

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 30 | outubro de 2024

78



Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 30 | outubro de 2024

78



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Lusení Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editores responsáveis

Carlos Henrique Leite Corseuil

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Membros

André Gambier Campos

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de apoio

Leo Veríssimo Fernandes

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

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: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise
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

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78>

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

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

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

APRESENTAÇÃO	7
ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO	11
NOTAS TÉCNICAS	
EMPREGOS VERDES NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO ENTRE 2012 E 2022	39
Lara Milioni Moscon	
Kaio Vital da Costa	
Valéria Pero	
Pedro Gesteira	
O ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO POR REFUGIADOS E DEMAIS PESSOAS COM NECESSIDADE DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL	49
Nikolas de Camargo Pirani	
Paulo Sergio de Almeida	
EVOLUÇÃO RECENTE DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA	63
Miguel Nathan Foguel	
Leo Veríssimo Fernandes	
Gabriela Carolina Rezende Padilha	
POLÍTICA EM FOCO	
SEGURO-REEMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA PROPOSTA DE NOVA MODALIDADE DE CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL	81
Mário Magalhães	
UMA ANÁLISE DAS COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL	97
Christiane Szerman	
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E MERCADO DE TRABALHO: UM DEBATE SOBRE A RELAÇÃO ENTRE FORMAÇÃO E OCUPAÇÃO NO BRASIL EM 2022	111
Camila Yuri Santana Ikuta	
Gustavo Plínio Paranhos Monteiro	
ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	
PESQUISA NACIONAL DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: RELEVÂNCIA, RESULTADOS E PRINCIPAIS DESAFIOS	127
Ariadne Scalfoni Rigo	
Laís Francine Nascimento de Jesus	
Laerson Moraes Silva Lopes	
Jeová Torres Silva Júnior	
Elaine Aparecida Araújo	

**PROGRAMAS MUNICIPAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA
COM MOEDA SOCIAL: LIMITES E POTENCIALIDADES
NO DESENHO, NA IMPLEMENTAÇÃO E NOS RESULTADOS** 145

Fernando Freitas
Andrea Gama
Iago Mendes

DOSSIÊ: DEBATES SOBRE EMPREGO NO G20

**INCLUSÃO PARA TODOS COM DIVERSIDADE E BUSCA
DE EQUIDADE: OS DESAFIOS QUE OS PAÍSES DO G20
VOLTAM A DEBATER** 169

Paula Montagner

**EFEITOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA VIDA PROFISSIONAL
DAS MULHERES** 181

Livia Gouvea Gomes

**O PESO DAS PALAVRAS: A LINGUAGEM DE GÊNERO E A
PARTICIPAÇÃO E O POSICIONAMENTO DAS MULHERES
NO MERCADO DE TRABALHO** 203

Mariagrazia Squicciarini

A edição de número 78 do boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* (BMT) contém o tradicional texto de *Análise do mercado de trabalho*, além de incluir as seções de *Notas técnicas*, *Política em foco*, e *Economia solidária e políticas públicas*. Inclui também uma seção especial sobre o G20, intitulada *Dossiê: debates sobre emprego no G20*.

O texto de *Análise do mercado de trabalho* apresenta os principais indicadores de mercado de trabalho do país para o segundo trimestre de 2024, obtidos por meio dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua e do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged). De forma geral, os resultados mostram uma trajetória bastante positiva no mercado de trabalho. Os destaques ficam por conta da queda no desemprego e do aumento na ocupação formal.

Além da análise conjuntural do mercado de trabalho, as contribuições adicionais estão organizadas em quatro seções de textos.

A seção *Notas técnicas* é composta por três textos. No primeiro deles, *Empregos verdes no Brasil: caracterização e evolução entre 2012 e 2022*, Lara Milioni Moscon, Kaio Vital da Costa, Valéria Pero e Pedro Gesteira propõem uma nova classificação de empregos verdes com base na atividade econômica para o Brasil (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) e investigam a evolução desses empregos a partir de uma perspectiva multidimensional, utilizando dados da PNAD Contínua. O estudo revela que os empregos em atividades verdes representam 17% do total de ocupados e permaneceram praticamente estáveis ao longo do período analisado (2012-2022).

No segundo texto da seção, *O acesso ao mercado de trabalho por refugiados e demais pessoas com necessidade de proteção internacional no Brasil*, Nikolas de Camargo Pirani e Paulo Sergio de Almeida analisam o acesso ao mercado de trabalho formal por pessoas com necessidade de proteção internacional que estão residindo no país, a partir dos registros do Novo Caged e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). O estudo destaca que, apesar da facilidade de obtenção de permissões de trabalho, refugiados e outras pessoas com proteção internacional enfrentam grandes desafios para se inserir de forma qualificada e plena no mercado de trabalho formal brasileiro.

Na última nota técnica, *Evolução recente da taxa de participação brasileira*, Miguel Nathan Foguel, Leo Veríssimo Fernandes e Gabriela Carolina Rezende Padilha analisam a taxa de participação entre 2012 e 2023, com foco na queda durante a pandemia e na recuperação posterior, usando dados da PNAD Contínua. A pesquisa mostra que a queda na participação durante a pandemia foi impulsionada pela redução da ocupação, enquanto a recuperação foi liderada por sua elevação, com o desemprego desempenhando um papel secundário.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/apresentacao>

A seção *Política em foco* inclui três artigos. No texto *Seguro-reemprego e qualificação profissional: uma proposta de nova modalidade de concessão do seguro-desemprego no Brasil*, Mário Magalhães sugere a criação de uma nova modalidade de seguro-desemprego, chamada “seguro-reemprego e qualificação”. Essa proposta visa usar o pagamento do benefício como incentivo para a reintegração ao mercado de trabalho, combinando reemprego com treinamento promovido pela empresa contratante. O artigo detalha o escopo normativo da proposta e estima seus possíveis impactos.

Em *Uma análise das cotas para pessoas com deficiência no Brasil*, Christiane Szerman avalia os impactos da política de ação afirmativa voltada para pessoas com deficiência, com foco na Lei de Cotas e na regulamentação da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (PNIPPD). A pesquisa mostra que a PNIPPD aumentou o emprego formal e os rendimentos de pessoas com deficiência em microrregiões expostas à política, sem efeitos adversos para trabalhadores sem deficiência ou informais. Os resultados sugerem que, em mercados de trabalho com discriminação na contratação, a aplicação de cotas modestas pode melhorar a eficiência do mercado de trabalho e ser eficaz para aumentar o emprego entre pessoas com deficiência.

O último artigo da seção, *Educação profissional e mercado de trabalho: um debate sobre a relação entre formação e ocupação no Brasil em 2022*, de Camila Yuri Santana Ikuta e Gustavo Plínio Paranhos Monteiro, analisa a situação da educação profissional no Brasil com base nos dados da PNAD Contínua Anual (Suplemento Educação 2022). Os autores constataam que a oferta de educação profissional, incluindo qualificação e cursos técnicos de nível médio (CTNM), é limitada e pouco acessível para os mais jovens. Embora os graduados em CTNM tenham rendimentos médios superiores, eles enfrentam um mercado de trabalho caracterizado por desigualdade, alta informalidade e desocupação, frequentemente ocupando posições semelhantes às dos demais trabalhadores, que não necessariamente demandam a especialização adquirida.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* traz outros dois artigos. Em *Pesquisa nacional dos bancos comunitários de desenvolvimento: relevância, resultados e principais desafios*, Ariádne Scalfoni Rigo, Laís Francine Nascimento de Jesus, Laerson Moraes Silva Lopes, Jeová Torres Silva Júnior e Elaine Aparecida Araújo realizam um levantamento abrangente dos bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) no Brasil. Entre os resultados encontrados, a pesquisa revela que a sustentabilidade financeira dos BCDs se mostra como um desafio crítico, com 54,4% dos entrevistados (43 BCDs) relatando ausência de receita para manter suas operações.

No segundo texto da seção, *Programas municipais de transferência de renda com moeda social: limites e potencialidades no desenho, na implementação e nos resultados*, Fernando Freitas, Andrea Gama e Iago Mendes analisam, por meio da teoria da mudança, as divergências no desenho e os impactos da implementação de programas de transferência de renda com moeda social. O estudo foca o programa de Maricá, avaliando se ele atinge seus objetivos de desenvolvimento local e combate à pobreza. A análise é baseada em 99 entrevistas com beneficiários, não beneficiários, implementadores e atores locais, bem como na circulação da moeda mumbuca entre 2018 e 2020.

Esta edição do BMT apresenta uma seção especial sobre alguns dos desafios do mercado de trabalho debatidos no Grupo de Trabalho sobre Emprego (Employment Working Group) do G20 durante a presidência do Brasil nesse fórum. A seção, intitulada *Dossiê: debates sobre emprego no G20*, contém três artigos. O primeiro, de Paula Montagner, *Inclusão para todos com diversidade e busca de equidade: os desafios que os países do G20 voltam a debater*, aborda as discussões sobre diversidade e equidade salarial de gênero e étnico-racial nos eventos preparatórios e presenciais do G20. Com a participação de representantes técnicos e diplomáticos de diferentes países e organizações, os debates focaram em garantir que os interesses econômicos fossem acompanhados de um compromisso real com a inclusão equitativa. A autora observa a convergência entre governos, grandes empresas e trabalhadores na inclusão das mulheres no mercado de trabalho e na redução das desigualdades salariais, destacando a importância da troca de experiências e do compromisso com a igualdade de remuneração e oportunidades.

Em *Efeitos da inteligência artificial na vida profissional das mulheres*, Livia Gouvea Gomes explora os desafios e oportunidades que a inteligência artificial (IA) apresenta para a equidade social e a inclusão de gênero, com um foco específico nas questões que impactam a vida laboral das mulheres, frequentemente em desvantagem no mercado de trabalho. O artigo examina as mudanças nas exigências de habilidades, os efeitos da IA na busca de emprego e no local de trabalho, incluindo monitoramento de *performance* e estereótipos de gênero. A autora destaca que a IA continuará a influenciar as oportunidades e o tratamento das mulheres no ambiente profissional e enfatiza a necessidade de colaboração entre governos, indústrias, academia e sociedade civil para implementar e avaliar essas tecnologias com transparência e responsabilidade.

Por fim, no último artigo da seção, intitulado *O peso das palavras: a linguagem de gênero e a participação e o posicionamento das mulheres no mercado de trabalho*, Mariagrazia Squicciarini explora dois aspectos que podem influenciar as decisões de entrada, permanência ou progressão da carreira das mulheres no mercado de trabalho: a linguagem de gênero usada nos anúncios de emprego e os tipos de benefícios oferecidos nas vagas. Utilizando dados sobre taxas de emprego feminino e nível de senioridade em países de língua inglesa, como Austrália, Canadá e Reino Unido, a autora constata que a linguagem com conotação masculina nos anúncios *on-line* tem um impacto direto na participação feminina, enquanto a linguagem com conotação feminina não necessariamente aumenta o interesse das mulheres nas vagas. Além disso, observa-se que benefícios como creche e horários flexíveis têm correlação positiva com o emprego de mulheres, sugerindo que esses benefícios poderiam ajudar a atrair mais talentos femininos.

1 ASPECTOS GERAIS

Este texto tem como objetivo apresentar e discutir as informações recentes sobre a conjuntura laboral brasileira até o segundo trimestre de 2024. Para isso, foram realizadas diversas tabulações de indicadores a partir de duas fontes de dados de abrangência nacional: i) a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgada trimestralmente; e ii) o Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged), divulgado mensalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Os recortes temporais adotados para os indicadores de mercado de trabalho variam de acordo com as características de suas trajetórias e sua relevância para a identificação de fenômenos no mercado de trabalho brasileiro. De modo a evitar influências sazonais, foram priorizadas as comparações interanuais (isto é, em relação ao mesmo período do ano anterior) para os indicadores analisados ao longo das seções.

O texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, são apresentadas informações sobre variações nos indicadores de ocupação e participação da força de trabalho no Brasil. Na seção três, são analisados os dados de desocupação no agregado nacional e em diversos recortes populacionais, além de outras informações, como subocupação por insuficiência de horas e desocupação por desalento. Na seção quatro, a discussão se volta para o nível setorial, em que são examinadas as condições de ocupação nos principais setores de atividade da economia brasileira. Na seção cinco, são fornecidos dados sobre o rendimento médio do trabalho no país, o que abrange domicílios, setores e características populacionais, além de variações na massa de rendimentos nacional. Por fim, na seção seis, seguem algumas considerações sobre as principais questões discutidas.

2 VARIAÇÕES NA OCUPAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

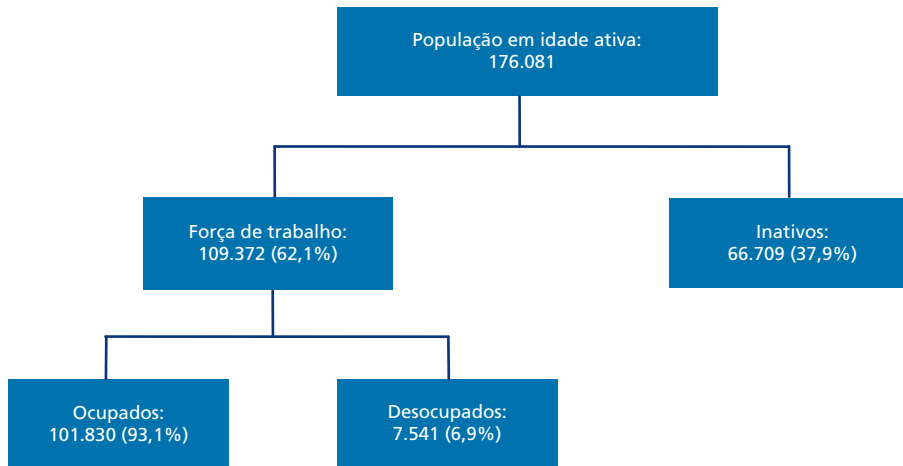
As pesquisas sobre o mercado de trabalho no Brasil geralmente focam duas áreas principais de análise, as quais são resumidas adiante.

- 1) A categoria dos ocupados, sob diversas dimensões, como formalização, posição na ocupação, distribuição setorial, rendimentos, exigências de qualificações, acesso a direitos, entre outros.
- 2) A categoria dos desocupados, na qual são abordados os fatores condicionantes do desemprego, o perfil dos indivíduos nessa situação e os problemas socioeconômicos decorrentes da desocupação.

Nesta seção, esses elementos são discutidos com referência ao segundo trimestre de 2024, cujos principais agregados estão sintetizados na figura 1.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/analisedomercado>

FIGURA 1

Dimensão das categorias analíticas do mercado de trabalho – Brasil (2º trim. 2024)

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

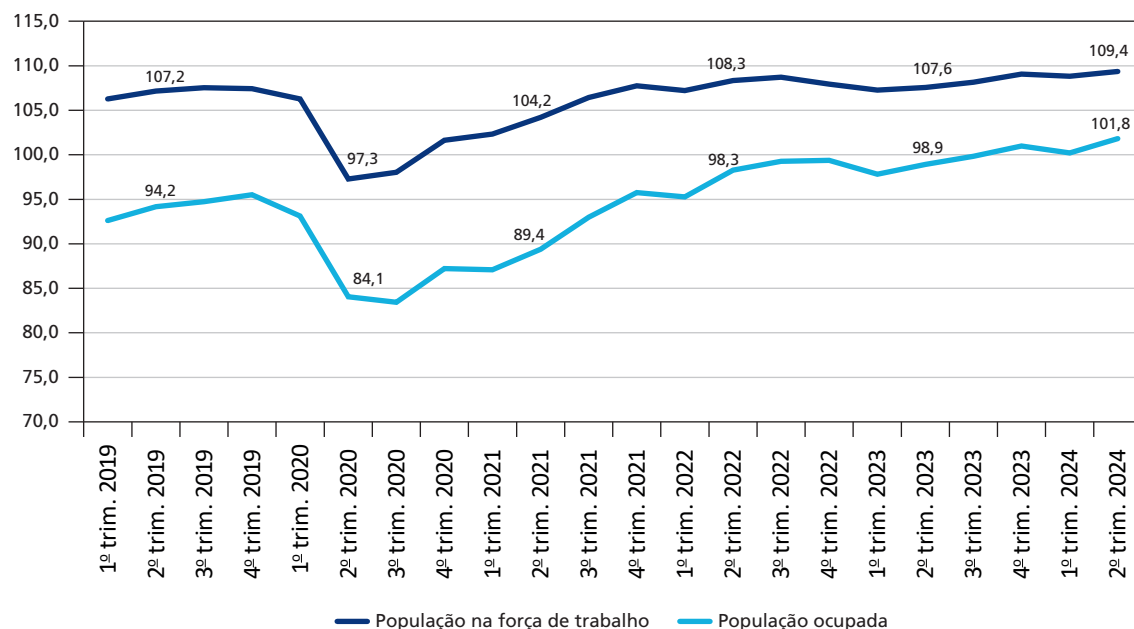
De acordo com as estatísticas da PNAD Contínua, o mercado de trabalho brasileiro apresentou um ótimo desempenho no segundo trimestre de 2024. A força de trabalho² totalizou 109,4 milhões de pessoas, um aumento de 1,7% em relação ao mesmo período do ano anterior. A população ocupada, principal componente da análise estrutural do mercado de trabalho, alcançou 101,8 milhões de trabalhadores, representando um crescimento de 3,0% em relação ao ano anterior, o que corresponde a 2,9 milhões de novos ocupados no país. Ambos os indicadores – tanto da força de trabalho quanto da população ocupada – são os maiores já registrados na série histórica da PNAD Contínua, iniciada em 2012.

O gráfico 1 ilustra a evolução desses dois agregados nacionais (médias trimestrais da força de trabalho e da população ocupada). Quanto mais próximas estão as curvas, menor é o número de trabalhadores desocupados. Desde 2022, observa-se uma aproximação gradual entre as duas curvas, indicando redução da desocupação na força de trabalho.

2. Total de pessoas acima de 14 anos que estão empregadas ou procurando emprego, isto é, a população economicamente ativa (PEA).

GRÁFICO 1

Força de trabalho e população ocupada no mercado de trabalho (1º trim. 2019-2º trim. 2024)
(Em 1 milhão)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

O desempenho da força de trabalho e da população ocupada ganha perspectiva ao ser comparado com a evolução da população em idade ativa (PIA).³ No segundo trimestre de 2024, a PIA totalizou 176,1 milhões de pessoas – um aumento de 0,8% em relação ao mesmo período de 2023 –, embora esse crescimento tenha sido mais lento do que o observado na população ocupada e na força de trabalho.

Como a taxa de participação no mercado de trabalho é a razão entre a força de trabalho (PEA) e a população em idade para trabalhar (PIA), o ritmo mais lento de crescimento da PIA em relação à PEA resultou em um aumento de 0,5 ponto percentual (p.p.) na taxa de participação no segundo trimestre de 2024, comparado ao mesmo trimestre do ano anterior. O gráfico 2 ilustra a evolução dessa taxa entre 2019 e 2024. Após uma queda no segundo semestre de 2022, os dados recentes apontam para uma estabilização em torno de 62,0%, em que a taxa alcança 62,1% no segundo trimestre de 2024.

O nível atual, porém, ainda está abaixo da média pré-pandemia,⁴ que era de cerca de 63,6%. Isso indica que um número significativo de indivíduos permanece inativo, ou seja,

3. Na PNAD Contínua, a PIA compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica, entre 14 e 60 anos.

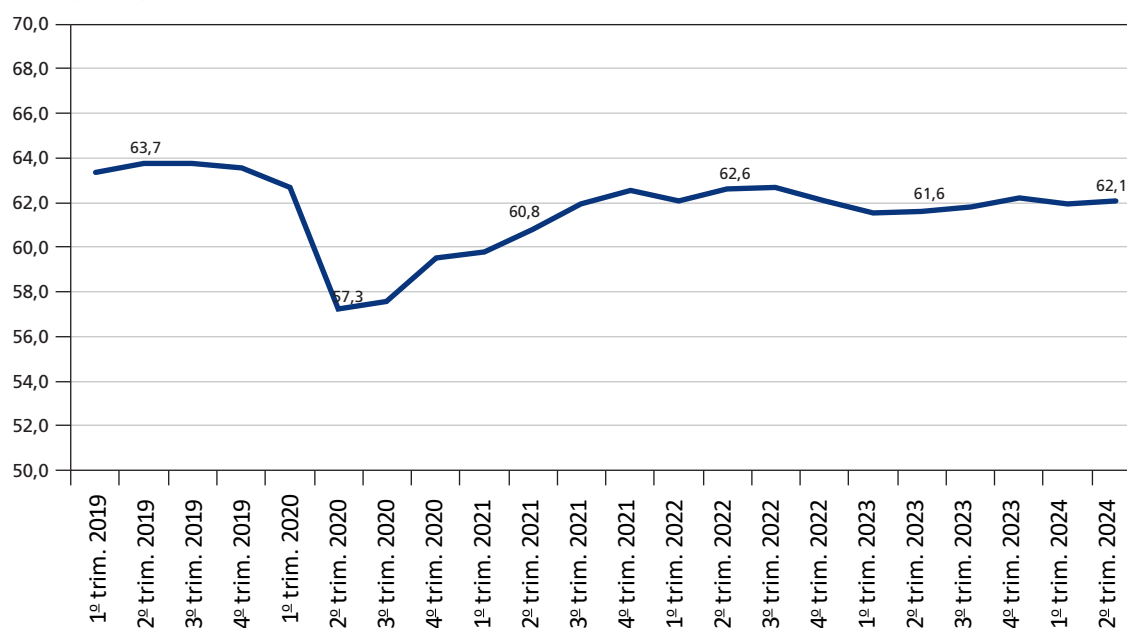
4. Para compreensão mais aprofundada da evolução recente da taxa de participação no Brasil, em especial da queda ocorrida durante a pandemia e a recuperação subsequente, ver Foguel, Fernandes e Padilha (2024), na seção de notas técnicas desta mesma publicação.

fora da força de trabalho, o que totaliza aproximadamente 66,7 milhões no segundo trimestre de 2024. Contudo, em relação ao mesmo período de 2023, houve uma redução de 0,5% no número de inativos.

GRÁFICO 2

Taxa de participação da força de trabalho (1º trim. 2019-2º trim. 2024)

(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

Para uma análise da ocupação por vínculo empregatício, a tabela 1 desagrega os dados por condição na ocupação, apresentando tanto o número absoluto de trabalhadores quanto o percentual de cada categoria na composição total e a variação interanual dos dados. A tabela abrange os segundos trimestres de 2019 a 2023, além do primeiro e do segundo trimestre de 2024, o que permite uma análise das tendências recentes.

Nota-se que o crescimento da população ocupada no segundo trimestre de 2024 foi expressivo em todas as categorias, sendo mais acentuado entre os assalariados com carteira assinada, que cresceram 4,0% na comparação anual – um ritmo superior à própria variação da população ocupada (2,9%). Esse grupo representa mais da metade do total de ocupados, e sua participação aumentou levemente de 47,9% no segundo trimestre de 2023 para 48,3% no segundo trimestre de 2024. Esses dados indicam melhora no mercado de trabalho, embora o nível de formalização ainda não tenha atingido os patamares observados em períodos de maior dinamismo.⁵

5. Entre 2012 e 2016, a participação relativa média dos trabalhadores assalariados com carteira era de 51,5% pelos dados da PNAD Contínua.

TABELA 1

População ocupada por posição na ocupação: valores absolutos, participação no total e taxas de variação interanual (2º trim. 2019-2º trim. 2024)

	Assalariados (com carteira)	Assalariados (sem carteira)	Conta própria	Empregador	Total
Valores absolutos de pessoas (1 milhão)					
2º trim. 2019	45,1	20,9	23,9	4,3	94,2
2º trim. 2020	42,4	16,5	21,3	3,9	84,1
2º trim. 2021	42,7	18,3	24,6	3,7	89,4
2º trim. 2022	46,4	21,9	25,7	4,2	98,3
2º trim. 2023	47,4	22,2	25,2	4,2	98,9
1º trim. 2024	48,6	22,1	25,4	4,1	100,2
2º trim. 2024	49,2	22,8	25,5	4,3	101,8
Participação no total (%)					
2º trim. 2019	47,9	22,2	25,3	4,6	100,0
2º trim. 2020	50,4	19,6	25,4	4,6	100,0
2º trim. 2021	47,7	20,5	27,6	4,2	100,0
2º trim. 2022	47,2	22,3	26,2	4,3	100,0
2º trim. 2023	47,9	22,4	25,5	4,2	100,0
1º trim. 2024	48,5	22,1	25,4	4,1	100,0
2º trim. 2024	48,3	22,4	25,1	4,2	100,0
Taxa de variação interanual (%)					
2º trim. 2019	1,5	4,1	5,3	0,5	-
2º trim. 2020	-6,1	-21,1	-10,6	-9,8	-
2º trim. 2021	0,7	11,5	15,4	-4,3	-
2º trim. 2022	8,7	19,6	4,3	13,9	-
2º trim. 2023	2,1	1,0	-1,9	-1,6	-
1º trim. 2024	2,9	3,9	0,8	-0,7	-
2º trim. 2024	4,0	2,7	1,3	3,0	-

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

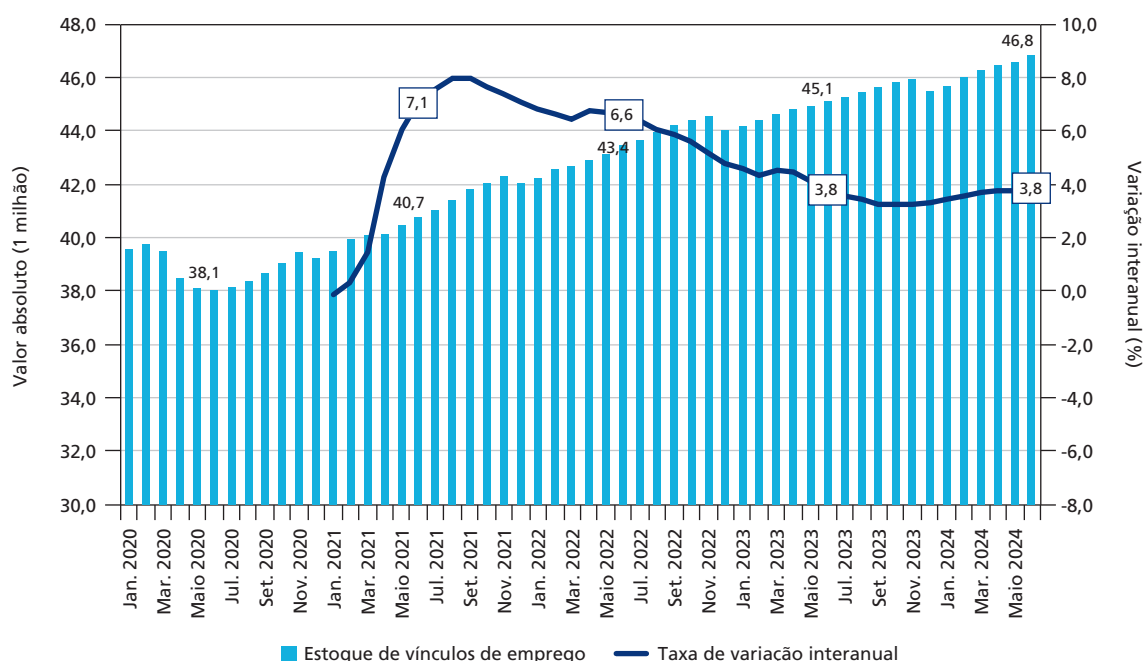
Elaboração dos autores.

Os dados do Novo Caged também confirmam um cenário de crescimento da ocupação formal no Brasil. De acordo com o levantamento do MTE, em junho de 2024, no acumulado de doze meses, a economia brasileira criou aproximadamente 1,7 milhão de empregos com carteira assinada. Isso tem impulsionado o número de trabalhadores formais, que atingiu 46,8 milhões em junho de 2024, o que representa um crescimento de 3,8% em relação ao ano anterior, conforme demonstrado no gráfico 3.⁶

6. Para um retrato mais detalhado do mercado de trabalho, por meio do exame da evolução das transições entre diferentes posições na ocupação dos indivíduos, ver Lameiras, Fernandes e Padilha (2024).

GRÁFICO 3

Novo Caged: estoque de empregos formais – médias móveis trimestrais (jan. 2020-jun. 2024)



Fonte: MTE. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged>.
Elaboração dos autores.

3 ANÁLISE DA DESOCUPAÇÃO

A evolução da taxa de desocupação nos últimos anos pode ser observada no gráfico 4. No segundo trimestre de 2024, a taxa de desocupação atingiu 6,9%, representando uma queda de 1,1 p.p. em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, de modo que obtém o menor patamar desde o quarto trimestre de 2014 (6,6%). Essa tendência de queda é confirmada tanto pela média móvel mensal quanto pelos dados dessazonalizados apresentados por Lameiras e Hecksher (2024).⁷

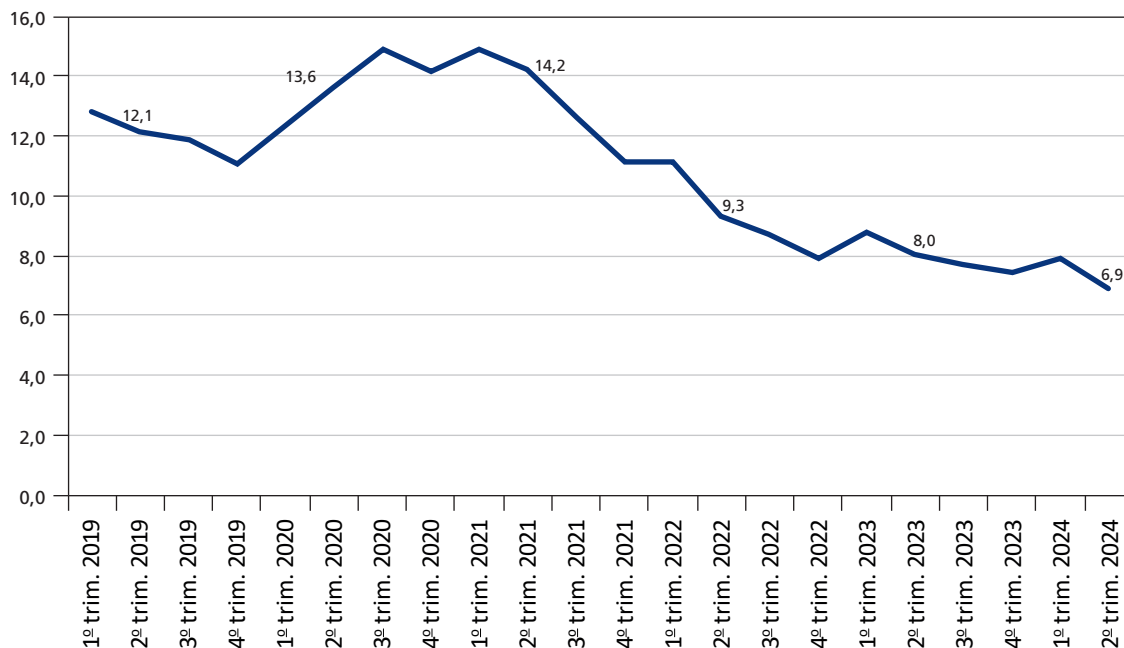
Como discutido na seção anterior, o crescimento da ocupação tem sido acompanhado por uma expansão semelhante, embora menos intensa, da força de trabalho. Esse movimento moderado limita uma redução ainda mais acentuada na taxa de desocupação. Por isso, o país ainda enfrenta o desafio de lidar com aproximadamente 7,5 milhões de pessoas em situação de desemprego involuntário – um contingente significativo à espera de oportunidades de ocupar um posto de trabalho.

7. Conforme Lameiras e Hecksher (2024), em junho de 2024, a taxa de desocupação caiu 1,2 p.p. na comparação com o mesmo período de 2023, recuando de 7,9% para 6,7%. Já na série livre de sazonalidade, a desocupação diminuiu de 6,9% em maio para 6,7% em junho, atingindo o menor patamar desde dezembro de 2013 (6,5%).

GRÁFICO 4

Taxa de desocupação da força de trabalho (1º trim. 2019-2º trim. 2024)

(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

Outras dimensões importantes do mercado de trabalho incluem os indicadores de subocupação da força de trabalho por insuficiência de horas⁸ e de pessoas em situação de desalento.⁹ O gráfico 5 ilustra a evolução recente desses indicadores.

Após iniciar uma trajetória de queda no segundo trimestre de 2021 até o primeiro trimestre de 2023, a taxa de subocupação tem se mantido relativamente estável – em torno de 5,2% nos últimos trimestres. No segundo trimestre de 2024, a taxa foi de 5,0%, o que corresponde, em termos absolutos, a aproximadamente 5,1 milhões de pessoas subocupadas.

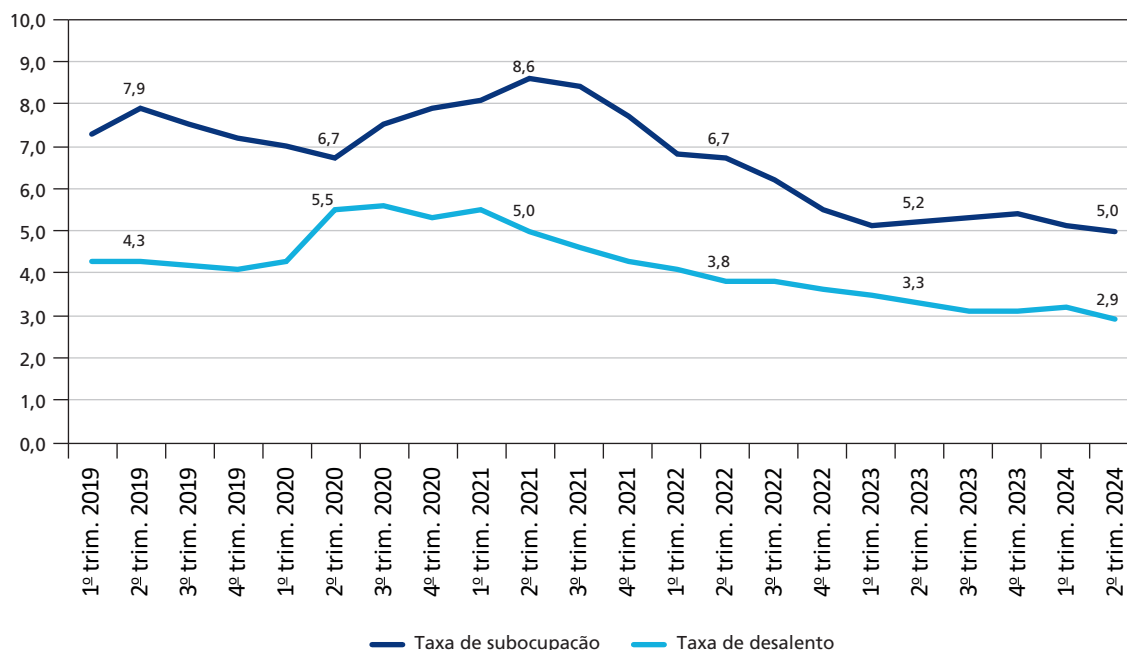
Já a taxa de desalento está em queda contínua desde o primeiro trimestre de 2021. No segundo trimestre de 2024, essa taxa atingiu 2,9%, o que demonstra uma redução de 0,4 p.p. em comparação ao mesmo período de 2023. Em números absolutos, isso representa cerca de 3,3 milhões de indivíduos fora da força de trabalho devido ao desalento.

8. Segundo o IBGE, o conceito de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas se refere à população que está trabalhando menos de quarenta horas semanais, mas que tem disponibilidade e gostaria de trabalhar mais.

9. Partindo dos critérios estabelecidos pelo IBGE, o indivíduo é considerado desalentado se está fora da força de trabalho e gostaria de trabalhar, mas não buscou emprego na semana de referência por uma das seguintes razões: i) não conseguia trabalho adequado; ii) não tinha experiência profissional ou qualificação; iii) era considerado muito jovem ou muito idoso; e iv) não havia trabalho na localidade.

GRÁFICO 5

Taxa de subocupação por insuficiência de horas e de desalento (1º trim. 2019-2º trim. 2024)
(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

Outro aspecto relevante à análise do mercado de trabalho é o tempo médio de espera para o reposicionamento dos indivíduos. Conforme o gráfico 6, no segundo trimestre de 2024, a maior parte da população desocupada (47,8%) permaneceu na condição de espera entre um mês e um ano. Por um lado, esse grupo é significativo e indica que quase metade dos desocupados não consegue recolocação rápida no mercado. Por outro lado, o grupo daqueles que conseguem reposicionamento rápido (em menos de um mês) viu sua participação relativa diminuir no último trimestre, alcançando 19,1%.

Os dados também revelam queda na participação dos desocupados de longo prazo, definidos como aqueles que permanecem desempregados por mais de um ano. No segundo trimestre de 2024, esse grupo representava 33,1% dos desocupados – uma diminuição de 1,5 p.p. em relação ao mesmo período de 2023. Nesse grupo, 10,7% estavam desocupados entre um e dois anos, enquanto 22,4% permaneciam fora do mercado por dois anos ou mais. A redução no desemprego de longo prazo sinaliza uma tendência positiva no mercado de trabalho. Vale dizer que não se pode afirmar que tal redução seja decorrente de maior absorção de trabalhadores que estavam há mais tempo afastados. Por exemplo, se houver aumento na probabilidade de trabalhadores desempregados há menos tempo ocuparem

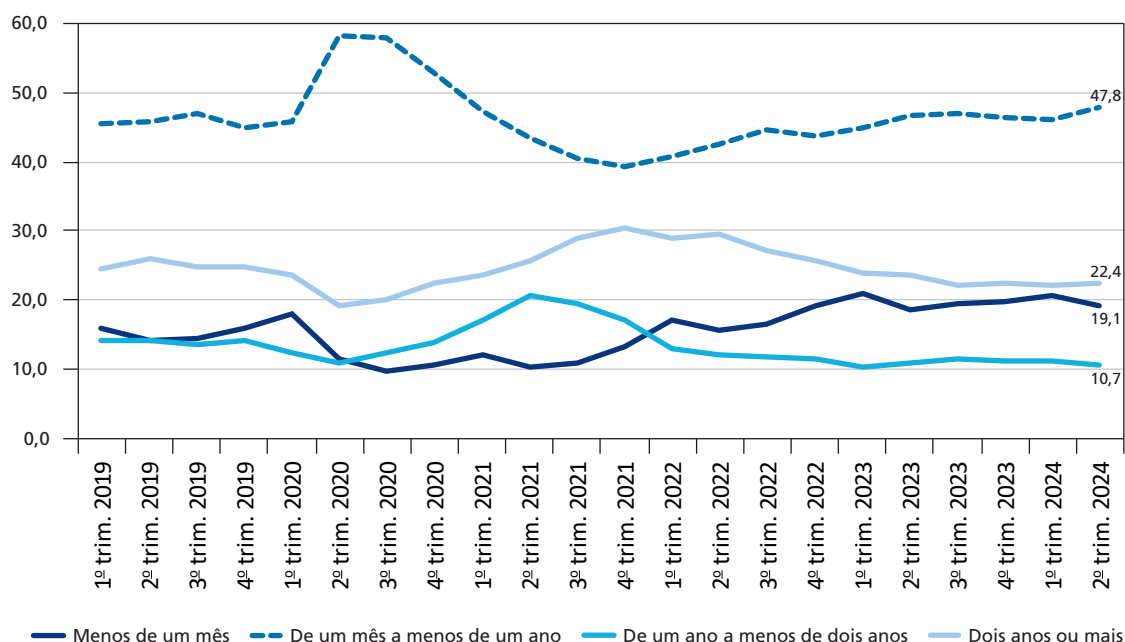
postos de trabalho, então menos desses trabalhadores permanecerão desempregados a ponto de se tornarem desempregados de longo prazo.¹⁰

Apesar da melhora observada na trajetória interanual desse indicador, não podemos ignorar que o percentual totaliza, em números absolutos, cerca de 2,5 milhões de indivíduos na condição de desemprego há mais de um ano no país. Isso indica um desafio significativo para a redução da desocupação, pois essa condição pode resultar na perda relativa de capital humano e na desatualização tecnológica em relação às exigências do mercado de trabalho. Consequentemente, quanto mais longo é o período de desocupação de um indivíduo, maiores são as dificuldades de reintegração.

GRÁFICO 6

Composição da desocupação por tempo de espera (1º trim. 2019-2º trim. 2024)

(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1ª set. 2024.

Elaboração dos autores.

10. Outra alternativa seria o aumento da saída de desempregados de longo prazo para a inatividade. Consideramos essa alternativa menos provável devido à estabilidade da taxa de participação.

Adicionalmente, a tabela 2 apresenta uma síntese da desocupação no Brasil, desagregada por diferentes grupos populacionais e com dados dos trimestres mais recentes. Os números da PNAD Contínua reforçam as tendências positivas no mercado de trabalho, mostrando que, no segundo trimestre de 2024, praticamente todos os grupos analisados – com exceção da região Sul – registraram quedas nas taxas de desemprego em relação ao mesmo período de 2023.

Em termos regionais, à exceção da região Sul, onde a taxa de desemprego se manteve estável, e da região Centro-Oeste, que apresentou uma queda mais modesta de 0,3 p.p., todas as outras regiões tiveram reduções de desemprego superiores a 1 p.p. O destaque foi o Nordeste, que, apesar de ainda apresentar a maior taxa de desocupação (9,4%), registrou a maior queda no período, 1,9 p.p.

A análise por gênero revela que as quedas nas taxas de desemprego foram significativas para ambos os sexos. A redução foi ligeiramente maior entre os homens, cuja taxa caiu 1,3 p.p., passando de 6,9% para 5,9%. Para as mulheres, a queda foi de 1,0 p.p. (de 9,6% para 8,6%). Apesar das melhorias, a desigualdade de gênero persiste: a taxa de desocupação entre os homens é de aproximadamente dois terços da taxa entre as mulheres.

No aspecto racial, houve um movimento em direção à redução das desigualdades. A taxa de desemprego entre brancos e amarelos caiu 0,7 p.p. (de 6,2% para 5,5%), enquanto – para pretos, pardos e indígenas – a queda foi ainda mais expressiva, de 1,5 p.p. (de 9,5% para 8,0%). Embora a diferença tenha diminuído, a taxa de desocupação de brancos e amarelos ainda é um pouco mais que dois terços da observada entre pretos, pardos e indígenas, evidenciando a persistência da desigualdade racial no mercado de trabalho brasileiro.

Por faixa etária, o desemprego caiu de maneira mais significativa entre os jovens, com reduções superiores a 1 p.p. O grupo de 18 a 24 anos, que ainda enfrenta a maior taxa de desemprego entre as faixas etárias (14,3%), apresentou queda expressiva de 2,3 p.p. no segundo trimestre de 2024 em comparação ao mesmo trimestre de 2023.

Em termos de escolaridade, todos os grupos, exceto aqueles com ensino superior completo ou mais, apresentaram quedas substanciais no desemprego, com reduções iguais ou superiores a 1 p.p. O grupo com ensino médio incompleto, que registra a maior taxa de desemprego entre os recortes educacionais (11,5%), foi o que apresentou a maior queda, de 2,1 p.p.

Por fim, embora a taxa de desocupação tenha recuado tanto nas regiões não metropolitanas quanto entre os chefes de família, as quedas mais acentuadas ocorreram nas regiões metropolitanas e entre os não chefes de família – grupos que tradicionalmente possuem taxas de desemprego mais altas –, o que contribuiu para a redução das desigualdades dentro desses segmentos.

TABELA 2

Taxa de desocupação desagregada (1º trim. 2022-2º trim. 2024)

(Em %)

	2022				2023				2024	
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	11,1	9,3	8,7	7,9	8,8	8,0	7,7	7,4	7,9	6,9
Centro-Oeste	8,5	7,0	6,5	6,2	7,0	5,7	5,5	5,8	6,1	5,4
Nordeste	14,9	12,7	12,0	10,9	12,2	11,3	10,8	10,4	11,1	9,4
Norte	11,7	8,9	8,2	8,1	9,1	8,1	7,7	7,7	8,2	6,9
Sudeste	11,1	9,3	8,7	7,9	8,6	7,9	7,5	7,1	7,6	6,6
Sul	6,5	5,6	5,2	4,5	5,0	4,7	4,6	4,5	4,9	4,7
Masculino	9,1	7,5	6,9	6,5	7,2	6,9	6,4	6,0	6,5	5,6
Feminino	13,7	11,6	11,0	9,8	10,8	9,6	9,3	9,2	9,8	8,6
Branco e amarelos	8,9	7,3	6,8	6,2	6,8	6,2	6,0	5,9	6,2	5,5
Pretos, pardos e indígenas	12,9	10,9	10,2	9,4	10,4	9,5	9,1	8,6	9,2	8,0
De 18 a 24 anos	22,8	19,3	18,0	16,4	18,0	16,6	16,0	15,3	16,8	14,3
De 25 a 39 anos	10,2	8,3	7,8	7,1	8,2	7,4	7,0	6,9	7,3	6,3
De 40 a 59 anos	7,1	6,0	5,6	5,3	5,6	5,3	5,1	4,9	5,2	4,6
Mais de 59 anos	4,3	4,0	3,7	3,4	3,9	3,4	3,2	3,5	3,2	3,1
Até ensino fundamental incompleto	10,8	8,9	8,7	8,3	8,5	7,8	7,6	7,7	7,6	6,7
Ensino fundamental completo	12,2	10,4	10,1	9,3	10,1	9,6	9,9	9,3	9,2	8,2
Ensino médio incompleto	18,3	15,3	15,3	13,9	15,2	13,6	13,5	13,0	13,9	11,5
Ensino médio completo	12,7	10,6	9,7	8,5	9,9	9,2	8,6	8,0	8,9	7,8
Ensino superior ou mais	7,1	5,9	5,3	4,9	5,6	4,9	4,6	4,5	5,2	4,4
Região metropolitana	13,1	11,1	10,4	9,6	10,2	9,8	9,3	8,7	9,2	8,4
Região não metropolitana	9,6	7,9	7,4	6,7	7,7	6,6	6,4	6,4	6,9	5,7
Chefe de família	8,2	6,9	6,7	6,0	6,7	6,2	6,1	5,9	6,3	5,4
Não chefe de família	13,5	11,2	10,3	9,5	10,5	9,5	9,1	8,7	9,3	8,2

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

4 EMPREGO SETORIAL

Esta seção traz informações a respeito da taxa de crescimento interanual do emprego por setor de atividade econômica a partir dos dados extraídos tanto da PNAD Contínua quanto do Novo Caged. Como será possível notar, a melhora da ocupação no Brasil vem ocorrendo em praticamente todos os setores de atividade, ainda que em intensidades distintas.

A tabela 3 apresenta os números referentes à composição setorial da população nacional ocupada, segundo critérios de agregação da PNAD Contínua, para os segundos trimestres dos últimos três anos, o que permite verificar sua evolução recente.

TABELA 3
Composição da população ocupada por setor de atividade (2º trim. 2022-2024)

	Total da população ocupada por setor (1 mil pessoas)			Participação relativa de cada setor sobre o total (%)		
	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2024	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2024
Agropecuária	8.781,1	8.340,8	7.997,5	8,9	8,4	7,9
Indústria extrativa	515,4	528,1	553,4	0,5	0,5	0,5
Indústria de transformação	11.388,0	11.442,0	11.600,2	11,6	11,6	11,4
Serviços industriais de utilidade pública	751,0	732,6	717,0	0,8	0,7	0,7
Construção civil	7.486,9	7.141,8	7.493,7	7,6	7,2	7,4
Comércio	18.956,4	18.806,5	19.265,6	19,3	19,0	18,9
Informática, finanças, serviços a empresas	11.680,8	12.031,8	12.929,4	11,9	12,2	12,7
Transporte	5.115,5	5.336,6	5.737,7	5,2	5,4	5,6
Serviços pessoais	5.115,6	5.251,2	5.549,4	5,2	5,3	5,5
Administração pública	5.091,7	5.178,7	5.214,4	5,2	5,2	5,1
Saúde e educação	12.002,7	12.708,6	13.358,3	12,2	12,9	13,1
Alojamento e alimentação	5.440,7	5.497,7	5.515,9	5,5	5,6	5,4
Serviços domésticos	5.896,3	5.876,0	5.882,9	6,0	5,9	5,8
Total	98.222,0	98.872,2	101.815,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.
Elaboração dos autores.

Conforme os números demonstram, o setor de comércio segue com a maior participação percentual sobre o total das ocupações, a saber, 18,9%, com queda de 0,1% em relação à sua participação no ano anterior. Ou seja, algo próximo a um em cada cinco trabalhadores brasileiros está ocupado em atividades de comércio, o que indica a relevância desse setor para o agregado das ocupações no país. O setor da indústria de transformação, de grande relevância para a dinâmica econômica nacional, fechou o segundo trimestre de 2024 com pequena variação negativa de 0,2% em relação ao mesmo período do ano passado, alcançando 11,4%.

Já a construção civil e alguns segmentos do setor de serviços (serviços prestados a empresas; transporte; serviços pessoais; e saúde e educação) registram aumento na participação do emprego setorial no segundo trimestre de 2024. A magnitude desses aumentos é de 0,2 p.p., com exceção da registrada para os serviços prestados a empresas, cuja participação no emprego setorial aumenta em 0,5 p.p.

Em valores absolutos, o setor que mais adicionou trabalhadores à ocupação, no intervalo de doze meses, foi o de serviços prestados às empresas, com expansão de aproximadamente 898 mil indivíduos entre o segundo trimestre de 2023 e 2024. Em seguida veio o de saúde e educação, com aumento de aproximadamente 650 mil trabalhadores no período.

O setor da agropecuária, após ter 8,9% do total da ocupação no país em 2022, encerrou o segundo trimestre de 2024 com 7,9% e variação interanual negativa de 343 mil postos de trabalho. O setor de serviços industriais de utilidade pública (Siup) teve variação negativa de 15,6 mil postos de trabalho. Esses foram os únicos setores com queda na ocupação em termos absolutos.

A tabela 4 traz mais detalhamentos sobre as taxas de variação da população ocupada em cada um dos setores agregados. A evolução positiva do emprego predomina entre os diversos setores da economia: dos treze segmentos analisados, onze apresentaram melhora do emprego no segundo trimestre de 2024 em relação ao mesmo período do ano anterior (tabela 2). Os destaques ficaram por conta dos setores de transporte (7,5%), informática (7,5%) e serviços pessoais (5,7%), com as taxas de variação mais elevadas na comparação interanual. Entre esses doze setores, seis também apresentaram taxas interanuais positivas iguais ou maiores que as registradas no trimestre imediatamente anterior, indicando aumento no ritmo de crescimento da ocupação. Os destaques em termos de crescimento na taxa trimestral ficam por conta dos segmentos de informática (de 5,5% para 7,5%), comércio (de 0,5% para 2,4%) e construção civil (de 3,0% para 4,9%).

Os únicos setores que obtiveram taxas interanuais negativas no segundo trimestre de 2024 foram a agropecuária, que aumentou seu nível de queda (de -3,5% para -4,1%), e Siup, com variação negativa de 2,1 em comparação com variação positiva de 3,1 no trimestre anterior. Vale ressaltar que a agropecuária apresentou sua nona redução consecutiva na população ocupada.

TABELA 4

População ocupada por setores: variação interanual (1º trim. 2022-2º trim. 2024)

(Em %)

	2022				2023				2024	
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Agropecuária	2,5	-0,7	-3,6	-4,4	-5,2	-5	-3,8	-5,9	-3,5	-4,1
Indústria extrativa	9,8	18	13	16,3	8,4	2,5	13	6,9	13,3	4,8
Indústria de transformação	8,2	9,6	3,6	3,1	2,1	0,5	-1,5	0,6	2	1,4
Siup	6,5	15,6	4,8	-1,1	-2	-2,5	9	3,9	3,1	-2,1
Construção civil	12,7	11,2	2,7	-1,3	-0,8	-4,6	-2,4	1	3	4,9
Comércio	12,2	14,2	7,8	4	3	-0,8	-1,5	-0,3	0,5	2,4
Informática, financeira, serviços a empresas	4	5,1	6,9	4,4	6	3	5,2	5,4	5,5	7,5
Transporte	10,4	10	9,2	10	7,9	4,3	4,3	6,7	6	7,5
Serviços pessoais	19,5	18,7	24	9,8	4,3	2,7	-4,4	2,2	4,5	5,7
Administração pública	2,6	1,8	8,8	3,7	1,5	1,7	-3,6	-2,9	0,7	0,7
Saúde e educação	1,5	7,2	8,5	8,9	6,5	5,9	7,2	4,9	4,2	5,1
Alojamento e alimentação	32,5	23,1	8,5	3,5	1,8	1	3,9	3,3	1,7	0,3
Serviços domésticos	19,4	18,7	9,6	2,1	1,2	-0,3	-1,3	3,5	3,5	0,1

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

Ao verificar a variação interanual da ocupação setorial de acordo com a posição na ocupação, descrita em sequência na tabela 5, mesmo entre os setores com aumento no ritmo de expansão do emprego, houve melhora geral na qualidade do emprego. Os dados apontam que o emprego com registro em carteira foi a modalidade com maior crescimento anual em relação ao mesmo trimestre de 2023 (crescimento de 4,0% de acordo com a PNAD Contínua). Os empregados assalariados com registro tiveram aumento em todos os setores, com exceção de agropecuária (-3,8%), serviços domésticos (-3,3%) e Siup (variação de -0,1%).

Entre os setores para os quais se registram crescimento do emprego formal, vale destacar que o emprego informal também cresce. Isso ocorre em construção civil, serviços prestados a empresa e serviços pessoais. Um setor que contrasta com esse padrão é o comércio, no qual essas formas de ocupação informal (assalariado sem carteira ou conta própria) não registram crescimento do emprego.

TABELA 5

População ocupada por setores e posição na ocupação: variação interanual (2º trim. 2024)
(Em %)

	PNAD Contínua		
	Assalariado (com carteira)	Assalariado (sem carteira)	Conta própria
Agropecuária	-3,8	2,6	-9,1
Indústria extrativa	4,1	9,4	4,6
Indústria de transformação	1,4	2,3	0,0
Siup	-0,1	-3,3	-6,5
Construção civil	10,8	6,6	2,5
Comércio	4,6	-0,4	0,1
Informática, finanças, serviços a empresas	8,6	4,2	7,0
Transporte	5,9	3,5	8,9
Serviços pessoais	6,4	6,5	5,3
Administração pública	1,1	-0,5	-
Saúde e educação	4,4	7,5	4,5
Alojamento e alimentação	2,3	0,3	-2,8
Serviços domésticos	-3,3	1,3	-
Total	4,0	2,7	1,3

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Por fim, a tabela 6 e o gráfico 7 trazem informações sobre o percentual de formalização da população ocupada no Brasil, por setor de atividade econômica, para os três últimos períodos de comparação interanual. Pode-se perceber que, no total, a taxa de formalização no mercado de trabalho foi de 48,3% no segundo trimestre, com elevação de 0,4 p.p. em relação ao mesmo período do ano anterior. Ainda assim, o indicador segue abaixo de 50%. Ou seja, mais da metade da população ocupada encontra-se sem registro formal de trabalho.

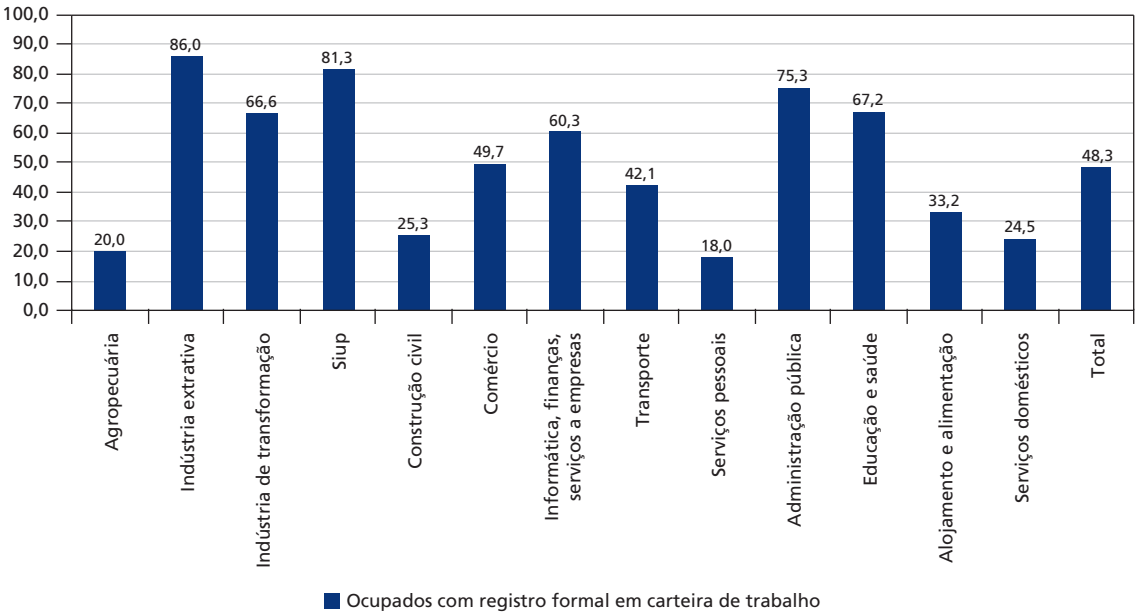
Entre os setores, aqueles com maiores índices de formalização da força de trabalho são os ligados à atividade industrial – indústria extrativa (86,0%), Siup (81,3%) e indústria de transformação (66,6%) – bem como à administração pública (75,3%) e à saúde e educação (67,2%), ambos com mais de dois terços da força de trabalho ocupada devidamente registrada. No outro extremo, os setores de serviços pessoais (18,0%), agropecuária (20,0%), construção civil (25,3%), serviços domésticos (24,5%) e alojamento e alimentação (33,2%) possuem os menores percentuais, todos com menos de um terço da força de trabalho formalizada.

TABELA 6
População ocupada formalizada por setor de atividade: participação relativa no total (2º trim. 2022-2024)
(Em %)

	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2024
Agropecuária	18,1	19,9	20,0
Indústria extrativa	85,6	86,6	86,0
Indústria de transformação	65,2	66,6	66,6
Siup	80,2	79,7	81,3
Construção civil	22,8	23,9	25,3
Comércio	47,0	48,6	49,7
Informática, finanças, serviços a empresas	61,4	59,7	60,3
Transporte	43,0	42,8	42,1
Serviços pessoais	16,4	17,8	18,0
Administração pública	76,3	75,0	75,3
Saúde e educação	70,2	67,7	67,2
Alojamento e alimentação	31,3	32,6	33,2
Serviços domésticos	24,9	25,3	24,5
Total	47,2	47,9	48,3

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Participação relativa da ocupação formalizada por setor de atividade (2º trim. 2024)
(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.
Elaboração dos autores.

Nesse sentido, a desagregação setorial do mercado de trabalho brasileiro, apresentada nesta seção, traz à tona dois canais que permitem explicar o crescimento mais elevado da ocupação formal em relação à população ocupada como um todo. O primeiro canal consiste em ter havido, a partir de uma análise intersetorial, crescimento menor ou mesmo queda da ocupação entre aqueles setores com maior percentual de informalidade – a exemplo de agropecuária, alojamento e alimentação, além de comércio (tabelas 3 e 4; e gráfico 8). O segundo canal diz que, sob análise intrasetorial, esses mesmos setores também tiveram movimentação superior da ocupação formal em sua composição, elevando, na comparação interanual, o nível de formalização da força de trabalho em cada um deles (tabelas 5 e 6).

Vale mencionar que o grau de formalização da ocupação é um indicador de grande relevância em função da conexão com a estrutura estatal de proteção social, especialmente os programas do sistema público de emprego e do sistema previdenciário, que compõem o modelo nacional de Estado de bem-estar social (Silva, 2020a).

Contudo, a estrutura laboral brasileira é bastante complexa e não se atém apenas em uma dicotomia entre formal e informal. Além de a previdência social possibilitar que trabalhadores por conta própria e assalariados sem carteira assinada sejam contribuintes individuais, há uma série de outras atividades com diferentes tipos de institucionalização que também precisam ser consideradas com vistas à garantia de oportunidades de trabalho decente à população. Nesse rol de alternativas, encontram-se as experiências de economia solidária, baseadas na organização associativa e autogestionária de trabalhadores, as quais visam à geração de renda e à consolidação de projetos de desenvolvimento local (Silva, 2020b). Porém, a falta de estatísticas mais precisas sobre essas dinâmicas laborais dificulta uma análise mais agregada de sua composição no território nacional, o que exige novos projetos específicos de pesquisa para contemplar essa lacuna.

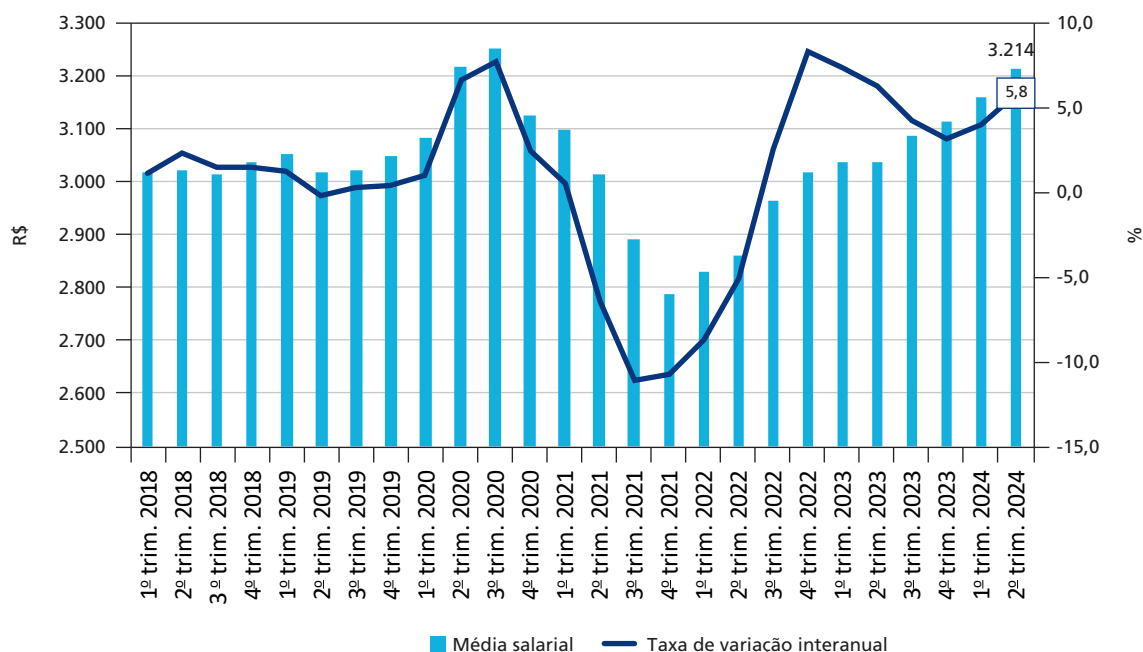
5 RENDA MÉDIA DO TRABALHO E MASSA DE RENDIMENTOS

O gráfico 8 apresenta as médias do rendimento mensal do trabalho no Brasil (em valores deflacionados para maio de 2024), que permitem compreender melhor a trajetória recente de recuperação. Os dados do segundo trimestre de 2024 revelam continuidade na trajetória de crescimento que já vinha sendo observada ao longo de 2022 e 2023. O crescimento interanual da renda média mensal foi de 5,8%, com aceleração em relação ao trimestre anterior, que havia alcançado incremento de 4,0%. Em termos monetários, a renda média foi de R\$ 3.214 no segundo trimestre de 2024, a qual é 1,8% maior que a observada no trimestre anterior.¹¹

11. Para estimativas mensais dessazonalizadas da renda habitual e efetiva reais, ver Carvalho (2024).

GRÁFICO 8

Rendimento mensal médio do trabalho: valores absolutos e variação interanual (1º trim. 2018-2º trim. 2024)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

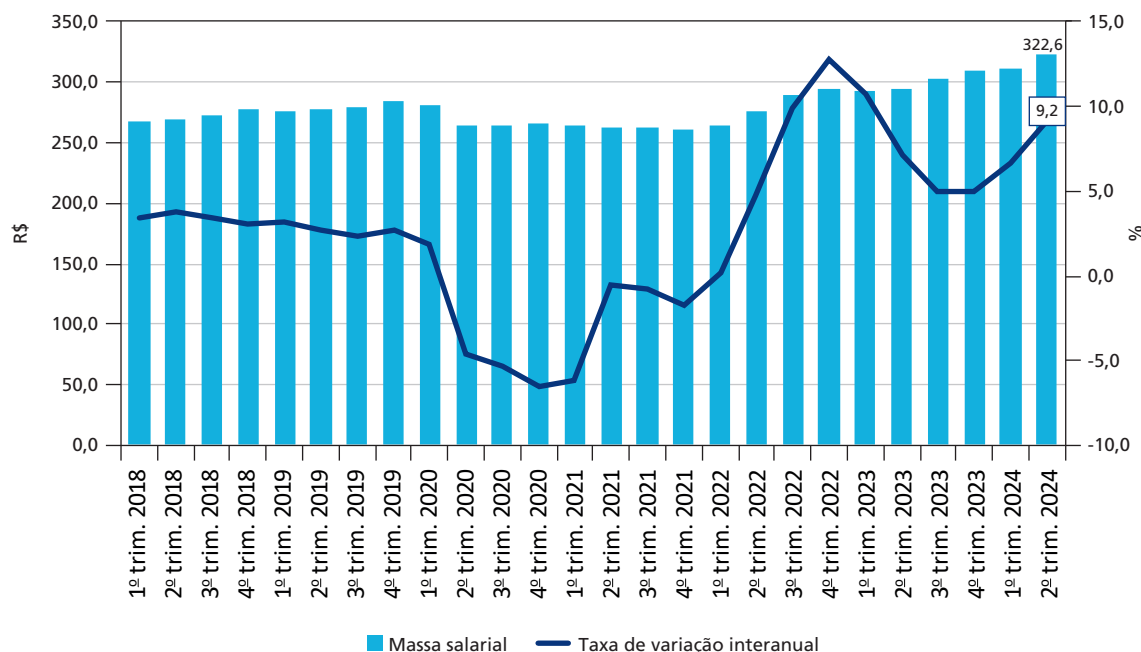
Elaboração dos autores.

No agregado da renda habitual dos trabalhadores brasileiros, os dados plotados no gráfico 9 indicam que a média mensal da massa de rendimentos (incluindo retornos salariais e ganhos declarados de empregadores) fechou em R\$ 322,6 bilhões no segundo trimestre de 2024. Na comparação interanual, o crescimento real foi significativo: 9,2%, ou, em termos absolutos, aproximadamente R\$ 27 bilhões a mais em circulação na economia em valores reais. Isso reforça a tendência de manutenção de uma trajetória de recuperação da renda nacional, com aceleração em relação ao trimestre anterior, cuja variação havia sido de 6,6%. Esse aumento no ritmo de crescimento interanual superior ao da média salarial pode ser atribuído ao maior crescimento da população ocupada, conforme visto anteriormente.¹²

12. Para análise da variação trimestral por faixa de rendimento, ver Carvalho (2024).

GRÁFICO 9

Massa de rendimentos real mensal e taxa de variação: valores absolutos e variação interanual (1º trim. 2018-2º trim. 2024)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

Para a conferência da renda por vínculo de ocupação, a tabela 7 mostra que o grupo dos empregadores segue com o rendimento médio mensal bem superior ao dos demais, com R\$ 8.357 (crescimento interanual de 3,4%, o menor entre os grupos observados) – mais que o dobro da média nacional. Porém, conforme mostrado anteriormente (tabela 1), esse grupo é o menos numeroso, representando menos de 5% do total dos ocupados no país. Entre os demais grupos, os assalariados formais (dos setores público e privado), que congregam quase 50% dos ocupados, também recebem acima da média nacional, com R\$ 3.528, embora tenham mostrado a segunda menor taxa de crescimento entre os grupos e desaceleração em relação ao trimestre anterior.¹³ O menor rendimento médio mensal segue por conta dos assalariados informais, com R\$ 1.978, que obtiveram taxa de crescimento interanual de 8,3% em relação ao mesmo período do ano anterior. A renda dos trabalhadores por conta própria também teve crescimento interanual significativo, a saber, 7%, fechando o trimestre com a média mensal de R\$ 2.664.

