123 municípios. Em se tratando do serviço de intermediação da mão de obra, foram traçadas as trajetórias históricas dos números de colocados e admitidos durante o período 2015-2018.

Em Minas Gerais, no ano de 2015, foram registrados pela BG-IMO 26.033 trabalhadores colocados frente a 1.840.051 admitidos computados pelo Caged. No ano seguinte, o número de trabalhadores colocados pelo Sine foi maior, correspondendo a 27.157 usuários em uma fatia menor de admitidos – 1.591.099 indivíduos. Em 2017, o número de trabalhadores colocados apresentou consecutivo crescimento, correspondendo a 34.919 trabalhadores frente a 1.620.892 admitidos. No ano seguinte, a taxa de colocados pelo Sine apresentou ligeiro decréscimo, equivalendo-se a 34.114 trabalhadores colocados em um contexto de 1.713.719 admitidos. A partir desses indicadores, e tendo por base o período analisado, é possível sustentar que o serviço de intermediação de mão de obra oferecido pelo Sine apresentou taxa de efetividade média igual a 1,82%, entre 2015 e 2018.

Neste artigo, adotou-se o critério de desagregação geográfica oferecido pelo IBGE, a partir do qual é possível subdividir o território em treze regiões intermediárias de planejamento, classificadas com base em seus municípios de maior representatividade, conforme apresentado a seguir. As taxas de efetividade da política pública com base nessa classificação regional podem ser representadas conforme a tabela 1.

TABELA 1
Taxa de efetividade das unidades do Sine na região geográfica intermediária de planejamento do IBGE – Minas Gerais (2015-2018)
(Em %)

	2015	2016	2017	2018
Barbacena	3,02	4,51	4,86	7,26
Belo Horizonte	0,69	1,13	1,22	1,00
Divinópolis	2,90	2,51	2,95	2,18
Governador Valadares	0,01	0,24	0,30	0,51
Ipatinga	0,90	1,61	2,93	1,83
Juiz de Fora	0,90	1,20	1,29	1,36
Montes Claros	1,52	1,59	1,55	1,59
Patos de Minas	1,50	1,53	2,10	3,28
Pouso Alegre	1,41	1,63	1,75	1,09

(Continua)

(Continuação)

	2015	2016	2017	2018
Teófilo Otoni	1,87	2,29	1,69	2,21
Uberaba	1,91	1,26	2,11	2,34
Uberlândia	3,17	3,80	5,96	4,98
Varginha	1,92	1,97	2,71	2,79
Minas Gerais	1,41	1,71	2,15	1,99

Fontes: Microdados do Caged e da BG-IMO. Disponíveis em: <<https://bit.ly/2VxKtvq>>.
Elaboração dos autores.

A partir dos dados apresentados, é possível depreender que as unidades do Sine correspondentes a determinadas regiões do estado apresentaram desempenho superior ao observado para a efetividade média estadual. Nesse sentido, em 2015, em ordem decrescente, as unidades das regiões de Uberlândia (3,17%), Barbacena (3,02%), Divinópolis (2,90%), Varginha (1,92%), Uberaba (1,91%), Teófilo Otoni (1,87%), Montes Claros (1,52%) e Patos de Minas (1,50%) apresentaram taxa de efetividade superior a 1,41% – resultado geral do estado. Em contraposição, as unidades das demais regiões apresentaram indicador menor ou igual a 1,41%.

Em 2016, comparativamente a 2015, boa parte das unidades apresentaram melhoria no indicador de *performance* por região intermediária, seguindo a tendência de crescimento geral observada no estado para o mesmo período, que passou de 1,41% para 1,71%. No entanto, não acompanharam essa tendência as unidades localizadas nas regiões de Divinópolis e Uberaba, que apresentaram, respectivamente, redução de 2,9% para 2,51% e 1,91% para 1,26%. Nesse biênio, as unidades localizadas nas regiões de planejamento de Governador Valadares, Ipatinga e Belo Horizonte apresentaram a maior taxa de crescimento percentual, embora continuassem – considerando-se somente o ano de 2016 – com a menor taxa de efetividade em relação às demais regiões de planejamento.

Da mesma forma, quando analisamos o ano de 2017 em relação a 2016, pode-se perceber que as unidades localizadas, conforme respectivas regiões de planejamento, de forma geral, apresentaram melhoria no indicador de *performance*. Esse crescimento regional do nível do indicador acompanhou a tendência estadual demonstrada pelo salto de 1,71% para 2,15%. As unidades localizadas nas regiões intermediárias de Ipatinga, Uberaba e Uberlândia apresentaram a maior taxa de crescimento do indicador de efetividade em relação a 2016. As unidades nas regiões de Governador Valadares, Belo Horizonte e Juiz de Fora apresentaram a menor taxa de efetividade no ano de 2017.

Em 2018, cotejado com o ano de 2017, a taxa de efetividade do serviço de intermediação de mão de obra oferecido em Minas Gerais diminuiu de 2,15% para 1,99%. Seguiram essa tendência de queda no indicador as unidades localizadas nas regiões intermediárias de Uberlândia, Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga e Pouso Alegre. Por sua vez, as unidades localizadas nas regiões de planejamento de Governador Valadares, Patos de Minas, Barbacena, Teófilo Otoni, Uberaba, Juiz de Fora, Varginha e Montes Claros aumentaram o valor da taxa de efetividade.

Ao se analisar o quadriênio 2015-2018, percebe-se uma tendência de crescimento da taxa de efetividade nas unidades localizadas nas regiões de planejamento de Barbacena, Uberlândia, Varginha, Patos de Minas, Uberaba, Ipatinga, Juiz de Fora e Governador Valadares. Em contrapartida, as unidades localizadas nas regiões de planejamento de Teófilo Otoni, Montes Claros e Belo Horizonte apresentam tendência de estagnação na taxa de efetividade, enquanto as unidades de Divinópolis e Pouso Alegre apresentaram tendência de queda. Destaca-se também que, aparentemente, não há uma relação entre as condições socioeconômicas das regiões de planejamento do estado de Minas Gerais e o desempenho das unidades.

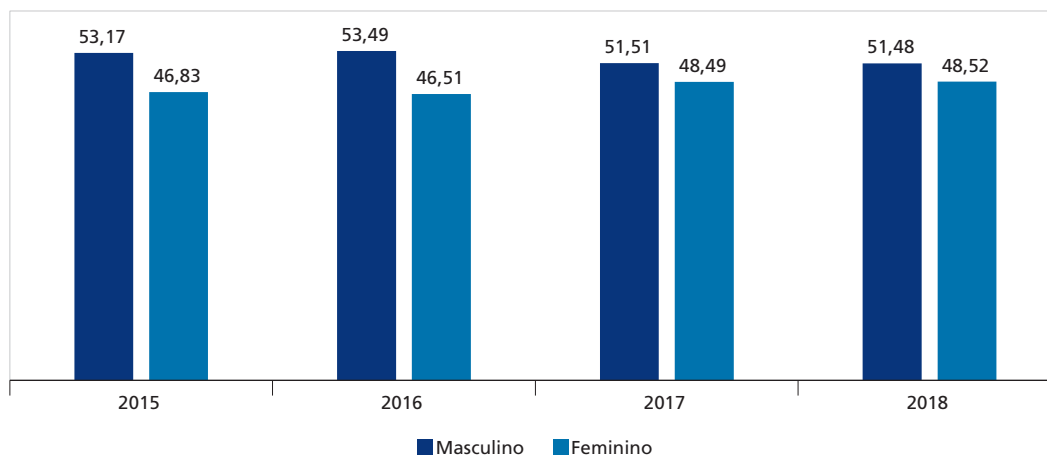
No que se refere ao perfil do público, no ano de 2015, foram inscritos 371.682 trabalhadores nas unidades do Sine do estado de Minas Gerais; em 2016, esse número caiu para 246.194; em 2017, foram 216.720 inscritos; em 2018, esse número apresentou nova queda, ficando estabelecido em 191.850. Percebe-se uma redução anual, em média, de cerca de 20% em relação a 2015 no que diz respeito ao quantitativo de trabalhadores inscritos nas unidades de atendimento. O decréscimo ao longo dos anos observados acompanha os anos em que o fechamento de postos de trabalho foi mais intenso – o que indica um caráter cíclico da política pública.

No que se refere à variável de sexo, prevaleceu, durante o período em análise, maior proporção de homens inscritos, com tendência de redução, e um crescimento do percentual de mulheres inscritas, conforme gráfico 1.

GRÁFICO 1

Proporção de inscritos no Sine, por sexo – Minas Gerais (2015-2018)

(Em %)



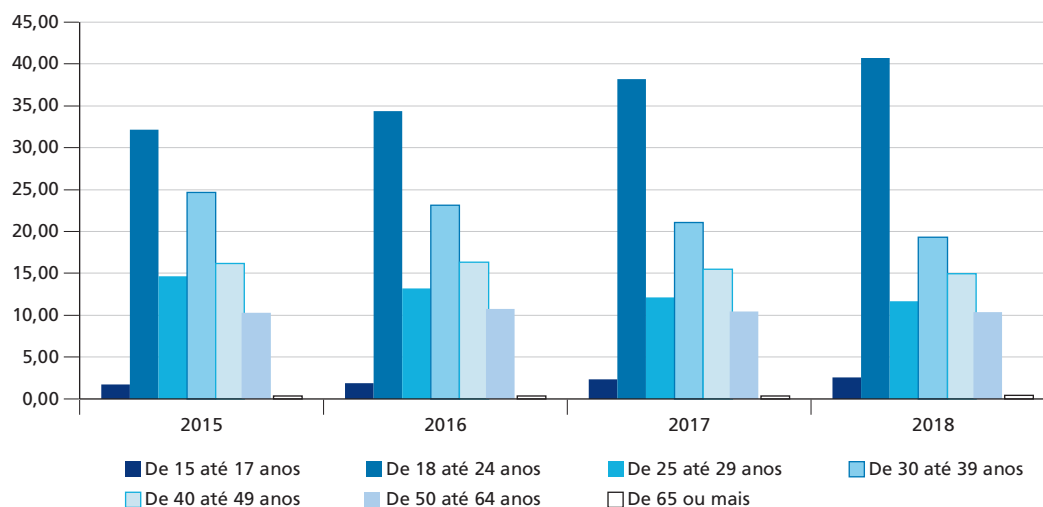
Fonte: Microdados da BG-IMO. Disponível em: <<https://bit.ly/2VxKtvq> IX>.
Elaboração dos autores.

No que se refere à faixa etária, a maior proporção de inscritos para todos os anos entre 2015 e 2018 concentrou-se no público de 18 a 24 anos, seguido, nessa ordem, das seguintes gradações de idade: 30 a 39 anos, 40 a 49 anos, 25 a 29 anos, 50 a 64 anos, 15 a 17 anos e 65 anos ou mais. Constata-se crescimento do número de inscritos somente para o público de 15 a 17 anos e de 18 a 24 anos. Para as faixas etárias de 25 a 29 anos e de 30 a 39 anos, houve redução no número de inscritos. Na faixa etária de 40 a 49 anos, ocorreu uma ligeira oscilação ao longo do quadriênio. Por fim, nas faixas etárias de 50 a 64 anos e 65 anos ou mais, não se percebe uma grande variação percentual. Os dados a seguir demonstram essa realidade.

GRÁFICO 2

Proporção de inscritos no Sine, por faixa etária – Minas Gerais (2015-2018)

(Em %)



Fonte: Microdados da BG-IMO. Disponível em: <<https://bit.ly/2VxKtvq> IX>.
Elaboração dos autores.

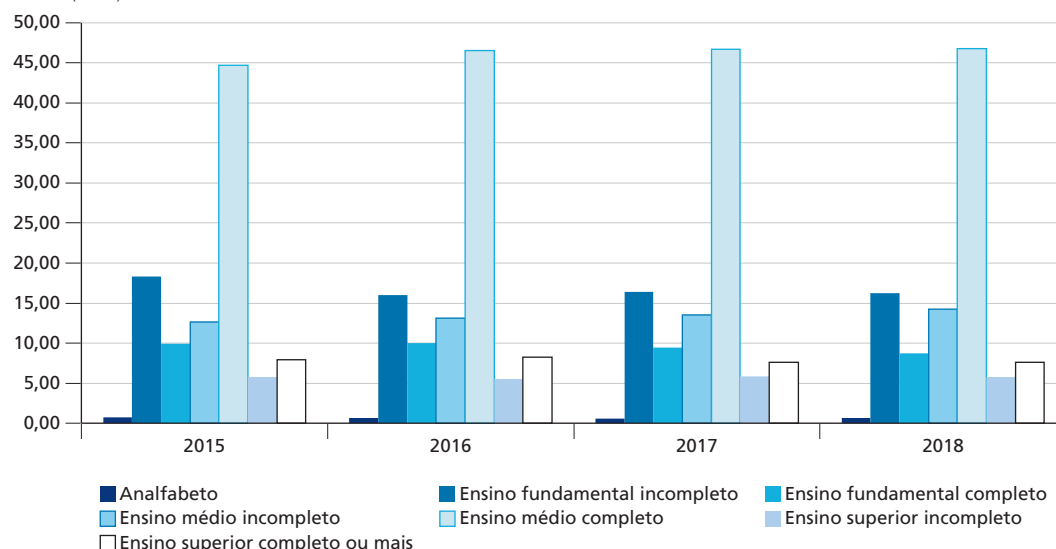
Em relação à escolaridade, o maior percentual de inscritos no Sine possui ensino médio completo, seguido, nessa ordem, pelos seguintes níveis de escolaridade: *i*) ensino fundamental incompleto; *ii*) ensino médio incompleto; *iii*) ensino fundamental completo; *iv*) ensino superior completo ou mais;⁴ *v*) ensino superior incompleto; e *vi*) analfabeto. Tem-se crescimento do número de inscritos para o público com ensino médio completo e incompleto. Para os casos dos analfabetos ou trabalhadores com ensino fundamental incompleto, percebe-se uma diminuição do número de inscritos no sistema. O gráfico 3 apresenta a dinâmica de distribuição do público de inscritos conforme graus de escolaridade.

4. Refere-se à especialização, mestrado ou doutorado.

GRÁFICO 3

Proporção de inscritos no Sine, por escolaridade – Minas Gerais (2015-2018)

(Em %)



Fonte: Microdados da BG-IMO. Disponível em: <<https://bit.ly/2VxKtvq IX>>. Elaboração dos autores.

Em se tratando da taxa de efetividade da intermediação com relação à variável de sexo do público, constata-se que, em 2015, não ocorreu variação expressiva. Todavia, a partir dos anos seguintes, a tendência de crescimento da taxa de efetividade do público masculino demonstrou-se mais acentuada, ao passo que a tendência de crescimento para o público feminino apareceu menor. Dessa forma, em 2016, constata-se um crescimento da taxa para ambos os públicos, em consonância com o crescimento da taxa geral, mas com a diferença entre a taxa masculina e a feminina de 0,34%.

O crescimento da taxa de efetividade do público masculino ao longo de 2015 a 2018 contrasta com a redução do número de inscritos do sexo masculino e com o aumento do número de inscritos do sexo feminino, conforme demonstrado anteriormente (gráfico 1). O resultado de efetividade aplicado à variável sexo demonstrou a existência de viés de seleção na efetividade do Sine favorável ao público do sexo masculino, de acordo com dados da tabela 2.

TABELA 2

Taxa de efetividade das unidades do Sine, por sexo – Minas Gerais (2015-2018)

(Em %)

Sexo	2015	2016	2017	2018
Masculino	1,18	1,64	2,29	2,17
Feminino	1,19	1,30	1,91	1,65

Fontes: Microdados do Caged e da BG-IMO. Disponíveis em: <<https://bit.ly/2VxKtvq IX>>. Elaboração dos autores.

No que se refere à taxa de efetividade por faixa etária em 2015, tem-se que os melhores desempenhos se concentraram nas idades superiores a 29 anos, com destaque para a taxa de efetividade de 1,79% – correspondente ao público de 65 anos de idade ou

mais. Durante os anos de 2016, 2017 e 2018, observou-se, nessa ordem, as maiores taxas nas seguintes faixas etárias: *i*) 2,53% para faixa etária de 50 a 64 anos; *ii*) 2,54% para 30 a 39 anos; e *iii*) 2,21% também para 30 a 39 anos. Durante o quadriênio 2015-2018, todas as faixas etárias apresentaram tendência de crescimento na taxa de efetividade, exceto para o grupo com 65 anos de idade ou mais.

Considerando-se o perfil dos inscritos, observa-se o desencontro entre os trabalhadores cadastrados e os resultados alcançados. Isso porque a maioria dos inscritos no Sine está na faixa etária de 18 até 24 anos e a minoria está na faixa etária de 65 anos ou mais (gráfico 2). O resultado da efetividade para o público entre 18 a 24 anos, entretanto, não se destacou, ficando sempre abaixo da média geral. Já para o público de 65 anos ou mais, em que pese o baixo percentual de inscritos, foram observadas expressivas taxas de efetividades entre 2015 e 2017. A tabela 3 apresenta esses resultados.

TABELA 3

Taxa de efetividade das unidades do Sine, por faixa etária – Minas Gerais (2015-2018)

(Em %)

Faixa etária	2015	2016	2017	2018
De 15 a 17 anos	0,01	0,02	0,04	0,27
De 18 a 24 anos	0,73	0,97	1,55	1,68
De 25 a 29 anos	1,41	1,71	2,40	2,06
De 30 a 39 anos	1,49	1,87	2,54	2,21
De 40 a 49 anos	1,45	1,83	2,42	2,20
De 50 a 64 anos	1,57	2,53	2,51	2,18
65 ou mais	1,79	2,04	2,48	1,38

Fontes: Microdados do Caged e da BG-IMO. Disponíveis em: <<https://bit.ly/2VxKtvq>> IX>.
Elaboração dos autores.

Considerando que a taxa de desocupação média da população de 15 a 17 anos e de 18 a 24 anos de idade, entre 2015 e 2018, foi, respectivamente, em Minas Gerais, 38,08% e 22,27% – bem acima da taxa de desocupação geral observada para o restante do estado no mesmo período –, o serviço de intermediação tende a não contribuir para a redução da desigualdade de ingresso no mercado de trabalho para o público jovem. Isso porque as maiores taxas de efetividade por faixa etária encontraram-se acima dos 30 anos de idade.

Em relação à taxa de efetividade conforme a escolaridade, o melhor desempenho no ano de 2015 foi para os trabalhadores analfabetos (2,4%), seguido pelo ensino superior incompleto (2,3%). Em 2016, as melhores *performances* foram para o ensino superior incompleto (2,91%) e para o público com o ensino fundamental incompleto (2,88%). Em 2017, o melhor desempenho manteve-se com os inscritos do ensino superior incompleto (4,6%), seguido do público com ensino médio incompleto (3,72%). Por fim, em 2018, a melhor *performance* foi para os trabalhadores analfabetos (4,02%), seguido pelos com ensino superior incompleto (3,38%). Ao longo do quadriênio, portanto, constata-se que o ensino superior incompleto apresentou bons resultados. Para os demais casos, teve-se uma grande variabilidade do indicador em relação à escolaridade, situação esta que pode ser associada às características das vagas registradas no sistema de atendimento do Sine durante o período e às estratégias de contratação.

Considerando o número de inscritos (gráfico 3), a maior proporção se encontra no público com ensino médio completo. Nesse segmento também se constatou um crescimento na taxa de efetividade durante os anos de 2015 e 2018. Em todos os níveis de escolaridade, existe uma tendência de crescimento da taxa de efetividade da intermediação de mão de obra, sendo o caso do ensino superior completo ou mais a curva com menor inclinação.

TABELA 4

Taxa de efetividade das unidades do Sine, por escolaridade – Minas Gerais (2015-2018)

(Em %)

Escolaridade	2015	2016	2017	2018
Analfabeto	2,40	1,96	2,32	4,02
Ensino fundamental incompleto	2,04	2,88	3,65	3,09
Ensino fundamental completo	1,79	2,35	3,33	2,96
Ensino médio incompleto	2,10	2,65	3,72	3,05
Ensino médio completo	1,29	1,72	2,57	2,30
Ensino superior incompleto	2,30	2,91	4,60	3,38
Ensino superior completo ou mais	0,61	0,83	0,09	1,15

Fontes: Microdados do Caged e da BG-IMO. Disponíveis em: <<https://bit.ly/2VxKtvq IX>>.
Elaboração dos autores.

