

37



e-ISSN 2447-7532

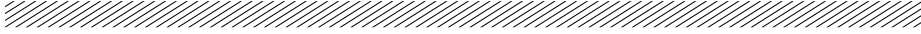
CADERNOS DO  
DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro | 2024 | vol. 19, n. 37

**Políticas de emprego e Desenvolvimento**



Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento  
The International CELSO FURTADO Center for Development Policies



**Cadernos do Desenvolvimento** é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.



---

**Editor-Chefe**

**Wilson Vieira** / Universidade Federal do Rio de Janeiro (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

**Editores Associados**

**Maria Mello de Malta** / Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Rafael Gonçalves Gumiero** / Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

**Editor Assistente**

**Claudio Miranda Correa** / Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**Editores Convidados**

**Tiago Oliveira**

**Fernando Augusto Mansor de Mattos**

**Diagramação e Editoração eletrônica**

**Claudio Miranda Correa**

**Filipe Estampa Pantoja**

**Projeto Gráfico Original**

**André Benício**

## Conselho Editorial

**Adriana Moreira Amado** / Universidade de Brasília – Brasília, DF, Brasil  
**André Tosi Furtado** / Universidade Estadual de Campinas – Campinas, SP, Brasil  
**Antonio Carlos Macedo e Silva** / Universidade de Campinas – Campinas, SP, Brasil  
**Antonio Corrêa de Lacerda** / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo, SP, Brasil  
**Aristides Monteiro Neto** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília, DF, Brasil  
**Arturo Guillén** / Universidad Nacional Autónoma de México – Ciudad de México, México  
**Bernardo Palhares Campolina Diniz** / Univ. Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte, MG, Brasil  
**Bernardo Ricupero** / Universidade de São Paulo – São Paulo, SP, Brasil  
**Carlos Aguiar de Medeiros** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Carlos Antônio Brandão** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Carlos Mallorquin Suzarte** / Universidad Autonoma de Zacatecas - Zacatecas, México  
**Carlos Pinkusfeld Bastos** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Carmem Aparecida do Valle Costa Feijó** / Universidade Federal Fluminense – Niterói, RJ, Brasil  
**Célia de Andrade Lessa Kerstenetzky** / Univ. Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**César Ricardo Siqueira Bolaño** / Universidade Federal de Sergipe – São Cristóvão, SE, Brasil  
**Gilberto Tadeu Lima** / Universidade de São Paulo – São Paulo, SP, Brasil  
**Glauber Cardoso Carvalho** / Universidade Federal de Roraima – Boa Vista, RR, SP, Brasil  
**Glória Maria Moraes da Costa** / Faculdade Presbiteriana Mackenzie – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Harley Silva** / Universidade Federal do Pará – Belém, PA, Brasil  
**Inez Silvia Batista Castro** / Universidade Federal do Ceará –Fortaleza, CE, Brasil  
**Jair do Amaral Filho** / Universidade Federal do Ceará –Fortaleza, CE, Brasil  
**Joacir Rufino de Aquino** / Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – Natal, RN, Brasil  
**Jose Gabriel Porcile Meirelles** / Universidade Federal do Paraná - Curitiba, PR, Brasil  
**Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira** / Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP, Brasil  
**Luiz Carlos Delorme Prado** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Luiz Felipe de Alencastro** / Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP, Brasil  
**Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo** / Faculdades de Campinas – Campinas, SP, Brasil  
**Maria de Lourdes Rollemberg Mollo** / Universidade de Brasília, DF, Brasil  
**Marina Monteiro Machado** / Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Maurício Chalfin Coutinho** / Universidade Estadual de Campinas –Campinas, SP, Brasil  
**Moacir de Freitas Junior** / Universidade Federal de Uberlândia – Uberlândia, SP, Brasil  
**Nazira Correia Camely** / Universidade Federal Fluminense – Niterói, RJ, Brasil  
**Pedro Cezar Dutra Fonseca** / Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, RS, Brasil  
**Renato Raul Boschi** / Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Ricardo Alberto Bielschowsky** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Rosa Freire d’Aguiar** / Centro Internacional Celso Furtado – Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Victor Leonardo Figueira Carvalho de Araújo** / Univ. Federal Fluminense – Niterói, RJ, Brasil