13. Para verificar os valores e as taxas de crescimento sequenciais por trimestre, ver Carvalho (2024).

TABELA 7

Renda mensal média do trabalho por posição na ocupação: valores absolutos e taxa de variação interanual (2º trim. 2019-2º trim. 2024)

	Assalariados (com carteira)	Assalariados (sem carteira)	Conta própria	Empregador	Média total
Valores absolutos (R\$)					
2º trim. 2019	3.437,2	1.617,3	2.266,7	7.944,0	3.016,3
2º trim. 2020	3.581,2	1.746,0	2.386,8	8.476,9	3.216,9
2º trim. 2021	3.460,5	1.712,8	2.263,6	7.571,9	3.011,8
2º trim. 2022	3.225,2	1.709,1	2.314,4	6.855,2	2.858,8
2º trim. 2023	3.345,5	1.826,2	2.489,1	8.083,3	3.036,8
2º trim. 2024	3.528,2	1.978,0	2.664,0	8.356,4	3.213,6
Taxa de variação interanual (%)					
2º trim. 2019	-0,1	1,5	-1,5	3,8	-0,2
2º trim. 2020	4,2	8,0	5,3	6,7	6,7
2º trim. 2021	-3,4	-1,9	-5,2	-10,7	-6,4
2º trim. 2022	-6,8	-0,2	2,2	-9,5	-5,1
2º trim. 2023	3,7	6,9	7,5	17,9	6,2
2º trim. 2024	5,5	8,3	7,0	3,4	5,8

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

A tabela 8 complementa a análise salarial desagregada por diferentes recortes regionais e populacionais.

Em termos regionais, o Centro-Oeste registrou o maior rendimento médio no segundo trimestre de 2024, com R\$ 3.641, seguido pelo Sudeste, com R\$ 3.627. O Nordeste manteve-se com a menor média, de R\$ 2.238. O Nordeste, porém, apresentou a maior taxa de crescimento interanual (8,5%), seguido pelo Sudeste (5,6%).

Entre as regiões metropolitanas, a renda média ficou em R\$ 3.865, contra R\$ 2.720 das não metropolitanas. Essa diferença observada para o segundo trimestre de 2024 foi inferior em comparação ao mesmo período anterior, dado que a taxa de variação foi menor nas áreas metropolitanas, com 4,4% contra 7,5% observados nas não metropolitanas.

No recorte por gênero, nota-se que, entre os homens, a média dos rendimentos ficou em R\$ 3.529, enquanto, entre as mulheres, o valor foi aproximadamente 30% menor, finalizando o período na marca de R\$ 2.790. A taxa de crescimento da renda dos homens nesse trimestre foi superior à das mulheres, com 6,2% contra 5,2%, o que indica aumento na desigualdade de gênero dos rendimentos em relação ao mesmo período do ano anterior.

A desigualdade de rendimentos também é verificada no recorte racial. A renda média mensal de trabalhadores brancos ficou em R\$ 4.163, enquanto, entre os pretos, pardos e indígenas, o valor foi de R\$ 2.460. Ou seja, a renda média desse último grupo refere-se a menos de dois terços do rendimento médio dos brancos. No tocante à variação interanual nesse último trimestre, houve vantagem para o grupo de trabalhadores brancos (7,3% e 5,1%, respectivamente), o que contribuiu para o aumento dessa desigualdade no período.

Na abertura por idade, verifica-se escalonamento das médias, que vai desde R\$ 1.765 para o grupo de 18 a 24 anos até R\$ 3.815 para o grupo a partir de 60 anos. Quanto ao crescimento interanual, o menor valor ficou por conta do grupo dos mais jovens (de 18 a 24 anos), que registrou 3,9%. Para os trabalhadores com mais de 59 anos, houve aumento de cerca de 8,8% no início de 2023, a maior taxa entre os grupos etários considerados.

Escalonamento semelhante também se nota no recorte por escolaridade, em que a menor média de renda foi para os trabalhadores com ensino fundamental incompleto, em R\$ 1.709, enquanto a média para aqueles com ensino superior ficou em R\$ 5.746. Esses grupos tiveram a menor e a maior taxa de crescimento, com 1,1% e 5,7%, respectivamente.

TABELA 8

Renda real média desagregada: valor absoluto e taxa de variação interanual (2º trim. 2022-2024)

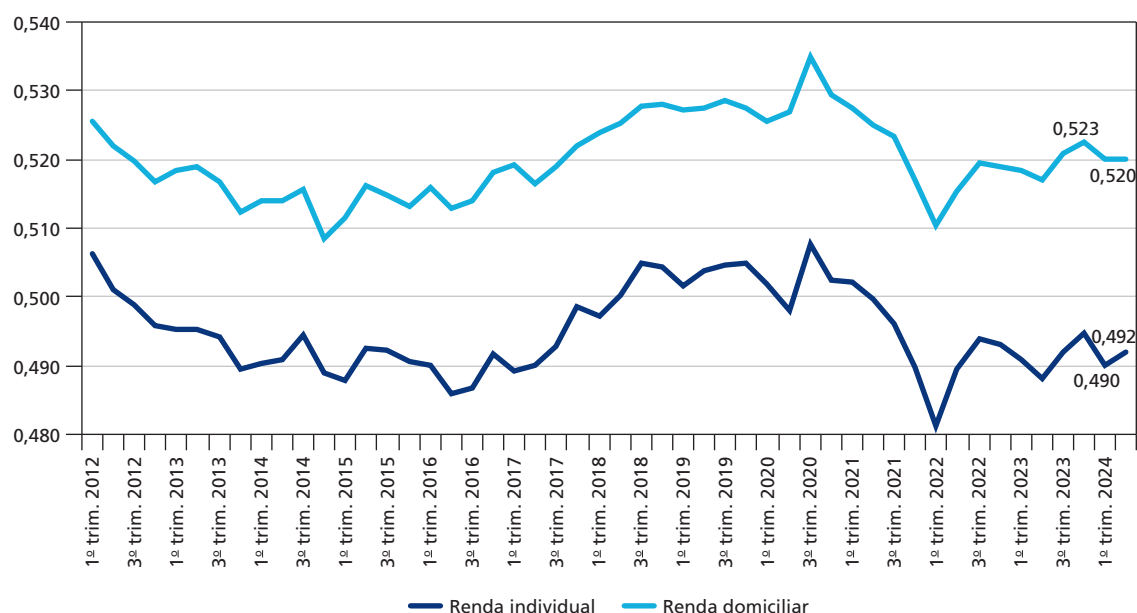
	Rendimento médio mensal (R\$)			Taxa de variação interanual (%)		
	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2024	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2024
Brasil	2.859	3.037	3.214	-5,1	6,2	5,8
Centro-Oeste	3.231	3.525	3.641	-2,8	9,1	3,3
Nordeste	1.919	2.063	2.238	-5,9	7,5	8,5
Norte	2.252	2.420	2.508	1,0	7,5	3,6
Sudeste	3.259	3.435	3.627	-5,9	5,4	5,6
Sul	3.138	3.292	3.528	-4,5	4,9	7,2
Masculino	3.144	3.323	3.529	-4,1	5,7	6,2
Feminino	2.471	2.652	2.790	-6,0	7,3	5,2
Brancos e amarelos	3.680	3.880	4.163	-5,4	5,4	7,3
Pretos, pardos e indígenas	2.175	2.341	2.460	-3,3	7,6	5,1
18 a 24 anos	1.599	1.697	1.765	-3,8	6,2	3,9
25 a 39 anos	2.855	3.027	3.186	-0,9	6,0	5,2
40 a 59 anos	3.265	3.456	3.653	-6,1	5,8	5,7
Mais de 59 anos	3.357	3.507	3.815	-12,6	4,5	8,8
Ensino fundamental incompleto	1.573	1.690	1.709	0,0	7,5	1,1
Ensino fundamental completo	1.857	1.941	2.022	0,8	4,5	4,2
Ensino médio incompleto	1.683	1.784	1.849	-2,2	6,0	3,6
Ensino médio completo	2.182	2.258	2.364	-0,2	3,5	4,7
Ensino superior ou mais	5.174	5.437	5.746	-5,6	5,1	5,7
Região metropolitana	3.433	3.701	3.865	-6,4	7,8	4,4
Região não metropolitana	2.420	2.530	2.720	-3,2	4,6	7,5
Chefe de família	3.233	3.426	3.609	-8,4	6,0	5,3
Não chefe de família	2.537	2.696	2.853	0,0	6,3	5,8

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 10

Índice de Gini da renda individual e domiciliar (1º trim. 2012-2º trim. 2024)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 1º set. 2024.

Por fim, em termos de desigualdade de rendimentos, a evolução do índice de Gini das rendas individuais e domiciliares do trabalho habitual, calculada com dados da PNAD Contínua, indica variações importantes nos últimos anos, desde o fim de 2014. Após o pico de desigualdade causado durante pandemia, houve nova tendência de queda, com relativa estabilização a partir do terceiro trimestre de 2022. Os dados mais recentes indicam que, para o segundo trimestre de 2024, o índice de Gini da renda domiciliar ficou em 0,520 e que o da renda individual aumentou ligeiramente de 0,490 para 0,492 na comparação com o trimestre anterior. Vale ressaltar ainda que ambos os índices podem ser considerados altos para os padrões internacionais, o que evidencia o cenário desigual na distribuição de renda do trabalho no Brasil (PNUD, 2019).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou os principais indicadores da conjuntura atual e a dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil, com base nos dados até o segundo trimestre de 2024, divulgados pelo IBGE e complementados pelos registros administrativos mensais de emprego do MTE.

Em resumo, a análise até o segundo trimestre de 2024 aponta uma trajetória bastante positiva no mercado de trabalho. A força de trabalho atingiu 109,4 milhões de pessoas, e a população ocupada chegou a 101,8 milhões – os maiores níveis desde o início da série histórica da PNAD Contínua em 2012. Esses números representam aumentos de 1,7% e 3,0%, respectivamente, em comparação ao mesmo período do ano anterior.

O emprego formal também teve um crescimento expressivo, com um aumento de 4,0% em relação ao segundo trimestre de 2023, conforme dados da PNAD Contínua. O Novo Caged confirmou essa tendência, registrando a criação de 1,7 milhão de novas vagas com carteira assinada, o que demonstra um crescimento de 3,8% no mesmo período.

A taxa de desocupação caiu para 6,9%, o menor valor desde o quarto trimestre de 2014 (6,6%). As quedas foram significativas em diversas categorias, e, com exceção do recorte por gênero, as reduções no desemprego ocorreram de forma a diminuir as desigualdades dentro de cada recorte. A taxa de desemprego de longo prazo também diminuiu (-1,5 p.p.), e houve uma modesta, porém importante, redução no desalento (-0,4 p.p.).

Em termos setoriais, onze dos treze setores registraram expansão do emprego em comparação ao segundo trimestre de 2023. Os destaques foram os setores de transporte (7,5%), informática (7,5%) e serviços pessoais (5,7%). O crescimento do emprego formal foi observado em quase todos os setores, exceto em agropecuária (-3,8%), serviços domésticos (-3,3%) e Siup (-0,1%).

Outro resultado favorável foi observado na renda média do trabalho, que apresentou crescimento no segundo trimestre de 2024 em comparação ao mesmo período do ano anterior, com um aumento real de 5,8%, encerrando a série em R\$ 3.214. Todas as regiões e todos os segmentos populacionais analisados compartilharam essa elevação, embora com variações significativas entre os diferentes setores e grupos. A massa salarial real também teve um crescimento expressivo de 9,2% em termos interanuais, atingindo R\$ 322,6 bilhões, um acréscimo de R\$ 27 bilhões em relação ao primeiro trimestre de 2023.

Apesar desses avanços, alguns desafios persistem. A estabilidade da taxa de subocupação e da taxa de participação nos últimos trimestres são fontes de preocupação. Torna-se crucial compreender por que o número de inativos permanece elevado, totalizando 66,7 milhões de pessoas fora da força de trabalho. Entre elas, 3,2 milhões desistiram de procurar emprego devido ao desalento – um grupo que deveria ser prioritário na reintegração ao mercado de trabalho. É necessário investigar mais a fundo os motivos por trás desse desalento e investir em políticas eficazes para atrair essa parcela da população para oportunidades produtivas.

Outro ponto de preocupação é o setor de agropecuária, que apresentou sua nona redução consecutiva na população ocupada. Além disso, problemas estruturais continuam a afetar o mercado de trabalho, com muitos trabalhadores ainda presos a empregos informais, sem acesso a proteções sociais e trabalhistas. As desigualdades regionais, de gênero, raça, idade e escolaridade, tanto em termos de oportunidades de inclusão produtiva quanto de rendimento médio mensal no trabalho, também permanecem como desafios críticos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2024. **Carta de Conjuntura**, n. 64, nota 12, jul.-set. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/09/240906_cc_64_nota_12_rendimentos.pdf.

FOGUEL, M. N.; FERNANDES, L. V.; PADILHA, G. C. R. Evolução recente da taxa de participação brasileira. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 78, out. 2024.

LAMEIRAS, M. A. P.; FERNANDES, L. V.; PADILHA, G. C. R. Desempenho recente do mercado de trabalho. **Carta de Conjuntura**, n. 64, nota 23, abr.-jun. 2024.

LAMEIRAS, M. A. P.; HECKSHER, M. Indicadores mensais do mercado de trabalho – junho de 2024. **Carta de Conjuntura**, n. 64, nota 8, jul.-set. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/08/240815_cc_64_nota_8.pdf.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano 2019**: além do rendimento, além das médias, além do presente – desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova York: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, 2019. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2019>.

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, out. 2020a. (Texto para Discussão, n. 2605). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10293/1/td_2605.pdf.

SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10363>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, S. S. de *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 49, nota 12, out.-dez. 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/11/analise-das-transicoes-no-mercado-de-trabalho-brasileiro-no-periodo-da-covid-19/>.

CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. A redução no número de entrevistas na PNAD Contínua durante a pandemia e sua influência para a evolução do emprego formal. **Carta de Conjuntura**, n. 50, nota 22, jan.-mar. 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/03/a-reducao-no-numero-de-entrevistas-na-pnad-continua-durante-a-pandemia-e-sua-influencia-para-a-evolucao-do-emprego-formal/>.

COSTA, J. *et al.* Análise da incidência do auxílio emergencial e do benefício emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 74, p. 81-96, out. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11582/1/BMT%2074_BOOK.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10273>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37679&Itemid=9.

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. S. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11561>.



NOTAS TÉCNICAS

EMPREGOS VERDES NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO ENTRE 2012 E 2022¹

Lara Milioni Moscon²

Kaio Vital da Costa³

Valéria Pero⁴

Pedro Gesteira⁵

1 INTRODUÇÃO

O mundo está diante de uma série de transformações climáticas que demandam uma reorganização do setor produtivo, do setor público e dos consumidores, os quais devem incorporar os limites ecológicos em suas decisões (Bakker e Young, 2011). Um dos possíveis efeitos desse processo diz respeito a mudanças no mercado de trabalho: desenvolver um padrão ambiental sustentável demanda transformações nas economias e sociedades pelo menos tão significativas quanto a causada pela revolução industrial, tendo implicações na geração e na qualidade do emprego (PNUMA, 2009). A criação de empregos verdes foi colocada como peça central nas políticas industriais verdes, que tomaram forma a partir da crise financeira de 2008, ganhando novos contornos com a emergência climática. Embora as políticas industriais verdes possuam, entre seus objetivos, a criação de empregos em setores menos danosos ao meio ambiente, a discussão acadêmica e entre *policymakers* é cercada por uma falta de clareza conceitual e metodológica sobre como medir empregos verdes.⁶

A OIT (2017) sintetiza esses efeitos no mercado de trabalho em quatro movimentos possíveis. Em primeiro lugar, serão criados empregos adicionais direcionados à proteção ao meio ambiente, denominados de empregos verdes. A necessária reconfiguração da estrutura produtiva dos países para uma economia de baixo carbono será impulsionada principalmente por políticas de promoção de produtos, serviços e infraestruturas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental. Um segundo impacto será a substituição dos empregos em setores de altas emissões por novos empregos em setores com baixas emissões – com a mudança gradual de combustíveis fósseis por diversas fontes de energias renováveis. Contudo, os trabalhadores afetados podem não ter as qualificações nem as capacitações necessárias para as novas oportunidades de emprego nos novos setores criados pela transição para uma economia de baixo

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/nt1>

2. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: Immoscon@gmail.com.

3. Professor adjunto do Instituto de Economia (IE) da UFRJ; e pesquisador do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Gema) e do Grupo de Indústria e Competitividade da UFRJ. E-mail: kaio.costa@ie.ufrj.br.

4. Professora associada do IE/UFRJ; e pesquisadora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) da UFRJ-Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: vpero@ie.ufrj.br.

5. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do IE/UFRJ. E-mail: gesteira.pdr@gmail.com.

6. Ver Alami, Copley e Moraitis (2023) e The false... (2023) para uma discussão sobre políticas industriais verdes e seus impactos sobre empregos verdes.

carbono. Em terceiro, muitos empregos existentes podem ter suas capacitações transformadas e redefinidas – agricultores, por exemplo, devem aplicar métodos de cultivo mais resilientes às alterações climáticas. Por fim, alguns empregos podem ser eliminados sem substituição direta por serem inteiramente suprimidos ou amplamente reduzidos – como empregos relacionados a materiais de embalagem que podem ser proibidos e sua produção descontinuada ou quando os sistemas e infraestruturas de produção forem destruídos por fatores climáticos.

Nesse contexto, é importante garantir que os processos de transição para uma economia baseada em atividades econômicas de baixo carbono, envolvendo as dimensões de conservação e preservação ambiental, levem em consideração os impactos no mercado de trabalho e contribuam ativamente para corrigir os elevados níveis de iniquidade e desigualdade no país.

Este artigo se propôs a caracterizar os empregos verdes no Brasil e analisar sua evolução entre 2012 e 2022. Para tanto, primeiramente será definida uma nova tipologia de empregos verdes com base em uma classificação por atividade econômica. Em seguida, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua, analisam-se as características demográficas e socioeconômicas do mercado de trabalho, considerando a tipologia de emprego verde no Brasil. Para atingir esse objetivo, foi necessário realizar uma revisão da literatura sobre empregos verdes, de modo a analisarmos as principais diferenças conceituais e metodológicas. Até onde seja de nosso conhecimento, o artigo é o primeiro a analisar empregos verdes englobando todas as atividades econômicas de um ponto de vista multidimensional.

O trabalho está dividido em duas seções, além desta introdução e das conclusões. A seção 2 apresenta a metodologia adotada para a criação da tipologia de empregos verdes, neutros e ambientalmente sensíveis. Na seção 3, discutimos os principais resultados encontrados para os empregos verdes, incorporando a análise sobre informalidade, rendimentos, escolaridade, idade, cor/raça e gênero. Por fim, as conclusões discutem as políticas públicas necessárias em um contexto de transição para uma economia de baixo carbono e a criação de empregos verdes.

2 METODOLOGIA E DADOS

2.1 Proposta de classificação

A literatura compreende duas formas de analisar os empregos verdes no Brasil: mediante perfil ocupacional dos trabalhadores – realizado, por exemplo, por Caruso (2010) e Nonato e Maciente (2012); e por meio da natureza das atividades econômicas em que os trabalhadores estão inseridos – realizado, por exemplo, por Muçouçah (2009), Bakker e Young (2011) e Pereira Filho (2020). Sinteticamente, essa literatura busca analisar os empregos verdes pelas óticas do produto e do processo de produção.

As duas abordagens possuem limitações e se mostram complementares na medida em que podem ser integradas para uma visão ampla de como as ocupações são distribuídas entre os diferentes grupos de atividades econômicas, permitindo uma análise multidimensional das características do emprego nos setores. O Dieese (2022), por exemplo, fez um levantamento

desagregado das características de ocupações verdes e não verdes dentro dos setores verdes, utilizando como base a classificação apresentada por Caruso (2010) e Muçouçah (2009), respectivamente. No entanto, as classificações tanto por atividade quanto por ocupação possuem diferentes interpretações de como identificar os empregos verdes, o que torna o resultado dessa investigação altamente sensível a depender da definição utilizada.

Neste trabalho, utilizaremos os dados mais desagregados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para obter uma visão mais ampla de todos os setores econômicos brasileiros, enquadrando-os em uma classificação única de impactos ambientais. A partir disso, serão investigados aspectos gerais das atividades e dos postos de trabalho e características demográficas do trabalhador em cada grupo de classificação setorial.

Para definir a classificação a ser utilizada, foram avaliadas três propostas de seleção de atividades que geram empregos verdes com base na CNAE: i) a realizada por Muçouçah (2009) e publicada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), já direcionada para o Brasil; ii) a realizada pela Secretaria de Estatísticas Trabalhistas dos Estados Unidos (Bureau of Labor Statistics – BLS) para os Estados Unidos, com a compatibilização do Sistema de Classificação da Indústria Norte-Americana (North American Industry Classification System – NAICS) para a CNAE 2.0 realizada por Pereira Filho (2020); e iii) a realizada pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) para a União Europeia, com correspondência para a CNAE 2.0 realizada por Bakker e Young (2011).

Este estudo utilizou como base a classificação realizada pelo Eurostat para a União Europeia, com correspondência para a CNAE 2.0 realizada por Bakker e Young (2011). Esta classificação, bem como as outras analisadas, se limita, no entanto, à análise de atividades que possuem algum tipo de relação intrínseca com o meio ambiente, seja esta positiva ou negativa, excluindo a análise de uma ampla gama de atividades econômicas que não se encaixam dentro das definições utilizadas. A classificação agrupa 492 classes de um total de 673 presentes na estrutura da CNAE 2.0. Para uma análise ampla do mercado de trabalho, este levantamento buscou classificar o restante de todas as atividades do quarto nível da CNAE, que totalizaram 181 atividades.

A fim de limitar os critérios utilizados para esta ampliação da classificação, optou-se por agrupar as demais atividades por meio da “divisão” da CNAE (dois dígitos) e, quando possível, de forma setorial (um dígito), selecionando uma classificação mais genérica no intuito de obter uma visão ampla dos diferentes tipos de atividades. Os critérios adotados foram: i) o detalhamento das atividades de proteção ambiental classificadas pela Eurostat (*classification of environmental protection activities* – Cepa); e ii) um vetor de coeficientes de emissões ($\frac{CO_{2eq.}}{\text{Valor bruto da produção}}$) de Costa, Costa e Young (2023).

A classificação proposta divide as atividades econômicas em três grupos, descritos a seguir.⁷

- 1) Atividades relacionadas à proteção ambiental (verdes): este grupo engloba as atividades diretamente relacionadas à preservação da qualidade ambiental e as atividades limpas com potencial para esverdeamento de outros setores da economia. As atividades

7. A lista de atividades com as descrições pode ser vista em Moscon *et al.* (2024).

econômicas diretamente relacionadas à preservação da qualidade ambiental estão associadas à preservação ou restauração do ar, da água, do solo e da biodiversidade e, portanto, todos os empregos gerados por elas são considerados empregos verdes. Por sua vez, as atividades limpas com potencial para esverdeamento dos demais setores da economia são em geral mais amplas, como os setores de administração pública e educação. Neste caso, seriam considerados empregos verdes aqueles que desempenham funções relacionadas a assuntos ambientais, como atividades relacionadas à regulamentação ambiental, por exemplo. Tendo em vista a dificuldade de desagregação dos empregos de cada área de atuação dessas atividades e o fato de que elas não possuem impactos ambientais negativos significativos, todos os empregos das atividades deste grupo também foram considerados empregos verdes.

- 2) Atividades cujos impactos ambientais podem ser significativos e dependem da capacidade de gestão ambiental na produção (ambientalmente sensíveis): as atividades ambientalmente sensíveis reúnem setores de atividades poluentes. Sua criação na tipologia de empregos verdes justifica-se, além de em alguns casos serem alternativas menos danosas ambientalmente à sua não realização, pela sua contribuição nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) e pela utilização em larga escala de recursos naturais como matéria-prima. Neste grupo de classificação, para a identificação dos empregos verdes, deve ser feita uma análise intrassetorial dos empregos relacionados à proteção ambiental ou à mitigação dos impactos ambientais de cada atividade, o que está fora do escopo deste trabalho.
- 3) Atividades com baixo impacto ambiental e atividades limpas com baixo ou nenhum potencial para esverdeamento dos demais setores da economia (neutras): foi criada, por fim, uma categoria de atividades “neutras”, que incluiu a maior parte das atividades residuais da classificação. Essas são atividades com baixos impactos ambientais diretos ou atividades limpas sem grande potencial de esverdeamento da economia.

2.2 Escolha da base de dados e variáveis de interesse

A construção dessa nova metodologia para gerar a tipologia de empregos verdes teve por base a PNAD Contínua Trimestral para analisar o mercado de trabalho formal e informal. O estudo, no entanto, utiliza a CNAE Domiciliar 2.0 para segmentar as atividades econômicas, enquanto a classificação de empregos verdes foi realizada a partir da CNAE 2.0.⁸ Para tornar possível essa utilização, realizou-se uma compatibilização entre as duas classificações, com a elaboração de um tradutor.⁹ O período de análise é o quarto trimestre dos anos de 2012 e 2022, de forma a acompanhar a evolução do perfil do pessoal ocupado no trabalho principal (idade, escolaridade, cor/raça e sexo), assim como das características do posto de trabalho (rendimento e formalidade).

8. A CNAE Domiciliar 2.0 é uma classificação derivada da CNAE 2.0, mantendo-se idêntica à CNAE nos níveis mais agregados e reagrupando classes nos mais detalhados (IBGE, 2023).

9. A lista das atividades classificadas por Muçouah (2009), Pereira Filho (2020), Bakker e Young (2011) e Young *et al.* (2018) assim como a proposta de classificação e seus respectivos códigos CNAE 2.0 podem ser vistas em Moscon *et al.* (2024).

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A tabela 1 mostra a distribuição dos ocupados entre os três grupos de atividades da tipologia de empregos verdes. Em 2022, 59% dos ocupados estão no setor com atividades ambientalmente sensíveis, 24% em neutras e 17% em atividades verdes. A evolução entre 2012 e 2022 revela uma diminuição da participação dos ocupados nas atividades ambientalmente sensíveis, compensada principalmente pelo forte aumento nas atividades neutras. O percentual de ocupados em atividades verdes permaneceu praticamente inalterado.¹⁰

TABELA 1

Distribuição dos ocupados, rendimentos médios do trabalho e formalização por classificação (2012 e 2022)

Indicador	Ambientalmente sensível		Neutra		Verde	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Proporção de ocupados (%)	62,4	59,2	21,3	24,2	16,3	16,5
Formalidade dos ocupados ¹ (%)						
Formal	57,5	59,8	61,2	62,7	87,3	86,4
Informal – conta própria	21,7	21,4	10,9	13,4	3,3	4,5
Informal – empregador	1,7	1,6	0,8	0,7	0,2	0,1
Informal – sem carteira	14,4	14,8	26,8	22,7	8,9	8,8
Ocupado sem informação	4,7	2,5	0,3	0,4	0,3	0,2
Renda média ² (R\$)	2.386	2.419	2.693	2.961	3.651	3.824

Fonte: PNAD Contínua Trimestral. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O critério utilizado para definição de formalidade é a proteção social, medida pela contribuição para previdência social. Informal são trabalhadores e trabalhadoras que declararam não contribuir para previdência social.

² Rendimento médio habitualmente recebido no trabalho principal deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No que diz respeito à formalidade, os resultados mostraram grandes diferenças entre os grupos de classificação. As atividades verdes foram as que apresentaram o maior índice de formalidade, com 86% dos ocupados sendo formais em 2022, seguidas pelas atividades neutras, com 63%, e ambientalmente sensíveis, com 59%. Verificou-se, no entanto, uma diminuição da proporção de trabalhadores formais entre 2012 e 2022 nas atividades verdes, enquanto os outros grupos registraram crescimento. O aumento da informalidade foi puxado principalmente pelo crescimento do trabalho por conta própria sem contribuição para previdência social.

Por fim, a tabela 1 mostra que o rendimento médio dos ocupados em atividades verdes é de R\$ 3.824, em 2022, significativamente superior ao dos demais grupos de classificação. A disparidade entre os outros dois grupos foi um pouco menor – o setor de atividades neutras com um rendimento médio de cerca de R\$ 2.961 e o de ambientalmente sensíveis,

10. As taxas de crescimento anual do total de ocupados em atividades sensíveis, neutras e verdes foram, respectivamente, 0,4%, 2,6% e 1,2%.

R\$ 2.419. Verifica-se um crescimento de rendimento médio nos três grupos, sendo maior nas atividades neutras.

A tabela 2 mostra a idade e a escolaridade média dos ocupados por grupo de classificação entre 2012 e 2022. Observa-se que a idade média dos ocupados no setor verde é superior à dos trabalhadores dos outros grupos e aumentou em dois anos para todos os grupos. A maior escolaridade média também foi encontrada nas atividades verdes (treze anos de estudo), enquanto as atividades ambientalmente sensíveis mostraram a menor média. A escolaridade média, por sua vez, aumentou em cerca de um ano para os três grupos.

TABELA 2

Idade e escolaridade média, cor e gênero dos ocupados por classificação (2012 e 2022)

Indicador	Ambientalmente sensível		Neutra		Verde	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Idade média (anos)	37	39	37	39	39	41
Escolaridade média (anos de estudo completo)	9	10	11	12	12	13
Cor (%)						
Branços e amarelos	47	44	50	47	53	48
Pretos, pardos e indígenas	53	56	50	53	47	52
Gênero (%)						
Homem	71	69	32	33	47	48
Mulher	29	31	68	67	53	52

Fonte: PNAD Contínua Trimestral. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Em 2022, os ocupados em todos os grupos de classificação foram em sua maioria pessoas pretas, pardas e indígenas. Os três grupos aumentaram essa participação entre 2012 e 2022, porém, o aumento foi maior no setor verde. Apesar disso, o setor verde continua com a maior participação de brancos (48%) e o setor ambientalmente sensível com a menor (44%).

No que diz respeito ao gênero, as diferenças na distribuição dos ocupados por sexo são grandes entre os três grupos. Enquanto nas atividades neutras predominou a participação das mulheres (67% em 2022), as atividades ambientalmente sensíveis mostraram o resultado oposto (31%). As atividades verdes apresentaram uma distribuição mais igualitária entre homens e mulheres, com mulheres ocupando pouco mais da metade dos postos de trabalho (52%).

Os resultados encontrados estão em linha com o que foi apresentado por Young *et al.* (2018). Embora o país possua uma estrutura institucional para implementar uma transição para uma economia de baixo carbono, os empregos em atividades verdes representam 17% do total de ocupados e não mostraram sinais de crescimento no período analisado. O emprego neste grupo de atividades apresentou maior grau de formalidade e rendimento médio do trabalho e o perfil dos trabalhadores é de maior qualificação (maior escolaridade e idade média) que os outros

dois grupos. Também foi observada uma maior participação de pessoas brancas e de mulheres. Por sua vez, os ocupados nas atividades ambientalmente sensíveis, que representam 59% do total de ocupados, embora possuam potencial para geração de empregos verdes, apresentaram queda nos postos de trabalho da atividade de maior impacto ambiental (agricultura) e índices de baixa qualidade nas ocupações.

Este último ponto sugere que os postos de baixa e média qualificação devem ser os mais impactados à medida que essas atividades passem por uma transformação no sentido de uma maior descarbonização e/ou eficiência energética. Uma preocupação nesse sentido é se os trabalhadores terão as qualificações (*green skills*) e os meios necessários para adaptarem-se à transição para uma economia de baixo carbono. Ademais, a adoção de políticas industriais verdes no Brasil deve incluir mecanismos de ajustes sociais para os grupos e atividades mais impactadas na transição para uma economia de baixo carbono.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de *emprego verde* foi revitalizado em nível internacional em 2008, após o surgimento do chamado paradigma da economia verde, o qual se refere a um novo perfil ocupacional, baseado na gestão ambiental e na inovação sustentável. No entanto, a própria definição de empregos verdes ainda é heterogênea em sua classificação. A amplitude nas definições de emprego verde resulta em uma ausência de critérios unificados para classificar as diferentes atividades econômicas.

Este estudo contribui para esse debate ao apresentar uma nova proposta de classificação de empregos verdes, a partir da atividade econômica para o Brasil (CNAE), e ao analisar a evolução dos empregos verdes na economia brasileira de uma perspectiva multidimensional, a partir de dados da PNAD Contínua. A definição de emprego verde apresentada no estudo aponta para uma necessidade de maior debate, de mais estudos para a criação de uma padronização conceitual, bem como de uma maior quantidade de testes estatísticos. Isso também demandará, por parte do governo brasileiro, um maior diálogo com a academia para propor uma taxonomia de empregos verdes, como realizado recentemente para a descarbonização de setores da economia por meio de uma taxonomia sustentável (Brasil, 2023).

O estudo mostrou que a ocupação em atividades verdes representa 17% do total de ocupados e ficou praticamente estável ao longo do período (2012-2022). Além disso, apresentou, em média, maior qualidade visto tanto pela maior qualificação quanto pela maior formalização e rendimentos. As pessoas ocupadas em atividades ambientalmente sensíveis, no entanto, apresentaram mais baixa qualificação, formalização e rendimentos, colocando desafios em termos de geração de emprego e renda, sobretudo para as pessoas com mais baixa qualificação.

Por fim, também se mostra fundamental que a transição para uma economia de baixo carbono seja feita a partir de uma combinação de políticas públicas e privadas para retreinamento dos trabalhadores, principalmente os mais afetados pela transição estrutural (Caruso, 2010; OIT, 2017). Como apontado neste trabalho, essas mudanças devem impactar de maneira

desigual os diversos setores da economia, demandando políticas públicas para a criação de *green skills*. O estudo de *green skills* está além do escopo do trabalho, mas pode ser um desdobramento para estudos futuros a partir da classificação adotada de empregos verdes. As políticas industriais verdes devem levar em consideração esses impactos diferenciados em termos de ocupações nos três grupos analisados.

REFERÊNCIAS

ALAMI, I.; COPLEY, J.; MORAITIS, A. Hard truths about green industrial policy. **Project Syndicate**, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/industrial-policy-not-silver-bullet-by-ili-as-alam-i-et-al-2023-11>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BAKKER, L. B. de; YOUNG, C. E. F. Caracterização do emprego verde no Brasil. *In*: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 9., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262487231_Caracterizacao_do_Emprego_Verde_no_Brasil. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Taxonomia sustentável brasileira: plano de ação para consulta pública**. Brasília: MFAZ, set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/taxonomia-sustentavel-brasileira.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

CARUSO, L. A. C. **Skills for green jobs in Brazil**: unedited background country study. Genebra: ILO, 2010. Disponível em: https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994589113402676/41ILO_INST:41ILO_V2. Acesso em: 20 dez. 2022.

COSTA, K. V. da; COSTA, L.; YOUNG, C. E. F. Identifying the sources of structural changes of greenhouse emissions in Brazil: an input-output analysis from 2000 to 2020. *In*: PASQUALINO, R. *et al.* **Energy transition in Brazil: innovation, opportunities and risks**. Exeter: EEIST, 2023. p. 50-57. Disponível em: <https://eeist.co.uk/new-report-energy-transition-in-brazil-innovation-opportunities-and-risks/>.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Empregos verdes e sustentáveis no Brasil**. São Paulo: DIEESE, set. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2022/empregosVerdesSustentaveisBrasil092022/1.html>. Acesso em: 10 abr. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estrutura detalhada e notas explicativas da CNAE 2.0**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: https://concla.ibge.gov.br/images/concla/documentacao/CNAE20_NotasExplicativas.pdf. Acesso em: 1º dez. 2023.

MOSCON, L. M. *et al.* **Empregos verdes no Brasil: caracterização e aspectos socioeconômicos do mercado de trabalho entre 2012 e 2022**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2024. (Texto para Discussão, n. 004).

MUÇOUÇA, P. S. **Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos**. Brasília: OIT, 2009. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_229625/lang-pt/index.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

NONATO, F. J. A. P.; MACIENTE, A. N. A identificação de empregos verdes, ou com potencial verde, sob as óticas ocupacional e setorial no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 23, p. 57-66, dez. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5229>. Acesso em: 5 mar. 2023.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Trabalho e mudanças climáticas: a iniciativa verde. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 106., 2017, Genebra, Suíça. **Anais...** 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/publicacoes/WCMS_736479/lang--pt/index.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

PEREIRA FILHO, P. E. B. **Empregos verdes no Brasil**: uma análise via matriz insumo-produto. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-15072020-172914/pt-br.php>. Acesso em: 27 mar. 2023.

PNUMA – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Empregos verdes**: rumo ao Trabalho Decente em um mundo sustentável e com baixas emissões de carbono – resumo. Brasília: OIT, dez. 2009. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_229627/lang--pt/index.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

THE FALSE promise of green jobs. **The Economist**, 14 nov. 2023. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/11/14/the-false-promise-of-green-jobs>. Acesso em: 26 nov. 2023.

YOUNG, C. E. F. *et al.* **Skills for green jobs in Brazil**. Genebra: ILO, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40561495/Skills_for_Green_Jobs_in_Brazil. Acesso em: 10 jan. 2023.

O ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO POR REFUGIADOS E DEMAIS PESSOAS COM NECESSIDADE DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL¹

Nikolas de Camargo Pirani²
Paulo Sergio de Almeida³

1 ASPECTOS GERAIS

Este texto tem como objetivo apresentar algumas informações recentes da conjuntura laboral brasileira, referentes ao quarto trimestre de 2023, com foco no acesso ao mercado de trabalho formal por pessoas com necessidade de proteção internacional que estão residindo no país. Para isso, foram realizadas algumas tabulações mediante o uso dos registros administrativos do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged), divulgado mensalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), bem como por meio dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), divulgada anualmente, também, pelo MTE. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não pode ser considerada uma fonte de análises para essa finalidade, pois os microdados não possuem a nacionalidade – ou, idealmente, o *status* do documento – das pessoas entrevistadas.

Mas quem são as pessoas com necessidade de proteção internacional? A lei brasileira segue a Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e, também, a Declaração de Cartagena de 1984, que amplia a definição inicialmente prevista na convenção de 1951. Dessa forma, podem ser consideradas pessoas com necessidade de proteção internacional aquelas que: i) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontrem-se fora de seu país de nacionalidade e não possam ou não queiram acolher-se à proteção de tal país; ii) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes tiveram residência habitual, não possam ou não queiram regressar a ele em função das circunstâncias anteriores; e iii) em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos, são obrigadas a deixar o país de nacionalidade para buscar refúgio em outra nação.⁴

Pessoas em busca de refúgio têm direito a receber proteção em um lugar seguro. Contudo, a proteção internacional abrange mais do que a segurança física. Nesse sentido, indivíduos refugiados devem usufruir dos mesmos direitos e da mesma assistência básica, incluindo direitos econômicos e sociais, que são garantidos a quem reside legalmente no país de acolhida, sem discriminação. Importante enfatizar que nenhuma criança refugiada deve ser privada de ir à

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/nt2>

2. Oficial associado de economia do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) Brasil. *E-mail*: decamarg@unhcr.org.

3. Oficial de meios de vida e inclusão econômica do ACNUR Brasil. *E-mail*: almeidap@unhcr.org.

4. Para mais informações, acessar o *link*: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/perguntas-e-respostas/>.

escola. Ademais, pessoas refugiadas também têm responsabilidades e obrigações, entre elas a de respeitar as leis do país que as acolhe.⁵

De acordo com dados divulgados pela plataforma interativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP),⁶ ao final de 2023, o Brasil contava com mais de 710 mil pessoas, de 163 nacionalidades, com necessidade de proteção internacional. Desse total, 134 mil são reconhecidas como refugiadas; 70 mil são solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado; 505 mil são outras pessoas com necessidade de proteção internacional, predominantemente da Venezuela e do Haiti; e, por fim, dez são apátridas. Isso representa aproximadamente 0,3% do total da população no país. Ainda, de acordo com o MJSP, apenas em 2023 foram recebidas no Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) mais de 58 mil novas solicitações – provenientes de 150 países – de reconhecimento da condição de refugiado.

As principais nacionalidades dessas novas solicitações são: venezuelana (78,5%), haitiana (12%), cubana (2,7%), angolana (1,1%), afegã (0,8%) e síria (0,8%). Somente em 2023, o Conare reconheceu 77.193 pessoas refugiadas. Os homens corresponderam a 51,7% desse total, e as mulheres, a 47,6%, o que demonstra certo balanceamento entre os sexos. Além disso, 44,3% das pessoas reconhecidas como refugiadas eram crianças, adolescentes e jovens com até 18 anos de idade. Desse total, 73% das solicitações apreciadas pelo comitê foram registradas nas Unidades da Federação (UFs) que compõem a região Norte do Brasil. Em 2023, o estado de Roraima concentrou o maior volume de solicitações de refúgio (51,5%) apreciadas pelo Conare, seguido por Amazonas (14,2%) e São Paulo (7,5%).

O aumento no número de pessoas solicitantes da condição de refugiado não é uma exclusividade brasileira. Já faz alguns anos que os deslocamentos forçados se mantêm como uma tendência internacional crescente. Segundo a última versão do relatório Global Trends: Forced Displacement in 2023 (UNHCR, 2024), até o final de 2023, 117,3 milhões de pessoas em todo o mundo haviam sido forçadas a se deslocarem como resultado de perseguição, conflito, violência, violações de direitos ou eventos que perturbam gravemente a ordem pública. Estima-se que, em âmbito mundial, uma em cada 69 pessoas, ou 1,5% de toda a população global, foi deslocada de maneira forçada. Isso é quase o dobro da estimativa há uma década, que era de uma em cada 125 pessoas.

Dos 117,3 milhões, 43,4 milhões são refugiados, incluindo 5,9 milhões de pessoas em situações análogas à de refugiados; 5,8 milhões de outras pessoas com necessidade de proteção internacional, predominantemente da Venezuela; 6 milhões de refugiados palestinos; 6,9 milhões de solicitantes da condição de refugiado; e 68,3 milhões de deslocados internos devido a conflitos. Destes, 75% residem em países de baixa renda ou renda média, enquanto os países de renda alta recebem os demais 25%. Adicionalmente, 72% da população deslocada de maneira forçada, excluindo-se os deslocados internos, reside em países vizinhos aos seus Estados de origem.

5. Para mais informações, acessar o *link*: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/perguntas-e-respostas/>.

6. Mais informações podem ser acessadas em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTdmYzg5YmUtNGJhNS00OT11LWFkN-WYtMjZiMDcwMGY3OTI5IiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTUyNjQ0NDZlNC04YTBlLTUyNDNkMmFmODBiZSIsImMiOjE5>.

Quando observamos a evolução do fenômeno por continente ou região, verifica-se que isso, na última década, acentua-se sobremaneira nas Américas, que enfrentam uma escala sem precedentes de deslocamentos forçados e movimentos mistos, compostos por pessoas que fogem de conflitos, perseguições e violência e que se movem ao lado daqueles que escapam da pobreza, da falta de oportunidades e do impacto das alterações climáticas. O mesmo relatório aponta que a região acolhe 23 milhões de pessoas deslocadas de maneira forçada, um aumento de 1,5 milhão em relação a 2022. Ou seja, estima-se que uma em cada cinco pessoas deslocadas de maneira forçada no mundo se encontre nas Américas.

Trata-se, portanto, de um contexto de redefinição dos fluxos de deslocamentos internacionais, caracterizado por fluxos intrarregionais, como aqueles que hoje se observam no contexto latino-americano, com desdobramentos significativos para a elaboração e a gestão de políticas públicas dos países impactados por esses novos deslocamentos.

A maioria dos países latino-americanos tem demonstrado abertura para o acolhimento e a concessão de estatuto legal aos refugiados e residentes temporários. No entanto, a enorme dimensão de deslocados de maneira forçada significa que a resposta às suas necessidades humanitárias urgentes e que a provisão para a sua estadia prolongada podem sobrecarregar os recursos públicos dessas nações que os acolhem, a menos que consigam aproveitar o potencial para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento econômico, o que é um desafio. Destaca-se que isso só será possível através do fortalecimento da integração econômica e social dos refugiados e das demais pessoas deslocadas de maneira forçada.

A inclusão econômica e social pode permitir que esses indivíduos trabalhem em empregos produtivos, criem novas oportunidades de emprego como empresários, paguem impostos e, assim, contribuam para o sistema de seguridade social, o que abrirá o caminho para potencializar o desenvolvimento econômico local. No entanto, ainda é escasso o nosso conhecimento sobre as condições de vida de refugiados e demais pessoas deslocadas de maneira forçada nos países latino-americanos. Existem poucos estudos (Olivieri *et al.*, 2020; Graham *et al.*, 2020; Uscategui e Andrea, 2019) que analisam as condições do mercado de trabalho para esse grupo de pessoas.

Dessa forma, este texto tem o objetivo de apoiar o preenchimento dessa lacuna de informação e avaliar até que ponto os refugiados e as demais pessoas deslocadas de maneira forçada estão acessando o mercado de trabalho formal brasileiro, a fim de se aprofundar em como diferentes fatores econômicos e sociais aceleram ou dificultam o processo de integração. Outra contribuição deste artigo reside no fato de que, conforme será destacado no item seguinte a respeito do aparato legal, diferentemente de países onde estudos referentes ao tema têm se concentrado, como Colômbia, Peru e Equador, no Brasil as pessoas deslocadas de maneira forçada têm acesso universal a mercado de trabalho, educação, saúde e assistência social. Sendo assim, o Brasil serve como um estudo de caso adicional para ver se diferentes restrições legais podem levar a outros resultados.

2 APARATO LEGAL

O quadro jurídico do Brasil possui poucas ou mínimas restrições legais no acesso a serviços pelos deslocados de maneira forçada, em linha com Selee e Bolter (2020) e Mazza (2020), tendo em vista que o país obteve avanços importantes nas últimas décadas no que diz respeito à consolidação normativa da igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, conforme estabelecido no art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). No entanto, ainda pode ser um desafio para que refugiados e demais deslocados de maneira forçada consigam, de fato, acessar os serviços públicos e o mercado de trabalho nacional.

Desde a década de 1960, o Brasil é parte da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Após a promulgação da Lei nº 9.474/1997, consolidou um marco legal moderno e avançado de proteção às pessoas refugiadas, incorporando a definição ampliada de refúgio adotada em 1984 na Declaração de Cartagena e centrando-se no acesso a direitos econômicos e sociais, inclusive para solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado.

Em 2017, foi aprovada a nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, que mudou o paradigma da política migratória brasileira até então vigente. Passou do foco em segurança nacional para uma abordagem centrada no reconhecimento das pessoas migrantes como sujeitos de direitos e da migração como um direito inalienável. Em linha com esse viés, a nova lei previu uma série de princípios e garantias institucionais, como o estabelecimento do contraditório e da ampla defesa em todas as medidas compulsórias adotadas contra pessoas migrantes internacionais. Além disso, ampliou no ordenamento jurídico brasileiro as possibilidades de acesso à regularização migratória por meio de diferentes categorias de vistos e de autorizações de residência, inclusive em caráter humanitário. Desde sua promulgação, a lei também contribuiu para incentivar o fortalecimento das capacidades institucionais em política migratória, além de incluir o tema dos deslocamentos transnacionais na agenda da assistência social.

Mais recentemente o país firmou o Pacto Global sobre Refugiados, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 2018. Esse pacto estabelece um novo modelo abrangente de resposta aos refugiados, em que se prevê a ampliação da solidariedade internacional com os países de acolhida e engajamento mais amplo entre múltiplos atores (*whole of society approach*) no apoio às pessoas refugiadas, o que amplia o foco na autossuficiência desses indivíduos nos respectivos países.

Em 2018, em resposta ao fluxo crescente de refugiados e migrantes venezuelanos, o governo brasileiro estabeleceu uma operação de emergência humanitária chamada “Operação Acolhida”, instituída pela Lei nº 13.684/2018, que estabeleceu medidas de assistência emergencial para o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo provocado por crise humanitária.

Além disso, editou normas que preveem autorização de residência para nacionalidades específicas. Os haitianos, por exemplo, podem obter visto e/ou autorização de residência para fins de acolhida humanitária, além de venezuelanos, sírios e afegãos. Essas últimas três

nacionalidades têm acesso ainda ao procedimento de reconhecimento simplificado como refugiados no Conare.⁷

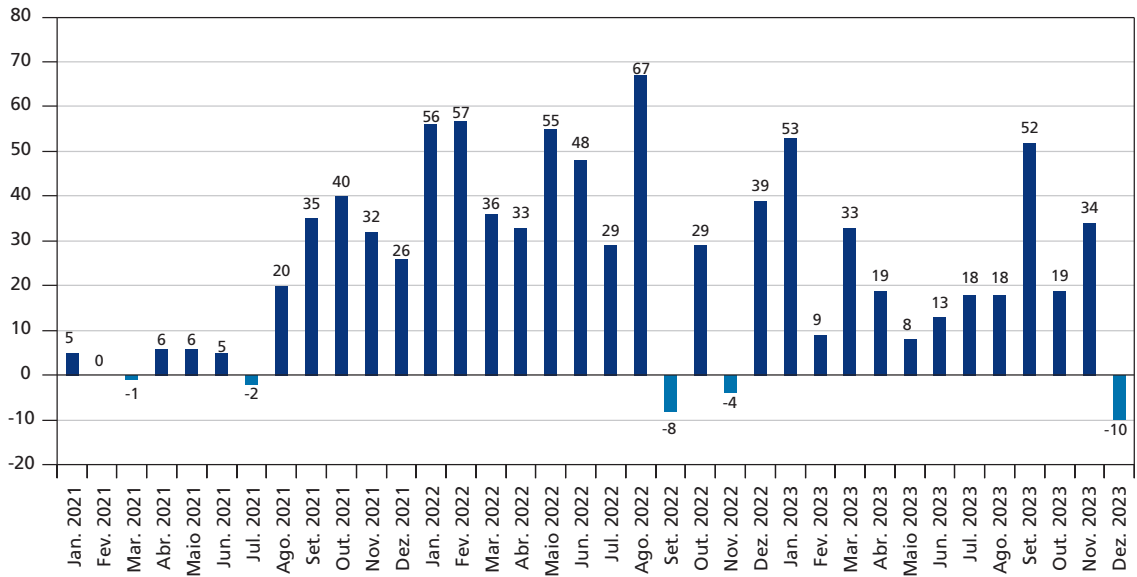
Nesse sentido, três nacionalidades serão apresentadas e analisadas no que tange à inserção no mercado de trabalho formal no país: i) afegãos; ii) haitianos; e iii) venezuelanos.

3 O ACESSO AO MERCADO FORMAL POR AFEGÃOS

O Brasil tem acolhido pessoas afegãs por meio do reconhecimento da condição de refugiado e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária. Além da proteção garantida pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, têm sido expedidas normas direcionadas especificamente ao acolhimento dessa população.⁸

Os afegãos que se encontram no Brasil, assim como as pessoas refugiadas de outras nacionalidades, possuem enorme potencial para contribuir com o desenvolvimento e a diversificação da economia local. Desde setembro de 2021 a dezembro de 2023, os dados do Caged registraram 2.590 admissões e 1.754 desligamentos de pessoas afegãs. Assim, o saldo total das movimentações desses refugiados no mercado de trabalho formal brasileiro, nesse período, é de 836 pessoas.

GRÁFICO 1
Saldo de pessoas afegãs no trabalho formal: por mês – Brasil (jan. 2021-dez. 2023)



Fonte: Caged/MTE.
Elaboração dos autores.

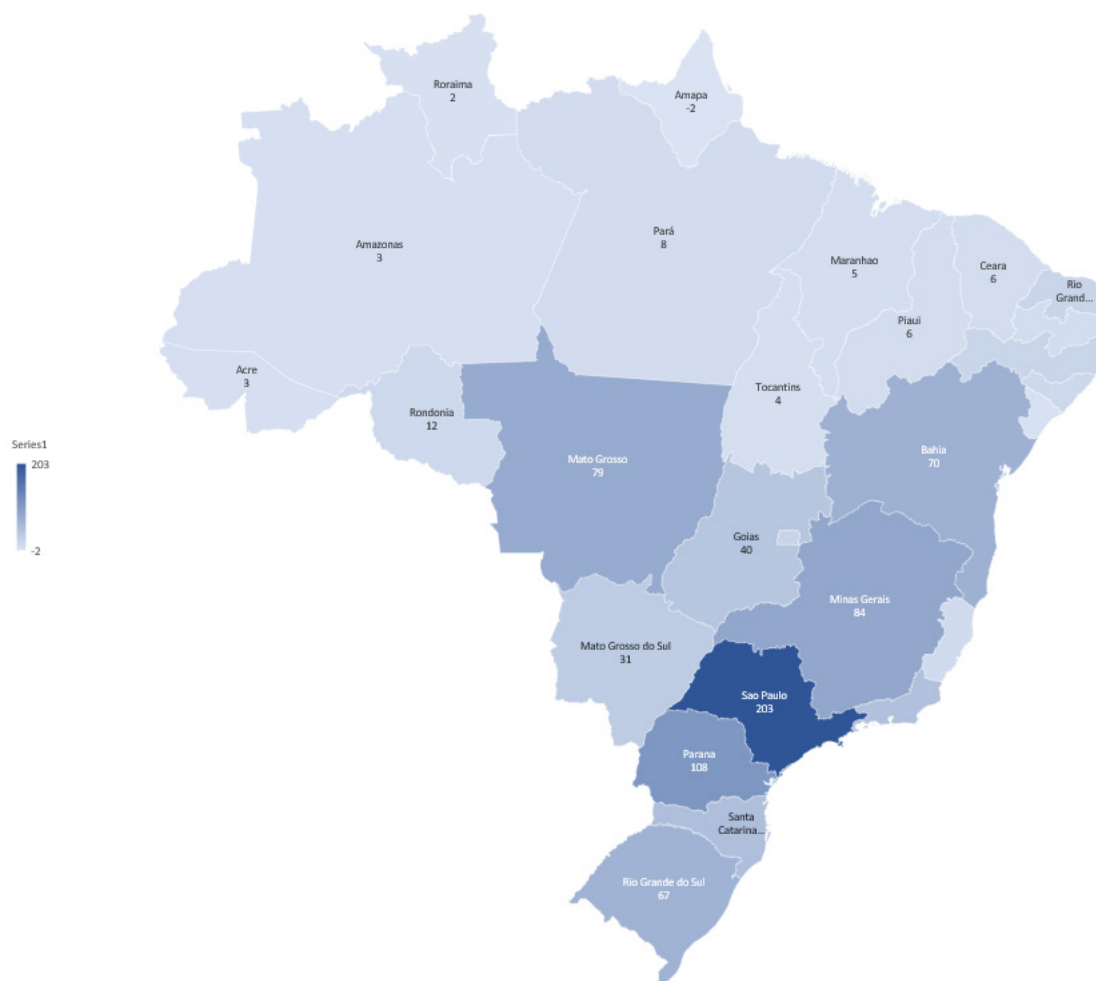
7. Mais informações podem ser acessadas em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/legislacao/outros-normativos-de-interesse-de-refugiados-e-imigrantes>.

8. Atualmente, está em vigência a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42, de 22 de setembro de 2023, que estabelece novas regras de concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária a nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de instabilidade institucional e de grave violação de direitos humanos no Afeganistão.

A ampla maioria dos contratados são adultos de 30 a 39 anos (28,8% do total) e homens (63,5% do total). O perfil educacional das admissões indica que 70,5% das pessoas concluíram o ensino médio e que, entre elas, 8% possuem ensino superior completo. Estas são as UFs com os maiores saldos de contratação: São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia.

FIGURA 1

Saldo de contratações de pessoas afegãs no trabalho formal até dezembro de 2023 – UFs



Fonte: Caged/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O salário médio das admissões no último mês foi de R\$ 1.905,40 e tende a aumentar à medida que se eleva o nível educacional. Ainda assim, é inferior ao salário médio das admissões no último mês (R\$ 2.026,33).⁹

9. Mais detalhes podem ser acessados em: bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php.

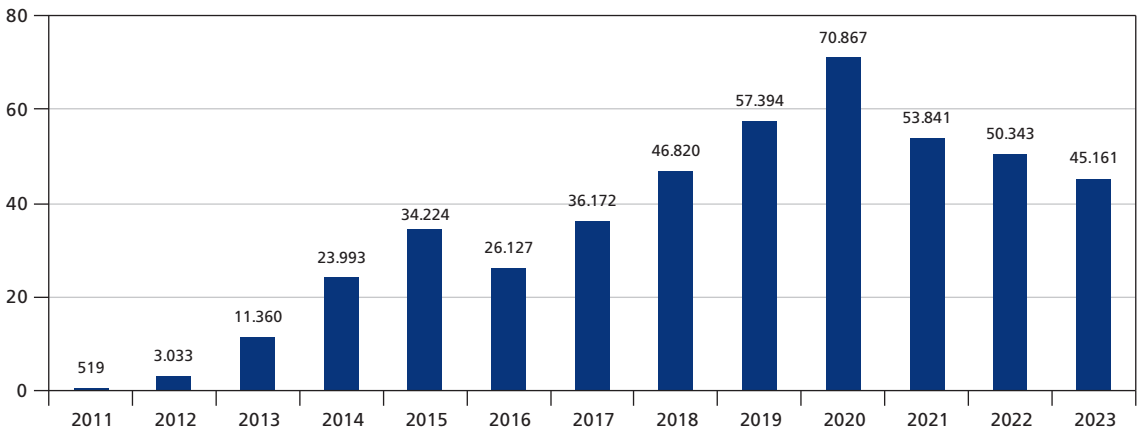
Por fim, as principais categorias ocupacionais do saldo de contratações são: i) alimentadores de linha de produção; ii) magarefes e afins; e iii) operadores do comércio em lojas e mercados.

4 O ACESSO AO MERCADO FORMAL POR HAITIANOS

O Brasil passou a acolher haitianos em maior número a partir de 2010, depois do forte terremoto que assolou aquele país e do agravamento das condições internas no Haiti. Tal acolhimento ocorreu por meio de sucessivas normas que autorizaram a expedição de vistos e residências de caráter humanitário.¹⁰ Os haitianos se inseriram no mercado de trabalho brasileiro, ocuparam vagas ociosas em diversos setores econômicos e trouxeram grande contribuição às economias locais e às comunidades onde vivem. No entanto, o número de haitianos no mercado de trabalho vem paulatinamente diminuindo. Esse fenômeno necessita ser mais bem compreendido em relação a seus determinantes e ao que acontece com as pessoas que deixam o mercado de trabalho formal.

Após a publicação de diversas resoluções, os dados da Rais e do Caged registraram um saldo de 44.642 haitianos empregados no país.

GRÁFICO 2
Estoque de pessoas haitianas no trabalho formal: por ano – Brasil (2011-2023)
(Em 1 mil)



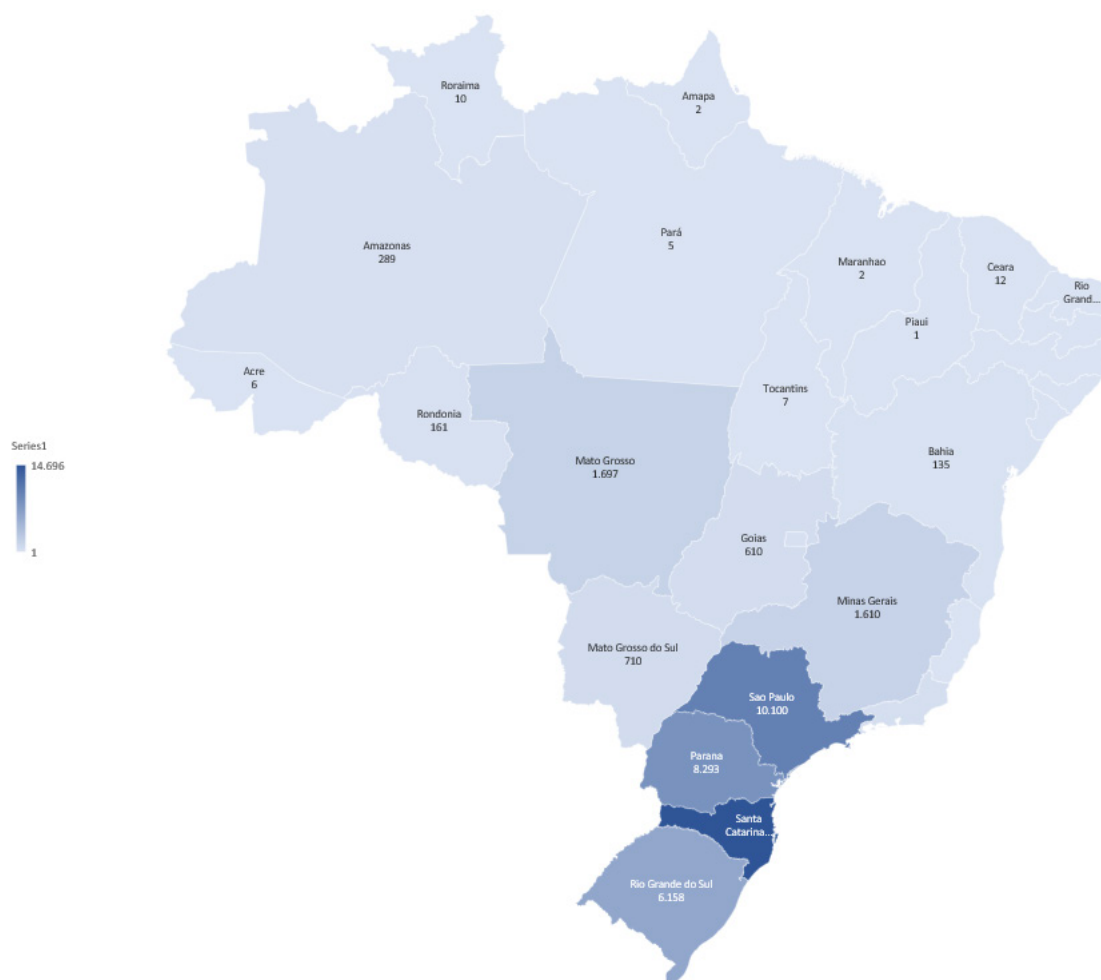
Fontes: Caged/MTE e Rais/MTE.
Elaboração dos autores.

10. O Brasil acolhe haitianos em razão do agravamento progressivo das condições internas naquele país. Sucessivas portarias dispuseram sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. Atualmente, essa política está disciplinada pela Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, de 30 de março de 2023, com validade até 31 de dezembro de 2024. Ademais, a Portaria nº 38, de 10 de abril de 2023, disciplina a concessão de autorização de residência prévia e a respectiva concessão de visto temporário para fins de reunião familiar a nacionais do Haiti com vínculos familiares no Brasil.

A ampla maioria dos contratados são adultos de 30 a 39 anos (40,7% do total) e homens (65,6% do total). O perfil educacional das admissões indica que 50,7% das pessoas concluíram o ensino médio e que, entre elas, 1,9% possui ensino superior completo. As UFs com os maiores saldos de contratações são: Santa Catarina, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso.

FIGURA 2

Saldo de contratações de pessoas haitianas no trabalho formal até dezembro de 2023 – UFs



Fontes: Caged/MTE e Rais/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O salário médio das admissões dos haitianos é de R\$ 1.932,40 e tende a aumentar à medida que se eleva o nível educacional. Ainda assim, é inferior ao salário médio das admissões no último mês (R\$ 2.026,33).¹¹

11. Mais detalhes podem ser acessados em: pdet.mte.gov.br/novo-caged.

Por fim, as principais categorias ocupacionais do saldo de contratações são: i) magafes e afins; ii) alimentadores de linhas de produção; e iii) trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações.

5 O ACESSO AO MERCADO FORMAL POR VENEZUELANOS

Ao chegar ao Brasil, pessoas venezuelanas podem solicitar o reconhecimento como refugiadas ou, desde março de 2017, o acesso à residência temporária estabelecida pelo governo federal, por meio de sucessivas normas, como via complementar à solicitação de refúgio. Em junho de 2019, o Conare reconheceu que a Venezuela enfrenta uma situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, o que permitiu simplificar e agilizar a análise dos pedidos de solicitantes da condição de refugiado no Brasil.¹²

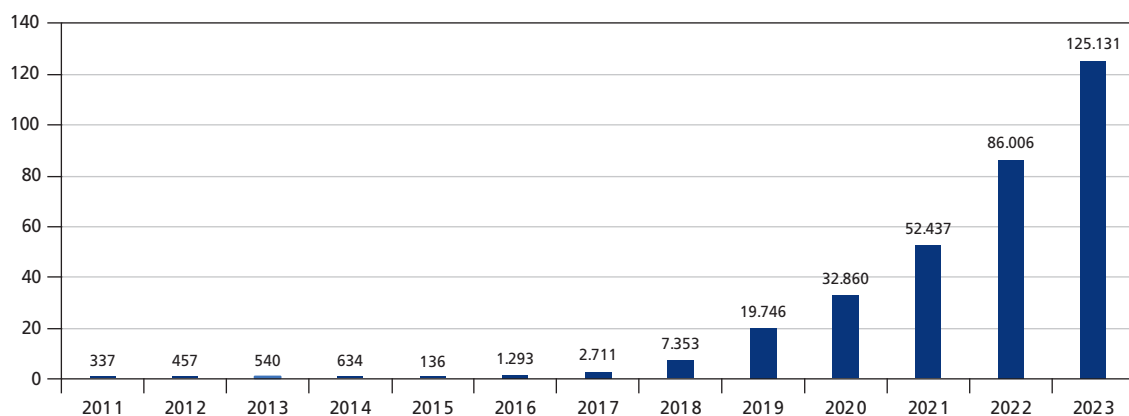
Os venezuelanos que se encontram no Brasil possuem enorme potencial de contribuição para o crescimento econômico do país, além do desenvolvimento e da diversificação da economia local. No Brasil, os diferentes níveis de governo têm fortalecido a construção de políticas públicas que promovem a inclusão socioeconômica das pessoas da Venezuela. Vale mencionar ainda a estratégia de interiorização¹³ da Operação Acolhida, que promove a realocação voluntária de pessoas venezuelanas desde o estado de Roraima, na fronteira com a Venezuela, até outras partes do país onde esses indivíduos podem alcançar melhores oportunidades de inclusão social e econômica.

Desde abril de 2017, os dados da Rais e do Caged registraram um saldo de 122.420 venezuelanos empregados no país.

GRÁFICO 3

Estoque de pessoas venezuelanas no trabalho formal: por ano – Brasil (2011-2023)

(Em 1 mil)



Fontes: Caged/MTE e Rais/MTE.

Elaboração dos autores.

12. Atualmente, está em vigor a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021.

13. Mais informações podem ser acessadas em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>.

FIGURA 3

Saldo de contratações de pessoas venezuelanas no trabalho formal até dezembro de 2023 – UFs



Fontes: Caged/MTE e Rais/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O salário médio das admissões é de R\$ 1.905,40 e tende a aumentar à medida que se eleva o nível educacional. Ainda assim, é inferior ao salário médio das admissões no último mês (R\$ 2.026,33).¹⁴

Por fim, as principais categorias ocupacionais do saldo de contratações são: i) alimentadores de linha de produção; ii) magarefes e afins; e iii) operadores do comércio em lojas e mercados.

14. Mais detalhes podem ser acessados em: pdet.mte.gov.br/novo-caged.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um número sem precedentes de pessoas com necessidade de proteção internacional tem se deslocado de maneira forçada por motivo de conflitos armados, perseguições, fome, pobreza, crises sociais e econômicas, bem como violações graves e generalizadas de seus direitos humanos. Esse fluxo, como demonstrado, costuma ser regional e fronteiriço. O Brasil hospedava, ao final de 2023, segundo dados do MJSP, mais de 710 mil pessoas com necessidade de proteção internacional, o que representa pouco mais de 0,3% da população total.

A literatura internacional sobre países de acolhida e outros contextos legais aponta para o fato de que essas pessoas, ao estarem protegidas nos países que as acolhem, buscam se inserir no mercado de trabalho e obter remuneração que seja compatível com o seu nível educacional em referência à comunidade de acolhida. Este artigo visa preencher a lacuna referente à dinâmica recente do mercado de trabalho formal no Brasil para as pessoas com necessidade de proteção internacional, tendo como referência os dados divulgados até o quarto trimestre de 2023. Para isso, fez-se uso dos registros administrativos mensais e anuais de emprego do MTE.