A desocupação geral entre 2015 e 2018 foi, em média, 10,61%. Do ponto de vista da escolaridade, o segmento mais afetado encontra-se no público com ensino médio incompleto, cuja média foi de 18,94% para o período indicado. O indicador da taxa de efetividade para esse público foi maior que o indicador geral do estado para todo o período. Nesse sentido, tem-se o indicativo de uma contribuição da intermediação na redução dos efeitos de desocupação e, portanto, na redução das desigualdades de acesso ao mercado de trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO DE INTERMEDIAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO ESTADO DE MINAS GERAIS NOS PRÓXIMOS ANOS

As análises realizadas permitiram diagnosticar um caráter disfuncional na política pública de intermediação de mão de obra oferecida pelo Sine no estado de Minas Gerais. Observou-se uma deformação nas taxas de efetividade nas análises de território e de perfil do público. A intermediação assume uma variabilidade de resultados do ponto de vista territorial cujos determinantes de *performance* não estão associados às características socioeconômicas estruturais do território. Em relação ao público, o diagnóstico aferido indica que, em alguma medida, o Sine tem, por um lado, reproduzido as desigualdades sociais, especialmente aquelas ligadas às questões de gênero, com prevalência masculina, e de faixa etária – com menor incidência de efetividade para o público jovem. Por outro lado, em relação à escolaridade, viu-se uma contribuição na redução das desigualdades de ingresso no mercado de trabalho, no que se refere à taxa de efetividade dos trabalhadores com ensino médio incompleto.

Em que pesem essas disfuncionalidades, uma das possibilidades emergentes no âmbito da política pública de intermediação está atrelada à introdução das tecnologias de informação no atendimento ao trabalhador. Nesse sentido, o Aplicativo Sine Fácil e o Portal Emprega Brasil são ferramentas que oferecem, de forma totalmente digital e gratuita, serviços ofertados nas unidades de atendimento do Sine. No caso de Minas Gerais, estado com a maior quantidade de municípios do Brasil e de proporções territoriais consideráveis, essas ferramentas são importantes recursos para aumento do acesso ao serviço sem ampliação dos gastos públicos. No entanto, dada a dificuldade de uso de tecnologias digitais por alguns públicos, com destaque para a população idosa e analfabeta, a ampliação desse acesso também está relacionada ao treinamento e à capacitação de agentes públicos e comunitários locais com vista a auxiliar o usuário no manejo dessas ferramentas.

Soma-se a isso o grande potencial de ampliação da captação de vagas, uma vez que os desafios aqui mencionados colocam esse serviço em um dos focos principais de fortalecimento do Sine. Dado o contexto de maior procura das unidades por desempregados, a oferta de vagas de emprego ao usuário está condicionada à ampliação do número de oportunidades disponíveis. Nesse sentido, faz-se necessário aprimorar a prospecção de vagas junto às empresas contratantes, seguindo o modelo do Projeto Busca Ativa de Vagas e da Central de Vagas instalada em Belo Horizonte. Outra frente de trabalho relevante passa por implementar as diretrizes previstas na Lei nº 13.667/2018, como estruturação da política de trabalho, emprego e renda nos municípios, por meio da instituição de fundos para recebimento dos repasses, conselhos de trabalho, emprego e renda para deliberação de execução dos recursos e planos de ação, além da política de formação dos profissionais do Sine.

REFERÊNCIAS

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Intermediação de mão de obra**: análise de indicadores selecionados do anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2015. Brasília: MTE; Dieese; Codefat, 2016. (Nota Técnica, n. 3). Disponível em: <<http://abre.ai/dieese>>. Acesso em: 15 maio 2019.

MATTOS, F. A. M.; LIMA, S. S. Apontamentos para o debate do pleno emprego no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 293-328, ago. 2015.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Sumário executivo Codefat**: segundo bimestre 2015. Brasília: MTE, 2015a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de gestão do exercício de 2014**: FAT. Brasília: MTE, 2015b.

_____. Lei nº 13.667/2018, de 17 de maio de 2018. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 2018. Seção 1.

_____. Ministério da Economia. **Cadastro geral de empregados e desempregados**. Brasília: MTE, 2019. Disponível em: <<http://abre.ai/bimte>>. Acesso em: 15 maio 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Diretoria de pesquisas, coordenação de trabalho e rendimento, pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3aThCqh>>. Acesso em: 16 maio 2019.

PROGRAMAS DE INCENTIVO AO EMPREGO VIA SUBSÍDIO AO CUSTO DO TRABALHO: O CASO BRASILEIRO À LUZ DA LITERATURA

Carlos Henrique Corseuil¹
Miguel Nathan Foguel²

1 INTRODUÇÃO

Em novembro de 2019, o governo federal lançou o contrato de trabalho verde e amarelo (CTVA) para estimular o emprego de jovens à procura do primeiro emprego formal. Basicamente, o programa subsidia o custo de novas contratações mediante a desoneração das contribuições patronais sobre o salário do jovem a ser contratado por um prazo determinado de até dois anos, sendo o subsídio limitado aos contratados com salário até 1,5 do salário mínimo (SM) nacional.

Programas de estímulo ao emprego mediante subsídio ao custo do trabalho vêm sendo usados em outros países desde 1970, como resposta à alta do desemprego decorrente da crise do petróleo. A crise internacional de 2008 motivou uma nova onda de iniciativas desse tipo. A multiplicidade e a importância desse modelo de programa fizeram proliferar análises tanto teóricas como empíricas sobre o assunto. O objetivo deste artigo é destacar alguns pontos encontrados nessas análises, tendo como critério sua possível aplicação para discussões do caso brasileiro.

Inicialmente, é preciso destacar que, como outras políticas ativas de mercado trabalho – que incluem programas de treinamento e de intermediação de mão de obra –, programas de concessão de subsídios salariais às empresas devem ser avaliados pela relação entre seus custos e sua efetividade (ou seus benefícios). Em geral, a efetividade dos programas é medida em termos da geração de empregos, redução da taxa de desemprego e/ou de informalidade e aumento de salários. Os custos, por sua vez, são constituídos pelos custos diretos com o programa – que podem incluir as perdas (líquidas) de arrecadação – e pelos custos indiretos, tais como impactos negativos sobre os grupos de trabalhadores que não fazem parte do público-alvo do programa e eventuais efeitos gerais sobre preços e

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

2. Técnico em planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea. *E-mail*: <miguel.foguel@ipea.gov.br>.

produtividade da economia. Idealmente, as escolhas de política pública deveriam levar em consideração as relações de custo-efetividade (ou eficiência) dos programas, procurando privilegiar os que oferecessem relações mais favoráveis à sociedade. No entanto, fatores como a disponibilidade de recursos orçamentários, a capacidade de implementação das intervenções e outros de natureza mais política influenciam as escolhas dos programas adotados. Um ponto importante é que, qualquer que seja o programa adotado, este sempre deve ser desenhado buscando-se ampliar seus benefícios e minimizar seus custos sociais. Neste artigo, procuramos analisar os programas de subsídios salariais nessa perspectiva, isto é, não discutimos se esses são mais custo-efetivos do que outros, mas, sim, se e como suas características – em particular algumas condicionalidades – ajudam a ampliar seus efeitos positivos e/ou a mitigar seus efeitos negativos.

2 UMA BREVE RESENHA DA LITERATURA SOBRE SUBSÍDIOS SALARIAIS³

Primeiramente, é importante assinalar que os programas de subsídios salariais adotados pelos países são heterogêneos em muitas dimensões. Uma primeira dimensão relevante é que alguns programas condicionam o subsídio somente às *novas* contratações, ou seja, não estende o subsídio aos trabalhadores já empregados. Além de reduzir expressivamente a renúncia tributária, essa condicionalidade, especialmente quando direcionada a trabalhadores desempregados ou com baixa empregabilidade, tende a fortalecer a posição dos não empregados (*outsiders*) relativamente aos já empregados (*insiders*), cujo nível de proteção é maior devido aos custos de demissão e de treinamento que já receberam na empresa. Esse fortalecimento da posição dos *outsiders* tende simultaneamente a aumentar a sua oferta de trabalho e a reduzir o poder de barganha salarial dos *insiders*. A combinação desses efeitos magnifica as chances de que programas de subsídios restrito a novas contratações aumentem o nível de emprego. Cabe observar que, ao excluir os que querem mudar de emprego, a focalização do subsídio somente em trabalhadores desempregados reduz o desperdício de recursos decorrente da concessão de subsídios para a contratação de trabalhadores que seriam contratados na ausência do programa.

Por seu turno, a condicionalidade a novas contratações pode estimular a rotatividade ao tornar mais atrativa a troca de um trabalhador já empregado e sem subsídio por um novo contratado elegível ao benefício. Esse efeito aumenta a relação entre o custo e a efetividade de programas de subsídios à contratação. Para minimizar esse problema, alguns países estabelecem condicionantes relacionados à evolução da trajetória de emprego da firma, restringindo o benefício somente àquelas que já estão ou pretendem expandir sua força de trabalho. Para ajudar a mitigar esse problema, em alguns casos, as novas contratações são limitadas a um percentual da força de trabalho da empresa.

A preocupação com a substituição de trabalhadores na mesma empresa também aparece quando o programa restringe a elegibilidade a certos grupos de trabalhadores. Muitos desses programas são focalizados em trabalhadores jovens. Há também experiências cujas restrições de elegibilidade são baseadas no valor da remuneração abaixo de certo teto. A potencial substituição entre trabalhadores com diferentes níveis de experiência ou

3. A literatura sobre esse tipo de programa é extensa. Esta seção foi baseada nas resenhas de Neumark (2013), Brown (2015) e Bordes, Csillag e Scharle (2015), esta última focada em programas de subsídios voltados para jovens.

qualificação é um efeito indireto indesejável de programas de subsídios salariais focalizados. Em particular, esse efeito pode distorcer toda a trajetória futura de criação de emprego na economia em prol do grupo de trabalhadores elegíveis. Além da já mencionada limitação do subsídio a um percentual da força de trabalho da empresa, uma forma adicional adotada pelos países para mitigar esse tipo de efeito é restringir a duração dos programas a um período pré-determinado. A restrição a novas contratações vinculadas à evolução da trajetória futura do emprego total da firma também auxilia a mitigar o problema.

Vale dizer que limitar a política a uma duração pré-determinada também contribui para diminuir a renúncia tributária com trabalhadores que seriam contratados mesmo na ausência do programa. Esse tipo de problema tende a ser ampliado quando a economia está crescendo. De fato, quando o programa é iniciado na fase final de uma crise ou no início da recuperação, seu prolongamento pode levar a que este esteja em ação em uma fase mais favorável da economia, quando as firmas já estão mais propensas a contratar novos trabalhadores.

Outro aspecto a se destacar é que os programas de subsídios salariais podem ter efeitos sobre o comportamento da oferta de trabalho. A introdução do subsídio pode estimular tanto as pessoas que estavam fora da força de trabalho a passarem a buscar emprego quanto as que estavam desempregadas a aumentarem seu esforço de busca. O resultado é uma expansão da oferta efetiva de trabalho na economia, o que tende a aumentar o nível de emprego e a moderar o aumento salarial esperado decorrente da introdução do programa. É possível também que, ao tornar o custo do trabalho mais baixo no setor formal, os programas de subsídios salariais levem a uma queda da informalidade. Tanto o aumento do emprego quanto o da formalização representam efeitos positivos sobre mercado de trabalho e tendem a contrabalançar as perdas arrecadatórias decorrentes da concessão dos subsídios.

Por fim, há também uma distinção dos programas em relação a como implementar o subsídio. As três vertentes mais comuns são a desoneração da folha de pagamentos, o abatimento de impostos e o pagamento direto ao empregador ou empregado de, pelo menos, uma parte do salário. A desoneração tende a ter um menor custo administrativo para ser implementada. Por sua vez, essa tem um limite máximo, que é dado pela alíquota das contribuições que incidem sobre a folha de pagamento. Em alguns países, esse limite pode ser muito restrito, a ponto de o incentivo não ser atrativo para o empresário.

Em suma, o uso de programas de subsídios salariais inspira cuidados nos seus desenhos para que não sejam gerados excessivos efeitos indiretos negativos e distorções que prejudiquem a eficiência do funcionamento do mercado de trabalho. Esses cuidados, por sua vez, levam à introdução de certas regras no programa que visam minimizar esses efeitos. Há, no entanto, um dilema, uma vez que, quanto maior o número de regras ou quanto mais restritivas elas forem, maior será o custo administrativo do programa para o governo e para as empresas, o que pode limitar a taxa de adesão ao programa. Por exemplo, subsídios à contratação de novos trabalhadores podem gerar custos mais altos de verificação ao governo, assim como maiores custos administrativos para as empresas, em particular as de menor porte, cuja estrutura para lidar com as exigências documentais e com os trâmites legais é tipicamente pequena ou deficiente.

3 PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS VOLTADOS PARA JOVENS

Vale fazer uma menção especial a programas focalizados em trabalhadores jovens. Há na literatura argumentos para justificar esse foco mesmo quando as restrições eventualmente impostas no desenho do programa não sejam suficientes para evitar uma distorção pró-jovens no funcionamento do mercado de trabalho.⁴ Os argumentos podem ser contemplados em dois grupos.

Um primeiro grupo de argumentação se refere à percepção do empresário relativa ao potencial produtivo do jovem no momento do recrutamento *vis-à-vis* um trabalhador mais experiente. A falta de experiência no mercado de trabalho faz com que os jovens sejam tipicamente avaliados pelos empregadores como um trabalhador de produtividade relativamente baixa no momento do recrutamento. Além disso, em comparação com os trabalhadores mais experientes, a falta de um histórico laboral aumenta a incerteza sobre a produtividade do jovem, assim como torna mais imprevisível a sua evolução futura caso seja contratado. O principal resultado desse processo de inferência sobre o potencial produtivo dos jovens é que os empregadores passam a estar dispostos a contratá-los com salários baixos. Isso, no entanto, nem sempre é possível, devido à existência de normas legais, como o salário mínimo ou pisos salariais definidos em negociação coletiva. Um programa de subsídio focalizado nos jovens procura compensar os empregadores pela maior incerteza e menor produtividade (esperada) associadas à contratação desse grupo.

É importante notar que essa argumentação perde força à medida que avança o tempo de experiência do jovem no emprego. De fato, como o período de subsídio ajuda a firma a conhecer diretamente a produtividade e as habilidades do jovem, há uma recomendação na literatura para que os subsídios (por exemplo, a magnitude da redução da alíquota de contribuição previdenciária) para o caso dos jovens tenham um valor declinante na duração do emprego.

Um segundo grupo de argumentos é relacionado aos efeitos dinâmicos que experiências de emprego ou desemprego no início da trajetória profissional podem ter no futuro dos jovens, especialmente daqueles que tentam ingressar no mercado de trabalho em contextos recessivos. Em primeiro lugar, há uma ampla gama de evidências de que experiências frequentes e prolongadas de desemprego ou na informalidade para os jovens geram efeitos negativos para suas trajetórias futuras no mercado de trabalho.⁵ De forma complementar, há evidências de que as gerações que entram pela primeira vez no mercado de trabalho em um contexto recessivo são prejudicadas por um prazo de até quinze anos, não apenas no seu desenvolvimento profissional, mas também em outras dimensões do bem-estar, como saúde.⁶

4. Alguns estudos que podem ser citados na literatura especificamente voltada para jovens são: Caliendo, Kuhn e Schmidl (2011); Webb, Sweetman e Warman (2016); e Saez, Schoefer e Seim (2019).

5. Gregg e Tominey (2005) e Elianson e Storrie (2006) apresentam evidências sólidas a respeito de como o desemprego no início da carreira profissional afeta a trajetória profissional subsequente por mais de dez anos na Grã-Bretanha e Suécia, respectivamente. Cruces, Ham e Viollaz (2012) detectam o mesmo tipo de evidência para Argentina e Brasil, incluindo também a passagem pelo setor informal, com efeitos negativos similares ao desemprego para a trajetória profissional dos jovens. OCDE (2015) também apresenta evidências para Colômbia e Turquia de efeitos negativos para a trajetória profissional de um trabalhador com início de carreira no setor informal. Esse tipo de efeito é convencionalmente chamado de efeito "cicatriz" (*scarring effect*) na literatura.

6. Ver Schwandt e Von Wachter (2019).

Nessa perspectiva, vale assinalar que há programas de subsídios voltados para jovens que geram efeitos positivos de longo prazo. De fato, há resultados de avaliações de programas de subsídios de contratação para jovens em alguns países que mostram efeitos positivos sobre a empregabilidade dos jovens beneficiados não só durante a vigência dos programas, como também alguns anos após o fim do programa ou da participação do jovem.⁷

Além dos efeitos negativos indiretos discutidos na seção anterior para programas de subsídios salariais em geral, cabe apontar um efeito adverso adicional para programas especificamente focalizados nos jovens. As evidências mostram que esse grupo apresenta uma taxa de rotatividade mais elevada que a dos trabalhadores mais velhos. Isso se explica, em larga medida, pelo próprio comportamento dos jovens, que tendem a experimentar diferentes tipos de emprego e empresas durante o processo de entrada no mercado de trabalho. Nesse sentido, a introdução de um programa de subsídios focalizado nos jovens poderia estimular ainda mais esse comportamento experimentador, levando a um aumento da já elevada taxa de rotatividade desse grupo. Uma forma de mitigar esse efeito é condicionar o subsídio somente à contratação de jovens procurando o primeiro emprego (formal). Apesar de esse condicionante restringir bastante o grupo de elegíveis, ele acaba focalizando o programa no subgrupo de jovens que tende a sofrer mais com outro aspecto importante relacionado à inserção laboral dos jovens: o círculo vicioso associado a não conseguir emprego por não possuir experiência de trabalho e vice-versa (Reis, 2015).

4 ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

A Medida Provisória (MP) nº 905, de 11 de novembro de 2019, no seu capítulo I, institui o CTVA. Essa medida corresponde a um programa de subsídio ao custo do trabalho e, portanto, está sujeita às considerações que levantamos anteriormente a partir da literatura. A seguir proporemos uma análise do CTVA considerando dois grupos de características. Primeiro, teceremos considerações a respeito das restrições contratuais e da definição do grupo de indivíduos para o qual esse contrato será focado. Em seguida, comentaremos as demais restrições e características do programa detalhadas na referida MP.

São elegíveis para serem contratados para trabalhar nos termos do CTVA indivíduos descritos a seguir.

- 1) Jovens de 18 a 29 anos de idade.
- 2) Jovens à procura do primeiro emprego formal:
 - a) as contratações desse grupo devem obedecer às seguintes restrições contratuais:
 - salário de até 1,5 SM; e
 - máximo de dois anos de contrato.

Os efeitos positivos e negativos de programas de subsídios salariais e sua focalização no trabalhador mais jovem já foram objeto de consideração nas seções 2 e 3. Há, no entanto, algumas considerações adicionais relativas a essas características do CTVA.

7. A esse respeito ver Caliendo, Kuhn e Schmidl (2011) para um programa na Alemanha e Saez, Schoefer e Seim (2019) para um programa na Suécia.

A primeira é relativa ao limite superior de idade estabelecido no programa. Ao incluir jovens mais próximos desse limite, o programa acaba por beneficiar um segmento que tende a ter mais experiência no mercado de trabalho, e, portanto, necessitaria menos do subsídio para obter emprego do que os segmentos mais novos. Ademais, um limite etário elevado torna possível incluir jovens com mais alta qualificação – por exemplo, os que fizeram cursos de graduação mais longos ou até mesmo de pós-graduação –, que são subgrupos que precisam relativamente menos de subsídios do que os jovens de qualificação mais baixa. Assim, em princípio, o estabelecimento de uma faixa etária mais estendida para cima poderia fazer o programa oferecer subsídio a quem precisa menos.

Contudo, há duas exigências do programa que tendem a reduzir bastante essa cobertura etária potencialmente elevada, a saber: a de subsidiar somente o primeiro emprego formal do jovem e a de que o salário seja menor do que 1,5 SM. A primeira dessas restrições tende a atenuar a desfocalização para o segmento mais velho da faixa etária elegível, já que a probabilidade de ter uma experiência de trabalho no setor formal cresce com a idade nessa faixa etária. Já a restrição salarial tende a minimizar o risco de contratação de jovens qualificados, que frequentemente entram no mercado de trabalho com um salário acima do teto de 1,5 SM.

Sobre a duração máxima para o contrato subsidiado, o período de dois anos pode ser considerado longo no que tange ao tempo que o empregador usualmente leva para dirimir suas dúvidas sobre a produtividade do jovem a ser contratado. Nesse sentido, e como apontado na seção 3, seria justificável reduzir o subsídio ao longo da duração do contrato, por exemplo, reintroduzindo (progressivamente) algumas das contribuições sobre a folha de pagamento das quais as empresas estão isentas quando contratam o jovem pelo programa.

Além das restrições comentadas, o CTVA traz também as seguintes características adicionais:

- é restrito a novas contratações, que são calculadas tomando como referência a média de empregados registrados na empresa entre janeiro e outubro de 2019;
- limita o percentual de empregados contratados por meio do CTVA a 20% dos empregados da empresa no mês corrente da apuração;⁸
- limita o período de vigência de contratações por CTVA até dezembro de 2022; e⁹
- concede isenção integral da contribuição patronal para a Previdência (20%), o salário-educação (2,5%), o Sistema S (2,5%), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae (0,6%) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (0,2%), bem como reduz a alíquota do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de 8% para 2% durante a vigência do contrato.