**Diretor-presidente**

**Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos**

**Diretores**

**André Tosi Furtado // Angela Nascimento // Vera Alves Cepêda // Wilson Vieira**

**Gerente**

**Ana Carolina Arroio Machado**

**Secretário Executivo**

**Claudio Miranda Correa**

**Conselho Deliberativo**

**Alexandre de Freitas Barbosa // André Roncaglia de Carvalho // Ceci Vieira Juruá // Francisco de Sales Gaudêncio // Flávio Alfredo Gaitán // Helena Maria Martins Lastres // Ingrid Piera Andersen Sarti // Luiz Fernando Rodrigues de Paula**

**Conselho Fiscal**

**Alessandro Serafin Octaviani Luis // Fábio Guedes Gomes // Liana Maria da Frota Carleial // Paulo Sérgio Fracalanza // Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de Araújo**

---

// Acesse a íntegra da revista eletrônica em | [www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)  
Copyright ©2024 Os autores

// Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

C122

Cadernos do Desenvolvimento. - **Vol. 19, n. 37 (2024)**

Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, **2024**.

**v.**

ISSN 1809-8606 (versão impressa)

e-ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Economia - Periódicos. 2. Subdesenvolvimento - Periódicos. 3. Industrialização - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo - Periódicos. 5. Desigualdade de renda - Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDD 330.005

CDU 330.050

**Todos os direitos desta edição reservados ao**

**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**

Av. Rio Branco, 124 - Edifício Edison Passos, 13º andar, sl. 1304 - Centro, Rio de Janeiro,  
RJ, Brasil. 20040-001.

secretaria@centrocelsofurtado.org.br

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado, visite o site **[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)**

Esta edição de Cadernos do Desenvolvimento contou com apoio da  
**Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ**



37



e-ISSN 2447-7532

CADERNOS DO

DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro | 2024 | vol. 19, n. 37

**Políticas de emprego e Desenvolvimento**



Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento

The International CELSO FURTADO Center for Development Policies

# Sumário

---

## APRESENTAÇÃO

### **Políticas de emprego e Desenvolvimento**

Tiago Oliveira, Fernando Augusto Mansor de Mattos .....10

## ENTREVISTAS

### **Actualización del modelo socialista y transformaciones laborales en Cuba: desafíos y oportunidades para el desarrollo socioeconómico**

Geydis Fundora Nevot (entrevistada), Gina Mardones Loncomilla (entrevistadora) .....19

## DOSSIÊ

### **Desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro em contexto de mudança estrutural negativa (2012-2022)**

Elohá Cabreira Brito, Ricardo Dathein .....37

### **Trabalho doméstico remunerado e precariedade: uma análise da PEC das domésticas até a pandemia da Covid-19**

Yasmin Mussalem Haddad, Margarita Olivera .....75

### **Empreendedorismo como política pública de geração de emprego? Interseções teóricas, históricas e políticas de um conceito neoliberal por excelência**

Thiago Brandão Peres .....113



**Políticas contra o desemprego na agenda neoliberal: Brasil, 2015-2022**  
Amilton Jose Moretto, Luiz Henrique Vieira.....150

**Políticas para o mercado de trabalho na agenda de desenvolvimento do governo Flávio Dino**  
Brenda Brito Neves, Marcelo Weishaupt Proni .....186

**Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde no Brasil no período de 2004 a 2021**  
Camila Lins Rodrigues, Juliana Bacelar Araujo .....221

## Políticas de emprego e desenvolvimento

Há um razoável consenso entre os economistas e demais cientistas sociais que o último terço do século XX testemunhou o início de uma ruptura na trajetória evolutiva do capitalismo, o sistema econômico que governa boa parte do mundo. Naquela altura, o mundo velho morreria e o novo desabrocharia. O mundo velho se tratava da “idade de ouro” capitalista, período que combinou por quase três décadas, nos países ricos do Ocidente, elevadas taxas de crescimento econômico, inflação e desemprego baixos, aumento real dos salários em linha com o avanço da produtividade, diminuição da desigualdade salarial e ampla proteção social dos trabalhadores.