Apesar do crescimento de contratações do mercado formal – associado ao aumento de pessoas com necessidades de proteção internacional nos últimos anos, a saber, em 2023 –, o saldo de contratações no país foi de 1,473 milhão, o que é fruto de 23,275 milhões de admissões e 21,801 milhões de desligamentos. Desse saldo, 39.088 são venezuelanos; 5.172 são haitianos; e 266 são afegãos, o que representa 2,3% do saldo de contratações do país para 2023.

O presente estudo também reforça a visão de que, no país, embora as restrições legais sejam mínimas e as permissões para o trabalho sejam fáceis de obter, os refugiados e as demais pessoas com necessidade de proteção internacional ainda enfrentam enormes desafios para se integrarem, de maneira qualificada, ao mercado de trabalho formal.

Em artigo divulgado recentemente pela equipe do Banco Mundial e do ACNUR, os resultados indicam que refugiados são mais propensos a enfrentar rebaixamento ocupacional caracterizado por temporalidade, salários mais baixos e mais horas trabalhadas. Aponta que, no futuro, os esforços políticos podem ser voltados a facilitar o processo de verificação e validação de credenciais, diplomas, certificados e habilidades para diminuir o rebaixamento no mercado de trabalho, bem como para fortalecer programas de dispersão territorial, como a estratégia de interiorização da Operação Acolhida nos territórios que tenham maiores oportunidades de emprego. Outras medidas são desenvolver serviços de emprego e programas mais fortes de colocação no mercado de trabalho para incluir intermediação de vagas, treinamento de habilidades e idiomas; continuar a fornecer assistência informativa para emissões de documentos e matrículas em serviços e benefícios de educação, saúde e assistência social, de modo a informar os refugiados e os migrantes sobre seus direitos humanos básicos; e apoiar a integração local (Shamsuddin *et al.*, 2021).

Por fim, importante reforçar o fato de que é uma visão limitada do mercado de trabalho, por focar o contexto formal. Isso porque, no Brasil, a coleta de informações a respeito das

nacionalidades – via pesquisas domiciliares – ocorre somente quando da realização dos Censos Demográficos, o que possibilita compreender, de maneira mais espaçada e em determinados momentos no tempo, as principais características de acesso ao mercado de trabalho por essa população. O intervalo intercensitário, normalmente de dez anos, é um longo período sem que haja uma fotografia mais aprofundada da situação da população com necessidade de proteção internacional que reside no país. Isso não se refere apenas ao mercado de trabalho, mas também às demais esferas relacionadas à integração local. Para resolver esse problema, seria necessário garantir a inclusão dessa população, de maneira representativa, em pesquisas amostrais domiciliares ou mediante suplementos temáticos. Além disso, outro ponto que reforçaria uma melhor qualidade na coleta desses dados seria a inclusão e o uso das recomendações internacionais do Expert Group on Refugee, IDP and Statelessness Statistics (EGRIS).^{15,16}

Portanto, o fluxo de deslocados de maneira forçada, refugiados e pessoas com necessidade de proteção internacional deve ser considerado tanto como crise humanitária quanto como desafio ao desenvolvimento. Nesse cenário, a análise de dados e a elaboração de evidências buscam apoiar formuladores e gestores de políticas públicas; agências; programas e fundos de desenvolvimento; e trabalhadores humanitários a adaptarem e aprimorarem as respostas locais para fornecer maior inclusão econômica e social a essa população nas comunidades de acolhidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 5 out. 1988.

GRAHAM, J. *et al.* **From displacement to development**: how Colombia can transform Venezuelan displacement into shared growth. Center for Global Development, 2020.

MAZZA, J. **Venezuelan migrants under covid-19**: managing South America's pandemic amid a migration crisis. Washington: Wilson Center, dez. 2020. (Latin American Program Working Paper). Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Venezuelan%20Migrants%20Under%20COVID19_Managing%20South%20America%E2%80%99s%20Pandemic%20Amid%20a%20Migration%20Crisis.pdf.

OLIVIERI, S. *et al.* **Shoring up economic refugee**: Venezuelan migrants in the Ecuadoran labor market. The World Bank Group, jul. 2020. (Policy Research Working Paper Series, n. 9332).

SELEE, A.; BOLTER, J. **An uneven welcome**: Latin American and Caribbean responses to Venezuelan and Nicaraguan migration. Washington: Migration Policy Institute, 2020.

SHAMSUDDIN, M. *et al.* **Integration of Venezuelan refugees and migrants in Brazil**. The World Bank Group, mar. 2021. (Policy Research Working Paper Series, n. 9605).

15. Para mais informações, acessar: <https://egrisstats.org/activities/compiler-manual/>.

16. É um grupo formado por especialistas em estatísticas de refugiados, deslocados internos e apátridas.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends: forced displacement in 2023**. Copenhagen, Denmark: United Nations High Commissioner for Refugees, 2024. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>

USCATEGUI, R.; ANDREA, P. **Una oportunidad para todos: los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú**. The World Bank Group, 2019. v. 2.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SHAMSUDDIN, M. *et al.* **Economic and fiscal impacts of Venezuelan refugees and migrants in Brazil**. The World Bank Group, out. 2021. (Policy Research Working Paper Series, n. 9797).

SHAMSUDDIN, M. *et al.* **The labor market impacts of Venezuelan refugees and migrants in Brazil**. Institute of Labor Economics, 2022. (IZA Discussion Papers, n. 15384).

EVOLUÇÃO RECENTE DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA^{1,2}

Miguel Nathan Foguel³
Leo Veríssimo Fernandes⁴
Gabriela Carolina Rezende Padilha⁵

1 INTRODUÇÃO

Esta nota tem como objetivo analisar a evolução da taxa de participação brasileira entre 2012 e 2023, com um foco específico na dinâmica de queda durante a pandemia e na recuperação subsequente. A taxa de participação é definida como o percentual de pessoas na força de trabalho em relação à população em idade ativa (PIA), ou seja, acima de 14 anos. A força de trabalho, ou população economicamente ativa (PEA), é composta tanto pelos ocupados quanto pelos que procuram emprego. Portanto, movimentos que aumentam a ocupação ou o desemprego, mantendo a PIA estável, elevam a taxa de participação; enquanto aumentos na PIA, sem aumentos proporcionais na PEA, reduzem a taxa de participação

Em geral, é preferível que o aumento na taxa de participação seja impulsionado pelo aumento na ocupação, em vez do desemprego. O crescimento da taxa de participação derivado da criação de novos empregos geralmente indica um mercado de trabalho saudável e robusto. Por sua vez, um aumento na taxa de participação devido ao crescimento do desemprego pode sinalizar dificuldades no mercado de trabalho, onde mais pessoas buscam emprego sem sucesso. Portanto, analisar as fontes de variação na taxa de participação é fundamental para entender a saúde econômica e a dinâmica do mercado de trabalho em um dado período.

O gráfico 1 ilustra a evolução da taxa de participação, da taxa de ocupação (proporção de ocupados na PIA) e da taxa de desemprego no Brasil, utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2012 a 2023. Identificamos os impactos econômicos da pandemia principalmente a partir do primeiro trimestre de 2020, com queda significativa nos níveis de ocupação e participação. Este movimento contrasta com a situação no último trimestre de 2019, quando a participação estava próxima ao teto histórico.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/nt3>

2. Os autores agradecem as sugestões de aperfeiçoamento de Mário Magalhães.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: miguel.foguel@ipea.gov.br.

4. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: leo.fernandes@ipea.gov.br.

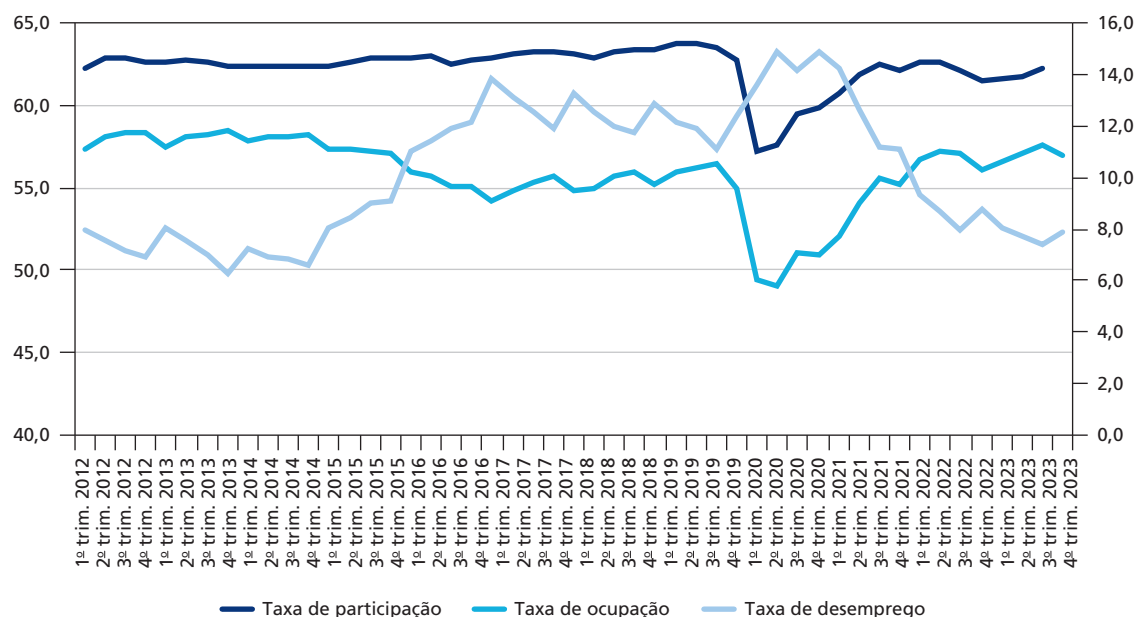
5. Pesquisadora bolsista do PNPD na Disoc/Ipea. *E-mail*: gabriela.padilha@ipea.gov.br.

Observamos uma queda brusca na taxa de participação e na taxa de ocupação, seguida por um período de estabilidade inicial e uma subsequente rápida recuperação, contemporânea ao relaxamento das restrições sanitárias, até atingir relativa estabilidade em níveis ainda inferiores aos dos pré-pandemia. A queda inicial pode ser explicada por dois movimentos: a transição da ocupação para a inatividade devido à contração econômica e a transição do desemprego para a inatividade, causada pela dificuldade de conseguir ou procurar emprego e pela perspectiva econômica desfavorável. Além de fatores estritamente econômicos, outros fatores adicionais explicam as mudanças na participação, como as recomendações sanitárias que dificultaram a procura de emprego, especialmente nos setores essenciais. Outro fator relevante foi o redesenho no sistema de transferências, implementado para permitir que as pessoas permanecessem em casa, aumentando tanto o valor quanto a cobertura dos benefícios.

GRÁFICO 1

Taxa de participação, taxa de ocupação e taxa de desemprego¹ no Brasil (2012-2023)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 jun. 2024.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A taxa de desemprego está representada no eixo secundário, para melhor visualização dos dados.

Apesar da recuperação da taxa de participação após o fim das restrições sanitárias, a taxa ainda se encontra cerca de 1,1 ponto percentual (p.p.) abaixo de sua média na década passada, o que representa aproximadamente 1,9 milhão de pessoas. Diante desse cenário, uma questão que surge é entender se essa recente redução na taxa de participação foi mais influenciada por variações na ocupação ou no desemprego; e como essas variações têm evoluído ao longo da série histórica brasileira disponível desde 2012, através dos dados da PNAD Contínua. A seção 3 deste artigo, portanto, é dedicada a investigar essa questão.

Outro ponto relevante é investigar se há alguma heterogeneidade nas mudanças na participação no mercado de trabalho. O gráfico 1 representa a dinâmica da PIA como um todo, mas essa é formada por diferentes grupos que encaram cenários econômicos distintos e que se depararam com dificuldades específicas durante a pandemia. Empregos de maior qualificação tendem a ser mais flexíveis à adaptação ao teletrabalho, enquanto a localização geográfica em regiões metropolitanas (RMs) impacta a implementação de medidas de isolamento social. Além disso, uma maior carga de trabalho doméstico e cuidado com os filhos levou a uma queda maior na participação feminina. A recuperação posterior também pode afetar esses grupos de forma diferente, reforçando ou revertendo as desigualdades observadas. Para testar essa hipótese, e analisar as tendências de longo prazo, desagregamos as taxas de participação em grupos sociais distintos e observamos sua evolução para o período coberto pelos dados, de 2012 a 2023.

O restante desta nota está estruturado da seguinte forma: a seção 2 desenvolve uma breve discussão bibliográfica abrangendo outros artigos que trataram de temas similares; a seção 3 apresenta a decomposição da taxa de participação entre componentes de ocupação e desemprego; a seção 4 analisa a desagregação das taxas de participação entre diferentes grupos demográficos; e a seção 5 apresenta as considerações finais do artigo.

2 DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA

Os impactos da pandemia sobre a força de trabalho são frequentemente abordados em artigos acadêmicos. No entanto, não encontramos trabalhos que realizem a desagregação específica apresentada neste estudo. A seguir, comentaremos alguns artigos que tratam do tema de forma mais geral. A revisão da literatura demonstrou que esse assunto é de interesse não apenas no Brasil, mas também nas principais economias mundiais.

Bauer *et al.* (2023), no artigo *Who's missing from the post-pandemic labor force?*, buscam explicar as variações na força de trabalho causadas pela pandemia, comparando o tamanho da força de trabalho no período de análise com o esperado antes da pandemia. Utilizando dados do Current Population Survey (CPS), os autores enfrentam desafios metodológicos, como a atualização dos pesos amostrais baseada no censo americano de 2020, que encontrou um aumento populacional significativo, refletido nos pesos amostrais a partir de 2022. Para contornar isso, utilizam a técnica denominada *backcasting* (projeção para trás) dos valores do censo até 2012.

A principal análise do artigo foca a variação da taxa de participação e do tamanho da PIA. A decomposição dessas variações considera mudanças na composição populacional (por raça, sexo e idade) e variações nas taxas de participação internas aos grupos. Os resultados mostram que a variação populacional, mantendo a participação intragrupo constante, geraria uma variação de -0,9% na taxa de participação, enquanto a variação da participação intragrupo, mantendo a população constante, não alteraria a taxa de participação relativa à observada em 2019. Isso indica que as mudanças populacionais explicam mais do que inteiramente a variação na taxa de participação nos Estados Unidos. Adicionalmente, o texto revela que a PIA tem 900 mil

pessoas a menos que o valor previsto, efeito principalmente causado por variações no tamanho da PIA, em comparação ao efeito da taxa de participação.

Para o caso brasileiro, temos uma série de artigos com autoria de Daniel Duque, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), que analisam o impacto das mudanças nas transferências de renda sobre a oferta de trabalho de diferentes grupos (Duque, 2023; 2024). A metodologia utiliza painéis geográficos, combinando características como RMs e Unidades Federativas. O foco principal é identificar regiões com maior cobertura de benefícios e transferências e observar como diferentes variáveis de interesse evoluem após mudanças no sistema de benefícios, como a criação do Auxílio Brasil e a ampliação do Bolsa Família.

Os artigos utilizam painéis geográficos e modelos de efeitos fixos para analisar o impacto específico das transferências sobre a participação. No artigo *Expansão do Auxílio Brasil gera empregos e reduz participação dos mais jovens*, Duque (2023) estima um modelo em qual a principal variável explicativa é o percentual da renda total advinda de transferências. O estudo encontra que, embora o efeito sobre a taxa de participação como um todo não seja significativo, há uma redução estaticamente significativa na participação dos jovens e um aumento na medida de empregos *per capita*, contrastando com o caso americano, em que os efeitos intragrupos são menores.

No artigo *Transferências reduzem taxa de participação, mas efeito se concentra em mulheres e jovens*, Duque (2024) confirma que as transferências de renda têm um efeito negativo na taxa de participação, concentrado em mulheres e jovens. Utilizando a mesma metodologia de painéis geográficos, o estudo sugere que as transferências aumentam os salários de reserva desses grupos, levando à redução na oferta de trabalho, em contraste com o caso americano, em que os efeitos intragrupos são pequenos e os homens adultos seguem uma tendência de longo prazo de queda na participação não alterada significativamente pela pandemia.

Em outro artigo recente publicado pelo Ibre/FGV, *Queda da taxa de participação se concentra entre pobres e menos escolarizados*, Luiz Guilherme Schymura de Oliveira analisa cenários contrafactuais para a taxa de desemprego, considerando o que aconteceria se a taxa de participação tivesse se mantido no valor médio de 2018-2019 e se a PIA tivesse mantido a taxa de crescimento observada no período pré-pandemia (Oliveira, 2023). Os resultados mostram que as taxas de desemprego seriam consideravelmente maiores, com a manutenção da taxa de participação isoladamente aumentando a taxa de desemprego em 2,6 p.p. Em consonância com os artigos anteriores, encontra-se que o efeito negativo da participação ocorreu principalmente entre os mais pobres e menos escolarizados, indicando a necessidade de políticas públicas específicas para esses grupos.

Por fim, o artigo *Desempenho recente do mercado de trabalho*, publicado pelo Ipea na Carta de Conjuntura nº 63, referente ao primeiro trimestre de 2024, analisa o desempenho recente do mercado de trabalho. Os dados mostram que a força de trabalho cresceu 1,8% no trimestre encerrado em abril de 2024, crescimento maior que o da PIA. A taxa de participação atingiu 62,4% em abril, acima dos 61,8% do ano anterior. O crescimento da população ocupada é

identificado como o único fator responsável pela queda do desemprego, causado pela expansão da ocupação em 2,8% (Lameiras, Fernandes e Padilha, 2024).

A principal contribuição original do artigo é a classificação das situações do mercado de trabalho via um diagrama de fases que compara as taxas de desemprego e participação com suas médias históricas. Uma taxa de desemprego baixa em relação à média histórica em consonância com uma taxa de participação alta sob o mesmo critério é considerada uma situação confortável, em que a geração de emprego é suficiente para absorver a expansão da força de trabalho. Por sua vez, uma situação com taxa de participação menor e taxa de desemprego mais elevada que suas médias históricas é classificada como desconfortável. Na situação atual, apesar do desemprego baixo, a taxa de participação ainda está abaixo da média histórica, configurando uma situação incerta. Vale ressaltar que parte da mudança na taxa de participação é causada por variações na composição da PIA, como o envelhecimento da população (Lameiras, Fernandes e Padilha, 2024).

A conclusão geral dos artigos mencionados é que os efeitos negativos na taxa de participação se concentram em grupos específicos (mulheres, jovens, trabalhadores de baixa qualificação), os quais, de modo geral, têm rendimentos mais baixos do que suas categorias de comparação. Fica como uma questão em aberto se as variações na participação são oriundas principalmente de mudanças na ocupação ou no desemprego.

3 DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO

3.1 Metodologia

Para investigar essa questão, portanto, realizamos uma decomposição da taxa de participação que apresentaremos nesta seção. Como mencionado anteriormente, a taxa de participação (TP) é definida como a razão entre a PEA e a PIA:

$$TP = \frac{PEA}{PIA} \quad (1)$$

Multiplicando a equação (1) tanto no numerador quanto no denominador pelo número de ocupados (ocup), temos:

$$TP = \frac{PEA}{PIA} \times \left(\frac{ocup}{ocup} \right) = \frac{PEA}{ocup} \times \frac{ocup}{PIA} \quad (2)$$

A taxa de ocupação (TO) é definida pelo percentual de ocupados como proporção da PIA ($\frac{ocup}{PIA}$). A taxa de desemprego (TD), por sua vez, é igual ao número de desocupados (desocup) como proporção da PEA ($\frac{desocup}{PEA}$). Por construção lógica, o número de ocupados como proporção da PEA pode ser expresso como $(1 - \text{taxa de desemprego})$. Substituindo essas definições na equação (2), temos:

$$TP = \frac{PEA}{ocup} \times \frac{ocup}{PIA} = \frac{1}{(1 - TD)} \times TO = \frac{TO}{(1 - TD)} \quad (3)$$

Aplicando o logaritmo natural na equação (3), obtemos uma expressão linearizada:

$$\ln(TP) = \ln(TO) - \ln(1 - TD) \quad (4)$$

Com base na equação (4), calculamos as variações interanuais da taxa de participação para todos os trimestres (t) de 2013 a 2023:

$$\ln(TP)_t - \ln(TP)_{t-4} = [\ln(TO)_t - \ln(TO)_{t-4}] - [\ln(1 - TD)_t - \ln(1 - TD)_{t-4}] \quad (5)$$

$$\Delta \ln(TP) = \Delta \ln(TO) - \Delta \ln(1 - TD) \quad (6)$$

Para melhorar a interpretação dos dados, incorporamos o sinal negativo da equação na frente do componente do gráfico correspondente a $\Delta \ln(1 - TD)$, que chamamos de *variação da taxa de desemprego*. Assim, no caso de um aumento na taxa de desemprego, $(1 - TD)$ diminuirá e, conseqüentemente, $\Delta \ln(1 - TD)$ será negativo. No entanto, ao incorporar o sinal negativo na frente, isto é, $-\Delta \ln(1 - TD)$, o movimento se tornará positivo. Portanto, o componente do gráfico que estamos chamando de *variação da taxa de desemprego* varia na mesma direção que o movimento da própria taxa de desemprego.

Dessa forma, a variação da taxa de participação corresponde exatamente à soma da variação da taxa de ocupação com o que denominamos *variação da taxa de desemprego*:

$$\underbrace{\Delta \ln(TP)}_{\text{variação da taxa de participação}} = \underbrace{\Delta \ln(TO)}_{\text{variação da taxa de ocupação}} + \underbrace{(-\Delta \ln(1 - TD))}_{\text{"variação da taxa de desemprego"}} \quad (7)$$

3.2 Resultados

O resultado da decomposição pode ser observado no gráfico 2, que registra as variações interanuais das taxas de participação, ocupação e desemprego, entre 2013 a 2023. O gráfico 2 mostra que, durante grande parte do período pré-pandemia (2013-2019), as pequenas variações na taxa de ocupação e na taxa de desemprego se compensam, fazendo com que a taxa de participação se mantenha relativamente estável.

Destacam-se apenas três momentos de variações interanuais positivas da taxa de participação: 2015, 2017 e 2019. Em 2015, a crise econômica provocou grandes aumentos na taxa de desemprego e quedas na taxa de ocupação, mas como o aumento do desemprego foi maior que a queda na ocupação, a taxa de participação variou positivamente. Essas variações positivas na taxa de desemprego e negativas na taxa de ocupação permanecem em 2016, mas passam a se compensar, levando à estabilidade da taxa de participação em relação ao ano anterior. Já no final de 2017 e ao longo de 2019, o aumento da taxa de participação é puxado pelo componente da ocupação.

O gráfico 2 também mostra que a pandemia de covid-19 (2020) resultou em uma queda acentuada na taxa de ocupação em termos interanuais, resultando em uma redução significativa na taxa de participação, que só não foi maior porque foi acompanhada pelo aumento no desemprego. A partir de 2021, a forte recuperação da ocupação se torna o principal fator que contribui para o aumento da taxa de participação. Retorna-se ao padrão de 2019, mas dessa vez com intensidade maior, em que a ocupação puxa a participação para cima, mesmo

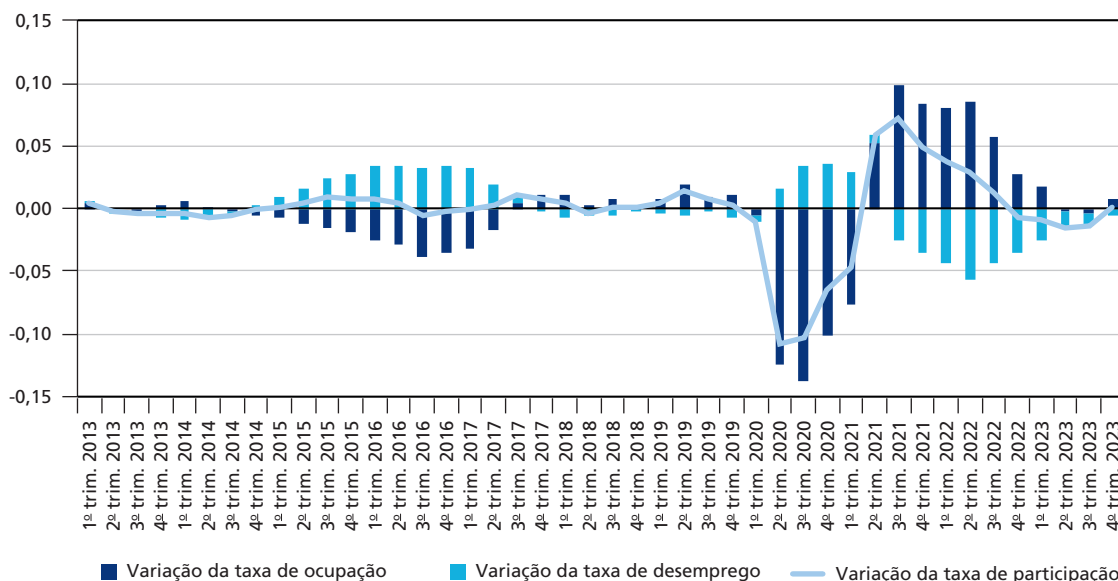
com fortes quedas no desemprego, já que os movimentos na ocupação são tão grandes que superam os movimentos no desemprego. Esse cenário se mantém para a maior parte de 2022.

A partir do quarto trimestre de 2022, contudo, a queda na taxa de desemprego em relação ao mesmo trimestre do ano anterior passa a ser maior que o aumento da taxa de ocupação no mesmo período, fazendo com que a taxa de participação caia, e isso também ocorre no primeiro trimestre de 2023. Nos dois trimestres seguintes, a ocupação retrai um pouco, e esse movimento, associado à queda do desemprego, mantém o processo de queda da participação. Isso só é revertido no último trimestre de 2023, em que os movimentos da ocupação e desemprego parecem se compensar novamente, e a taxa de participação se mantém estável em relação ao ano anterior.

GRÁFICO 2

Decomposição das variações interanuais da taxa de participação (2013-2023)

(Em p.p.)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 jun. 2024.

Elaboração dos autores.

Em suma, até o início da pandemia, observa-se uma relativa estabilidade na taxa de participação, com movimentos de compensação entre as taxas de ocupação e de desemprego, mesmo durante o período da grande recessão entre 2015 e 2016. Esse cenário é bruscamente interrompido com o início da pandemia, com queda significativa da taxa de participação puxada pela redução acentuada da taxa de ocupação até o último trimestre de 2020. A partir disso, há uma reversão expressiva da taxa de participação, cujo aumento foi liderado pela recuperação da ocupação. Desde o fim de 2022, no entanto, observa-se uma redução interanual moderada da taxa de participação, que tem sido puxada pela queda na taxa de desemprego.

4 DESAGREGAÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO

Como mencionado anteriormente, uma questão importante é entender se a queda na taxa de participação ocorreu de forma heterogênea entre os diferentes grupos demográficos, mantendo ou alterando desigualdades pré-existentes antes da pandemia. Os gráficos 3 e 4, portanto, mostram a evolução da taxa de participação desagregada por diferentes recortes de interesse entre 2012 e 2023. Contudo, dado que a taxa de participação em 2019 estava, em média, mais alta do que em outros períodos anteriores à pandemia, pode não ser coerente utilizá-la como referência de comparação. Para complementar a análise dos gráficos, elaboramos a tabela 1, que compara a média da taxa de participação no período pré-pandemia como um todo (2012-2019) com a média de 2023, destacando as diferenças absolutas e relativas entre os dois períodos.

Analisando os gráficos 3 e 4, observa-se, em praticamente todos os recortes analisados, um movimento generalizado de queda forte na taxa de participação durante a pandemia, seguido de uma recuperação que não atinge os níveis observados na pré-pandemia. Apenas três grupos apresentaram crescimento, tanto em termos absolutos quanto relativos, na média de 2023 em comparação à média de 2012-2019 (tabela 1): a região Centro-Oeste, o conjunto de pessoas que possui nível superior completo, e o conjunto de pessoas que não são consideradas chefes no domicílio. No entanto, a magnitude desse movimento de queda na taxa de participação não foi uniforme, afetando alguns grupos mais do que outros.

Regionalmente, o gráfico 3B mostra que o Centro-Oeste, com a maior taxa de participação do país no período pré-pandemia, manteve essa posição no pós-pandemia, sendo a única região com crescimento tanto em termos absolutos (0,7 p.p.) quanto relativos (1,1%) ao comparar a média de 2023 com a média de 2012-2019 (tabela 1). Em contrapartida, o Norte e, especialmente, o Nordeste foram as regiões que mais sofreram perdas na participação. Esse movimento contribuiu no sentido de aumentar a desigualdade regional, tendo em vista que o Norte e o Nordeste têm as menores taxas de participação do país, abaixo de 60%.

No que se refere ao gênero (gráfico 3C e tabela 1), observa-se que a queda na taxa de participação foi maior para os homens (-2 p.p. e -2,7%) do que para as mulheres (-0,2 p.p. e -0,4%), embora a taxa de participação feminina ainda seja cerca de dois terços da masculina.

Quanto à raça (gráfico 3D), ambos os grupos tiveram quedas na taxa de participação, mas a queda foi maior para brancos e amarelos em comparação aos pretos, pardos e indígenas na média de 2023 em relação à média de 2012-2019 (tabela 1).

Em relação à faixa etária, os grupos de 40 anos ou mais e jovens de 18 anos a 24 anos tiveram as maiores quedas absolutas e relativas na taxa de participação (tabela 1). Para os jovens, isso pode se dever à vulnerabilidade no primeiro emprego e/ou à entrada tardia no mercado de trabalho, possivelmente por estarem se dedicando mais aos estudos. Estudos adicionais são necessários para investigar essa tendência, contudo.

Na análise por nível de escolaridade, os grupos de baixa escolaridade (até ensino fundamental incompleto e completo) apresentaram as maiores quedas na taxa de participação dentre todos

os grupos analisados na tabela 1.⁶ Destaca-se negativamente a queda significativa de 6,5 p.p. em termos absolutos e 13,7% em termos relativos para o grupo com ensino fundamental incompleto, e de 7 p.p. e 11,8% para o grupo com ensino fundamental completo (tabela 1).

É importante assinalar que a queda da participação dos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto vem ocorrendo desde 2012, e agora esse grupo possui a menor taxa de participação da série histórica, com uma média de 40,8%. Por sua vez, o grupo com ensino fundamental completo, que até 2018 estava à frente do grupo com ensino médio incompleto, passou a ter a segunda menor taxa de participação a partir desse momento e se manteve assim no pós-pandemia. Por outro lado, o único grupo que apresentou aumento na taxa de participação foi o de pessoas com ensino superior completo, sugerindo maiores oportunidades de trabalho remoto ou em setores menos afetados pela pandemia.

Outro aspecto que chama bastante atenção na tabela 1 está ligado aos dados referentes à condição no domicílio. Nota-se uma forte queda, tanto em termos brutos quanto relativos, na taxa de participação das pessoas consideradas chefes de família,⁷ concomitante ao crescimento da participação dos outros moradores no domicílio (considerados aqui como não chefes de família) na comparação das médias nos períodos pré-pandemia e pós-pandemia. A aproximação entre os dois grupos é um processo que vem ocorrendo desde 2015 e que se intensificou a partir de 2021, conforme mostra o gráfico 4C.

Uma possível hipótese para esse movimento é a recente mudança na composição dos grupos demográficos, decorrente do aumento do número de mulheres que se autodeclararam chefes de família na última década. Em 2012, o percentual de mulheres que se declaravam chefes de família na PNAD Contínua era de 35,7%; mas, em 2023, esse indicador passou a ser de 51,7%, superando o total de homens nessa condição (Monteiro, 2024). Esse fenômeno reflete diversas mudanças recentes nos arranjos familiares, como o aumento do número de mães solo – que, em sua maioria, vivem em domicílios monoparentais compostos apenas por elas e seu(s) filho(s) (Feijó, 2023).⁸ Sem morar com parentes ou agregados que poderiam dividir as responsabilidades de cuidado, essas mães enfrentam desafios significativos para se inserirem no mercado de trabalho, o que poderia explicar a redução da taxa de participação dos chefes de família.

Por fim, a tabela 1 revela que as regiões não metropolitanas sofreram uma queda comparativamente maior na taxa de participação do que as RMs na média pós-pandemia em relação à média do período pré-pandemia. O gráfico 4D mostra que, entre 2012 e 2014, havia uma tendência de convergência entre os grupos; mas, a partir de 2015, a participação nas RMs

6. Essa observação também foi identificada em Oliveira (2023).

7. É importante esclarecer que o termo *chefe de família* utilizado neste texto é sinônimo do termo *pessoa responsável pelo domicílio* utilizado pelo IBGE. De acordo com a definição do IBGE, a pessoa responsável pelo domicílio é aquela que é considerada assim pelos demais moradores; no caso de haver mais de uma pessoa, é a que dentre as pessoas responsáveis foi “escolhida pelos moradores para constar como tal para que seja estabelecida a relação de parentesco ou convivência no domicílio” (IBGE, 2024, p. 13). Portanto, o conceito não está limitado à capacidade financeira do indivíduo em questão.

8. Segundo estimativas de Feijó (2023) a partir dos dados da PNAD Contínua, no quarto trimestre de 2022, dentre todas as mães solo entre 15 anos e 60 anos, 29,4% estavam fora da força de trabalho. Considerando somente as que possuem filhos pequenos, eram 32,4%. Para mães solo de crianças pequenas e autodeclaradas negras a situação é ainda pior, em que 34,6% delas estava fora da força de trabalho na semana de referência.

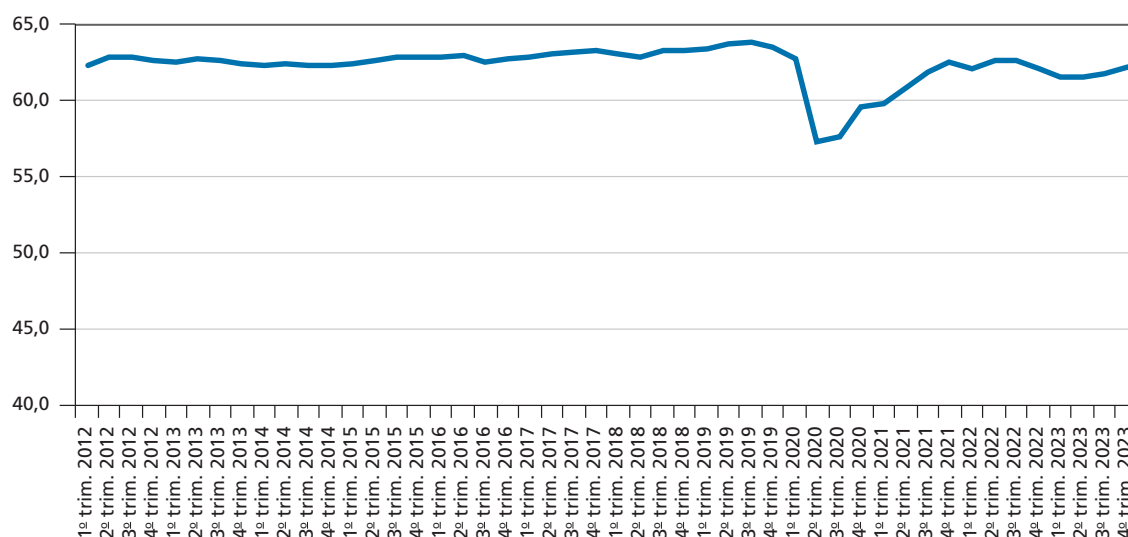
cresceu, ampliando a diferença. Na pandemia, a diferença até chegou a diminuir, mas a recuperação no período de pós-pandemia manteve uma diferença de 5 p.p. entre as médias de 2023.

GRÁFICO 3

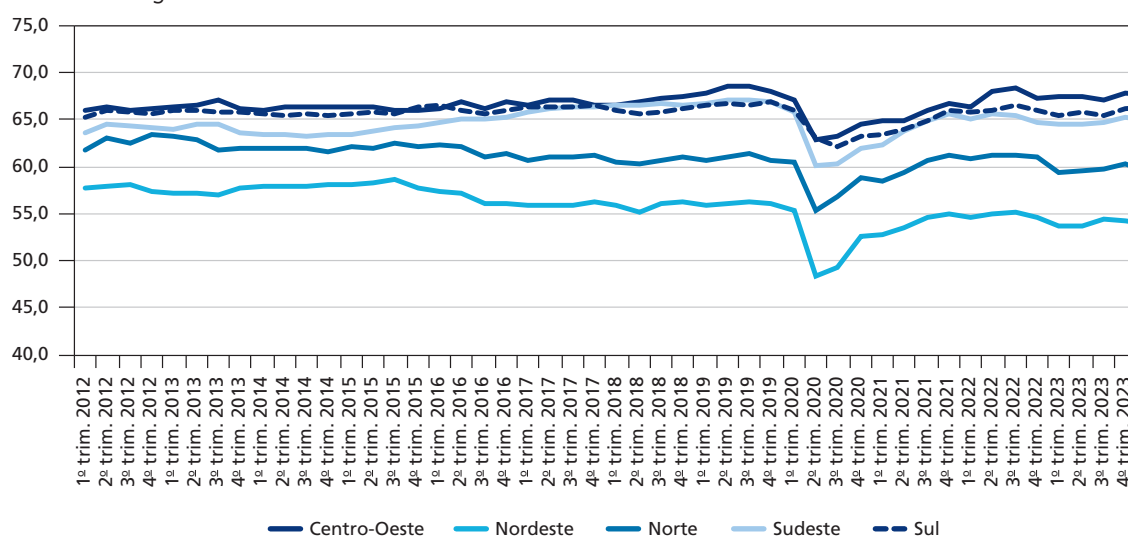
Taxa de participação desagregada por recortes: Brasil, regiões, sexo e cor (2012-2023)

(Em %)

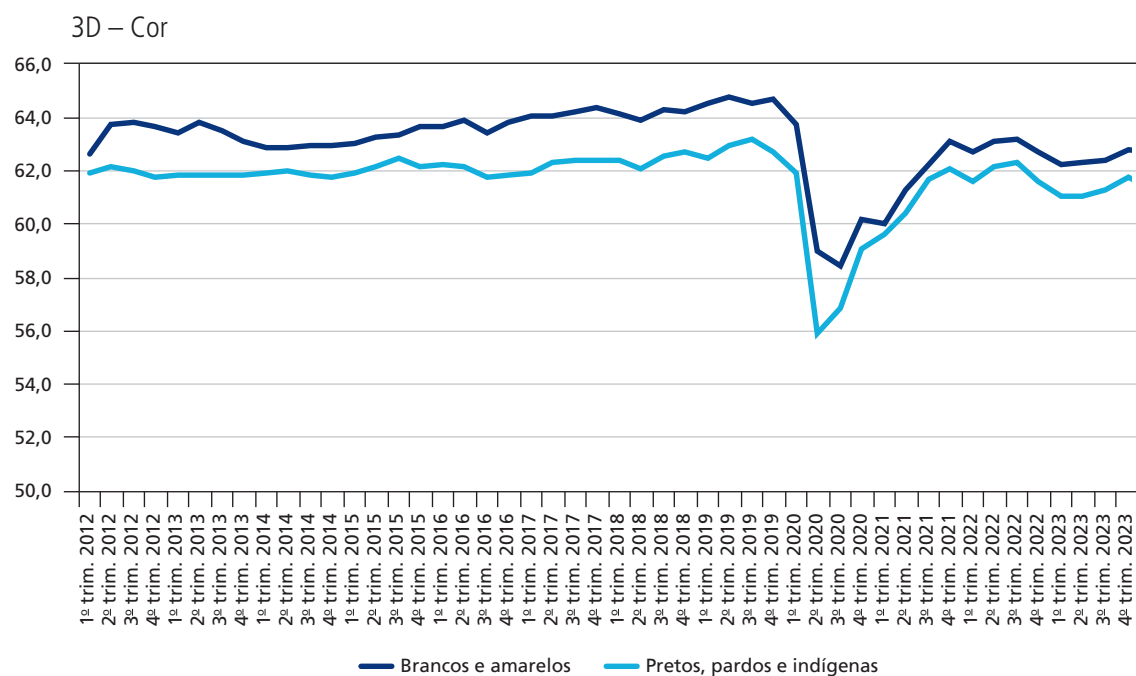
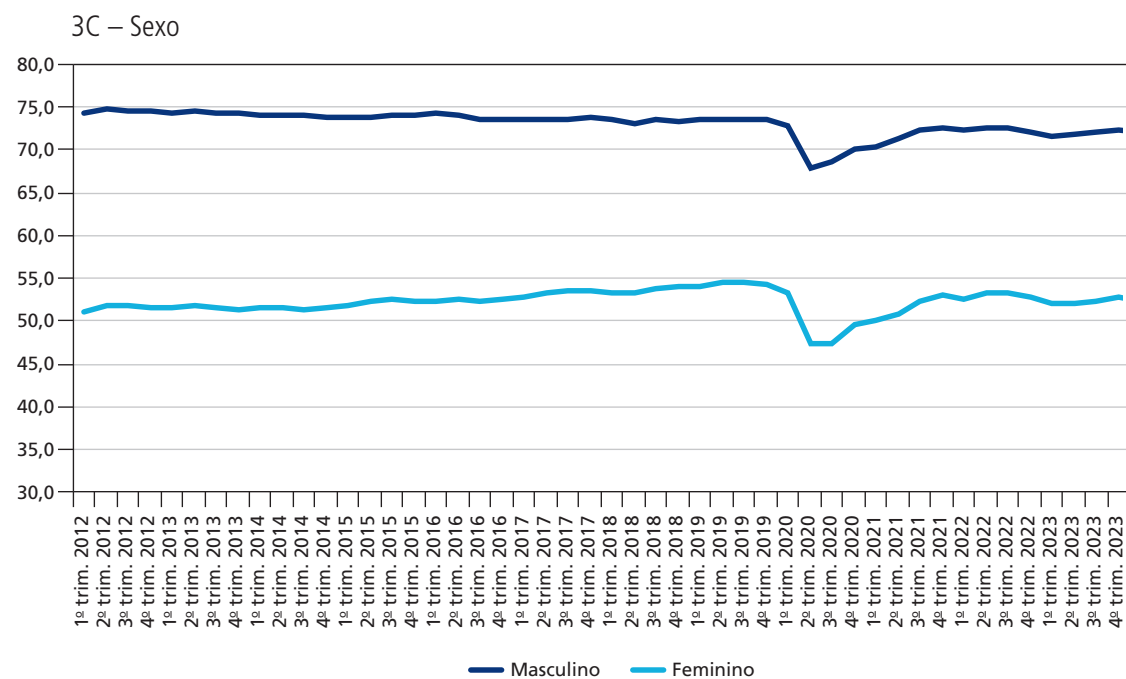
3A – Brasil



3B – Regiões



Evolução recente da taxa de participação brasileira



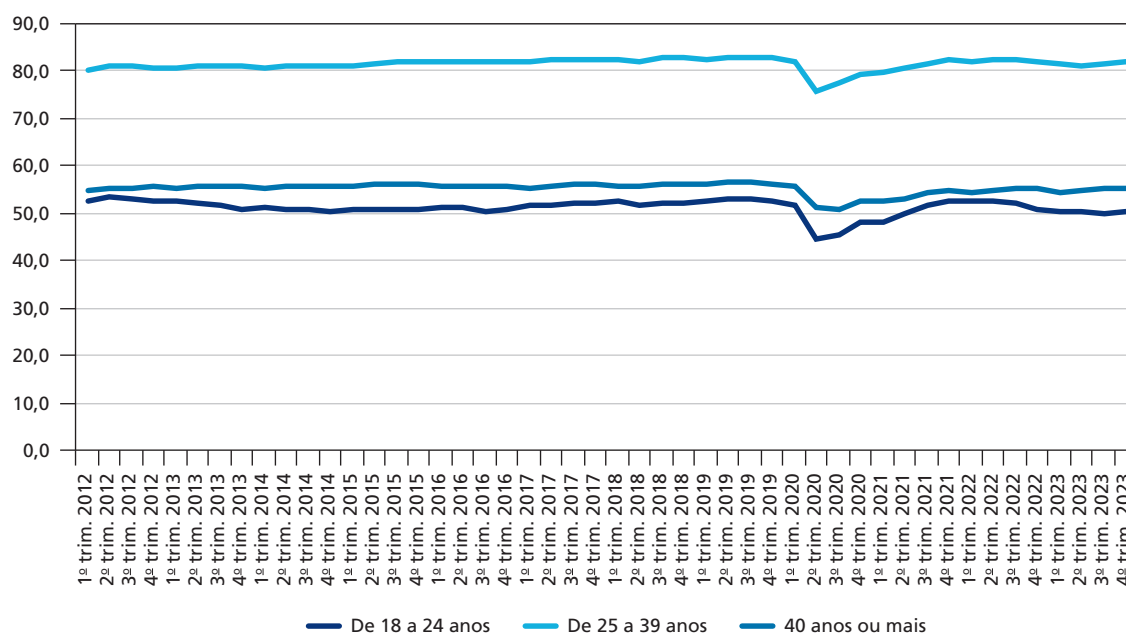
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 jun. 2024.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

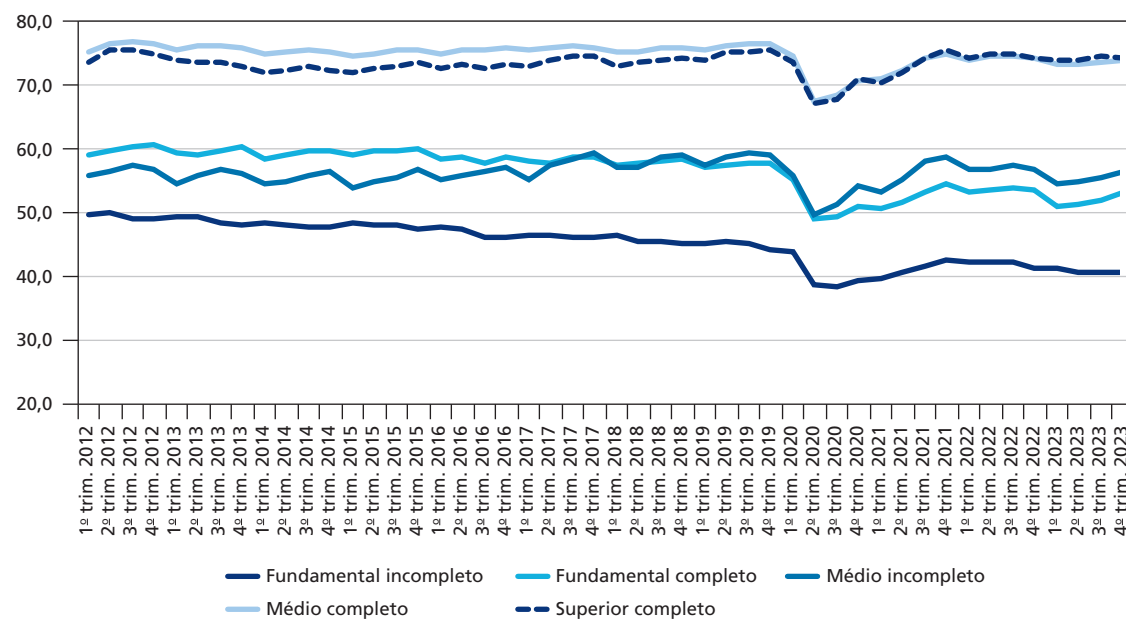
Taxa de participação desagregada por recortes: idade, nível de escolaridade, condição no domicílio e se mora em RM (2012-2023)

(Em %)

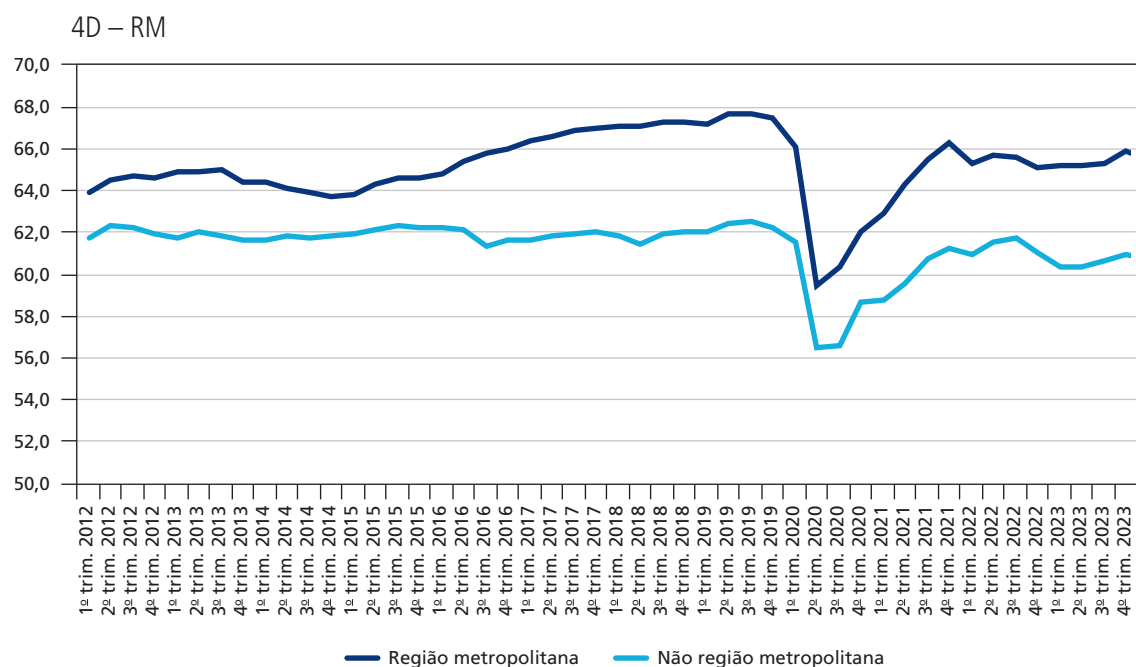
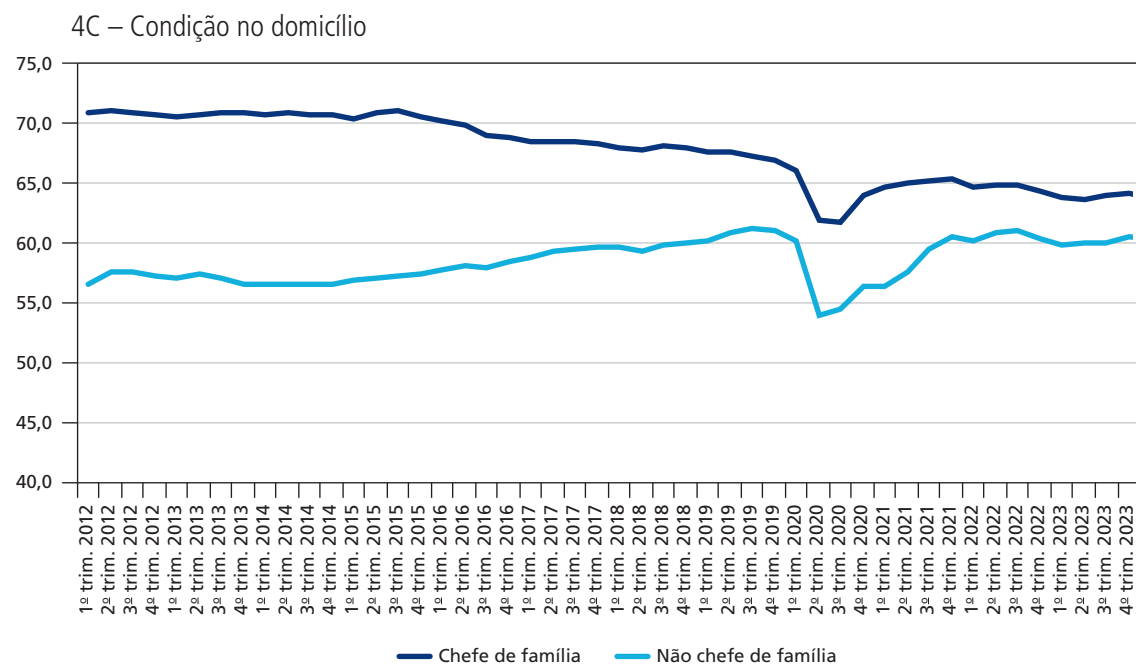
4A – Idade



4B – Nível de escolaridade



Evolução recente da taxa de participação brasileira



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 jun. 2024.
Elaboração dos autores.

TABELA 1

Taxa de participação desagregada por recortes: médias e diferenças brutas e relativas

	Média 2012-2019	Média 2023	Diferença bruta (p.p.)	Diferença relativa pré-pandemia (%)
Brasil	62,9	61,8	-1,1	-1,7
Centro-Oeste	66,7	67,4	0,7	1,1
Nordeste	57,0	54,0	-3,0	-5,3
Norte	61,7	59,7	-2,0	-3,2
Sudeste	65,0	64,7	-0,3	-0,5
Sul	66,0	65,7	-0,3	-0,5
Masculino	73,9	71,9	-2,0	-2,7
Feminino	52,5	52,3	-0,2	-0,4
Branços e amarelos	63,7	62,4	-1,3	-2,0
Pretos, pardos e indígenas	62,2	61,3	-0,9	-1,4
De 18 anos a 24 anos	51,8	50,3	-1,5	-2,9
De 25 anos a 39 anos	81,7	81,5	-0,2	-0,3
40 anos ou mais	55,8	55,0	-0,8	-1,4
Até fundamental incompleto	47,3	40,8	-6,5	-13,7
Fundamental completo	58,9	51,9	-7,0	-11,8
Médio incompleto	56,7	55,3	-1,4	-2,4
Médio completo	75,8	73,6	-2,2	-2,9
Superior completo	73,8	74,2	0,4	0,6
Chefe de família	69,6	63,9	-5,7	-8,2
Não chefe de família	58,3	60,1	1,9	3,3
Região metropolitana	65,6	65,4	-0,2	-0,3
Não região metropolitana	62,0	60,6	-1,4	-2,2

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 jun. 2024.

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A taxa de participação é um dos indicadores econômicos mais importantes de um país, pois revela a capacidade de uma economia de aproveitar produtivamente a sua população em idade de trabalhar. Acompanhar e entender sua evolução, assim como analisar sua heterogeneidade entre grupos sociais, é, portanto, uma tarefa importante.

Após um período de relativa estabilidade, a taxa de participação no Brasil passou por mudanças bruscas associadas com a entrada e a saída da pandemia. O período pandêmico foi marcado por uma redução expressiva da participação, o que se explica majoritariamente pela queda na taxa de ocupação em comparação com o aumento da taxa de desemprego.

Esse quadro se reverte na recuperação após a pandemia, quando a ocupação volta a se elevar substancialmente, com a queda da taxa de desemprego desempenhando um papel secundário na elevação da participação. Mais recentemente, observa-se um declínio moderado na taxa de participação, movimento que é basicamente puxado pela redução do desemprego. Ao final desse processo de oscilação, a taxa de participação encontra-se cerca de 1 p.p. mais baixo do que sua média histórica antes da pandemia.

A análise ainda revela que a pandemia teve um impacto desigual na taxa de participação da força de trabalho no Brasil. Enquanto a região Centro-Oeste e alguns grupos específicos, como aqueles com ensino superior completo e não chefes de família, mostraram resiliência e até aumento na taxa de participação, outros grupos, especialmente aqueles com baixa escolaridade e os de chefes de família, sofreram quedas mais acentuadas. As regiões Norte e Nordeste também foram particularmente afetadas negativamente. Essas desigualdades destacam a necessidade de políticas direcionadas para apoiar os grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho pós-pandemia.

REFERÊNCIAS

BAUER, L. *et al.* Who's missing from the post-pandemic labor force? **Brookings**, 4 abr. 2023. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/whos-missing-from-the-post-pandemic-labor-force/>. Acesso em: 6 jul. 2024.

DUQUE, D. Expansão do Auxílio Brasil gera empregos e reduz participação dos mais jovens. **Blog do Ibre (FGV)**, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/expansao-do-auxilio-brasil-gera-empregos-e-reduz-participacao-dos-mais-jovens>. Acesso em: 5 jul. 2024.

DUQUE, D. Transferências reduzem taxa participação, mas efeito se concentra em mulheres e jovens. **Blog do Ibre (FGV)**, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/transferencias-reduzem-taxa-participacao-mas-efeito-se-concentra-em-mulheres-e-jovens>. Acesso em: 5 jul. 2024.

FEIJÓ, J. Mães solo no mercado de trabalho. **Blog do Ibre (FGV)**, 12 maio 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/maes-solo-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 5 jul. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas técnicas – versão 1.17. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102086>. Acesso em: 6 jul. 2024.

LAMEIRAS, M. A. P.; FERNANDES, L. V.; PADILHA, G. C. R. Desempenho recente do mercado de trabalho. **Carta de Conjuntura**, n. 63, nota 23, 2º trim. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/06/desempenho-recente-do-mercado-de-trabalho-5/>. Acesso em: 5 jul. 2024.

MONTEIRO, S. Mulheres: responsabilidades aumentam mais que a renda. **Blog da Conjuntura Econômica (Ibre/FGV)**, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/mulheres-responsabilidades-aumentam-mais-que-renda>. Acesso em: 5 jul. 2024.

OLIVEIRA, L. G. S. de. Queda da taxa de participação se concentra entre pobres e menos escolarizados. **Portal FGV**, 23 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/queda-taxa-participacao-se-concentra-entre-pobres-e-menos-escolarizados>. Acesso em: 5 jul. 2024.



POLÍTICA EM FOCO

SEGURO-REEMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA PROPOSTA DE NOVA MODALIDADE DE CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL^{1,2}

Mário Magalhães³

1 INTRODUÇÃO

Esta proposta está voltada para a melhoria de dois aspectos particularmente críticos no sistema de emprego no Brasil: i) baixa oferta de cursos de qualificação profissional, em comparação ao volume de beneficiários do seguro-desemprego, agravada pela dificuldade de adequar a oferta de qualificação profissional à demanda das empresas; e ii) baixa representatividade dos beneficiários do seguro-desemprego nos serviços de intermediação pública de emprego.

O objetivo precípuo é o de contribuir para ampliar e proporcionar maior efetividade às ações de recolocação e qualificação profissional no Brasil, no intuito de fomentar a reinserção produtiva dos beneficiários do Programa Seguro-Desemprego (PSD). A estratégia básica é a de conjugar o pagamento das parcelas do seguro-desemprego, durante o período de concessão do benefício, com a remuneração a ser paga pelos empregadores em uma nova oportunidade de emprego, na qual o trabalhador poderá receber capacitação ou treinamento em serviço oferecido pela empresa que abriu a vaga no mercado de trabalho.

Para apresentar a proposta, na seção 2, descreve-se, de forma sucinta, o seu escopo normativo. Em seguida, nas seções 3 e 4, expõem-se algumas estimativas de possíveis efeitos e impactos esperados, caso seja implantada. Na seção 5, apresentam-se as considerações finais.

2 ESCOPO NORMATIVO E OPERACIONAL DA PROPOSTA DE SEGURO-REEMPREGO

A iniciativa ora proposta consiste na criação de uma nova modalidade de concessão do benefício do seguro-desemprego, a qual pode ser denominada “seguro-reemprego e qualificação”, pois trata-se de utilizar o pagamento do benefício como instrumento de incentivo à reinserção do segurado em um novo posto de trabalho, com a possibilidade de associar o reemprego com o treinamento promovido pela empresa contratante.

As normas da nova modalidade de seguro deverão ser instituídas por lei, tendo em vista a necessidade de se alterar a legislação do PSD – Lei nº 7.998/1990 – e, muito provavelmente, também acrescentar dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), uma

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/pf1>

2. O autor agradece os comentários de Sandro Pereira Silva e José Aparecido Ribeiro, bem como, especialmente, as sugestões de aperfeiçoamento de Miguel Nathan Foguel.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: mario.magalhaes@ipea.gov.br.

vez que institui nova modalidade de contrato prévio de trabalho para fins de qualificação ou treinamento profissional. O escopo normativo e operacional baseia-se nos parâmetros elencados a seguir.

- 1) O trabalhador em gozo da modalidade do seguro-desemprego formal – portanto o segurado que tenha acessado o benefício mediante dispensa sem justa causa de uma pessoa jurídica – poderá ser reempregado por outra pessoa jurídica, sem perder o direito ao benefício, mediante contrato prévio de reemprego e capacitação (CPRC).
- 2) O CPRC terá início na data de assinatura e se encerrará juntamente com o término do período de gozo do benefício do seguro-desemprego. Assim, a duração máxima do CPRC corresponderá ao número de parcelas mensais que o segurado ainda tenha a receber após a assinatura do contrato. Desse maneira, a duração do contrato prévio será, no mínimo, de um mês a, no máximo, cinco meses, parâmetros correspondentes ao mínimo e ao máximo de parcelas estabelecidas pelas regras do PSD.
- 3) O CPRC poderá ser firmado em duas modalidades, conforme o tipo de treinamento/capacitação a ser ministrado ao reempregado. Na modalidade treinamento em serviço (CPRC-TS), tipo *learning by doing*, o trabalhador deverá receber instruções teóricas e práticas ministradas pela empresa contratante, utilizando-se da estrutura e das atividades desenvolvidas em suas dependências e com o auxílio dos próprios funcionários. Na modalidade formação inicial ou continuada (CPRC-FIC), o trabalhador deverá ser encaminhado a uma instituição especializada em formação profissional, a qual proverá, no todo ou em parte, a capacitação prévia direcionada à ocupação para a qual será contratado.
- 4) Uma vez contratado, a empresa deverá iniciar a capacitação do trabalhador, e sua remuneração durante o contrato prévio será repartida entre percentuais das parcelas do PSD e percentuais do salário futuro pelo qual o trabalhador será definitivamente contratado. Desse modo, a composição da remuneração do trabalhador, na vigência do CPRC, obedecerá a proporções do valor das parcelas do seguro-desemprego e do salário futuro, diferenciando-se ambas as modalidades, conforme as tabelas 1 e 2.

TABELA 1

Composição da remuneração, durante o CPRC-TS, segundo o número de parcelas restantes do seguro-desemprego

Número de parcelas restantes do PSD no momento de assinatura do CPRC	Composição da remuneração do seguro-reemprego e capacitação	
	Parcela paga pelo PSD (%)	Salário futuro pago pela empresa (%)
1	30	70
2	40 / 20	60 / 80
3	40 / 30 / 20	60 / 70 / 80
4	45 / 35 / 25 / 15	55 / 65 / 75 / 85
5	50 / 40 / 30 / 20 / 10	50 / 60 / 70 / 80 / 90

Elaboração do autor.

TABELA 2

Composição de remuneração, durante o CPRC-FIC, segundo o número de parcelas restantes do seguro-desemprego

Número de parcelas restantes do PSD no momento de assinatura do CPRC	Composição da remuneração do seguro-reemprego e capacitação	
	Parcela paga pelo PSD (%)	Salário futuro pago pela empresa (%)
1	50	50
2	65 / 35	35 / 65
3	75 / 50 / 25	25 / 50 / 75
4	80 / 60 / 40 / 20	20 / 40 / 60 / 80
5	90 / 75 / 50 / 25 / 10	10 / 25 / 50 / 75 / 90

Elaboração do autor.

No caso da modalidade TS (tabela 1), qualquer que seja o número de parcelas restantes do seguro-desemprego, ao final do CPRC, o PSD terá arcado com 30% do valor total das parcelas do benefício, e a empresa, com 70% do valor total dos salários futuros pelo qual o trabalhador será contratado.

No caso da modalidade FIC (tabela 2), qualquer que seja o número de parcelas restantes do seguro-desemprego, ao final do CPRC, os percentuais da remuneração serão de 50% do valor total das parcelas do seguro e 50% do valor total dos salários futuros do trabalhador.

A diferenciação no valor do subsídio governamental está relacionada aos diferenciais de custo da capacitação. Em relação à modalidade CPRC-TS, os custos tendem a ser menores, em razão de a empresa se utilizar de recursos próprios para prover o treinamento. Quanto à modalidade CPRC-FIC, os custos tendem a ser maiores por envolver a contratação de instituição especializada em formação profissional.

5) Rescisão do CPRC:

- a) Pelo empregador: o CPRC poderá ser rescindido por iniciativa do empregador, sem ônus de qualquer natureza, até a metade do prazo previsto de sua duração. Decorrido esse prazo, o desfazimento implicará, por parte do empregador, o reembolso ao trabalhador dos valores correspondentes aos percentuais do benefício descontados durante a vigência do contrato, bem como o retorno ao pagamento integral das parcelas restantes do benefício, por parte do PSD.
 - b) Pelo trabalhador: o CPRC poderá ser desfeito por iniciativa do trabalhador, sem ônus de qualquer natureza, até a metade do prazo previsto de sua duração. Após esse prazo, o desfazimento implicará a suspensão das parcelas restantes do benefício, as quais só poderão ser percebidas em uma nova habilitação.
- 6) O trabalhador efetivamente contratado pela empresa nos termos da CLT, após o término do contrato prévio, terá direito à fidelização do vínculo empregatício com a empresa, de modo a assegurar tempo mínimo de emprego ao indivíduo reempregado, como parte do retorno ao seu investimento em capacitação. A tabela 3 sugere períodos de fidelização conforme o número de parcelas a serem utilizadas no CPRC.

TABELA 3

Período de fidelização após o término do contrato prévio de reemprego e capacitação e tempo mínimo de emprego na empresa segundo o número de parcelas restantes do seguro-desemprego

Número de parcelas restantes do PSD no momento de assinatura do CPRC	Período de fidelização do vínculo após o contrato	Tempo mínimo de emprego na empresa (CPRC + fidelização)
1	4	5
2	5	7
3	6	9
4	7	11
5	8	13

Elaboração do autor.

O período de fidelização do vínculo, após o término do contrato prévio, inicia-se com o mínimo de quatro meses para acordos baseados em apenas uma parcela do seguro-desemprego. Esses contratos, acrescidos do período do contrato anterior, somam um total mínimo de cinco meses de emprego na empresa. Cada aumento no número de parcelas do seguro a serem utilizadas no CPRC corresponde igual aumento no período de fidelização, de modo que cinco parcelas correspondem a oito meses de fidelização. Esses meses, somados ao tempo do contrato prévio, resultam em um tempo mínimo de emprego de treze meses.

A fidelização do vínculo implica que, na hipótese de rompimento sem justa causa por iniciativa do empregador, além dos encargos legais já previstos, incidirá ressarcimento ao PSD dos valores concedidos durante o contrato prévio. A indenização não será exigida caso o rompimento ocorra por iniciativa do trabalhador ou por demissão com justa causa.

O período de fidelização e a respectiva penalidade pelo seu descumprimento são critérios de exigência importantes não só para proporcionar certo retorno de estabilidade ao trabalhador pelo seu investimento em um novo emprego, mas também, não menos importante, para prevenir práticas oportunistas – por parte das empresas – com o objetivo de usufruir do subsídio governamental apenas para reduzir custos salariais durante o período do CPRC. Isso poderia vir a caracterizar subsídio a contratações temporárias, o que implicaria riscos de desvio de finalidade no uso do benefício. Por esse motivo, o período mínimo de emprego foi fixado em quatro meses, prazo superior ao tempo de experiência fixado pela CLT, o que atualmente computa um máximo de três meses (Brasil, 1943, art. 445, parágrafo único).

- 7) A capacitação ou o treinamento dos trabalhadores poderão ser feitos de diversas formas, a critério do empregador, conforme necessidade, capacidade e conveniência. As atividades de capacitação poderão ser realizadas por meio tanto do encaminhamento a uma instituição formadora (modalidade CPRC-FIC) quanto do treinamento em serviço (modalidade CPRC-TS), sem prejuízo de que, na prática, haja conjugação entre ambas as modalidades, de forma complementar entre si.