8. Empresas com menos de dez empregados podem contratar até dois empregados por intermédio do CTVA.

9. Contratos na modalidade CTVA iniciados até o final de dezembro de 2022 permanecem com o prazo máximo de duração de até dois anos. Ou seja, na prática, os subsídios se estendem após o final de 2022.

Como já discutido na seção 2, essas três primeiras restrições visam limitar eventuais efeitos negativos indiretos associados com programas de subsídios salariais. Um aspecto a ser destacado diz respeito ao prazo de vigência do programa. Há a possibilidade de o mercado de trabalho brasileiro continuar melhorando e apresentar maiores fluxos de contratação no setor formal nos próximos anos. Se isso vier de fato a ocorrer, é provável que aumente o desperdício de recursos com o programa – isto é, subsidiar empregos que seriam criados independentemente do programa –, o que pode tornar sua relação custo-benefício desfavorável. Nesse sentido, a duração do programa até 2022 pode ser demasiadamente longa.¹⁰

Em relação ao último ponto, o contrato verde e amarelo prevê uma desoneração total das contribuições patronais listadas sobre a folha salarial, assim como a redução do FGTS devido ao trabalhador. Conforme mencionado, essa forma de implementação traz vantagens do ponto de vista administrativo em comparação com as vias de abatimento de impostos ou de pagamento direto de salários. A magnitude da redução de custos trabalhistas é expressiva e, dependendo do impacto do programa sobre emprego, informalidade e salários, pode afetar adversamente a relação custo-benefício do programa, além de representar uma renúncia tributária elevada. Ademais, em termos da isenção das alíquotas, a desoneração é fixa nesse patamar durante a vigência do programa, ou dos contratos subsidiados. Essa invariância potencializa a preocupação mencionada com a possibilidade de haver elevado desperdício de recursos em um contexto de crescimento do emprego formal nos próximos anos. Nesse sentido, além da redução do subsídio ao longo da duração do contrato mencionada, poder-se-ia pensar em reduzir a desoneração desde o início do contrato, a partir de certo ponto no tempo, ou mesmo encurtar a vigência do programa.

Por fim, há a questão da fonte de financiamento do programa. O governo anunciou que pretende financiar a renúncia derivada dessa nova modalidade de contratação mediante uma taxa de 7,5% aplicada aos benefícios do seguro-desemprego, sendo essa cobrança contada como contribuição para a previdência do trabalhador. Como o seguro-desemprego é destinado a quem é demitido sem justa causa de um emprego formal (satisfeitas outras restrições relativas ao tempo em que o trabalhador permaneceu empregado no setor formal), há uma transferência de recurso para o trabalhador jovem que não teve experiência prévia no setor formal. Note que, além de poder ser substituído na empresa por jovens elegíveis ao programa, esse trabalhador que está arcando com os custos financeiros tende a enfrentar maior dificuldade de encontrar um novo emprego, pois pode ser preterido na contratação por jovens elegíveis ao novo contrato. Essas desvantagens experimentadas pelo trabalhador com experiência prévia no setor formal é um custo do programa sobre esse grupo que contrabalança os ganhos que os jovens sem experiência podem ter. Um ponto adicional é que a cobrança sobre o benefício do seguro-desemprego retira recursos que podem ser importantes para a busca de um novo

10. Em uma avaliação de um programa de subsídio ao custo do trabalho implementado na França, Cahuc, Carcillo e Le Barbanchon (2019) apontam que o fato de a vigência daquele programa ter sido de apenas um ano foi crucial para uma boa relação custo-benefício. Segundo o cálculo dos autores, os empregos derivados desse programa francês tiveram um custo do mesmo montante do benefício gerado.

emprego pelo trabalhador desempregado. Esses pontos levantam importantes dúvidas sobre se essa é a melhor forma de financiar o programa de subsídios à contratação de jovens sem experiência. Nesse sentido, essa parte da MP nº 905/2019 deve merecer uma atenção especial.

Qualquer que seja o desenho final que o programa venha a ter após os debates atuais no Congresso, é importante que esse seja avaliado para que o governo e a sociedade conheçam seus potenciais efeitos positivos e negativos. É importante também que haja monitoramento do programa por meio do uso de indicadores de emprego, salários e custos do programa, em particular o volume de subsídios concedidos.

REFERÊNCIAS

- BORDOS, K.; CSILLAG, M.; SCHARLE, A. **What works in wage subsidies for young people**: a review of issues, theory, policies and evidence. ILO Employment, 2015. (Working Paper, n. 199).
- BROWN, A. **Can hiring subsidies benefit the unemployed?** IZA World of Labor, 2015. (Working Paper, n. 163).
- CAHUC, P.; CARCILLO, S.; LE BARBANCHON, T. The effectiveness of hiring credits. **Review of Economic Studies**, v. 86, p. 593-626, 2019.
- CALIENDO, M.; KUHN, S.; SCHMIDL, R. **Fighting youth unemployment**: the effects of active labor market policies. Bonn: IZA, 2011. (Working Paper, n. 6222).
- CRUCES, G.; HAM, A.; VIOLLAZ, M. **Scarring effects of youth unemployment and informality**: evidence from Argentina and Brazil. CEDLAS, 2012. (Working Paper).
- ELIANSON, M.; STORRIE, D. Lasting or latent scars? Swedish evidence on the long-term effects of job displacement. **Journal of Labor Economics**, v. 24, n. 4, p. 831-856, 2006.
- GREGG, P.; TOMINEY, E. The wage scar from male youth unemployment. **Labour Economics**, v. 12, p. 487-509, 2005.
- NEUMARK, D. Spurring job creation in response to severe recessions: reconsidering hiring credits. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 32, n. 1, p. 142-171, 2013.
- OCDE – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Employment Outlook 2015**. Paris: OCDE, 2015.
- REIS, M. Uma análise da transição dos jovens para o primeiro emprego no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 1, p. 125-143, 2015.
- SAEZ, E.; SCHOEFER, B.; SEIM, D. **Hysteresis from employment subsidies**. NBER, 2019. (Working Paper, n. 26391).
- SCHWANDT, H.; VON WATCHER, T. Unlucky cohorts: estimating the long-term effects of entering the labor market in a recession in large cross-sectional data sets. **Journal of Labor Economics**, v. 37, n. 1, p. S161-S198, 2019.
- WEBB, M.; SWEETMAN, A.; WARMAN, C. Targeting tax relief at youth employment. **Canadian Public Policy**, v. 42, n. 4, p. 415-430, 2016.



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ECONOMIA SOLIDÁRIA E O ECOSISTEMA EMPREENDEDOR SOLIDÁRIO: O CASO DE ARARAQUARA (SP)

Caroline Cristina Sanches

Leandro Pereira Morais

FUNDO ROTATIVO SOLIDÁRIO E AGROECOLOGIA

Simaia Santos Barreto

DIMENSÕES ANALÍTICAS DO CONCEITO DE INCLUSÃO PRODUTIVA PARA FINS DE POLÍTICA SOCIAL

Sandro Pereira Silva

ECONOMIA SOLIDÁRIA E O ECOSSISTEMA EMPREENDEDOR SOLIDÁRIO: O CASO DE ARARAQUARA (SP)

Caroline Cristina Sanches¹
Leandro Pereira Morais²

1 INTRODUÇÃO

A economia social e solidária (ESS) é um campo heterogêneo do ponto de vista teórico-conceitual e da *práxis*, que contempla um conjunto de atividades em praticamente todos os setores da atividade econômica – organizadas em forma de cooperativas, associações, organizações não governamentais (ONGs), fundações e até mesmo com base na informalidade (Morais, 2013).

No Brasil, costuma-se referi-la como economia solidária (Esol). No entanto, devido às indefinições teórico-conceituais sobre o tema, observa-se um crescimento da importância e do interesse em se entender essa temática, que vem progressivamente ganhando espaço nas agendas públicas, nas universidades e nas organizações multilaterais. Isso ocorre porque tais atividades contribuem para o enfrentamento do desemprego, por meio da geração de trabalho e renda. Todavia, os empreendimentos econômicos solidários (EES) – componente fundamental da Esol na dinâmica econômica real – caracterizam-se por fragilidades estruturais, intrínsecas ao seu *modus operandi*. Uma das formas de se enfrentar essa realidade reside na construção e no fortalecimento do chamado “ecossistema empreendedor solidário”, que se refere a um conjunto de relações entre atores e agentes de um determinado território que estão direta ou indiretamente conectados ao funcionamento dos EES.

Nessa perspectiva, é de fundamental relevância a análise de uma determinada experiência territorial para compreender a dinâmica e o processo de construção do ecossistema empreendedor solidário. Para isso, este artigo fará um estudo de caso do município de Araraquara, município do estado de São Paulo, no intuito de entender

1. Mestranda em desenvolvimento econômico na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: <sanches.caroline5@gmail.com>.

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

como se concebem a organicidade e as articulações dos principais atores envolvidos nesse processo.

Partindo da hipótese de que a existência de um ecossistema empreendedor para Esol possibilita aos EES emanciparem-se dentro do território e, portanto, contribui com o desenvolvimento econômico local, o objetivo do que se propõe nesta pesquisa será fundamentalmente atingido com base em revisão bibliográfica e na realização de entrevistas com atores importantes no processo de construção do ecossistema empreendedor para a Esol no território.

2 O QUE SE ENTENDE POR ECOSSISTEMA EMPREENDEDOR SOLIDÁRIO?

Primeiramente, o termo *empreendedor* (original do francês *entreprendre*) foi aprimorado pelo economista Jean-Baptiste Say, que definiu como empreendedor aquele agente econômico (ou *homem dos negócios*) capaz de deslocar seus recursos entre diferentes áreas, com o intuito de aumentar os níveis de produtividade. Joseph Schumpeter, por sua vez, definiu que a figura de um empreendedor é atribuída ao indivíduo que, a partir do processo que ele definiu como “destruição criadora”, contribui para desenvolver e/ou aprimorar a tecnologia, gerando mudanças positivas para a economia capitalista como um todo.

De acordo com Barros e Miranda (2008), o fenômeno do empreendedorismo impacta positivamente o crescimento econômico e contempla, em linhas gerais, três aspectos fundamentais: *i*) a inovação, que possibilita à empresa aumentar o seu desempenho no mercado; *ii*) o aumento do desempenho econômico do país, como resultado da iniciativa inovadora; e *iii*) o aumento da taxa de emprego, devido ao aumento da atividade econômica. No caso do empreendedorismo na esfera da economia social – que é um tema de crescente interesse, sobretudo a partir da última década do século XX (Chell, 2007) –, constata-se que esse tipo de empreendedorismo está relacionado com a possibilidade de permitir às pessoas, social e economicamente marginalizadas, uma oportunidade de geração de trabalho e renda, a partir de iniciativas de interesse coletivo, de caráter comunitário (Andrade *et al.*, 2016). Assim sendo, esse novo agente empreendedor precisa dispor de certa capacidade de inovação (com foco social), capaz de obter ganhos de renda (sem fins lucrativos); mas, ao mesmo tempo, conservando como prioridade o impacto social positivo que essa iniciativa pode gerar. Além disso, esse empreendedor deve ser capaz de articular alguns elementos essenciais nesse processo, que são: *i*) motivações pessoais; *ii*) competências previamente adquiridas; *iii*) relacionamento/redes de sustentação ou de contatos (pessoal, profissional e/ou institucional); e *iv*) disponibilidade de recursos financeiros (Kantis, Ishida e Komori, 2002 *apud* Moraes e Bacic, 2018; Vale, 2000; 2004).

No que diz respeito ao termo *ecossistema empreendedor*, é possível compreendê-lo como uma base sistêmica, que influencia (em termos de produtividade, inovação,

competitividade etc.) e permite a criação (e coevolução)³ de novos empreendimentos (Morais e Bacic, 2018).

A partir dos anos 1990, o termo *ecossistema empreendedor* passa a ganhar importância como paradigma para interpretar os atores e as relações que levam ao surgimento e crescimento de empreendimentos, com base no conhecimento e na formulação de políticas públicas para dinamizar atores e relações⁴ (Cohen, 2006; Bacic, 2014). Este processo se caracteriza, portanto, como um produto resultante de uma *coconstrução*, que parte de uma dinâmica integrada entre diferentes atores, resultando em ações capazes de fomentar o desenvolvimento econômico local (Morais, 2013; Moraes e Bacic, 2016).

De acordo com Cohen (2006), existem alguns elementos de natureza institucional e relacional que fazem parte de um ecossistema empreendedor. Tais elementos se inserem dentro de um ambiente natural e social, sendo distinguidos entre *rede informal* (pessoas próximas dos empreendedores e suas relações com outras empresas) e *rede formal* (universidades de pesquisa; serviços de apoio governamental local, regional ou nacional; serviços de apoio empresariais, como consultores, contadores, advogados; entre outros).

Nas palavras de Isenberg (2011), um ecossistema empreendedor é constituído por uma comunidade dentro de uma região de atores interdependentes, com diversos papéis, que interatuam, determinando o desempenho do ecossistema e, eventualmente, de toda a economia de uma região. Em outros termos,

o impacto do ecossistema nos níveis micro e macro da atividade econômica depende da interação eficaz de agentes constituintes do sistema como em um ambiente natural. Fazendo uma analogia ao ecossistema natural, o isolamento de um ator pode causar consequências negativas, incluindo o efeito sobre a saúde do sistema (Silva, 2017, p. 22-23).

Em recente estudo propugnado pela European Commission (2016) e baseado nas constatações de Isenberg (2010; 2011), afirma-se que esse ecossistema pode ser compreendido e visualizado a partir da consideração de alguns componentes-chave, que são: *i*) políticas públicas de apoio; *ii*) acesso a recursos financeiros; *iii*) fatores culturais; *iv*) infraestruturas de apoio; *v*) capital humano; e *vi*) acesso aos mercados. Ademais, esse estudo também confirmou que um ecossistema empreendedor não depende somente de um desses fatores de forma isolada, mas de um conjunto deles, interagindo, de forma simultânea, em um determinado território. Embora estejam presentes em praticamente todos os países, a importância de cada um dos fatores pode variar de um país para outro ou, até mesmo, dentro de um mesmo país (European Commission, 2016).

3. Segundo Nygaard (2008), a ideia de *coevolução* está relacionada com as mudanças que ocorrem em uma determinada base sistêmica (como uma indústria ou a própria economia), a partir da evolução das tecnologias, das instituições e dos mercados. A *evolução* na economia, segundo o autor, pode ser caracterizada como “um processo de mudanças qualitativas, que ocorrem ao longo do tempo, conduzido por empresas, governos e outras organizações, a partir de motivações, decisões, regras e capacidades” (Nygaard, 2008). Nesse sentido, o *coenvolvimento* desses componentes (tecnologias, instituições e mercados) propicia o estabelecimento de um sistema (ou, um *ecossistema*) de inovação (interativo e cooperativo), no qual ocorre a troca e difusão de informações e conhecimentos entre os diversos agentes envolvidos.

4. Segundo Serrano (2015), essas relações podem ser: *i*) de natureza política (como alianças entre os atores sociais e políticos que constituem a base da governança territorial); *ii*) de produção (criação de redes de EES); e/ou *iii*) de conexões que podem gerar inovação (grupos de atores que criam as condições necessárias para a geração e difusão da inovação social).

Assim, a existência desse *ecossistema* é fundamental para quase todo tipo de empresa e organização. Contudo, ela se torna essencialmente crucial para as organizações de economia social e solidária (OESS), que incluem os EES (OIT, 2014). Isso porque os EES, por atuarem em duas lógicas distintas (a *econômica* e a *social*, de interesse coletivo), possuem fragilidades intrínsecas ao seu funcionamento, relacionadas a diversos fatores, tais como: *i*) falta de competência necessária por parte dos atores envolvidos, em termos de gestão e administração dos empreendimentos; *ii*) falta de experiência prévia, o que impede boas percepções de oportunidades de negócios, bem como da situação do mercado; *iii*) falta de interesse por parte dos agentes envolvidos em administrar e propor soluções para os problemas operacionais, administrativos, financeiros e econômicos dos empreendimentos; e *iv*) acesso restrito a recursos financeiros para a operacionalização e o fortalecimento dos empreendimentos etc. Por esses motivos, é de fundamental importância a existência desse ecossistema – também chamado de *redes* – para a Esol. Nos termos de uma pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT),

as parcerias e as redes são um fator de sucesso fundamental no desenvolvimento da ESS. A sustentabilidade da ESS depende da sua capacidade de se enraizar na comunidade, mobilizar várias partes interessadas e construir alianças fortes com parceiros sociais e com autoridades públicas (OIT, 2014, p. 55).

Essa é uma tarefa, portanto, que “não está ao alcance de empresas ou organizações individuais” (OIT, 2014, p. 55). Requer esforços combinados no longo prazo,

que envolve aspectos internos e externos e requer um conjunto de ações, tais como autossuficiência econômica e financeira, capacidade de investimento, incremento produtivo, educação e qualificação permanentes, ampliação social do empreendimento, preservação de parceiros estratégicos, emprego de tecnologias limpas etc. (Morais e Bacic, 2018, p. 3).

“Por essas razões, as redes e as parcerias são uma componente essencial de uma ESS forte” (OIT, 2014, p. 55).

Nesse sentido, para que se possa alcançar e efetivar essas articulações a fim de estabelecer um ecossistema empreendedor no âmbito da Esol, é preciso que cada um dos constructos propugnados por Isenberg (2010; 2011) e pela European Commission (2016) – adaptados para o caso da Esol – sejam fortalecidos no território e estabeleçam uma conexão duradoura.

Desse modo, a abordagem de ecossistemas considera o empreendedorismo como fruto da interação entre diversos atores, dentro de um determinado território, os quais, juntos, determinam o funcionamento e a *saúde* do ecossistema como um todo. A partir disso, um determinado empreendimento é capaz de nascer e obter forças e suporte para o seu crescimento e sua emancipação, dentro do próprio local em que se encontra instalado. Portanto, no contexto da Esol, como demonstrado, a configuração de um ecossistema empreendedor solidário é imprescindível para a consolidação, o crescimento e a emancipação dos EES no território.

3 METODOLOGIA

Sendo um estudo exploratório, de natureza qualitativa, esta pesquisa se propõe a responder ao problema proposto por meio do detalhamento de informações não quantificáveis neste momento, como a identificação dos principais atores responsáveis pelas *interações locais* na construção do ecossistema empreendedor solidário, bem como as suas conexões e influências na concepção de políticas públicas municipais de Esol no território.

Assim, além de uma revisão da bibliografia inicial acerca dos temas já explicitados, este estudo prevê o levantamento de informações e dados relevantes por meio de um roteiro de entrevistas semiestruturadas com: *i*) atores da administração pública local envolvidos com a Esol; *ii*) participantes dos EES; *iii*) pesquisadores do tema na Universidade Estadual Paulista (Unesp), no *campus* de Araraquara; e *iv*) outros atores relevantes para a compreensão da Esol e do ecossistema no território.⁵

Para o primeiro e o terceiro grupo (“*i*” e “*iii*”, respectivamente), foi elaborado e aplicado um questionário centrado basicamente em captar a percepção destes atores em relação aos seguintes pontos:

- o que se entende por *ecossistema empreendedor solidário*;
- quais os atores que podem ser considerados como importantes para compor esse ecossistema em Araraquara;
- quais são os pontos positivos (conquistas) e negativos (desafios) na construção desse ecossistema no município; e
- como é visualizada a presença de cada um dos fatores propostos por Isenberg (2010; 2011) e pela European Commission (2016) – adaptados para a Esol – no município de Araraquara – que incluem: *i*) políticas públicas de apoio; *ii*) acesso a recursos financeiros; *iii*) fatores culturais; *iv*) infraestruturas de apoio; *v*) capital humano; e *vi*) acesso aos mercados.

Para o caso das perguntas aplicadas aos membros dos EES, foi realizado um questionário, no qual se buscou captar a relevância que cada um dos fatores propostos por Isenberg (2010; 2011) e pela European Commission (2016) têm no processo de criação, manutenção e emancipação do referido EES. Para esses três momentos propostos do empreendimento, pedia-se que cada um dos seis fatores mencionados fosse classificado em: muito importante, importante, neutro ou irrelevante.

No caso do último grupo (“*iv*”), os questionários aplicados enfatizaram especificidades segundo o que se pretendia captar de um agente em especial. Para atores do Sistema S,⁶ por exemplo, foram feitas perguntas ligadas ao fomento da cultura empreendedora para as empresas de Esol, visto que estes agentes se conectam com os EES por meio

5. Todas as entrevistas realizadas para esta pesquisa aconteceram presencialmente (em sua maioria), por telefone (por ligação telefônica ou por meio de áudios em *chats*) ou, em menor medida, por *e-mail*.

6. O Sistema S é composto por um conjunto de organizações, associadas às entidades corporativas, voltadas para treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica. São elas: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Social de Transporte (Sest).

da oferta de cursos direcionados a aspectos gerenciais e organizacionais dos EES. Neste sentido, para esses atores citados, as perguntas centraram-se, basicamente, na percepção destes em relação à importância que os cursos de empreendedorismo têm para os EES, bem como nos desafios encontrados na realização desses cursos para os membros dos empreendimentos.