O novo, gestado pouco a pouco, foi tributário de reformas econômicas e políticas diversas, assim como da ascensão de uma nova lógica de gestão empresarial, podendo ser identificado como um movimento, como bem definiu o cientista social Wolfgang Streeck (2013), de reação da “classe dependente do lucro” às amarras impostas ao capitalismo no pós-guerra com o intuito de legitimá-lo socialmente diante de um cenário de concorrência de sistemas.

As transformações no campo econômico apoiaram-se em reestruturações produtivas que, sob a hegemonia de uma lógica de acumulação financeirizada, promoveram a desverticalização de empresas, o enxugamento de seus quadros profissionais e de suas hierarquias organizacionais, e a terceirização de suas atividades, formando, por vezes, cadeias globais de produção que desencadearam a desindustrialização dos

países do Ocidente, influenciadas ainda pelas práticas deliberadas de desenvolvimento industrial praticadas, primeiro, pela China, depois, por outros países da região. Com efeito, o mundo industrializado testemunhou um acelerado processo de terciarização de suas economias e, não por acaso, de precarização dos seus mercados de trabalho.<sup>1</sup>

No campo político e ideológico, o surgimento do neoliberalismo alçou ao primeiro plano a defesa do livre mercado e de suas forças competitivas, da liberdade e das capacidades empreendedoras dos indivíduos, e da propriedade privada, compreendidas como os meios adequados para a elevação do bem-estar social. Ao contrário da ideia amplamente difundida que o associa a um “Estado mínimo”, o neoliberalismo, na verdade, promove um “intervencionismo liberal”, na medida que a ação governamental assume a função de fazer avançar o predomínio da razão econômica sobre a conduta dos indivíduos e sobre diversas áreas da vida social (Harvey, 2008; Jessop, 2013; Laval, 2020; Rodrigues, 2022).

Tudo isso somado, pôs-se em xeque a institucionalidade responsável pela regulação pública do mercado de trabalho e pela proteção social ao trabalhador consagrada na “idade de ouro” do capitalismo. O predomínio da racionalidade econômica no desenho e na execução de políticas públicas e a exaltação da proteção individual diante dos riscos sociais alteraram o escopo e reduziu a abrangência das políticas de proteção social, de um modo geral, e das políticas de emprego, em particular. As sucessivas rodadas de flexibilização do arcabouço jurídico de proteção ao trabalhador, assim como o declínio do sindicalismo como instrumento de manifestação e defesa de um projeto coletivo de sociedade, têm, nas últimas décadas, posto uma parcela crescente dos trabalhadores dos países desenvolvidos ao desabrigo das políticas clássicas de proteção social.

1 Deixamos ao leitor e à leitora interessadas, indicações bibliográficas sobre o tema: Glyn *et al.* (1992); Lazonick; O’Sullivan (2000); UNCTAD (2013); Gammarano (2019); Boltanski; Chiapello (2020).

Nas periferias capitalistas, a tentativa de emulação dessas políticas de proteção ao trabalhador consagradas no capitalismo avançado do pós-guerra se defrontou com enormes obstáculos, que tolheram o seu alcance e a sua efetividade, com destaque para a enorme heterogeneidade da estrutura produtiva e o excedente estrutural de mão de obra. Atualmente, em um cenário marcado pelo desemprego estrutural, baixos salários, desigualdades imensas, informalidade generalizada e elevada rotatividade no emprego, a eficácia das políticas de emprego de inspiração neoliberal é ainda mais reduzida.

Ademais, para além da ameaça de tornar cada vez mais redundante a força de trabalho, fenômenos como a economia de plataformas, a indústria 4.0 e o teletrabalho turvaram as fronteiras entre atividade e inatividade, essenciais para a operacionalização das políticas públicas de emprego e para a regulação social do mercado de trabalho herdada do século XX. Outro fenômeno relevante foi o acelerado processo de integração das mulheres no mercado de trabalho e o questionamento da tradicional divisão sexual do trabalho doméstico. Acrescente-se o fato de a política econômica neoliberal ter produzido regimes de crescimento econômico menos dinâmicos e mais voláteis, dificultando o combate ao desemprego e à informalidade, tanto nas periferias capitalistas como no capitalismo avançado. Desse modo, a baixa eficácia das políticas de emprego contribui para a reprodução de diversas dimensões de desigualdades econômicas e sociais e é determinante para a forma como se molda um padrão de desenvolvimento econômico, que pode ser socialmente inclusivo ou excludente.