- 8) O investimento na capacitação é uma decisão própria do empregador, e os riscos, igualmente, são de sua inteira responsabilidade. Essa premissa implica que não haverá qualquer tipo de ressarcimento caso o trabalhador não apresente o desempenho esperado, seja no aprendizado, seja na atividade produtiva.
- 9) Com vistas ao sucesso da nova modalidade, é desejável que a operacionalização não dependa – em nenhum momento – do atendimento presencial, a fim de proporcionar a agilidade necessária à tempestividade da contratação. O atual estágio de desenvolvimento do sistema do PSD permite que a operacionalização da modalidade seja feita de modo totalmente digital.
- 10) Uma vez assinado o contrato prévio e comunicado o fato ao PSD, o que pode ser feito pela empresa mediante anuência expressa do segurado, o sistema deverá identificar o trabalhador beneficiário e promover o devido ajuste no valor das parcelas a serem creditadas em conta, conforme a modalidade de CPRC especificada pela empresa. Do mesmo modo, a empresa deverá especificar no CPRC o valor do salário futuro, bem como o valor do salário em cada mês da vigência do CPRC, conforme os percentuais definidos para cada modalidade (tabelas 3 e 4). Caso o CPRC seja rompido, o fato deverá ser comunicado pela empresa ao PSD a fim de que o sistema proceda aos ajustes necessários conforme o tipo de rescisão, tal como explicitado no item 5).

3 ATRIBUTOS E EFEITOS ESPERADOS DA NOVA MODALIDADE

Conforme se verifica a seguir, podem-se identificar os atributos e os efeitos esperados com a implantação da nova modalidade de benefício no âmbito do PSD.

- 1) Tende a reduzir a despesa com o PSD, pois, firmado o CPRC, o valor restante das parcelas será dividido entre governo e empregador, respectivamente nas proporções de 30% e 70%, na modalidade CPRC-TS, e 50% para cada na modalidade CPRC-FIC. Assim, espera-se redução no valor do benefício pago aos segurados que aderirem à modalidade de seguro-reemprego.
- 2) O subsídio dado ao empregador no momento da contratação tende a incentivá-lo a investir na qualificação e proporcionar maior permanência dos colaboradores na empresa, o que resulta em benefícios para ambos. Espera-se mudança de atitude do empresário em relação ao fator humano nos seus negócios. Esse efeito poderá gerar resultados positivos para a produtividade na economia brasileira.
- 3) A soma dos valores pagos pelo PSD ao longo do contrato prévio corresponde justamente ao subsídio dado ao custo da qualificação. Assim, considerando-se cinco parcelas no valor de um salário mínimo (SM) – que constitui o menor valor da parcela de seguro-desemprego –, o subsídio governamental à capacitação em 2023 corresponderia a R\$ 3.300,00, equivalente a 50% do total de cinco parcelas de um SM (CPRC-FIC) ou a R\$ 1.980,00, equivalente a 30% do total de cinco parcelas de um SM (CPRC-TS). Caso o contrato envolva apenas uma parcela de um SM, o subsídio será de R\$ 660,00 (CPRC-FIC) ou de R\$ 396,00 (CPRC-TS) para capacitação durante um mês. Observa-se que esses valores não são baixos para um investimento em capacitação individual, o que pode indicar alta atratividade para as empresas. Com isso, espera-se aumento do investimento em educação profissional como um todo no âmbito do país. Tal subsídio

governamental caracteriza-se, portanto, como um investimento, cuja fonte de recursos advém da transferência de despesas com o benefício do seguro-desemprego para gastos em qualificação, treinamento e recolocação profissional.

- 4) A capacitação é decidida pelo empregador, o que, em princípio, garante aderência entre oferta de qualificação e demanda das empresas. Espera-se que o índice de empregabilidade possa atingir cerca de 80 a 90%, a depender da incidência de cancelamento ou desistência das partes ao longo do contrato prévio.
- 5) A parcela dos benefícios economizada com a modalidade de seguro-reemprego poderá ser destinada para a qualificação profissional de outros públicos considerados prioritários pelo governo, notadamente trabalhadores menos favorecidos ou fora do mercado formal de trabalho. De outro modo, pode-se destinar um percentual dos recursos economizados a outras políticas de emprego e renda, tais como os próprios serviços de intermediação de emprego, além de programas de microcrédito e economia solidária.
- 6) O maior investimento em qualificação e a fidelização do vínculo tendem a reduzir a taxa de rotatividade e aumentar o tempo médio de emprego nas respectivas empresas. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), em 2022, 15,4% dos trabalhadores demitidos sem justa causa possuíam apenas até 2,9 meses de emprego na empresa; 28,3%, até 5,9 meses; e 50%, até 11,9 meses. Espera-se que as faixas de fidelização do vínculo, somadas à maior capacitação dos reempregados após o término do CPRC, possam reduzir esses percentuais de demissão nas faixas inferiores de tempo de emprego na empresa, especialmente para grupos ocupacionais mais vulneráveis. Como mostra a tabela A.1, do anexo A, há grupos ocupacionais com expressiva participação entre os demitidos sem justa causa cujo tempo de emprego na empresa está abaixo de um ano, notadamente aqueles com menor qualificação.
- 7) O seguro-reemprego pode desempenhar importante função em conjunturas de turbulência setorial e ocupacional, pois proporciona a empresários e trabalhadores uma estratégia de requalificação para as novas vagas geradas no mercado. Dispensados de determinado ramo da indústria de transformação que tenha sofrido efeitos negativos devido à perda de competitividade ou inovação tecnológica, poderão ser requalificados para o ramo de serviços técnicos especializados, por exemplo. Nesse caso, espera-se maior rapidez no processo de ajuste setorial do emprego, notadamente aqueles provocados por choques tecnológicos.
- 8) O valor da remuneração do trabalhador durante o contrato prévio tende a ser maior que o valor da parcela do seguro-desemprego, uma vez que o salário futuro de contratação tende a ser maior que o valor do benefício. Espera-se que esse seja um fator de atratividade para o trabalhador.
- 9) Por fim, espera-se que o fomento à capacitação profissional no formato dessa proposta eleve, de forma significativa, o investimento em qualificação profissional no país por meio da atuação conjunta de governo, empresas e trabalhadores.

4 ESTIMATIVAS PRELIMINARES DE IMPACTO

Para uma estimativa preliminar de impacto da nova modalidade de benefício, procuramos responder às perguntas elencadas a seguir.

- Qual seria o impacto gerado pela nova modalidade no universo de dispensados sem justa causa e no estoque do emprego formal considerando-se diferentes magnitudes de adesão por parte de trabalhadores e empresários?
- Considerando-se as diferentes hipóteses de adesão, qual seria o impacto na recolocação de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)?
- Considerando-se as diferentes hipóteses de adesão, quais seriam os possíveis impactos em termos de redução da despesa com o benefício do seguro-desemprego?
- Qual seria o impacto da nova modalidade em relação à atual oferta de qualificação profissional por meio de cursos de FIC no âmbito do programa de capacitação do governo federal, denominado Qualifica Mais, Emprega Mais?

Para a avaliação do impacto na clientela e no estoque de emprego formal, foram consideradas hipóteses de adesão à nova modalidade com base em percentuais sobre o total anual de beneficiários do seguro-desemprego em 2022. Na hipótese de uma adesão de 10% dos segurados – correspondente a 591,4 mil trabalhadores –, a nova modalidade de seguro-reemprego estaria cobrindo 6,1% do total anual de dispensados sem justa causa contabilizados pelo Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged) e 1,4% do estoque médio anual do emprego formal no Brasil em 2022, conforme dados da Rais, atualizados pelo Novo Caged (tabela 4).

Na hipótese de adesão de 20% dos segurados – correspondente a 1,1 milhão de trabalhadores –, a cobertura anual do seguro-reemprego alcançaria 12,1% dos dispensados sem justa causa e 2,8% do estoque de emprego formal. Por fim, considerando-se a hipótese de que a nova modalidade de benefício, após os primeiros anos de implantação, lograsse aceitação mais ampla por parte de trabalhadores e empregadores, de modo a alcançar adesão de 40% dos segurados, teríamos uma participação de 24,2% no total anual de dispensados sem justa causa, praticamente um quarto desse contingente. A cobertura sobre o estoque de emprego formal, conforme demonstra a tabela 4, chegaria a 5,7%, o equivalente a 2,3 milhões de trabalhadores treinados e recolocados por ano. Isso significaria que, em pouco menos de nove anos, a modalidade teria o potencial de qualificar e recolocar metade de todo o estoque de empregos formais no país.

TABELA 4
Hipóteses de impacto na clientela e no mercado de trabalho (2022)

Adesão de segurados (%)	Segurados capacitados/recolocados	Dispensados sem justa causa	Estoque de emprego médio no ano	Segurados/dispensados sem justa causa (%)	Segurados/estoque de emprego (%)
10	591.442	9.756.016	41.858.791	6,1	1,4
20	1.182.884	9.756.016	41.858.791	12,1	2,8
30	1.774.326	9.756.016	41.858.791	18,2	4,2
40	2.365.768	9.756.016	41.858.791	24,2	5,7

Fontes: Dados do Boletim Seguro-Desemprego e do Novo Caged.
Elaboração do autor.

Em termos de impacto nos resultados da atividade de recolocação de segurados no mercado de trabalho, constata-se que os ganhos se mostram incomparáveis. Como visto na tabela 2, o percentual de segurados no total de trabalhadores colocados pelo Sine, na média do período de 2015 a 2019, foi de 12,3%. Aplicando-se esse percentual ao total verificado em 2022, chega-se a um volume de 51,8 mil segurados colocados pelo Sine no referido ano. Com base nas hipóteses de adesão à modalidade de seguro-reemprego, esse número alcançaria 591,4 mil apenas com a adesão de 10% do total de segurados em 2022 (tabela 4). Isso representaria um ganho de 11,4 vezes mais que o número de segurados recolocados no mercado de trabalho pelo Sine. Caso a adesão chegasse a 20% dos segurados no mencionado ano (em torno de 1,2 milhão), o ganho seria de um contingente 22,8 vezes maior.

Como antes explicitado, uma vez implantada, a nova modalidade do seguro-reemprego irá gerar economia no gasto com o seguro-desemprego, tendo em conta que, durante o período do CPRC, a remuneração do trabalhador será compartilhada com o empregador. Nesse sentido, o valor somado das parcelas do PSD que seria concedido integralmente ao trabalhador será reduzido em 50% (CPRC-FIC) ou 30% (CPRC-TS) ao longo do período de vigência do CPRC, pois o empregador arcará com 50% ou 70% do valor do salário futuro. Tal economia corresponde, portanto, à redução no montante integral das parcelas de seguro-desemprego que seriam devidas ao trabalhador após a assinatura do CPRC. Na hipótese de um trabalhador estar em gozo do benefício e ter recebido duas parcelas no momento da assinatura do CPRC, por exemplo, o valor das três parcelas restantes somará uma despesa reduzida em 50% ou 70% sobre o valor que seria pago a esse trabalhador caso não tivesse assinado o contrato (tabelas 1 e 2).

A tabela 5 mostra simulações de economia com base em hipóteses de adesão ao benefício e considera apenas a modalidade CPRC-FIC, cuja economia é de 50% do valor das parcelas restantes do seguro-desemprego. Na possibilidade de adesão de apenas 5% dos segurados em 2022, considerando-se a utilização de apenas uma parcela do PSD – o correspondente a um mês de capacitação –, a economia gerada seria de R\$ 221,7 milhões, o que representaria 0,6% do gasto total do programa. Ainda na hipótese de adesão de 5% dos segurados, com base na utilização de duas parcelas do seguro-desemprego, correspondentes a dois meses de capacitação, a economia gerada seria de R\$ 443,5 milhões, o que representa 1,2% da despesa do PSD. Mediante o uso de três parcelas, teríamos uma economia de R\$ 665,3 milhões, ou 1,8% do gasto total do PSD.

Da mesma forma, na hipótese de adesão de 10% dos segurados em 2022, a economia gerada pela utilização de uma parcela seria de R\$ 443,5 milhões, ou 1,2% do gasto total do PSD. Por meio do uso de três parcelas, teríamos uma economia de R\$ 1,3 bilhão, ou 3,7% do gasto total do PSD.

Pode-se considerar que a utilização de duas parcelas do PSD seja uma média mais provável, tendo em conta o limite máximo de cinco parcelas por período de percepção do benefício e o fato de ser menos provável uma contratação no primeiro mês de gozo do PSD. Assim, mantendo-se constante o uso de duas parcelas e considerando-se as hipóteses de adesão de 20%, 30% e 40% do total de segurados, a economia alcançaria R\$ 1,7 bilhão, R\$ 2,6 bilhões e

R\$ 3,5 bilhões, correspondentes a 4,9%, 7,4% e 9,9% da despesa total do PSD, respectivamente, caso todas as adesões fossem feitas na modalidade CPRC-FIC (tabela 5).

TABELA 5

Hipóteses de impacto no gasto do PSD pela modalidade CPRC-FIC (2022)

Número de parcelas restantes	Adesão (%)	Valor médio da parcela (R\$)	Valor restante do benefício (R\$)	Economia de 50% por segurado (R\$)	Segurados capacitados/recolocados	Economia total (R\$)	Economia do gasto anual do PSD (%)
1	5	1.500,00	1.500,00	750,00	295.721	221.790.750,00	0,6
2	5	1.500,00	3.000,00	1.500,00	295.721	443.581.500,00	1,2
3	5	1.500,00	4.500,00	2.250,00	295.721	665.372.250,00	1,8
1	10	1.500,00	1.500,00	750,00	591.442	443.581.425,00	1,2
2	10	1.500,00	3.000,00	1.500,00	591.442	887.162.850,00	2,5
3	10	1.500,00	4.500,00	2.250,00	591.442	1.330.744.275,00	3,7
2	20	1.500,00	3.000,00	1.500,00	1.182.884	1.774.325.700,00	4,9
2	30	1.500,00	3.000,00	1.500,00	1.774.326	2.661.488.550,00	7,4
2	40	1.500,00	3.000,00	1.500,00	2.365.768	3.548.651.400,00	9,9

Fonte: Dados do Boletim Seguro-Desemprego.
Elaboração do autor.

TABELA 6

Hipóteses de impacto no gasto do PSD pela modalidade CPRC-TS (2022)

Número de parcelas restantes	Adesão (%)	Valor médio da parcela (R\$)	Valor restante do benefício (R\$)	Economia de 70% por segurado (R\$)	Segurados capacitados/recolocados	Economia total (R\$)	Economia do gasto anual do PSD (%)
1	5	1.500,00	1.500,00	1.050,00	295.721	310.507.050,00	0,9
2	5	1.500,00	3.000,00	2.100,00	295.721	621.014.100,00	1,7
3	5	1.500,00	4.500,00	3.150,00	295.721	931.521.150,00	2,6
1	10	1.500,00	1.500,00	1.050,00	591.442	621.013.995,00	1,7
2	10	1.500,00	3.000,00	2.100,00	591.442	1.242.027.990,00	3,5
3	10	1.500,00	4.500,00	3.150,00	591.442	1.863.041.985,00	5,2
2	20	1.500,00	3.000,00	2.100,00	1.182.884	2.484.055.980,00	6,9
2	30	1.500,00	3.000,00	2.100,00	1.774.326	3.726.083.970,00	10,4
2	40	1.500,00	3.000,00	2.100,00	2.365.768	4.968.111.960,00	13,8

Fonte: Dados do Boletim Seguro-Desemprego.
Elaboração do autor.

A tabela 6 mostra simulações de economia com as mesmas hipóteses de adesão apresentadas na tabela 5, considerando agora apenas a adoção da modalidade CPRC-TS, cuja economia é de 70% do valor das parcelas restantes do seguro-desemprego. Nesse caso, na hipótese de

menor impacto, mediante a utilização de uma parcela de 5% de adesão, seria gerada economia não desprezível de R\$ 310,5 milhões, ou 0,9% do gasto total do PSD. Na eventualidade de maior impacto, com duas parcelas e 40% de adesão, a economia alcançaria R\$ 4,9 bilhões, ou 13,8% do gasto do PSD.

Não há como prever em quais proporções serão utilizadas as modalidades CPRC-FIC e CPRC-TS. Porém, fazendo um exercício de simulação e considerando proporção de meio a meio entre as duas modalidades, além de tomar como exemplo a adesão de 10% dos beneficiários do seguro-desemprego por meio de três parcelas, a economia na modalidade CPRC-TS seria de R\$ 931,5 milhões. Já na modalidade CPRC-FIC, seria de R\$ 665,3 milhões. Somadas, economizariam R\$ 1,6 bilhão, ou 4,46% do gasto do PSD. É provável que, no período inicial de implantação do seguro-reemprego, a modalidade CPRC-TS seja em número bem maior que a modalidade CPRC-FIC, pelo fato de que a segunda requer certo amadurecimento da articulação entre a demanda das empresas e a oferta de qualificação por parte de instituições formadoras de mão de obra. Assim, na hipótese de que a proporção entre ambas as modalidades seja de 80% em TS e 20% em FIC, considerando-se ainda 10% de adesão com média de três parcelas, a economia gerada por TS seria de R\$ 1,5 bilhão; já por FIC, de R\$ 266,1 milhões, o que resultaria em R\$ 1,7 bilhão, ou 4,9% do gasto do PSD.

O impacto em termos da oferta de qualificação profissional, tendo em vista as ações hoje desenvolvidas pelo governo federal, seria, igualmente, bastante expressivo. A capacitação por meio da modalidade do seguro-reemprego seria equivalente aos cursos de FIC, ministrados por diversas entidades de formação pública ou paraestatal. Embora a capacitação na modalidade TS não possa ser comparada a um curso ministrado por entidade especializada, por serem situações distintas, não há como negar os benefícios do TS como via de crescimento profissional. Desse modo, para efeito de comparação com a oferta pública de capacitação profissional hoje existente, serão consideradas ambas as modalidades no âmbito da política de reemprego. De modo geral, a capacitação em cursos de curta duração pode ser definida pelos dois formatos que caracterizam o gênero FIC.

- 1) Formação inicial: curso de qualificação profissional, em geral de curta duração, com no mínimo 160 horas, destinado à iniciação no trabalho e ao desenvolvimento de competências básicas em determinada atividade ou área profissional.
- 2) Formação continuada: curso de qualificação profissional, em geral de curta duração, destinado ao aprimoramento ou ao aperfeiçoamento de competências laborais ou técnico-científicas de uma atividade ou área profissional.

No âmbito das ações governamentais, podem se credenciar para oferecer cursos de FIC as instituições que integram: i) redes federal, estadual, distrital e municipal de educação profissional e tecnológica; ii) serviços nacionais de aprendizagem (SNAs); iii) instituições privadas de educação profissional e tecnológica; e iv) escolas habilitadas para a oferta de cursos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).⁴

4. Cursos de FIC ou qualificação profissional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cursos-da-ept/formacao-inicial-e-continuada-ou-qualificacao-profissional>.

Com esse escopo, a duração dos cursos de FIC varia de um a quatro meses, com carga horária mínima de 160 horas, podendo chegar a 400 horas, de modo a abranger as mais diversas áreas de capacitação laboral em todos os setores de atividade econômica (indústria, serviços, comércio e agropecuária). Comparando-se com a capacitação a ser realizada no âmbito do seguro-reemprego, verifica-se que há uma correspondência em relação ao período de capacitação, já que o CPRC tende a variar com o mesmo intervalo de um a quatro meses. Além disso, o universo de atuação é igualmente amplo, podendo ser utilizado por empresas que atuam em qualquer ramo de atividade.

Para efeito comparativo, tendo em vista o Qualifica Mais, Emprega Mais, podemos ter uma ideia do impacto advindo da capacitação pela via do seguro-reemprego. A grade de oferta dos cursos de FIC para 2022, feita pela rede de entidades de formação profissional que dá suporte ao programa, somou em torno de 27 mil vagas.⁵ Considerando-se a adesão de apenas 5% dos segurados ao benefício do seguro-reemprego, o contingente de trabalhadores capacitados seria de 295 mil, volume que multiplicaria em onze vezes a oferta de capacitação. Do mesmo modo, com a adesão de 10%, o contingente de trabalhadores capacitados seria de 591 mil, volume que multiplicaria em 22 vezes a oferta de capacitação registrada em 2022.

A título de exemplo, um curso do Qualifica Mais, Emprega Mais, com duração de 160 horas, normalmente é ministrado em período de dois meses e tem carga de três a quatro horas diárias de ensino. Nesse sentido, possui custo-padrão de R\$ 10,00 a hora-aluno, o que representa investimento de R\$ 1.600,00 por estudante. A capacitação equivalente pelo seguro-reemprego seria a utilização de duas parcelas do PSD, correspondentes a dois meses de CPRC, em tempo integral, com possibilidades de alternância entre a frequência a aulas e a experiência prática em trabalho, o que representaria investimento governamental de R\$ 1.500,00 por trabalhador na modalidade CPRC-FIC, de acordo com o valor médio da parcela do PSD em 2022 (tabela 5).

A diferença básica entre ambas as capacitações está no fato de que, no atual programa governamental, a qualificação é feita em sala de aula, por instituição de formação profissional. Em sua maioria, pode conter abordagem teórica sobre o conhecimento dado, conforme a complexidade do conteúdo, o qual é definido de acordo com uma grade de horas-aula predefinida para todos os treinandos. Já na capacitação por meio do benefício do seguro-reemprego, a qualificação é orientada pelas próprias empresas, as quais podem recorrer a uma entidade de formação de sua preferência, alternar horas-aula com treinamento em serviço, ou realizar toda a capacitação no ambiente de trabalho por meio de orientações e práticas diretamente relacionadas às atividades laborais do ramo de atividade da empresa. A qualificação nesse caso se dá em tempo integral, e o trabalhador já estará sendo remunerado durante a atividade de capacitação.

Em termos de investimento em qualificação, somando os valores propostos no mapa de demanda, com vistas à grade de oferta das entidades de formação profissional para 2022 –

5. Mapa de demanda e grade de oferta das instituições. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/qualificamais/qualifica-mais-emprega-mais-2013-etapa-mapa-de-demandas-por-educacao-profissional>.

no âmbito do Qualifica Mais, Emprega Mais –, chega-se a um valor estimado de R\$ 54 milhões para um total de 27 mil vagas, uma média de duzentas horas-aula por curso e o custo de R\$ 10,00 por hora-aluno. No caso da capacitação pelo seguro-reemprego, considerando-se percentual de adesão de apenas 5% do total de segurados em 2022, o investimento governamental resultaria em montante de R\$ 443,5 milhões para um total de 295 mil trabalhadores. Isso significaria aporte de investimento equivalente a oito vezes mais que o investimento atual e onze vezes mais que o número atual de treinandos (tabela 5). Da mesma forma, um percentual de adesão de 10%, com a conversão de duas parcelas do PSD ao seguro-reemprego, significaria aporte de investimento equivalente a dezesseis vezes mais que o investimento atual e 22 vezes mais que o número atual de treinados previstos para 2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta ora apresentada tem o objetivo de motivar e revitalizar a sinergia entre os elementos constitutivos do sistema público de emprego no Brasil por meio de uma estratégia que leve em conta a restrição fiscal e a necessidade de incrementar as ações de qualificação e recolocação profissional. Ademais, favorece a desejada aderência às necessidades do mercado de trabalho, em um contexto com perspectivas de rápidas e significativas transformações.

A modalidade proposta de concessão do seguro-desemprego tende a convergir interesses de forma tripartite: empresários recebem amplo subsídio à qualificação profissional, sem restrição do montante a ser utilizado; trabalhadores podem usar o benefício do seguro-desemprego como investimento em qualificação, sem prejuízo de sua sobrevivência, uma vez que não necessitam deslocar parte dos rendimentos do trabalho para esse fim; e o governo promove investimento em qualificação e produtividade, logrando ainda a redução da despesa com o PSD. Em tese, caracteriza-se tipicamente como uma política pública baseada em uma relação de “ganha-ganha” entre os atores nela envolvidos.

Entretanto, uma análise *ex ante* da proposta, além de considerar possíveis efeitos positivos, deve levar em conta eventuais desvios, por exemplo, provável efeito seletivo nas contratações do mercado, pela preferência de contratação de segurados, em detrimento daqueles que não estão em gozo do benefício. Para avaliar tal fator, deve-se levar em conta também o custo pessoal e familiar de se interromper uma situação de emprego por tempo mais prolongado, pois poderia acarretar custos sociais maiores que a interrupção de uma situação de desemprego já existente no mercado de trabalho.

Alguns pontos de atenção merecem ser citados, os quais envolvem as expectativas de resposta no processo de implantação do seguro-reemprego por parte dos trabalhadores e empregadores. Um dos pontos críticos da proposta certamente refere-se à disposição para a adesão por parte do trabalhador. Enquanto para as empresas a nova modalidade de seguro-reemprego propicia economia na preparação e na valorização de recursos humanos, para o trabalhador significa abrir mão de um benefício presente para investir em seu futuro profissional. Nesse sentido, deve ser levada em conta a possibilidade de que parte dos beneficiários do PSD tende a utilizar o benefício como renda complementar a outra renda auferida por meio de atividades informais,

embora tal informação não tenha sido objeto de comprovação. A despeito do caráter subjetivo e imponderável dessa variável, pode-se pensar que tal atitude seja encontrada com maior frequência em ocupações de mais baixa qualificação, por sua associação ao universo dos vínculos empregatícios sem carteira assinada, ou no caso de profissionais que alternam vínculos formais de emprego com atividades por conta própria. Tal fator poderá se constituir em limitador para a utilização do benefício por parte do trabalhador. Em consequência, pode ser que o benefício se mostre mais atrativo para a parcela de trabalhadores que possui grau de escolaridade mais elevado (ensino médio ou nível superior) ou alguma formação técnica já incorporada, o que tende a lhe conferir percepção positiva da oportunidade oferecida pelo benefício.

O nível de escolaridade e a qualidade da educação no Brasil também podem ser um limitador para a maior participação dos trabalhadores no benefício.

Quanto à resposta por parte das empresas, talvez a maioria delas, em especial as de pequeno porte, não possuam de pronto uma política de qualificação própria ou não disponham de estrutura ou suporte mínimos necessários para a realização de treinamentos, ou mesmo não tenham a prática de encaminhamento de seus colaboradores a instituições de formação profissional. Isso pode significar um freio no ritmo de adoção do benefício, fazendo com que as empresas demorem um pouco a usar o benefício, até que decidam investir nessa política e aperfeiçoar a própria *expertise* na preparação do novo empregado, desempenhando assim um papel mais proativo no provimento da qualificação da mão de obra de que necessita.

Uma reflexão preliminar sobre possíveis segmentos do mercado de trabalho com maiores chances de adesão à nova modalidade de seguro-reemprego leva a pensar, primeiramente, que o benefício seria de maior interesse daqueles trabalhadores que almejam crescimento profissional por meio de qualificação técnica. Tais indivíduos, possivelmente, são os que possuem ensino médio completo, ou outras formações, e estão inseridos em ocupações que exigem alguma qualificação. Nesse sentido, os segmentos ocupacionais de informática, gestão administrativa, logística e todo o elenco de profissões técnicas, qualificadas por certificação ou não, tendem a um maior percentual de adesão à modalidade proposta. Em segundo lugar, do lado das empresas, a proposta de seguro-reemprego poderá ser atraente aos ramos de atividade nos quais há maior incidência de inovações tecnológicas. Pode o benefício, nesse caso, exercer importante função na modernização dos processos produtivos.

Há diversos outros aspectos que podem ser analisados em relação aos efeitos e à forma de implementação da medida, os quais podem ser objeto de abordagem por meio de avaliação *ex ante*. Tal avaliação, de forma ampla, poderia envolver grupos focais de empregadores e trabalhadores, ambos com variados perfis, a fim de apurar a receptividade e identificar ajustes que possam ser importantes para o sucesso dessa medida.

REFERÊNCIA

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM, B.; BILO, C. **O seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).

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

SILVA, S. P. **O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

SOUSA, M. A. O colapso das políticas de emprego no Brasil: causas e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**, n. 44, p. 283-298, jan.-jun. 2016.

ANEXO A

TABELA A.1

Trabalhadores demitidos sem justa causa no ano por grande grupo ocupacional: faixa de tempo de emprego na última empresa – Brasil (2022)

Grande grupo ocupacional	Tempo no último emprego (meses)								Total
	Até 2,9	3,0 a 5,9	6,0 a 11,9	12,0 a 23,9	24,0 a 35,9	36,0 a 59,9	60,0 a 119,9	120,0 ou mais	
Membros superiores do poder público e dirigentes de organizações de interesse público	9,7	9,5	18,0	23,7	10,9	12,0	9,4	6,8	100,0
Profissionais das ciências e das artes	10,9	10,4	20,3	18,0	8,9	10,2	10,4	10,6	100,0
Técnicos de nível médio	13,7	11,9	22,4	19,5	9,4	9,9	8,2	4,9	100,0
Trabalhadores de serviços administrativos	14,2	11,0	19,6	22,0	10,3	10,7	8,2	3,9	100,0
Trabalhadores de serviços e vendedores do comércio em lojas e mercados	15,0	12,2	21,1	20,7	10,0	10,5	7,6	2,8	100,0
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	14,1	16,5	27,6	18,2	7,7	7,4	5,8	2,6	100,0
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	19,7	16,4	24,0	19,3	7,1	6,5	4,7	2,1	100,0
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	12,2	10,3	18,3	21,6	10,7	11,7	9,9	5,2	100,0
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	14,9	12,2	20,8	20,5	9,5	10,0	7,7	4,3	100,0
Total	15,4	13,0	21,7	20,4	9,1	9,3	7,3	3,8	100,0

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ano-base 2022.

Elaboração do autor.

UMA ANÁLISE DAS COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL¹

Christiane Szerman²

1 INTRODUÇÃO

Em 2010, cerca de um em cada quatro brasileiros declarou possuir algum tipo de deficiência auditiva, intelectual, motora ou visual. Entre a população economicamente ativa, as pessoas com deficiência são as que mais sofrem com o desemprego, cuja taxa atinge quase o dobro em relação às pessoas sem deficiência. Um dos principais instrumentos disponíveis para reverter essa situação é a Lei nº 8213/1991. Também conhecida como Lei de Cotas, essa regulação estabelece que as empresas com cem empregados ou mais destinem um percentual de vagas às pessoas com deficiência.

O Decreto nº 3.298/1999, também conhecido como Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (PNIPPD), representou um marco crucial para assegurar os direitos sociais e individuais das pessoas com deficiência no Brasil, incluindo no mercado de trabalho. A PNIPPD estabeleceu orientações normativas abrangentes, como a regulamentação da Lei de Cotas, e atribuiu ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a responsabilidade de monitorar e fiscalizar o cumprimento da legislação.

O objetivo deste artigo é apresentar uma versão resumida de alguns resultados de Szerman (2024), que investiga em detalhes as consequências da aplicação da Lei de Cotas. A seção 2 demonstra alguns números sobre o mercado de trabalho das pessoas com deficiência no Brasil e descreve a PNIPPD, bem como a fiscalização da Lei de Cotas. A seção 3 discute os dados utilizados para a análise empírica. A seção 4 introduz a estratégia empírica que investiga os impactos agregados da PNIPPD nos mercados de trabalho locais e os principais resultados dessa análise. A seção 5 descreve a metodologia e os resultados da análise que avalia os impactos da fiscalização da Lei de Cotas. A seção 6 aborda como a discriminação explica os resultados. Por fim, a seção 7 conclui o artigo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/pf2>

2. Professora assistente no Departamento de Economia da London School of Economics (LSE), afiliada ao Centre for Economic Performance (CEP), ao Center for Economic Studies and Institute for Economic Research (CESifo) e ao Institute of Labor Economics (IZA). E-mail: c.szerman@lse.ac.uk.

2 CONTEXTO INSTITUCIONAL

2.1 As pessoas com deficiência no Brasil

No Brasil, pessoas com deficiência são definidas como aquelas que possuem alguma limitação de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, em interação com outras barreiras, pode impedir a participação plena e efetiva na sociedade em condições de igualdade com os demais indivíduos. De acordo com o Censo 2010, 19% da população em idade ativa, ou seja, com idade entre 25 e 54 anos, declarou possuir alguma deficiência não severa, enquanto 6% citaram viver com alguma deficiência severa.

Apesar da alta incidência de deficiências, o Censo 2010 também revelou números alarmantes no mercado de trabalho para as pessoas com deficiência. A coluna 1 da tabela 1 mostra que cerca de 78,8% das pessoas sem deficiência em idade ativa são economicamente ativas. Enquanto isso, pessoas com deficiência não severa e pessoas com deficiência severa são menos propensas a serem economicamente ativas em 4,9 e 19 pontos percentuais (p.p.), respectivamente. Entre as pessoas economicamente ativas, a taxa de desemprego daquelas que possuem alguma deficiência não severa é de 4,6 p.p. – maior em relação àquelas sem deficiência. Já a taxa de desemprego para as pessoas com alguma deficiência severa é 6,4 p.p. maior. Condicional a estarem trabalhando, as pessoas com deficiência também têm maior probabilidade de estarem empregadas no setor informal (de 2,1 a 3,3 p.p.) e de terem renda entre 12,6 e 19,8% menor em relação às pessoas sem deficiência. Essas disparidades, que não são explicadas por diferenças em localização, nível educacional, experiência, ocupação e setor econômico, ilustram os enormes desafios que as pessoas com deficiência, mesmo aquelas que podem trabalhar, enfrentam no mercado de trabalho.

O principal instrumento de assistência social disponível às pessoas com deficiência no Brasil é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujos beneficiários recebem um salário mínimo mensalmente. Para serem elegíveis ao BPC, os beneficiários devem ter alguma deficiência de longo prazo que os impeça de trabalhar, além de uma renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Em 2010, menos de 4% das pessoas com deficiência se beneficiaram do BPC. Assim, a baixa cobertura sugere que o trabalho constitua a principal fonte de renda dessa população.

TABELA 1

Disparidades no mercado de trabalho para as pessoas com deficiência

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Economicamente ativo	Desemprego	Emprego informal	Log da renda de trabalho
Deficiência severa	-0,190*** (0,008)	0,064*** (0,004)	0,033*** (0,002)	-0,198*** (0,009)
Deficiência não severa	-0,049*** (0,005)	0,046*** (0,002)	0,021*** (0,002)	-0,126*** (0,004)
Observações	7.585.979	5.578.631	5.105.431	5.105.431
Restrição de amostra	-	Economicamente ativo	Empregado	Empregado
Média (sem deficiência)	0,788	0,068	0,184	7,438
Média (deficiência severa)	0,553	0,157	0,255	6,347
Média (deficiência não severa)	0,701	0,131	0,237	6,442

Fonte: Censo 2010.

Obs.: 1. *** Significativo ao nível de 1%; ** significativo ao nível de 5%; e * significativo ao nível de 10%.

2. A tabela ilustra as disparidades no mercado de trabalho brasileiro para as pessoas com deficiência. Consideramos uma amostra da população com idade entre 25 e 54 anos do Censo 2010 e classificamos indivíduos com deficiência severa como aqueles com deficiência intelectual permanente ou com dificuldades severas em enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus; e indivíduos com deficiência não severa são aqueles que têm alguma dificuldade em ouvir, caminhar ou subir degraus. Em seguida, regredimos diferentes medidas do mercado de trabalho em diferentes grupos de deficiência. O grupo omitido é sem deficiência ou sem dificuldade. Em todas as especificações, também incluímos experiência potencial, experiência potencial quadrática, variáveis indicadoras para categorias educacionais e áreas rurais e efeitos fixos de municípios como variáveis de controle. Nas colunas 2 e 4, também adicionamos efeitos fixos de ocupação e setor econômico como variáveis de controle. As variáveis dependentes são indicadores para indivíduos economicamente ativos, desempregados na última semana de julho de 2010, empregados no setor informal e *log* de rendimento de trabalho. Na coluna 2, a amostra é restrita aos indivíduos economicamente ativos. Nas colunas 3 e 4, a amostra é restrita aos indivíduos empregados. Também reportamos as médias das variáveis dependentes para diferentes grupos de deficiência. Os erros-padrão são agrupados ao nível de estado.

2.2 A PNIPPD

Em 20 de dezembro de 1999, o governo federal regulamentou o Decreto nº 3.298/1999, também conhecido como PNIPPD. Essa regulação, que também representou a primeira iniciativa legal com o intuito de aumentar o nível de emprego das pessoas com deficiência no Brasil, teve três componentes relevantes. O primeiro foi a definição legal do termo *deficiência* e a lista preliminar de condições médicas para enquadrar pessoas como portadoras de deficiência. Exemplos de deficiência incluem alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do

corpo humano,³ perda auditiva de moderada a profunda,⁴ deficiência visual⁵ e determinadas deficiências intelectuais.⁶

O segundo componente foi a regulamentação da Lei nº 8.213/1991. A Lei de Cotas prevê que as firmas formais do setor privado com cem ou mais empregados devem reservar ao menos 2% de vagas para as pessoas com deficiência ou os beneficiários reabilitados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O percentual mínimo de vagas reservadas é de 3% para empresas com 201 a 500 empregados; 4% para empresas com 501 a 1.000 empregados; e 5% para empresas com mais de 1.000 empregados.⁷

O terceiro componente foi a atribuição legal da responsabilidade de monitorar e fiscalizar o cumprimento da Lei de Cotas pelo MTE. Em 2001, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) publicou a Instrução Normativa SIT nº 20, que instaurou os primeiros procedimentos a serem adotados pela fiscalização do trabalho de pessoas com deficiência. Em 2003, divulgou-se a Portaria nº 1.199, que estabeleceu as primeiras normas para a imposição de multas administrativas a empresas infratoras. Dessa forma, multas administrativas tornaram-se efetivamente a penalidade pelo não cumprimento da Lei de Cotas.

2.3 A inspeção do trabalho

Através de inspeções de trabalho, o MTE é responsável por monitorar o cumprimento das legislações trabalhistas, com o poder de aplicar multa às firmas que descumprem as normas. Os auditores de trabalho atuam na área geográfica da agência, da delegacia ou da subdelegacia de trabalho (DRT) em que estão lotados (Almeida e Carneiro, 2012). As fiscalizações podem ser motivadas por sorteios de endereços e denúncias anônimas de diversas fontes, como trabalhadores, sindicatos, Ministério Público e polícia. Na prática, a quantidade de auditores de trabalho nas DRTs é insuficiente para o número de denúncias recebidas (Cardoso e Lage, 2005).

Os auditores lotados em DRTs dirigem-se presencialmente às empresas selecionadas para fiscalização. Isso gera uma variação espacial substancial, uma vez que distâncias menores até as DRTs implicam maior probabilidade de fiscalização e, conseqüentemente, capacidade de monitoramento (Ponczek e Ulyssea, 2021). As firmas podem ser inspecionadas quanto

3. Exemplos incluem "paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções" (Brasil, 1999, art. 4º, inciso I).

4. A deficiência auditiva é definida como "perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz" (Brasil, 1999, art. 4º, inciso II).

5. A deficiência visual é definida como "cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores" (Brasil, 1999, art. 4º, inciso III).

6. A deficiência intelectual é legalmente definida como o "funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como comunicação, cuidado pessoal, habilidades sociais, utilização dos recursos da comunidade, saúde e segurança, habilidades acadêmicas, lazer, e trabalho" (Brasil, 1999, art. 4º, inciso IV).

7. Embora criada em 1991, a Lei de Cotas apenas foi regulamentada pelo Decreto nº 3.298/1999 (Brasil, 1999, art. 36).

ao cumprimento de diversas disposições trabalhistas, incluindo registro formal, horas extras, salário mínimo e número de horas trabalhadas. Além disso, apenas as empresas com cem ou mais empregados também podem ser fiscalizadas em relação ao cumprimento da Lei de Cotas.

Após a inspeção inicial, as firmas que descumprem a lei podem ser notificadas e receber um período de carência para atender à norma. Em caso de descumprimento contínuo, multas administrativas podem ser aplicadas, a menos que a firma demonstre provas concretas de esforço para a contratação de trabalhadores com deficiência. De modo a se qualificar para o cargo reservado pela Lei de Cotas, o trabalhador com deficiência ou reabilitado deve apresentar um laudo médico com a Classificação Internacional de Doenças (CID) ou um documento do INSS que comprove a reabilitação (Costilla, Neri e Carvalho, 2002). Para minimizar possíveis fraudes na contratação, o trabalhador deve consentir com a divulgação dessas informações. As penalidades por fornecer informações fraudulentas podem ser bastante severas.

3 DADOS

Para analisar os efeitos agregados da PNIPPD nos mercados de trabalho locais, o artigo principalmente utiliza microdados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além de características demográficas e socioeconômicas, o Censo contém informações sobre o mercado de trabalho, incluindo o setor informal. Como apenas as edições de 2000 e 2010 perguntaram aos entrevistados sobre suas dificuldades para realizar atividades como enxergar, ouvir, caminhar ou subir escadas, ou se possuíam alguma deficiência intelectual permanente, a análise empírica restringe-se a essas duas edições.

Para analisar como a fiscalização da Lei de Cotas impacta as firmas e os trabalhadores, combinamos duas bases de dados adicionais. A primeira refere-se aos microdados anuais da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que contém informações como datas de contratação e desligamento, salários anuais, número de horas contratadas, ocupação e características demográficas. Em teoria, a Rais também proporciona um panorama geral da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal, pois os empregadores devem reportar as deficiências de seus empregados. A segunda base de dados refere-se ao universo de fiscalizações conduzidas pelo MTE e possui as seguintes informações: quais firmas foram fiscalizadas, as datas em que os relatórios de fiscalização foram submetidos e as violações encontradas durante as fiscalizações.

Também utilizamos diferentes bases de dados secundárias. Características de municípios, como o produto interno bruto (PIB) e a população, são extraídas do Ipeadata.⁸ Os endereços das DRTs são obtidos do MTE e vinculados às datas em que tais unidades foram criadas (Ponczek e Ulyseia, 2021). Esses endereços também são utilizados para calcular a distância mínima – utilizando a Application Programming Interface (API) do Google Maps – entre cada microrregião e sua DRT mais próxima. Por fim, utilizamos resultados de uma pesquisa inédita realizada com representantes do setor de recursos humanos de empresas brasileiras,

8. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

cujo objetivo é compreender a aceitação de políticas de ação afirmativa, os desafios e as preocupações associados à contratação de pessoas com deficiências.

4 OS IMPACTOS AGREGADOS DA PNIPPD NOS MERCADOS DE TRABALHO LOCAIS

4.1 Metodologia

Para avaliar como a introdução da PNIPPD impactou os mercados de trabalho locais, também conhecidos como microrregiões, exploramos dois elementos principais dessa política: i) a regulamentação da Lei de Cotas; e ii) a utilização da fiscalização de trabalho para verificar o cumprimento dessa lei. Intuitivamente, microrregiões que possuem alta concentração de firmas com mais de cem empregados têm maior demanda potencial de pessoas com deficiência como trabalhadores. Microrregiões localizadas distantes das DRTs têm menor probabilidade de fiscalização e, portanto, menor capacidade de monitoramento.

Para cada microrregião, calculamos a demanda potencial de pessoas com deficiência, definida como a razão entre o número total de postos de trabalhos disponíveis no setor privado para pessoas com deficiência – em caso de cumprimento pleno da Lei de Cotas – e o número total de pessoas com deficiência.⁹ Em seguida, classificamos as microrregiões acima e abaixo da mediana de 5% como microrregiões com alta e baixa demanda potencial. Adicionalmente, para cada microrregião, utilizamos a distância até a DRT mais próxima como uma medida de capacidade de monitoramento.¹⁰ Classificamos as microrregiões acima e abaixo da mediana de 60 quilômetros como microrregiões com baixa e alta capacidade de monitoramento. Intuitivamente, as pessoas com deficiência em microrregiões com alta demanda potencial e alta capacidade de monitoramento deveriam se beneficiar mais da PNIPPD em comparação àquelas localizadas em microrregiões com baixa demanda potencial e/ou baixa capacidade de monitoramento.

Utilizando os microdados do Censo Demográfico 2000 e 2010, estimamos o seguinte modelo de diferença-em-diferenças.

$$y_{msd} = \alpha + \beta_1(I_m^{AD,AM} \times PNIPPD_t) + \beta_2(I_m^{AD,BM} \times PNIPPD_d) + \beta_3(I_m^{BD,AM} \times PNIPPD_d) + \alpha_m + \alpha_d + \alpha_s \times d + \lambda X_{r,2000} + \varepsilon_{rsd}$$

Os subscritos m , s e d representam microrregião, estado e década, respectivamente; as variáveis indicadoras $I_m^{AD,AM}$, $I_m^{AD,BM}$ e $I_m^{BD,AM}$ referem-se às microrregiões com alta demanda potencial e alta capacidade de monitoramento, alta demanda potencial e baixa capacidade de monitoramento, além de baixa demanda potencial e alta capacidade de monitoramento;

9. O numerador – número total de postos de trabalho no setor privado disponíveis às pessoas com deficiência em caso de cumprimento pleno da Lei de Cotas em cada microrregião – é computado a partir da distribuição do tamanho de firmas em 1998, antes da introdução da PNIPPD. Essa informação é extraída da Rais. O denominador – número total de pessoas com deficiência em cada microrregião – é computado a partir dos microdados do Censo Demográfico 2000.

10. Para garantir que a medida de capacidade de monitoramento não responda às mudanças nas condições de mercados de trabalho locais e à Lei de Cotas, a distância mínima é computada a partir de DRTs inauguradas anteriormente à PNIPPD.

PNIPPD_t é uma variável indicadora para o período após 2000, ou seja, após a implementação da PNIPPD; α_m e α_d correspondem a efeitos fixos de microrregião e década; $\alpha_s \times d$ representa tendências específicas de estado ao longo das décadas; e $X_{r,2000}$ é um vetor de características calculadas em 2000, a nível de microrregião, incluindo percentagem da população feminina, percentagens da população com diplomas de ensino médio e superior, parcela da população urbana, taxa de desemprego, taxa de alfabetização e PIB *per capita* – todas interagidas com efeitos fixos de década. Por fim, a variável y_{msd} corresponde às medidas de desempenho do mercado de trabalho, como emprego e rendimento. Os erros-padrão ε_{rsd} são agrupados no nível de microrregião.

Os coeficientes de interesse $-\beta_1, \beta_2$ e β_3 – capturam os impactos diferenciais no mercado de trabalho de pessoas com e sem deficiência em microrregiões com alta demanda potencial e alta capacidade de monitoramento, alta demanda potencial e baixa capacidade de monitoramento, bem como baixa demanda potencial e alta capacidade de monitoramento em relação àqueles indivíduos em microrregiões com baixa demanda potencial e baixa capacidade de monitoramento.¹¹

4.2 Resultados

A tabela 2 resume os principais impactos agregados da PNIPPD nos mercados de trabalho locais. A coluna 1 indica que, nas microrregiões com alta demanda potencial e alta capacidade de monitoramento, essa política resultou em aumento significativo da parcela de pessoas com deficiência empregadas no setor formal, o que computou 1,1 p.p. Isso equivale a um aumento de 9,5% em comparação às microrregiões com baixa demanda potencial e baixa capacidade de monitoramento.

Ademais, não observamos um aumento significativo de emprego formal nas microrregiões com baixa demanda potencial ou baixa capacidade de monitoramento. Esse resultado reforça a ideia de que o monitoramento e a Lei de Cotas desempenham papéis complementares na criação de empregos para as pessoas com deficiência e, portanto, devem ser utilizados de forma conjunta.

Nas colunas de 2 a 4, mostramos que a PNIPPD não resultou em alterações significativas no emprego das pessoas sem deficiência ou no setor informal. Além disso, as colunas de 5 a 8 corroboram que houve aumento de rendimento no trabalho apenas para as pessoas com deficiência em microrregiões com alta demanda potencial e alta capacidade de monitoramento, o que foi devido ao aumento de emprego formal. Os rendimentos das pessoas sem deficiência, seja de trabalho, seja de outras fontes, não foram afetados pela PNIPPD.

11. Szerman (2024) discute em detalhes a estratégia de identificação da análise agregada, assim como os testes necessários para validar a interpretação causal dos coeficientes de interesse.

TABELA 2

Os impactos agregados da PNIPPD nos mercados de trabalho locais

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Com deficiência		Sem deficiência		Com deficiência		Sem deficiência	
	Emprego				Rendimento			
	Formal	Informal	Formal	Informal	Trabalho	Outros	Trabalho	Outros
(AD & AM) x PNIPPD	0,011*** (0,004)	-0,003 (0,004)	0,006 (0,004)	0,005 (0,004)	26,115** (12,365)	-6,033 (5,237)	9,123 (9,932)	-4,429 (3,304)
(AD & BM) x PNIPPD	0,002 (0,004)	-0,006 (0,004)	0,002 (0,005)	0,004 (0,004)	13,366 (20,914)	-2,051 (5,349)	7,446 (12,153)	-5,467 (4,799)
(BM & AD) x PNIPPD	0,004 (0,004)	-0,003 (0,004)	0,004 (0,004)	0,000 (0,004)	-10,369 (10,775)	3,836 (3,915)	6,272 (9,387)	-4,542 (3,062)
Observações	1.116	1.116	1.116	1.116	1.116	1.116	1.116	1.116
Média (em 2000)	0,117	0,148	0,192	0,205	367,17	119,88	638,17	70,23
Média	0,145	0,144	0,231	0,183	401,98	142,94	689,70	81,33

Fontes: Censo 2010; Ipeadata; MTE; e Ponczek e Ulyssea (2022).

Obs.: 1. *** Significativo ao nível de 1%; ** significativo ao nível de 5%; e * significativo ao nível de 10%.

2. A tabela resume os impactos agregados da PNIPPD nos mercados de trabalho locais. Consideramos as seguintes variáveis dependentes: emprego nos setores formal e informal para pessoas com deficiência (colunas 1 e 2), emprego nos setores formal e informal para pessoas sem deficiência (colunas 3 e 4), rendimentos de trabalho e de outras fontes para pessoas com deficiência (colunas 5 e 6) e rendimentos de trabalho e de outras fontes para pessoas sem deficiência (colunas 7 e 8). As estimativas referem-se à equação apresentada na subseção 4.1. As médias das variáveis dependentes são calculadas para todas as microrregiões. Os erros-padrão são agrupados no nível de microrregião.

Em resumo, a análise agregada mostra que houve aumento no emprego formal e nos rendimentos das pessoas com deficiência em mercados de trabalho locais mais expostos à PNIPPD, sem gerar maiores consequências negativas para as pessoas sem deficiência ou para os trabalhadores do setor informal.

5 OS IMPACTOS DA FISCALIZAÇÃO DA LEI DE COTAS SOBRE AS FIRMAS

5.1 Metodologia

Embora relevantes, os efeitos agregados da PNIPPD sobre os mercados de trabalho locais revelam pouco como as firmas se ajustam à fiscalização da Lei de Cotas. Em teoria, em mercados de trabalho competitivos, espera-se que a reserva de vagas crie mais empregos para as pessoas com deficiência e, como contrapartida, resulte em demissão de trabalhadores sem deficiência e menor lucro para as firmas. No mundo real, os mercados de trabalho são caracterizados por diversas imperfeições e, portanto, é possível que esses efeitos adversos não se concretizem. Nesse caso, políticas de cotas podem ser um mecanismo importante para gerar aumento de emprego eficiente e redistribuir renda para pessoas com deficiência.

As empresas raramente cumprem a Lei de Cotas sem fiscalização (Araújo *et al.*, 2022). Como apenas as empresas com cem ou mais empregados estão sujeitas a essa norma, é possível explorar esse requisito legal e o momento exato da fiscalização. Mais precisamente, considerando

o universo de firmas fiscalizadas, a análise empírica compara aquelas com níveis de emprego acima e abaixo do limite de cem empregados – ou seja, as firmas de tratamento e controle, respectivamente – antes e após a primeira fiscalização de trabalho.

Utilizando os microdados da Rais, estimamos o seguinte modelo de diferença-em-diferenças:

$$y_{ft} = \alpha_f + \alpha_t + \beta \times Pós_t \times Cota_{f,pré} + \gamma X_{ft} + \varepsilon_{ft}$$

Os subscritos f e t representam firma e trimestre-ano, respectivamente; $Pós_t$ é uma variável indicadora para o período após a primeira fiscalização de trabalho¹²; $Cota_{f,pré} = I(Emp_f \geq 100)$ é uma variável indicadora para firmas com pelo menos cem empregados antes da primeira fiscalização e representa o grupo de tratamento; α_f e α_t são efeitos fixos de firma e trimestre-ano; X_{ft} refere-se a controles a nível de firma e inclui tendências específicas de estado e setor econômico; e y_{ft} corresponde às variáveis de mercado de trabalho de interesse. Os erros-padrão ε_{ft} são agrupados no nível da firma. A amostra final consiste em um painel longo de firmas que abrangem seis trimestres anteriores e catorze trimestres após a primeira fiscalização.

O coeficiente de interesse, β , captura como as firmas de tratamento respondem à Lei de Cotas após a primeira fiscalização de trabalho. Nota-se que a natureza seletiva das fiscalizações de trabalho, que raramente são aleatórias, não representa uma ameaça à interpretação causal da estratégia empírica, pois a amostra final é restrita às firmas que foram fiscalizadas. Uma vez fiscalizadas, as firmas podem ser avaliadas quanto ao cumprimento de diversas disposições trabalhistas, incluindo registro formal, salário mínimo e benefícios obrigatórios. O ponto-chave é que *apenas* firmas de tratamento, com cem empregados ou mais, podem adicionalmente ser monitoradas com base na Lei de Cotas. A amostra final também está restrita às firmas que têm entre 75 e 125 trabalhadores (pré-fiscalização) para que os grupos de controle e tratamento sejam comparáveis em dimensões observáveis. Com essa restrição adicional, o coeficiente de interesse, β , corresponde ao efeito de reserva de 2% das vagas às pessoas com deficiência após a fiscalização.¹³

5.2 Resultados

A tabela 3 resume as principais consequências para as empresas. A coluna 1 indica que, após a fiscalização, o número de trabalhadores com deficiência nas firmas de tratamento, isto é, nas firmas sujeitas à Lei de Cotas, aumenta em 0,313 em comparação às empresas de controle que não estão sujeitas à referida norma. Isso equivale a um aumento de cerca de 100%. Metade desse aumento vem de reclassificação, em que empregados antes reportados como *sem deficiência* na Rais passam a ser classificados como *portadores de deficiência*. A outra metade vem das novas contratações de funcionários com deficiência. Em Szerman (2024), também demonstramos que a maioria das novas admissões está concentrada em ocupações com salários mais baixos e indivíduos com deficiência física ou auditiva e sem ensino superior.

12. Como referência, considera-se o trimestre-ano anterior àquele em que o relatório de inspeção de trabalho é submetido.

13. Szerman (2024) discute em detalhes a estratégia de identificação e os testes necessários para validar a interpretação causal do coeficiente de interesse.

Considerando a margem extensiva de emprego, a coluna 2 revela que as firmas de tratamento, no longo prazo, têm probabilidade maior de possuir ao menos um funcionário com deficiência após as inspeções de trabalho – em torno de 7,9 p.p. Esse aumento se traduz em maior proporção de trabalhadores com deficiência nas firmas (coluna 3).

Também investigamos se o aumento de novas contratações de pessoas com deficiência é compensado por salários ou lucros médios mais baixos. Como não dispomos de informações sobre o lucro das firmas, utilizamos duas medidas alternativas: a probabilidade de encerramento de atividades, definida como uma variável indicadora se a empresa não possui nenhum empregado formal, e o salário médio dos trabalhadores. As colunas 4 e 5 sugerem que não houve impactos significativos nessas medidas. Por fim, a coluna 6 indica que não há evidência de que o aumento de novas contratações de indivíduos com deficiência seja compensado por um declínio de trabalhadores sem deficiência, seja em termos de trabalhadores desligados, seja de contratados.

TABELA 3

Os impactos da fiscalização da Lei de Cotas sobre as firmas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Trabalhadores com deficiência	Possui ao menos um trabalhador com deficiência	Fração de trabalhadores com deficiência	Log do salário médio	Encerramento	Log de trabalhadores sem deficiência
Pós x cota	0,313*** (0,109)	0,079*** (0,011)	0,234** (0,104)	-0,007 (0,012)	0,000 (0,000)	0,013 (0,024)
Observações	65.580	65.580	65.580	65.580	77.120	65.580
Média (controle)	0,31	0,087	0,383	7,474	0	4,235

Fontes: Rais; e dados de fiscalização de trabalho cedidos pelo MTE.

Obs.: 1. *** Significativo ao nível de 1%; ** significativo ao nível de 5%; e * significativo ao nível de 10%.

2. A tabela resume os impactos da fiscalização da Lei de Cotas sobre as firmas. Consideramos as seguintes variáveis dependentes: número total de empregados com deficiência (coluna 1), variável indicadora se a empresa possui ao menos um empregado com deficiência (coluna 2), fração de trabalhadores que possuem deficiência (coluna 3), *log* de salário médio (coluna 4), variável indicadora se a firma encerrou as atividades (coluna 5) e *log* de trabalhadores sem deficiência (coluna 6). As estimativas referem-se à equação apresentada na subseção 5.1. As médias das variáveis dependentes são calculadas para as firmas do grupo de controle nos seis trimestres que antecedem a fiscalização. Os erros-padrão são agrupados no nível de firma.

6 DISCUSSÃO

Se a contratação de números modestos de pessoas com deficiência não resulta em redução de emprego ou salário para trabalhadores sem deficiência, nem em maior probabilidade de encerramento das firmas, por que a Lei de Cotas é necessária para aumentar o nível de emprego das pessoas com deficiência?

A discriminação na contratação dessas pessoas pode explicar por que alta parcela das empresas não contratam pessoas com deficiência sem a mencionada lei. Em pesquisa inédita realizada com representantes do setor de recursos humanos de empresas brasileiras, incluímos

uma vinheta experimental na qual descrevemos grande consultoria fictícia que desejava contratar alguém para um cargo inicial, encarregado de realizar tarefas administrativas e organizacionais rotineiras. Apresentamos um jovem de 22 anos que concluiu o ensino médio; possui flexibilidade, proatividade, boa capacidade de organização; e interage bem com as pessoas. Para alguns entrevistados, aleatorizamos a informação de que o jovem candidato possui perda auditiva bilateral, uma das deficiências mais comuns no Brasil, o que não afeta o desempenho no cargo nem requer acomodações extraordinárias. Os entrevistados, então, deveriam avaliar, em uma escala de quatro pontos, em que *um* é “improvável” e *quatro* é “muito provável”, quão provável achavam que a consultoria teria interesse em contratar esse candidato e quão provável ele aceitaria o emprego. Os entrevistados têm 22% menos probabilidade de expressar interesse em contratar um candidato com deficiência em comparação a um candidato similar sem deficiência. Discrepâncias semelhantes na contratação de pessoas com deficiência também são encontradas em outros países, como Canadá (Bellemare *et al.*, 2023), Estados Unidos (Ameri *et al.*, 2018) e Noruega (Bjørnshagen e Ugreninov, 2021).

Os potenciais custos de acomodação no local de trabalho e as preocupações com produtividade não explicam completamente as disparidades de emprego enfrentadas pelas pessoas com deficiência. Na mesma pesquisa com representantes do setor de recursos humanos, apenas 8% das empresas entrevistadas forneceram algum tipo de acomodação na última contratação de uma pessoa com deficiência. Ainda assim, nenhuma das empresas relatou que é mais custoso contratar um funcionário com deficiência do que um funcionário sem deficiência para o mesmo cargo. Além disso, as empresas entrevistadas não relataram que funcionários com deficiência demandam mais tempo dos gestores – ou apresentam desempenho inferior – do que os funcionários sem deficiência no mesmo cargo.¹⁴

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo avalia os impactos da aplicação de uma política de ação afirmativa para as pessoas com deficiência. Para isso, investigamos como a introdução da PNIPPD – que regulamentou a Lei de Cotas e determinou o uso da fiscalização de trabalho como instrumento de monitoramento do cumprimento dessa lei – afetou os mercados de trabalho locais. Documentamos que houve aumento de emprego formal e de rendimentos das pessoas com deficiência em microrregiões mais expostas à PNIPPD, sem gerar efeitos adversos para pessoas sem deficiência ou trabalhadores informais.

Ao explorar como as firmas reagem à determinação de reservar 2% de vagas às pessoas com deficiência após a fiscalização de trabalho, também verificamos que o aumento de emprego das pessoas com deficiência não resulta em redução de emprego ou salário para os trabalhadores sem deficiência, nem em maior probabilidade de encerramento para as firmas. Os resultados do artigo indicam que, em mercados de trabalho em que há discriminação na contratação, a aplicação de cotas modestas não apenas gera ganhos agregados em eficiência,

14. As pesquisas que revelam disparidades na contratação de pessoas com deficiência geralmente focam em deficiências que não exigem maiores acomodações ou afetam a produtividade do trabalhador no cargo ocupado.

mas também pode ser um instrumento promissor para combater os baixos níveis de emprego entre a população de pessoas com deficiência.

Essa conclusão indica novas direções de pesquisas futuras. Os impactos da fiscalização da Lei de Cotas sobre as firmas apenas referem-se à reserva de 2% das vagas. Tal reserva é relativamente pequena em relação às reservas de 3% a 5%, também previstas pela mencionada lei. Cotas mais agressivas podem gerar efeitos adversos, como distorções na função de produção das firmas e risco moral, em que pessoas sem deficiência são classificadas como pessoas com deficiência para preencher as vagas reservadas. Embora não seja o escopo deste artigo, identificar a fração ótima de vagas que devem ser reservadas para maximizar os ganhos de eficiência das cotas é uma agenda de pesquisa importante.

Os resultados também corroboram a importância das fiscalizações no monitoramento da Lei de Cotas. Entretanto, a efetividade de algumas alternativas – como inspeções baseadas em dados, cartas que alertem sobre auditorias futuras e selos de qualidade para as empresas que cumprem a Lei de Cotas – pode ser discutida em relação às fiscalizações de trabalho. Ademais, ainda que as empresas cumpram as cotas, dados indicam que a maioria das vagas é destinada aos cargos mais baixos e poucas pessoas com deficiência atingem cargos de liderança. Assim, é necessário avançar concretamente nas políticas de inclusão e diversidade.

Por fim, as cotas de contratação de pessoas com deficiência podem gerar outras externalidades positivas. Nesse sentido, empresas que promovem ambiente de trabalho inclusivo podem se beneficiar de uma equipe diversa. Desse modo, a criação de empregos para pessoas com deficiência também pode gerar outros benefícios sociais, por exemplo, melhores condições de saúde e menores taxas de criminalidade e mortalidade. Esses são alguns exemplos de agendas futuras de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R.; CARNEIRO, P. Enforcement of labor regulation and informality. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 4, n. 3, p. 64-89, jul. 2012.
- AMERI, M. *et al.* The disability employment puzzle: a field experiment on employer hiring behavior. **ILR Review**, v. 71, n. 2, p. 329-364, mar. 2018.
- ARAÚJO, A. C. P. L. de. *et al.* The quotas law for people with disabilities in Brazil: is it a guarantee of employment? **International Review of Applied Economics**, v. 36, n. 4, p. 496-525, 2022.
- BELLEMARE, C. *et al.* Physical disability and labor market discrimination: evidence from a video résumé field experiment. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 15, n. 4, p. 452-476, out. 2023.
- BJØRNSHAGEN, V.; UGRENINOV, E. Disability disadvantage: experimental evidence of hiring discrimination against wheelchair users. **European Sociological Review**, v. 37, n. 5, p. 818-833, out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 1999.

CARDOSO, A.; LAGE, T. A inspeção do trabalho no Brasil. **Dados**, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.

COSTILLA, H. G.; NERI, M. C.; CARVALHO, A. P. de. **Política de cotas e inclusão trabalhista das pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: FGV, nov. 2002. (Ensaio Econômico, n. 462).

PONCZEK, V.; ULYSSEA, G. Enforcement of labour regulation and the labour market effects of trade: evidence from Brazil. **The Economic Journal**, v. 132, n. 641, p. 361-390, jan. 2022.

SZERMAN, C. **The labor market effects of disability hiring quotas**. [s.l.]: SSRN, 2024. Preprint.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E MERCADO DE TRABALHO: UM DEBATE SOBRE A RELAÇÃO ENTRE FORMAÇÃO E OCUPAÇÃO NO BRASIL EM 2022¹

Camila Yuri Santana Ikuta²
Gustavo Plínio Paranhos Monteiro³

1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta uma investigação⁴ sobre a situação da educação profissional no Brasil a partir da análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua Anual (Suplemento Educação 2022), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Investigou-se a relação dessa modalidade educacional com o mercado de trabalho, em termos de condição ocupacional, rendimentos, inatividade e outras características dos que frequentaram tais cursos, de modo a identificar os desafios e destacar sua importância para o desenvolvimento econômico e social do país.

A oficialmente denominada educação profissional e tecnológica (EPT) é uma modalidade educacional voltada à preparação para o exercício de profissões e para a vida produtiva e social, que prevê a integração de diferentes níveis e modalidades da educação às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia (Brasil, 1996). A EPT possui organização baseada em conjunto normativo composto pela própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), pelo Decreto nº 5.154/2004, que regulamenta dispositivos da LDB sobre a EPT, e pela Lei nº 11.741/2008, que organiza a EPT em três possibilidades de cursos: i) qualificação profissional ou formação inicial e continuada; ii) cursos técnicos de nível médio; e iii) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação, estes últimos voltados ao nível superior.

A qualificação profissional, por vezes referenciada também como formação inicial e continuada (FIC), está organizada a partir de cursos livres e básicos, cuja finalidade é “qualificar o indivíduo para o trabalho em uma determinada ocupação sem, todavia, aumentar o seu nível de escolaridade” (IBGE, 2023, p. 12). Os cursos oferecidos na qualificação profissional possuem duração variável, geralmente curta, e podem ser ofertados para indivíduos de todos os níveis de escolaridade – inclusive, muitas vezes, dispensam a exigência de escolarização.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/pf3>

2. Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). E-mail: camila@dieese.org.br.

3. Técnico do Dieese. E-mail: gmonteiro@dieese.org.br.

4. Parte da pesquisa apresentada neste artigo é derivada (com modificações) das notas técnicas publicadas pelo Dieese nºs 199 e 278: *Educação profissional e mercado de trabalho: ainda há muito a avançar* (Dieese, 2018; 2023). Participaram da elaboração das referidas notas: Carolina Gagliano, Claudia Cirino, Fausto Augusto Junior, Nikolaos Dimitriadis e Thomas Cohen.

Eles são oferecidos em diversas instituições, como escolas, igrejas, sindicatos, empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs), e geralmente são voltados à capacitação, à atualização e ao aperfeiçoamento em ocupações mais básicas.

Os cursos técnicos de nível médio (CTNM) constituem uma modalidade da EPT que possui legislação própria e diretrizes curriculares específicas. Ademais, são ofertados apenas por instituições credenciadas pelos sistemas de ensino, cujos estudantes precisam ter concluído o ensino fundamental e estar cursando, ou ter terminado, o ensino médio. Conectando-se à proposta integrativa com outras modalidades educacionais, os CTNM podem ser realizados de forma integrada ao ensino médio ou após sua conclusão (portanto, de forma integrada, intercomplementar, concomitante ou subsequente). Os diplomas conferidos são de técnicos nas mais diversas áreas. Uma referência que orienta e normatiza a oferta de tais cursos está no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), que estabelece as diretrizes, habilitações técnicas, campo de atuação, entre outros, contendo atualmente 215 cursos, agrupados em treze eixos tecnológicos (Brasil, 2021).

Por fim, na formação de nível superior, os cursos de graduação e pós-graduação tecnológica também possuem legislação própria e diretrizes curriculares específicas, devendo ser ministrados em instituições credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC), que requerem escolaridade mínima do ensino médio, no caso da graduação, e concluintes da própria graduação, no caso da pós. O Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCST) traz a organização e as diretrizes de 134 cursos de graduação nessa modalidade, que conferem diploma de tecnólogo (Brasil, 2016). Por sua vez, no âmbito da pós-graduação, os cursos podem variar desde especializações até mestrados e doutorados profissionais e tecnológicos.

2 INDICADORES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

Nesta seção, será analisada a situação dos indivíduos que participaram de cursos de qualificação profissional ou de cursos técnicos de nível médio no Brasil, por meio da análise dos dados publicados na PNAD Contínua (Suplemento Educação 2022), divulgados pelo IBGE.