Estudos acerca do ecossistema aplicado à Esol constituem, ainda, um tema em construção e de relativa complexidade, tendo em vista algumas *lacunas* ainda existentes – que se referem ao desafio de definir e desenvolver metodologias e instrumentos de pesquisa capazes de captar, empiricamente, as conexões da *dinâmica inovativa local*, marcada por *interações locais*, que abarcam aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, socioinstitucionais etc. (Albagli e Maciel, 2004). Em outros termos, segundo as autoras,

o entendimento dessas complexas relações coloca novas questões nos campos conceitual e metodológico, demandando instrumentos capazes de verificar e avaliar os processos do dinamismo socioeconômico local (Albagli e Maciel, 2004, p. 12).

Nesse sentido, Albagli e Maciel (2004) propõem, como parâmetros de pesquisa empírica, dois grandes grupos de estudos: *i*) estudos de caso, apresentando descrições detalhadas sobre esses processos; e *ii*) estudos estatísticos. Neste trabalho, optou-se pelo primeiro grupo, com o intuito de se atingir o objeto de compreensão da dinâmica de construção do ecossistema empreendedor solidário do município de Araraquara.

A opção por essa estratégia é interessante para os objetivos da construção desta pesquisa porque assegura a flexibilidade necessária à pesquisa exploratória, ao mesmo tempo que possibilita ao pesquisador organizar a pesquisa em torno dos constructos de interesse (Gil, 2008).

Assim, como é enfatizado pelo relatório de pesquisa do Ipea, realizado em 2016, o levantamento de informações a respeito da atual situação dos EES no município,

apesar de toda sua multiplicidade (...) permite compreender seus principais padrões de localização e manifestação, bem como seus pontos de conexão com o sistema econômico mais geral e os espaços de disputa política que seus atores estão envolvidos. De porte dessas informações, torna-se possível um planejamento mais contundente de programas, estratégias e tecnologias de intervenção e capacitação para melhor aproveitamento desse potencial, seja via ações diretas entre grupos na sociedade engajados nessa temática, seja via ações governamentais, por meio de políticas públicas (Silva e Carneiro, 2016, p. 8).

A seguir, serão apresentados os resultados obtidos com esse levantamento de informações, que contemplou, como já ressaltado, diversos atores envolvidos com a Esol no território.

4 O CASO DE ARARAQUARA

Como definido anteriormente, entende-se o termo *ecossistema empreendedor solidário* como um espaço territorial no qual está presente uma gama de atores, que se conectam,

direta ou indiretamente, ao funcionamento dos EES. Nesta perspectiva, o primeiro passo dado em direção à identificação, no município, dos organismos e das articulações que compõem esse ecossistema foi o mapeamento e um breve diagnóstico dos EES existentes atualmente em Araraquara.

O levantamento de dados acerca dos EES existentes – baseados na concepção que a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) propõe para os EES⁷ –, realizado entre os anos de 2018 e 2019, se deu, em parte: *i*) com a Incubadora de Cooperativas Populares do Nordeste de São Paulo (Inconesp), a partir de dados fornecidos pelo primeiro mapeamento dos empreendimentos, realizado em meados de 2011; *ii*) com o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (Nepesc), a partir da realização de visitas aos empreendimentos, com os alunos participantes do grupo, a fim de captar e computar todas as informações necessárias e pertinentes às pesquisas realizadas pelos membros do núcleo; e *iii*) mediante realização de diversos outros contatos e entrevistas individuais. Os EES mapeados foram conforme a seguir.

- 1) Associação das Mulheres do Assentamento Monte Alegre VI (AMA) – também conhecida como *Padoka*;
- 2) Associação de Mulheres Camponesas em Ação (AMCA);
- 3) Associação dos Trabalhadores do Comércio Alternativo de Araraquara (ATCAAR);
- 4) Associação de Artesãos Mãos Que Criam;
- 5) Associação Macaxeira (farinheira);
- 6) Cooperativa Acácia de Catadores de Materiais Recicláveis de Araraquara;
- 7) Cooperativa Agropecuária Mista do Assentamento Bela Vista do Chibarro (Coobela);
- 8) Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Motuca e Região (Coopam);
- 9) Cooperativa de Trabalho dos Trabalhadores Autônomos de Araraquara e Região (Coopersol);
- 10) Grupo de Artesanato do Bela Vista;
- 11) Grupo de Palha Bela Vista;
- 12) Horta Comunitária Zona Norte;
- 13) Luz do Valle; e
- 14) Mulheres Unidas do Parque São Paulo (MUPSP) – *Sabão Higobom*.

Além dos EES, foram identificados alguns *coletivos* – grupos que surgem a partir da mobilização de algumas pessoas (geralmente ligadas a pequenos EES), que se unem pelo afeto, pela ideologia, pela vontade de mudar a realidade e por acreditarem no potencial impacto social positivo no território que tem uma mobilização não subordinada ao Estado e

7. A Senaes caracteriza os EES como organizações de caráter coletivo (suprafamiliares, singulares ou complexas), tais como cooperativas, associações, empresas autogestionárias, clubes de trocas, redes, grupos produtivos etc., cujas atividades estão ligadas à produção de bens, prestação de serviços, de crédito (por meio das *finanças solidárias*), de comercialização e de consumo solidário etc. Além disso, essas organizações podem possuir ou não um caráter legal (o que não interfere em seu caráter permanente).

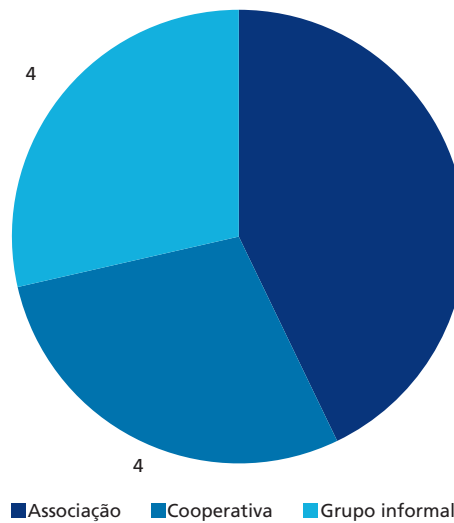
às instituições. Em se tratando de coletivos ligados à Esol, é possível citar o *Coletivo Colmeia Cultural de Araraquara*, o *Coletivo de Alimentação Mulheres Negras* e o coletivo *Rolê Feira*.

Ademais, é possível classificar os EES com base em seu perfil organizacional e pelas respectivas localizações geográficas no território, como demonstrado nos gráficos 1A e 1B, respectivamente.

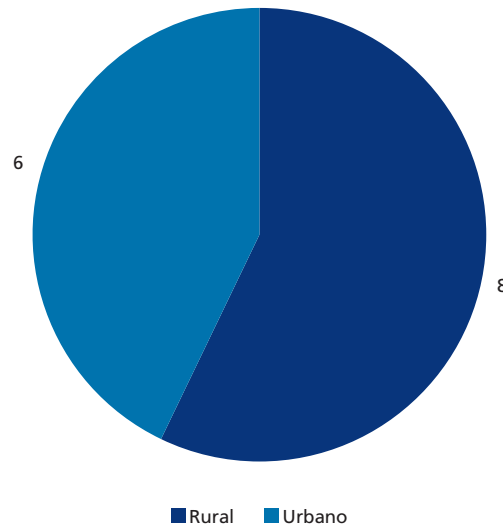
GRÁFICO 1

Principais formas de organização dos EES em Araraquara (2019)

1A – Por formato organizacional



1B – Por localidade geográfica



Fonte: Mapeamento dos EES em Araraquara.
Elaboração dos autores.

Além dos próprios EES, foram identificados os demais atores responsáveis pelo processo de construção do ecossistema empreendedor solidário no município: governo local; universidades, como Unesp e Universidade de Araraquara (Uniara); Sistema S; e outros atores, como alguns sindicatos; Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária (Incra); Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp); Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) – ONG Mundo Melhor; Centro de Referência de Assistência Social (Cras) etc.

Com base nos dados obtidos, constatou-se, no município, que o principal meio pelo qual os EES são criados, mantidos e, possivelmente, emancipados, é por meio das políticas públicas de apoio à Esol. Para dez dos quatorze empreendimentos mapeados, verificou-se que o poder público local – representado, sobretudo, pela Coordenadoria e pelo Conselho Municipal de Economia Solidária – atua como agente estratégico para a consolidação dos três períodos dos EES descritos anteriormente. Nesse sentido, Silva *et al.* (2018, p. 3) evidenciam que os EES fazem parte de uma “abordagem multidisciplinar” e de “coesão social”, devendo, portanto, sua implantação, gestão e fortalecimento estarem submetidos à vinculação de políticas públicas, movimentos sociais, projetos de apoio diversos, consultorias e assessorias de planejamento etc.

Quando se observa a presença da articulação entre as universidades e o governo local no estabelecimento de condições de fortalecimento dos EES locais, identifica-se um considerável esforço para a criação de projetos estratégicos capazes de gerar inovações e importantes suportes para estes. A Unesp, por exemplo, atuou estrategicamente (via Núcleo de Estudos em Economia Solidária e Cidadania – Neesc; Inconesp; Nepesc; Enactus;⁸ entre outros grupos) na incubação de EES, que gerou diversos frutos, como realização do primeiro Fórum de Economia Solidária e a elaboração da Carta de Princípios de Economia Solidária, a partir do qual se criou, em 2009, a Lei de Economia Solidária no município; elaboração e aprovação de projetos na área de Esol, contemplados pela Fundação Banco do Brasil (FBB), Pró-Reitoria de Extensão Universitária (Proex) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); realização de importantes congressos de Esol no município; entre outros.

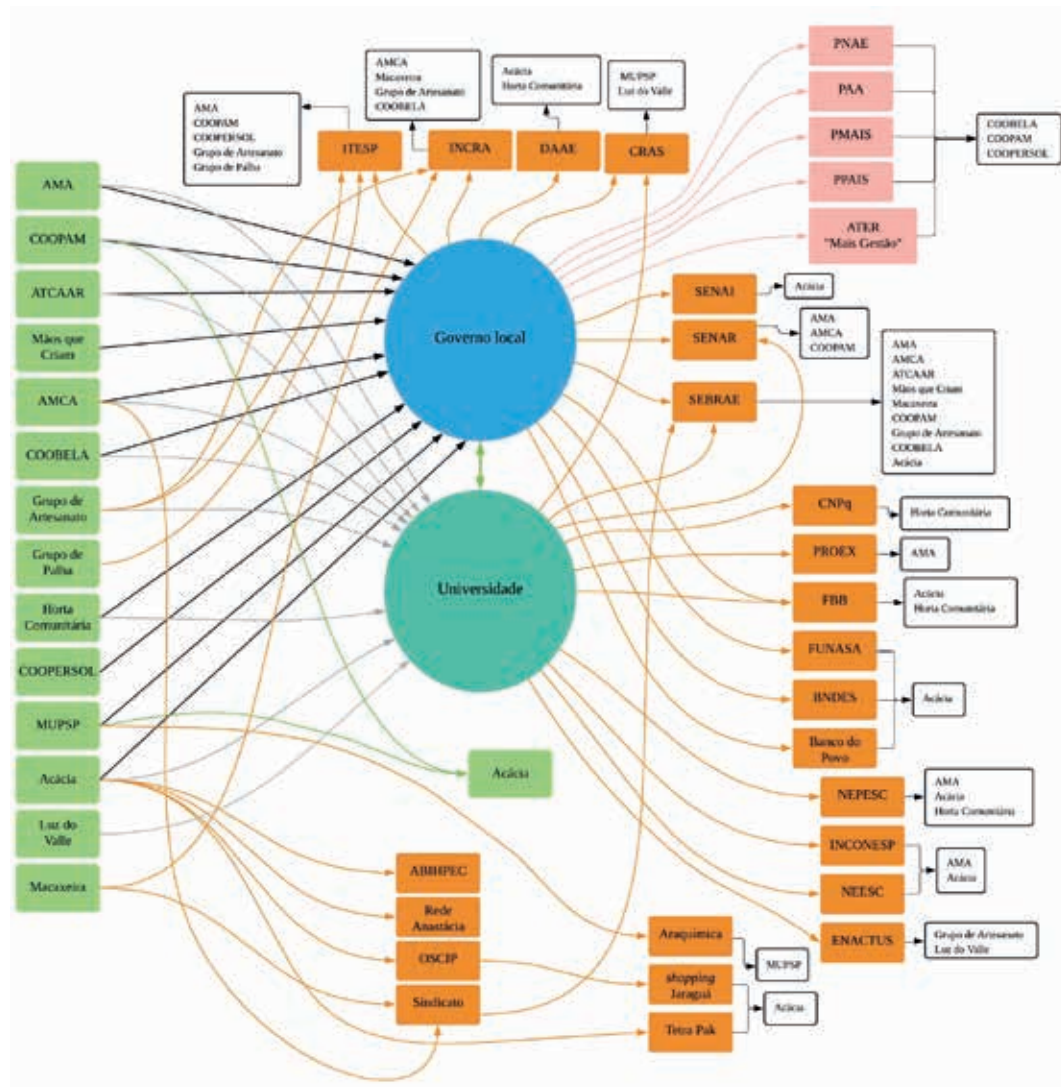
Para o caso das conexões dos EES com os demais atores do ecossistema, o que se tem percebido é que, quase sempre, essas parcerias acontecem com uma interlocução do poder público local e/ou da universidade. Isto é, desde os agentes fomentadores de “cultura empreendedora” (como o Sistema S) até os atores que fornecem algum tipo de infraestrutura de apoio (física ou não, como Itesp, Incra, Oscip, Cras, sindicatos etc.) para os EES, o que se nota é a existência de uma intermediação do governo local (figurado pela Coordenadoria e Conselho de Economia Solidária) e/ou da universidade, no sentido de atuarem como *facilitadores* de parcerias. Como descrito anteriormente, a articulação entre essas três esferas (universidade, poder público e os próprios EES) compõe uma das principais artérias das articulações existentes entre os diversos atores de Esol no território. Os dados mostraram que a maior parte das parcerias conquistadas entre EES e algum agente estratégico foi facilitada pelo papel da universidade (atuando como incubadora e dando suporte na elaboração e aprovação de projetos de fomento direcionados a empreendimentos de Esol) e do governo local (por meio do amparo institucional e jurídico aos EES, demonstrado pelas diversas iniciativas em prol da Esol).

8. Enactus é uma organização sem fins lucrativos, composta por estudantes da Unesp-Araraquara, que desenvolve projetos empreendedores com o objetivo de fornecer melhorias no padrão de vida das comunidades do território.

Com base nisso, pode-se chegar ao seguinte formato do atual arranjo do ecossistema empreendedor solidário presente em Araraquara.

FIGURA 1

Fatores e articulações que compõem o atual arranjo do ecossistema empreendedor solidário em Araraquara



Fonte: Plataforma *Lucidchart*, com base nos dados obtidos com as entrevistas realizadas com atores envolvidos com a Esol em Araraquara.

Elaboração dos autores.

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

Partindo da constatação (como observado na figura 1) de que existem três *elos* principais pelos quais os atores de Esol no município se articulam, é possível entender que a construção do ecossistema empreendedor no município de Araraquara pode ser viabilizada mediante consideração do modelo da *hélice triplíce* ou *hélice tripla*,⁹ que prevê a existência de três pilares essenciais para a efetivação de um ecossistema empreendedor: *i*) o governo; *ii*) a universidade; e *iii*) as empresas.¹⁰ Quando esses alicerces são fortalecidos dentro do território, é possível que haja, então, uma fonte de geração de desenvolvimento socioeconômico local (Etzkowitz e Zhou, 2017).

Segundo Etzkowitz e Zhou (2017, p. 23), essa abordagem

provê uma metodologia para examinar pontos fortes e fracos locais e preencher lacunas nas relações entre universidades, indústrias e governos, com vistas a desenvolver uma estratégia de inovação bem-sucedida.

Ainda, como enfatizam os autores,

a hélice triplíce tornou-se um modelo reconhecido internacionalmente, que está no âmago da disciplina emergente de estudos de inovação, e um guia de políticas e práticas nos âmbitos local, regional, nacional e multinacional. As interações universidade-indústria-governo, que formam uma “hélice triplíce” de inovação e empreendedorismo, são a chave para o crescimento econômico e o desenvolvimento social baseados no conhecimento (Etzkowitz e Zhou, 2017, p. 47).

Em recente artigo publicado na *Revista Associação Brasileira de Estudos do Trabalho* (Abet), Moraes e Bacic (2019) adaptam o modelo da hélice tripla para o caso da composição e construção de ecossistemas empreendedores para a Esol. Nesse contexto, os autores enfatizam que tal abordagem:

- concentra-se na visão de um modelo *bottom-up*, marcado por uma atenção ao papel do interesse coletivo na construção de políticas públicas na área;
- compreende que é importante a “capacidade de orquestração e articulação (de natureza transversal), como forma de caracterização das diretrizes teóricas desta metodologia” (Moraes e Bacic, 2019, p. 7); e
- enfatiza o olhar *horizontal* na construção das redes, a partir do qual se torna possível construir um ecossistema pela via da *coevolução* dos atores participantes do mesmo.

Adaptando os três pilares do modelo original para o ecossistema empreendedor solidário em Araraquara, é possível chegar aos seguintes tópicos:

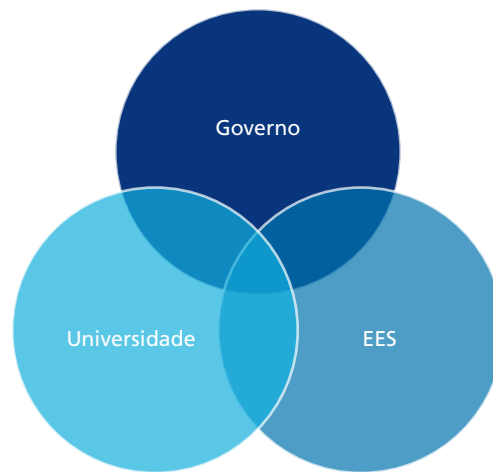
- *Governo local* (figurado pela Prefeitura Municipal e seus principais órgãos de fomento à Esol, como a Coordenadoria e o Conselho Municipal de Economia Solidária);
- *Universidade* (representado pela Unesp e seus grupos de extensão atuantes no âmbito da Esol, tais como o Neesc, Nepesc, Inconesp, Enactus etc.; bem como pela Uniara); e
- *Empreendimentos econômicos solidários*.

9. Essa abordagem parte da análise das relações triádicas proposta por Georg Simmel.

10. Nos termos de Moraes e Bacic (2019, p. 7), a *hélice tripla* tem como base atores que dispõem de três “ativos estratégicos” para a construção de um ecossistema empreendedor, que são: “*i*) ativos voltados às atividades inovadoras; *ii*) ativos para ações empreendedoras; e *iii*) ativos-ponte, que seriam formados por pessoas e mecanismos responsáveis pela indução e coordenação da interação entre os empreendedores e o conhecimento”. (*idem, ibidem*).

FIGURA 2

Fatores componentes da hélice tripla adaptados para o ecossistema empreendedor solidário em Araraquara



Elaboração dos autores.

Com base nesse modelo, torna-se imprescindível o alcance de um grau de articulação e integração – ou, nas palavras de Moraes e Bacic (2018), de um “potencial sinérgico” – entre essas três grandes esferas, que se conectam com os demais agentes do ecossistema. O que resulta disso, portanto, é a constatação de que esses três atores devem assumir o “papel de tradutores” ou apoiadores das “traduções para a construção de redes sociotécnicas” (Silva *et al.*, 2018, p. 11). Isto é, o *governo*, a *universidade* e os *próprios EES*, sendo as principais artérias dessa rede, devem ser capazes de garantir os fatores apontados como prioritários para a construção do ecossistema – que depende do “apoio de atores com diferentes competências, sendo resultado de ação em rede” (*op. cit.*, p. 11). Nesse sentido, “sociologia da tradução ou sociologia da inovação ou, ainda, sociologia das redes sociotécnicas”¹¹ (*idem, ibidem*) constitui-se como instrumento para a compreensão da atuação e articulação de determinados atores em um dado território. Como enfatizam Silva *et al.* (2018, p. 11), essa “rede sociotécnica” é um espaço de integração (de atores sociais e elementos não humanos) e “cooperação, fundamentado em um quadro de interesse comum”. Logo, “para que a rede se construa é necessário que haja um tradutor das lógicas de ação. Neste caso, traduzir é promover e apoiar alianças e não passar um texto de um idioma a outro” (*idem, ibidem*).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou compreender a dinâmica de construção do ecossistema empreendedor solidário no município de Araraquara, no intuito de visualizar o “estado da arte” deste processo nos dias atuais, de modo a entender como são concebidas as conexões entre os principais atores envolvidos com a Esol no território.