O presente dossiê recepcionou artigos que dialogaram com os temas acima tratados, a partir da mobilização de diferentes abordagens teóricas, explicitando, assim, a complexidade das questões aqui refletidas.

Elohá Cabreira Brito e Ricardo Dathein abrem o dossiê com uma importante contribuição, ao refletirem sobre a evolução recente do mercado de trabalho brasileiro a partir da ótica das desigualdades de gênero. No artigo intitulado **Desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro em contexto de mudança estrutural negativa (2012-2022)**, os autores

argumentam que um aumento do peso na economia brasileira de setores de maior produtividade e complexidade, que usam mais intensivamente mão de obra com maior nível de formalização e remuneração, não seria suficiente para dirimir o diferencial de salários existentes entre mulheres e homens. Com efeito, defendem que seriam necessárias, paralelamente, “políticas ativas para que as mulheres encontrem oportunidades nesses segmentos com maiores salários, e que a prática de desigualdade salarial com base no gênero seja alvo de sanções, que efetivamente levem a sua erradicação”. Ademais, chamam a atenção para o fato de que, por um lado, os impactos negativos provocados pela reforma trabalhista de 2017 foram mais acentuados sobre as trabalhadoras e, por outro lado, que a recuperação observada no pós-pandemia não favoreceu uma diminuição da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro.

Na sequência, Yasmin Mussalem Haddad e Margarita Olivera, autoras de **Trabalho doméstico remunerado e precariedade: uma análise da PEC das domésticas até a pandemia da Covid-19**, analisam as mudanças no perfil das trabalhadoras domésticas brasileiras, e de suas condições de trabalho, no período de 2012 a 2021. Do ponto de vista do perfil dessas trabalhadoras, as autoras destacam a prevalência de uma maioria de trabalhadoras domésticas pretas ou pardas; um envelhecimento dessas profissionais; um avanço de seus níveis de educação, ainda que se perpetue um patamar de escolaridade baixo; e um aumento significativo do percentual de trabalhadoras domésticas responsáveis por seus domicílios. No que diz respeito às condições de trabalho, o estudo evidencia que as trabalhadoras domésticas estão mais propensas à informalidade e à baixa proteção social que lhe é associada; sujeitam-se com maior frequência à subocupação; e auferem uma baixa remuneração comparativamente às demais ocupações femininas.

As autoras concluem que, “embora se percebam avanços importantes ao longo dos anos, com a PEC sendo um marco dentro a luta das trabalhadoras domésticas, na prática ainda são pouco visíveis os efeitos positivos da sua obtenção”. A pandemia da COVID-19, por sua vez, em que

pese ter colocado em primeiro plano a importância do trabalho doméstico (remunerado e não remunerado) e das políticas integrais de cuidado no Brasil, implicou numa exclusão do mercado de trabalho, assim como no agravamento das condições de trabalho, das trabalhadoras domésticas.

Thiago Brandão Peres, por sua vez, em **Empreendedorismo como política pública de geração de emprego? Interseções teóricas, históricas e políticas de um conceito neoliberal por excelência**, apresenta ao leitor uma análise crítica do empreendedorismo e questiona as amplamente alardeadas vantagens coletivas que lhes são atribuídas, como a sua suposta capacidade de promover o desenvolvimento econômico e de gerar novos empregos. O autor demonstra que, ao contrário, há uma relação diretamente proporcional entre empreendedorismo e desigualdade de renda. Conclui que o relativo consenso em torno do empreendedorismo como um fenômeno com consequências sociais essencialmente benéficas está intimamente relacionado com a ascensão do neoliberalismo e da sua defesa da responsabilização individual diante dos riscos sociais, com o que deslegitima e estimula o abandono das políticas públicas de proteção social do trabalho. Nas próprias palavras do autor, “como a caução política dessa responsabilização é mediada pela hegemonia neoliberal, sob o epíteto de empreendedor, ela faz confundir, ou melhor, faz ver e valer a necessidade de demolir tudo aquilo que é fruto de acordos coletivos (como direitos trabalhistas, por exemplo) sob o pretexto de eliminar as barreiras que dificultam a livre-iniciativa empreendedora”.