Em 2022, cerca de 145,4 milhões de pessoas em idade de trabalhar não haviam concluído o nível superior de ensino.⁵ Para este estudo, considerou-se esse grupo o público apto a realizar um curso de qualificação profissional,⁶ dentro do qual, 62,0 milhões⁷ de pessoas estavam aptas a frequentar um curso técnico de nível médio.⁸

5. A população total em idade de trabalhar, segundo o IBGE, em 2022, era de 173,1 milhões de pessoas.

6. As pesquisas consideram como qualificação os cursos de formação profissional para uma determinada ocupação, que podem ser cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou não. Os critérios utilizados neste estudo se baseiam nos critérios adotados pelo IBGE em seu Informativo da Educação 2022 (IBGE, 2023).

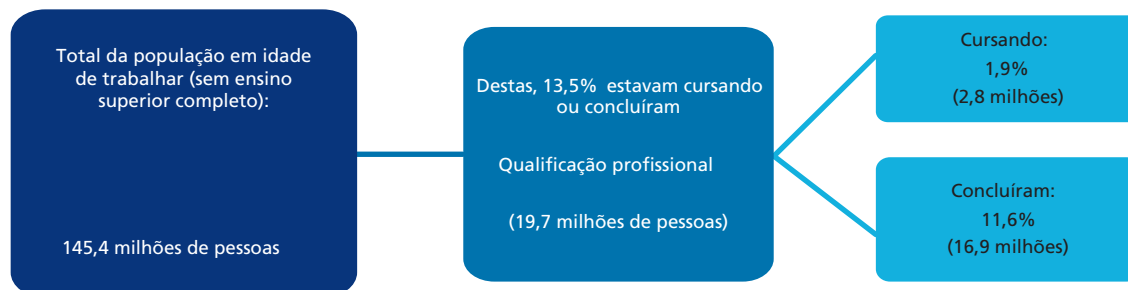
7. O Suplemento de Educação 2022 da PNAD, assim como o de 2019, inclui o magistério (normal) nos cursos técnicos de nível médio. Assim, qualquer comparação com dados anteriores a 2019 deve ser feita com ressalvas.

8. Pessoas aptas = estudantes do ensino médio (regular ou EJA), pessoas com ensino médio completo ou com superior incompleto (que haviam ingressado no superior sem o concluir e que não estavam frequentando uma graduação).

A qualificação profissional, naquele ano, foi a modalidade com o maior número de concluintes na EPT. Do público apto, 13,5% (19,7 milhões de pessoas) estavam frequentando ou haviam concluído um curso de qualificação profissional, sendo que 1,9% o frequentavam no momento da pesquisa e os outros 11,6% o haviam concluído (figura 1).

FIGURA 1

Estimativa da população em idade de trabalhar e frequência em cursos de qualificação profissional – Brasil (2022)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

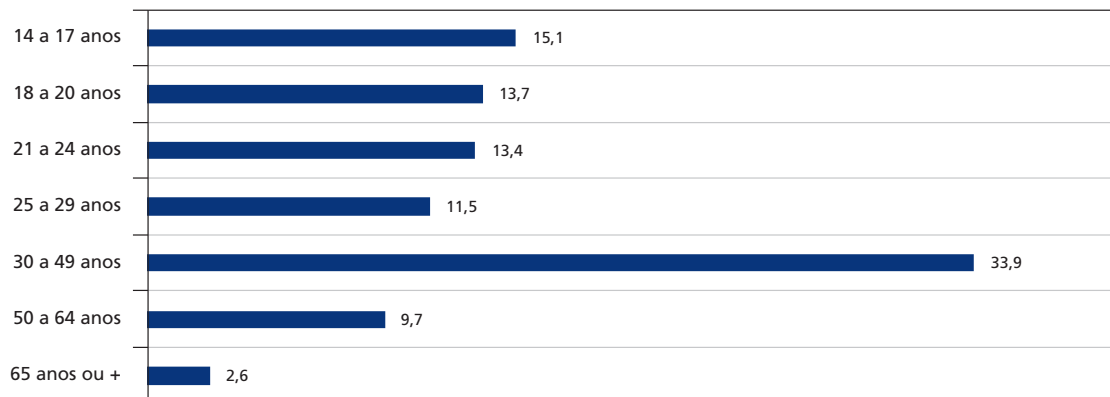
Obs.: Quem faz/fez qualificação profissional também pode ter realizado curso técnico.

Na análise realizada por faixa etária, dos 2,8 milhões de pessoas que frequentavam cursos de qualificação profissional no momento da pesquisa, cerca de um terço (33,9%) tinha entre 30 anos e 49 anos de idade, faixa etária que concentrava, também, quase metade da força de trabalho no país, em 2022. Apenas 15,1% desses estudantes estavam na faixa entre 14 anos e 17 anos, e 13,7% na faixa entre 18 anos e 20 anos (gráfico 1). Destaca-se que tais faixas representam períodos marcantes na preparação e na entrada dos jovens no mercado de trabalho.

GRÁFICO 1

Distribuição da população em idade de trabalhar, que frequentava cursos de qualificação profissional, por faixa etária – Brasil (2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

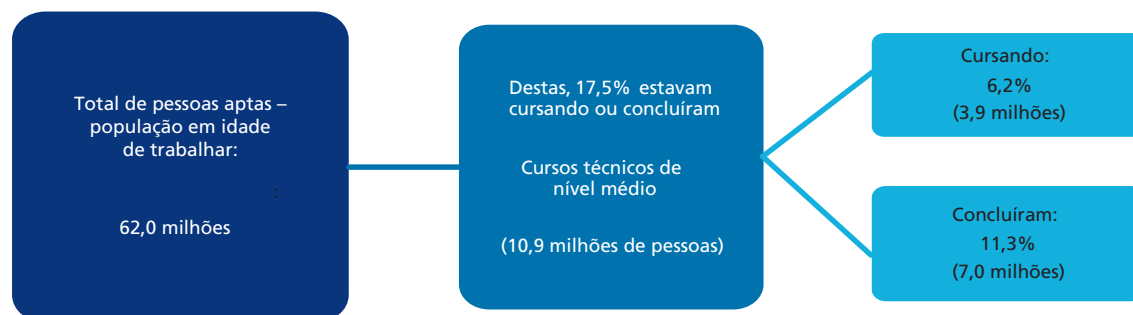
Elaboração dos autores.

A população apta a frequentar cursos técnicos de nível médio – ou seja, que contempla os estudantes do ensino médio (na forma regular ou da educação de jovens e adultos – EJA) ou, ainda, pessoas que haviam concluído o ensino médio ou ingressado no nível superior sem o concluir e que não estavam frequentando uma graduação – somava 62,0 milhões de pessoas (figura 2). Dessas, 17,5% (10,9 milhões) ou estavam cursando no momento da realização da pesquisa (6,2%) ou já os haviam concluído (11,3%).

Aproximadamente 12,5% (5,5 milhões de pessoas) da força de trabalho (ocupados e desocupados) apta a concluir⁹ algum tipo de curso técnico o tinham finalizado no momento da pesquisa. Por sua vez, entre os aptos que estavam desempregados, a proporção de concluintes era menor: 9,8% (454 mil pessoas).

FIGURA 2

Estimativa da população em idade de trabalhar e frequência em cursos técnicos de nível médio – Brasil (2022)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Pessoas aptas = pessoas em idade de trabalhar cursando o ensino médio (regular ou EJA) ou com o ensino médio completo e pessoas com superior incompleto (haviam ingressado no superior sem o concluir e que não estavam frequentando uma graduação).

2. Quem faz/fez cursos técnicos de nível médio também pode ter realizado qualificação profissional.

Na análise por faixa etária (gráfico 2), assim como ocorre na qualificação profissional, os dados indicam que os CTNM são realizados de forma tardia, por quem está buscando qualificação, ou mesmo requalificação, para o trabalho. Cerca de 34% dos estudantes estavam na faixa etária de 30 anos a 49 anos; e apenas 15,4% tinham entre 14 anos e 17 anos (ou 25,1%, se considerado o grupo de estudantes com idade entre 14 anos e 20 anos), período considerado ideal para a realização de cursos desse tipo, que são realizados de forma integrada, intercomplementar ou subsequente ao ensino médio. Tais informações, associadas ao diagnóstico de que a juventude inicia precocemente sua vida laboral no Brasil,¹⁰ inclusive muitas vezes conjuntamente com os estudos, indicam que o ingresso da maioria dos jovens no mercado de trabalho ocorre sem qualquer tipo de formação profissionalizante.

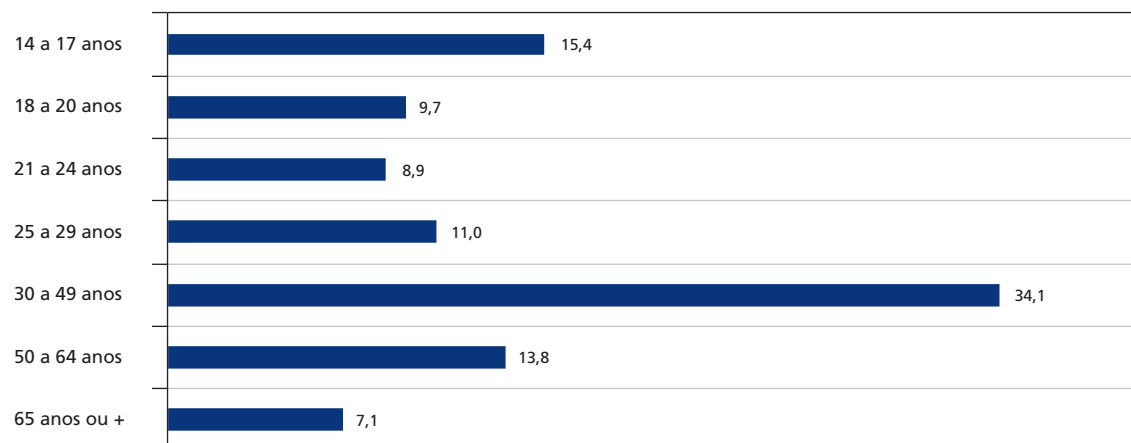
9. Pessoas aptas a concluir CTNM = pessoas de 14 anos ou mais, com pelo menos ensino médio completo e sem superior completo.

10. Segundo os dados da PNAD Educação 2022, entre os jovens de 14 anos a 17 anos, 79,9% estavam estudando sem trabalhar. Já na faixa de 18 anos a 24 anos, esse percentual de quem estava apenas estudando cai para 18,6%, e 57% das pessoas estavam trabalhando (conciliando ou não com os estudos).

GRÁFICO 2

Distribuição da população em idade de trabalhar, que frequentava cursos técnicos de nível médio, por faixa etária – Brasil (2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Serão apresentadas, a seguir, análises que problematizam a relação entre a formação e a ocupação na Educação Profissional – mais precisamente, será discutida a situação ocupacional dos trabalhadores que realizaram tais cursos, abrangendo as taxas de desocupação, de ocupação, níveis de rendimentos e motivos da inatividade.

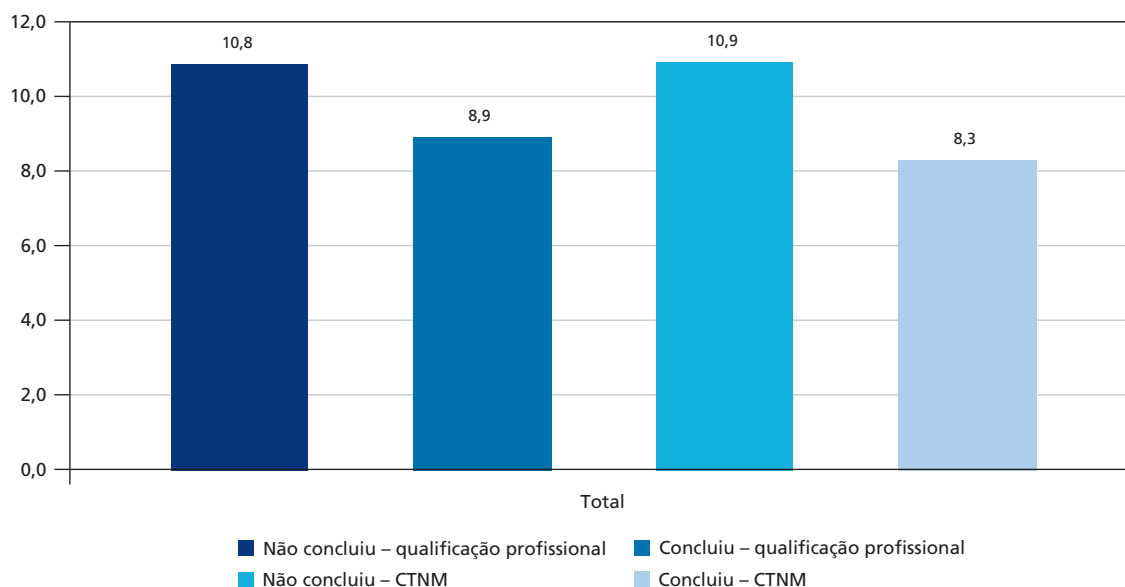
3.1 Taxa de desocupação

Na análise sobre as taxas de desocupação observadas entre os trabalhadores que concluíram cursos de qualificação profissional ou cursos técnicos, é possível destacar que estas são, na média geral, levemente inferiores às observadas para os demais ocupados no mercado de trabalho. Isso indica uma melhora na inserção ocupacional dos indivíduos que realizaram essa modalidade educacional.

Conforme exibido no gráfico 3, entre os que realizaram cursos de qualificação profissional, a taxa de desocupação correspondia a 8,9%, ligeiramente inferior à verificada para as demais pessoas aptas a realizar, mas que não concluíram esses cursos (10,8%); e, entre os que concluíram CTNM, foi observada uma taxa de desocupação de 8,3%, que se mostrou inferior em 2,6 pontos percentuais (p.p.) àquela verificada entre a população que não concluiu esses cursos (10,9%).

GRÁFICO 3

Taxa de desocupação dos que concluíram qualificação profissional e curso técnico de nível médio, e do total da população apta que não concluiu esses cursos – Brasil (2022)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. População apta a concluir CTNM = pessoas de 14 anos ou mais com ensino médio completo ou superior incompleto.

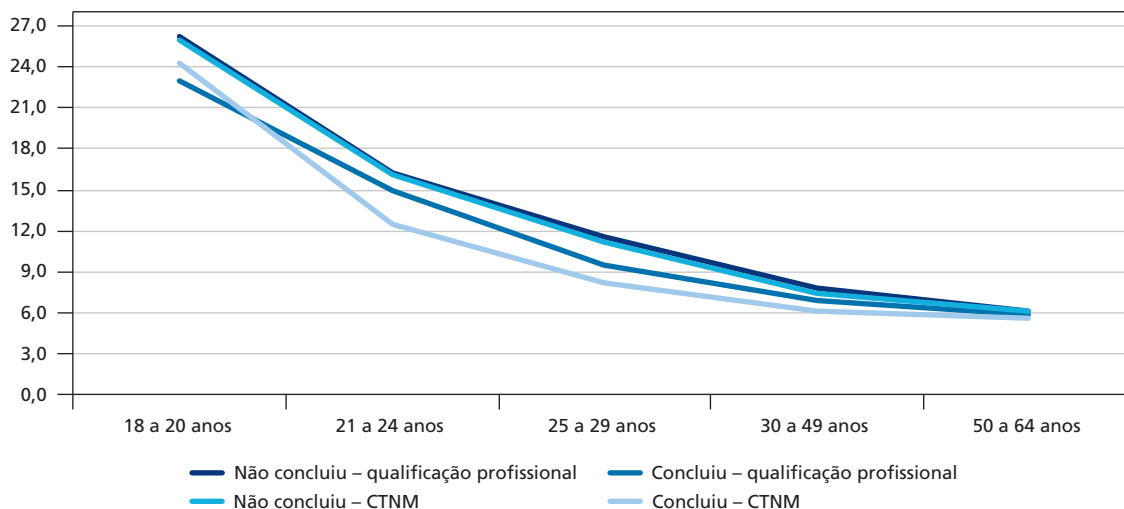
2. População apta a concluir qualificação profissional = pessoas com até o nível superior incompleto.

Contudo, em algumas faixas etárias observadas, há proximidade entre as taxas de desocupação dos que realizaram algum tipo de educação profissional e o total da população apta a realizar tais cursos (gráfico 4). Deve-se notar que, na faixa de 18 anos a 20 anos, considerando-a como um momento de ingresso da população jovem no mercado de trabalho, a taxa de desocupação de quem concluiu cursos técnicos era de 24% (ante 26% de quem não concluiu); e, para quem concluiu curso de qualificação profissional, esta ficou em 23% (ante 26% de quem não concluiu). Portanto, os indicadores apresentados indicam alguma melhora na inserção profissional, mas, ainda assim, são consideradas taxas muito elevadas.

GRÁFICO 4

Taxa de desocupação dos que concluíram qualificação profissional e curso técnico de nível médio, e do total da população apta que não concluiu esses cursos, por faixa etária – Brasil (2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. População apta a concluir CTNM = pessoas de 14 anos ou mais com ensino médio completo ou superior incompleto.

2. População apta a concluir qualificação profissional = pessoas com até o nível superior incompleto.

3.2 Ocupação e rendimentos

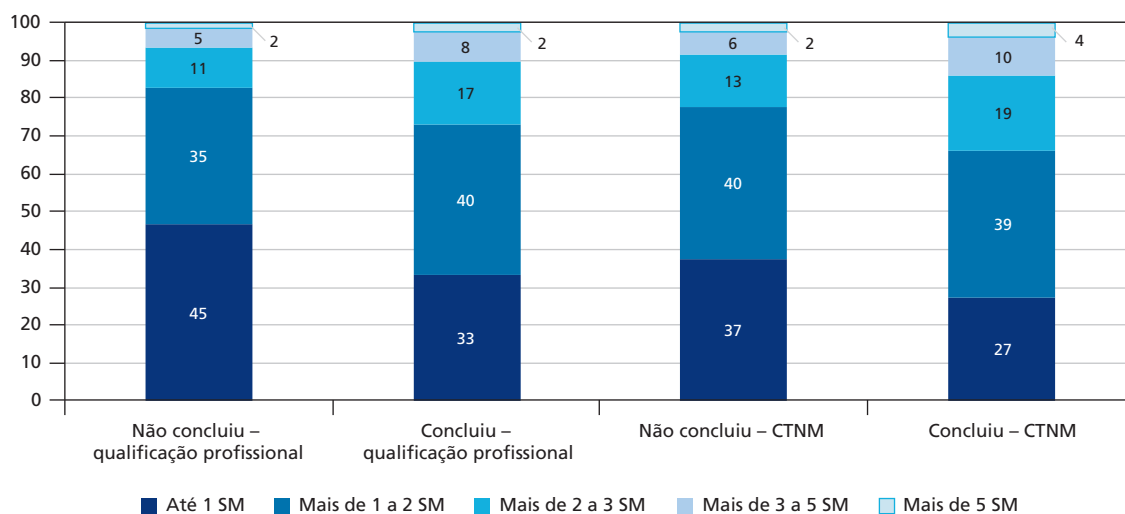
Ter concluído curso de qualificação profissional ou CTNM significou um acréscimo de aproximadamente 20% nos rendimentos médios recebidos pelos ocupados no mercado de trabalho. Em valores monetários, os que concluíram cursos de qualificação profissional ganhavam, em média, R\$ 2.121 – valor 20,0% superior aos R\$ 1.767 auferidos pelos demais ocupados do grupo. No caso dos que realizaram curso técnico, o rendimento médio correspondia a R\$ 2.420 – 19,6% acima do valor médio percebido pelo total de ocupados aptos a fazer esses cursos, mas que não os concluíram, que equivalia a R\$ 2.024.

Deve-se notar que esses valores evidenciam o baixo patamar das remunerações vigentes no mercado de trabalho brasileiro, independentemente da realização ou não de formação profissional. Segundo dados apresentados no gráfico 5, a maior parte dos ocupados com essa formação ganhava dois salários mínimos (SM) ou menos (73% dos com qualificação profissional e 66% dos formados em CTNM). Ou seja, acompanhando de perto o comportamento da remuneração do total dos demais ocupados no mercado de trabalho, que ficou em torno de 80% e 77%, nessa mesma comparação.

GRÁFICO 5

Distribuição da população em idade de trabalhar, segundo faixa de remuneração (em SM) e situação de conclusão de curso de qualificação profissional ou curso técnico de nível médio – Brasil (2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. População apta a concluir CTNM = pessoas de 14 anos ou mais com ensino médio completo ou superior incompleto.
2. População apta a concluir qualificação profissional = pessoas com até o nível superior incompleto.
3. Valor do SM em 2022: R\$ 1.212.

Foi realizada também uma análise da inserção ocupacional no mercado de trabalho da população que cursou a educação profissional, a partir do ordenamento de um *ranking* com as 25 ocupações (segundo a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO) mais recorrentes entre os ocupados com nível médio de escolaridade e os que realizaram cursos técnicos.

Conforme mostrado na tabela 1, para os que concluíram CTNM, a ocupação mais frequente foi a de profissional de nível médio de enfermagem, na qual estima-se que trabalhavam 447,6 mil técnicos. As três ocupações sucedentes não exigem necessariamente cursos técnicos: escriturários gerais, com 266,8 mil ocupados; balconistas e vendedores de lojas, com 188,9 mil; e comerciantes de lojas, com 170,7 mil. Além disso, a quinta ocupação mais frequente entre quem realizou CTNM foi a de condutores de automóveis, táxis e caminhonetes, registrando 98,2 mil ocupados.

TABELA 1

Ranking de frequência das ocupações, segundo conclusão de cursos técnicos de nível médio, entre os ocupados aptos a realizarem esses cursos – Brasil (2022)

Ranking		Nome da ocupação (CBO)	Concluíram CTNM	Não concluíram CTNM	Total	Concluíram CTNM/total (%)
Concluíram CTNM	Não concluíram CTNM					
1ª	25ª	Profissionais de nível médio de enfermagem	447.585	340.837	788.422	56,8
2ª	2ª	Escriturários gerais	266.817	1.638.646	1.905.463	14,0
3ª	1ª	Balconistas e vendedores de lojas	188.881	2.050.886	2.239.767	8,4
4ª	3ª	Comerciantes de lojas	170.744	1.352.402	1.523.146	11,2
5ª	6ª	Condutores de automóveis, taxis e caminhonetes	98.247	866.785	965.032	10,2
6ª	32ª	Mecânicos e reparadores de máquinas agrícolas e industriais	87.745	257.382	345.127	25,4
7ª	11ª	Especialistas em tratamento de beleza e afins	79.129	629.445	708.574	11,2
8ª	5ª	Trabalhadores de limpeza de interior de edifícios, escritórios, hotéis e outros estabelecimentos	77.924	945.935	1.023.858	7,6
9ª	13ª	Receptionistas em geral	75.955	593.796	669.750	11,3
10ª	16ª	Cozinheiros	75.831	537.142	612.974	12,4
11ª	10ª	Guardas de segurança	71.664	657.646	729.310	9,8
12ª	4ª	Trabalhadores dos serviços domésticos em geral	70.261	1.121.158	1.191.418	5,9
13ª	14ª	Vendedores a domicílio	67.067	580.600	647.666	10,4
14ª	9ª	Pedreiros	65.730	689.238	754.968	8,7
15ª	39ª	Trabalhadores de cuidados pessoais a domicílios	65.593	240.075	305.669	21,5
16ª	8ª	Caixas e expedidores de bilhetes	64.197	691.210	755.407	8,5
17ª	79ª	Técnicos em engenharia mecânica	60.013	91.828	151.841	39,5
18ª	7ª	Condutores de caminhões pesados	56.885	713.760	770.645	7,4
19ª	12ª	Cabeleireiros	56.055	595.703	651.759	8,6
20ª	18ª	Mecânicos e reparadores de veículos a motor	52.879	490.142	543.020	9,7
21ª	79ª	Técnicos em eletrônica	51.545	91.828	143.373	36,0
22ª	20ª	Cuidadores de crianças	51.283	413.481	464.765	11,0
23ª	94ª	Eletrotécnicos	50.444	75.451	125.895	40,1
24ª	42ª	Eletricistas de obras e afins	48.928	206.032	254.961	19,2
25ª	38ª	Trabalhadores comunitários da saúde	47.893	242.770	290.663	16,5

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O *ranking* foi construído a partir dos dados de ocupados cuja amostra permitiu a desagregação.

2. Ocupados aptos a concluir CTNM = pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto.

A comparação entre os *rankings* de ocupações daqueles que passaram ou não pela educação profissional evidencia que, na prática, não se verificaram diferenças tão expressivas na inserção profissional de quem realizou ou não essa modalidade de educação. Entre as 25 ocupações mais comuns entre os que concluíram o curso técnico, dezoito estão também entre as 25 mais recorrentes entre os ocupados com ensino médio (isto é, entre as pessoas aptas a fazerem esses cursos, mas que não os concluíram). Tal situação leva, novamente, a estabelecer uma reflexão sobre a configuração histórica do mercado de trabalho brasileiro, cuja disponibilidade de vagas se baseia majoritariamente nos setores do comércio e de serviços, em ocupações que não costumam exigir esse tipo de qualificação formal, e justamente são setores que recebem a maior parte da juventude em busca do primeiro emprego (Dieese, 2023).

Ainda assim, é possível explorar a estimativa do número de pessoas em ocupações com potencial exigência de cursos técnicos, considerando-se as 973 mil inseridas no grupo três (técnicos e profissionais de nível médio) da Classificação de Ocupações para as Pesquisas Domiciliares (COD). Tal inserção pode dar indícios das áreas com maior empregabilidade de quem realizou esses cursos, dentro das áreas de nível médio. Novamente, a área de enfermagem é a que possui o maior número de pessoas empregadas no mercado de trabalho, com 447,6 mil (46%) nesse grupamento da COD. No gráfico 6, apresentam-se as ocupações de técnicos em engenharia mecânica (6,2%); técnicos em eletrônica e eletrotécnicos (com 5,3% e 5,2% cada, respectivamente); trabalhadores comunitários da saúde (4,9%); e técnicos em redes e sistemas de computadores (4,7%), entre outros.

GRÁFICO 6

Distribuição da população ocupada que concluiu curso técnico de nível médio, segundo ocupações da COD: grupo três – Brasil (2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A classificação foi realizada a partir dos dados de ocupados cuja amostra permitiu a desagregação.

2. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.3 Inatividade

Apesar da importância da modalidade de educação profissional como política pública de educação e de emprego, há indícios de que a realização e/ou conclusão desses cursos não seja suficiente para promover a inserção dos trabalhadores em funções compatíveis ou relacionadas com sua formação.

No caso das pessoas que não estavam ocupadas e que concluíram curso de qualificação profissional, apenas 2,3% afirmaram que lhes faltava experiência profissional ou qualificação (tabela 2). Por sua vez, quase um terço delas (28,2%) apontou como problema a oferta de trabalho – porque ou não havia trabalho na localidade em que morava (15,5%), ou não conseguia trabalho adequado (7,2%) ou por ser considerado muito jovem ou muito idoso (5,5%).

TABELA 2
Estimativa de pessoas fora da força de trabalho, segundo motivo de não ter procurado trabalho e situação de conclusão de qualificação profissional ou de curso técnico de nível médio – Brasil (2022)
(Em %)

Motivo de não ter tomado providências para conseguir trabalho	Não ocupados que concluíram	
	Qualificação profissional	Curso técnico de nível médio
Não havia trabalho na localidade	15,5	13,5
Tinha que cuidar dos afazeres domésticos, do(s) filho(s) ou de outro(s) parente(s)	27,8	24,9
Por problema de saúde ou gravidez	19,8	13,2
Estava estudando (curso de qualquer tipo ou por conta própria)	8,8	13,7
Não conseguia trabalho adequado	7,2	10,0
Não conseguia trabalho por ser considerado muito jovem ou muito idoso	5,5	6,1
Estava aguardando resposta à medida tomada para conseguir trabalho	4,0	(a)
Não tinha experiência profissional ou qualificação	2,3	(a)
Conseguir proposta de trabalho para começar após a semana de referência	(a)	(a)
Outro motivo, especifique	7,8	(a)
Total	100,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/. Acesso em: 15 maio 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: (a) = a amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Outra questão muito relevante, também evidenciada nos dados apresentados na tabela 2, é que 27,8% dos que concluíram qualificação profissional apontaram que não procuraram trabalho, pois tiveram que cuidar de afazeres domésticos, dos(as) filhos(as) ou de outras pessoas da família, enquanto 19,8% não o fizeram por problema de saúde ou gravidez, não podendo ingressar ou prosseguir no mercado de trabalho. Deve-se notar que esse grande grupo, que soma quase metade das pessoas (47,6%), é composto principalmente por mulheres.

O quadro é semelhante entre quem concluiu CTNM, uma vez que 29,6% apontaram que ou não havia trabalho na localidade (13,5%), ou não conseguiam trabalho adequado (10,0%), ou não conseguiam se empregar por serem considerados muito jovens ou muito idosos. Novamente, a maior parcela (38,1%) apontou como motivo ou problemas de saúde ou gravidez (13,2%), ou necessidade de cuidar de tarefas domésticas e de familiares (24,9%). Assim, pelo menos para essa parcela da população, o principal empecilho para a inserção no mercado de trabalho era ou a insuficiência de vagas, ou a predominância das desigualdades de gênero, e não a falta de qualificação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, pôde-se neste estudo observar que permanece no Brasil um quadro de baixa oferta e alcance de cursos da educação profissional (aqui analisados os de qualificação profissional e CTNM). Ademais, entre a população alcançada, há pouco atingimento das faixas etárias mais jovens, isto é, de estudantes que possivelmente se encontram na fase de preparação para ingressar no mercado de trabalho.

Por sua vez, os indivíduos que concluíram cursos da educação profissional se deparam com um mercado de trabalho historicamente marcado pela heterogeneidade e desigualdade, por elevadas taxas de informalidade, de rotatividade e de desocupação, além de uma estrutura de postos de trabalho muito concentrada em ocupações que exigem baixa qualificação. Assim, os trabalhadores egressos desses cursos se encontravam em situação semelhante a dos demais ocupados – ainda que seus rendimentos sejam, em média, superiores. Pode-se inferir que, em geral, os formados em CTNM estavam ocupados em trabalhos muito parecidos aos exercidos pelos demais trabalhadores, isto é, em ocupações que não necessariamente demandam tal especialização.

Em consonância com análises realizadas em estudos do Dieese (2007; 2011; 2018; 2023), é importante pontuar que, ao realizar cursos da educação profissional, os dados evidenciam que nem sempre há uma relação de causa e efeito com a empregabilidade, devendo-se questionar a responsabilização individual daqueles que se formaram nessa modalidade educacional, pelo próprio sucesso na procura e inserção ocupacional de qualidade. Historicamente, verifica-se que, no mercado de trabalho nacional, a disponibilidade de vagas de emprego é escassa, em especial para ocupações mais qualificadas. Além disso, a inserção em postos de qualidade no mercado também está frequentemente associada a outros fatores, como origem geográfica e socioeconômica, rendimentos e nível de escolaridade familiar, redes de contatos, entre outros (Ikuta e Monteiro, 2017).

Também é importante destacar, a partir da análise realizada, que boa parte daqueles que cursaram a educação profissional declarou não ter conseguido encontrar trabalho adequado e ter deixado de procurá-lo pela escassez de vagas em sua região ou pela falta de recursos financeiros. Contudo, muitos também colocaram a realização de tarefas domésticas e do cuidado de outras pessoas como um empecilho, o que destaca a importância do debate sobre as questões de gênero e do compartilhamento de responsabilidades entre homens e mulheres.

Vale ressaltar que a educação profissional e tecnológica vem crescendo continuamente na agenda nacional, em torno das recorrentes alterações das estruturas econômicas e produtivas. Em agosto de 2023, foi promulgada a Lei nº 14.645, a qual determina que a União, em colaboração com os estados e o Distrito Federal, deverá formular e implementar uma política nacional de educação profissional e tecnológica, que seja articulada com as metas indicadas no Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse sentido, essa modalidade de educação deve ser ampliada e fomentada, de forma que tais ações estejam articuladas entre as instâncias governamentais, dos trabalhadores e do setor empresarial, bem como com outras políticas públicas de educação e emprego, que possam aperfeiçoar a ponte entre a formação profissional e as ocupações geradas e futuramente necessárias no mercado de trabalho. Assim, poderá avançar enquanto um dos instrumentos de grande importância para a melhoria das condições de vida da população – contribuir para a inclusão social e a elevação dos níveis de escolaridade, e ser fator de incremento no desenvolvimento econômico e social –, ainda que de forma limitada devido a problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCST)**. 3. ed. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=77451-cnct-3a-edicao-pdf-1&category_slug=novembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT)**. 4. ed. Brasília: MEC, 2021. Disponível em: <https://www.crt03.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/CNCT-CRT-03.pdf>. Acesso em: maio 2024.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Cláusulas negociadas sobre qualificação profissional**: subsídios para a negociação. São Paulo: Dieese, 2007. Disponível em: <http://phl.dieese.org.br/cedoc/cnsqp.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Qualificação profissional e mercado de trabalho**: reflexões e ensaios metodológicos construídos a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego. São Paulo: Dieese, 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2011/2011qualificacaoProfissionalMercadoTrabalho.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Educação profissional e mercado de trabalho**: ainda há muito a avançar. São Paulo: Dieese, nov. 2018. (Nota Técnica, n. 199). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec199qualificacaoProfissional.html>. Acesso em: 15 maio 2024.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Educação profissional e mercado de trabalho**: ainda há muito a avançar. São Paulo: Dieese, nov. 2023. (Nota Técnica, n. 278). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec278EducacaoProfissional.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: educação 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102002>. Acesso em: 15 maio 2024.

IKUTA, C. Y. S.; MONTEIRO, G. P. P. Influência da escolaridade dos pais no perfil sócio-ocupacional de jovens com ensino superior: um estudo preliminar a partir dos dados da PNAD 2014. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 15., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abet, set. 2017. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/12/GT-8.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da Educação Profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da Educação Profissional e tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a educação profissional e tecnológica e articular a educação profissional técnica de nível médio com programas de aprendizagem profissional, e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre isenção do câmputo de determinados rendimentos no cálculo da renda familiar per capita para efeitos da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14645.htm. Acesso em: 15 maio 2024.



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

PESQUISA NACIONAL DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: RELEVÂNCIA, RESULTADOS E PRINCIPAIS DESAFIOS^{1,2}

Ariádne Scalfoni Rigo³
Laís Francine Nascimento de Jesus⁴
Laerson Moraes Silva Lopes⁵
Jeová Torres Silva Júnior⁶
Elaine Aparecida Araújo⁷

1 INTRODUÇÃO

O microcrédito, principal produto das microfinanças, vem sendo visto como importante mecanismo para a amenização da pobreza em vários países. No Brasil, muitas políticas e programas de apoio ao microcrédito começaram a ser pensados e implementados desde a década de 1990, o que envolve uma diversidade de atores institucionais públicos e privados. Dados recentes mostram que o volume de crédito representava 26% do produto interno bruto (PIB) brasileiro em dezembro de 2002, atingindo a marca de 45,2% do PIB em 2008 (Mora, 2015). De acordo com Mora (2015, p. 13-14), o crédito à pessoa física “cresceu de 9 p.p. [pontos percentuais] do PIB em dezembro de 2002, para 21 p.p. do PIB em dezembro de 2010, o que levou a um aumento do peso desta categoria de 36% para 46%, no crédito total, durante o governo Lula”.

No entanto, apesar da ampliação de acesso ao crédito, algumas discussões dividem o campo a respeito do seu efetivo potencial para o combate à pobreza. Para alguns estudiosos, é tímido o poder de penetração do microcrédito ofertado pelas instituições de microfinanças (Carvalho *et al.*, 2009), e seus impactos não refletem diretamente uma redução da pobreza (Morduch, 1999). Brau e Woller (2004) mostram que tanto as instituições de microfinanças quanto os programas governamentais de microcrédito falharam em relação a isso.

Nesse cenário, emergem as finanças solidárias (ou de proximidade). É um campo composto, principalmente, por organizações comunitárias como fundos rotativos solidários (FRS), cooperativas de crédito solidário e bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs), conforme

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/espp1>

2. Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq) o financiamento da pesquisa que originou este trabalho.

3. Professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: ariadnescalfoni@gmail.com.

4. Extensionista da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão de Desenvolvimento Territorial (Ites) na Escola de Administração da UFBA. *E-mail*: laisfrancine29@gmail.com.

5. Professor da UFBA. *E-mail*: laerson.lopes@ufba.br.

6. Professor da Universidade Federal do Cariri (UFCA). *E-mail*: jeova.torres@ufca.edu.br.

7. Professora da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: elaine_araujo@id.uff.br.

Silva (2017; 2020a). As organizações do campo das finanças solidárias ampliam a noção de microfinanças, mobilizam investimentos locais, ajudam a financiar o consumo e a produção das comunidades (Coelho, 2003; Junqueira e Abramovay, 2005). Além disso, “as finanças solidárias no Brasil dirigem sua trajetória de atuação para além da oferta de crédito (...) e buscam atingir um sistema de serviços e produtos financeiros mais diversificado e ajustado às realidades do público que objetiva envolver” (Silva, 2017, p. 23).

Os BCDs, foco deste estudo, são definidos como práticas de finanças solidárias que investem simultaneamente na capacidade de trabalho e de produção da comunidade, privilegiando o consumo interno (França Filho e Silva Júnior, 2009; Paulino, 2014; Silva, 2020a). De modo simples, um BCD financia, através do microcrédito e dos vários projetos voltados para a comunidade, a construção de uma rede de empreendimentos socioprodutivos e de prestação de serviços, bem como o próprio consumo interno, por meio do uso de uma moeda social que circula no território onde atua.

De acordo com a origem e as metodologias de criação dessas experiências, quatro características básicas definem um BCD, conforme resumido a seguir.

- 1) A coordenação do BCD e a gestão dos recursos são democráticas e realizadas por uma organização comunitária – em geral, cada BCD encontra-se vinculado a uma associação local.
- 2) Criação de linhas de microcrédito para a produção e para o consumo local, com juros baixos, de modo a possibilitar geração de renda e oportunidades de trabalho no território.
- 3) A concessão e a cobrança dos empréstimos são baseadas nas relações de vizinhança e solidariedade, o que constrói um sistema de controle social.
- 4) A criação de instrumentos alternativos de incentivo ao consumo local – como o cartão de crédito e, o mais comum, a moeda social circulante local –, que são reconhecidos na comunidade e ajudam a dinamizar a economia da região (RBBC, 2006; França Filho e Silva Júnior, 2009; Rigo, 2014).

Apesar da inovadora metodologia de atuação no território e do seu potencial de incluir a população mais pobre, dos 20 mil empreendimentos de economia solidária mapeados no Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária (Sies), apenas 1,7% está na categoria poupança, crédito e/ou finanças solidárias (Silva, 2020a), o que indica um significativo potencial de crescimento de inclusão financeira pelos BCDs no Brasil. A nosso ver, as finanças solidárias são um campo fértil para políticas públicas que efetivamente pretendam incluir financeiramente os mais pobres.

Nesse contexto, surgiu em 2022 a pesquisa que obteve os dados aqui apresentados. O questionamento norteador foi o seguinte: como os BCDs se configuram enquanto instrumentos de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de territórios? No projeto de pesquisa, articulamos teoricamente as práticas com a noção de instrumentos de política pública, território e utilidade social. Assim, o primeiro passo foi mapear essas experiências de BCDs por ao menos duas razões.

A primeira é a ausência de informações mais detalhadas e precisas sobre o conjunto das experiências dos BCDs no Brasil. Após o levantamento de Rigo (2014), que identificou 78 experiências em 2012, a quantidade de BCDs cresceu, atingindo 103 em 2013 (Rigo, 2014) e 148 em 2021 (Pupo, 2022a). Segundo Melo Neto (2023), existem 152 BCDs no Brasil atualmente. No entanto, após o levantamento de 2012, que estudou de modo aprofundado 47 dessas experiências, nenhuma outra pesquisa tratou em detalhes um número expressivo de BCDs simultaneamente, indicando onde elas estão e – sobretudo – como estão, além de oferecer uma noção do conjunto dos bancos comunitários. É importante, portanto, obter informações mais precisas e de caráter científico as quais subsidiem a política pública de finanças solidárias que se delineia no Brasil desde 2005 e que tem passado por um período preocupante em termos de apoio, seja financeiro, seja político.

A segunda razão é a própria importância que os BCDs e as moedas sociais vêm adquirindo enquanto instrumentos de política pública. A repercussão positiva da experiência do Banco Palmas, ao longo dos anos 2000, associou-se à política pública de economia e finanças solidárias que se fortalecia no país (Silva e Pereira, 2023). Entre 2003 e 2015, o governo federal intensificou seu apoio, através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), e foi possível a constituição oficial da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC) em 2007.

Esse potencial das experiências dos bancos de origem comunitária é percebido com o surgimento de outras experiências similares, como os bancos municipais e suas moedas, por exemplo, o de Maricá e o de Niterói, ambos no estado do Rio de Janeiro. No Brasil, Melo Neto (2023) havia identificado onze bancos municipais, isto é, criados por leis municipais pelas respectivas prefeituras. A esse total, adicionamos o Banco Solidário Ipitanga, criado via decreto municipal de Lauro de Freitas, na Bahia, em dezembro de 2023 (Prefeitura..., 2023). Assim, catalogamos doze bancos municipais no país. Esses bancos, inclusive, usam uma ferramenta digital mantida pelas experiências comunitárias para fazer suas moedas circularem: a plataforma E-dinheiro (Rigo e Silva Júnior, 2022; Pupo, 2022b; Silva e Pereira, 2023).

Na sequência desta introdução, apresentamos o percurso metodológico para o levantamento dos BCDs. Em seguida, trazemos os principais resultados seguindo estas dimensões: i) identificação e condições gerais; ii) território e abrangência; iii) gestão democrática e pessoas; iv) inclusão financeira, microcrédito e moeda social; e v) sustentabilidade, parcerias e articulações. Por fim, tecemos algumas considerações finais que apontam os desafios e as perspectivas na percepção dos BCDs entrevistados, que, a nosso ver, representam a RBBC.

2 O MÉTODO DA PESQUISA NACIONAL (2022-2024)

A ideia de um segundo levantamento nacional dos BCDs brasileiros emergiu no início da pandemia da covid-19, quando três pesquisadores que compõem a equipe atual da pesquisa propuseram para a RBBC, em maio de 2020, um novo levantamento que fosse capaz de identificar a realidade da rede naquele momento. No entanto, por falta de recursos e diante da escassez de editais para pesquisa, somente no final de 2021 o projeto foi submetido e aprovado, no edital *CNPq/MCTI/FNDCT n. 18/2021 – Universal Faixa B*, para grupos de pesquisa consolidados.

A equipe é composta por pesquisadores de várias instituições. As instituições representadas são a Universidade Federal da Bahia (UFBA), com a coordenação geral da pesquisa e mais seis membros; a Universidade Federal do Cariri (UFCA); a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); a Universidade Federal de Alagoas (UFAL); a Universidade Federal Fluminense (UFF); e a Universidade Federal do Piauí (UFPI). Além dessas universidades, destaca-se ainda a participação de um pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de uma pesquisadora vinculada à educação básica do Colégio Santa Cruz, em São Paulo. É importante ressaltar que alguns pesquisadores da equipe estão associados a incubadoras e grupos de pesquisa que atuam no campo da economia solidária no Brasil, como o Núcleo de Estudos Aplicados a Organizações de Utilidade Social (Nous), da UFBA, que coordena a pesquisa; a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial (Ites) da UFBA; o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (Liegs) da UFCA; a Ites da UFAL; e o grupo de pesquisa Organizações, Gestão e Políticas Públicas (OrGPop) da UFRB.

O projeto aprovado foi elaborado para se desenvolver em duas fases: um levantamento dos BCDs no Brasil, ao longo de três anos (de 2022 a 2024), e a realização de estudos de caso em profundidade em 2024. Neste artigo, apresentamos apenas alguns resultados da primeira fase, obtidos até outubro de 2023. O levantamento é um método de pesquisa apropriado quando o foco é o que está acontecendo ou como está acontecendo dado fenômeno (Freitas *et al.*, 2000), e a proposta da pesquisa nacional é justamente mapear os BCDs e compreendê-los melhor. Sendo assim, o instrumento de coleta de dados foi pensado para examinar ampla gama de questões, considerando inclusive que tais experiências, por sua natureza, possuem objetivos que são multidimensionais.

O formulário completo do questionário contém seis dimensões, quais sejam:

- identificação e condições gerais (D1);
- território e abrangência (D2);
- gestão democrática e pessoas (D3);
- inclusão financeira, microcrédito e moeda social (D4);
- sustentabilidade, parcerias e articulações (D5); e
- desafios e perspectivas (D6).

Para este artigo, selecionamos pontos que julgamos relevantes em cada dimensão. Na medida do possível, pontuamos outras questões que possam dar uma noção da pesquisa completa. Vale ressaltar que a sexta dimensão (D6) contém questões abertas, e o entrevistado poderia respondê-las livremente, bem como acrescentar e comentar assuntos não previstos no roteiro e no próprio questionário. Apresentaremos alguns aspectos dessa dimensão nas considerações finais e, quando pertinente, ao longo de cada dimensão, o que complementa os dados.

O levantamento identificou 167 experiências de BCDs no Brasil. Esse processo de identificação se deu a partir de listas de contatos dos BCDs e das entidades de apoio e

fomento (EAFs)⁸ que atuam diretamente com essas experiências, como o Instituto E-dinheiro Brasil (CE), o Instituto Tupinambá (PA), o Ateliê de Ideias (ES) e a Ites da UFBA (BA). Essas listagens foram combinadas com o que foi catalogado em duas pesquisas anteriores, a de Rigo (2014) e a de Pupo (2022a).

A partir dos contatos realizados pela equipe da pesquisa, via WhatsApp, ligação telefônica e *e-mail*, foi possível agendar a aplicação do questionário com 79 experiências de BCDs no Brasil. A aplicação desse questionário se deu majoritariamente por videoconferência. Somente em três situações as entrevistas ocorreram presencialmente. Assim, nas entrevistas *online*, o pesquisador indagava o respondente e preenchia as respostas em formulário impresso. Em seguida, o pesquisador passava as informações para o formulário digital do Google Forms.

Tal estratégia foi pensada para facilitar o preenchimento das informações ao longo da entrevista *online* e oferecer mais segurança ao armazenamento e à conferência das informações. A aplicação do instrumento de coleta teve duração média de noventa minutos, sendo cerca de 50% das entrevistas gravadas pelo Google Meet.

Todas as 79 entrevistas obtidas foram exportadas do Google Forms para o Microsoft Excel, e a equipe que aplicou os questionários realizou uma série de reuniões virtuais para uma “depuração” do banco de dados, padronizando respostas e discutindo dúvidas. Ao final desse processo, julgamos válidas 76 respostas. Os demais três casos, nomeamos de BCD singular, pois o modo de funcionamento se distancia da metodologia de atuação dos BCDs no Brasil. A tabela 1 detalha os quantitativos dos BCDs listados e as situações que foram identificadas até julho de 2024.

TABELA 1
BCDs entrevistados e suas respectivas situações (2023)

	Quantitativo	%
Casos válidos entrevistados	76	45,5
Casos singulares não considerados	3	1,8
Casos fechados ou não implantados	21	12,6
Casos que ainda não responderam	67	40,1
Total de casos identificados	167	100

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

No que se refere às análises, tendo em vista a natureza objetiva da maioria dos dados coletados, elaboramos quadros e tabelas que sintetizam valores absolutos ou percentuais das respostas. Na sequência, enfatizamos resultados mais destacados em cada dimensão para otimizar a apresentação dentro das limitações de espaço deste artigo.

8. Para mais detalhes sobre EAFs e sua relevância na atividade de empreendimentos de economia solidária no Brasil, ver Silva (2020b).

3 PRINCIPAIS RESULTADOS POR DIMENSÃO

3.1 Identificação e condições gerais (D1)

O levantamento nacional em curso objetiva identificar e obter informações de todas as experiências de BCDs no Brasil. Nesse sentido, não foram desconsiderados BCDs recém-inaugurados e inativos. O intuito é diagnosticar os problemas enfrentados por eles para que EAFs possam orientar suas ações no sentido de reconstruí-los ou fortalecê-los enquanto importante instrumento de política pública nacional para o desenvolvimento de territórios.

Nesse levantamento, em 2023, apenas 26% consideraram não ter dificuldades para funcionar, e 31% declararam ter tais dificuldades. Além dessas duas situações, 30% se declararam inativos, e 13% indicaram estar em processos de implementação ou reestruturação. Em termos absolutos, consideramos BCDs ativos os 70% dos respondentes, o que corresponde a 54 casos. Em algumas análises, desconsideramos os inativos; em outras, não, pois suas opiniões são importantes para os propósitos desta pesquisa.

TABELA 2

Situação reconhecida do funcionamento pelos BCDs (2023)

Região	Funcionavam com dificuldades	Funcionavam sem dificuldades	Em implantação ou reestruturação	Inativo	Número de BCDs pesquisados
Norte	2	1	3	5	11
Nordeste	8	7	3	12	30
Centro-Oeste	2	1	2	1	6
Sudeste	11	10	2	4	27
Sul	1	1	0	0	2
Total	24	20	10	22	76
Total (%)	31	26	13	30	100

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Ainda no que diz respeito às condições gerais dos BCDs, identificamos que 47% da amostra conta com sede própria, enquanto 44% têm sede alugada ou cedida. Verificamos também que 88% dos BCDs possuem algum item tecnológico (internet, computador, impressora, telefones etc.) nas atividades cotidianas, e 5% não contam com qualquer item. Além disso, 76% dos BCDs ativos entrevistados não têm personalidade jurídica própria e estão abrigados no formato jurídico das respectivas entidades gestoras, entre as quais 83% são associações comunitárias.

Ressaltamos a fundamental relação dos BCDs com suas entidades gestoras; estão imbricados não apenas em termos jurídicos, mas também em termos de recursos, ações e pessoas. Considerando o que foi apresentado em Rigo (2014), percebemos que a separação entre o BCD e a entidade gestora era mais evidente no levantamento de 2012, sendo a entidade apenas

um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CPNJ) de referência, e que, quando muito, compartilhavam a sede. Isso ajuda a entender a sustentabilidade dos BCDs e pode explicar a existência/resistência deles, os quais, mesmo nos casos em que não há fundo de crédito e circulação da moeda social, continuam atuando nos seus territórios a partir dessa relação com a entidade gestora.

3.2 Território e abrangência (D2)

A pesquisa também permitiu obter importantes informações a respeito dos territórios onde os BCDs atuam. De acordo com os dados coletados, a maioria dos BCDs (69%) estão situados em áreas urbanas, enquanto 27% estão em regiões rurais e 4% localizam-se em áreas que compreendem tanto zonas urbanas quanto rurais. A tabela 3 detalha um pouco mais essas áreas, mas não inclui os BCDs inativos.

TABELA 3
Tipos de territórios onde os BCDs atuam

Classificação	Número de BCDs respondentes	BCDs respondentes (%)
Bairro de grande cidade	14	26
Comunidade/favela	11	20
Distrito da cidade	1	2
Pequeno município (até 50 mil habitantes)	12	22
Território urbano (até 50 mil habitantes)	1	2
Comunidade tradicional	9	17
Assentamento de reforma agrária	1	2
Povoado ou distrito rural	5	9
Total geral	54	100

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Conforme levantamento atual, grande parte dos BCDs estão situados em bairros de grandes cidades (27%), mas um número considerável encontra-se em pequenos municípios (22%); em comunidades/favelas (20%); e em comunidades tradicionais (17%). Essa presença em áreas de menor população destaca a importância dos BCDs em fornecer apoio ao desenvolvimento de comunidades menores. Além disso, as relações de proximidade e de confiança que podem estar mais fortalecidas nessas comunidades são fundamentais para a criação e a manutenção das experiências de finanças solidárias. A tabela 3 mostra ainda BCDs instalados em assentamentos de reforma agrária, distritos de cidades e territórios urbanos com menos de 50 mil habitantes.

Ao destacarmos as comunidades tradicionais, vemos que cinco BCDs estão em comunidades ribeirinhas; dois, em comunidades de marisqueiras e pescadores; um, em comunidade quilombola; e um denominou seu território de comunidade rural tradicional. Encontramos

ainda experiências que, embora não tenham sede localizada nesse tipo de comunidade, possuem serviços financeiros direcionados ao público pertencente aos territórios com características identitárias similares.

Outra característica importante, que se manteve desde 2012, é a inclusão financeira proporcionada pelos BCDs para mulheres, aspecto também evidenciado por Silva Junior e Rigo (2022a). De acordo com os respondentes, 65% do público atendido é composto por mulheres adultas. Em 2012, esse percentual era de 68%.

Ainda na dimensão de território e abrangência, 24% dos respondentes estão a mais de 15 km de distância dos serviços bancários tradicionais, e 59% se encontram a até 5 km deles. Vale ressaltar que, independentemente da distância, uma parte desses BCDs indicaram não haver serviços bancários dentro dos respectivos territórios de atuação (29 casos ou 53% dos respondentes que se encontram ativos).

3.3 Gestão democrática e pessoas (D3)

A tabela 4 mostra o número significativo de voluntários de caráter permanente que estão vinculados às atividades cotidianas dos BCDs. Em sua maioria, são agentes de crédito e coordenadores que, tendo a remuneração interrompida devido à finalização dos projetos que sustentam os BCDs, continuam atuando na esperança da retomada da remuneração e da continuidade dos projetos. O número de pessoas assalariadas (37) e o de prestadores de serviços (41) são relativamente próximos, porém é significativamente menor em comparação ao de pessoas voluntárias (126).

TABELA 4
Pessoas e vínculos nos BCDs (2023)

Classificação	Contratação formal: assalariado(a)	Contratação formal: prestação remunerada de serviços	Relação informal: prestação remunerada de serviços por tempo indeterminado	Relação informal: prestação remunerada de serviços eventuais	Voluntário(a) de caráter permanente	Voluntário(a) de caráter eventual	Estagiário(a) ou aprendiz permanente	Outros
Mulheres	22	24	1	1	64	8	7	3
Homens	15	17	3	2	43	9	1	3
Não binários	0	0	0	1	2	0	0	0
Total	37	41	4	4	109	17	8	6

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Esse número destacado de pessoas na condição de voluntárias levanta uma questão importante no universo dos BCDs brasileiros: seria essa uma fragilidade ou um indício de resiliência no enfrentamento dos problemas locais? A nosso ver, ambas podem ser ponderadas.

Do lado da fragilidade, como veremos mais adiante, esse é um dos principais desafios indicados pelas experiências dos BCDs entrevistados. A falta de pessoas, sobretudo remuneradas, para se dedicarem a desenvolver as ações do BCD fragiliza a necessária mobilização comunitária, o acompanhamento do uso do crédito produtivo e as articulações para apoio e obtenção de recursos para a instituição. Além disso, sendo tais iniciativas baseadas na autogestão e na gestão democrática, a capacidade de manter e remunerar pessoas engajadas com o desenvolvimento local torna-se muito importante para o bom funcionamento do BCD no território.

Do lado da resiliência, os BCDs são experiências com propósitos multidimensionais (Leal e Silva Junior, 2024; Silva Junior e Rigo, 2022b). Por essência, esses bancos são agentes que buscam transformar a dinâmica social do território; tentam trazer à pauta as diversas questões que afetam as pessoas, por exemplo, o acesso à cultura, à educação e à saúde; e vão além das questões materiais mais imediatas. A manutenção dessas pessoas na condição de voluntárias pode revelar essa abrangência de propósitos e o próprio engajamento das lideranças locais, sem necessariamente serem remuneradas. Isso porque a lógica da reciprocidade, habitual nas experiências comunitárias, permite às pessoas o acesso a recursos por meio da “troca solidária de bens e serviços, a mutualização e partilha de recursos, a produção para autoconsumo ou a ajuda mútua, entre outros” (França Filho e Eynaud, 2020, p. 245).

Portanto, quando os BCDs são capazes de se legitimarem perante a comunidade como agentes mobilizadores desses recursos e atentos às outras diversas questões, é natural que as pessoas se aproximem e se mantenham vinculadas de forma mais perene, ainda que não haja uma contrapartida financeira imediata para tal vinculação. No entanto, é importante tratar os BCDs como importantes instrumentos de política pública para o desenvolvimento local, de modo que sejam viabilizados recursos para que tais iniciativas sejam adequadamente fomentadas. Assim, o número de voluntários poderá significar mais engajamento do que fragilidade.

3.4 Inclusão financeira, microcrédito e moeda social (D4)

A primeira questão da dimensão relativa aos serviços financeiros oferecidos pelos BCDs, sua atividade fim, relaciona-se à circulação ou não de moeda social. A criação e a circulação da moeda social no território são partes integrantes da metodologia de ação dessas iniciativas, mas nem sempre são facilmente implementadas. Em muitos casos, a circulação é restrita em termos de amplitude (uma parte do território) e tempo de circulação (circula mais intensamente por pouco tempo). De acordo com os dados levantados, a RBBC conta com 22 BCDs inativos, e uma parte opera com dificuldade (24 BCDs), o que leva ao enfraquecimento da circulação das moedas sociais. No momento da pesquisa, mais da metade dos BCDs entrevistados (58%) afirmaram não estar com suas moedas sociais em circulação, seja em papel, seja digital (via plataforma E-dinheiro).⁹

9. Para explicação mais abrangente sobre o surgimento e a relevância da plataforma E-dinheiro para os BCDs no Brasil, ver Melo Neto (2023) e Silva e Pereira (2023).

Vale notar ainda que, dos vinte BCDs que indicaram estar operando normalmente, cinco deles estão com a circulação da moeda social interrompida. Dois desses cinco BCDs afirmaram não haver fundo (lastro) para a circulação da moeda. Um indicou falta de segurança, e outro informou que está planejando como implementar a moeda social, tendo em vista que atua em vários territórios. Por fim, o último informou que, após migrar para a plataforma digital, a moeda parou de circular.

TABELA 5
Circulação de moeda social e situação dos BCDs

Situação dos BCDs	Circulação da moeda social		Total
	Não	Sim	
Em funcionamento e operando sem dificuldades	5	15	20
Em funcionamento, mas operando com dificuldade	9	15	24
Em implantação ou reestruturação	8	2	10
Inativo	22	0	22
Total geral	44 (58%)	32 (42%)	76 (100%)

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração dos autores.

Sem dúvidas, essa foi a dimensão mais desafiadora para esta pesquisa. De um lado, temos a grande importância de levantar informações sobre o montante de crédito e a circulação de moedas que os BCDs operam, de modo a permitir pensar ações e políticas públicas voltadas a fortalecer a realidade e as demandas financeiras dessas experiências. De outro lado, temos uma realidade em que a maioria dos BCDs possuem fragilidade no registro contínuo das informações de crédito e circulação de moeda social. Isso gera perda considerável de informações, o que impacta a sua gestão e o seu funcionamento.

Assim, diversas experiências não souberam responder a questões sobre volume de crédito mensal, fundo de crédito disponível, inadimplências etc. Esse é um desafio antigo dos BCDs no Brasil. É também longo o desejo de criação de um sistema de gestão dos bancos comunitários que pudesse substituir os inúmeros arquivos de planilhas de cálculo e editores de textos que precisam ser utilizados diariamente pelos agentes de créditos, os quais costumam ser corrompidos ou se perder nas pastas dos computadores.

Na tabela 6, apresentamos a soma dos valores dos fundos disponíveis nos BCDs para a circulação da moeda em papel e o volume mensal que circula na plataforma digital das experiências que responderam a essas questões. Podemos perceber as variações em ambas as situações para oferecer uma noção da heterogeneidade quanto ao porte das experiências. Optamos por apresentar separadamente o caso do Banco Mumbuca e de sua moeda, do município de Maricá (RJ), pois, tendo em vista o considerável volume de recursos para a circulação da moeda, trata-se de um caso notório – entre os BCDs pesquisados – que inspirou as demais situações que estão sendo denominadas “bancos e moedas sociais municipais”.¹⁰

10. Para análise mais detalhada do caso do Banco Mumbuca, ver Silva e Pereira (2023).

TABELA 6

Resumo dos volumes de recursos disponíveis e em circulação: moedas sociais em papel e digitais

Tipo de moeda social	BCDs	Fundo atual disponível (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Volume em circulação atual (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)
Papel	17	323.500	0	100.000	242.792	500	100.000
E-dinheiro	21	-	-	-	342.800 ¹	100	80.000
E-dinheiro mumbuca	1	-	-	-	40.000.000 ¹	-	-

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Por mês.

Obs.: Houve 39 BCDs respondentes.

A pesquisa mostrou que a maioria dos BCDs acredita nas vantagens de usar a plataforma E-dinheiro para a circulação da moeda social. Dos 22 BCDs que usam a plataforma, a maioria indicou que não teve impactos negativos relevantes (54,5%) após implementá-la. No entanto, 27,3% indicaram que os comerciantes têm dificuldade para aderir ao uso do E-dinheiro, o que poderia se associar com o potencial da plataforma para diminuir, e não aumentar, a circulação da moeda social na comunidade.

Apesar das vantagens, o uso da plataforma E-dinheiro é desafiador para os BCDs que fazem uso dela. As principais dificuldades apontadas, conforme consta na tabela 7, foram: acesso à internet ou a equipamentos necessários (15,8%); uso da tecnologia pelos moradores (15,8%); e falta de assessoria por parte do Instituto E-dinheiro (14,5%). Entre as opções em “*outros*”, destacam-se os problemas inerentes à própria plataforma, como dificuldades nas recargas de celular e falha em algumas funcionalidades. Além disso, é necessário evidenciar os desafios em estabelecer relações de identidade e cultura no ambiente financeiro digital, tal qual é possível obter com as moedas físicas, que carregam em seus nomes e em seus traços físicos os elementos de identidade e pertencimento de um território.

TABELA 7

Principais dificuldades no uso da plataforma E-dinheiro

Dificuldades no uso da plataforma E-dinheiro	Quantidade	%
Dificuldade de acesso à internet ou a equipamentos necessários	12	15,8
Falta de confiança por parte dos coordenadores dos BCDs	4	5,3
Falta de confiança por parte dos moradores	10	13,2
Falta de confiança por parte dos comerciantes	8	10,5
Falta de assessoria por parte do Instituto E-dinheiro	11	14,5
Dificuldade no uso da tecnologia pelos moradores	12	15,8
Outros	19	25
Total geral	76	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração dos autores.

Vários estudos mostram que o papel dos BCDs no território ultrapassa a oferta de crédito para os mais pobres e o uso da moeda social (Leal e Silva Junior, 2024; França Filho e Eynaud, 2020; Rigo, 2014). Por exemplo, os BCDs constroem e se vinculam a vários projetos sociais e acabam por oferecer serviços não financeiros. No que diz respeito a esses serviços ofertados, as articulações e as capacitações se destacam (73,3%), seguidas por assessoria à gestão de empreendimentos (51,1%); apoio a ações culturais (37,8%); e apoio ao acesso a políticas públicas (35,6%). Menos significativas em termos percentuais, mas não menos importantes, identificamos o seguinte: ações natalinas, orientações jurídicas, trocas solidárias, feiras, apoio à comercialização, apoio às mulheres em situação de violência doméstica etc.

3.5 Sustentabilidade, parcerias e articulações (D5)

Em relação à origem dos recursos para criar BCDs e iniciar as atividades, verificamos três fontes principais e simultâneas de recursos: i) doações de pessoas físicas ou empresas (21,8%); ii) editais e recursos públicos (17,3%); e iii) projetos de entidades de apoio e fomento (17,3%). Quando observamos as fontes de recursos para a manutenção das atividades dos BCDs, as fontes públicas perdem importância. A mobilização de recursos via editais, recursos públicos não reembolsáveis e projetos de entidades de apoio, que muitas vezes são implementados com recursos públicos, constituem apenas 7%.

Nota-se que as fontes atuais de recursos para manter atividades são diferentes das fontes para criar BCDs e iniciar tais atividades. Das respostas para cada um desses momentos (constituição e funcionamento), podemos inferir que, à medida que os recursos para iniciar as atividades acabam, os BCDs começam a enfrentar dificuldades para obter capital de outras fontes. Desse modo, as principais fontes atuais para manter as atividades dos BCDs são os recursos da entidade gestora, as taxas de juros das linhas de crédito e as taxas provenientes das operações na plataforma E-dinheiro, que correspondem a 30% das respostas, sendo 10% cada uma das três opções.

Ainda quanto a essa questão, os 33 BCDs (24%) que responderam “*não há fontes*” chamam atenção. Isso, na nossa análise, é explicado pelos 22 BCDs inativos e pelos outros onze que são, em grande parte ou totalmente, custeados pelas respectivas entidades gestoras.

TABELA 8
Fontes de recursos para a manutenção das atividades dos BCDs

Fontes atuais de recursos	Total geral	%
Não há fontes	33	24
Recursos da entidade gestora	13	10
Taxas provenientes das operações na plataforma E-dinheiro	13	10
Taxas de juros das linhas de crédito	13	10
Projetos de entidades de apoio e fomento (incubadoras, fundações, associações etc.)	10	7
Editais e recursos públicos não reembolsáveis	9	7

(Continua)

(Continuação)

Fontes atuais de recursos	Total geral	%
Doações de pessoas físicas ou empresas	8	6
Taxa de Administração de Crédito (TAC)	5	4
Remuneração dos correspondentes bancários	5	4
Doação de organismos internacionais	3	2
Realização de curso, capacitações e assessorias remuneradas	3	2
Empréstimo e/ou financiamento em cooperativa de crédito	2	1
Fundo solidário ou banco comunitário	2	1
Empréstimo e/ou financiamento de bancos comerciais, públicos ou privados	0	0
Empréstimo e/ou financiamento do Banco do Povo ou similar	0	0
Organização da sociedade civil de interesse público de microcrédito	0	0
Outros	17	13
Total	136	100

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Da mesma forma que ocorre para constituir o BCD, para a manutenção das suas atividades, também são realizadas arrecadações comunitárias. Ao analisar a resposta “*outros*”, identificamos que, das dezessete respostas, sete delas podem ser categorizadas em *arrecadações comunitárias*, as quais mobilizam recursos financeiros por meio de bingos, rifas, livros de ouro, comercialização de alimentos e bazares. As categorias “*oferta de outros serviços (financeiros, prestação de serviços)*” e “*doações*” também se destacam com três respostas na opção “*outros*”. Assim, também para mantê-los, recursos provenientes de ações coletivas e atos de reciprocidade são comuns e muito importantes.

A sustentabilidade dos BCDs, em termos de recursos financeiros, é bastante crítica, pois 54,4% dos entrevistados (43 BCDs) informaram não ter qualquer receita para manter suas atividades. Obviamente que 24 deles são os que se declararam inativos, ao passo que dois estão em processo de implementação; quatro estão em processo de reestruturação; e nove outros operam com dificuldades. No entanto, quatro desses nove BCDs que operam com dificuldades seguem normalmente em atividade, apesar da ausência de receitas. Nesses casos, trata-se de uma percepção do que são as receitas mensais: há fontes de recursos, embora elas não sejam diretamente provenientes da atividade-fim do BCD (taxas das linhas de crédito, taxas de uso da plataforma E-dinheiro, doações etc.). Novamente, temos aqui a imbricação com a entidade gestora, pois é dela a fonte de recursos. Vale ressaltar que essa é a realidade de muitos BCDs, o que torna as parcerias determinantes para sua sustentabilidade e para a manutenção das suas atividades.

Tais elementos reforçam aquilo que formulamos, anteriormente, sobre as diversas formas que as organizações sociais – como no caso dos BCDs – possuem para mobilizar recursos (financeiros, materiais e humanos). Além da lógica da reciprocidade, há também a da redistribuição, em que as organizações mobilizam recursos por meio de parcerias, contratos e financiamentos

com diversos agentes públicos (França Filho e Eynaud, 2020; Rigo, 2014), como nos exemplos citados pelas pessoas entrevistadas.

Embora não tenham receitas ou enfrentem dificuldades para obtê-las, as despesas mensais são recorrentes. Quanto aos principais gastos, a maioria das respostas informam que as despesas de custeio (telefone, energia, materiais de escritório etc.) correspondem a 33%, seguidas de pagamento de pessoal (20%), de aluguel (10%) e de transporte (6%). Outras despesas menos significativas foram: taxas cartoriais, hospedagem, alimentação, pedágio, apoios e patrocínios.

No que tange às dificuldades enfrentadas para a obtenção de recursos, como mostra a tabela 9, 25% informam haver falta de editais públicos; 14%, falta de apoio para elaborar projetos; e 11%, burocracia dos agentes financeiros.