Para além de atividades que visam à geração de trabalho e renda para as pessoas marginalizadas social e economicamente do sistema capitalista, a Esol também tem a capacidade de configurar-se como estratégia de desenvolvimento local; sendo um dos

11. Os fundadores desse referencial teórico são Michel Callon e Bruno Latour. Para mais informações, consultar Callon (1986; 1999) e Latour (2000).

caminhos possíveis para a efetivação deste processo a construção de um ecossistema empreendedor solidário, que permita aos EES fortalecerem-se e, possivelmente, emanciparem-se dentro do território.

Esta pesquisa partiu da pressuposição de que a construção desse ecossistema em um determinado território requer a presença e o fortalecimento de alguns fatores essenciais, que são: políticas públicas de apoio; acesso a recursos financeiros; fatores culturais; infraestruturas de apoio; capital humano; e acesso aos mercados. Para isso, o estudo de caso do ecossistema para Esol em Araraquara iniciou-se com um mapeamento dos EES, que têm peculiaridades e especificidades inerentes à sua estrutura e funcionamento, marcados por uma dinâmica própria, que os permite atuar em diversas esferas: social, política e econômica. Foram identificados quatorze EES atuantes na esfera da Esol no município, sendo, em sua maior parte, associações (42,86%), seguidos por cooperativas (28,57%) e grupos informais (28,57%).

Além dos EES, foram identificados os demais atores responsáveis pelas “interações locais” de Esol no território. Dentre estes, percebeu-se que três atores destacam-se como sendo os principais canais ou artérias responsáveis pelo provimento de conexões estratégicas para a construção do ecossistema empreendedor solidário, capazes de fomentar cada um dos constructos propostos por Isenberg (2010; 2011) e pela European Commission (2016) no território, que foram: governo local, universidades e os próprios EES.

Mais especificamente, os dados mostraram que a maior parte das parcerias conquistadas entre os EES e algum agente estratégico foi facilitada pelo papel da universidade (atuando como incubadora e dando suporte na elaboração e aprovação de projetos de fomento direcionados a empreendimentos de Esol) e do governo local (por meio do amparo institucional e jurídico aos EES, demonstrado pelas diversas iniciativas em prol da Esol). Essas parcerias são fundamentais para a criação, consolidação e emancipação de um EES, visto que são elas que determinam a viabilidade e a intensidade com que cada um dos seis fatores citados seja acessado por esses empreendimentos.

Com base nessas constatações, foi possível compreender que a construção dessa “rede” em Araraquara pode ser viabilizada mediante fortalecimento desse tripé: *governo local, universidade e EES* – que compõem os pilares do modelo da *hélice tripla* ou *hélice tríplice* –, cujas articulações sincronizadas em prol da Esol são capazes de viabilizar todas as condições e os fatores necessários para a consolidação do ecossistema empreendedor solidário, além de estimular o fomento do desenvolvimento econômico local.

Para tanto, os atores componentes desse tripé estratégico devem assumir o papel de *tradutores* na construção e estruturação do ecossistema empreendedor para Esol, no sentido de promover e apoiar alianças, de modo a garantir o provimento ou os meios para que sejam fornecidos os fatores apontados como prioritários para a criação, manutenção e emancipação dos EES, e, conseqüentemente, para a consolidação do ecossistema. Nesse sentido, a *sociologia da tradução* ou *sociologia das redes sociotécnicas* constitui-se como instrumento para a compreensão da atuação e articulação desses atores no território.

Desse modo, o estudo da Esol no município de Araraquara evidenciou a existência de uma realidade econômica, política e social permeada por diversas iniciativas, que resultaram em boas bases para a criação e manutenção de EES. Essas iniciativas podem ser compreendidas como sementes já plantadas, que projetam em seu futuro um viável e possível caminho para se alcançar o estabelecimento de um efetivo ecossistema empreendedor para Esol. Com isso, os dados e as informações apresentadas neste artigo reafirmam mais claramente a hipótese de que a existência de um ecossistema empreendedor para Esol possibilita a criação, manutenção e emancipação dos EES dentro do território e, portanto, contribui com o desenvolvimento econômico local.

Verifica-se, assim, que a construção de um ecossistema empreendedor solidário é um processo multifacetado, constituído de desafios ligados a fatores de naturezas distintas e possibilitado pela conjunção de esforços mútuos e coesos, que devem articular-se de tal forma que seja possível a consubstancialização de uma sinergia entre os atores, capaz de estruturar e erigir bases para a criação de ações, iniciativas e políticas públicas estratégicas de fomento à Esol. Com isso, torna-se possível vislumbrar um horizonte de desenvolvimento econômico local, pautado na geração de trabalho e renda por meio da cooperação, da igualdade, da democracia e da solidariedade.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 9-16, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2VWC3hK>>. Acesso em: 1º ago. 2019.
- ANDRADE, D. C. T. *et al.* Empreendedorismo e economia solidária: um ensaio de suas convergências e divergências. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 7, n. 1, p. 175-186, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/38IcR1m>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- BACIC, M. J. Da oportunidade de pensar no desenvolvimento de um ecossistema empreendedor para os empreendimentos de economia solidária em América Latina. *In: ACADEMIA SOBRE ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA*, 4., jul./ago. 2014, Campinas, São Paulo. **Anais...** Genebra: OIT, 2014.
- BARROS, A.; MIRANDA, C. M. Empreendedorismo e crescimento econômico: uma análise empírica. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 4, p. 975-993, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/3cHSqot>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- CALLON, M. *Eléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*. **L'Anné Sociologique**, v. 36, p. 169-208, 1986.
- _____. Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination: les cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques. *In: CALLON, M. et al.* **Réseau et coordination**. Paris: Economica, p.13-64, 1999.
- CHELL, E. Social enterprise and entrepreneurship: towards a convergent theory of the entrepreneurial process. **International Small Business Journal**, v. 25, n. 1, p. 5-26, 2007.
- COHEN, B. Sustainable valley entrepreneurial ecosystems. **Business Strategy and the Environment**, v. 15, n. 1, p. 1-14, 2006.

EUROPEAN COMMISSION. **Social enterprises and their eco-systems**: developments in Europe. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/38CURoQ>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 23-48, May 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2TRfN69>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

ISENBERG, D. How to start an entrepreneurial revolution. **Harvard Business Review**, v. 88, n. 6, p. 40-50, June 2010.

_____. **The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy**: principles for cultivating entrepreneurship. Massachusetts: The Babson Entrepreneurship Ecosystem Project, May 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2wLoHrY>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

KANTIS, H.; ISHIDA, M.; KOMORI, M. **Entrepreneurship in emerging economies**: the creation and development of new firms in Latin America and East Asia. Washington: Inter-American Development Bank, 2002. Disponível em: <<http://bit.ly/39FsYOm>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

LATOURE, B. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Editora Unesp, 2000. 438 p.

MORAIS, L. **As políticas públicas de Economia Solidária (Esol)**: avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MORAIS, L.; BACIC, M. La comercialización en la perspectiva de la formación y fortalecimiento de las redes: la relevancia del ecosistema emprendedor. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF CIRIEC, 31st., 2016, Reims, França. **Anais...** Bélgica: Ciriec International, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/336IUXg>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

_____. Pela necessidade de criar, manter e fortalecer o ecossistema empreendedor solidário. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS SOBRE ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA, 6., 2018, Manaus. **Anais...** Manaus: Ufam, 2018.

_____. A importância do ecossistema empreendedor para a economia social e solidária (ESS): avanços, retrocessos e desafios atuais no Brasil. **Revista da Abet**, v. 18, n. 1, p. 3-21, jan./jun. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2wN9bxH>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

NYGAARD, S. **Co-evolution of technology, markets and institutions**: the Case of Fuel Cells and Hydrogen Technology in Europe. Lund, Sverige: Lund University; Circle, 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2v63wCu>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Economia social e solidária**. Turim: Centro Internacional de Formação da OIT, 2014. 120 p. Disponível em: <<http://bit.ly/3cNQkTO>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

SERRANO, S. Economía Social y solidaria: una propuesta para un ecosistema más complejo. *In*: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y CARTOGRÁFICA DE ANDALUCÍA. **Economía Social y Solidaria**. Sevilla: Ieca, 2015. p. 172-178.

SILVA, M. C. **Análise do ecossistema empreendedor brasileiro e dos fatores críticos de sucesso para a gestão de incubadoras de empresa**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SILVA, N. J. R. *et al.* Fatores determinantes para a consolidação de empreendimentos econômicos solidários. *In: CONGRESSO DE PESQUISADORES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (CONPES)*, 2., 2018. São Carlos. **Anais...** São Carlos: Conpes, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2TCNBoC>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/39EkcQP>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

VALE, G. M. V. Novos agentes em ação. **Revista Rumos do Desenvolvimento**, out. 2000.

_____. Reinventando o espaço para a construção de territórios competitivos. *In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Brasília: Relume Dumará, 2004. p. 301-323.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KRAYCHETE, G. Escala e sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários: uma ambiência necessária. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 235, p. 186-206, 2015.

MORAIS, L. **Economia social e solidaria e cooperação sul-sul triangular**: possíveis conexões e contribuições para o desenvolvimento sustentável inclusivo. Turim, Itália: Centro Internacional de Formação da OIT, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/39KLTaI>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

PAMPLONA, J. B. O autoemprego e os fatores de seu sucesso. *In: BENECKE, D. W.; NASCIMENTO, R. Política social preventiva: desafios para o Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2003.

SENAES – SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Ministério do Trabalho e Emprego**. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2VW95i2>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

FUNDO ROTATIVO SOLIDÁRIO E AGROECOLOGIA: UMA ANÁLISE SOBRE O FINANCIAMENTO DE PRÁTICAS AGROECOLÓGICAS NO BAIXO SUL DA BAHIA

Simaia Santos Barret¹

1 INTRODUÇÃO

O Território de Identidade do Baixo Sul da Bahia é composto por quinze municípios,² localizados no leste do estado da Bahia. Composto por 359.109 habitantes, sua população urbana corresponde a 53,2% e a rural, a 46,8%. A atividade econômica predominante da população rural, em 2017, correspondeu às lavouras temporárias do amendoim e da mandioca. Quanto às lavouras permanentes, o território responde por 96,2% do dendê produzido no estado, 88% do guaraná, 51,1% da borracha e 36,3% do urucum (Bahia, 2018).³ Do ponto de vista da vegetação, todos os municípios abrigam a floresta ombrófila densa, também conhecida como floresta tropical ou floresta atlântica, com alguns municípios abrigando áreas de mangue.

No Censo Agropecuário de 2006, foram identificados 22 mil estabelecimentos da agricultura familiar no território Baixo Sul. Os agricultores familiares participam ativamente da cadeia do dendê – o qual, inclusive, é beneficiado artesanalmente –, mas também contribuem com a extração da borracha, que geralmente é vendida para as grandes corporações instaladas no território. Porém, a maior parte das atividades relativas aos arranjos produtivos rurais são desenvolvidas com baixo nível tecnológico.

Algumas organizações da sociedade civil que atuam na agricultura familiar possuem trabalho de convivência com os biomas onde se inserem os próprios agricultores, visando à convivência e à sustentabilidade das práticas produtivas. Isso se aplica principalmente às organizações que atuam na gestão, no fomento e na implementação de poupanças coletivas.

1. Mestra em ciências sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), colaboradora da Incubadora de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Escola de Administração da UFBA. *E-mail*: <simaia21@gmail.com>.

2. A saber: Aratuípe, Jaguaripe, Valença, Taperoá, Cairú, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu, Ibirapitanga, Gandu, Pirai do Norte, Wenceslau Guimarães, Teolândia e Presidente Tancredo Neves.

3. Dados que tratam dos indicadores territoriais, organizados e disponíveis no *site* da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) da Bahia.

Nessa perspectiva, o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop) é uma organização da sociedade civil que atua no território do Baixo Sul desde a década de 1990, sobretudo com programas associados à implantação de sistemas agroflorestais diversificados, segurança alimentar e acesso a mercados por parte dos agricultores familiares. Entre as metodologias de intervenção utilizadas em sua prática, está a interlocução de uma experiência de poupança coletiva, denominada Fundo Rotativo Solidário (FRS), a fim de financiar pequenas melhorias e investimentos produtivos nas famílias agricultoras assessoradas pela organização.

Este texto visa apresentar parte da experiência do Sasop com a metodologia dos FRS com agricultores familiares de municípios do Território Baixo Sul da Bahia. As análises são elaboradas a partir de dados de um diagnóstico realizado entre março e agosto de 2019.

2 FUNDOS ROTATIVOS, AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Experiências de FRS, como já explorado em outros trabalhos, constituem um importante eixo no universo da economia solidária, que mobiliza poupanças coletivas autogeridas para o financiamento, prioritariamente, de atividades locais de produção (Barreto, 2016; Barreto, Oliveira e Jesus, 2018; Silva, 2017). As formas de realização e funcionamento dessas “poupanças” são diversas e tratam de financiar coletivamente comunidades, territórios e municípios. Dados do mapeamento dos FRS realizado entre 2011 e 2012 evidenciam que historicamente os fundos priorizam investimentos locais, em sua maioria no âmbito da agricultura familiar, pautados a partir de preocupações com o meio ambiente.⁴

Na Bahia, predomina o financiamento de atividades que propiciam o convívio com o clima e os biomas característicos dos territórios das famílias envolvidas. Pode-se afirmar que a metodologia promove e possibilita a convivência com o bioma semiárido, por exemplo, dada a significativa quantidade de experiências, no Nordeste brasileiro, que financiam desde a construção de cisternas de placa até a atividade de caprinocultura, sendo a preocupação principal prover o acesso à água e a alimentos aos agricultores familiares.

Esses territórios são historicamente preteridos do ponto de vista de investimentos públicos, ainda que o serviço de extensão rural tenha se iniciado em 1948, com o surgimento da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (Acar-MG). Em 1960, a introdução de ações de modernização da matriz produtiva da agricultura brasileira, inspiradas no paradigma da “revolução verde”, levou a profundas transformações no panorama rural. Essas foram possibilitadas pela criação de políticas de fomento à pesquisa, aquisição de máquinas, equipamentos e insumos, voltadas aos produtores rurais capitalistas e aos grandes proprietários de terras, bem como incorporadas por esses. Enquanto isso, os agricultores familiares ficaram de fora do acesso aos novos recursos disponíveis.

Como as atividades produtivas rurais requerem investimentos sistemáticos, não há como pensar o rural brasileiro sem uma estrutura de financiamento de produção. Tradicionalmente, a política de crédito rural contribuiu “para o avanço da modernização produtivista da agricultura, baseada na mecanização da monocultura e no uso de insumos químicos cada vez mais caros e danosos ao meio ambiente” (Aquino, Cazolla e Schneider, 2017, p. 198).

4. Dados resultantes da pesquisa que mapeou experiências de fundos rotativos solidários no Nordeste. Informações quantitativas e qualitativas dispostas no sistema de banco de dados dos FRS, administrado pela Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB, 2010). Disponível em: <<https://bit.ly/39HT17x>>.

Contrariando esse caminho, o financiamento dos agricultores familiares com recursos de poupanças coletivas fomenta a mudança na forma de produção, que passa da exploração da natureza para a preservação dos recursos naturais locais, visando ao fortalecimento das atividades produtivas, sob a perspectiva da transição agroecológica. Do total de 584 experiências de FRS no Brasil, 343 estão localizadas na região Nordeste, e a atividade com maior volume de financiamento é a produção agrícola familiar ou coletiva, como demonstra a tabela 1. Essa estratégia surge como consequência da dificuldade de acesso e da escassez de recursos para esse público, bem como da ausência de linhas de crédito que financiem atividades voltadas ao desenvolvimento produtivo sustentável em biomas como o semiárido.

TABELA 1

Dados das entidades gestoras de fundos rotativos solidários – região Nordeste

Atividade	Empreendimentos coletivos	Empreendimentos industriais/familiares	Repassse (R\$)
Agricultura familiar	853	3.464	5.986.388,51
Indústria/beneficiamento	137	36	1.706.578,69
Artesanato	248	45	216.435,85
Comércio	26	32	59.870,33
Prestação de serviços	15	103	57.163,00
Cultura	7	0	38.637,00
Extrativismo	1	0	16.000,00
Outros	26	232	432.278,78

Fonte: Barreto (2016).

Elaboração da autora.

Obs.: Dados fornecidos por 265 fundos solidários.

Ressalta-se que o tipo de atividade agrícola financiada pelos FRS é baseado nas práticas agroecológicas como elemento de alternativa ao modelo produtivo das monoculturas, que fragilizam os agricultores familiares. A prática da agroecologia disseminada, na visão de Altieri (2004, p. 24), possibilita efeitos benéficos, como:

cria uma cobertura vegetal contínua para a proteção do solo; assegura constante produção de alimentos, variedade na dieta alimentar e produção de alimentos e outros produtos para o mercado; fecha os ciclos de nutrientes e garante o uso eficaz dos recursos locais; contribui para a conservação do solo e dos recursos hídricos através da cobertura morta e da proteção contra o vento.

Outro contexto de relevância é o incentivo e o fortalecimento de atividades produtivas locais antes desvalorizadas, como a caprinocultura, o cultivo de palma forrageira, a apicultura, o beneficiamento do umbu etc. Nesse sentido, cabe analisar a experiência do Sasop⁵ no Território do Baixo Sul da Bahia, permeado pelo resto de Mata Atlântica e assediado por grandes sistemas de monoculturas. Essa experiência foi tomada como caso empírico que organiza um modelo próprio de financiamento atrelado ao fomento da agroecologia no território. A experiência faz um contraponto prático

5. Organização da sociedade civil que atua nos territórios Sertão do São Francisco e Baixo Sul da Bahia com *expertise* em desenvolvimento rural sustentável a partir do fortalecimento da agricultura familiar, com base na agroecologia. Ao longo de sua trajetória, a organização financiou atividades produtivas rurais por meio do fundo rotativo solidário gerido pela organização durante sua atuação nas comunidades rurais.

de enfrentamento do contexto territorial com monoculturas altamente financiadas e que ameaçam o meio ambiente.

3 UMA OPÇÃO DE FINANCIAMENTO À AGROECOLOGIA

Experiências de diversas organizações sociais, no Brasil, demonstram que o rural brasileiro, especificamente dos agricultores familiares, vivencia uma situação de dificuldade de acesso ao crédito para produção rural. Não é uma informação surpreendente, tendo em vista que toda a trajetória da política de crédito rural no Brasil privilegia sistematicamente atividades de monocultura, haja vista que, tradicionalmente prioriza o estímulo à mecanização adaptada aos processos produtivos pautados na monocultura e no uso intensivo de produtos químicos nas lavouras.

Nesse contexto, ao longo do tempo, organizações da sociedade civil apontam a agricultura familiar como elemento de desenvolvimento local e preservação ambiental. Para tanto, o conjunto de atores que atuam nesse campo reivindicam investimentos em modelos produtivos sustentáveis. Contudo, a trajetória de políticas públicas de desenvolvimento rural demonstra a dificuldade e o tardio reconhecimento governamental dos agricultores familiares. O primeiro programa em escala nacional foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996. Em 2006, com a Lei nº 11.326, conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”, houve uma regulamentação geral desse público para fins de políticas públicas (Silva, 2012; 2015).

Em 2010, com a aprovação da Lei nº 12.188, instituíram-se a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), que incorporam o suporte a agriculturas mais sustentáveis, a valorização de metodologias participativas e a definição de atendimento exclusivo à agricultura familiar (Canavesi, Biaquini e Silva, 2017, p. 384). A conquista é consequência da pressão dos atores da sociedade civil articulados e em diálogo com o poder público.

A legislação criada permite que os entes governamentais contratem organizações da sociedade civil para prestar serviços de assistência técnica rural. Canavesi, Biaquini e Silva (2017) afirmam que essas organizações atuam, desde a década de 1980, sistematizando conhecimentos agroecológicos de agricultores e agricultoras familiares. O Sasop é uma dessas organizações.⁶ Sua atuação se divide em dois territórios: Baixo Sul e Sertão do São Francisco, ambos na Bahia, com ênfase no desenvolvimento rural sustentável pautado na agroecologia.

A atuação da organização no Território do Baixo Sul constatou, por meio de diagnóstico rural participativo (DRP), certa deficiência alimentar em 21 comunidades rurais, distribuídas nos municípios baianos de Igrapiúna, Ituberá, Camamu, Nilo Peçanha

6. Organização da sociedade civil com *expertise* em desenvolvimento rural sustentável a partir do fortalecimento da agricultura familiar, com base na agroecologia. Ao longo de sua trajetória, a organização financiou atividades produtivas rurais por meio do fundo rotativo solidário gerido pela organização. Os dados apresentados neste trabalho são oriundos da análise da dinâmica do fluxo financeiro do FRS, resultante do estudo dos contratos realizados, dos instrumentos de gestão arquivados, dos recibos de devolução e de entrevistas com agricultores participantes da metodologia e funcionários da organização que participaram ativamente da gestão da poupança coletiva coletados em 2019.

e Presidente Tancredo Neves. Assim, a escassez da produção e do consumo de proteína animal por parte das famílias pautou a decisão comunitária para a implementação da criação de galinhas e de peixes, tendo como horizonte a segurança alimentar local, haja vista que algumas comunidades se encontravam com práticas de monoculturas, como fumo e pimenta, e sem diversidade alimentar para o consumo. Logo, a organização financiou, por intermédio da metodologia de FRS, uma série de atividades e pequenas estruturas, tais como: criação de aves e de peixes, reforma da unidade de beneficiamento, “quintais produtivos”, cultivo de plantas medicinais, apicultura, capital de giro etc. Nesse cenário, não havia o financiamento das grandes culturas, que já possuíam acesso ao crédito convencional no território, como no caso da bananicultura. O investimento prioritário visava às culturas não financiadas pelo crédito formal (Pronaf) e que asseguravam compromisso com práticas agroecológicas.