Em **Políticas contra o desemprego na agenda neoliberal: Brasil, 2015-2022**, Amilton Jose Moretto e Luiz Henrique Vieira refletem sobre o desemprego, alçado novamente ao status de problema nacional durante o período em análise, e as medidas governamentais adotadas para o seu enfrentamento no âmbito da política de emprego. Na avaliação dos autores, “as mudanças implementadas enfraqueceram a capacidade protetiva das políticas existentes, as quais ainda demandavam aprimoramentos para responder às mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, especialmente com a difusão das tecnologias de informação e comunicação”,

resultando em importante entrave para a construção, no Brasil, de um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo.

Por sua vez, Brenda Brito Neves e Marcelo Weishaupt Proni contribuem, através do artigo intitulado **Políticas para o mercado de trabalho na agenda de desenvolvimento do governo Flávio Dino**, com uma análise sobre os desafios e as complexidades enfrentadas pelo governo Flávio Dino (2015-2022), no Maranhão, diante da tarefa de implementar políticas públicas para o mercado de trabalho no âmbito de sua agenda de desenvolvimento local, em um contexto econômico e político desfavorável. Os autores concluem que “embora o governo Flávio Dino tenha se empenhado em aplicar a agenda proposta, muitas políticas foram executadas de maneira restrita”, com o que chamam a atenção para o fato de que “no contexto do mercado de trabalho no Maranhão, influenciado por condições históricas e pela persistente reprodução de um modelo subdesenvolvido, mudanças significativas exigem a implementação de políticas mais ousadas”.

De Camila Lins Rodrigues e Juliana Bacelar Araujo, o artigo **Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde no Brasil no período de 2004 a 2021** descreve como as relações de trabalho dos trabalhadores em saúde evoluíram nas últimas duas décadas, período demarcado por duas conjunturas econômicas bastante distintas: uma, delimitada pelos anos de 2004 e de 2014, caracterizou-se pelo seu dinamismo e pelo bom desempenho dos indicadores de mercado de trabalho; a outra, ao contrário, foi pontuada por uma crise econômica e social profunda, instaurada no país a partir de 2015, e que foi sucedida pelos impactos socioeconômicos adversos provocados pela pandemia da COVID-19, nos anos de 2020 e de 2021.

As autoras concluem que os profissionais dos serviços de saúde mantêm um peso significativo e crescente no mercado de trabalho brasileiro, especialmente em seu segmento formal. Chamam a atenção, nesse sentido, para o crescimento expressivo da absorção de mão de obra em saúde pelo setor privado, destacando que “pela primeira vez desde a criação do SUS, os dados sinalizam maior peso daquele no total de vínculos dos profissionais de

saúde”. Ressaltam que os profissionais do setor mantêm uma remuneração acima da média do mercado de trabalho formal em geral, ainda que apresente elevadas heterogeneidades, provocadas, por exemplo, pelo descolamento da remuneração dos médicos da do restante das categorias e pela queda da renda média dos enfermeiros de nível superior. Por fim, destacam que “as políticas de emprego e de regulação desenhadas para a força de trabalho em saúde no país têm se mostrado frágeis, e com pouca capacidade para conter o avanço da flexibilização no setor”, o que associam às próprias fragilidades do SUS, mas também ao fato dessas políticas sofrerem interferências do corporativismo de diversas profissões do setor saúde.

Em **Oportunidades de emprego e desenvolvimento na dinâmica dos micro e pequenos negócios do território Alto Oeste Potiguar**, Rodolfo Barbosa Barreto e Emanuel Márcio Nunes apresentam ao leitor uma reflexão a respeito da contribuição dos micro e pequenos negócios formais no fomento de um empreendedorismo produtivo e capacitador, capaz de estimular a geração de empregos e dinamizar economicamente o território, no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como política de emprego e desenvolvimento. Nesse sentido, constataam limitações por parte da PNDR associadas à baixa aquisição de crédito por parte dos micro e pequenos empreendedores, decorrente das elevadas taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras, de um aparato produtivo pouco capacitado e do atraso tecnológico dos empreendedores. Por outro lado, identificam um potencial empreendedor nos municípios que integram o território do Alto Oeste Potiguar, com o que avaliam a presença de um ambiente favorável para a geração de empregos e desenvolvimento, com o auxílio de políticas territoriais e regionais.