No entanto, chama atenção a opção “*outros*”, em que 27% das citações referem-se à falta de pessoal como um dos principais fatores que impedem a busca por recursos financeiros; à falta de articulação dos BCDs; e à falta de apoio público. Em outras palavras, tais dificuldades de financiamento não advêm somente das condições de oferta pelos agentes públicos ou privados, mas também das dificuldades organizacionais e políticas enfrentadas pelos BCDs na busca de financiamento.

TABELA 9
Dificuldades para obtenção de recursos

Dificuldades para obtenção de recursos	Total	%
Não há dificuldades	9	7
O empreendimento não possui a documentação exigida pelo agente financeiro	5	4
Taxas de juros elevadas ou incompatíveis com a capacidade do empreendimento	2	1
Prazos de carência inadequados	2	1
Falta de aval ou garantia	5	4
Falta de apoio para elaborar projetos	20	14
Burocracia dos agentes financeiros	15	11
Falta de linha de crédito adequada	9	7
Falta de editais públicos	34	25
Outros	37	27
Total	138	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração dos autores.

Outrossim, as parcerias são fundamentais para a sustentabilidade dos BCDs, e, considerando as respostas dos 68 entrevistados que indicaram as distintas parcerias que possuem, podemos sistematizá-las em seis tipos, conforme descrito adiante.

- 1) Financiamento: caracteriza-se por parcerias que, de alguma forma, ajudam na captação de recursos financeiros para o BCD, seja para fundo de crédito, seja para circulação da moeda, seja para execução de atividades em geral.

- 2) Assessoria: engloba as variadas parcerias que contribuem para aspectos técnicos do funcionamento dos BCDs (circulação da moeda, linhas de crédito etc.), podendo ser jurídica e mesmo associada ao uso de tecnologias e da plataforma E-dinheiro.
- 3) Apoio: um pouco mais amplo do que as formas de assessorias, foi um termo utilizado pelos BCDs para indicar tipos de parcerias mais pontuais e específicas, por exemplo, apoio na circulação da moeda social.
- 4) Estrutura: traduz os espaços físicos para o funcionamento dos BCDs ou de algumas atividades. Identificamos com isso a relação umbilical entre eles e suas entidades gestoras.
- 5) Articulação: tem o sentido aproximado da ideia de apoio, mas significa a entrada e a permanência dos BCDs em redes locais, regionais ou nacionais, bem como os passos dados em direção às próprias parcerias, por exemplo, para obtenção de recursos, elaboração de projetos etc.
- 6) Formação: é parte constante do processo de atuação dos BCDs no território, desde sua criação. Podemos considerar também as capacitações, embora sejam processos formativos mais curtos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Para finalizar, apontamos os desafios e as perspectivas (D6) na percepção das pessoas entrevistadas nos BCDs, sobretudo a partir das questões abertas que foram disponibilizadas ao final da entrevista, as quais buscaram captar, de forma livre e autônoma, suas indicações.

As principais dificuldades apontadas foram a falta de recursos, ligada à carência de editais públicos; e a falta de pessoas engajadas no trabalho (de forma remunerada), ligada à dificuldade de apoio para elaboração de projetos. Apesar das adversidades mencionadas, as perspectivas dos BCDs nos territórios e da RBBC no país são positivas de maneira geral. Notamos uma expectativa satisfatória com as possíveis ações do atual governo federal (2022-2026), o surgimento de novos editais de apoio à economia solidária e, em particular, as finanças solidárias. A expectativa que identificamos é a de que o atual contexto facilite a reestruturação de vários BCDs nos territórios, ampliando a oferta de crédito e a circulação da moeda social. Em consequência, as perspectivas para a RBBC é crescer e se consolidar como principal entidade de congregação e articulação das experiências no país. Nesse sentido, tais perspectivas coadunam-se com o que os BCDs pensam sobre a importância das políticas públicas: “as políticas precisam ser efetivas e não somente existir” (informação verbal).¹¹

No entanto, muitos reclamam atenção da gestão da RBBC para os BCDs menores, notadamente aqueles que ainda não usam a plataforma E-dinheiro. De modo geral, essa plataforma é vista como avanço em direção não apenas das facilidades tecnológicas que ela proporciona, mas também da sustentabilidade da rede por meio das taxas que ela permite obter e distribuir. Ainda assim, há dificuldades e inseguranças dos BCDs menores em relação a utilizá-la.

11. Entrevista concedida pelo Banco de Desenvolvimento Comunitário Maringá. Entrevista realizada em 12 de fevereiro de 2023. Entrevistadora: Laís Francine Nascimento de Jesus. Salvador, 2023.

Por fim, sistematizamos a seguir algumas recomendações dos BCDs para fortalecer a RBBC e seguir construindo uma política pública de finanças solidárias mais eficaz no Brasil.

- 1) Fortalecer a RBBC com formação sociopolítica, articulando projetos voltados para a economia solidária e para os BCDs.
- 2) Dar o suporte necessário aos BCDs existentes, principalmente aos menores e mais distantes, com recursos e auxílio na elaboração de projetos.
- 3) Melhorar a comunicação em geral, com mais acesso a informações e divulgação das atividades dos BCDs e da rede, bem como democratizar as decisões.
- 4) Mobilizar e rearticular a rede, trocando experiências e reaproximando os atores para a construção de novas estratégias e mais parcerias com instituições de ensino superior.
- 5) Melhorar a área da tecnologia e os recursos financeiros dos BCDs, para a estabilidade constante e a manutenção dessas organizações.
- 6) Criar uma instituição financeira para os BCDs, como um “banco dos BCDs”, com fundos que possam sustentar as transações de toda a rede para atender a população mais pobre em todos os territórios onde eles atuam. Em resumo, criar “um Banco Comunitário do Brasil para captar recursos, empréstimos a juros baixos. A rede pode ter um grande banco” (informação verbal).¹²

Finalmente, após esses primeiros resultados, nosso intuito é dar continuidade ao levantamento dos BCDs e também ampliá-lo para outras experiências de finanças solidárias. Estamos criando o Observatório das Finanças Solidárias (OFiSol), composto por um grupo de pesquisadores, estudantes, ativistas e organizações envolvidas no campo, os quais, juntos, desenvolverão caminhos e métodos para a identificação e a organização das informações do campo das finanças solidárias no Brasil. Esse passo está sendo dado em um momento fundamental diante do movimento que toma fôlego para a criação do Sistema Nacional de Finanças Solidárias. Um banco de dados atualizado e sistematizado é um primeiro e importante meio para oferecer informações precisas sobre os BCDs e outras experiências de finanças solidárias, de modo que os investimentos públicos, os apoios privados e os esforços da RBBC sigam na direção da superação dos desafios de cada experiência da rede.

REFERÊNCIAS

BRAU, J. C.; WOLLER, G. M. Microfinance: a comprehensive review of the existing literature. **Journal of Entrepreneurial Finance**, v. 9, n. 1, p. 1-27, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.57229/2373-1761.1074>.

CARVALHO, D. M. *et al.* Ênfase dos programas de microcrédito em sustentabilidade e viabilidade financeira: distanciamento do objetivo social de combate à pobreza? In: CONGRESSO SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre: Sober, 2009. Disponível em: <https://base.socioeco.org/docs/196.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

12. Entrevista concedida pelo Banco de Desenvolvimento Comunitário Maringá. Entrevista realizada em 12 de fevereiro de 2023. Entrevistadora: Laís Francine Nascimento de Jesus. Salvador, 2023.

COELHO, F. D. (2003). Finanças solidárias. In: CATTANI, A. D. *et al.* (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. Lisboa: Edições Almedina, 2009. p. 153-164.

FRANÇA FILHO, G. C. de; EYNAUD, P. (Org.). **Solidariedade e organizações: pensar uma outra gestão**. Salvador: Ed. UFBA, 2020.

FRANÇA FILHO, G. C. de; SILVA JÚNIOR, J. T. Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD). In: CATTANI, A. D. *et al.* (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. Lisboa: Edições Almedina, 2009. p. 31-36.

FREITAS, H. *et al.* O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**, v. 35, n. 3, p. 105-112, jun.-set. 2000. Disponível em: <http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/3503105.pdf>.

JUNQUEIRA, R. G. P.; ABRAMOVAY, R. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **Revista de Administração da USP**, v. 40, n. 1, p. 19-33, jan.-mar. 2005.

LEAL, M. G. de S. B.; SILVA JÚNIOR, J. T. Improving the social utility evaluation of Brazilian community banks: a study on Banco dos Cocais. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 1, p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n1-018>.

MELO NETO, J. (Org.). **As moedas sociais do Brasil: do Palmacard ao E-dinheiro**. Fortaleza: Arte Visual Gráfica e Editora, 2023.

MORA, M. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília: Ipea, jan. 2015. (Texto para Discussão, n. 2022). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

MORDUCH, J. The microfinance promise. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 4, p. 1569-1614, dez. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jel.37.4.1569>.

PAULINO, A. G. L. (Org.). **Economia solidária como projeto cultural e político: a experiência do Banco Palmas**. Fortaleza: Edições UFC, 2014.

PREFEITURA decreta a criação do banco solidário e da moeda social de Ipitanga. **Prefeitura Lauro de Freitas**, 2023. Disponível em: <https://laurodefreitas.ba.gov.br/2022/noticia/prefeitura-decreta-a-criacao-do-banco-solidario-e-da-moeda-social-de-ipitanga/4736>. Acesso em: 4 jul. 2024.

PUPO, C. G. de P. **Finanças solidárias no Brasil: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares**. 2022. 412 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-15062022-191912/pt-br.php>. Acesso em: 30 nov. 2023.

PUPO, C. G. de P. Entre os nexos dos circuitos da economia urbana e novas possibilidades financeiras: o uso da moeda digital mumbuca E-dinheiro em Maricá (RJ). **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 12, n. 1, p. 63-83, 2022b. Disponível em: <https://doi.org/10.54446/bcg.v12i1.2843>.

RBBC – REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS. **Banco comunitário: serviços solidários em rede**. Fortaleza: Instituto Palmas, 2006.

RIGO, A. S. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**: ações e implicações teóricas e práticas. 2014. 344 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/23908/1/ARI%c3%81DNE%20SCALFONI.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T. Social currencies as public policy instruments: the case of municipal currencies in Brazil. *In*: BIENNIAL RAMICS CONGRESS, 6., 2022, Sofia. **Proceedings...** Sofia: Ramics, 2022.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Brasília: Ipea, jan. 2017. (Texto para Discussão, n. 2270). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7423>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SILVA, S. P. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a. p. 99-128.

SILVA, S. P. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b. p. 151-168.

SILVA, S. P.; PEREIRA, C. A. **Bancos comunitários, moedas sociais e políticas públicas**: da experiência pioneira do Banco Palmas (Fortaleza-CE) ao modelo difusor do Banco Mumbuca (Maricá-RJ). Brasília: Ipea, jan. 2023. (Texto para Discussão, n. 2843).

SILVA JUNIOR, J. T.; RIGO, A. S. Social utility of solidarity finance: Brazilian community development banks in perspective. **Revista da ABET**, v. 21, n. 2, p. 1-16, jul.-dez. 2022a. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/63903/37136>.

SILVA JUNIOR, J. T.; RIGO, A. S. Decid: uma matriz de indicadores para avaliar a utilidade social de empreendimentos de finanças solidárias. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 74, p. 145-166, out. 2022b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/espp2>.

PROGRAMAS MUNICIPAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM MOEDA SOCIAL: LIMITES E POTENCIALIDADES NO DESENHO, NA IMPLEMENTAÇÃO E NOS RESULTADOS¹

Fernando Freitas²

Andrea Gama³

Iago Mendes⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 1998, o Banco Palmas criou uma moeda local para estimular o desenvolvimento do bairro Conjunto Palmeiras, em Fortaleza-CE, sob gestão da própria comunidade. Por sua vez, o modelo municipal de moeda social foi iniciado por Maricá-RJ em 2013, com um programa de transferência de renda – Renda Básica de Cidadania (RBC) – pago em moeda social para assegurar que os benefícios fossem gastos na própria cidade. Os recursos vêm da prefeitura, que é responsável pela gestão do programa e dos rumos da moeda. Atualmente, o RBC beneficia 93 mil pessoas, cerca de 47% da população maricaense.

Em maio de 2024, havia oito cidades com programas de transferência de renda com moeda social no estado do Rio de Janeiro, e há diferenças entre eles: i) na focalização, mais abrangente ou restritiva; ii) nos comércios na rede credenciada; iii) na maior liberdade ou restrição no uso dos benefícios; iv) no alcance da moeda dentro da cidade; e v) no tipo de instituição gestora da moeda.

As divergências no desenho e as consequências na implementação desses programas e nos resultados são analisadas pela lente da teoria da mudança (Kopper e Parry, 2022). O objetivo é verificar se o modelo de transferência de renda adotado pode levar aos resultados esperados pelos gestores públicos: desenvolvimento local e combate à pobreza. A análise é desenvolvida com apoio do modelo lógico para identificar como as divergências entre os processos de implementação alteram os produtos alcançados pela política, assim como os seus resultados e impactos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/espp2>

2. Doutorando em economia na Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: fernando.jgomes.freitas@gmail.com.

3. Mestra em economia pela UFF. *E-mail*: andreagama@id.uff.br.

4. Mestrando em economia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail*: iemendes@cedeplar.ufmg.br.

A análise se apoia em 99 entrevistas feitas em Maricá com beneficiários, não beneficiários, implementadores e agentes de relevância local.⁵ Além desses atores, se baseia também na análise de circulação da moeda mumbuca em Maricá entre fevereiro de 2018 e agosto de 2020. Escolhemos Maricá para balizar a análise de resultados por ter o maior programa do estado, visto que durante esse período foram movimentados 201 milhões na moeda local.

A partir das divergências nos programas dos municípios fluminenses, encontramos limites e potencialidades a serem observados pelos gestores públicos no desenho e na implementação. O pagamento de programas municipais deve ser realizado por meio de cartão e aplicativo, para facilitar a utilização independentemente da familiaridade com *smartphones*. O alcance da moeda está diretamente ligado ao dimensionamento do público-alvo; quanto mais pessoas forem beneficiadas, maior será sua aceitação no comércio e seu uso na cidade. Para garantir a liberdade dos beneficiários e evitar arbitrariedades no cadastro dos comércios, a rede credenciada deve incluir estabelecimentos formais e informais, sem discriminação quanto aos produtos comercializados. Embora a moeda possa ser inicialmente implantada em áreas específicas, é crucial que a prefeitura busque abranger todo o território, expandindo a rede de comércios credenciados e aumentando as opções disponíveis para os beneficiários. É indispensável uma instituição dedicada à gestão da moeda, com pessoal próprio para lidar com demandas operacionais e decisões estratégicas para promover sua circulação.

A análise da circulação da moeda de Maricá revela que os negócios de beneficiários de programas sociais (presumivelmente de pequeno porte) contribuem mais para a recirculação da moeda local. Eles converteram apenas uma pequena parcela de sua renda para real (17%), enquanto os estabelecimentos mantidos por não beneficiários (possivelmente de maior porte) converteram 91%. Embora os estabelecimentos de beneficiários tenham recebido menor fluxo do consumo em mumbucas, eles utilizaram uma proporção maior da sua receita para transações dentro do território (11,4% em 2018; e 17,7% em 2020).

Diversas estratégias podem ser adotadas para promover maior recirculação. Destacam-se a implementação de incentivos econômicos, como programas de *cashback* na moeda local e taxas diferenciadas de conversão para grandes comércios, sem impedir a conversão, mas incentivando a utilização da moeda local. Além disso, é possível promover o consumo por meio de prazo de validade para uso dos recursos na moeda local, ampliar os mecanismos de crédito e organizar iniciativas como feiras de empreendedorismo da economia solidária e descontos em compras realizadas com a moeda local. Essas melhorias potenciais poderiam ser observadas com maior transparência nos dados de circulação da moeda.

5. As 99 entrevistas utilizadas neste artigo foram financiadas por uma cooperação entre o Jain Family Institute (90% dos recursos) e a UFF (10%). Vencioneck (2024) fez o levantamento das informações sobre programas de transferência de renda com moeda social no estado do Rio de Janeiro. Os autores agradecem a Fabio Waltenberg pela atenciosa revisão deste artigo. Também são gratos a Isabela Fernandes e Patrick Dias pela codificação das entrevistas utilizadas neste estudo.

2 MOEDAS SOCIAIS: DO MODELO LOCAL AO MUNICIPAL

As moedas sociais são instrumentos monetários que coexistem com as moedas correntes nacionais. Geralmente, sua adoção é motivada por desequilíbrios econômicos específicos que afetam determinada localidade, constituindo uma prática para enfrentar desafios econômicos presentes na estrutura social das comunidades implementadoras. Como estratégia de dinamização da economia local, o uso de moedas complementares busca impulsionar o consumo interno na região, criando uma rede de consumidores e comerciantes locais que promovem a circulação da moeda nos limites territoriais daquela localidade, contribuindo para a endogeneização do processo de desenvolvimento.

A potencialidade das moedas sociais se encontra na provisão de poder de compra para a parcela da população com reduzida capacidade de consumo, com o reconhecimento social da sua validade como meio de troca na comunidade em que opera. Esse é o caso das destacadas experiências internacionais de uso de moedas sociais, como os *local exchange trading systems* (LETSs) no Canadá e os *time dollars* adotados nos Estados Unidos na década de 1980 (Rigo e França Filho, 2017). Essa potencialidade se relaciona com a orientação das moedas para o desenvolvimento social, que, de forma redistributiva, contribuem para a indução dos investimentos e geração de empregos na região, priorizando objetivos sociais e econômicos locais (Pereira e Crocco, 2011; Rigo, 2014).

No Brasil, as experiências de moedas sociais ganharam notoriedade a partir do modelo adotado pelo Banco Palmas, no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza. O banco comunitário optou pela criação da moeda palmas para superar as dificuldades enfrentadas pelo seu clube de trocas. O intuito era possibilitar o consumo de uma parcela da população que, apesar de produtiva, não tinha acesso aos instrumentos financeiros necessários para suas necessidades. Ao encarar problemas de baixa diversificação e escassez de produtos essenciais, a solução encontrada foi expandir territorialmente o clube de trocas, ampliando as possibilidades de consumo através de uma moeda de circulação restrita ao bairro (Rigo e França Filho, 2017).

A experiência inovadora do Banco Palmas despertou o interesse de outras comunidades com desequilíbrios econômicos semelhantes. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) pelo governo federal, em 2003, possibilitou a sistematização metodológica do modelo do Banco Palmas como exemplo passível de ser adotado em outras comunidades no país (Silva e Pereira, 2022). A experiência do Banco Palmas “balizou a ação governamental de fortalecimento de circuitos monetários alternativos” (Silva e Pereira, 2022, p. 169), tendo como consequência o surgimento de diversos novos bancos comunitários e moedas sociais associados à Rede Brasileira de Bancos Comunitários, criada em 2007 na esteira das políticas de incentivo da Senaes.

Entre essas novas iniciativas, a experiência do Banco Mumbuca, em Maricá, obteve significativa notoriedade. Assim como o Banco Palmas, a criação desse banco está inserida no contexto de combate à pobreza por meio do fomento ao desenvolvimento econômico das comunidades locais. A moeda social mumbuca seria o principal instrumento de efetivação das políticas instituídas naquele momento, bem como dos programas que seriam estabelecidos posteriormente.

Esse contexto antecipa as principais diferenças da experiência de Maricá com relação ao observado no Conjunto Palmeiras. Naquele município, a condução do programa cabe à prefeitura, enquanto neste bairro fica a cargo da própria comunidade. Ainda que para Rigo, Cançado e Silva Junior (2019) a comunidade seja a protagonista dos processos de desenvolvimento conduzidos por bancos comunitários, o Banco Mumbuca é instituído como instrumento de efetivação das políticas adotadas pela prefeitura (Maricá, 2013), a protagonista do processo.

A Prefeitura de Maricá conciliou as políticas de bem-estar social com os instrumentos de economia solidária, mais especificamente com a moeda social, como evidenciado pelos programas de transferência de renda pagos em mumbucas desde 2013. O primeiro programa criado, o Bolsa Mumbuca, pagava mensalmente 70,00 mumbucas para quatrocentas famílias cadastradas com renda familiar de até 1 salário mínimo (SM). Nos anos seguintes, outros programas similares surgiram para diferentes grupos, como jovens e gestantes. Em 2019, os programas de transferência de renda foram unificados no que hoje se chama Renda Básica de Cidadania. Essa reconfiguração transformou o benefício de familiar para individual, ampliou o cadastramento e o seu valor. Ao favorecer mais de 42 mil indivíduos, a RBC consolidou-se como o maior programa de renda básica da América Latina (Waltenberg, 2021). Em 2023, o programa foi novamente ampliado, chegando a contemplar 93 mil maricaenses com 230,00 mumbucas (Maricá, 2023a; 2023b).

A expansão do benefício aumentou a quantidade de moeda social em circulação e o número de negócios cadastrados, tornando mais complexo o circuito na esteira da ampliação dos programas sociais. Utilizada por uma significativa parcela da população, a mumbuca também se configurou como instrumento que permite à prefeitura alcançar os cidadãos, e foi incorporada a outros programas municipais, inclusive aqueles emergenciais, como durante a pandemia da covid-19 (Gama *et al.*, 2023). A estrutura de pagamentos facilitada pela moeda social permitiu uma resposta rápida de Maricá ante a pandemia, o que influenciou outras cidades a criarem programas similares.

O quadro 1 sintetiza os programas inspirados no modelo de Maricá já implementados. Nos municípios fluminenses com moeda social, o método de seleção tem sido majoritariamente baseado no Cadastro Único do governo federal, o qual contempla famílias com renda de até 3 SMs. Duas outras características comuns aos programas são a estipulação de um tempo de residência na cidade e a determinação de uma faixa de renda ou categoria socioeconômica para participar do programa, embora as prefeituras não necessariamente informem como essas comprovações são feitas. Além dos critérios de elegibilidade, o cálculo do valor dos benefícios também varia: individual, familiar ou valor de base familiar com acréscimo por pessoa.

À exceção de Cabo Frio, Iguaba Grande e Campos dos Goytacazes, a maioria das cidades optou por atribuir a um banco comunitário a gestão da moeda. Na maior parte dos casos, essa instituição funciona como interlocutora entre beneficiários e governo municipal, e sua atividade está sujeita a decisões tomadas pelo governo, ou pela empresa contratada em chamamento público para gerenciar a plataforma digital e a moeda social. A instituição não detém autonomia na gestão e governança da moeda social para implementar soluções (Instituto E-dinheiro Brasil, 2022),

distinguindo-se ainda mais das raízes dos bancos comunitários no Brasil que tinham a comunidade como gestora dos recursos locais. No caso de Maricá, foi apenas quatro anos após a implementação do programa que o Banco Mumbuca de fato virou uma instituição com identidade jurídica própria (Corrêa, Brasil e Silva, 2023).

QUADRO 1

Lista de municípios fluminenses que implementaram moedas sociais vinculadas a programas de transferência de renda

Cidade (ano de criação da moeda)	Beneficiários ¹	Valor do benefício (R\$)	Critérios de participação no programa
Maricá (2013)	93 mil indivíduos	230,00 por pessoa	Estar no Cadastro Único Renda familiar de até 3 SMs
Niterói (2021)	45 mil famílias	308,00 + 112,00 por pessoa adicional na família (até seis benefícios)	Estar no Cadastro Único Renda familiar de R\$ 218,00 <i>per capita</i>
Cabo Frio (2021)	2,5 mil famílias	220,00 por família	Estar no Cadastro Único Renda familiar <i>per capita</i> de até 1 SM Residir em Cabo Frio há pelo menos dois anos
Campos dos Goytacazes (2022)	17 mil famílias	200,00 por família	Estar no Cadastro Único Renda familiar <i>per capita</i> de R\$ 178,00 Residir em Campos dos Goytacazes há pelo menos três anos Não ser beneficiário de outro programa de transferência de renda (preferencialmente)
Iguaba Grande (2022)	2,5 mil famílias	160,00 por família	Estar no Cadastro Único Renda familiar <i>per capita</i> de até 0,5 SM Residir em Iguaba Grande há pelo menos três anos
Itaboraí (2022)	2,3 mil famílias	150,00 por família	Estar no Cadastro Único Estar em situação de extrema pobreza Não ter fonte de renda familiar Não ser beneficiário de outro programa de transferência de renda
Saquarema (2022)	15 mil famílias	300,00 + 100,00 para estudantes, gestantes e deficientes	Estar no Cadastro Único Residir em Saquarema há pelo menos cinco anos Critérios específicos para estudantes: matrícula, presença, média escolar etc.
Macaé (2023)	-	150,00 + benefício adicional por membro da família (até cinco benefícios)	Estar no Cadastro Único Renda familiar de R\$ 218,00 <i>per capita</i>

Fonte: Vencioneck (2024).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quantidades aproximadas baseadas na divulgação das prefeituras.

Obs.: Dados de maio de 2024.

3 DILEMAS NO DESENHO E NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM MOEDA SOCIAL

A teoria da mudança identifica os objetivos da política pública, os procedimentos necessários para sua implementação e os resultados. O modelo lógico é uma ferramenta auxiliar da análise que desdobra os programas em cinco etapas para exibir a lógica causal entre elas: insumos, processos, produtos, resultados e impactos (Kopper e Parry, 2022; Brasil, 2018).

No caso dos programas de transferência de renda com moeda social, há dois objetivos principais declarados pelas prefeituras que os implementam: combater a pobreza e fomentar o desenvolvimento econômico. De acordo com entrevistas com formuladores e gestores do programa de Maricá, uma síntese é apresentada no quadro 2.

QUADRO 2

Modelo lógico de um programa de transferência de renda com moeda social

Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos
Orçamento para financiar o programa de transferência de renda.	Secretarias responsáveis pelo cadastro de beneficiários.	Cadastro do público-alvo.	Pagamento dos beneficiários.	Diminuição da pobreza.
Capacidade estatal de coordenação de instituições e atores.	Instituição de intermediação de pagamentos.	Criação da moeda (digital e/ou física).	Beneficiários consomem no comércio local.	Moeda local circula e multiplica o impacto do gasto da prefeitura.
Arcabouço jurídico para o programa.	Instituição responsável pelo cadastro dos comerciantes.	Criação da rede credenciada de comerciantes.	Comerciantes fazem seus pagamentos na moeda local.	Incremento da atividade econômica.

Elaboração dos autores.

Os insumos são os recursos basilares para o início dos processos do programa, que dependem de uma série de instituições. Esses entes atuam para gerar os produtos necessários para a transferência de renda almejada: identificar o público-alvo e criar a moeda e a rede cadastrada de comércios. Os resultados são os objetivos de curto prazo, com a implementação e o funcionamento esperado do programa. Os impactos são as mudanças de longo prazo esperadas pelos implementadores.

Weiss (1998) afirma que uma avaliação efetiva deve considerar o ponto de vista de todos os atores envolvidos no programa (*stakeholders*). Este texto utiliza o aprendizado adquirido por meio das 99 entrevistas com a população de Maricá, agrupadas da seguinte forma: 27 atores políticos, econômicos e civis da cidade (implementadores, políticos, comerciantes de todos os portes, associações civis locais e jornalistas); 48 entrevistas com beneficiários do programa; e 24 com não beneficiários. Aproveitamos também o aprendizado da avaliação conduzida no município de Niterói (Waltenberg *et al.*, 2023) e diversas fontes secundárias.

Foi feita uma análise *ex post* dos programas de transferência de renda com moeda social implementados em cidades fluminenses com foco no desenho e na implementação. Baseados na teoria da mudança do programa, identificamos os principais desafios para que os objetivos dos gestores dos programas alcançassem os resultados e os impactos esperados. Para isso, destacamos

os principais dilemas enfrentados pelos municípios para gerar os produtos necessários à implementação do programa e propusemos recomendações para superá-los.

3.1 Meio de pagamento: papel-moeda, cartão ou aplicativo?

As primeiras experiências de moedas locais no Brasil surgiram no formato de papel-moeda (Silva e Pereira, 2023). Esse modelo trouxe facilidade pela familiarização com o uso de cédulas, e é adequado ao âmbito comunitário, onde as compras podem ser feitas presencialmente. Com programas de transferência de renda municipais pagos em moeda social, surgem algumas preocupações: i) demanda atenção com a segurança, visando evitar roubos dos grandes montantes; ii) o uso de cédulas torna o rastreamento difícil, impossibilitando acompanhar a circulação da moeda; e iii) impossibilita transações *online*.

Maricá inovou em 2013 criando sua moeda mumbuca no formato digital. Inicialmente os beneficiários a utilizavam apenas em cartões com tecnologia NFC (*near field communication*). Entrevistas demonstram que a ideia foi bem aceita pelos usuários pela familiaridade com o uso de cartões magnéticos (Faria *et al.*, 2022). Para aceitar a moeda, os comerciantes deveriam lidar com os custos de ter a máquina POS (*point of sale*) para aceitar os cartões (“maquininhas”).

A partir de 2018, tornou-se possível utilizar a moeda social de Maricá também em *smartphones*, com o aplicativo E-Dinheiro Social. A aceitação não foi unânime, os jovens manifestaram entusiasmo com essa nova modalidade de uso, mas parte considerável dos respondentes manifestou dificuldades no uso do aplicativo (Faria *et al.*, 2022), o que também foi observado na experiência de Niterói com a moeda Arariboia (Fernandes *et al.*, 2023). Esses indivíduos relataram dificuldade no uso de aplicativos bancários, enquanto idosos expressaram ter pouco hábito de usar *smartphones*, conforme uma beneficiária conta: “eu uso o cartão porque de celular eu entendo pouco (...). Celular pra mim [é só] ligar e atender”.

Houve uma dificuldade sentida pelos comerciantes para aceitar as transações com o aplicativo E-Dinheiro, por ser necessário um *smartphone* com a tecnologia compatível, conforme um comerciante ilustra: “achei ruim o celular que a gente teve que comprar!”. Uma dificuldade comum entre cartões e aplicativo é a necessidade de sinal de internet para as transações. Isso chama atenção para que as prefeituras busquem iniciativas para garantir o acesso à internet em seu território, seja por meio de convênio em programa do governo federal (como o Internet para Todos), seja buscando atrair prestadores de serviço do setor privado.

Acreditamos que a melhor forma de implementação de uma transferência de renda municipal com moeda social seja no formato digital, permitindo seu uso com cartões e com aplicativo, para que o usuário utilize independente da familiaridade com *smartphones*. Mesmo que esse modelo obrigue comerciantes a certos custos de entrada, como as adaptações com uso das “maquininhas” para cartões e *smartphones* para o aplicativo. As prefeituras poderiam subsidiar parte dessa despesa dos comércios para estimular a adesão à rede credenciada.

3.2 Indissociabilidade da focalização e aceitação da moeda na cidade

Uma decisão central ao iniciar um programa de transferência de renda é a definição do público-alvo. Os gestores públicos têm de ponderar os objetivos e o orçamento disponível e delimitar o número de potenciais beneficiários. Ao optar por pagar o benefício em moeda social, surge uma nova camada de complexidade, a aceitação da moeda no município estará correlacionada com o número de usuários.

Governos trabalham com orçamento limitado, então uma forma de maximizar os impactos positivos é focalizar o programa de transferência de renda nos mais pobres. Os gestores dos municípios têm adotado critérios de renda e outras condições de elegibilidade combinadas. Há municípios que adotaram estratégias mais focalizadas (Itaboraí, por exemplo), enquanto outros optaram por critérios mais abrangentes (Maricá).

A motivação para a divergência no grau de focalização provavelmente ocorre por razões orçamentárias e ideológicas. É racional que os municípios com menor orçamento busquem privilegiar os mais necessitados, pois essa estratégia gera ganhos para os beneficiados. Entretanto, também há problemas em adotar estratégias mais focalizadas, os quais são bem conhecidos, como o elevado custo de implementação para a seleção dos beneficiários, os erros de exclusão e inclusão e a estigmatização para o pequeno grupo de beneficiados (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2012).

Ao optar por pagar os benefícios em moeda social, a aceitação desse meio de pagamento estará ligada ao grau de focalização. Isso ocorre devido aos custos de entrada dos comerciantes: os estabelecimentos só vão aderir caso tenha demanda dos consumidores. Caso contrário, os comerciantes podem preferir não aceitar a moeda, dada a dificuldade em lidar com ela e em bancar o custo de se adequar a um novo meio de pagamento. Essa objeção fica evidente na resposta do gerente de um grande mercado ao ser indagado sobre por que demorou mais de dois anos para começar a aceitar a moeda.

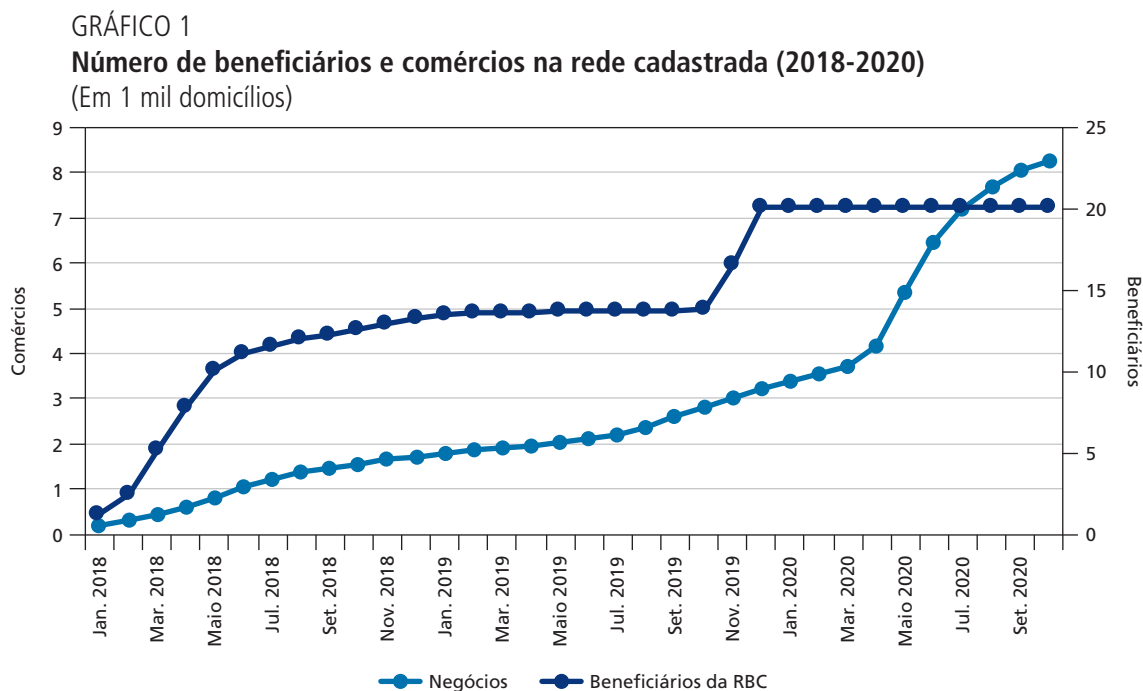
[Gerente] Não sabia se [a moeda] ia funcionar, e como é que funcionaria. A empresa nesse ponto é muito pé no chão. Não faz nada sem pensar muito. Quando se viu que era uma moeda confiável, que passamos a aceitar. Porque quando se fala do governo, o governo nem sempre paga em dia.

Outros relatos reforçam a importância de um público-alvo abrangente para convencer o comerciante a aceitar a moeda.

[Implementador] Olha, quem faz a demanda é o consumidor. Então, quando você tinha 20 mil pessoas na porta perguntando: “você aceita mumbuca?”, ele [o comerciante] aceitou. No começo ele não acreditava que ia ter esse volume de dinheiro, ele não acreditava que era sério.

Programas voltados para um número menor de usuários terão dificuldades em convencer os comerciantes a se credenciar, enquanto programas mais abrangentes facilitarão a difusão do meio de pagamento pelo município. Esse entendimento pode ser confirmado ao se analisarem os períodos anterior e posterior à expansão do programa de Maricá no gráfico 1, em que se demonstra a expansão no programa RBC, em 2019, do patamar de 13 mil para 20 mil famílias.

Nesse período, o valor do benefício foi aumentado (de 110,00 para 130,00 mumbucas em média) e passou a ser pago para cada um dos 42 mil beneficiados, haja vista que anteriormente o valor era pago por família. Nos meses seguintes, houve um salto do patamar de 3 mil para 8 mil comércios cadastrados no município de Maricá.



Fonte: Gama *et al.* (2023).

Obs.: A unidade do gráfico de beneficiários é de domicílios porque, apesar de ser um benefício individual, cada domicílio recebe todos os seus benefícios em um único cartão.

Um programa de transferência de renda com moeda social enfrenta duas questões inseparáveis: o número de beneficiários e a aceitação da moeda. Defendemos que, para a moeda ser bem aceita no município, o gestor público deve evitar uma focalização extrema nos mais pobres, de forma que exista uma cobertura mais ampla da população local desde o início.

3.3 Comércios na rede referenciada: restringir ou aceitar todos?

Ao definir os comércios que desejam incluir na rede credenciada, as prefeituras podem incorrer em divergências em ao menos três aspectos: i) dar liberdade de uso no benefício ou optar por incluir apenas lojas que vendem produtos específicos, como alimentos e remédios; ii) cadastrar apenas estabelecimentos formais ou também os informais; e iii) aceitar apenas comércios de menor porte ou de todo tamanho. Analisaremos os dois primeiros dilemas de desenho com implicações na implementação a seguir. Com auxílio de dados, discutimos sobre a escolha de restringir o cadastro na rede credenciada pelo porte do comércio na seção 4.

A maior parte dos municípios fluminenses optou por cadastrar qualquer tipo de comércio na rede credenciada. Entretanto, algumas cidades optaram por restringir o seu uso apenas a alimentos, remédios ou determinando tipo de mercadoria. Por exemplo, em Cabo Frio, a Secretaria Municipal de Assistência Social estipulou que a moeda itajuru não poderia ser utilizada para compra de bebidas alcoólicas, cigarro, entre outros itens (Cabo Frio, 2021).

Ao impor esse tipo de limitação, as instituições implementadoras enfrentarão dificuldades. Serão necessárias muitas horas de trabalho dos agentes implementadores para tentar filtrar os comércios a serem incluídos, e mesmo com muito esforço alguns dilemas serão inevitáveis. Por exemplo, um supermercado vende milhares de produtos, mas não há qualquer forma de controlar o tipo de bem específico que será comprado pelo beneficiário. Um comércio desse deve ser incluído na rede credenciada? Situações assim abrem espaço para atos discricionários na implementação, com resultados injustos. É possível que um agente aceite um comércio, enquanto outro negue o cadastro de estabelecimento semelhante.

Seguindo a lógica da economia solidária e da endogeneização do desenvolvimento local,⁶ o fortalecimento da economia local poderia vir dos micro e pequenos comércios, que usualmente são informais e locais. Esses comerciantes costumam ser mais vulneráveis e comprar insumos localmente. Dessa forma, privilegiar seu cadastro na rede credenciada seria uma forma de focalização para estimular seu crescimento. Por outra perspectiva, as prefeituras poderiam ter como objetivo estimular a formalização de microempreendimentos, de modo a impor que apenas comércios formais pudessem ser aceitos na cidade, como é o caso de Macaé (Macaé, 2023).

Defendemos que a melhor forma de implementação seja aceitar comércios formais e informais na rede credenciada sem distinção. Dada a dificuldade de aceitação inicial da moeda, todo o comércio será bem-vindo para facilitar o dispêndio dos beneficiários. Não impor restrições assegura liberdade aos usuários da moeda, pois poderão comprar os bens com o melhor preço e em local conveniente. Incentivar a formalização não é o objetivo principal de uma política de transferência de renda, o que pode ser feito com outras políticas específicas para esse fim, podendo ter como ponto de partida a rede criada pela moeda social.

3.4 Restrição geográfica: bairros específicos ou toda a cidade?

Uma divergência na forma de implementação dos programas fluminenses tem sido no escopo geográfico adotado para a moeda: um grupo majoritário dos municípios escolhe a implementação em todo o território, enquanto outros escolhem começar com bairros específicos. No segundo grupo, alguns acreditam que os beneficiários devem consumir exclusivamente perto do seu local de moradia.

O gestor público adota essa segunda estratégia usualmente nos bairros com maiores índices de pobreza com um objetivo duplo: aliviar a pobreza e fomentar o desenvolvimento local. É uma estratégia viável de focalização, por bairros pobres concentrarem moradores mais

6. Para uma sistematização dessa abordagem, ver Silva (2020).

vulneráveis, desde que conjugada com o uso do Cadastro Único. Quanto ao desenvolvimento, seria uma forma de manter a renda do benefício localmente para estimular o crescimento.

Iniciar uma moeda com focalização por bairros apresenta dificuldades de implementação específicas. Um ponto de atenção decorre dos argumentos de seções anteriores: i) há custos iniciais para o comércio passar a aceitar a moeda; e ii) a aceitação da moeda está ligada ao número de usuários. Portanto, começar em pequena escala em bairro específico poderá acarretar dificuldades de adesão dos comerciantes, o que poderia comprometer os resultados esperados.

Se todos os comércios de um bairro forem cadastrados, não é certo que nessa rede local sejam supridas todas as necessidades dos indivíduos, tampouco que os produtos sejam os mais baratos. Pior, há risco de poder de mercado, poucos comércios com público cativo obrigado ao consumo neles, o que poderá elevar os preços. Adicionalmente, os indivíduos desse bairro podem ter estigmas reforçados por serem beneficiários de um programa do qual o resto da cidade não usufrui. O objetivo de combater a pobreza ficará comprometido, uma vez que os beneficiários poderão ter sua liberdade de escolha reduzida, e assim não conseguir comprar os bens de sua necessidade pelo melhor preço.

Recomendamos que a focalização por bairros seja adotada apenas para projetos-piloto, e não para implementações definitivas. A introdução em uma cidade inteira enfrentará a dificuldade de adesão da rede comercial, mas a demanda de um maior número de beneficiários poderá criar estímulo para o cadastramento dos comerciantes. Essa estratégia garante maior liberdade de escolha para os indivíduos comprarem no local mais vantajoso, em uma ampla rede, evitando o risco de preços abusivos.

3.5 Instituição para gestão da moeda social: ter ou não ter?

Uma decisão majoritária nos municípios fluminenses foi atribuir a gestão da moeda social a uma instituição específica, como um banco comunitário, enquanto três cidades (Campos dos Goytacazes, Cabo Frio e Iguaba Grande) optaram por não ter esse ente.

A gestão da moeda envolve aspectos do cotidiano e questões políticas estruturais essenciais para o sucesso da moeda em seus objetivos. Também envolve demandas variadas cotidianas com o cartão e o aplicativo: um indivíduo que perder ou esquecer a senha precisará recorrer a uma instituição para uma solução. A eficiência nessas demandas determinará o nível de satisfação das pessoas com o programa, e será determinante para o uso diário.

As entrevistas realizadas com implementadores do Banco Mumbuca, em Maricá, apontam que a maior parte do seu tempo é gasto com essas demandas cotidianas. A instituição gestora também será responsável pelos pagamentos mensais de todos os benefícios.

As transações realizadas com a moeda social costumam ter taxas baixas (de 1% a 2%) e gerar arrecadação para a instituição gestora, a qual é responsável por reinvestir esse montante em programas estruturantes para estimular a economia local. Uma das ações estruturantes é prover crédito, como o Banco Mumbuca, de Maricá, que adotou programa de microcrédito

para empreendedores locais; ou financiamento, como o Banco Arariboia, de Niterói, que optou por grandes editais periódicos com ofertas de grandes valores para empreendimentos de economia solidária. As taxas arrecadadas podem financiar outras diversas iniciativas para estimular o uso da moeda local, conforme detalhado na subseção 4.2.

Sem a gestão adequada dos problemas cotidianos e dos programas estruturantes, a moeda social local corre o risco de ser exclusivamente um meio de pagamento limitado e de não ser reinvestida na cidade, ficando aquém do seu potencial de estimular a economia local. Sem uma instituição gestora adequada, a moeda local pode gerar mais dificuldades do que benefícios, de forma que o pagamento convencional em reais por um banco público pode ser uma solução mais simples e adequada (como o Bolsa Família).

Cada secretaria de uma prefeitura lida com capacidade estatal limitada diante de uma miríade de demandas. Uma instituição gestora com funcionários próprios é essencial para lidar com as demandas da moeda local, seja ela um banco comunitário, seja outro tipo de arranjo, como uma empresa pública municipal. Alcançar os objetivos esperados de reinvestir a moeda local para estimular o desenvolvimento local depende desse ente gestor.

4 LIMITES E POTENCIALIDADES DAS MOEDAS SOCIAIS: COMO ALCANÇAR OS OBJETIVOS ESPERADOS?

Nesta seção, o exemplo de Maricá servirá como ponto de partida para reflexões sobre questões como: funcionamento de moedas sociais aliadas a programas de transferência de renda; características do sistema de regras de moedas sociais a ser potencializado para atingir diferentes objetivos; e limitações para o avanço e a expansão dessas iniciativas.

4.1 Aprendizados do caso de Maricá

Entre fevereiro de 2018 e agosto de 2020, mais de 43 mil usuários participaram da “economia da mumbuca”, o que equivalia a cerca de 26% da população de Maricá (IBGE, 2020). Nesse período, os beneficiários dos programas de transferência compunham a maior parte dos usuários da moeda, representando 76% das contas no Banco Mumbuca, e eram responsáveis por 95% do total de gastos.

Ao longo de 2,5 anos, a economia da mumbuca passou a ser composta por um contingente mais diversificado de usuários. Quanto mais beneficiários recebendo mumbucas, mais não beneficiários passaram a usar a moeda, por exemplo: funcionários da prefeitura que receberam bônus e auxílio-alimentação na moeda; tomadores de microcrédito do Banco Mumbuca; maricaenses sem outros vínculos; e, principalmente, negócios. Entre 2018 e agosto de 2020, houve crescimento intenso dessa rede, e as transações em mumbuca aumentaram em mais de doze vezes, totalizando o equivalente a R\$ 201 milhões.

A circulação prolongada dos recursos no município contribui para o fortalecimento da economia local na lógica das moedas sociais, pois incentiva o consumo, a produção e a geração de emprego local. Uma maneira de avaliar como o pagamento de transferências de renda em moeda social contribui para a retenção de recursos municipais é a taxa de recirculação da moeda. Em Maricá, isso se refere à proporção com a qual os negócios usam as mumbucas recebidas para comprar em outros estabelecimentos, em vez de converter sua receita para real. Maiores taxas de recirculação sinalizam que o recurso está sendo usado em mais transações na cidade, e contribuem para o financiamento das atividades do Banco Mumbuca ao aumentar sua arrecadação por meio da taxa cobrada por transação.

Uma vez que o objetivo da introdução da moeda social em Maricá foi de manter os recursos em circulação na cidade por mais tempo, é importante entender como diferentes características podem afetar a decisão de negócios de consumir em mumbuca. Comércio que aceite a moeda vão de grandes negócios – como redes de supermercados – a micronegócios de bairro. Um mercado de grande porte não tem incentivo para comprar insumos na cidade de Maricá em mumbuca, logo, espera-se que converta toda sua receita para real e gaste fora da cidade. Para comércio locais, comprar com a moeda social pode trazer vantagens: menor custo de deslocamento e não pagar a taxa de conversão da mumbuca para real. Mas, para que isso se concretize, é necessária uma rede de estabelecimentos ligados ao sistema da moeda na cidade que atenda às necessidades dos comércio. Mesmo assim, não é garantido que os negócios de fato usem suas mumbucas, por uma questão orçamentária, de acessibilidade, ou costume.

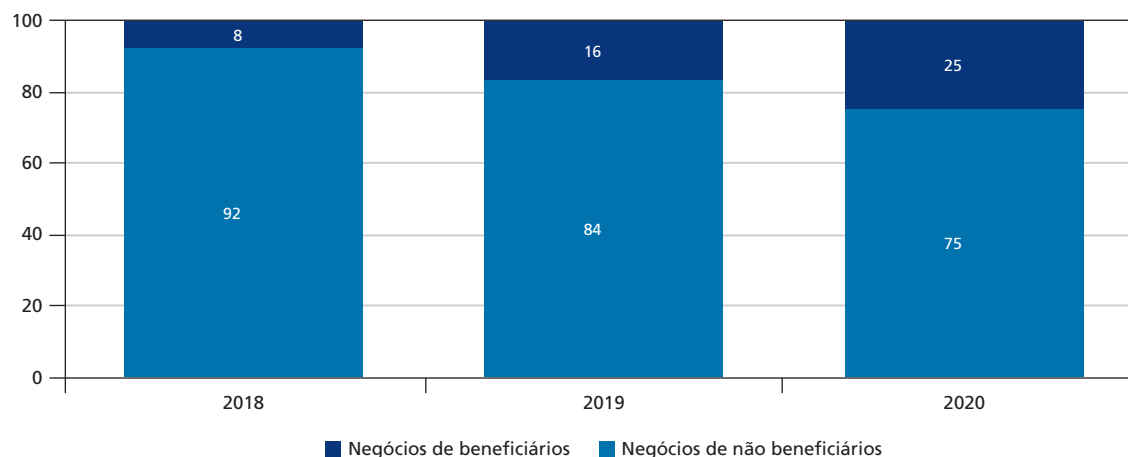
Para analisar o comportamento dos negócios cadastrados no Banco Mumbuca entre fevereiro de 2018 e agosto de 2020, separamo-los em duas categorias: negócios de não beneficiários, e negócios de beneficiários. Essa divisão foi feita por três razões: i) observamos que 51% do total de negócios cadastrados no banco pertenciam a indivíduos inscritos em algum dos programas de transferência de renda municipais; ii) espera-se que os estabelecimentos de beneficiários sejam de micro e pequenos comércio locais, e não grandes redes; e iii) beneficiários já estão acostumados a usar mumbucas, o que pode influenciar seu comportamento no momento de optar por gastar a receita do negócio na moeda local ou em real. De fato, observou-se que estabelecimentos de não beneficiários converteram 91% da sua receita em mumbuca para real, enquanto os negócios de beneficiários converteram apenas 17% da sua receita.

O gráfico 2 apresenta a participação das duas categorias de negócios na economia da mumbuca em termos de receita (painel A) e gastos (painel B) na moeda social. A receita em mumbuca se refere ao montante que os negócios arrecadaram com vendas e prestação de serviços pagos na moeda, e o gasto em mumbuca se refere ao montante de mumbucas que os negócios usaram para consumo próprio – ou seja, que colocaram em recirculação.

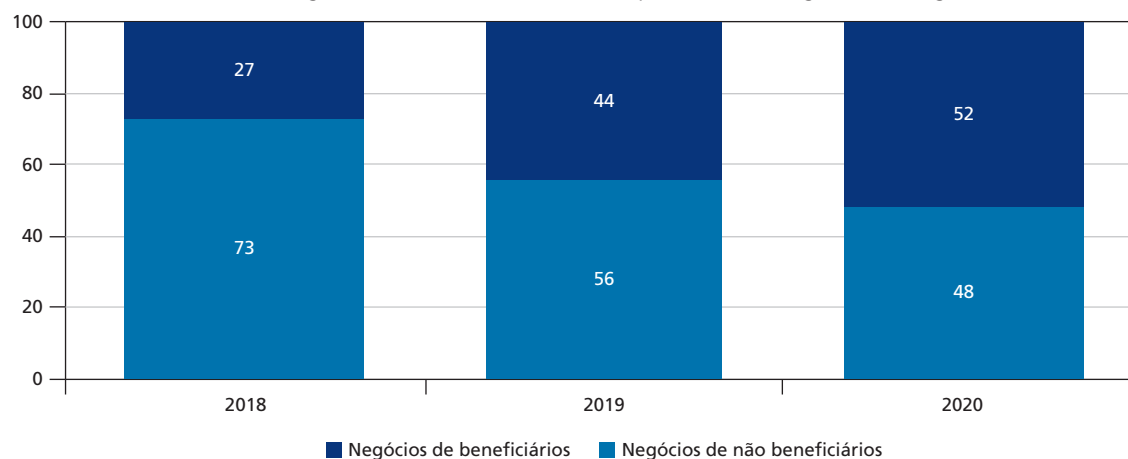
GRÁFICO 2

Distribuição do total de receita (painel A) e gasto (painel B) em mumbuca entre negócios de não beneficiários e negócios de beneficiários (fev. 2018-ago. 2020)
(Em %)

2A – Distribuição da receita em mumbuca recebida pelas duas categorias de negócios



2B – Distribuição dos gastos em mumbuca realizada pelas duas categorias de negócios



Fonte: E-dinheiro (dados de 2020).
Elaboração dos autores.

Embora negócios de não beneficiários tenham sido responsáveis por mais de 75% da arrecadação de mumbucas, estabelecimentos de beneficiários passaram a absorver uma proporção cada vez maior do consumo na moeda com o passar dos anos – indo de 8% em 2018 para 25% em 2020. Apesar de receberem menos recursos comparativamente, negócios de beneficiários tiveram engajamento progressivamente maior com a economia da mumbuca, superando os gastos realizados por estabelecimentos de não beneficiários e sendo responsáveis por 52% das mumbucas que entraram em recirculação em 2020. Ou seja, mais da metade de todo o gasto realizado por negócios foi efetuado por aqueles que supomos serem micro e pequenos negócios locais, pertencentes a beneficiários de programas sociais.

Constata-se que, entre 2018 e 2020, conforme mais se consumiu em negócios de beneficiários, mais eles passaram a gastar na moeda social em Maricá. É possível observar isso também na evolução da taxa de recirculação da moeda: para estabelecimentos de não beneficiários, a taxa de recirculação passou de 2,5% em 2018 para 5,4% em 2020 – e no caso dos negócios de beneficiários, essa taxa foi de 11,4% em 2018 para 17,7% em 2020. Ou seja, negócios de beneficiários fizeram a moeda recircular mais e participaram mais da economia da mumbuca, mantendo os recursos na cidade por mais tempo.

Complementarmente, observa-se uma relação negativa entre a receita do negócio em mumbuca e a proporção da receita usada para consumir na moeda – isto é, quanto maior o faturamento dos estabelecimentos, menor a fatia da sua receita gasta em mumbuca. Isso se verificou para negócios de beneficiários e não beneficiários. Três conclusões podem ser tomadas a partir desse fato, conforme resumido a seguir.

- 1) Negócios de menor porte (com menor faturamento) estavam mais integrados à economia da mumbuca, o que aponta para seu maior potencial na recirculação da mumbuca.
- 2) Estabelecimentos maiores tiveram menor engajamento com a economia local – seja por falta de interesse, seja porque respondem a uma sede fora da cidade.
- 3) Negócios maiores tiveram, proporcionalmente, menos oportunidade para consumir – talvez por alguma lacuna na oferta de bens e serviços em Maricá, ou pela falta de integração de serviços e bens essenciais para o funcionamento desses negócios ao sistema da mumbuca.

Um exemplo: negócios maiores possivelmente têm mais funcionários e, portanto, maior folha salarial, que não pode ser paga em moeda social.

4.2 O potencial de aperfeiçoamento das moedas sociais: como incentivar a recirculação

Para discutir o potencial das moedas sociais, é preciso ter em mente o objetivo por trás da sua implementação. No Brasil, elas historicamente cumprem um papel de transformação social e de impulsionamento do desenvolvimento local. O uso dessa tecnologia social como instrumento de política pública no pagamento de benefícios de transferência de renda é uma inovação que modifica a caracterização original das moedas sociais. Ainda assim, acreditamos que a lógica por trás delas ainda pode trazer ganhos às localidades em que esses benefícios são introduzidos. A partir daqui trataremos como objetivo-chave das moedas sociais em programas de transferência de renda a manutenção de recursos nos municípios com o propósito de dinamizar a economia com o estímulo ao consumo no comércio local.

Da parte de beneficiários, o uso da moeda social sinaliza um aumento do poder de compra que será, obrigatoriamente, realizado no âmbito da cidade. Esse consumo pode se realizar nos pequenos, médios e grandes comércios locais. Nesse ponto existem duas questões a se considerarem: i) como incentivar beneficiários a consumir nos micro e pequenos comércios locais que têm maior chance de fazer a moeda social recircular; e ii) como incentivar estabelecimentos locais a usar a moeda social no lugar de convertê-la para real.

Sobre o primeiro ponto, uma das discussões entre os estudiosos e implementadores de moedas sociais é: deve-se permitir que grandes negócios aceitem moedas sociais, uma vez que eles vazam o recurso para fora do município? É preciso considerar que políticas de transferência de renda costumam ter como objetivo a mitigação da pobreza, de forma que a limitação de opções de consumo para beneficiários pode ser danosa por diminuir sua liberdade e porque pequenos negócios podem ter preços mais altos que supermercados. Se apenas pequenos comércios aceitarem as moedas sociais, maiores serão as chances de pressão inflacionária. Isso também poderia ter como consequência perversa beneficiários tentando burlar o sistema para converter moedas sociais para real e consumir livremente.

Do ponto de vista de funcionalidades das moedas sociais, a melhor opção seria incentivar o consumo em micro e pequenos comércios locais a partir de mecanismos como *cashback* para o consumo em comércios selecionados por seu porte. Outra forma de incentivar o consumo de produtos locais é com a promoção de feiras de economia solidária, que servem tanto a beneficiários quanto para fomentar a integração entre produtores locais.

Uma vez que beneficiários consomem em micro e pequenos comércios, o que por si só já contribui com a economia local, o próximo passo seria incentivar que esses negócios também consumissem em moeda social para manter o recurso no município por mais um giro. Uma forma de desencorajar a conversão de moeda social para real é cobrar uma taxa de conversão, como ocorre em Maricá, onde é cobrada uma taxa de 1%, a qual não pode ser muito alta para não ser uma barreira para os negócios aceitarem a moeda social. E do ponto de vista dos beneficiários e da própria retroalimentação do sistema, quanto mais negócios aceitarem a moeda, melhor. O *cashback* também seria um incentivo para negócios que consumissem em outros micro e pequenos comércios locais. Ou, ainda, oferecer bônus para aqueles comércios que mais utilizassem a moeda social e que contribuíssem com a economia local.

Do ponto de vista de micro e pequenos comércios locais, um desafio também pode ser em relação ao uso da conta digital e da moeda social de forma geral. Em Maricá, negócios de beneficiários apresentaram uma alta taxa de poupança em moeda social (67% entre 2018 e 2020), o que pode ter se dado por: não saber como usar a conta, não ter onde usar, ou usar a conta como mecanismo de guardar dinheiro. Uma forma de incentivar o uso da moeda social seriam campanhas que ensinassem como usá-la e desincentivassem a poupança na moeda. Dois mecanismos usados na Alemanha e na Coreia do Sul para desincentivar a poupança em moeda local são a cobrança de uma taxa de juros negativa por recursos parados e a definição de um prazo de validade para o uso da moeda (Gelleri e Stodder, 2021; Gallo e Juhyun, 2021).

Uma possibilidade para beneficiar o sistema local seria cobrar taxas mais altas de conversão para real de grandes negócios. A diferenciação entre um negócio de grande, médio e pequeno porte ficaria a critério dos governos locais. Como negócios já pagam uma taxa por venda em moeda social (geralmente de 2%, seguindo o padrão do E-dinheiro), a taxa de conversão ainda precisaria ser baixa, para que, somadas, não ultrapassassem as taxas comuns de maquininhas de cartão de débito e crédito. Assim, essa porcentagem adicional arrecadada contribuiria para o fundo da moeda social, servindo para a própria manutenção do sistema – bem como para o financiamento de *cashbacks* e bônus, ou ações de economia solidária, oferecimento de microcrédito e investimento nos negócios locais.

4.3 Adaptabilidade das moedas sociais: limitações e desafios

As sugestões aqui apresentadas dependem, em grande parte, de adaptação tecnológica das plataformas de moedas sociais. Tanto do ponto de vista do oferecimento de diferentes funcionalidades (cobrança de taxas diferentes, função *cashback*, função bônus etc.) como do ponto de vista de coleta de informações. Além disso, para que as prefeituras monitorem como a moeda social contribui para a economia local, é necessário que dados agregados das plataformas digitais sejam compartilhados periodicamente e consistentemente. Diferentes economias locais vão absorver essa tecnologia social de maneira distinta, e vários fatores podem afetar o funcionamento de moedas sociais em diferentes municípios.

Para ampliar a abrangência e a aceitação das moedas sociais, as prefeituras precisam entender como o uso da moeda se alastra entre os não beneficiários de programas de transferência de renda municipais para que, assim, possa propor funcionalidades para esse público. Por exemplo, suponhamos que, num determinado município, os negócios dos ramos de alimentação usem mais a moeda social. Com essa informação, o administrador pode tomar medidas para garantir que aquela cadeia de insumos possa ser transacionada na moeda, convocando novos estabelecimentos a se credenciarem.

Além das informações intrínsecas à plataforma das moedas sociais, a prefeitura também precisaria de informações para adaptar o sistema a diferentes tipos de negócios. Dados como porte e arrecadação dos negócios, ramo de atividade, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), para que as funcionalidades propostas anteriormente possam ser implementadas – mecanismos de incentivos em micro e pequenos negócios locais, garantia de uma cadeia de produção na moeda local, cobrança de taxas diferentes etc. Um fator necessário para o aperfeiçoamento do sistema de moedas sociais é garantir que as informações relevantes estejam acessíveis de maneira transparente, para informar a adaptação do sistema à necessidade de cada município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As moedas sociais surgiram como instrumentos de desenvolvimento local com gestão comunitária. Em 2013, Maricá criou o modelo de programa de transferência de renda municipal pago em moeda social digital, exemplo seguido por sete municípios fluminenses até o momento.⁷ As cidades usam o Cadastro Único para chegar aos beneficiários, mas há divergências no desenho e na implementação.

Nossa avaliação *ex post* é pautada na teoria da mudança, e buscou analisar se o desenho dos programas e sua implementação foram capazes de levar aos resultados esperados. Usamos informações de 99 entrevistas em Maricá e analisamos dados da circulação da cidade. Recomendamos atenção com cinco decisões cruciais no desenho e na implementação de programas de transferência de renda municipal com moeda local, conforme destacado adiante.

7. Petrópolis criou lei municipal para moeda social, mas não foi implementada até o momento da escrita, em maio de 2024. A Câmara Municipal do Rio de Janeiro está discutindo a criação de uma moeda local.

- 1) Deve ser paga em cartão e aplicativo.
- 2) Quanto mais beneficiários, maior será a aceitação no comércio e na cidade.
- 3) Todos os tipos de comércios devem ser aceitos pela rede credenciada.
- 4) A moeda deve ser aceita em todo o município.
- 5) É crucial uma instituição gestora para lidar com demandas operacionais e decisões estruturais em prol da circulação da moeda.

A análise dos resultados da circulação da moeda de Maricá revela que os beneficiários de programas sociais donos de comércios convertem uma parte pequena da renda obtida para real, enquanto os mantidos por não beneficiários convertem a maior parte da renda recebida. O segundo tipo de comércio recebeu a maior parte dos gastos na moeda local, porém os negócios de beneficiários cresceram sua participação na renda gasta em mumbucas ao longo dos anos e foram os maiores responsáveis por recircular a moeda.

Há espaço para estimular a recirculação da moeda com incentivos econômicos: i) *cashback*; ii) taxa maior de conversão nos grandes comércios; iii) consumo com prazo de validade; iv) aprofundamento dos mecanismos de crédito; e v) outras iniciativas, feiras de empreendimentos da economia solidária e descontos na moeda local. A transparência nos dados de circulação da moeda é essencial para monitorar e sugerir melhorias.

Programas de transferência de renda municipais com moeda social têm potenciais e limitações distintos dos pagos em real. A dificuldade de desenho e implementação é maior, e simultaneamente apresentam potencial maior de desenvolvimento local e alívio da pobreza. Logo, uma prefeitura com o objetivo de criar um programa de transferência de renda deve considerar os prós e contras para tomar a decisão entre pagar em dinheiro ou em moeda social.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil, 2018. v. 2.
- CABO FRIO. Lei nº 3.286, de 1º de julho de 2021. Institui, no âmbito do Município de Cabo Frio, o Programa *Moeda Social Itajuru*, na forma e condições que menciona. **Diário Oficial Prefeitura Municipal de Cabo Frio**, n. 237, p. 9, 9 jul. 2021.
- CORRÊA, M. F.; BRASIL, M. F.; SILVA, J. B. **Anuário especial 2013-2022**. Maricá: Banco Mumbuca, 2023.
- FARIA, L. A. S. de. *et al.* Centralizing or sharing the digital community currencies governances? Proposing ways of thinking DCCS from the Mumbuca case'. **International Journal of Community Currency Research**, v. 26, n. 2, p. 1-17, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15133/j.ijccr.2022.004>.

FERNANDES, A. I. *et al.* Moeda Social Arariboia: cronologia e características do programa de transferência de renda do município de Niterói-RJ. **Econômica**, Niterói, v. 25, n. 2, p. 81-104, dez. 2023.

GALLO, W.; JUHYUN, L. In South Korea, universal basic income is having a pandemic moment. **Voice of America East Asia**, 9 mar. 2021. Disponível em: https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_south-korea-universal-basic-income-having-pandemic-moment/6203070.html. Acesso em: 24 ago. 2023.

GAMA, A. *et al.* O papel da moeda mumbuca e do Banco Mumbuca na Economia Solidária em Maricá. In: WALTENBERG, F.; KATZ, P. (Org.). **Renda básica e economia solidária: o exemplo de Maricá**. 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2023. v. 2, p. 45-66.

GELLERI, C.; STODDER, J. Chiemgauer complementary currency – concept, effects and econometric analysis. **International Journal of Community Currency Research**, v. 25, n. 1, p. 75-95, 2021.

HANLON, J.; BARRIENTOS, A.; HULME, D. (Ed.). **Just give money to the poor: the development revolution from the global South**. Boulder: Kumarian Press, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/POP2020_20220905.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

INSTITUTO E-DINHEIRO BRASIL. **Moeda social: cada município pode ter a sua**. Fortaleza: Instituto E-dinheiro Brasil, 2022.

KOPPER, S.; PARRY, K. Introduction to measurement and indicators. **J-PAL**, fev. 2022. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/resource/introduction-measurement-and-indicators>.

MACAÉ. Lei nº 5.075, de 3 de outubro de 2023. Institui a Política Municipal de Economia Popular, Justa e Solidária, o Programa Municipal de Combate à Pobreza e às Desigualdades, a Moeda Social de Macaé e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Macaé, n. 821, p. 1, 3 out. 2023.

MARICÁ. Lei nº 2.448, de 26 de junho de 2013. Institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá**, Maricá, n. 383, 8 jul. 2013.

MARICÁ. Projeto de Lei nº 180, de 19 de setembro de 2023. Altera a Lei nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Renda Básica de Cidadania – RBC no Município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá**, Maricá, n. 1518, p. 2, 30 out. 2023a.

MARICÁ. Lei nº 3.423, de 13 de dezembro de 2023. Altera a Lei nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Renda Básica de Cidadania – RBC no Município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá**, Maricá, n. 1534, p. 5, 13 dez. 2023b.

PEREIRA, W.; CROCCO, M. Inclusão financeira a partir de moedas locais: um estudo exploratório do Banco Palmas, Fortaleza-CE. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo30.pdf>.

RIGO, A. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**: aplicações e implicações, teóricas e práticas. 2014. 344 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/23908?mode=full>.

RIGO, A.; CANÇADO, A.; SILVA JUNIOR, J. Desafios e potencialidades das moedas complementares: explorando sua utilização e significado para o desenvolvimento. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 15, n. 38, p. 303-321, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3895/rt.s.v15n38.8688>.

RIGO, A.; FRANÇA FILHO, G. C. O paradoxo das Palmas: análise do (des)uso da moeda social no “bairro da economia solidária”. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, p. 169-193, jan.-mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395141258>.

SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA S. P.; PEREIRA, C. A. Finanças solidárias e implementação de políticas sociais: o caso do banco comunitário e da moeda mumbuca no município de Maricá-RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 74, p. 167-179, out. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11582/1/BMT%2074_BOOK.pdf.

SILVA, S. P.; PEREIRA, C. A. **Bancos comunitários, moedas sociais e políticas públicas**: da experiência pioneira do Banco Palmas (Fortaleza-CE) ao modelo difusor do Banco Mumbuca (Maricá-RJ). Brasília: Ipea, jan. 2023. (Texto para Discussão, n. 2843).