A metodologia de poupança coletiva permite trabalhar com a perspectiva da organização comunitária, e, no caso do Sasop, possibilitou o processo educativo de consciência da cultura alimentar comunitária. Assim, o FRS tratava de financiar a transição agroecológica como estratégia implementada de desenvolvimento sustentável, de modo que a organização fornece a capacitação das famílias nos processos de produção com práticas agroecológicas. Em seguida, financiava máquinas, equipamentos, insumos, capital de giro, de acordo com a necessidade das famílias. Após o período de carência, as famílias devolviam o valor dos materiais financiados. Por fim, ao receber os recursos das famílias, o Sasop refinanciava as famílias, mantendo, assim, a natureza rotativa do fundo.

Na análise do material disponibilizado pela Sasop, os contratos de compromisso com a devolução dos recursos recebidos para o desenvolvimento das atividades produtivas são identificados como contratos coletivos assinados pelos agricultores familiares. Na prática, cada família recebia um valor para investimento na atividade produtiva em cada propriedade familiar. No entanto, o compromisso de devolução do recurso ocorria de forma coletiva. Ao longo dos anos de funcionamento da metodologia, importa observar que o acesso ao crédito com assistência técnica pautado em uma produção agroecológica contemplou um grupo de 294 famílias agricultoras de 21 comunidades rurais do Baixo Sul a partir da atuação do Sasop.

Todos os projetos produtivos financiados foram mapeados no processo de diagnóstico participativo, e, como a maior necessidade das famílias era a obtenção da proteína animal para o consumo, a incidência dos investimentos ocorreu em projetos de criação de animais. A tabela 2 demonstra o número de famílias, as comunidades e os projetos apoiados ao longo dos anos de funcionamento da poupança coletiva. Observa-se que algumas comunidades realizaram mais de um contrato. Isso implica observar que, em algumas comunidades, houve um processo de devolução efetiva que permitiu a renovação do crédito para determinado grupo de pessoas.

TABELA 2

Relação de projetos financiados por comunidade

Ano	Comunidade apoiada	Famílias	Projeto	Valor financiado
2004	Dandara	13	Criação de galinhas	R\$ 8.025,03
2004	Garcia	2	Produção de mel	R\$ 2.850,00
2004	Mariana	23	Criação de peixes	R\$ 2.225,96
2004	Maribondo	3	Criação de galinhas	R\$ 1.851,93
2004	Pimenteira	8	Criação de galinhas	R\$ 4.626,88
2007	Dandara	9	Criação de galinhas	R\$ 5.279,87
2007	Mariana	25	Criação de peixes	R\$ 1.735,90
2007	Maribondo	12	Criação de galinhas	R\$ 7.539,96
2007	Pimenteira	5	Criação de galinhas	R\$ 3.141,65
2008	Garcia	2	Criação de galinhas	R\$ 809,21
2009	Dandara	7	Rocha comunitária – coletivo de mulheres	R\$ 1.515,59
2010	Barroso	11	Criação de galinhas	R\$ 3.180,04
2010	Barroso	27	Forrageira	R\$ 768,65
2010	Barroso	27	Produção de alimentos	R\$ 3.525,70
2010	Dandara	11	Jovens – apicultura	R\$ 2.821,47
2010	Dandara	2	Alimentos	R\$ 1.461,32

Fonte: Sasop.
Elaboração da autora.

Em outras comunidades, o fato de apresentar mais de um contrato implica entender que a proposta de financiamento visava sempre a uma integração produtiva, como ocorreu na comunidade de Barroso, onde foram realizados três contratos diferentes em 2010, os quais incluíam, em parte, as mesmas famílias em projetos coletivos e individuais.⁷ Um desses financiou a criação de galinhas; outro destinou-se à aquisição de máquina forrageira para uso coletivo de produção de ração natural com a finalidade de alimentar a criação; e o último financiou a produção de alimentos, por meio das práticas de quintais produtivos individuais. Tudo isso denota a visão pautada na sustentabilidade produtiva e ambiental da estratégia, uma vez que o agricultor familiar necessita arcar com a compra de ração animal, para viabilizar uma criação de galinhas, e da máquina forrageira, a qual permite triturar plantas nativas e alimentar os animais com recursos naturais.

Destacam-se, entre 2004 e 2010, os investimentos em atividades produtivas realizados, os quais somaram o montante de R\$ 51.359,16, oriundos de parcerias com organizações da cooperação internacional, totalizando dezesseis contratos. Tal fato corrobora as informações do mapeamento de FRS de 2012, as quais demonstram que grande parte das experiências de fundos rotativos solidários foram viabilizadas com recurso da cooperação internacional. Por seu turno, nos anos seguintes, os contratos foram viabilizados por recursos retornáveis dos financiamentos realizados nos anos anteriores, como demonstrado na tabela 3, evidenciando que outras formas de financiamento não reguladas, pautadas no compartilhamento coletivo do crédito, são viáveis.

7. Ressalto que as informações demonstradas são oriundas exclusivamente da cópia dos contratos de financiamento de crédito. Aqui se leva em conta o número de financiamentos sem destacar as famílias que foram financiadas mais de uma vez.

TABELA 3

Relação de projetos financiados por comunidade com recurso de devolução voluntária

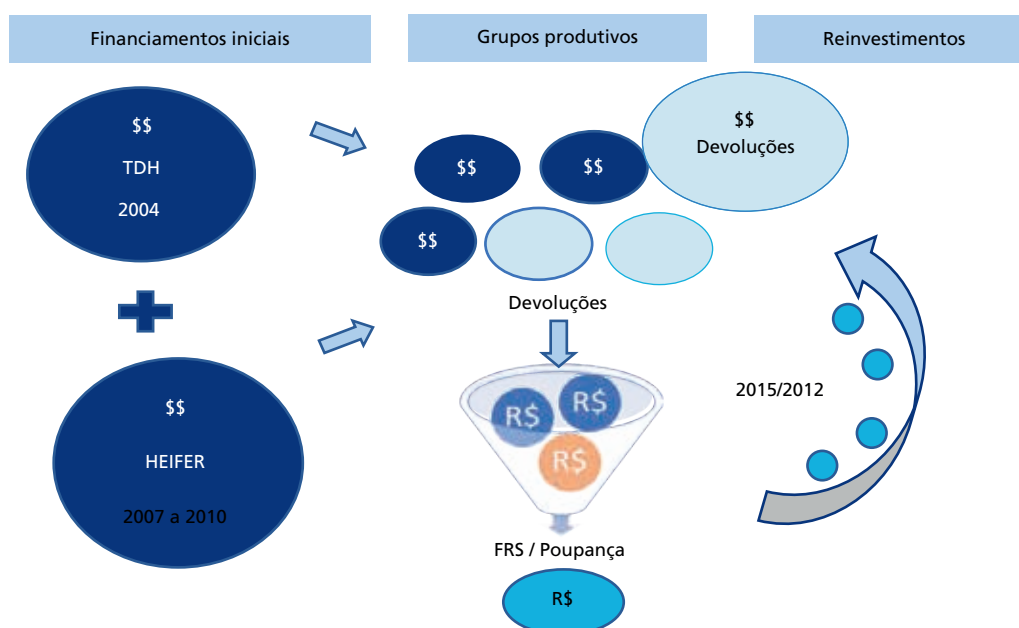
Ano	Comunidade apoiada	Famílias	Projeto	Valor financiado (R\$)
2012	Mariana	25	Individual – criação de peixes	1.081,34
2012	Mariana	25	Coletivo – peixes	774,85
2012	Lameiro	15	Criação de peixes	649,90
2012	Lameiro	13	Criação de galinhas	1.377,50
2012	Estreito	8	Criação de galinhas	811,30
2012	Dandara	5	Criação de galinhas	221,64
2012	Capoeira	7	Criação de peixes	2.004,43
2012	Capoeira	6	Criação de galinhas	675,91
2012	Boa Esperança	8	Criação de galinhas	1.741,85
2012	Baixa de Areia	12	Criação de galinhas	2.152,96
2015	Barroso	6	Criação de galinhas	3.338,51
2015	Novo Horizonte	4	Criação de galinhas	3.325,00
2015	Riachão da Serra	14	Criação de galinhas	9.316,27
2015	Santo André	24	Criação de galinhas e peixes	6.875,27

Fonte: Sasop.
Elaboração da autora.

De 2012 a 2015, o Sasop não possuía financiador externo para as atividades produtivas dos agricultores. Ainda assim, foram realizados contratos com recursos oriundos do processo de devolução das famílias já financiadas. Logo, os novos projetos produtivos financiados somaram o montante de R\$ 34.346,73, e indicaram reinvestimento da poupança coletiva criada. Para além dos valores, o esquema ilustrado na figura 1 esboça minimamente a dinâmica financeira do fundo, o qual passou a financiar projetos produtivos em 2012 com recursos oriundos do processo de devolução como resultado dos investimentos realizados pelos financiadores internacionais.

FIGURA 1

Fluxo financeiro do fundo rotativo solidário do Sasop



Elaboração da autora.
Obs.: Informações disponibilizadas pela organização.

Embora o FRS seja uma poupança coletiva autogerida que financia atividades produtivas, este não constitui um modelo de operação de crédito regulada pelo sistema financeiro nacional (Silva, 2017). Isso não implica afirmar que não existem regras para gerir os recursos utilizados. Para garantir as devoluções destacadas na figura 1, cada comunidade acompanhada possuía dois coordenadores dos grupos produtivos, bem como assistência técnica sistemática para acompanhamento das atividades produtivas. Necessário destacar que os instrumentos de gestão orientam e dão o contorno dos investimentos realizados. Contrariando a política nacional de crédito rural no Brasil, a experiência do Sasop permite verificar a importância do crédito aliado no fomento à produção agroecológica, visando à autonomia e à segurança alimentar das famílias. Isso corrobora também com os dados do mapeamento, que indicam a metodologia como elemento central para transição agroecológica. Na estrutura elaborada para a gestão da poupança coletiva, alguns controles internos podem ser destacados, como o quadro 1 explicita detalhadamente.

QUADRO 1

Instrumentos de gestão do FRS identificado no Sasop

Instrumento de gestão	Descrição	Responsabilidade
Contrato de financiamento	Documento que dispõe sobre o contrato de crédito pactuado entre a organização e o grupo de agricultores de cada comunidade. O contrato estipula os compromissos de cada parte, apresenta o valor financiado, o valor a ser devolvido e o período de carência. O instrumento também lista regras de conduta das partes no que tange a processos de formação e assessoria, bem como o fluxo de comunicação contínuo para o bom desenvolvimento do trabalho.	Documento fica arquivado na sede do Sasop Camamu, e a comunidade fica com uma cópia.
Recibos de devolução	Documento que registra a devolução do recurso em três vias, entregues, cada uma, à família que quitou seu saldo financiado; ao líder comunitário que recolheu o valor; e à organização que recebeu o recurso.	Agricultor, líder comunitário e organização possuem, cada um, seu recibo, cujo conteúdo é idêntico.
Planilhas de controle	Trata-se de planilhas desenvolvidas na organização para sistematizar as informações referentes ao processo de devolução das comunidades.	Esses arquivos são digitais e ficam na sede da organização, em Camamu.

Elaboração da autora.

Obs.: Informações disponibilizadas pela organização.

Dado o exposto, têm-se os controles escolhidos para a gestão, de modo que o contrato de financiamento de crédito constitui documento padrão que expõe o valor financiado, as famílias envolvidas, a atividade financiada e os valores de devolução divididos por cada família que assina o contrato. Também apresenta o prazo de carência, que indica doze a 24 meses, ou seja, as famílias poderiam começar o processo de devolução do recurso após um ano do financiamento realizado. Na prática, as famílias quitavam o financiamento logo no primeiro ano do contrato, como indicam os registros disponibilizados.

No geral, o investimento produtivo é realizado a uma taxa de juros que se assemelha à taxa de aplicação da poupança. A experiência do Sasop utiliza a taxa de 5% de juros simples, aplicada em cada contrato, para cálculo do processo de devolução dos financiamentos. Contudo, a análise do fluxo financeiro de devoluções permite depreender que essa taxa de juros apenas custeou gastos de manutenção de conta bancária e outras despesas menores, oriundas da própria dinâmica financeira do fundo rotativo solidário. Logo, a sustentabilidade de um FRS baseada somente nos juros cobrados pelo acesso ao crédito de agricultores familiares é algo bastante desafiador.

Por fim, a experiência de financiamento da transição agroecológica impõe a necessidade de pensar e repensar o financiamento desse sistema, que não é favorecido no cenário atual do sistema financeiro. O Sasop, como tantas outras organizações, utiliza a metodologia de FRS para viabilizar a prática de uma agricultura sustentável para os agricultores e o meio ambiente sob os pilares da economia solidária, ao passo que confronta o modelo de financiamento rural tradicional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da criação do Pronater, que prevê o fomento a práticas agrícolas mais sustentáveis no escopo da assistência técnica no Brasil, ainda há que se pensar em meios de financiamento dessa forma de produção sustentável. A ideia de fomentar uma agricultura agroecológica requer mudança nas práticas já desenvolvidas que admitem insumos químicos. Essa transformação só é possível com assistência técnica e investimento adequados. As organizações sociais, por meio das experiências de poupanças coletivas, priorizam o desenvolvimento de atividades produtivas locais adaptadas aos biomas nos quais se inserem, como demonstrado na experiência do Sasop no Território Baixo Sul da Bahia.

A metodologia de FRS oferece uma utilidade prática funcional para populações rurais sob a perspectiva de financiamento da agricultura familiar, pautado nos princípios da economia solidária e da agroecologia. Entre os desafios das poupanças comunitárias, está a busca por caminhos que viabilizem a sustentabilidade financeira, pois não há fonte de financiamento específico que permita a constituição de uma prática dessa natureza. Esse é um desafio que o Sasop enfrenta e para o qual busca meios viáveis para consolidar sua ação no território. Verifica-se, a partir da experiência relatada, que é necessário repensar o mercado de crédito para vias de desenvolvimento sustentáveis e de promoção do bem viver.

Uma possibilidade é buscar inserir nas agendas governamentais, junto com organismos de cooperação internacional, o financiamento às iniciativas de finanças solidárias como essa. Atualmente, o governo do estado da Bahia fomenta iniciativas de poupanças coletivas por meio dos Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol), e no Baixo Sul há uma perspectiva de criação de outro fundo rotativo, que poderá se articular com a experiência atual do Sasop.

Por sua vez, a sociedade civil organizada continua sendo o ator principal na implementação e gestão das poupanças coletivas, permitindo a inclusão de pautas que se diferem das lógicas tradicionais tanto no tocante ao crédito quanto à produção agrícola.

REFERÊNCIAS

- ALTIERI, M. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.
- AQUINO, J. R.; CAZOLLA, M.; SCHINEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Orgs.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017.

BAHIA. Governo do estado da Bahia. Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território Baixo Sul da Bahia – PTDSS**. Bahia: SEI, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3cK0fdi>>.

BARRETO, S. S. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. **Boletim Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 60, p. 101-108, 2016.

BARRETO, S. S.; OLIVEIRA, M. F.; JESUS, L. N. Os bancos comunitários de desenvolvimento e a circulação de moedas sociais no Fórum Social Mundial de 2018. **Boletim Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 65, p. 127-138, 2018.

CANAVESI, F. C.; BIANCHINI, V.; SILVA, H. B. Inovação na agricultura familiar no contexto da extensão rural e da transição agroecológica. *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Orgs.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

FGEB – FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL. **Fundos solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais**. Caderno 1 – Mobilização em prol de uma política pública de apoio a fundos solidários. Brasília: FGEB, 2010.

SILVA, S. P. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do Pronaf no Território Médio Jequitinhonha – MG**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1693).

_____. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2270).

DIMENSÕES ANALÍTICAS DO CONCEITO DE INCLUSÃO PRODUTIVA PARA FINS DE POLÍTICA SOCIAL: UMA REVISÃO BIBLIOMÉTRICA

Sandro Pereira Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Políticas sociais se materializam no fato de que todas as nações, por mais simples que sejam, buscam instituir sob seus domínios territoriais certos mecanismos destinados a proteger e gerar solidariedade entre seus integrantes. À medida que a vida em sociedade se complexifica, esses mecanismos passam a demandar providências mais estruturadas, tomadas por instâncias mais ou menos especializadas e com alguma sofisticação técnica para atingir seus objetivos. Nesse sentido, uma política social pode ser vista tanto como uma atividade-fim, que visa assegurar condições dignas de sobrevivência, quanto como uma atividade-meio, preparando a população para enfrentar os riscos inerentes à vida coletiva, e sua necessidade será tanto maior quanto mais pobres e desiguais forem as sociedades.

Tomando como base o contexto territorial da América Latina, é possível afirmar que sua população convive historicamente com altos índices de pobreza e desigualdade de renda, os quais se manifestam de diferentes modos nos segmentos sociais (gênero, etnia, idade etc.) em cada país. Parte dessa condição é explicada na literatura pela heterogeneidade da estrutura produtiva de suas economias nacionais, marcada por um largo diferencial de produtividade entre setores e empresas em atividade (Infante, 2011; Nogueira, 2019), que, por sua vez, se traduzem em capacidades desiguais entre os habitantes para projetar trajetórias laborais mais protegidas e estáveis.

Para enfrentar esse fluxo de problemas, os governos nacionais vêm desenvolvendo um repertório variado de intervenções sobre suas dinâmicas socioeconômicas, principalmente a partir dos anos finais do século XX, quando a consolidação de regimes democráticos abriu espaço para uma maior expressão das demandas populares por cidadania e melhores condições de vida (Kingdon, 1995).

O Brasil se enquadra nesse processo. Além das políticas de transferência de renda, que permitiram uma expansão considerável da rede de proteção social no país, sejam elas

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

de natureza contributiva (benefícios previdenciários e pensões), sejam de natureza não contributiva (transferências assistenciais e condicionadas), outros programas surgiram com o intuito de servir como uma espécie de *porta de saída*, isto é, uma transitoriedade para a dependência de benefícios assistenciais, como popularmente tem sido tratada a questão na opinião pública. Trata-se de programas voltados à inclusão produtiva de indivíduos em idade ativa, com o intuito de garantir a autonomia de renda e combater, em articulação com as demais políticas de proteção social, o ciclo geracional da pobreza (Garcia, 2011; Silva, 2011).

Contudo, o termo *inclusão produtiva* ainda carece de uma classificação teórica e político-programática mais rigorosa para que possa de fato ser encarado como um referencial de política pública presente na agenda governamental. Há uma grande variedade em termos de propostas, desenhos normativos e instrumentos operacionais entre os programas que buscam tais objetivos. Uma das hipóteses para essa variedade é a própria multidimensionalidade que caracteriza os problemas sociais que tais ações visam enfrentar, o que exige estratégias diferenciadas e bastante dependentes dos contextos institucionais locais.

Nessa perspectiva, este texto traz os resultados de uma pesquisa bibliométrica realizada em bases de produção científica sobre estudos que abordam o tema *inclusão produtiva* no Brasil. O objetivo foi fazer um enquadramento analítico sobre como o termo tem sido abordado na literatura, averiguando a diversidade de interpretações que ele suscita. O exercício proposto busca apresentar elementos empíricos recentes que podem ser levados como referências evidenciais para a formulação ou o aperfeiçoamento de programas governamentais que tenham como meta a inclusão produtiva e laboral de parcelas da população em situação de vulnerabilidade.

2 A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO EIXO DE POLÍTICA SOCIAL

Os países da América Latina têm empreendido, nos últimos anos, diversas estratégias de políticas públicas orientadas à superação da pobreza e, por conseguinte, à redução das desigualdades sociais. Tais ações visam não apenas contribuir para melhorar a renda de indivíduos e famílias participantes, mas também promover – direta ou indiretamente, de acordo com o tipo de programa – o acesso a serviços sociais básicos e fomentar o trabalho decente na região.

Entre as estratégias de intervenção adotadas em cada país, está o campo das políticas públicas de proteção social, que tem por referência a proteção contra riscos associados às condições de incapacidade para o exercício do trabalho e, por conseguinte, à perda da capacidade de gerar renda por meios próprios, seja por motivos físicos (maternidade, acidente, doença, invalidez e velhice), seja por falta de oportunidades (desemprego involuntário ou trabalho precário).