Além dos artigos supracitados, o dossiê traz a entrevista **Actualización del modelo socialista y transformaciones laborales en Cuba: desafíos y oportunidades para el desarrollo socioeconómico**, com Geydis Fundora Nevot, Professora Titular da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, de Cuba, e do Centro de Estudos de Saúde e Bem Estar Humano da Universidade de Havana, além de membro do Conselho Técnico



Assessor do Ministério do Trabalho e Segurança Social de Cuba e integrante da Secretaria Técnica do Macroprograma “Desenvolvimento Humano, Equidade e Justiça Social”. Realizada por Gina Mardones Loncomilla, a entrevista trata das transformações no mundo do trabalho de Cuba, sobretudo, após a queda do campo socialista, a crise econômica que lhe sucedeu e as reformas econômicas implementadas no bojo dessas transformações. Nesse contexto, a entrevistada reflete e problematiza ricamente sobre a maneira como os conceitos de precariedade laboral, desigualdade e vulnerabilidade se inseriram e se desenvolveram na realidade e no debate acadêmico cubanos, acentuando, especialmente, as suas particularidades e as respostas governamentais adotadas diante dos desafios postos.

Desejamos a todos(as) uma boa leitura.

██████████  
Tiago Oliveira\*  
Fernando Augusto Mansor de Mattos\*\*  
**Editores convidados**

- 
- \* Pesquisador Colaborador da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais. Doutor e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: tiagobahia@gmail.com  
 <http://lattes.cnpq.br/1306806875130785>  <https://orcid.org/0000-0002-0592-200X>
- \*\* Professor Associado da Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia. Doutor e Mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: fermatt1@hotmail.com  
 <http://lattes.cnpq.br/3271511803825471>  <https://orcid.org/0000-0002-1196-3246>

## Referências

---

- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: WMF; Martins Fontes, 2020.
- GLYN, Andrew; *et al.* The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN, Stephen; SCHOR, Juliet B. (Eds). *The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- GAMMARANO, Rosina. *The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions*. Geneva: International Labour Office, 2019.
- JESSOP, Bob. Putting neoliberalism in its time and place: a response to the debate. *Social Anthropology*, v. 21, n. 1, p. 65-74, 2013.
- LAVAL, Christian. *Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal*. São Paulo: Elefante, 2020.
- LAZONICK, William; O’SULLIVAN, Mary. Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 13-35, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1080/030851400360541>.
- RODRIGUES, João. *O neoliberalismo não é um slogan: uma história de ideias poderosas*. Lisboa: Tinta da China, 2022.
- STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Conjuntura Actual, 2013.
- UNCTAD. *Global Value chains and development: investment and value added trade in the global economy*. Geneva: UNCTAD, 2013. Available: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf). Access: Dec. 2024.

**Gina Mardones Loncomilla\***

Universidade Federal do ABC  
Santo André, São Paulo, Brasil



# Actualización del modelo socialista y transformaciones laborales en Cuba: desafíos y oportunidades para el desarrollo socioeconómico

**Recibido:** 29 feb. 2024

**Aprobado:** 03 jun. 2024

**Publicado:** 10 mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-2>

---

\* Estudiante de Doctorado en Economía Política Mundial em la Universidad Federal del ABC, con un período de prácticas en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de la Habana, financiado por la Capes-Brasil. Máster en Comunicación por la Universidad Estadual de Londrina; Licenciada en Periodismo por la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Correo electrónico: gina.mardones@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/3202670105512554>

 <https://orcid.org/0000-0002-5203-2843>

Entrevista a Geydis Fundora Nevot, Doctora en Ciencias Sociales, profesora titular de Flacso-Cuba y Centro de Estudios de Salud y Bien Estar Humano de la Universidad de la Habana. También es miembro del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, e integrante de la Secretaría Técnica del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social.