VENCIONEK, G. **Análise da expansão de programas de transferência de renda com uso de moedas sociais locais no estado do Rio de Janeiro**. Relatório (Iniciação Científica) – Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024. No prelo.

WALTENBERG, F. Alcances e limites das ações de combate à pobreza da prefeitura de Maricá em resposta à crise da covid-19. *In*: IDR – INSTITUTO MUNICIPAL DE INFORMAÇÃO E PESQUISA DARCY RIBEIRO. (Org.). **Estudos maricaenses**: o município de Maricá em debate. Maricá: Editora IDR, 2021. p. 69-90.

WALTENBERG, F. *et al.* **Relatório final**: avaliação executiva do Programa Moeda Social Arariboia. [s.l.]: [s.n.], fev. 2023. No prelo.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 9.111, de 18 de novembro de 2021. Institui o Programa de Transferência de Renda “Cartão Goitacá” e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes**, n. 976, p. 2, 24 nov. 2021.

GAMA, A. **We take mumbucas**: charting the complementary currency that’s transforming a Brazilian city. Nova York: JFI Research, jun. 2023. (Research Paper). Disponível em: <https://sw.jfiresearch.org/mumbuca/>.

IGUABA GRANDE. Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022. Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Transferência de Renda denominado Moeda Social Caboclinho. **Diário Oficial**, 22 ago. 2022.

ITABORAÍ. Lei n. 2.867, de 16 de abril de 2021. Institui o Programa Economia Solidária de Desenvolvimento Social, Econômico, do Trabalho e Combate à Pobreza do Município de Itaboraí (Programa Moeda Social Pedra Bonita); Cria o Banco Comunitário Popular de Itaboraí (Banco Comunitário de Desenvolvimento Pedra Bonita) e dá outras providências. **Câmara Municipal de Itaboraí**, 16 abr. 2021.

MARICÁ. Lei nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Renda Básica de Cidadania – RBC no Município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá**, Maricá, n. 622, p. 10, 16 dez. 2015.

MENDES, I. A economia solidária enquanto política pública: uma análise do caso de Maricá (RJ). **Revista Econômica**, Niterói, v. 25, n. 2, p. 10-32, dez. 2023.

NITERÓI. Lei nº 3.621, de 30 de julho de 2021. Institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Niterói. **Diário Oficial**, 31 jul. 2021.

PEREIRA, A. S. do N. *et al.* As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 171-182, set. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10420/1/bmt_70_politicas_publicas_marica.pdf.

PREFEITURA de Niterói atualiza lista de famílias beneficiadas pela Moeda Social Arariboia. **Prefeitura de Niterói**, Niterói, 7 maio 2024. Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/prefeitura-de-niteroi-atualiza-lista-de-familias-beneficiadas-pela-moeda-social-arariboia/>. Acesso em: 13 maio 2024.

SAQUAREMA. Lei nº 2.189, de 28 de janeiro de 2022. Institui o Programa Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza da População do Município de Saquarema. **Diário Oficial de Saquarema**, 29 jan. 2022.



DOSSIÊ: DEBATES SOBRE EMPREGO NO G20

INCLUSÃO PARA TODOS COM DIVERSIDADE E BUSCA DE EQUIDADE: OS DESAFIOS QUE OS PAÍSES DO G20 VOLTAM A DEBATER¹

Paula Montagner²

O fórum para cooperação internacional do G20 tem sido um espaço para reforçar a governança global, e em 2024 coube ao Brasil a presidência desse grupo. Em relação aos temas que envolvem o trabalho, não há dúvida sobre as necessidades de ampliação da produtividade para a inovação econômica e os avanços da economia digital, além da incorporação de mudanças ambientais pouco conhecidas. Há consenso sobre o papel decisivo da educação e da qualificação profissional, mas há também outros aspectos que precisam ser parte do processo.

O aprendizado que as últimas décadas de transformações tecnológicas trouxeram deixou claro que a inovação e a economia digital não são neutras. As modificações da economia carregam consigo todas as discriminações sociais do passado para o futuro, cristalizando nas novas formas de produção os prejuízos que existem na sociedade. Nesse sentido, a discussão de qualquer avanço precisa também passar pelo crivo de como as transformações econômicas alcançam os diferentes grupos populacionais e, em especial, os que têm sido por alguns séculos objeto de discriminação – as mulheres, os negros, os indígenas (ou povos originários), as pessoas LGBTQIA+, aqueles que professam religiões diferentes das majoritárias, para citar aspectos mais comuns a todos os países.

Ao propor que os temas da diversidade e da equidade salarial de gênero fossem debatidos nos grupos – governamentais (G20), de representação das grandes empresas (B20) e dos trabalhadores (L20) – que discutem o novo mundo do trabalho, busca-se encontrar formas para garantir que não apenas os interesses de grupos econômicos sejam vocalizados, mas que também se reforcem os compromissos para garantir a inclusão de todos de forma equitativa. Não há que ter dúvidas; estão aqui envolvidas transformações importantes na forma de criar governança, estreitar vínculos para novas formas de cooperação e enfrentar visões que limitam a distribuição de riqueza e até mesmo a garantia de sobrevivência de todos.

No Brasil, estavam presentes representantes técnicos e diplomáticos da África do Sul, da Alemanha, da Arábia Saudita, da Argentina, da Austrália, do Brasil, do Canadá, da China, da Coreia do Sul, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, da Índia, da Indonésia, da Itália, do Japão, do México, do Reino Unido, da Rússia e da Turquia, bem como representações da União Africana e da União Europeia, de Portugal, do Chile, de Moçambique, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da Organização

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/dossie1>

2. Subsecretária de Estatísticas e Estudos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). E-mail: paula.montagner@trabalho.gov.br.

Internacional do Trabalho (OIT), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os eventos – preparatórios e presenciais – realizados em 2024 têm sido marcados por forte convergência no sentido de garantir que a diversidade deve ser respeitada e que a equidade de gênero deve ser fortalecida. No entanto, como fazer isso ocorrer se torna mais claro a partir da troca de experiência e da construção de visões comuns.

Há muito a fazer para que todos os países alcancem situações similares em relação à igualdade de oportunidades para todas as pessoas, mas o que importa é que todas essas nações têm sido capazes de mostrar suas diferenças e como estas vem sendo tratadas, principalmente por meio de políticas públicas, pela decisão de avanços em grandes empresas e pelas agendas dos sindicatos dos trabalhadores.

Entre os aspectos mais importantes, está o compartilhamento de experiências entre os Estados para garantir a representatividade dos diferentes grupos populacionais. O tema de mais fácil convergência é encontrado na inclusão das mulheres no mundo do trabalho, e o avanço esteve na discussão de como estão sendo enfrentadas as diferenças salariais entre mulheres e homens nos diferentes países. No Brasil, as reuniões ocorriam quando do lançamento do primeiro relatório de transparência e igualdade salarial.

A distinção de salários entre mulheres e homens, embora esteja presente nos estudos de gênero há bastante tempo, passou a merecer maior destaque nas políticas públicas há pouco tempo, com reforço pela existência de vontades políticas dos governantes e compromissos internacionais, entre os quais se destacam a Agenda 2023 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sobre igualdade de gênero.

Nesses compromissos foram reafirmados os desejos de uma sociedade mais justa e próspera, que considere a situação de diferentes grupos sociais, que não deixe ninguém para trás. Nesse sentido, os temas de igualdade de gênero, que no Brasil se desdobram em igualdade étnico-racial, estão entre aqueles que muito vão demandar de nossa sociedade.

O Relatório Global de Desigualdade de Gênero (Global Gender Gap Report), do Fórum Econômico Mundial – The World Economic Forum (Pal *et al.*, 2024), analisa as razões entre os sexos considerando participação econômica, nível educacional, saúde e empoderamento político. O objetivo é classificar os países a partir das diferenças de gênero, e não pelo nível de desenvolvimento. Considera que a igualdade entre homens e mulheres é um aspecto primordial para o equilíbrio do desenvolvimento social e apoia o debate desde 2006. O relatório de 2024 valoriza o esforço de 97% dos 146 países para diminuir as diferenças em mais de 60% em relação ao que era em 2006.

A diferença de sexo se manteve em 68,5%, e nenhum país alcançou paridade integral de gênero. Há dez países em que a diferença é menor que 80%: Islândia (93,5%), Noruega (87,5%), Finlândia (87,5%), Nova Zelândia (83,5%), Suécia (81,6%), Alemanha (81%), Nicarágua (81,1%), Namíbia (80,5%), Irlanda (80,2%) e Espanha (79,7%).

O relatório chama atenção para as enormes oportunidades de melhorar a qualificação e a requalificação de mulheres para novas tecnologias digitais e inteligência artificial, bem como para a importância do reconhecimento da economia do cuidado e das políticas públicas associadas, além da capacidade de mensuração dessas novas necessidades.

O Brasil enfrenta uma das maiores disparidades de gênero na América Latina, apesar de ter angariado posições em comparação ao ano anterior. O país (71,6%) ocupa, globalmente, a 70ª posição de 146 países avaliados.

No país, sem dúvidas ocorreu melhora na inclusão de mulheres até a metade da década passada, mas verificou-se que a crise sanitária da covid-19 provocou forte redução da participação de mulheres no mundo do trabalho. Também foi observada expressiva elevação da taxa de desemprego, com pouca ou nenhuma transformação nas desigualdades étnico-raciais, de modo que a população preta, parda e indígena continua a experimentar desigualdades substanciais. A comparação do rendimento médio de mulheres negras mostra que esse ganho permanece a metade do valor recebido por homens brancos, situação similar encontrada na taxa de desemprego (Dieese, 2024).

Vem dessas indicações que se retem ano após ano a necessidade de garantir mais oportunidades para a inclusão de mulheres em empregos formais e em áreas profissionais em que haja maiores remunerações, de forma que haja a elevação dos salários das mulheres e a diminuição do desemprego.³

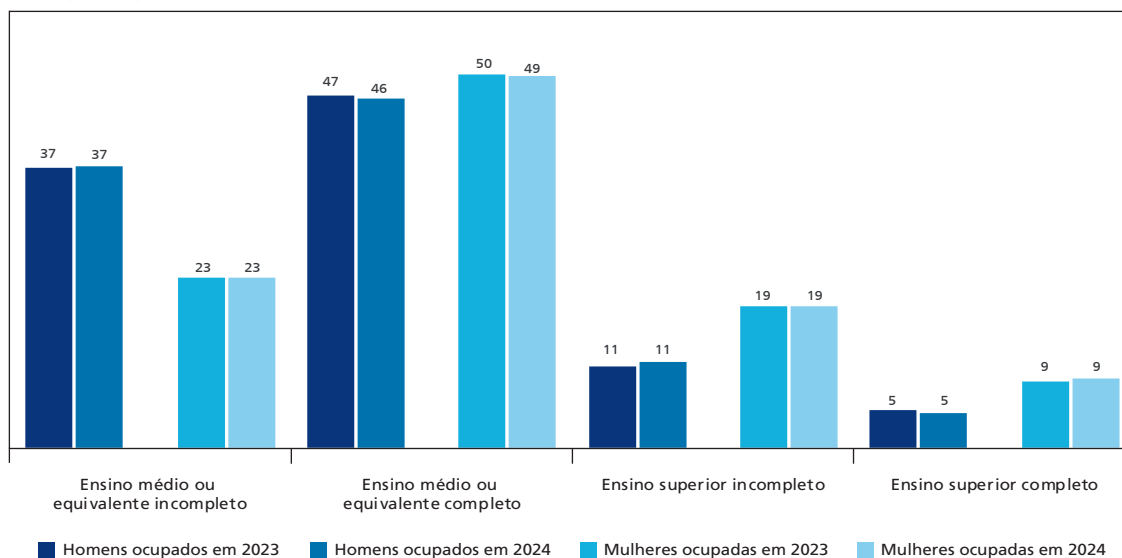
As explicações para a desigualdade estrutural entre homens e mulheres e entre negros e não negros até passado recente ainda eram associadas às diferenças de acesso à escolaridade e à segregação de ocupações. No entanto, há alguns anos, a escolaridade de homens e mulheres mudou, e as mulheres avançaram para a ampliação de escolaridade de forma sólida, mas isso pouco vem mudando para as novas gerações, pois persiste a menor presença das mulheres nos empregos formais e naqueles que envolvem atividades de direção e alta gerência de empresas, com honrosas exceções. Para os jovens de até 24 anos, há importante elevação na formação técnica e de nível superior, o que é mais forte entre mulheres do que entre homens (gráfico 1).

3. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>.

GRÁFICO 1

Nível de escolaridade de ocupados: segundo sexo – Brasil

(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua.

Obs.: Primeiro trimestre de 2023 e primeiro trimestre de 2024.

Esses resultados estão crivados por comportamentos habituais que se repetem a cada ciclo econômico: nos períodos de crise, as mulheres (sejam mais jovens, sejam mais experientes) tendem a ser demitidas em maior proporção do que os homens.

Devido a isso, a cada ciclo, mulheres devem começar novamente para mostrar que podem se manter no emprego, por serem capazes de alcançar as metas definidas pelas empresas, mesmo quando os índices de desempenho delas são iguais aos dos colegas homens. Como eles estão nas empresas por mais tempo, não recebem os mesmos salários e avançam nos planos de cargos e salários.

No entanto, não é possível desconhecer questões que vieram sendo analisadas por pesquisadores brasileiros para as últimas três décadas. Chama atenção a discriminação decorrente das relações de gênero que atua no mercado brasileiro quando se trata da situação de homens e mulheres, o que é considerado anterior à situação de mercado no caso da população preta e parda (Cacciamali, Tadei e Rosalino, 2009; Soares, 2000; Biderman e Guimarães, 2005; Bohnenberger, 2005).

É contra esse tipo de situação discriminatória que alcança as mulheres, de forma geral, e as mulheres negras, de forma particular, que precisamos lutar para mudar condições, provocando uma transformação cultural relevante, que elimine ou pelo menos mitigue toda sorte de preconceitos que diminuem oportunidades de geração de trabalho e renda em nosso país, em particular para as mulheres.

Nas reuniões do G20, foi muito importante verificar que essas situações também ocorrem com frequência em outros países e vêm sendo enfrentadas pela criação de condições de trabalho mais dignas mediante não apenas a sensibilização do público por meio da mídia, mas também mediante ações políticas que vêm gradualmente diminuindo as resistências para que haja tratamento igual entre mulheres e homens.

De modo que seja possível recolocar em marcha os resultados que se espera obter pela Agenda 2030, é fundamental encontrar meios para que a igualdade de oportunidades e de salários no mundo do trabalho esteja ao alcance de todos. Para o gestor de políticas públicas, o desafio é promover alterações nesse ciclo de exclusão que se repete e, então, diminuir as desigualdades.

Nas políticas que envolvem as mulheres, é sempre importante lembrar que é preciso atuar em muitas frentes para mudar a realidade vivenciada na maior parte dos países. Há vários programas que vêm buscando o seguinte:

- diminuir a dificuldade para cuidar de crianças, por meio da ampliação de programas de creches e de escolas de tempo integral;
- lutar contra a violência de gênero no âmbito doméstico e, igualmente, contra o assédio em todos os âmbitos públicos (escola, rua, local de trabalho); e
- ampliar as oportunidades de formação em atividades tradicionais, ou nas que a presença das mulheres já ocorre, além de atividades inovadoras, com novas tecnologias sendo estruturadas, as quais demandam esforços conjuntos e diversidade de abordagens para obter melhores resultados.

É importante registrar que há um número crescente de estudos que mostram o seguinte: os preconceitos estão naturalizados em relação ao papel das mulheres em geral; expressam-se na linguagem adotada em anúncios de empregos, de cursos de capacitação e até de concursos, pois utilizam palavras que afastam mulheres (linguagem masculina); e a simples atenção para a inclusão de mulheres pode mudar as características de quem se apresenta para pelo menos concorrer e mostrar que há homens e mulheres que podem disputar a mesma vaga.

A igualdade salarial, que visa diminuir a desigualdade entre os salários pagos para homens e mulheres em postos de trabalho similares, articula-se com todas essas ações. Tal como no Brasil, a legislação que busca essa igualdade existe há vários anos, até décadas, mas vinha sendo pouco visibilizada, quando não intencionalmente desconsiderada nas negociações coletivas ou individuais.

No país, a obrigação de manter salários iguais para homens e mulheres pode ser encontrada na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Brasil, 1943, art. 461) desde 1943, sempre garantindo que a igualdade deve ocorrer em situações de ocupação ou função, o que deve ser prestado em igual localidade. Deve-se garantir ainda que, por mérito, haja diferenças, como no caso de maior tempo de permanência no emprego ou melhores indicadores de desempenho.

A Constituição Brasileira de 1988 (CF/1988) volta ao tema e garante o papel da isonomia salarial para todos os trabalhadores.⁴ Para isso, utiliza-se do art. 461 da CLT como forma de regulamentação dessa igualdade.

No mundo do trabalho, há várias legislações que existem para proteger a igualdade e a diversidade, no entanto, como mostram os diferentes relatórios que buscam comparar a situação de países em relação à igualdade salarial, o percurso é dos mais longos, pois o tema praticamente não esteve na agenda empresarial nem na agenda sindical. Contudo, a sociedade parece preparada para avançar na conquista dessa igualdade.

Uma pesquisa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo e do Talenses Group, com apoio da Talent.com, divulgada em dezembro de 2023, mostrou que a maioria dos brasileiros é favorável à visibilidade dos salários, pois tal medida contribuiria para a redução da desigualdade salarial entre homens e mulheres do país. Apenas 5% dos entrevistados foram contrários à medida. Entre os favoráveis ao projeto, 75% acreditam que as empresas não possuem uma cultura de transparência salarial, a qual deveria ser proposta por mecanismos legais.

Em parte, isso é mais claro quando sabemos que as mulheres são as principais provedoras em mais de 40% dos domicílios. Procurar atuar nesse tema, para garantir igualdade de remuneração, tem importância vital para a situação feminina e também alcança seus filhos e suas filhas. Desse modo, podem vivenciar mais tempo na escola, em atividades de aprendizado profissional, em busca de trabalhos de melhor remuneração.

É nesse contexto de retomada da capacidade de fazer políticas voltadas para as mulheres que surge a legislação de transparência e igualdade salarial de 2023. Com a aprovação da Lei nº 14.611/2023, retoma o tema da igualdade salarial para garantir maior transparência horizontal das informações. Essa legislação definiu que a transparência de salários deveria alcançar as pessoas jurídicas de direito privado com pelo menos cem empregados e considerar as diferenças de critérios remuneratórios.

Foi inspirador ler o estudo da OIT de 2022 (ILO, 2022), que trata das medidas de transparência salarial não só dos países do G20, mas também de outros em desenvolvimento. Isso mostra que a busca da transparência tem sido uma medida importante para fazer a agenda da igualdade avançar. Além disso, organizações de empregadores têm demonstrado que a contratação e a promoção de mulheres representam fator positivo para a melhora da qualidade do ambiente de trabalho e promove impactos positivos para o faturamento dessas empresas.⁵

4. A CF/1988, alicerçada na dignidade humana (Brasil, 1988, art. 1º, inciso III), preconiza – entre seus objetivos fundamentais (Brasil, 1988, art. 3º) – a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regional; além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

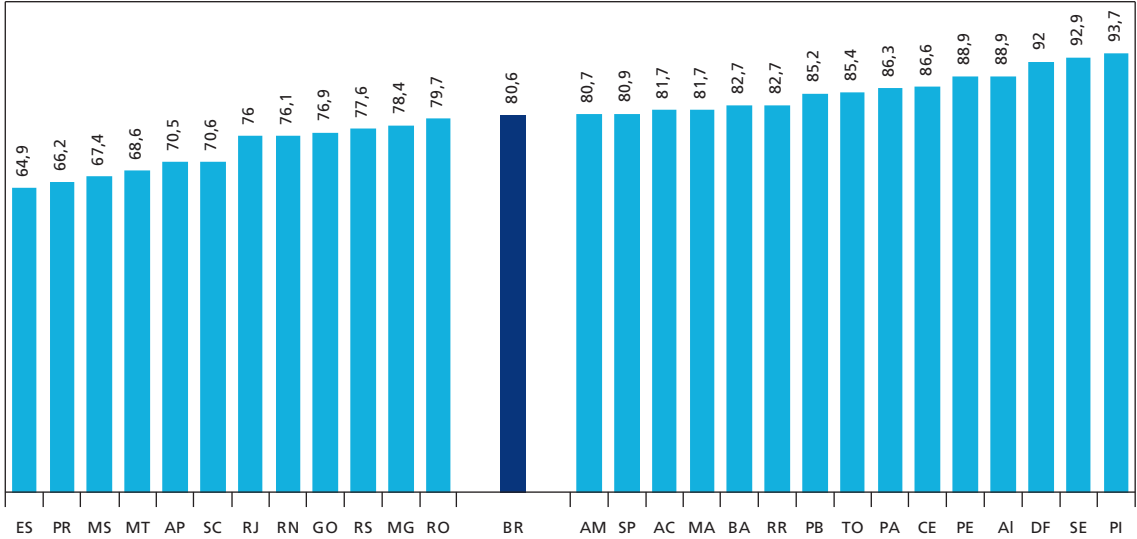
5. É importante ressaltar que quase metade (46%) das equipes das organizações de empregadores e empresariais (EBMOs) reconhecem os benefícios empresariais da igualdade de gênero. “As suas iniciativas levaram a melhores resultados de negócios, incluindo aumento de receitas, melhoria da reputação organizacional e uma melhor capacidade de atrair e reter talentos” (Organizações..., 2024), disse Anne Vauchez, diretora de Assuntos Internacionais e Europeus, Mouvement des entreprises de France (Medef), e presidente do Grupo de Trabalho sobre Políticas de Gênero, Igualdade e Diversidade da Organização Internacional de Empregadores (OIE).

Importante mencionar a diretiva da União Europeia 2023/970 (União Europeia, 2023), de 10 de maio de 2023, quanto à transparência salarial. Para reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual entre homens e mulheres a partir de regras atualizadas de transparência salarial, propõe ações ativas para eliminar disparidades.⁶

Estudos sobre o papel da transparência salarial, como os realizados por Zoë Cullen, chamam atenção para o papel relevante da transparência de informações de modo a empoderar os que recebem remunerações menores para que pleiteiem aumentos salariais, em especial se essa negociação é coletiva, e não individualizada (Cullen, 2024).⁷ Ademais, a transparência salarial é relevante por influenciar escolhas educacionais, alterar aspirações profissionais e aperfeiçoar a alocação de talentos.

O debate sobre a transparência salarial evoluiu desde quando a Lei nº 14.611 foi apresentada, com expectativas por vezes exageradas de que seria possível alcançar a igualdade apenas pela exigência legal. No primeiro relatório, ficou bastante clara a diversidade de situações no território nacional, além da diversidade setorial de valores de remuneração. Como é possível observar no gráfico 2, a média nacional mostra que as mulheres que trabalhavam em empresas com pelo menos cem empregados recebiam 80,6% do que recebiam os homens, mas essa diferença poderia variar de 64,9% no Espírito Santo até 93,7% no Piauí. Ademais, a média do estado de São Paulo, onde se localiza parte expressiva dos postos ocupados por mulheres, mostra valor muito próximo da média nacional (80,9%).

GRÁFICO 2
Razão da remuneração média de mulheres sobre a remuneração média de homens em estabelecimentos com cem empregados ou mais – Brasil e UFs (2022)
(Em %)



Fonte: MTE. Relatório Transparência e Igualdade Salarial (1º semestre de 2024).
Obs.: UFs – Unidades da Federação.

6. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/pay-transparency/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

7. A transparência horizontal é desenhada para identificar desequilíbrios salariais no mesmo nível de determinada companhia. Portanto, seu âmbito é mais restrito.

Há visões ainda diferenciadas do que seriam distinções salariais “justificáveis”, uma vez que nem sempre a política de contratação de mulheres e de promoção se apresenta de forma homogênea em todo o território nacional. Isso faz prevalecer visões tradicionais do papel que a mulher pode ou não ter no mundo do trabalho, seja na agricultura, seja nas empresas de alta tecnologia.

No caso brasileiro, tornou-se fundamental conhecer mais sobre os critérios remuneratórios praticados pelos empregadores, pois, embora a literatura seja extensa a respeito do que é mais usual – metas a serem alcançadas pelos empregados; indicadores de desempenho; tempo de permanência na empresa; existência de plano de cargos e salários; e outros aspectos também mencionados na literatura, como o trabalho em equipe e a proatividade –, há pouco mais que estudos de caso que tratam desse tema. Importa mencionar que as discussões tripartites entre governo, representações patronais e de trabalhadores foram consideradas e vêm sendo debatidas de forma transparente, no sentido de criar maior conhecimento do conjunto das empresas.

Aos dados de remuneração que as empresas já enviavam ao governo mensalmente, foi acrescentado um questionário que indagava o uso desses critérios remuneratórios por parte dos empregadores, além de buscar mais conhecimento sobre o alcance das medidas que objetivam ampliar a diversidade mediante a contratação de mulheres, ou ainda as políticas de promoção delas a cargos de chefia, gerência ou direção. A opção por elaborar um relatório para cada empresa a partir dos registros administrativos considerava várias questões indicadas na legislação, por exemplo, garantir que nenhuma informação individual fosse disseminada, mantendo requisitos da Lei Geral de Proteção de Dados.

Garantir que o relatório fosse comum a todas as empresas e que pudesse ser agregado por setores de atividade e UFs, além de evitar ações morosas de auditorias (como é a experiência australiana) por parte de órgãos governamentais, também foi um fator considerado. Há empresas que ainda têm dúvidas, no entanto, se o uso da remuneração bruta, sem ignorar diferenças relacionadas a práticas diferenciadoras de condição de remuneração, como horas extras mais habituais para homens do que para mulheres e ajudas de custo a título diverso, deveriam ou não ser consideradas nas diferenças de remuneração. A análise das experiências de outros países indica que há situações similares e que as diferenças salariais diminuiriam substancialmente se as mulheres pudessem trabalhar o mesmo número de horas que os homens.⁸ Essa situação depende não apenas da economia, mas também da existência de espaços de acolhimento para crianças e outros grupos familiares, que tendem a estar sob o cuidado predominantemente de mulheres.

Fomentar o debate e buscar boas práticas para que todas as empresas possam diminuir as brechas salariais que não têm explicação objetiva é sem dúvida um desafio importante para todos os países, mas a maior presença de mulheres em cargos de direção tem sido fundamental para que essas práticas sejam encontradas e testadas. No caso do Brasil, tal situação poderá ser um fator importante para as empresas privadas de maior porte, pois aquelas com pelo menos cem empregados poderão, ao descobrir diferenças, antecipar-se a qualquer fiscalização por meio de planos de ação, negociados com empregados e seus representantes sindicais, de modo que as

8. Essa situação é bem descrita em estudos de vários países, onde mulheres trabalham involuntariamente um número menor de horas, como sugerem alguns estudos na França. Disponível em: https://www.insee.fr/fr/statistiques/6960132#tableau-figure1_radio1.

diferenças e as discriminações sejam excluídas. Objetiva-se implementar ações que fomentem a inclusão de mulheres – negras e não negras – em todos os níveis hierárquicos dos estabelecimentos, e não apenas nas sedes das empresas. Sempre que possível, isso também deve ocorrer nas empresas com as quais se relacionam comercialmente, de modo a criar uma onda positiva de inclusão, possibilitar experiências e, assim, facilitar a ascensão na carreira das mulheres.

Os resultados estão ainda sob momento inicial de estudo, mas mostram que, mesmo para os estabelecimentos com pelo menos cem empregados no final de 2023, há critérios que são variáveis, ou que pelo menos não são conhecidos por todos os trabalhadores.

O tempo de experiência na empresa é citado como critério para 76,2% dos respondentes, proporção ligeiramente menor do que a capacidade de trabalhar em equipe (78,4%) ou a proatividade (81,6%), que são mais citadas pelas empresas. No entanto, a análise das informações mostra que nem sempre há melhora do salário para quem permanece na empresa. Isso ocorre mais naquelas em que as mulheres alcançam os cargos de alta gerência e direção, mas seria desejável que acontecesse em mais atividades. Segundo dados dos empregados formais, para a maior parte dos setores, a diferença de remuneração volta a crescer entre homens e mulheres com mais de 240 meses de tempo de permanência no trabalho, possivelmente porque são homens a maioria dos que alcançam os postos de trabalho com maior remuneração, mesmo em áreas tipicamente femininas, como educação e saúde.

O cumprimento de metas de produção foi citado por 60,9% dos respondentes, e a existência de plano de cargos e salários ou plano de carreira foi indicada por apenas 51,6% dos indivíduos. Isso indica que ainda há muitas empresas que contratam pessoas com salários diferenciados e, a partir disso, elas passam a integrar o quadro funcional em condição diferenciada.

Esses resultados iniciais nos colocam de sobreaviso sobre as dificuldades que as empresas têm para expressar de forma clara quais critérios objetivos são utilizados para diferenciar a situação salarial de homens e mulheres. Há ainda que avançar muito no debate interno das instituições se considerarmos que a disponibilidade para exercer o trabalho em horários fora do período contratado (horas extras) foi citada por 17,5% dos estabelecimentos com cem empregados ou mais como um critério remuneratório. Afinal, é notório que a extensão da jornada de trabalho para mulheres, em especial para aquelas com filhos, apresenta em si uma dificuldade, sem mencionar os problemas de transporte e a maior violência noturna nas cidades.

A existência de política de contratação de mulheres, mesmo para os estabelecimentos com mais de cem empregados, alcança apenas um terço das grandes empresas (32,6%). Contudo, seria desejável ver a ampliação da contratação não apenas de mulheres em geral, mas igualmente para mulheres pretas e pardas (26,4%), mulheres chefes de família (22,4%), mulheres com deficiência (23,3%), ou mulheres LBTQIA+ (20,6%).

Já em relação à política de promoção de mulheres a cargos de direção e gerência, que é o objeto de grande visibilidade na imprensa nacional e internacional, bem como de programas de reconhecimento das empresas em diferentes âmbitos, verificou-se na situação das grandes empresas brasileiras uma proporção ligeiramente mais elevada: 38,3% das instituições com cem

empregados indicaram que essa ação é realizada, mas 62% ainda não o fazem, o que impede até mesmo a realização de comparação da distância entre os salários de homens e mulheres.

Segundo o *1º Relatório de Transparência e Igualdade Salarial*, o valor médio de remuneração de mulheres em cargos de direção e gerência correspondia a 74,8% do valor observado entre homens de posição similar. Essa diferença já havia sido apontada por outras pesquisas empresariais. Levantamento realizado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) Business School indicou que as mulheres ocupavam, em 2023, apenas 38% dos cargos de liderança no Brasil, mesma proporção de 2022. A pesquisa contou com a contribuição de mais de 150 mil funcionários de 150 grandes empresas do país premiadas com o selo *Lugares Incríveis para Trabalhar 2023*.

Tal resultado evidencia a sub-representação feminina no topo das organizações, apesar de sua reconhecida qualidade de gestão, tal como já havia sido constatado em pesquisas anteriores do MTE, que mostravam maior presença de mulheres empregadas em cargos de gerência, enquanto havia maior proporção de homens em cargos de direção.

Como lembra o ministro Luiz Marinho, a igualdade salarial é um tema novo na agenda, e é necessário muito diálogo para que as dúvidas sejam discutidas e sanadas, de modo que formas que mudem a realidade sejam debatidas em negociações coletivas, nos grupos de homens e mulheres, nos grupos de recursos humanos e gestão de pessoas. Contudo, será preciso caminhar mais rapidamente nessa direção do que o fizemos nas décadas anteriores. Dessa maneira, o tempo é fundamental para fazer frente aos desafios econômicos e às transformações digitais e ambientais que já estão presentes. À vontade política precisam se somar parcerias para fazer esse processo avançar, o que cria uma sociedade com mais oportunidades; mais qualidade no emprego e no ambiente de trabalho; e mais respeito aos direitos de todos.

A Coalizão Internacional para a Igualdade Salarial (Equal Pay International Coalition –EPIC) é uma iniciativa liderada pela OIT, pela Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres e pela OCDE. Seu objetivo é alcançar a igualdade salarial entre mulheres e homens em todos os países. Nesse segmento, atua na articulação de diferentes atores – governos, empregadores, trabalhadores e suas organizações – para realizar progressos de forma concreta e coordenada. Por meio da coalizão, políticas públicas e boas práticas empresariais e sindicais vêm sendo disseminadas com maior rapidez e foco no tema salarial, e as reuniões com *stakeholders* no G20 incentivam a participação de novos países, bem como a realização de estudos e trocas de experiências entre nações.

Canadá e Estados Unidos, por meio de seus representantes, foram enfáticos sobre a importância dos relatórios de transparência e igualdade salarial como promotores de maior redução das diferenças salariais entre mulheres e homens nas grandes empresas.

No entanto, não há como deixar de mencionar que tudo isso será possível apenas pela coordenação das demandas de novas formações e de novas oportunidades de trabalho. Essa realidade deve acontecer mediante ações locais de apoio às famílias para que tenham onde deixar filhos e outras pessoas que estejam temporariamente ou integralmente sob a responsabilidade feminina. O desenvolvimento de atividades de cuidado de crianças pequenas, pessoas com deficiências, pessoas adoecidas e pessoas idosas, em formatos diferentes do que é institucionalizado,

é fundamental para construir novas formas de atuação nas comunidades e nas cidades de maior porte. São demandas que trazem grandes transformações por suas implicações para o reconhecimento do trabalho realizado no âmbito dos domicílios, o qual nunca foi sequer reconhecido como trabalho e, portanto, nunca foi mensurado economicamente. Há muito a evoluir nesse âmbito em todos os países, em especial naqueles que estão experimentando maior crescimento da população idosa.

Também devem-se reforçar políticas para apoiar as mulheres que trabalham, o que evita retrocessos em temas como demissão de mulheres grávidas ou o não cumprimento de licenças estendidas durante o período inicial do nascimento dos filhos, possivelmente com licenças que incluam também os pais nesse período, para que as famílias menores, característica da vida urbana, possam dividir as tarefas de forma mais equitativa. Representantes da Alemanha e da OCDE chamaram atenção para esse tipo de situação de diversidade de conceitos, o que não estimulou os pais a usarem seus direitos de licenças-paternidade remuneradas.

São muitos desafios novos a considerar para incluir todos os grupos populacionais de forma adequada e garantir que as oportunidades de trabalho sejam tratadas com igualdade de remuneração, mas os debates dos grupos do G20, do B20 e do L20 foram unânimes na percepção de que essas metas devem ser perseguidas até serem atingidas, sem deixar ninguém para trás.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 5 out. 1988.

BIDERMAN, C.; GUIMARÃES, N. A. Desigualdades, discriminação e políticas públicas: uma análise a partir de setores selecionados da atividade no Brasil. In: CRUZ, M. H. S.; ALVES, A. A. C. F. (Org.). **Feminismo, desenvolvimento e direitos humanos**. Aracaju: Redor/NEPIMG/UFS/FAP-SE, 2005. p. 31-60.

BOHNENBERGER, R. **Uma análise regional da discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro: 1999 a 2001**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

CACCIAMALI, M. C.; TADEI, F.; ROSALINO, J. W. Estreitamento dos diferenciais de salários e aumento do grau de discriminação: limitações da mensuração padrão. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, jul.-dez. 2009. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3993/8/PPP_n33_Estreitamento.pdf. Acesso em: abr. 2024.

CULLEN, Z. Is pay transparency good? **Journal of Economic Perspectives**, v. 38, n. 1, p. 153-180, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jep.38.1.153>. Acesso em: 19 mar. 2024.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Mulheres no mercado de trabalho?** Desafios e desigualdades constantes. Brasília: Dieese, 8 mar. 2024. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletim-especial/2024/mulheres2024.pdf>. Acesso em: abr. 2024.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Pay transparency legislation:** implications for employers' and workers' organizations. Genebra: ILO, 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/travail/info/publications/WCMS_849209/lang--en/index.htm. Acesso em: abr. 2024.

ORGANIZAÇÕES de empregadores e empresariais alcançam progressos na igualdade de gênero, mas persistem os tetos de vidro. **ILO**, 5 mar. 2024. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/organizacoes-de-empregadores-e-empresariais-alcancam-progressos-na>. Acesso em: 30 maio 2024.

PAL, K. K. *et al.* **Global gender gap 2024:** insight report. Genebra: World Economic Forum, jun. 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/>. Acesso em: jun. 2024.

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho:** homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília: Ipea, nov. 2000. (Texto para Discussão, n. 769).

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) nº 2023/970 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023. Para reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres através de transparência remuneratória e mecanismos que garantam a sua aplicação. **Jornal Oficial da União Europeia**, Estrasburgo, 17 maio 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0970>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARMSTRONG, M. It will take another 136 years to close the global gender gap. **World Economic Forum**, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/04/136-years-is-the-estimated-journey-time-to-gender-equality/>. Acesso em: maio 2024.

BRADFORD, A. **The Brussels effect:** how the European Union rules the world. Nova York: Oxford University Press, 2020.

EQUILEAP. **Gender equality report and ranking.** Amsterdã: Equileap, 2024. Disponível em: https://equileap.com/wp-content/uploads/2024/02/Equileap_2024_Gender_Equality_Report_Developed_Markets.pdf. Acesso em: abr. 2024.

MAIS de 4 milhões de mulheres não conseguiram retomar o trabalho na América Latina e no Caribe. **ILO**, 3 mar. 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_838554/lang--pt/index.htm.

MONTAGNER, P.; NAKAMURA, L. As diferenças de salários entre mulheres e homens no Brasil: o que a transparência entre pares pode nos ensinar? **Revista Ciência do Trabalho**, n. 25, p. 1-18, maio 2024.

SEADE – SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Analises sintéticas do mercado de trabalho.** São Paulo: Seade, [s.d.].

UN – UNITED NATION. **Progress on the Sustainable Development Goals:** the gender snapshot 2024. Nova York: UN, 2024.

EFEITOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA VIDA PROFISSIONAL DAS MULHERES^{1,2}

Livia Gouvea Gomes³

1 INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA) tem revolucionado a sociedade em diversos aspectos, introduzindo mudanças significativas nas formas de trabalho e comunicação. Suas aplicações abrangem desde a automação de tarefas rotineiras até a tomada de decisões complexas, o que impacta diretamente a estrutura e a dinâmica das relações sociais. Esses avanços oferecem inúmeras oportunidades, mas também apresentam desafios importantes, especialmente no que diz respeito à equidade social e à inclusão de gênero. Este artigo busca abordar esses desafios e oportunidades, com foco nos aspectos que impactam a vida laboral das mulheres, as quais frequentemente partem de uma posição de desvantagem no mercado de trabalho.

A IA é definida pela OCDE (2020) como “um sistema baseado em máquinas que pode, dado um conjunto de objetivos definidos por humanos, fazer previsões, recomendações ou decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais. Seus sistemas são desenhados para operar com níveis variáveis de autonomia”. Observamos que a IA está sendo rapidamente integrada tanto em ambientes de trabalho quanto em ambientes domésticos, o que resulta em mudanças significativas no mundo do trabalho. Isso nos traz uma pergunta natural sobre como essa tecnologia poderá afetar as mulheres – grupo que sempre esteve em posição de desvantagem profissional – nos diversos países do mundo.

As mulheres enfrentam diversas barreiras no mercado de trabalho, em maior ou menor medida ao longo do tempo: elas ganham menos do que os homens, gastam mais tempo em trabalhos não remunerados de cuidado infantil e de idosos, ocupam menos posições de liderança e estão sub-representadas nos campos de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (*science, technology, engineering e mathematics* – Stem), conforme consta na figura 1. O advento da IA traz novos desafios e oportunidades nesse cenário complexo, pois tem o potencial de afetar ainda mais as condições profissionais das mulheres, sua posição, seu *status* e o tratamento recebido nos locais de trabalho. Sem intervenções adequadas, a IA pode perpetuar ou até agravar as

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/dossie2>

2. Este artigo é um resumo do relatório *The effects of AI on the working lives of women* (UNESCO, OECD e IDB, 2022). O relatório original é uma publicação conjunta entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), coautorada por Clementine Collett, Gina Neff e Livia Gouvea Gomes.

3. Especialista de mercado de trabalho do BID no Brasil. E-mail: liviag@iadb.org.

disparidades de gênero. No entanto, se for adotada de forma ética, estratégica e responsável, também pode trazer oportunidades em novas carreiras e ganhos de produtividade para mulheres.

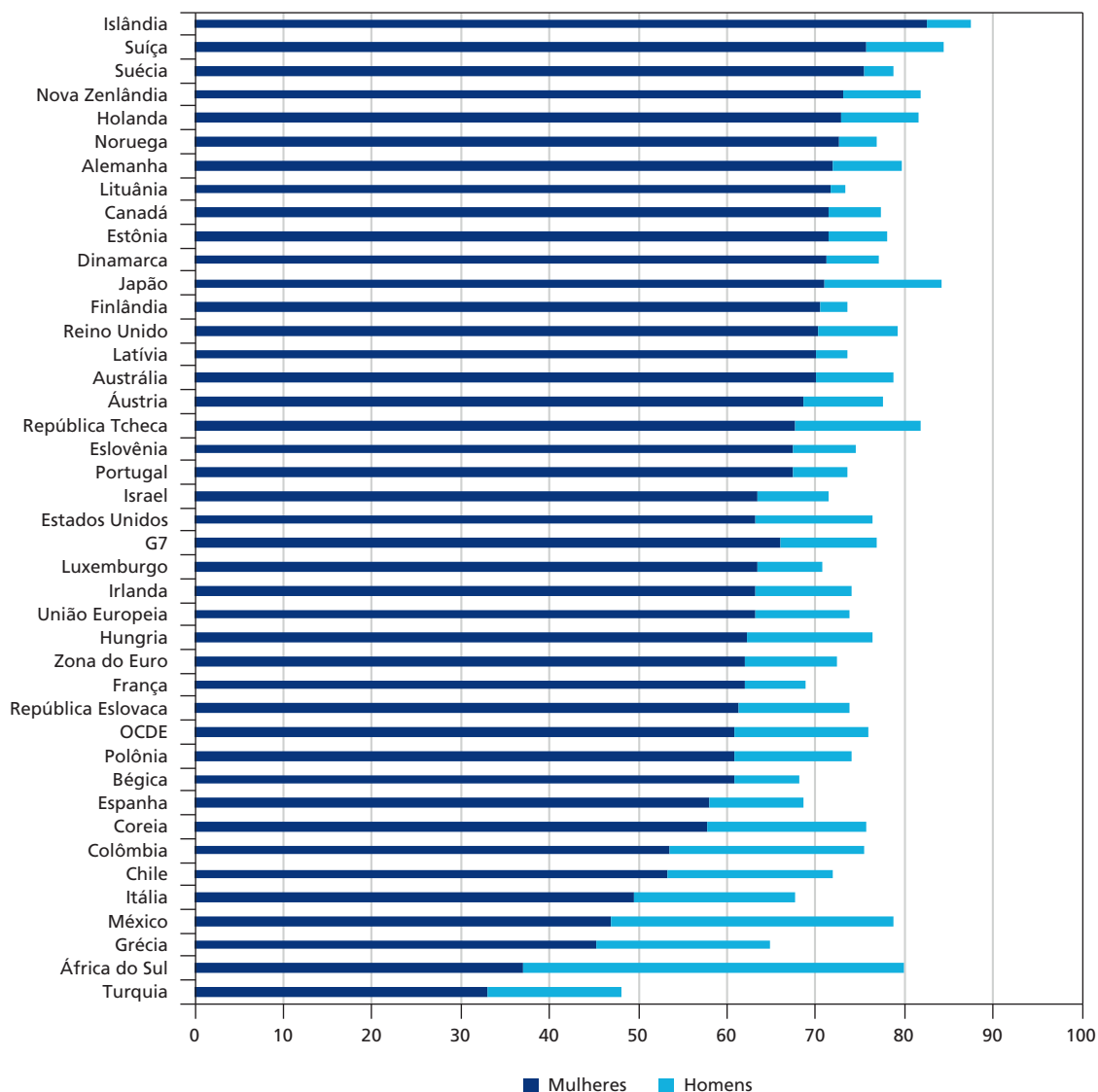
Portanto, é imperativo que governos, instituições e empresas utilizem a IA de maneira consciente para reduzir essas desigualdades, promover inclusão e garantir que os benefícios da revolução tecnológica sejam compartilhados de forma equitativa. É necessário que se considerem as diversas etapas e esferas em que as mulheres se encaixam no mercado de trabalho,⁴ por isso abordaremos – como em UNESCO, OECD e IDB (2022) – a seguir estas seções: a seção 2 analisa de forma geral os desafios e as oportunidades da IA para as mulheres no mercado de trabalho. Para isso, considera um contexto já desigual. A seção 3 aborda mudanças nas exigências de habilidades induzidas pela IA. A seção 4 verifica os efeitos da IA na busca de emprego, anúncios e candidaturas. A seção 5 investiga os impactos do uso da IA no local de trabalho, considerando aspectos como monitoramento de *performance* e estereótipos de gênero. A seção 6 conclui indicando as seguintes recomendações principais:

- incentivar a qualificação das mulheres trabalhadoras (*reskilling* e *upskilling*);
- encorajar mulheres a ingressarem em carreiras de Stem;
- considerar a complexidade contextual e cultural;
- aproveitar abordagens multissetoriais;
- atentar à formação de estereótipos de gênero; e
- dar continuidade à pesquisa aplicada ao tema.

4. Assim como no relatório original, este artigo focará os efeitos da IA no trabalho remunerado, ainda que reconheça que a IA pode afetar também o trabalho não remunerado das mulheres (como trabalhos domésticos e de cuidado).

FIGURA 1

Gaps de gênero no emprego



Fonte: OECD (2021).

Elaboração: UNESCO, OECD e IDB (2022).

2 DESIGUALDADES DE GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO: CONTEXTO, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

As diferenças de gênero no mercado de trabalho são profundas e persistem em várias regiões ao redor do mundo. Mulheres frequentemente ganham menos (ILO, 2019; Ortiz-Ospina e Roser, 2018; World Economic Forum, 2021), desempenham menos posições de liderança (Women..., 2022; UN Women, 2021) e ocupam empregos mais precários (Buckingham *et al.*, 2020; Young, 2010). Elas também passam mais tempo em trabalho doméstico e cuidados

não remunerados, enquanto participam menos nos campos de Stem (Bustelo, Suaya e Viollaz, 2019). Tais fatores contextuais podem moldar como homens e mulheres experimentam mudanças trazidas pela IA em seus trabalhos. A seguir, detalhamos mais desse cenário e abordamos os principais desafios e oportunidades associados.

2.1 Acesso, conectividade e habilidades digitais

As mulheres enfrentam desafios significativos em termos de conectividade à internet e habilidades digitais. Muitas vezes, isso se deve à falta de educação direcionada para mulheres ou às normas culturais e sociais que as excluem do mundo digital. Mulheres e meninas podem ter dificuldades para acessar instalações públicas de tecnologias da informação e comunicação (TICs) devido a estradas inseguras, restrições à liberdade de movimento ou falta de independência financeira para adquirir tecnologia digital ou pagar pela conectividade à internet (UNESCO, 2019a). A lacuna de gênero na posse de *smartphones* resulta em aproximadamente 327 milhões de mulheres a menos do que homens com acesso à internet móvel (OECD, 2018).

Esses desafios variam internacionalmente. A União Internacional das Telecomunicações (UIT) mostra que o acesso à internet entre homens e mulheres difere ao redor do mundo e que as mulheres na África têm a menor proporção de acesso à internet (20,2%) em comparação aos homens (37,1%). As maiores proporções de acesso estão na Europa, onde 80,1% das mulheres e 85,1% dos homens têm acesso a esse recurso. Em alguns casos, a falta de habilidades digitais impede o acesso ao espaço virtual. No Brasil, a ausência de habilidades, mais do que o custo de acesso, é o principal motivo pelo qual grupos de baixa renda não usam a internet, enquanto na Índia a falta de habilidades e a falta de percepção da necessidade de internet são os principais fatores limitantes (UNESCO, 2019a).

A divisão de gênero na conectividade e nas habilidades digitais reduz a capacidade das mulheres de buscarem e se candidatarem a vagas, garantirem um emprego e prosperarem nas funções atuais. Pesquisas em 25 países descobriram que as mulheres eram 25% menos propensas do que os homens a usar a internet para procurar trabalhos (UNESCO, 2019a). Desse modo, fechar a lacuna digital de gênero abrirá inúmeras oportunidades para as mulheres no mercado de trabalho. Habilidades digitais permitirão que elas acessem mercados *on-line*, iniciem negócios, avancem na carreira, aumentem seus salários e obtenham serviços financeiros. Além disso, as mulheres tendem a reinvestir uma maior parte de suas rendas nas próprias famílias e nas comunidades em comparação aos homens, o que amplifica os benefícios econômicos e sociais (UNESCO, 2019a).

2.2 Mulheres na IA

Globalmente, poucas mulheres participam de empregos relacionados à IA, o que representa um desafio significativo para a trajetória futura e o desenvolvimento desses sistemas. Se não forem desenvolvidos por equipes diversificadas, será menos provável que atendam às necessidades de usuários diversos ou alinhem-se aos direitos humanos. Diferenças nas carreiras de homens

e mulheres começam cedo, na escolha de campos de estudo. Aos 15 anos, apenas 0,5% das meninas nos países da OCDE desejam tornar-se profissionais de TICs, em comparação com 5% dos meninos. Em áreas de Stem, o número de meninos que esperam se tornar engenheiros, cientistas ou arquitetos é o dobro do número de meninas (OECD, 2017).

Essa tendência se reflete nas mulheres em pesquisa científica e desenvolvimento (P&D). Mulheres representam 29,3% das posições de pesquisa e desenvolvimento em ciência globalmente, e as menores proporções são verificadas no Sudoeste Asiático (18,5%) e na Ásia Oriental/ no Pacífico (23,9%), conforme consta nos estudos da UNESCO (2019b). Entre os países do G20, a proporção de especialistas em TICs do sexo feminino varia de 13% na Coreia a 32% na África do Sul. Apenas 7% das patentes de TICs nesses países foram obtidas por mulheres, e apenas 10% das empresas iniciantes de tecnologia que buscam financiamento de capital de risco foram fundadas por mulheres (OECD, 2018).

A disparidade de gênero entre os autores que publicam na área de IA também é evidente. Apenas 18% dos autores em conferências líderes em IA são mulheres (Mantha, 2019), e mais de 80% dos professores de IA são homens (Shoham *et al.*, 2018). Em 2020, apenas 14% dos autores de artigos revisados por pares sobre IA eram mulheres (UNESCO, OECD e IDB, 2022). No arXiv, repositório de publicações de acesso aberto, apenas 25,4% das publicações sobre IA contavam com pelo menos uma mulher como coautora. Apenas três países da América Latina – Argentina (34%), Brasil (27%) e México (27%) – mostraram diferenças de gênero menos pronunciadas nas publicações sobre IA (Gomez-Mont *et al.*, 2020).

Para fazer o desenvolvimento da IA mais inclusivo, é essencial aumentar a participação de mulheres em empreendedorismo e inovação relacionados à IA. Há uma necessidade urgente de aumentar a participação feminina nas equipes de IA, ciência de dados e engenharia de *software*, além de educar homens no setor tecnológico em relação ao viés de gênero. Essa educação é crucial para que todos possam avaliar, com perspectiva de gênero, os dados, as escolhas de *design* e o contexto social em que as decisões algorítmicas são utilizadas (Yarger, Cobb Payton e Neupane, 2019).

Todas essas ações representarão também uma oportunidade para mulheres. Para ampliar as oportunidades, é fundamental apoiar a educação em Stem, apresentar mulheres pioneiras em IA como modelos e fornecer oportunidades de mentoria (Firth-Butterfield e Ammanath, 2021).

2.3 Qualificação: *reskilling* e *upskilling*

O uso crescente da IA está alterando os requisitos de habilidades no local de trabalho. Há um aumento na demanda por habilidades digitais para manter e gerenciar sistemas de IA, e também cresce a busca por habilidades específicas de IA de modo a criar, desenvolver e interagir com esses sistemas. Finalmente, há maior necessidade de habilidades exclusivamente humanas para realizar as tarefas que os sistemas não conseguem desempenhar bem. Essas mudanças nos requisitos de habilidades afetam de maneira adversa e diferenciada as mulheres em comparação aos homens. Esse tema será abordado com maior profundidade na próxima seção, mas o que destacamos aqui são os principais desafios e as oportunidades que emergem nesse contexto.

Entre os problemas, podemos destacar que as mulheres têm menos acesso do que os homens à tecnologia e às habilidades necessárias para utilizá-la, conforme já explorado anteriormente. Além disso, o mercado de trabalho enfrentará profundas mudanças nas habilidades demandadas, tanto para trabalhar com a IA como para trabalhar em tarefas que os sistemas não conseguem realizar.

Governos e formuladores de políticas devem implementar uma medida abrangente para abordar as lacunas de gênero em habilidades, escolhas de carreira e resultados de emprego (OECD, 2018). A qualificação, seja no sentido de *reskilling*, seja no de *upskilling*, deve ser considerada nesse cenário, pois será ferramenta vital para que as mulheres se adaptem a empregos em transformação e aproveitem as novas oportunidades. Além disso, a capacitação e a requalificação serão importantes para mudar a paisagem dos papéis e da liderança das mulheres dentro dos locais de trabalho. Mais desse tema poderá ser visto na seção 3.

2.4 Estereótipos de gênero

Sistemas de IA podem reforçar estereótipos de gênero, apresentando grandes desafios para a vida profissional das mulheres. Isso inclui sistemas de IA utilizados no local de trabalho, no governo e até mesmo em casa. Em ambientes domésticos, esses sistemas podem: i) basear-se em certos estereótipos de gênero associados ao cuidado e à assistência; e ii) criar um modelo desigual e pouco construtivo de trabalho flexível, que reforça a ideia de que as mulheres são principalmente responsáveis pelo cuidado e pelo trabalho doméstico.

No que diz respeito ao primeiro desafio, alguns sistemas reforçam estereótipos de gênero sobre o trabalho de cuidado e assistência. Por exemplo, a voz feminina de assistentes pessoais virtuais (APVs) como Alexa e Siri pode reforçar o estereótipo de que as mulheres devem cuidar, assistir e atender às necessidades do lar e das pessoas nele. Ou seja, os estereótipos atuais podem moldar não só as tecnologias de hoje se o *status quo* permanecer, mas também as do futuro.

Além disso, sistemas de IA podem incentivar arranjos de trabalho flexíveis ao ajudar os empregadores a gerenciarem pessoas que trabalham em casa. Empoderar as mulheres a gerenciarem o tempo empregado por meio do trabalho flexível não necessariamente ajuda a mudar estereótipos persistentes sobre papéis domésticos. Diversos estudos sobre o impacto da pandemia de covid-19 constataram que as mulheres ao redor do mundo gastaram mais tempo do que antes em trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, o que já estava em um nível desproporcional (Hazarika e Das, 2021; Craig e Churchill, 2021; Del Boca *et al.*, 2020; Giurge, Whillans e Yemiscigil, 2021; Hupkau e Petrongolo, 2020; Power, 2020; Sarker, 2021).

As mulheres que dedicam mais tempo ao trabalho doméstico do que os homens também têm menos tempo para se reciclarem e se qualificarem. Evidências de todos os países examinados pelo Programa de Avaliação Internacional de Competências de Adultos⁵ mostram que a parcela de trabalhadoras que relatam responsabilidades familiares como principal barreira para participar de educação e treinamento é sempre mais alta do que a de homens (OECD, 2018). Mais do tema de estereótipos será tratado na seção 5.

5. Programme for the International Assessment of Adult Competencies.

2.5 Transparência algorítmica

A falta de transparência no funcionamento e nos resultados dos sistemas de IA representa um desafio para a compreensão dos vieses algorítmicos e das discriminações embutidas: “um dos maiores obstáculos para caracterizar empiricamente as práticas da indústria é a falta de informações disponíveis publicamente” (Raghavan *et al.*, 2020). Pesquisadores apontam que os sistemas de IA de “caixa-preta” são os menos propensos a serem questionados devido à dificuldade em interpretar seus resultados (Sanchez-Monedero, Dencik e Edwards, 2020). Frequentemente, as empresas não divulgam como seus sistemas funcionam.

No entanto, há uma oportunidade para empresas de tecnologia e *software* serem transparentes – em relação a seus sistemas – com usuários, pesquisadores, governo e clientes. A transparência é necessária para entender como os sistemas funcionam e por que produzem certos resultados, bem como para realizar pesquisas que compreendam os impactos atuais e potenciais dos sistemas de IA sobre as mulheres. Mais transparência facilitaria o *design* e a implementação de políticas para limitar os efeitos negativos de sistemas específicos sobre as mulheres no local de trabalho, em casa e na sociedade. Ao permitir que tanto mulheres quanto homens compreendam melhor esses sistemas e seus resultados, a transparência algorítmica poderia contribuir para melhorar as habilidades digitais e de IA das mulheres, além de garantir algoritmos e políticas cientes de gênero.

3 MUDANÇAS NAS EXIGÊNCIAS DE HABILIDADES INDUZIDAS PELA IA

Esta seção discute a automação impulsionada por IA e as mudanças nos requisitos de habilidades que acompanham a implementação dessa tecnologia, com foco em como essas transformações podem impactar as mulheres no trabalho. A introdução de tecnologias de IA pode determinar quais trabalhadores permanecem ou transitam para outros empregos igualmente ou melhor pagos a depender de como as economias se moldam no futuro (Roberts, Statham e Rankin, 2019). Se a adoção da tecnologia de IA não for feita com prudência, há riscos de ampliar as lacunas de gênero na força de trabalho (Ripani *et al.*, 2017). Abordamos essas questões considerando dois pilares principais: i) a automação impulsionada por IA; e ii) o efeito da IA nos requisitos de habilidades.

3.1 Automação impulsionada por IA

A natureza das tarefas nos empregos é importante ao considerar quais serão impactados pelas tecnologias de IA. Novas tecnologias podem substituir certas tarefas realizadas por humanos e, assim, mudar as habilidades exigidas nos locais de trabalho. Além disso, podem melhorar a forma como as pessoas concluem tarefas específicas. A automação impulsionada por IA é distinta da automação tradicional, pois pode realizar tarefas mais complexas. Desse modo, tais sistemas podem vir a substituir empregos de alta qualificação e não rotineiros (Georgieff e Hye, 2021).

A automação impulsionada por IA pode substituir numerosas tarefas cognitivas realizadas por humanos. Pesquisas sugerem que esses sistemas serão capazes de realizar atividades de previsão em muitos contextos utilizando tecnologia de previsão e dados para modelar um

resultado futuro. O aprendizado de máquina – um ramo da IA que utiliza abordagens estatísticas para aprender com dados históricos e fazer previsões em novas situações – identifica padrões e utiliza dados para preencher informações ausentes por meio de inferências. À medida que as tecnologias melhoram na previsão, “um indicador-chave de se a IA substituirá o trabalho de um trabalhador é o grau em que a habilidade central que ele oferece envolve previsão” (Agrawal, Gans e Goldfarb, 2019).

Nesse sentido, o que a automação impulsionada por IA significa para o trabalho realizado por mulheres? As pesquisas não fornecem uma resposta clara. Estudos estimam que ocupações predominantemente masculinas estão mais expostas aos riscos da automação porque as mulheres geralmente trabalham em funções que exigem habilidades interpessoais, potencialmente menos sujeitas a serem substituídas por sistemas de IA (OECD, 2017; Webb, 2019). No entanto, outros apontam que as mulheres são mais presentes em ocupações como apoio administrativo e atendimento ao cliente, que têm alto potencial de automação devido à alta proporção de tarefas cognitivas rotineiras. Isso faria que mais empregos femininos fossem substituídos pela tecnologia de IA (Madgavkar *et al.*, 2019; Servoz, 2019).

A automação impulsionada por IA é frequentemente dependente do contexto e acaba sendo influenciada pela posição social, econômica e cultural do indivíduo. Esses aspectos variam por país ou região: o poder que as mulheres têm na força de trabalho varia de acordo com os contextos sociais e políticos e como estes se relacionam com a governança corporativa. Ademais, em alguns cenários, restrições econômicas ou o acesso limitado à tecnologia retardam a adoção de IA e mudam seus impactos no trabalho (Frey e Osborne, 2013).

3.2 O efeito da IA nos requisitos de habilidades

A adoção de tecnologias de IA altera as habilidades de trabalho que estão em demanda. Algumas dessas habilidades podem ser ensinadas, como trabalhar com computadores ou matemática avançada, enquanto outras são menos tangíveis, como empatia, criatividade e inteligência emocional. Portanto, a automação impulsionada por IA pode criar novas oportunidades de trabalho. Por exemplo, as tecnologias de IA podem deslocar os trabalhadores de tarefas repetitivas e demoradas para tarefas mais produtivas e envolventes (Georgieff e Hyee, 2021).

Nesse contexto, esta subseção discute o efeito da IA nos requisitos de habilidades das mulheres em relação a três mudanças induzidas pela IA: habilidades digitais, habilidades em IA e habilidades exclusivamente humanas.

3.2.1 Habilidades digitais: manter e gerenciar sistemas de IA

A introdução de tecnologias de IA aumenta a demanda por habilidades digitais (OECD, 2016), que podem ser definidas como “a capacidade de acessar, gerenciar, entender, integrar, comunicar, avaliar e criar informações de maneira segura e apropriada por meio de dispositivos digitais e tecnologias em rede para participação na vida econômica e social” (UNESCO, 2019a).

Essas competências são essenciais para os trabalhadores compreenderem os sistemas de IA e levantarem preocupações quando necessário.

A capacidade das mulheres de se adaptarem à inovação tecnológica em sistemas de IA será crucial para que prosperem no trabalho. Essas habilidades serão importantes para que elas avancem em organizações digitais ou orientadas para a tecnologia. Dados da *Pesquisa de habilidades de adultos*, da OCDE, mostram que ocupações mais qualificadas, como gerentes e profissionais, exibem uso mais intensivo de TICs do que ocupações menos qualificadas (OECD, 2018). No entanto, estudos mostram que as mulheres tendem a ficar atrás dos homens em habilidades de TICs e alfabetização digital, o que evidencia uma lacuna crescente de competências digitais relacionadas ao gênero (Quirós *et al.*, 2018). Em 2019, globalmente, as mulheres tinham em média 25% menos probabilidade do que os homens de saber usar TICs para propósitos básicos, como fórmulas aritméticas simples em uma planilha. Essa lacuna é maior para mulheres mais velhas, menos educadas, mais pobres e residentes de áreas rurais. Mais preocupante, a lacuna parece estar crescendo em países de alta renda (UNESCO, 2019a). Portanto, será essencial garantir que as mulheres sejam equipadas com requalificação e aprimoramento das habilidades para atender aos requisitos do futuro mercado de trabalho.

3.2.2 Habilidades em IA: criar, desenvolver e interagir com sistemas de IA

A segunda mudança decorrente da introdução da IA é o aumento da demanda por trabalhadores com habilidades específicas nessa área. Essas capacidades permitem que as pessoas criem, desenvolvam, interajam e compreendam sistemas de IA. Esses conhecimentos incluem aprendizado de máquina, aprendizado profundo, processamento de linguagem natural (NLP) e outras.

No entanto, existe uma divisão de gênero nas habilidades de IA globalmente, que começa nos estágios iniciais do desenvolvimento da carreira. As mulheres são menos propensas a seguir estudos em TICs e constituem menos de um terço dos matriculados em cursos universitários dessa área – é a maior disparidade de gênero entre todas as disciplinas (UNESCO, 2019a). As mulheres também estão significativamente sub-representadas na educação de Stem; estimativas indicam que as mulheres detêm 56% dos diplomas universitários em geral, mas apenas 36% dos diplomas em Stem, o que compõe apenas 25% da força de trabalho nesse segmento (Gallego *et al.*, 2019).

Na América Latina e no Caribe, as mulheres representam 60% dos graduados universitários e de outras formas de ensino superior. No entanto, em programas de Stem, representam apenas 30% dos graduados, o que revela baixa propensão a se inscreverem em empregos nos setores de alta produtividade.

Os dados da OECD.AI, exibidos na figura 2, mostram a prevalência de mulheres trabalhadoras com habilidades em IA em vários países, autodeclaradas por usuários do LinkedIn no período de 2015 a 2020. Cada país no gráfico é medido em termos da média combinada dos países (igual a 1). Mulheres em um país com penetração de habilidades em IA de 1,5 são, portanto, 1,5 vezes mais propensas a relatar que possuem habilidades em IA do que a trabalhadora média em todos os países. Essa segregação educacional por gênero contribui para

que elas fiquem atrás dos homens em termos de habilidades para uso de tecnologia e taxas de emprego no setor de tecnologia, colocando-as em risco de serem excluídas dos benefícios da inovação tecnológica (Bustelo, Suaya e Viollaz, 2019).

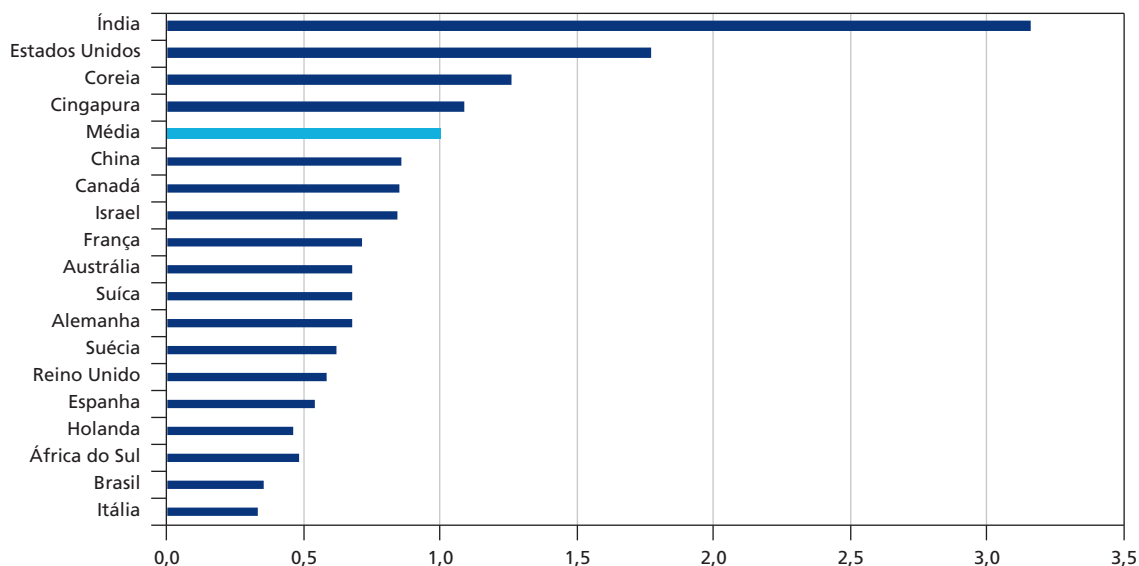
3.2.3 Habilidades exclusivamente humanas: trabalhando em tarefas nas quais a IA é menos eficaz

A terceira mudança na demanda por habilidades no mercado de trabalho envolve habilidades que permanecem exclusivamente humanas, apesar da crescente presença da IA. A automação de algumas tarefas não significa a erradicação generalizada de empregos. Novos tipos de automação podem mudar as habilidades exigidas em trabalhos nos quais humanos e IA trazem habilidades complementares. Evidências sugerem que o uso crescente de IA e tecnologias digitais no trabalho está aumentando a demanda por habilidades que a IA não consegue realizar, como pensamento de ordem superior e habilidades sociais e interpessoais, incluindo habilidades emocionais (OECD, 2016).

Assim, projetar os sistemas de dados do futuro exigirá uma abordagem centrada no ser humano para IA e ciência de dados, além de habilidades de comunicação (Aragon *et al.*, 2022). Usar dados de forma justa e eficaz requer habilidades que possam conectar sistemas de dados a direitos das pessoas, questões e preocupações sobre o uso de seus dados, bem como gerenciar essas preocupações (Neff *et al.*, 2020).

FIGURA 2

Habilidades de IA entre mulheres



Fonte: UNESCO, OECD e IDB (2022).