Conforme destacado por Ipea (2010), há várias razões pelas quais a insuficiência de renda se manifesta na sociedade. De acordo com a combinação entre relações de trabalho e tipos de riscos a que estão submetidos, os trabalhadores podem ser afetados por distintas situações cujo resultado será a condição de insuficiência de renda. Esses

riscos, por sua vez, advêm das condições nas quais os trabalhadores vendem ou usam sua força de trabalho (riscos do trabalho) ou, no caso dos trabalhadores não assalariados, das condições nas quais a posse dos instrumentos de trabalho lhes possibilita gerar e se apropriar de valor (riscos de mercado).

Dada essa complexidade de situações, a estruturação de políticas de proteção social exige um amplo esforço de criação interna das capacidades institucionais e de articulação operacional entre as diferentes ações. Em particular, destaca-se recentemente a expansão de políticas tanto de caráter contributivo quanto não contributivo nos países da região, incluídas no rol da seguridade social, entre as quais figuram: os benefícios previdenciários e as pensões sociais; as transferências condicionadas de renda; e os programas de inclusão produtiva (Cepal, 2011; 2019a; 2019b; 2019c). Essas ações, cujo desenho institucional, resultados e impactos variam de acordo com o contexto nacional de execução, podem ser consideradas como uma espécie de “tripé” para um possível sistema integral de proteção social e inclusiva.²

Os *programas de inclusão produtiva*, objeto de interesse deste texto, são dirigidos principalmente a indivíduos em idade de trabalhar, que vivem sob condições de vulnerabilidade, para reforçar suas capacidades de geração autônoma de renda, sem se desconectar das demais políticas de proteção social. Eles oferecem um rol extenso de instrumentos, tais como: formação educacional básica, capacitação técnica e profissionalizante, apoio a microempreendimentos (financiamento e assessoramento técnico), serviços de intermediação laboral ou até mesmo geração direta (via contratação por órgãos públicos) e indireta (via subsídios econômicos a empresas para a contratação de determinados segmentos sociais) de emprego. Em geral, tais programas se concentram na oferta de serviços que visam responder necessidades específicas de grupos sociais que enfrentam barreiras de acesso ao mercado de trabalho, tais como: mulheres, populações rurais e de periferias urbanas, jovens, pessoas com deficiência, imigrantes, entre outros.

O Brasil tem experimentado um avanço bastante significativo de sua rede de proteção social desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sobretudo no tocante à diversificação e expansão da cobertura de suas políticas públicas, que se distribuem em diferentes áreas de atuação, tais como saúde, educação, previdência, assistência social e trabalho. Elas são fruto de uma trajetória longa de lutas e de acúmulos institucionais que permitiram o delineamento dessa estrutura de seguridade ao longo do tempo.³

Para o caso exclusivo do eixo dos programas de inclusão produtiva, o propósito básico de seus desenhos operacionais refere-se à geração de oportunidades de trabalho e renda a jovens e adultos em idade ativa com alguma dificuldade de inserção no mercado de trabalho. A busca por essa inserção ocorre tanto por meio do trabalho assalariado quanto pela geração de negócios autônomos individuais e coletivos, ou seja, enfrentam

2. Conforme exposto por Cepal (2019c), a noção de *proteção social inclusiva* supõe uma adequada combinação articulada entre política social de corte universal, que inclui a provisão de proteção de caráter compensatório, e uma política econômica ativa que permita incorporar distintos grupos da população e gere as capacidades para superar as situações de risco em que elas são vulneráveis, considerando, assim, a garantia de proteção e promoção, direitos e oportunidades.

3. Para um acompanhamento anual sistemático das políticas sociais no Brasil, por eixo de intervenção, uma referência essencial são os *Boletins de política social*: <<http://bit.ly/2W13pn1>>.

os riscos relacionados ao trabalho e ao mercado. Para isso, existe um amplo repertório de intervenções na forma de políticas públicas, como é possível observar a partir da experiência brasileira recente. O quadro 1 apresenta uma síntese geral sobre esse acúmulo de experiências institucionais e programáticas no país ao longo dos últimos anos, de acordo com suas dimensões de apoio. Segundo Silva (2020a), eles abarcam as linhas mestras em direção a um modelo de proteção social inclusiva, com suas distintas características em termos de critérios de elegibilidade, fontes de financiamento, coordenação federativa, constrangimentos institucionais, entre outros fatores.

QUADRO 1

Categorização dos principais programas de inclusão produtiva – Brasil

Dimensão de apoio	Tipo de programas	Programas
Apoio à oferta	Capacitação técnica e profissional	Programas de Qualificação Profissional (FAT); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).
Apoio à oferta e à demanda	Serviços de intermediação	Sistema Nacional de Emprego (Sine/FAT).
Apoio à demanda	Microcrédito	Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda (Proger); Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
	Mercados institucionais	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Participação de organizações de catadores em programas municipais de coleta seletiva.
	Apoio ao trabalho autônomo (individual e coletivo)	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Programa Microempreendedor Rural (MEI); Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); Economia Solidária. ¹
	Infraestrutura rural	Programas específicos de eletrificação, estrutura hídrica, agroindustrialização, turismo rural e habitação.

Fonte: Silva (2020a).

Nota: ¹ O termo economia solidária aqui designa, na realidade, um conjunto de programas sob a perspectiva do trabalho associativo e autogestionário. Para mais detalhes, ver Silva (2018a).

A busca da inclusão pelo trabalho parte de um entendimento de que a atividade laboral é o principal motor para a superação da pobreza e um fator decisivo para a redução das desigualdades. Ademais, há toda uma literatura no campo da economia e sociologia do trabalho que destaca sua função central na construção de autonomia, identidade, dignidade pessoal, sociabilidade e previsibilidade na vida dos indivíduos, o que implica ampliação da cidadania e integração socioeconômica. Por isso, alterações repentinas na dinâmica do mercado de trabalho implicam mudanças abruptas na condição de vida dos indivíduos. O Brasil passou por alterações dessa natureza nos últimos anos: primeiramente, houve uma elevação significativa das oportunidades de emprego, com melhora expressiva nos indicadores de emprego entre 2004 e 2014; posteriormente, o país passou por uma forte reversão do quadro, com elevação acelerada do desemprego e da informalidade a partir de 2015, resultante da crise econômica que

levou a uma queda do produto nacional na ordem de 7% entre 2015 e 2016, sem ser precedida de uma recuperação considerável nos anos seguintes (Oliveira e Silva, 2018; Silva, 2018c; Ipea, 2019).

Contudo, uma particularidade dos programas de inclusão produtiva em relação aos benefícios previdenciários e às transferências condicionadas é a dificuldade de definir seu universo de beneficiários. Isso ocorre em razão da diversidade das ações específicas e dos públicos envolvidos, o que faz que cada programa tenha seus critérios de elegibilidade e bancos de dados próprios para o acompanhamento das unidades gestoras. Outra dificuldade, derivada desta primeira, é estimar seus impactos. Diferentemente de uma transferência de renda, na qual o impacto é imediato quanto à capacidade de consumo do beneficiário (Neri, Vaz e Souza, 2013), ações dessa natureza (qualificação profissional, melhoria educacional, assistência técnica, infraestrutura e flexibilização normativa para acesso a mercados) necessitam de tempo para demonstrar resultados, que no médio e longo prazo vão depender de outros fatores, endógenos e exógenos, tais como: estrutura da instituição executora, qualidade do serviço prestado, área geográfica, integração com a dinâmica dos setores produtivos, cenário macroeconômico vigente, entre outros (Gontero e Weller, 2015; Kluve, 2016).

Por isso, estudos de impacto são mais restritos em casos como esses, pois enfrentam desafios de validade interna e externa. As amostras possuem pouca representatividade e seus efeitos de longo prazo são difíceis de medir (McKenzie, 2017). Sua avaliação exige, na maioria das vezes, desenhos experimentais de pesquisa, com a utilização de grupos de controle, o que nem sempre é simples de realizar, além dos cuidados necessários com a generalização dos resultados e a comparação entre os programas. Essas são razões pelas quais os programas de inclusão produtiva não são tão presentes em meios de divulgação científica, em comparação com os demais eixos de política social.

Uma tentativa de revisão de pesquisas realizadas nos últimos anos com esse propósito foi realizada por Cepal (2019c), ao analisar 37 estudos quantitativos com avaliações sobre 22 programas de inclusão produtiva na América Latina entre 1998 e 2014. Foram examinados diversos indicadores de oferta e inserção laboral dos participantes, como a probabilidade de emprego, desemprego e subemprego, as horas trabalhadas e a renda auferida. Pouco mais da metade dos 645 indicadores revisados (58%) apresentou algum grau de significação estatística. Em 73% dos casos significativos (269 indicadores), foi avaliado o impacto na inserção laboral de adultos que participaram desses programas, sendo constatado efeitos positivos para 71% deles (190 indicadores). Os 27% dos indicadores estatisticamente significativos restantes avaliaram a formalização laboral dos participantes, com efeitos positivos em 69% dos casos (setenta indicadores). Ademais, 32 dos 37 estudos revisados desagregaram os efeitos por grupos populacionais específicos, visando observar as heterogeneidades nos resultados para: sexo (dezenove estudos), idade (dezesseis) e território de residência (dezenove, sendo oito em áreas exclusivamente urbanas e dois em áreas rurais).⁴

4. Não houve, entre os estudos revisados, desagregação por raça/cor.

Em termos de métodos, a maioria realizou avaliações quase-experimentais (78%), e as técnicas mais utilizadas foram emparelhamento (*propensity score matching*) e diferenças em diferenças. Os estudos se baseiam em dados de *surveys* próprias (dezenove), registros administrativos (quinze), pesquisas domiciliares contínuas (treze) e censo (um). Em suma, os resultados evidenciam que os efeitos nos indicadores avaliados são majoritariamente positivos, sendo que, para as mulheres, sobressaíram-se os indicadores de oferta e inserção laboral, e para os homens, os de formalização do emprego (Cepal, 2019c).⁵

No intuito de compreender melhor as situações nas quais o termo é evocado e, assim, obter ao menos uma aproximação dos desafios aos quais os programas de inclusão produtiva estão sujeitos e da realidade operacional em que estão inseridos, optou-se, então, por realizar uma busca em bases de produção bibliográfica sobre estudos que abordem essa temática para a realidade brasileira. A seção a seguir traz essa discussão.

3 PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

O uso do termo inclusão produtiva como referência de intervenção governamental no campo da proteção social é relativamente recente, e seus contornos conceituais e instrumentais ainda são imprecisos. Um esforço inicial de síntese das experiências recentes para uma melhor estruturação analítica da temática foi realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – Cepal (2019a; 2019b; 2019c). No restante da literatura internacional, não há um termo que aglutine de forma mais ampla esses programas. O que se encontra mais comumente são termos como: *active labor market policies* (Grubb e Puymoyen, 2008; Crépon e Berg, 2016; Kluve, 2016), que se refere basicamente a ações associadas ao conceito de sistema público de emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT);⁶ *labor inclusion* (Sainsbury, 2012; Brite, Nunes e Souza, 2015; Wagner, 2018; Rogers, 2018), com foco maior sobre políticas de inclusão de migrantes (especialmente no contexto europeu) e pessoas com deficiência no mercado de trabalho; e *policies for working poor* (McNichol e Springer, 2004; Comunidade Europeia, 2014; Marchal, Marx e Verbist, 2017; OIT, 2019), que englobam um conjunto de programas locais voltados à inclusão de públicos sob distintas situações de vulnerabilidade social. Evidentemente, há sobreposições entre os objetos de análise dessas diferentes terminologias.

Em busca de novas orientações sobre essa questão, realizou-se um levantamento bibliométrico sobre a produção científica que aborda a temática no Brasil em periódicos indexados nos portais de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Scientific Periodicals Eletronic Library (Spell), do Scientific Electronic Library Online (Scielo) e do Ipea.⁷ Foram selecionados somente os artigos que continham o termo *inclusão produtiva* no assunto (título, palavras-chave ou resumo),

5. Para outros trabalhos de revisão internacional sobre avaliações em programas associados à inclusão produtiva e laboral, ver Crépon e Berg (2016) e Kluve (2016).

6. Sobre o conceito de sistema público de emprego da OIT, ver Silva (2020b). Para um acompanhamento recente das políticas do sistema público de emprego no Brasil, ver Silva (2018b).

7. O estudo de caráter bibliométrico baseia-se no mapeamento da produção bibliográfica de uma determinada área ou campo científico, durante um determinado período, para a realização de categorizações e análises particulares, no intuito de identificar perfis e tendências gerais referentes à essa produção (Singleton e Straits, 1999).

em periódicos revisados por pares, independentemente da área de conhecimento.⁸ Estipulou-se uma abrangência temporal de dez anos de produção científica para a busca, compreendendo o período entre 2010 e 2019. No quadro 2, um resumo dos critérios de busca utilizados.

QUADRO 2

Crítérios de busca para pesquisa bibliométrica

Crítério	Descrição
Elemento de busca	Inclusão produtiva
Tipo de publicação	Periódico indexado, revisado por pares
Inserção da busca	Título; resumo; palavras-chave
Abrangência temporal	De 2010 a 2019

Elaboração do autor.

Foram identificados 61 artigos completos, já descontadas as duplicidades e descartadas outras publicações na forma de ensaios e resenhas, o que resulta em uma média de 6,1 publicações por ano. Em 2018 e 2019, registraram-se as maiores quantidades, com dez publicações cada. Os artigos foram identificados em 44 periódicos diferentes, com destaque para a *Revista de administração pública*, com quatro publicações. Um ponto digno de nota é o caráter multidisciplinar das publicações, com periódicos indexados nas áreas de administração, sociologia, psicologia, economia, ciência política, turismo, antropologia, engenharia, extensão rural, saúde pública, políticas públicas e desenvolvimento, entre outras. Todos os textos identificados são citados nas referências finais.⁹

Para a análise conjunta dos artigos identificados, buscou-se caracterizá-los inicialmente de acordo com as abordagens metodológicas adotadas por seus autores, em duas etapas: *i)* se o artigo se refere a um ensaio teórico ou a uma pesquisa empírica; e *ii)* no caso de pesquisa empírica, se trata de uma abordagem qualitativa ou quantitativa.

Como resultado, verificou-se que todos os textos identificados se referem a pesquisas empíricas, ou seja, nenhum deles parte de uma análise teórico-conceitual em torno do tema inclusão produtiva. Quanto às abordagens metodológicas utilizadas, a maioria deles partiu de análises de natureza qualitativa, 42 (68,8% do total), enquanto dezenove (31,2%) optaram pela abordagem quantitativa.¹⁰ Tal resultado corrobora a observação feita anteriormente sobre as dificuldades de desenhos quantitativos de pesquisa em programas de inclusão produtiva, dadas as suas características específicas. O gráfico 1 demonstra a evolução dessas publicações ao longo do tempo.

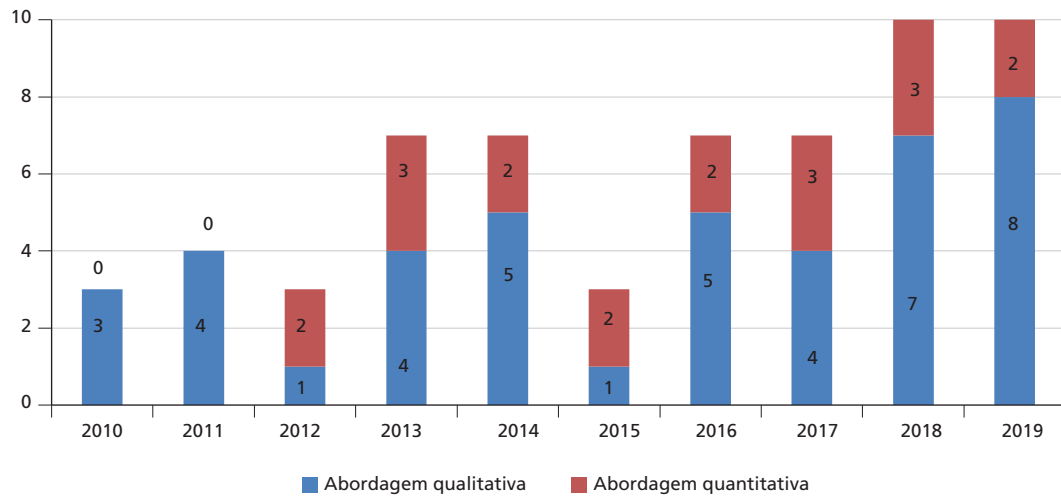
8. Dessa forma, não foram considerados outros conceitos similares, tais como inclusão social, inclusão socioprodutiva, inclusão laboral, entre outros.

9. Optou-se por não expandir a análise para outras formas de divulgação científica, como teses e dissertações, e também anais de congressos, por entender que esses trabalhos geralmente seguem como destino a publicação em periódicos científicos, o que poderia levar a sobreposições e duplas contagens.

10. Algumas pesquisas bibliométricas, ao analisarem as abordagens utilizadas, incluem também uma categoria "mista", entre a qualitativa e a quantitativa. Contudo, decidiu-se classificar cada artigo apenas com essas duas possibilidades, de acordo com a abordagem predominante utilizada pelos autores.

GRÁFICO 1

Evolução da produção bibliográfica identificada com o termo inclusão produtiva, por tipo de abordagem metodológica (2010-2019)



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração do autor.

Entre os artigos com abordagem qualitativa, os métodos mais utilizados foram estudo de caso e análise institucional,¹¹ com dezessete publicações cada. Outras estratégias metodológicas encontradas foram triangulação de métodos (cinco), análise comparativa (dois) e pesquisa etnográfica (um).

Dos artigos com abordagem quantitativa, o destaque ficou por conta da utilização de estatísticas descritivas, com nove publicações. Essas pesquisas envolveram tabulação de dados secundários, cujas principais bases utilizadas foram as de dados orçamentários do Plano Plurianual (PPA) e dados administrativos de programas específicos, especialmente em estudos de caso. Outros seis textos foram elaborados com pesquisa tipo *survey*, envolvendo aplicação de questionário e tabulação de dados primários. Houve ainda mais cinco artigos que utilizaram distintos métodos de regressões estatísticas (tabela 1). Um detalhe digno de nota é que nenhuma das publicações utilizou técnicas de estatística experimental para avaliação de impactos de programas. Isso não implica dizer que não há pesquisas desse tipo para políticas relacionadas com a temática da inclusão produtiva, mas para detectá-las nas bases seria necessário expandir os termos de busca, e isso não era o interesse, nesse momento, para o propósito do texto.

11. Caracterizaram-se neste texto como "análise institucional" os artigos que analisaram o escopo normativo de políticas públicas específicas em seu caráter mais geral, não se tratando, portanto, de uma realidade empírica específica de formulação ou implementação.

TABELA 1

Estratégias metodológicas e técnicas para coleta de dados

Abordagem	Estratégias metodológicas	Artigos
Qualitativa	Estudo de caso	17
	Análise institucional	17
	Triangulação de métodos	5
	Análise comparativa	2
	Pesquisa etnográfica	1
Quantitativa	Estatística descritiva (Tabulação de dados secundários)	8
	Survey (Tabulação de dados primários)	6
	Regressão logística	3
	Regressão múltipla	1
	Estatística multivariada	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração do autor.

Por fim, no intuito de se obter uma visão mais detalhada da multiplicidade de fatores debatidos, procurou-se classificar os principais objetos de análise nos artigos em um exercício de categorização. Para isso, foi definido um assunto central como categoria temática para cada um deles.¹² A leitura dos textos permitiu sua identificação e agrupamento em doze categorias temáticas, conforme demonstrado na tabela 2, com suas respectivas referências.

Como se poderá notar, a maior parte dos textos teve como assunto principal os temas *desenvolvimento rural e meio ambiente*, com quinze publicações. Tais estudos destacaram diversos aspectos das potencialidades de inclusão produtiva segundo as particularidades do universo rural. Entre eles, constam: *i*) articulação de programas de fomento e assistência técnica rural com outros programas de desenvolvimento e combate à pobreza (Rodrigues, 2016; Cazella *et al.*, 2016; Zambra, Souza e Costa, 2018); *ii*) ações de assistência técnica com foco em indígenas, quilombolas e pescadores artesanais (Carneiro e Santos, 2016; Silva, 2018); *iii*) relevância de programas de compras públicas na segurança alimentar e no fortalecimento de cadeias produtivas agroindustriais (Gonçalves Junior, 2010); *iv*) organização social e retorno financeiro da pesca e aquicultura familiar (Pereira, Freitas e Freitas, 2013; Jerônimo *et al.*, 2016); *v*) cooperativismo, agroecologia e reforma agrária (Demelo e Scopinho, 2018; Sangalli, Schlindwein e Sturza, 2017); *vi*) papel da agricultura familiar na dinamização econômica de territórios rurais (Nunes *et al.*, 2015; Andrade *et al.*, 2019; Petarly *et al.*, 2015); e *vii*) potencial do protagonismo feminino na pecuária familiar (Lopes e Langbecker, 2018).