Obs.: Média de 2015 a 2020 para uma seleção de países com 100 mil membros do LinkedIn ou mais. O valor representa a razão entre a penetração de competências em IA de um país e a penetração média de competências em IA de todos os países da amostra para o gênero selecionado, bem como controla as profissões. Para garantir a representatividade, são exibidos apenas os países que atendem aos limites de tamanho de amostra do LinkedIn para o gênero selecionado.

4 A IA NA BUSCA DE EMPREGO

Vários aspectos influenciam os anúncios que mulheres veem ao procurar empregos *on-line*. Nesse contexto, é crucial considerar o papel dos sistemas de intermediação de trabalho, como *sites* de emprego, públicos ou privados, que melhoram a correspondência entre candidatos e vagas. Esses sistemas podem se tornar mais eficientes com tecnologias como a IA. Os trabalhadores encontram cada vez mais oportunidades por meio de plataformas virtuais, como Indeed e LinkedIn, e mídias sociais, como Facebook e Twitter. No entanto, a divisão digital entre o Norte e o Sul globais significa que o uso dessas plataformas não é equitativo, sendo menos prevalente no Sul global. Na América Latina, os profissionais costumam usar métodos informais de busca de emprego, o que pode levar a trabalhos mais precários e ser menos eficaz para encontrar empregos formais (IDB, 2016; Urquidi e Ortega, 2020).

Se, por um lado, os sistemas de IA podem ser usados para direcionar e anunciar vagas específicas em plataformas *on-line*, melhorando a correspondência entre os que buscam empregos e os cargos mais adequados, por outro lado, é essencial estar atento a potenciais vieses no direcionamento de anúncios ou na redação das descrições de trabalho. A análise de anúncios por sistemas de *ad tech* pode desvantajar mulheres na recepção de anúncios, incluindo vagas relacionadas a TICs, em seus *feeds* de mídia social e buscas.

Empregadores podem direcionar anúncios *on-line* a públicos específicos por meio de postagens pagas. A IA pode aprender quais configurações de direcionamento são mais eficazes para cada tipo de emprego, mas isso pode resultar em discriminação indireta. Nesse segmento, estudos mostram que as mulheres podem receber menos anúncios de empregos bem remunerados do que os homens. Por exemplo, uma pesquisa encontrou que definir o gênero do usuário como “feminino” resultava em menos anúncios relacionados a empregos bem pagos (Datta, Tschantz e Datta, 2015).

Os sistemas de contratação por IA estão transformando as práticas tradicionais de recrutamento. Nesse cenário, empresas utilizam tais sistemas para orientar sobre candidatos, automatizar triagens de currículos, agendar entrevistas, conceder ofertas de emprego e realizar *pré-onboarding* (Dubber *et al.*, 2020; IFOW, 2020). No entanto, algoritmos treinados com dados históricos podem reproduzir vieses humanos, prejudicando a diversidade. Por exemplo, um algoritmo de triagem de currículos da Amazon priorizou candidatos homens e brancos com base em dados históricos de *performance*, o que resultou na exclusão de candidatas mulheres (Tambe, Capelli e Yakubovich, 2019).

Embora pesquisas sobre o impacto da IA na contratação de mulheres sejam limitadas, há um extenso debate sobre vieses e discriminação em sistemas de admissão baseados nessa tecnologia. Esses sistemas muitas vezes codificam e reproduzem padrões de vieses em categorias como competência, sucesso e adequação cultural, o que impacta desfavoravelmente candidatas do sexo feminino.

Se, por um lado, a IA pode identificar candidatos diversos, melhorar a *pipeline* de contratação e eliminar vieses inconscientes, por outro lado, mostra-se fundamental realizar mais pesquisas para entender o impacto dos sistemas de contratação por meio de tal tecnologia,

especialmente no que diz respeito às mulheres e a outros grupos vulneráveis. A transparência na implementação dessas tecnologias é essencial para promover a equidade no mercado de trabalho, garantindo que as tecnologias de IA sejam utilizadas de forma justa e inclusiva.

4.1 Governos e políticas de mercado de trabalho ativas

Os governos costumam realizar políticas ativas de mercado de trabalho para reduzir o desemprego. Essas políticas criam empregos; melhoram a correspondência entre candidatos e vagas; atualizam e adaptam habilidades da força de trabalho; e fornecem incentivos para que indivíduos ou empresas aceitem trabalhos específicos ou contratem certos tipos de trabalhadores (ILO, 2016).

Os serviços públicos de emprego (PES) oferecem sistemas de intermediação de trabalho para melhorar a correspondência entre candidatos e vagas. Nesse sentido, a IA pode agregar valor ao melhorar os algoritmos desses sistemas ou as segmentações de candidatos (Urquidi e Ortega, 2020). Isso pode ser benéfico para mulheres ao promover maior inclusão e abordar dimensões específicas, como aceitação de trabalho remoto ou disponibilidade de transporte.

No entanto, a abrangência desses serviços no Sul global é baixa. Na América Latina e no Caribe, apenas 30% dos trabalhadores buscam emprego por meio de um serviço formal (IDB, 2021). O acesso a serviços formais de intermediação de trabalho é essencial para que os profissionais obtenham boas oportunidades, especialmente as mulheres, que já enfrentam barreiras significativas. Destaca-se que países como Paraguai, Colômbia, México e Peru estão implementando tecnologias de IA para apoiar candidatos e melhorar a correspondência entre os perfis dessas pessoas e as demandas do mercado de trabalho (Urquidi e Ortega, 2020).

5 IMPACTOS DO USO DA IA NO LOCAL DE TRABALHO

Esta seção analisa a IA em sistemas de monitoramento de desempenho para entender como essa tecnologia afeta as mulheres no ambiente de trabalho. A expansão de ferramentas e tecnologias no trabalho, junto com o aumento do trabalho remoto devido à pandemia de covid-19, aumentou a prevalência e o impacto dessa realidade. A seção explora estereótipos de gênero incorporados em sistemas de monitoramento habilitados por IA e examina os sistemas de IA usados na vida cotidiana, como assistentes virtuais, além de verificar como eles impactam estereótipos com potencial para influenciar a vida profissional das mulheres. Também avalia o impacto dos sistemas de IA no mercado de trabalho feminino, incluindo retenção, progresso na carreira e normas domésticas que podem afetar seus empregos.

5.1 Monitoramento de desempenho e sistemas de IA

Em 1999, estimava-se que cerca de 26 milhões de americanos eram monitorados eletronicamente no local de trabalho (Oz, Glass e Behling, 1999). Atualmente, os sistemas de IA que monitoram a *performance* e a atividade dos funcionários estão em ascensão. Segundo uma

pesquisa da Gartner,⁶ em 2019, mais de 50% das empresas usam ferramentas digitais não tradicionais para monitorar as atividades e as *performances* dos funcionários, o que representa aumento de 30% em relação a 2015 (Kropp, 2019). Durante a pandemia de covid-19, essas tecnologias se expandiram ainda mais, pois mais pessoas começaram a trabalhar de casa, fora da presença física de seus gerentes (Deshpande *et al.*, 2021; Heaven, 2020; Jones, 2020).

Estudos indicam que esses sistemas alteram tanto as relações de mercado (o preço pago pelo trabalho e os benefícios associados, como pensões) quanto as relações gerenciais – como as tarefas são definidas, quem as define, como elas são executadas e como a qualidade é controlada (Moore, 2020). Esses sistemas podem redefinir funções de gerentes e supervisores, mudando a divisão entre supervisão técnica e disciplinar (Bales e Stone, 2020). Eles também podem alterar a percepção e o valor real do trabalho dos funcionários.

A introdução de ferramentas de monitoramento de IA de forma transparente e para o benefício dos funcionários pode ajudar a abordar áreas de estresse e *burnout*, bem como oferecer uma maneira mais objetiva de medir o desempenho. A introdução justa e regulamentada pode proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores, além de melhorar as práticas empresariais, mas o uso excessivo e não regulamentado pode gerar desconfiança e prejudicar o bem-estar dos indivíduos (TUC, 2018).

5.2 Efeito do monitoramento de IA nas mulheres

O impacto do monitoramento de IA nas mulheres ainda é pouco explorado. Elas tendem a ser mais preocupadas com questões de privacidade relacionadas a teletrabalho, que pode expor inadvertidamente ambientes familiares e comprometer dados pessoais armazenados em dispositivos de uso particular (Stark, Stanhaus e Anthony, 2020). Além disso, se, por um lado, tais tecnologias podem viabilizar o trabalho remoto e flexível, por outro lado, há de se pensar em que medida essas tecnologias de monitoramento podem replicar padrões e estereótipos de gênero existentes. Estudos revelaram que, durante a pandemia, as mulheres passaram mais tempo em trabalho doméstico não remunerado do que os homens, o que aumenta a discrepância nas responsabilidades (Hazarika e Das, 2021; Craig e Churchill, 2021; Del Boca *et al.*, 2020; Giurge, Whillans e Yemiscigil 2021; Hupkau e Petrongolo, 2020; Power, 2020; Sarker, 2021). Se enquadrados de maneira que permitam flexibilidade não apenas para mulheres, mas também para homens, esses sistemas podem ajudar a mudar a narrativa sobre responsabilidades parentais e domésticas. Ainda assim, se a sociedade penalizar o trabalho remoto, os salários e o acesso das mulheres aos empregos podem ser prejudicados.

5.3 Estereótipos de gênero e IA

Os sistemas de IA usados dentro e fora do ambiente de trabalho podem moldar estereótipos de gênero. Muitos desses estereótipos estão relacionados a como as mulheres são vistas no ambiente profissional, o que afeta suas posições e suas oportunidades. A IA pode reforçar estereótipos

6. Disponível em: <https://www.gartner.com.br/pt-br>.

relacionados a cuidado, assistência, trabalho doméstico ou papéis de liderança. Certos sistemas podem aprender e replicar ideias racistas, homofóbicas e sexistas a partir da linguagem usada nas redes sociais (Neff e Nagy, 2016). Um exemplo é o Gmail, o qual sugere que a frase “*Vou me encontrar com um investidor na próxima semana*” seja seguida de “*Você quer conhecê-lo?*”, o que perpetua estereótipos de gênero (Vincent, 2018).

Estereótipos no trabalho, como a noção de que mulheres carecem de habilidades de liderança, podem ser reforçados pela IA. Imagens e dados *on-line* muitas vezes refletem desigualdades existentes, e resultados de pesquisas mostram representações desproporcionalmente baixas de mulheres em certos cargos (Langston, 2015). Ao mesmo tempo, tradutores automáticos frequentemente associam pronomes masculinos a títulos de ocupações em frases neutras, reforçando estereótipos, e a IA pode perpetuar outros vieses, como é demonstrado em um experimento no qual 95% dos resultados de pesquisa de imagem para presidentes ou primeiros-ministros são de homens, porque, historicamente, a maioria era composta por homens (Muneera, 2018). Também no ambiente doméstico, estereótipos relacionados a tarefas e responsabilidades impactam a participação das mulheres no mercado de trabalho. APVs como Alexa e Siri reforçam essa situação, reproduzindo papéis tradicionais de mulheres como cuidadoras e auxiliadoras (UNESCO, 2019a).

Em suma, os sistemas de IA têm o potencial de reduzir vieses de gênero em avaliações de desempenho ao serem usados de forma justa e regulamentada. No entanto, também há o risco de fortalecerem vieses existentes ou introduzirem novos, exacerbando desigualdades de gênero no mercado de trabalho. Portanto, é essencial que esses sistemas sejam utilizados de forma transparente, com regulamentação adequada, e que considerem o impacto específico nas mulheres. A pesquisa adicional sobre os efeitos da IA na vida profissional feminina é crucial para abordar desigualdades e garantir que a tecnologia seja usada de maneira justa e inclusiva. Explorando como normas culturais e organizacionais influenciam esses sistemas e como mulheres reagem a eles, pode ajudar a criar um ambiente de trabalho mais equitativo. Somente com uma abordagem proativa, que considere as complexidades de diferentes contextos, será possível mitigar os impactos negativos e promover um mercado de trabalho mais justo para todos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução de tecnologias de IA continuará afetando as oportunidades das mulheres, sua posição, seu *status* e o tratamento no local de trabalho. É vital que governos, indústrias, academia e sociedade civil trabalhem juntos para projetar, implantar e avaliar essas tecnologias no ambiente profissional, além de garantir transparência, responsabilidade e supervisão baseadas em pesquisas rigorosas sobre os impactos da IA no gênero.

Nesse sentido, o relatório *The effects of AI on the working lives of women* (UNESCO, OECD e IDB, 2022), que este artigo resume, traz como principais conclusões e recomendações as seguintes linhas de ação.

- Qualificação das mulheres trabalhadoras (*reskilling* e *upskilling*): a IA está mudando o mercado de trabalho, trazendo novas demandas de habilidades para os trabalhadores do futuro. É crucial que as mulheres não sejam deixadas de fora da crescente demanda por profissionais em Stem/IA. Programas que apoiam a requalificação e o aprimoramento das habilidades das mulheres as ajudarão a acessar esses campos. As habilidades digitais também serão importantes para que os trabalhadores compreendam os sistemas que estão sendo implementados e levantem preocupações quando necessário. As lacunas existentes no acesso das mulheres a essas habilidades e esses empregos são preocupantes, e as sociedades devem trabalhar para reduzi-las e, eventualmente, eliminá-las. Essa é a responsabilidade de governos, organizações não governamentais (ONGs), academia, sindicatos e setor privado.
- Incentivando as mulheres em Stem: mais mulheres na vanguarda do *design* e do desenvolvimento de IA será um passo significativo à frente. Para ter mais mulheres liderando em IA e desenvolvimento tecnológico, governos, instituições, organizações e empresas devem apoiar a educação de mulheres e meninas, especialmente na educação em Stem.
- Considerando a complexidade contextual e cultural: os sistemas de IA têm diferentes impactos em contextos e países diferentes. Mercados de trabalho diversos, economias, culturas e normas de gênero moldam como os trabalhadores experienciam os sistemas de IA, o que significa que ferramentas e tecnologias baseadas nesses sistemas terão impacto na vida profissional das mulheres de diversas maneiras. Essas complexidades contextuais e culturais devem ser abordadas sistematicamente ao projetar e implementar sistemas de IA ou respostas políticas e regulatórias a essa inteligência.
- Alavancando abordagens *multi-stakeholder*: governos, empresas do setor privado, comunidades técnicas e academias precisam abordar essas questões e assumir a responsabilidade pelo impacto de ferramentas e sistemas de IA. Governos devem criar e promover políticas que considerem o impacto potencial desses sistemas em grupos vulneráveis. Organizações e instituições são importantes para apoiar ambientes de trabalho igualitários em termos de habilidades para mulheres.
- Moldando estereótipos de gênero: o relatório mostra a poderosa conexão entre os estereótipos em torno do trabalho remunerado e não remunerado das mulheres e como eles podem ser moldados e codificados nos sistemas de IA. Por exemplo, APVs podem promover certos estereótipos de gênero, especialmente em torno de cuidado e assistência. O papel das mulheres no trabalho e suas responsabilidades domésticas e de cuidado – muitas vezes não remuneradas e desigualmente distribuídas – devem ser considerados de forma mais abrangente ao criar ambientes igualitários, bem como no *design*, na política e na implementação em torno das tecnologias de IA.
- Continuação da pesquisa aplicada: são necessárias mais pesquisas aplicadas sobre como os sistemas de IA impactam o trabalho em geral e a vida profissional das mulheres, em particular, para entender os impactos potenciais do uso generalizado de sistemas de IA específicos. Por exemplo, o relatório destaca os efeitos diferentes nas oportunidades de emprego de homens e mulheres quando os sistemas de contratação de IA são implementados com questões-chave sem resposta. Também mostra a falta de pesquisas sobre o impacto que os sistemas de monitoramento de IA têm nas vidas profissionais das mulheres e em

suas oportunidades de reconhecimento e promoção. No futuro, organizações e governos devem ser transparentes sobre como seus sistemas funcionam. Assim, pesquisas adicionais nessa área serão necessárias para catalisar a explicabilidade do funcionamento dos sistemas de IA e proteger os funcionários envolvidos com essa tecnologia.

REFERÊNCIAS

- AGRAWAL, A.; GANS, J.; GOLDFARB, A. Artificial Intelligence: the ambiguous labor market impact of automating prediction. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 33, n. 2, p. 31-50, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.31>.
- ARAGON, C. *et al.* **Human-centered data science: an introduction**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, mar. 2022.
- BALES, R. A.; STONE, K. V. W. The invisible web at work: artificial intelligence and electronic surveillance in the workplace. **Berkeley Journal of Employment & Labor Law**, v. 41, n. 1, 2020.
- BUCKINGHAM, S. *et al.* **Precarious work from a gender and intersectionality perspective, and ways to combat it**. Bruxelas: European Union, nov. 2020.
- BUSTELO, M.; SUAYA, A.; VIOLLAZ, M. **The future of work in Latin America and the Caribbean**: what will the labor market be like for women? Washington: Inter-American Development Bank, out. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0001934>.
- CRAIG, L.; CHURCHILL, B. Dual-earner parent couples' work and care during covid-19. **Gender, Work and Organization**, v. 28, n. S1, p. 66-79, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gwao.12497>.
- DATTA, A.; TSCHANTZ, M. C.; DATTA, A. Automated experiments on ad privacy settings: a tale of opacity, choice, and discrimination. *In*: **PRIVACY ENHANCING TECHNOLOGIES**, 15., 2015, Filadélfia, Pensilvânia. **Proceedings...** Berlim: De Gruyter, 2015.
- DEL BOCA, D. *et al.* Women's and men's work, housework and childcare, before and during covid-19. **Review of Economics of the Household**, v. 18, n. 4, p. 1001-1017, 6 set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11150-020-09502-1>.
- DESHPANDE, A. *et al.* **Improving working conditions using artificial intelligence**. Luxemburgo: European Union, jun. 2021.
- DUBBER, M. D. *et al.* Algorithms and the social organization of work. *In*: DUBBER, M. D.; PASQUALE, F.; DAS, S. (Ed.). **The Oxford handbook of ethics of AI**. 1. ed. Oxônia: Oxford University Press, jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.52>.
- FIRTH-BUTTERFIELD, K.; AMMANATH, B. **5 ways to get more women working in AI**. World Economic Forum, 2021.
- FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? **Technological Forecasting and Social Change**, v. 114, p. 254-280, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162516302244>.

GALLEGO, A. *et al.* How AI could help – or hinder – women in the workforce. **BCG**, 13 maio 2019. Disponível em: <https://www.bcg.com/en-gb/publications/2019/artificial-intelligence-ai-help-hinder-women-workforce>.

GEORGIEFF, A.; HYEE, R. **Artificial intelligence and employment**: new cross-country evidence. Paris: OECD Publishing, 17 dez. 2021. (Employment and Migration Working Papers, n. 265).

GIURGE, L. M.; WHILLANS, A. V.; YEMISCIGIL, A. A multicountry perspective on gender differences in time use during covid-19. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 118, n. 12, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.2018494118>.

GOMEZ-MONT, C. *et al.* **Artificial Intelligence for social good in Latin America and the Caribbean**: the regional landscape and 12 country snapshots – a FAIR LAC initiative report. [s.l.], jul. 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Artificial-Intelligence-for-Social-Good-in-Latin-America-and-the-Caribbean-The-Regional-Landscape-and-12-Country-Snapshots.pdf>.

HAZARIKA, O. B.; DAS, S. Paid and unpaid work during the Covid-19 pandemic: a study of the gendered division of domestic responsibilities during lockdown. **Journal of Gender Studies**, v. 30, n. 4, p. 429-439, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09589236.2020.1863202>.

HEAVEN, W. D. This startup is using AI to give workers a “productivity score”. **MIT Technology Review**, 4 jun. 2020. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/2020/06/04/1002671/startup-ai-workers-productivity-score-bias-machine-learningbusiness-covid/>.

HUPKAU, C.; PETRONGOLO, B. Work, care and gender during the covid-19 crisis. **Fiscal Studies**, v. 41, n. 3, p. 623-651, 2020.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Labour sector framework document**. [s.l.]: [s.n.], 2016.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Labor sector framework document**. [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/who-we-are/topics/labor-markets-and-pensions/sector-framework-labor-markets-and-pensions>.

IFOW – INSTITUTE FOR THE FUTURE OF WORK. **Artificial intelligence in hiring**: assessing impacts on equality. Londres: IFOW, abr. 2020.

ILO – INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **What works**: active labour market policies in Latin America and the Caribbean. Genebra: ILO, 2016.

ILO – INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Understanding the gender pay gap**. Genebra: ILO, 2019.

JONES, L. ‘I monitor my staff with software that takes screenshots’. **BBC News**, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/news/business-54289152>.

KROPP, B. The future of employee monitoring. **Gartner**, 3 maio 2019. Disponível em: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/the-future-of-employee-monitoring>.

LANGSTON, J. Who's a CEO? Google image results can shift gender biases. **UW News**, 9 abr. 2015. Disponível em: <https://www.washington.edu/news/2015/04/09/whos-a-ceo-google-image-results-can-shiftgender-biases/>.

MADGAVKAR, A. *et al.* **The future of women at work**: transition in the age of automation – executive summary. [s.l.]: MGI, jun. 2019. Disponível em: [https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Featured Insights/Gender Equality/The future of women at work Transitions in the age of automation/MGI-The-future-of-women-at-work-Exec-summary.ashx](https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Featured%20Insights/Gender%20Equality/The%20future%20of%20women%20at%20work%20Transitions%20in%20the%20age%20of%20automation/MGI-The-future-of-women-at-work-Exec-summary.ashx).

MANTHA, Y. **Global AI talent report 2019**. [s.n.]: [s.l.], 2019. Disponível em: <https://jfgagne.ai/talent-2019/>.

MOORE, P. V. **Data subjects, digital surveillance, AI and the future of work**. Bruxelas: EU, dez. 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)656305](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)656305).

MUNEERA, B. **Artificial intelligence is demonstrating gender bias**: and it's our fault. Londres: King's College London News Centre, 2018. Disponível em: <https://www.kcl.ac.uk/news/artificial-intelligence-isdemonstrating-gender-bias-and-its-our-fault>.

NEFF, G.; NAGY, P. Talking to bots: symbiotic agency and the case of Tay. **International Journal of Communication**, v. 4915, 2016.

NEFF, G. *et al.* Who does the work of data? **ACM Interactions**, v. 17, n. 3, p. 52-55, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/3386389>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Policy brief on the future of work**: skills for a digital world. Paris: OECD Publishing, dez. 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Policy brief on the future of work**: Going digital – the future of work for women. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Bridging the digital gender divide**: include, *upskill*, innovate. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/bridging-the-digital-gender-divide.pdf>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Key charts on employment**. Gender equality initiative. [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/data/employment/>.

ORTIZ-OSPINA, E.; ROSER, M. Economic inequality by gender. **Our World in Data**, mar. 2018. Disponível em: <https://ourworldindata.org/economic-inequality-by-gender>.

OZ, E.; GLASS, R.; BEHLING, R. Electronic workplace monitoring: what employees think. **Omega**, v. 27, n. 2, p. 167-177, 1999. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0305-0483\(98\)00037-1](https://doi.org/10.1016/S0305-0483(98)00037-1).

POWER, K. The covid-19 pandemic has increased the care burden of women and families. **Sustainability: Science, Practice, and Policy**, v. 16, n. 1, p. 67-73, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15487733.2020.1776561>.

QUIRÓS, C. T. *et al.* **Women in the digital age**: executive summary. Bélgica: Comissão Europeia, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2759/517222>.

RAGHAVAN, M. *et al.* Mitigating bias in algorithmic hiring: evaluating claims and practices. *In*: CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FAT* '20), 2020, Barcelona, Espanha. **Proceedings...** Nova York: Association for Computing Machinery, 2020.

RIPANI, L. *et al.* **The future of work in Latin America and the Caribbean**. [s.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-77768-5_5.

ROBERTS, C.; STATHAM, R.; RANKIN, L. **The future is ours**: women, automation and equality in the digital age. [s.l.]: [s.n.], jul. 2019.

SANCHEZ-MONEDERO, J.; DENCİK, L.; EDWARDS, L. What does it mean to solve the problem of discrimination in hiring? Social, technical and legal perspectives from the UK on automated hiring systems. *In*: CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FAT* '20), 2020, Barcelona, Espanha. **Proceedings...** Nova York: Association for Computing Machinery, 2020.

SARKER, M. R. Labor market and unpaid works implications of covid-19 for Bangladeshi women. **Gender, Work and Organization**, v. 28, n. S2, p. 597-604, jul. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gwao.12587>.

SERVOZ, M. **AI, the future of work?** Luxemburgo: Publications Office of the European Office, 2019.

SHOHAM, Y. *et al.* **The AI Index 2018 Annual Report**. Califórnia: Stanford University, dez. 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hai.stanford.edu/sites/default/files/2020-10/AI_Index_2018_Annual_Report.pdf.

STARK, L.; STANHAUS, A.; ANTHONY, D. L. “I don’t want someone to watch me while I’m working”: gendered views of facial recognition technology in workplace surveillance. **Journal of the Association for Information Science and Technology**, v. 71, n. 9, p. 1074-1088, set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/asi.24342>.

TAMBE, P.; CAPPELLI, P.; YAKUBOVICH, V. Artificial intelligence in human resources management: challenges and a path forward. **California Management Review**, v. 61, n. 4, p. 15-42, 2 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0008125619867910>.

TUC – TRADE UNION CONGRESS. **I’ll be watching you**: a report on workplace monitoring. Londres: TUC, ago. 2018.

UN WOMEN. **Facts and figures**: women’s leadership and political participation. 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **I’d blush if I could**: closing gender divides in digital skills through education. [s.l.]: UNESCO, 2019a.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Women in Science. **UIS Fact Sheet**, n. 55, 2019b. Disponível em: <http://uis.unesco.org>.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION; OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **The effects of AI on the working lives of women**. Paris: UNESCO, 2022.

URQUIDI, M.; ORTEGA, G. **Artificial intelligence for job seeking**. [s.l.]: IDB, nov. 2020. (Technical Note, n. 1996).

VINCENT, J. Google removes gendered pronouns from Gmail's Smart Compose feature. **The Verge**, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://www.theverge.com/2018/11/27/18114127/google-gmailsmart-compose-ai-gender-bias-pronouns-removed>.

WEBB, M. **The impact of artificial intelligence on the labor market**. [s.l.]: [s.n.], 2019.

WOMEN in leadership (Quick Take). **Catalyst**, mar. 2022. Disponível em: <https://www.catalyst.org/research/women-in-management/#:~:text=The%20Higher%20Up%20the%20Corporate,pipeline%20for%20women%20in%20leadership%3A&text=Executives%3A%2023%25,Managers%3A%2037%25>.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The global gender gap report 2021**. Genebra: World Economic Forum, 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>.

YARGER, L.; COBB PAYTON, F.; NEUPANE, B. Algorithmic equity in the hiring of under-represented IT job candidates. **Online Information Review**, v. 44, n. 2, p. 383-395, 2019.

YOUNG, M. C. Gender differences in precarious work settings. **Industrial Relations**, v. 65, n. 1, p. 74-97, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EXPANDING capacities for women farmers in Rwanda. **UN Women**, 26 ago. 2016. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2016/8/expandingcapacities-for-women-farmers-in-rwanda>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The pursuit of gender equality**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264281318-en>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD employment outlook 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018.

SOTO, D. A. **Technology and the future of work in emerging economies**: what is different? Paris: OECD Publishing, 30 jan. 2020. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 236).

SUEMO, J. 2019 employee monitoring software industry trends. **WorkTime**, 2019. Disponível em: <https://www.worktime.com/2019-employee-monitoring-software-industry-trends>.

UN WOMEN. **OSAGI Gender Mainstreaming**: Concepts and Definitions, [s.n.]: [s.l.], 2022. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>. Acesso em: 28 jan. 2022.

O PESO DAS PALAVRAS: A LINGUAGEM DE GÊNERO E A PARTICIPAÇÃO E O POSICIONAMENTO DAS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO^{1,2}

Mariagrazia Squicciarini³

1 INTRODUÇÃO

Apesar de décadas de progresso, as mulheres ainda enfrentam inúmeras barreiras no mercado de trabalho. Isso cria um vasto reservatório de potencial inexplorado e de oportunidades perdidas que vão além das próprias mulheres e afetam comunidades, regiões, bem como o bem-estar econômico e social como um todo.

A pandemia de covid-19 agravou essa situação, com as mulheres deixando a força de trabalho em maior proporção que os homens, e até agora a participação feminina ainda não se recuperou completamente. O Prêmio Nobel de Economia de 2023, concedido a Claudia Goldin, destaca a importância do problema e sua contribuição para o avanço de nossa compreensão de como e onde as mulheres foram mantidas fora da força de trabalho; e demonstra que elas recebem menos do que os homens, apesar de realizarem tarefas semelhantes e terem habilidades parecidas. Essas desigualdades e injustiças representam problemas que precisam de soluções imediatas e de longo prazo, com o objetivo de remover as barreiras à entrada de mulheres que buscam ingressar na força de trabalho e os obstáculos à progressão na carreira que elas encontram ao longo do caminho.

Impedir a participação feminina na força de trabalho global não é apenas injusto, mas também é insustentável. As empresas precisam de trabalhadores, e o crescimento e o desenvolvimento do mercado de trabalho não podem ocorrer se muitos forem deixados de lado. Isso é ainda mais urgente no contexto de mudanças estruturais, como a inteligência artificial (IA) e as transformações digitais, que exigem capital humano talentoso e capacitado para extrair seu completo potencial.

Muitas das barreiras que mantêm as mulheres fora da força de trabalho estão profundamente enraizadas em normas culturais, preconceitos conscientes e inconscientes, bem como práticas empresariais de longa data. Isso inclui papéis tradicionais de gênero que atribuem às mulheres a maior parte das responsabilidades domésticas, o que torna difícil equilibrar a vida profissional e a vida doméstica e, em última análise, dificulta o empoderamento e a resiliência das mulheres.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/dossie3>

2. Este artigo é um resumo do relatório *The weight of words: gendered language and women's participation and positioning in the labor market* (Squicciarini et al., 2024). O relatório original é uma publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em parceria com a Lightcast, coautorada por Mariagrazia Squicciarini (UNESCO); Layla O'Kane (Lightcast); Julia Nania (Lightcast); Echo Liu (Lightcast); e Scott Bingham (Lightcast). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388794>.

3. Chefe do Gabinete Executivo do Setor de Ciências Sociais e Humanas da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). E-mail: m.squicciarini@unesco.org.

Além disso, a discriminação ativa e os preconceitos inconscientes podem se manifestar nos processos de contratação, em que as mulheres às vezes são julgadas não apenas com base em suas qualificações, mas também com base em fatores que deveriam ser irrelevantes, como aparência ou suposições sobre o futuro planejamento familiar. Nas situações em que os homens têm tido convencionalmente mais sucesso no mercado de trabalho, a dependência da trajetória (*path dependency*) e a tendência de seguir um *modus operandi* que prioriza fazer as coisas da maneira como sempre foram feitas restringem a participação das mulheres no mercado de trabalho, seu potencial de *networking* e a mobilidade ascendente no local de trabalho.

Embora esses desafios sejam difíceis, algumas barreiras são mais fáceis de eliminar do que outras, e a linguagem usada nos anúncios de emprego é uma delas. Essa “alternativa fácil” pode ser resolvida imediatamente tanto por governos quanto por empresas: mudar a linguagem de um anúncio de trabalho leva minutos, e não anos. Contudo, o primeiro passo para resolver um problema é reconhecê-lo. Por mais de uma década, os pesquisadores identificaram, quantificaram e articularam o preconceito de gênero em escolhas linguísticas específicas. No entanto, esse conhecimento ainda não se traduziu em progresso, no mundo real, sobre as questões de diversidade, equidade e inclusão. Isso se deve, em grande parte, à maneira como o vocabulário e a sintaxe são escolhidos, muitas vezes sem esforço consciente.

Tomar consciência de qualquer preconceito de gênero em um texto requer atenção deliberada, e os dados do mercado de trabalho podem ajudar a promover resultados mais equitativos. Se as pessoas que escrevem as ofertas empregam linguagem de gênero de forma viesada a favor dos homens, deliberadamente ou não, isso é inerentemente injusto para as mulheres. Os efeitos do emprego têm impacto imenso e tangível nos indivíduos e nas economias, e permitir que o preconceito de gênero passe despercebido ou que não seja contestado é tão inaceitável quanto autodestrutivo.

Este relatório exploratório utiliza dados sobre anúncios de emprego e perfis de carreira para iniciar uma análise aprofundada – em duas linhas principais – dos obstáculos que afetam as mulheres no mercado de trabalho. Primeiro, estudamos a linguagem de gênero nas ofertas de emprego e as ramificações que essa linguagem tem sobre as decisões das mulheres de se candidatarem a determinadas funções. Segundo, examinamos os tipos de benefícios anunciados nas ofertas de emprego e como essas ofertas se relacionam com o ingresso ou a permanência das mulheres na força de trabalho, bem como a mobilidade na carreira.

Nosso objetivo é fornecer algumas primeiras evidências sólidas e uma compreensão atualizada dos fatores determinantes e dos resultados reais relacionados à participação e ao posicionamento das mulheres no mercado de trabalho. Esses resultados são medidos por meio da análise das taxas de emprego feminino e do nível de senioridade alcançado pelas mulheres em alguns países de língua inglesa, como Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Singapura, Reino Unido e Estados Unidos. Por fim, fornecemos algumas recomendações práticas que podem ajudar a resolver esses problemas. Com base em uma perspectiva clara e orientada por dados, os formuladores de políticas e os empregadores podem estar em uma posição melhor para remover as barreiras que impedem a capacidade da economia global de aproveitar todo o potencial que as mulheres representam para o bem-estar das sociedades em todo o mundo.

2 HISTÓRICO, LITERATURA E LIMITAÇÕES

No mundo, as desigualdades de gênero na força de trabalho persistem e são alimentadas por uma ampla gama de barreiras que restringem a capacidade das mulheres de participarem plenamente do mercado de trabalho. Como elas são as principais cuidadoras domésticas, geralmente tendem a trabalhar em cargos que oferecem maior flexibilidade. Esses cargos, no entanto, frequentemente oferecem salários e benefícios mais baixos, e, embora o trabalho em meio período possa ajudar a encontrar uma solução para equilibrar o serviço e as responsabilidades familiares, pode limitar ainda mais as oportunidades de carreira e o crescimento profissional das mulheres. Além disso, os próprios custos e as responsabilidades de cuidar dos filhos e da educação das crianças podem criar obrigações adicionais que impedem as mulheres de prosperarem no mercado de trabalho.

Ainda hoje, as que chegam a cargos de alta gerência são minoria. Isso acontece apesar de muitos países terem implementado cotas ou outros tipos de políticas destinadas a melhorar a participação desse grupo no mercado de trabalho, além de programas criados para aumentar o número de mulheres que trabalham, bem como o nível e a qualidade dos empregos que elas têm.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a participação global da força de trabalho feminina é de 47%, contra 72% da taxa de participação masculina, e essa taxa permaneceu estável nas últimas três décadas. Nos seis países analisados neste documento, a participação da força de trabalho feminina é de 61% em média, em comparação com 71% da participação masculina. A Nova Zelândia lidera esse grupo, com 66,5%, e os Estados Unidos ocupam a posição mais baixa, com 56,5%.

O Gender Gap Score (GGS), do Fórum Econômico Mundial (WEF), mede a paridade de gênero e as lacunas de gênero, avaliando as oportunidades econômicas, a educação, a saúde e a liderança política. Ademais, mede o quanto da lacuna foi eliminado nesses indicadores, de modo que 100% indica paridade. O GGS é alto para todos os países analisados neste documento, colocando os seis entre os cinquenta primeiros. Destaca-se que, em média, esses seis países fecharam 78% da lacuna de gênero.

Compreender essa lacuna é fundamental para estabelecer metas e monitorar resultados; e para progredir nessas questões é preciso aprender quais fatores estão levando a resultados desiguais e injustos, como os preconceitos socioeconômicos incorporados e revelados por meio da linguagem. Um desses fatores é o vocabulário: a linguagem usada em uma sociedade é o reflexo de suas normas, seus estereótipos e sua cultura, e essa linguagem pode ser discriminatória, consciente ou inconscientemente. Com base na literatura existente, nossa pesquisa examina a relação entre a linguagem utilizada nas ofertas de emprego e a participação e os resultados das mulheres na força de trabalho. Esta pesquisa traz três contribuições principais. Em primeiro lugar, complementa e enriquece os estudos existentes usando dados do mercado de trabalho relacionados a milhões de anúncios e avalia empiricamente a existência de linguagem de gênero em propagandas de emprego divulgadas em países de língua inglesa. Isso nos permite revelar uma correlação entre uma linguagem com conotação masculina e os resultados negativos para as mulheres no mercado de trabalho. Em segundo lugar, esclarecemos a situação atual dos benefícios favoráveis às mulheres que

são oferecidos no mercado de trabalho. Para isso, aproveitamos as informações dos empregadores que anunciam *on-line*, de modo que obtemos uma visão em tempo real de tais benefícios e da frequência com que são anunciados. Em terceiro lugar, examinamos a relação entre os benefícios divulgados e o emprego feminino, a fim de informar as políticas que geram o melhor resultado em termos de incentivo ao ingresso e à progressão da carreira das mulheres no mercado de trabalho. Por fim, avaliamos a relação entre a linguagem e um tipo particularmente horrível de desigualdade de gênero, o chamado “teto de vidro”, o qual impede que as mulheres ascendam a cargos gerenciais e, em especial, à alta gerência.

3 BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DA PUBLICAÇÃO DE EMPREGOS E DADOS DE PERFIS SOCIAIS

A vantagem de contar com anúncios de emprego e perfis sociais é a de que eles fornecem uma quantidade de informações sem precedentes e nos permitem ter uma visão mais completa do mercado de trabalho. Os dados das postagens *on-line* capturam diretamente a perspectiva e a linguagem dos empregadores e os benefícios que eles oferecem, em escala e em tempo real, o que é particularmente valioso para informar a elaboração de políticas de forma precisa e oportuna.

Uma limitação dos dados usados neste trabalho é sua representatividade. Nem todas as vagas de emprego são publicadas *on-line*, o que significa que o universo de anúncios de emprego *on-line* tende a ser ligeiramente enviesado em direção a empregos profissionais nas indústrias de tecnologia e serviços, enquanto as posições manuais tendem a ser sub-representadas. Vários trabalhos de pesquisa avaliaram o valor dos dados de anúncios de vagas, bem como a representatividade de anúncios do Lightcast, em particular. Cammeraat e Squicciarini (2021) concluíram que esses dados “apresentam boas propriedades estatísticas e são uma fonte útil de informações oportunas sobre a demanda do mercado de trabalho”. As informações de perfis sociais também tendem a representar em excesso os cargos mais qualificados e os profissionais, em oposição aos cargos manuais. Entretanto, na medida em que é claramente definida a amostra para a qual a análise é representativa, a correlação e as estimativas descobertas não devem ser consideradas como não confiáveis. Nossa análise se concentra em profissionais e, em uma parte, especificamente em funções gerenciais. Portanto, essa ressalva não se aplica à nossa análise.

Esta pesquisa analisa a correlação entre o uso de linguagem com conotação masculina e o emprego feminino. Embora pareça haver forte ligação entre os dois, essa constatação não permite nenhuma conclusão sobre sua causalidade. No entanto, evidencia a situação atual da desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

4 LINGUAGEM DE GÊNERO

Uma grande quantidade de pesquisas examinou como a linguagem se relaciona com a sociedade e com suas normas e seus estereótipos, bem como a relação entre linguagem e gênero, a maneira como a linguagem reflete as normas e as crenças da sociedade e o modo como ela pode levar à discriminação, principalmente contra as mulheres. Categorias sociais como gênero são

construídas e reforçadas por meio da linguagem cotidiana. Portanto, a linguagem tem papel fundamental na vida social, pois a categorização de gênero é incorporada à linguagem, o que significa que as pessoas estão acostumadas aos estereótipos de gênero desde a mais tenra idade.

Eckert e McConnell-Ginet (2013) apresentam uma visão geral dos estudos que avaliam a conexão entre gênero e linguagem e argumentam que a vida é dividida em dois gêneros desde o nascimento. Desse modo, cada aspecto da vida tende a assumir uma inflexão de gênero. Diferentes estilos de comunicação estão associados a homens e mulheres – enquanto os homens têm maior probabilidade de usar linguagem competitiva e individualista, as mulheres têm maior probabilidade de usar linguagem cooperativa e centrada no outro.

Com base nessas descobertas fundamentais sobre a ligação entre linguagem e gênero, vários pesquisadores avaliaram a linguagem usada em anúncios de emprego e sua relação com o gênero. Desde 2011, surgiram vários estudos relacionados a esse tópico, e isso apoia a ideia de que a linguagem de gênero tem impacto no mundo real. Em Israel, Cohen *et al.* (2023) estudam o desempenho em testes de admissão em faculdades e constataam que as mulheres respondem positivamente à linguagem neutra em termos de gênero em exames escritos. Evidências empíricas também constataam que, quando os anúncios de emprego têm termos relativamente mais masculinos, as mulheres acham esses cargos menos atraentes. Nesse contexto, surge ligação clara entre o uso da linguagem e a participação feminina no mercado de trabalho.

Na Espanha, os experimentos de campo de del Carpio e Fujiwara (2023) sobre anúncios de emprego no setor de tecnologia mostram que a linguagem neutra em termos de gênero pode aumentar o número de candidatas. Esse trabalho também inclui dados de pesquisa que indicam que a linguagem neutra em termos de gênero pode aumentar o interesse das mulheres e sua percepção da cultura de uma empresa. Por um lado, um artigo que analisa o setor de *science, technology, engineering e mathematics* (Stem) no Reino Unido (Hu *et al.*, 2022) conclui ainda que tais ofertas frequentemente usam linguagem com conotação masculina e que os setores e as ocupações que usam linguagem predominantemente masculina também apresentam parcela maior de homens empregados. Por outro lado, outras pesquisas recentes sugerem que há pouco efeito em ambos os sentidos. Embora o escopo de estudo seja diferente da análise que apresentamos, Castilla e Rho (2023) argumentam que a alteração da linguagem usada em anúncios de emprego pode não levar necessariamente a um aumento no número de candidatas mulheres, porque é apenas uma peça do quebra-cabeça que mantém o mercado de trabalho global longe de um *pool* de talentos mais diversificado. Todavia, mesmo que seja uma barreira relativamente pequena, a linguagem de gênero continua sendo um empecilho, e nossa pesquisa mostra que ela ainda é amplamente utilizada.

O que pretendemos fazer com essa análise é avaliar até que ponto tais barreiras ainda estão presentes no mercado de trabalho atual e os resultados acarretados em termos de participação e posicionamento das mulheres no mercado de trabalho. Nossa metodologia do uso da linguagem baseia-se no trabalho de Gaucher, Friesen e Kay (2011) sobre o estilo de redação com base em gênero nas ofertas de emprego e em como elas se relacionam com desigualdade. Os autores usam anúncios de vagas para analisar os efeitos da linguagem de gênero sobre a atratividade do emprego e o sentimento de pertencimento dos trabalhadores.

5 BENEFÍCIOS DO TRABALHO

Além de esclarecer a relação entre a linguagem de gênero e a participação das mulheres no mercado de trabalho, este estudo visa contribuir para a discussão sobre a influência dos benefícios na atração de talentos, especialmente o feminino. Os dados de anúncios de emprego *on-line* nos permitem fazer isso, pois incluem informações sobre quais tipos de benefícios são oferecidos, sua frequência e quais setores os oferecem. Isso nos permite ver que um dos principais benefícios oferecidos é a creche, pois esta representa um custo enorme para as famílias e atende a uma necessidade importante; os países de língua inglesa estão entre os lugares onde a creche é mais cara.

Estudos demonstraram que a licença parental remunerada e a creche subsidiada têm vários benefícios econômicos, inclusive ajudam a atrair e manter as mulheres na força de trabalho, pois permitem combinar vida familiar e emprego. Um estudo de 2020 sobre a lacuna de gênero em cargos de gerência, realizado no Reino Unido (Pen e She, 2020), concluiu que as mulheres têm menor probabilidade de ocupar cargos de gerência devido às responsabilidades de cuidar dos filhos. Também postula que a melhoria nos benefícios pode acarretar aumento no número de gerentes do sexo feminino. Países diferentes têm padrões diversos para licença parental e creche, com diferenças na análise entre países que provavelmente dependerão, em grande parte, desses padrões. Nos Estados Unidos, onde o governo federal não oferece licença parental remunerada obrigatória, as licenças oferecidas pelos empregadores são extremamente importantes, pois representam a única opção disponível para os pais. Em outros territórios, qualquer licença mencionada nos anúncios deve ser considerada como benefício adicional, acima e além dos padrões básicos de atendimento da nação. Entretanto, como cada um dos seis países analisados está na extremidade inferior do espectro global, mesmo esses benefícios complementares podem acabar tendo efeitos importantes.

Os empregadores precisam considerar cuidadosamente o conjunto de benefícios que oferecem a seus funcionários para atrair os talentos de que precisam e se tornarem patrões desejáveis. Pesquisas nos Estados Unidos (Jones, 2017) constataram que, além do seguro-saúde, os trabalhadores – especialmente as mulheres – valorizam horários flexíveis, a possibilidade de trabalhar remotamente, tempo de férias e assistência financeira para despesas como empréstimos estudantis.

Outros estudos indicam que a disparidade entre os gêneros pode ser reduzida e que o emprego feminino pode ser aumentado mediante o fornecimento de apoio financeiro relacionado a cuidados infantis e outras vantagens para apoiar as mães que trabalham, como flexibilidade e outros benefícios. Os direitos de licença parental de até um ano, com proteção ao emprego, podem aumentar a permanência na função, pois dão às mulheres a oportunidade de fazerem uma pausa e voltarem ao mesmo cargo mais tarde. Essa segurança ajuda tanto as funcionárias quanto os empregadores, que se beneficiam da menor rotatividade, pois não precisam recontratar ou treinar um novo funcionário para o mesmo cargo. Na parte analítica deste relatório, mostramos a frequência com que os empregadores oferecem vantagens às mulheres e examinamos a relação entre os diferentes tipos de benefícios e o emprego feminino, para destacar aqueles que apresentam maior correlação com a participação feminina no mercado de trabalho.

A seguir, complementamos os estudos existentes avaliando a situação atual das mulheres que ocupam cargos gerenciais. Para isso, usamos dados de perfil social, dividimos essas informações por setor e nível de senioridade e, posteriormente, correlacionamos tais dados com a linguagem usada em anúncios de cargos gerenciais.

6 LINGUAGEM DE GÊNERO EM ANÚNCIOS DE EMPREGO

Nossa análise da linguagem usada é baseada na proporção de palavras com código de gênero em cada anúncio. A Lightcast – uma empresa que fornece dados e análises sobre o mercado de trabalho e as tendências de emprego – coleta dados de um conjunto abrangente de 65 mil fontes *on-line*. Nesse contexto, identifica *sites* com conteúdo relacionado a oportunidades de emprego, utilizando a tecnologia *spider*, e desduplica as ofertas para garantir que o conjunto de dados não contenha o mesmo conteúdo várias vezes.

Uma característica que emerge claramente é que todas as postagens têm uma parcela maior de palavras-chave femininas em comparação com as masculinas. Isso pode ser um resultado mecânico do fato de que a lista de palavras-chave associadas a mulheres é cerca de 30% maior do que a usada para homens. Portanto, ao analisar os resultados, é importante não apenas observar os níveis gerais, mas também as tendências ao longo do tempo, além de avaliar até que ponto os termos associados a homens deram lugar a uma forma mais inclusiva de redigir as ofertas de vagas.

Nossa própria análise dos dados de anúncios *on-line* nos Estados Unidos, durante o período de 2010 a 2022, mostra aumento de 59% no uso de linguagem com conotação feminina ao longo do tempo. Isso pode refletir o aumento genuíno da necessidade de determinados tipos de habilidades e atitudes, ou o resultado de maior conscientização das empresas contratantes quanto à necessidade de serem inclusivas para atrair melhores talentos.

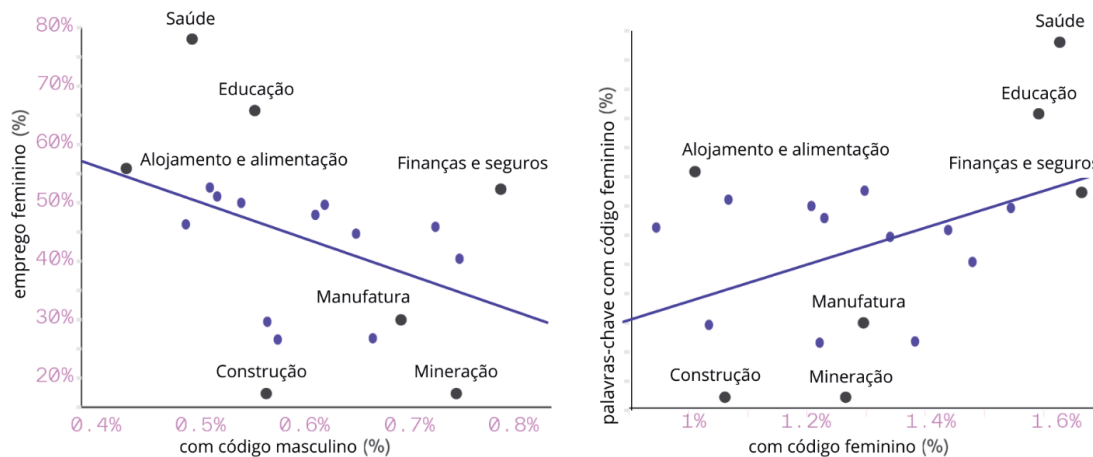
Pesquisas anteriores mostram que as mulheres têm menor probabilidade de se candidatarem a empregos com linguagem mais masculina, mas a linguagem feminina não afeta a escolha de qualquer gênero para se candidatar a determinada vaga, pois essa linguagem também pode ser considerada inclusiva. Uma possível explicação para isso é que tal literatura já existe há tempo suficiente para que os empregadores tenham começado a usar ferramentas de modo a ajudar a remover a linguagem de gênero de suas publicações, especialmente nos Estados Unidos. No entanto, também observamos que, com o passar do tempo, o uso de termos com conotação masculina também aumentou um pouco nas ofertas digitais de emprego, embora tenha se estabilizado nos últimos quatro anos, o que continua a desencorajar as mulheres a se candidatarem a tais empregos.

Por um lado, as evidências que reunimos mostram que as ofertas da Austrália usam a maior proporção de linguagem de gênero, liderando tanto a participação masculina quanto a feminina. Por outro lado, Singapura ocupa a posição mais baixa em termos de linguagem com conotação feminina. Todas as publicações têm proporção maior de palavras-chave femininas em comparação com as masculinas, que – a primeira lista representa em torno de 30% – é mais longa, como dissemos.

Correlacionamos os níveis de emprego feminino por setor em 2022 com a presença de linguagem com conotação masculina e descobrimos que o uso relativamente maior dessa linguagem está correlacionado com menor emprego feminino e que a maior utilização de palavras-chave femininas está correlacionada com maior emprego feminino. Isso pode ser visto claramente no gráfico 1, no qual cada ponto representa um setor industrial, em que os valores são calculados como a média de todos os seis países. Esse padrão é consistente em todos os lugares analisados quando são considerados individualmente.

GRÁFICO 1

Correlação da linguagem de gênero com o emprego feminino – Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Singapura, Reino Unido e Estado Unidos (2022)



Fontes: Lightcast; Australian Bureau of Statistics (ABS); Statistics Canada (StatCan); Household Labour Force Survey of New Zealand (HLFS); Ministry of Manpower Singapore (Mom); Office for National Statistics of the United Kingdom (ONS); e United States Bureau of Labor Statistics (BLS).

Elaboração da autora.

- Obs.: 1. O alto uso de linguagem com conotação masculina está associado a um menor número de empregos femininos.
 2. As linhas de tendência mostram a correlação entre a parcela de linguagem codificada por gênero nas ofertas de emprego e a parcela correspondente de emprego feminino.
 3. Este gráfico corresponde à figura 6 do artigo original.
 4. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A correlação positiva entre o emprego feminino e o uso de linguagem com conotação feminina pode indicar que a aplicação de determinadas palavras pode incentivá-las a se candidatarem a essas vagas, embora a endogeneidade também possa estar em jogo aqui. Os setores com proporção maior de mulheres empregadas podem tender a usar mais palavras-chave femininas nas ofertas de emprego e, assim, atrair mais o público feminino. Além disso, surge uma correlação negativa entre a porcentagem de palavras-chave masculinas e o emprego feminino. Surpreendentemente, o setor de tecnologia da informação se destaca como aquele que mais utiliza linguagem inclusiva para mulheres em seus anúncios de emprego nos Estados Unidos, apesar de apresentar apenas uma proporção média de funcionários do sexo feminino em todos os países considerados. Especialmente nos últimos anos, isso pode ser o resultado do escrutínio público das grandes empresas de tecnologia e de seus esforços para usar linguagem

mais favorável às mulheres. Deve-se observar, no entanto, que esse setor também está entre os que têm maior probabilidade de usar palavras-chave associadas aos homens. Por um lado, isso está de acordo com o fato de que tais empresas são e continuam sendo predominantemente masculinas, apesar dos esforços para atrair mais mulheres. Por outro lado, as evidências mostram que as publicações, em geral, usam mais linguagem de gênero e menos palavras neutras em termos de gênero. Nos Estados Unidos, no Canadá, na Austrália e na Nova Zelândia, os empregadores dos setores de finanças e tecnologia da informação tendem a usar termos femininos e masculinos com mais frequência nas ofertas de vagas em comparação com outras áreas, como manufatura, agricultura, construção e mineração, que têm menos empregos femininos. A análise do setor industrial mostra que vários segmentos caracterizados por baixo nível de emprego feminino usam linguagem com conotação masculina em suas ofertas.

7 BENEFÍCIOS PARA MULHERES

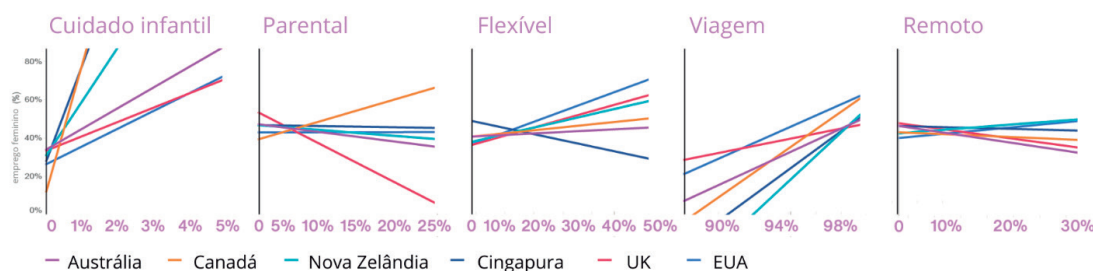
A participação e o posicionamento no mercado de trabalho também dependem dos incentivos que os indivíduos podem receber para isso. No caso das mulheres, a disponibilidade de certos benefícios que ajudam a facilitar o equilíbrio entre as obrigações familiares e profissionais pode incentivá-las a se candidatarem. Conforme mencionado, em todo o mundo, o papel que as mulheres desempenham como principais cuidadoras pode, muitas vezes, fazer com que não entrem no mercado de trabalho ou que se retirem do trabalho depois de terem filhos.

Entre os países analisados no presente relatório, os Estados Unidos são o país com a maior proporção de vagas de emprego que anunciam benefícios de creche, seguidos pelo Reino Unido. Surgem diferenças importantes em termos de tipo e frequência das vantagens oferecidas entre os Estados Unidos e o Reino Unido e outros países de língua inglesa, que exibem participações muito menores. Isso provavelmente se deve às políticas governamentais de benefícios, bem como à dinâmica específica do mercado, em que a concorrência pelos melhores talentos entre as empresas também ocorre com base nos benefícios adicionais, além do salário oferecido aos possíveis funcionários.

Os Estados Unidos são o único país do G7 que não oferece licença maternidade legal remunerada, o que significa que a oferta de benefícios depende totalmente dos empregadores. Em outras nações, não haveria necessidade estrita de anunciar a creche, se não para indicar benefícios extras, já que todos os trabalhadores têm direito a alguns benefícios. A Austrália lidera no que diz respeito aos benefícios parentais: mais de 10% de todos os anúncios de emprego australianos mencionam licença parental ou algum outro tipo de benefício relacionado à paternidade. As horas de trabalho flexíveis são mais comuns na Austrália e na Nova Zelândia. Nesse cenário, quase um quarto de todas as ofertas de emprego na Austrália e 19% na Nova Zelândia oferecem horários flexíveis. Quando se trata de viagens, apenas uma minoria de vagas exclui essa possibilidade. Os Estados Unidos aparecem como o país onde mais viagens são exigidas pelos empregadores; em seguida vem o Canadá. No outro lado do espectro, encontramos Singapura (1%) e Nova Zelândia (cerca de 1,4%).

Por fim, ao analisar a possibilidade de trabalhar remotamente, a proporção de empregos anunciados como sendo total ou parcialmente remotos é maior no Reino Unido (11%), seguido pelo Canadá (9%). Como esses benefícios diferem por setor, é provável que a composição da área também desempenhe um papel na proporção total de benefícios oferecidos em cada país. De modo geral, os serviços administrativos; de tecnologias da informação e comunicação (TIC); de administração pública; de serviços de hospedagem e alimentação; e de finanças oferecem a maior proporção de benefícios favoráveis às mulheres em todos os países. As vantagens de licença parental em serviços públicos e mineração são altas porque grande proporção de empregos no Reino Unido, nesses setores, oferece tais benefícios.

GRÁFICO 2

Correlação de benefícios favoráveis às mulheres com o emprego feminino (2022)

Fontes: Lightcast; ABS; StatCan; HLF5; Mom; ONS; e BLS.

Elaboração da autora.

- Obs.: 1. Os benefícios de cuidados infantis e de viagens têm forte relação positiva com taxas mais altas de emprego feminino.
 2. As linhas de tendência mostram a correlação entre a parcela de anúncios de emprego que mencionam determinado benefício e a porcentagem correspondente de emprego feminino por setor industrial. Cada linha colorida representa um país diferente. Os pontos de dados de cada setor não são mostrados no gráfico. As informações apresentadas são para 2022.
 3. Este gráfico corresponde à figura 11 do artigo original.
 4. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Há uma correlação clara e positiva entre o apoio à creche, de qualquer forma, e a taxa de emprego feminino, enquanto a relação entre a licença parental e o emprego feminino é menos evidente. Entre os benefícios oferecidos, o horário de trabalho flexível também pode ajudar a conciliar a vida familiar e profissional. Os dados corroboram essa afirmação, mostrando uma correlação positiva entre horários flexíveis e os níveis de emprego feminino em todos os países analisados, exceto em Singapura. No caso de viagens, há uma correlação fortemente positiva entre não precisar viajar e o emprego feminino. Isso pode ser explicado pelo fato de que qualquer trabalho que exija viagens representa um fardo adicional para aqueles com filhos ou outras responsabilidades familiares, pois demanda coordenação e providências extras durante os períodos de ausência em função do cargo.

Por fim, quando se trata de trabalho remoto, surge correlação ligeiramente positiva entre essa modalidade e o emprego feminino nos Estados Unidos e na Nova Zelândia, enquanto todas as outras nações apresentam relações negativas. Trabalhar em casa pode ser benéfico para as mulheres porque reduz o trajeto para a escola ou para a creche e proporciona mais flexibilidade em caso de emergências no cuidado dos filhos. No entanto, o fato de um trabalho poder

ser realizado a distância depende de vários fatores, inclusive da configuração organizacional, do setor e, o mais importante, do próprio tipo de trabalho ou das tarefas a serem realizadas.

8 ANTIGUIDADE E TETO DE VIDRO

A linguagem de gênero pode não apenas afetar a participação e o posicionamento das mulheres no mercado de trabalho, mas também sua progressão na carreira. Para investigar o tamanho e a espessura do teto de vidro que as mulheres podem enfrentar, usamos dados de perfis sociais para ver os tipos de cargos que elas ocupam. Em seguida, correlacionamos esses dados com a linguagem usada em anúncios de emprego relevantes. Essa análise baseia-se em um conjunto de dados com mais de 125 milhões de registros de perfis sociais individuais, atualizados trimestralmente. Cada perfil contém informações sobre o histórico educacional e de emprego declarado pelo próprio indivíduo.

Nossos dados de perfil social mostram que as mulheres ocupam a minoria dos cargos gerenciais e que os Estados Unidos são o país que apresenta a maior proporção de mulheres gerentes entre as nações consideradas, ou seja, 41%. Por um lado, vemos claramente que, quanto mais alto é o cargo, menor é a probabilidade de ele ser ocupado por uma mulher. Embora a proporção de mulheres gerentes seja quase a mesma em todos os países, mais de dois quintos de todos esses cargos estão no nível mais básico. Por outro lado, quanto maior é a senioridade do nível de diretor considerado, menor é a porcentagem de mulheres que ocupam essas funções. Com exceção da Austrália e da Nova Zelândia, onde a porcentagem de vice-presidentes e de funções do tipo *c-suite* ocupadas por mulheres é basicamente a mesma, em todos os outros países considerados, quanto mais alto é o cargo gerencial, menor é a porcentagem de mulheres que o ocupam. Em setores como mineração, serviços públicos e construção, em todos os países, os homens representam aproximadamente 70% dos gerentes. Em TIC, atividades profissionais, serviços administrativos, finanças e seguros, aproximadamente 60% dos cargos de gerência são ocupados por homens. Mesmo nos setores em que mais mulheres ocupam cargos de gerência, a representação feminina diminui à medida que os níveis de senioridade aumentam, o que indica a existência de um teto de vidro espesso.

9 ALGUMAS CONCLUSÕES INICIAIS PARA INFORMAR A POLÍTICA

Embora a análise apresentada neste relatório não possa afirmar que exista relação causal, os fatos apresentados e as correlações descobertas apontam para as alternativas mais fáceis para a política na busca por participação e posicionamento das mulheres no mercado de trabalho. Essas alternativas mais fáceis são chamadas palavras. Surge uma relação clara entre o uso de linguagem com viés masculino em vagas de emprego *on-line* e a participação das mulheres no mercado de trabalho. Ademais, o uso de linguagem com conotação feminina não parece ajudar a motivar as mulheres a aceitarem esses empregos.

Por um lado, isso indica que as mulheres não esperam tratamento preferencial nem o buscam. Por outro lado, sinaliza que elas simplesmente não querem ser discriminadas por meio

do uso de jargão que transmite claramente a ideia de que elas não são bem-vindas. Como disse Edgar Allan Poe (1997, p. 123-124), “as palavras não têm o poder de impressionar a mente sem o requintado horror de sua realidade”, ou seja, a linguagem é muito importante, e as palavras podem ter um peso considerável na formação das crenças e das decisões das pessoas de fazerem ou não fazerem algo.

A linguagem é um reflexo das crenças sociais e das normas socioeconômicas. Ela pode ser ativamente aproveitada como uma ferramenta de inclusão que custa pouco, mas que pode realmente ajudar a alcançar resultados significativos. Se a linguagem usada nos anúncios de emprego enviar sinais implícitos de que os homens são mais adequados para o cargo ou são mais bem-vindos para se candidatarem, isso pode desestimular as mulheres e resultar em menos candidaturas femininas. O estabelecimento de diretrizes que promovam o uso de linguagem neutra em termos de gênero em todos os anúncios de emprego pode ajudar muito a lidar com preconceitos conscientes e subconscientes de gênero nos grupos de candidatos. Além disso, a implementação de diretrizes desse tipo seria muito fácil e não custaria caro, já que as entidades públicas e privadas poderiam aproveitar os recursos gratuitos existentes para identificar e remover preconceitos de gênero dos anúncios de emprego.

Nivelar o campo de atuação no mercado de trabalho também significa usar uma linguagem que não transmita a ideia de que alguém é mais bem-vindo do que outro com base em fatores como gênero, raça ou religião. Embora a referência explícita a esses últimos tenha sido proibida ou evitada há muito tempo em vários países, formas mais sutis de discriminação, como as mencionadas no presente relatório, permanecem. Elas precisariam ser abordadas, pois não apenas permitiriam que as mulheres realizassem todo o seu potencial, mas também resultariam em melhores combinações no mercado de trabalho, maior inclusão social geral e melhor desempenho econômico. A elaboração da linguagem das ofertas de emprego de uma forma mais neutra em termos de gênero – com maior ênfase em declarações de igualdade de oportunidades, além das formulações habituais – pode ajudar a atrair talentos femininos. Isso deve ser feito para incentivar as mulheres a entrarem no mercado de trabalho e quando a progressão na carreira estiver em jogo. Como mostra nossa análise, as mulheres estão sub-representadas em cargos de gerência, mesmo em setores com altas taxas de emprego; e as ofertas de emprego para gerência são as que mais apresentam linguagem com viés masculino, em comparação a outros tipos de vagas.

Além de fazer com que as mulheres se sintam bem-vindas com base na forma como os cargos são descritos, também é importante promover ativamente os benefícios que vêm com essas funções para permitir que as mulheres lidem com as responsabilidades familiares sem ter de escolher entre a família e o trabalho. Mais uma vez, isso beneficiaria não apenas as próprias mulheres, mas também as famílias das quais elas cuidam. Também seria apropriado para as mulheres, dada a distribuição injusta de tarefas e do tempo dedicado ao cuidado familiar em comparação com os homens.

Benefícios adicionais relacionados ao cuidado com os filhos ou condições ligadas à licença parental, ao trabalho remoto e flexível e a requisitos de viagem podem ajudar a abrir as portas

para um *pool* de talentos femininos que, de outra forma, poderia permanecer inexplorado. Entre outras coisas, considerando-se os resultados educacionais das meninas observados nos últimos anos – em comparação com os dos meninos –, a não inclusão do talento feminino é uma estratégia autodestrutiva para as empresas e pode prejudicar a própria capacidade de crescer e competir. Assim, as evidências apresentadas neste relatório devem ser consideradas como um primeiro passo para esclarecer como as mentalidades e as normas sociais transmitidas pela linguagem podem restringir ou permitir a participação e o posicionamento no mercado de trabalho. Ampliar essa análise com dados de países que não falam inglês ajudaria a entender a generalidade desse problema e compreender a melhor forma de enfrentá-lo.

REFERÊNCIAS

- CAMMERAAT, E.; SQUICCIARINI, M. Burning glass technologies' data use in policy-relevant analysis: an occupation-level assessment. **OECD Science, Technology and Industry Working Papers**, n. 2021/05, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/cd75c3e7-en>.
- CASTILLA, E. J.; RHO, H. J. The gendering of job postings in the online recruitment process. **Management Science**, v. 69, n. 11, p. 6912-6939, fev. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4674>.
- COHEN, A. *et al.* **Gender-neutral language and gender disparities**. Cambridge, Massachusetts: NBER, jun. 2023. (Working Paper, n. 31400). Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w31400>.
- DEL CARPIO, L.; FUJIWARA, T. **Do gender-neutral job ads promote diversity?** Experimental evidence from Latin America's tech sector. Cambridge, Massachusetts: NBER, jun. 2023. (Working Paper, n. 31314). Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w31314>.
- ECKERT, P.; MCCONNELL-GINET, S. (Ed.). **Language and gender**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2013.
- GAUCHER, D.; FRIESEN, J.; KAY, A. C. Evidence that gendered wording in job advertisements exists and sustains gender inequality. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 101, n. 1, p. 109-128, jul. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/a0022530>.
- HU, Y. *et al.* **Gendered STEM workforce in the United Kingdom: the role of gender bias in job advertising**. Londres: UK Parliament, 2022. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/543139062>. Acesso em: 11 abr. 2023.
- JONES, K. The most desirable employee benefits. **Harvard Business Review**, 15 fev. 2017. Disponível em: <https://hbr.org/2017/02/the-most-desirable-employee-benefits>.
- PENG, C.; SHE, P.-W. Are women less likely to be managers in the UK labour market? **Economic Modelling**, n. 85, p. 317-324, fev. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.10.021>.
- POE, E. A. **A narrativa de Artur Gordon Pym**. Tradução de Oscar Mendes. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997. p. 123-124.
- SQUICCIARINI, M. *et al.* **The weight of words: gendered language and women's participation and positioning in the labor market**. Paris: UNESCO, 2024. 40 p. (MOST Policy Papers, n. 3).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Souza Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**