12. Em alguns textos, foi difícil definir um assunto específico. Nesses casos, o esforço foi para classificá-los no tema em que mais se enquadravam, de acordo com os objetivos desta pesquisa.

TABELA 2

Principais assuntos de pesquisa e suas referências

Categorias	Referências	Total
Desenvolvimento rural e meio ambiente	Cintrão, Santos e Schottz (2014); Carneiro e Santos (2016); Rodrigues (2016); Silva (2018); Gonçalves Junior (2010); Pereira, Freitas e Freitas (2013); Demelo e Scopinho (2018); Nunes <i>et al.</i> (2015); Sangalli, Schlindwein e Sturza (2017); Lopes e Langbecker (2018); Cazella <i>et al.</i> (2016); Jerônimo <i>et al.</i> (2016); Zambra, Souza e Costa (2018); e Andrade <i>et al.</i> (2019).	15
Intersetorialidade	Bichir (2016); Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017); Santana e Dourado (2018); Hillesheim e Lasta (2018); Kilduff (2019); Guerra (2012); Petarley <i>et al.</i> (2015); e Cavalcante e Ribeiro (2012).	7
Micro e pequenas empresas	Gussi <i>et al.</i> (2013); Premoli e Cirino (2014); Gonzalez, Righetti e Serio (2014); Aoki e Badalotti (2014); e Vasconcelos, Ferreira e Nobrega (2017).	6
Turismo	Paula e Moesch (2013); Silva, Jesus e Fonseca (2011); Almeida e Silva (2019); Froehlich <i>et al.</i> (2019); e Moraes, Mendonça e Pinheiro (2017).	5
Resíduos sólidos	Santos (2018); Capeletti e Sehnem (2017); Castilhos Junior <i>et al.</i> (2013); Silva (2017); e Pereira e Teixeira (2011).	5
Públicos específicos	Natividade (2010); Panarir-Antunes <i>et al.</i> (2016); Ortácio e Saraiva (2016); Carvalho e Gumbowsky (2019); e Reis (2019).	5
Participação e gestão social	Iizuka, Goncalves-Dias e Aguerre (2011); Vieira <i>et al.</i> (2014); Veiga e Bronzo (2014); e Carlos, Silva e Almeida (2018).	4
Coordenação de políticas públicas	Licio, Mesquita e Currallero (2011); Grisa e Niederle (2019); Nagem e Silva (2013); e Borges, Borges e Maturino (2019).	4
Planejamento urbano	Martins e Leite (2013); Terci (2018); e Silveira (2019).	3
Educação profissional	Linhares <i>et al.</i> (2015); Folgado <i>et al.</i> (2014); e Fischer e Waiandt (2012).	3
Arranjos produtivos locais	Marion Filho e Sonaglio (2010); e Lustosa <i>et al.</i> (2018).	2
Desenvolvimento local	Colbari (2013); e Silva (2017).	2

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração do autor.

A questão da intersetorialidade das políticas de combate à pobreza, sobretudo no tocante à relação entre transferência de renda e inclusão produtiva, também foi um assunto recorrente, com oito publicações. De modo geral, eles tratam dos processos de interação possíveis entre esses dois eixos de intervenção governamental, enfocando eventuais efeitos sinérgicos de complementação ou pontos de desconexão que comprometem a eficiência de tais programas na prática. Os textos trazem reflexões como: *i)* capacidades estatais e instrumentos de políticas públicas construídos para a implementação da agenda de combate à pobreza, considerando o período histórico recente (Bichir, 2016; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Cavalcante e Ribeiro, 2012); *ii)* problematizações sobre a inclusão precarizada de beneficiários do Programa Bolsa Família – PBF (Santana e Dourado, 2018); *iii)* articulação entre as políticas públicas de assistência social e a educação (Hillesheim e Lasta, 2018); *iv)* tensões entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil (Kilduff, 2019); e *v)* experiências locais de políticas públicas de inclusão produtiva, como no caso de Osasco/SP (Guerra, 2012).

O tema das micro e pequenas empresas, bastante apontado na literatura quanto à sua importância na geração de emprego e renda no Brasil, obteve seis registros, nos quais predominam as abordagens quantitativas de pesquisa. É bastante apontada na literatura a importância desses estabelecimentos na geração de emprego e renda no Brasil. Entre os

artigos identificados, cinco buscaram avaliar experiências específicas de microcrédito no território brasileiro: Gussi *et al.* (2013) avaliaram dois programas geridos pelo Banco do Nordeste do Brasil; Premoli e Cirino (2014) investigaram os determinantes da eficácia operacional das agências do Programa de Microcrédito do estado do Espírito Santo (Programa Nossocrédito); Gonzalez, Righetti e Serio (2014) avaliaram o impacto de um programa de microcrédito do Banco Real; e Rodrigues, Ferreira e Souza (2019) estimaram o impacto de um programa do governo federal sobre a taxa de penetração do microcrédito produtivo orientado em Alagoas. Já Vasconcelos, Ferreira e Nóbrega (2017) verificaram quais os determinantes para que os microempresários informais decidissem não colaborar para a previdência social.

Outro assunto de destaque, que possui uma interface forte com muitas das demais categorias temáticas, é o turismo, com cinco publicações. De fato, dada a vasta extensão territorial e a heterogeneidade histórico-cultural e paisagística do país, o turismo desponta naturalmente como uma frente relevante de geração de renda, tanto no cenário urbano quanto no rural. Dos textos identificados, quatro referem-se a estudos de caso sobre projetos locais de fomento ao turismo de base comunitária (Moraes, Mendonça e Pinheiro, 2017; Froehlich *et al.*, 2019; Almeida e Silva, 2019; Silva, Jesus e Fonseca, 2011). Completa esse grupo um estudo que aborda o turismo como elemento de articulação entre políticas sociais e inclusão produtiva, tendo como base analítica o Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (Paula e Moesch, 2013).

A cadeia produtiva da reciclagem também obteve cinco publicações. Quatro destes textos analisam os desafios da gestão de resíduos sólidos com inclusão de catadores de material reciclável em diferentes escalas federativas (Pereira e Teixeira, 2011; Castilhos *et al.*, 2013; Silva, 2017; Santos, 2018), e o último trata de um projeto específico de reutilização de resíduos para a promoção de artesanato em moda e decoração, em parceria com o Centro de Referência e Assistência Social (Cras) da cidade de Águas Frias/SC (Capeletti e Sehnem, 2017).

Também com cinco estudos identificados está o assunto que envolve projetos com públicos específicos. Eles abordaram a temática do empreendedorismo feminino (Natividade, 2010; Panarir-Antunes *et al.*, 2016), da capacitação de jovens (Ortácio e Saraiva, 2016) e da inclusão de pessoas com deficiência (Carvalho e Gumbowsky, 2019; Reis, 2019), ressaltando as particularidades inerentes a cada um dos públicos considerados.

As demais categorias temáticas, conforme mostrado na tabela 2, também abordam sobre questões relevantes para o planejamento de um programa nacional de inclusão produtiva: participação e gestão social, coordenação de políticas públicas, planejamento urbano, educação profissional, arranjos produtivos locais e desenvolvimento local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido ao longo deste texto, o tema da inclusão produtiva como eixo de política social ainda não se consolidou como um referencial agregador de projetos e ações na agenda governamental. Os programas, em geral, são fragmentados e de operacionalidade difusa, isto é, com distintas características em termos de critérios de elegibilidade, fontes

de financiamento, coordenação federativa, constrangimentos institucionais, entre outros fatores, o que dificulta a realização de avaliações e acompanhamentos mais sistemáticos de seus resultados em nível nacional.

Os resultados da pesquisa bibliométrica aqui apresentados evidenciam o alargamento semântico com o qual o tema vem sendo abordado em diferentes ramos do conhecimento, ainda sem um maior rigor conceitual, o que suscita uma grande variedade de enquadramentos temáticos e uma diversidade de possibilidades de análise, dada a multidimensionalidade que o tema abrange. Verificou-se a predominância da adoção de abordagens qualitativas, com um perfil metodológico bastante variado e a coexistência de múltiplos instrumentos. Por sua vez, os registros de estudos com abordagem quantitativa também utilizaram técnicas diversas, com a adoção de dados primários e secundários.

Embora a quantidade de estudos identificados não permita uma categorização mais consistente sobre linhas gerais de cada um desses assuntos para serem tomadas como parâmetro para um programa nacional, a diversidade temática encontrada demonstra o quão complexo é o tema da inclusão produtiva, o que demanda a estruturação de um repertório variado de instrumentos e capacidades de intervenção para o caso de torná-lo, de fato, um referencial relevante na agenda governamental.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. R. B.; SILVA, R. F. C. A base comunitária, os conflitos e o turismo na comunidade de Forte Velho, Santa Rita (PB). **Caderno Virtual de Turismo**, v. 19, n. 1, 2019.
- ANDRADE, A. X. *et al.* Políticas públicas e agricultura familiar: um estudo de caso no território rural São Mateus em Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 46, 2019.
- AOKI, V. C.; BADALOTTI, R. M. Dificuldades e perspectivas no acesso de micro e pequenas empresas a linhas de crédito públicas: o caso de Chapecó. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, 2014.
- BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Revista Novos Estudos**, v. 10435, n. 1, p. 111-136, 2016.
- BORGES, A. V.; BORGES, C. H.; MATURINO, N. E. Efetividade da política pública de assistência técnica e inclusão socioprodutiva na Bahia. **Revista Bahia Análise e Dados**, v. 29, n.1, 2019.
- BRITE, R.; NUNES, F.; SOUZA, D. Labor inclusion of individuals with disabilities. **Work**, v. 50, n. 4, 2015.
- CAPELETTI, S. D. S. K.; SEHNEM, S. A gestão dos resíduos sólidos na arte da moda como diferencial competitivo. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 6, n. 1, p. 89-113, 2017.
- CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, set. 2018.
- CARNEIRO, C.; SANTOS, C. N. A importância do programa de fomento às atividades produtivas rurais para a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais. **Revista Barú**, v. 2, n. 2, p. 164-175, jul./dez. 2016.

CARVALHO, M. A.; GUMBOWSKY, A. Políticas públicas e desenvolvimento regional: a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. **Revista Baru**, v. 5, n. 1, p. 114-134, jan./jun. 2019.

CASTILHOS JUNIOR, A. B. *et al.* Catadores de materiais recicláveis: análise das condições de trabalho e infraestrutura operacional no Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 11, p. 3115-3124, 2013.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, 2012.

CAZELLA, A. *et al.* Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Revista Política & Sociedade**, v. 15, 2016.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Protección social inclusiva en América Latina**. Santiago/Chile: Cepal, 2011.

_____. **Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral**. Santiago/Chile: Cepal, 2019a.

_____. **Protección social universal en América Latina y el Caribe**. Santiago/Chile: Cepal, 2019b.

_____. **Institucionalidad social en América Latina y el Caribe**. Santiago/Chile: Cepal, 2019c.

CINTRÃO, R. P.; SANTOS, R. M.; SCHOTTZ, V. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da agricultura familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, 2014.

COLBARI, A. Estratégias institucionais e construções discursivas no campo do desenvolvimento local. **Revista Política & Sociedade**, v. 12, n. 25, 2013.

COMUNIDADE EUROPEIA. **The working poor in Europe**. Bruxelles: Report of the Social Protection Committee, 2014.

CRÉPON, B.; BERG, G. J. Active labor market policies. **Annual Review of Economics**, v. 8, p. 521-546, 2016.

DEMELO, T. G.; SCOPINHO, R. A. Políticas públicas para os assentamentos rurais e cooperativismo. **Revista Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, 2018.

FISCHER, T.; WAIANDT, C. A educação profissional e os desafios do desenvolvimento brasileiro. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 9, n. 16, abr. 2012.

FOLGADO, R. *et al.* Interdisciplinaridade, interculturalidade e intersetorialidade: princípios e aplicação no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Revista Holos**, 2014, v. 430, n. 304, 2014.

FROEHLICH, J. M. *et al.* Do Neted à incubação: trajetória das ações de extensão universitária no âmbito da abordagem territorial do desenvolvimento. **Revista Conexão UEPG**, v. 15, n. 2, 2019.

GARCIA, R. C. Efetivação de direitos, novas institucionalidades e exigências de coordenação: o caso da inclusão produtiva. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 1, 2011.

- GONÇALVES JUNIOR, O. Práticas de mercado e reestruturação de laços sociais: uma combinação possível? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 57, 2010.
- GONTERO, S.; WELLER, J. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. Santiago/Chile: Cepal, 2015. (Série Macroeconomía del Desarrollo, n. 169).
- GONZALEZ, L.; RIGHETTI, C.; SERIO, L. C. Microcrédito e impacto sobre a geração de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, 2014.
- GRISA, C.; NIEDERLE, P. Transferência, convergência e tradução de políticas públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 62, n. 2, 2019.
- GRUBB, D.; PUYSOYEN, A. **Long time series for public expenditure on labour market programmes**. Paris: OECD, 2008. (Working Paper, n. 73).
- GUERRA, A. L. Será possível articular programas de transferência de renda com políticas de inclusão produtiva? **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 1, 2012.
- GUSSI, A. F. *et al.* Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 6, 2013.
- HILLESHEIM, B.; LASTA, L. L. A política de assistência social e a educacionalização do social. **Revista Polis e Psique**, v. 8, n. 3, 2018.
- IIZUKA, E. S.; GONCALVES-DIAS, S. L.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida-SP. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, 2011.
- INFANTE, R. **América Latina en el Umbral del Desarrollo**: un ejercicio de convergencia productiva. Santiago/Chile: Cepal, 2011. (Documento de Trabajo, n. 14).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.
- _____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2019. v. 26.
- JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Revista Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017.
- JERÔNIMO, M. K. *et al.* Perspectivas de viabilidade econômica e ambiental: integração entre a piscicultura e fruticultura irrigada em São João do Piauí (PI). **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 11, n. 5, 2016.
- KILDUFF, F. Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil. **Revista Katálisis**, v. 22, n. 3, 2019.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman. 1995.
- KLUVE, J. **A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean**. Genebra/, Suíça: OIT, 2016. (Research Department Working Paper, n. 9).
- LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **RAE**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINHARES, S. B. *et al.* Não se deve dar o peixe, deve-se ensinar a pescar: as vias de acesso ao mundo do trabalho sob a ótica dos profissionais do Acesso ao Trabalho do município de Sobral-Ceará. **Revista Emancipação**, v. 15, n. 1, 2015.

LOPES, M. J.; LANGBECKER, T. B. Inclusão produtiva, pecuária familiar e situação das mulheres rurais do Programa Brasil sem Miséria em um município do RS. **Revista Redes**, v. 23, n. 1, jan./abr. 2018.

LUSTOSA, J. *et al.* Arranjos produtivos locais como política de inclusão produtiva no Nordeste brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 39, n. 134, 2018.

MARCHAL, S.; MARX, I.; VERBIST, G. **Income support policies for the working poor**. Bonn, Alemanha: IZA, 2017. (Discussion Paper Series, n. 10665).

MARION FILHO, P. J.; SONAGLIO, C. M. Inovações tecnológicas na indústria de móveis: uma avaliação a partir da concentração produtiva de Bento Gonçalves (RS). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 9, n. 1, p. 93-118, jan./jun. 2010.

MARTINS, L. T.; LEITE, N. P. Urbanização, *accountability* e inclusão social em perspectiva comparada: Brasil x China. **Future Studies Research Journal**, v. 5, n. 1, p. 63-95, 2013.

McKENZIE, D. **How effective are active labor market policies in developing countries?** Washington, D.C.: Banco Mundial World Bank Group, 2017. (Policy Research Working Paper, n. 8011).

McNICHOL, L.; SPRINGER, J. **State policies to assist working-poor families**. Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, 2004.

MORAES, E. A.; MENDONÇA, T. C.; PINHEIRO, C. V. Trilhando o turismo de base comunitária em MG. **Revista de Cultura e Turismo**, v. 11, n. 1, fev. 2017.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 159-177, 2013.

NATIVIDADE, D. R. Empreendedorismo feminino no Brasil: políticas públicas sob análise. *In*: ZOUAIN, D. M.; BARONE, F. M.; NATIVIDADE, D. R. Small business através do pan-óptico, **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, 2010.

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

NOGUEIRA, M. O. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019.

NUNES, E. M. *et al.* Dinamização econômica e agricultura familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 3, 2015.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions. Genève, Switzerland: ILOSTAT, 2019, n. 6. Disponível em: <<http://bit.ly/2W6xSQu>>.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**. São Paulo: FPA, 2018.

- ORTÁCIO, D.; SARAIVA, K. Projeto Pescar como estratégia educacional de inclusão produtiva. **Pedagogia y Saberes**, v. 45, n. 1, p. 31-40, 2016.
- PANARIR-ANTUNES, R. *et al.* Análise do Programa Mulheres Mil no IFPR, Campus Paranavaí: a transformação social de mulheres em busca da igualdade de gênero **Revista Holos**, v. 321, n. 1, p. 153-160, 2016.
- PAULA, A. T.; MOESCH, M. M. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 13, n. 2, 2013.
- PEREIRA, E. A.; FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. O papel da Coopeixe no desenvolvimento do território da pesca e aquicultura do Médio São Francisco, Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 24, set./dez.2013.
- PEREIRA, M. C.; TEIXEIRA, M. A. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local a nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011.
- PETARLY, R. R. *et al.* As possibilidades e desafios do território rural do Médio Araguaia para a inclusão produtiva. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 6, n. 3, 2015.
- PREMOLI, M. V.; CIRINO, J. F. Avaliação de processo em políticas e programas públicos: o caso do Programa de Microcrédito Nossocrédito – ES. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.
- REIS, M. C. A prática participativa do Fórum Pró-trabalho: promoção da lei de cotas e da inclusão produtiva das pessoas com deficiência. **Revista Relações Sociais**, v. 2, n. 1, p. 51-61, 2019.
- RODRIGUES, L. N. Plano Brasil sem Miséria: a inclusão produtiva rural para pescadores do sertão do São Francisco. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 2, 2016.
- ROGERS, R. **Guests come to stay: the effects of european labor inclusion on sending and receiving countries**. New York: Routledge, 2018.
- SAINSBURY, D. **Welfare states and immigrant rights: the politics of inclusion and exclusion**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.
- SANGALLI, A. R.; SCHLINDWEIN, M. M.; STURZA, J. A. Ações de pesquisa e extensão como perspectiva de mudança da paisagem no assentamento rural Lagoa Grande, em Dourados/MS. **RAEGA**, v. 39, 2017.
- SANTANA, L. K.; DOURADO, D. C. A criação dos programas de transferência de renda e a precarização do trabalho no século XXI: a emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível? **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 12, 2018.
- SANTOS, T. F. Reflexões sobre as políticas públicas voltadas aos (às) catadores (as) de materiais recicláveis no estado da Paraíba. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 206-229, 2018.
- SILVA, A. R. Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção. **Revista Política & Trabalho**, n. 48, 2018.
- SILVA, J. P.; JESUS, P.; FONSECA, J. M. Turismo, economia solidária e inclusão social em Porto de Galinhas, PE. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 11, n. 3, p. 325-340, dez. 2011.

SILVA, M. C. Notas etnográficas sobre o empreendedorismo em favelas cariocas. **Revista Etnográfica**, v. 21, n. 3, 2017.

SILVA, S. P. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, v. 47, 2011.

_____. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. **Política & Trabalho** – Revista de Ciências Sociais, n. 46, 2017.

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

_____. **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, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

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

_____. **A inclusão produtiva como eixo de política pública de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão). No prelo.

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

SILVEIRA, D. C. O planejamento de quatro áreas do Programa Vila Viva na cidade de Belo Horizonte, Brasil: uma análise documental. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 3, 2019.

SINGLETON, R. A.; STRAITS, B. C. **Approaches to social research**. New York: Oxford University Press, 1999.

TERCI, E. T. Processos urbanos e gestão local: os casos de Ribeirão Preto e Piracicaba entre o empresariamento urbano e o estatuto da cidade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 3, 2018.

VASCONCELOS, K. S.; FERREIRA, M. O.; NOBREGA, C. B. Microempresario informal: determinantes da evasão fiscal na previdência social. **Acta Scientiarum**, v. 39, n. 1, p. 19-31, 2017.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, May/Jun. 2014.

VIEIRA, N. D. S. *et al.* Coopacto: caminhos para um recomeço. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 101-108, 2014.

WAGNER, L. Migration and inclusion in rural regions. In: PFALLER-ROTT, M.; GÓMEZ-HERNÁNDEZ, E.; SOUNDARI, H. (Eds.). **Soziale Vielfalt**. Wiesbaden: Springer VS, Wiesbaden, 2018.

ZAMBRA, E.; SOUZA, P.; COSTA, S. O capital social e suas implicações na política de assistência técnica e extensão rural em Mato Grosso. **Revista Holos**, v. 34, n. 1, 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DA
ECONOMIA