\* \* \*

**1 – Hasta hace poco tiempo, conceptos como vulnerabilidad, desigualdad, precariedad, laboral, no se oían hablar en Cuba. ¿A partir de cuando ese escenario empieza a cambiar, y a partir de cuando, entonces se empieza abordar temas como la vulnerabilidad, la desigualdad y la precariedad laboral?**

**Geydis:** Yo creo que ahí hay dos historias, la historia de la realidad, y la historia de cómo se narra la realidad. Cuba ha pasado por diferentes etapas, y hubo una etapa donde se aspiró muchísimo a un igualitarismo, donde se hicieron experimentos económicos interesantes, la mayoría de la gente estaba en el sector público, no había tanta distinción entre el sector presupuestado y el sector empresarial, había una cierta homogenización social que además se tenía como meta del proyecto y que después se ha ido criticando porque se perdía la riqueza de la heterogeneidad, claro el tema está en cómo gestionar la heterogeneidad sin provocar desigualdad, o sea sin provocar estratificación, entonces en ese período mucho más homogeneista, digamos que la forma que tenía la Ciencia de problematizar lo que estaba ocurriendo no es la misma la que tiene ahora. Y yo creo que hay un parteaguas importante, en la década de los 90 que tiene que ver con el derrumbe del campo socialista, la caída económica que tuvo el país, y por supuesto los efectos sociales que tuvo esa caída económica, pero además las

reformas económicas que se hicieron para poder responder a esa crisis donde por primera vez aparece en el panorama cubano la empresa extranjera, las empresas mixtas, que son reformas económicas que diversifican los espacios socioeconómicos, complejizan la realidad socio productiva, el tejido productivo del país y de servicios, y por supuesto eso tiene un reflejo en la esfera laboral. Ahí es donde, y esta es la parte de la historia que cuenta la Ciencia, hay centros como el Centro de Investigación Psicológica, la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, la Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, entre otros centros comienzan a problematizar el tema de la estratificación social provocadas por estas reformas económicas en la realidad cubana. Algunas personas empiezan incluso hacer estudios de pobreza que lo realizó el Instituto Social de Investigación Económica, sobre todo pobreza urbana era lo que más se estudiaba, después empezaron a estudiar pobreza rural, pero todavía era un tema con mucha resistencia, se hablaba de que no era una pobreza total porque al final, si bien eran personas que tenían pobreza económica, también disfrutaban de servicios sociales, de servicios culturales, tenían cierto nivel de integración social, entonces no se podía hablar tanto de pobreza. En esos mismos años 90 había en América Latina, primero, un discurso de la pobreza relacionada a los procesos neoliberales y sus efectos, con el recorte que iban empezar a hacer los estados en términos de políticas sociales, empieza la hiperfocalización para recortar a nivel social, entonces por eso que el estudiar la pobreza [en Cuba] entra con mucha resistencia porque se asociaba, uno, a un mal resultado, a un mal efecto de nuestro proyecto, y dos, porque quien estaba manejando esta temática era una agenda internacional que no tenía que ver con los valores y los principios cubanos, y sobre todo porque respondía a crear un estado mínimo, un estado neoliberal. Entonces hay mucha resistencia a abordar esos temas aquí, por eso veo un paralelo de la historia de la realidad con la historia de como lo cuenta la Ciencia, porque al final la historia de las ideas y de lo que ocurre tiene que ver con lo que está ocurriendo en nivel internacional. Otra cosa importante es que en ese periodo no se hablaba tanto de mercado en Cuba, porque también el mercado era una palabra que se asociaba al capitalismo, o sea, hay mercado en cualquier sociedad, pero se asociaba

fundamentalmente al capitalismo, no se hablaba ni de mercado laboral. Ya en la década de los 90, a pesar de la liberalización de los trabajadores por cuenta propia, estos trabajaban con sus familias, no podían contratar, la idea era que pudieran dar una respuesta y una solución a la crisis, pero sin crecer y fortalecerse como sector, sino agregar al modelo cubano, se le veían como mucha gente los llamó como “mal necesario”. Entonces hubo una etapa que los nuevos actores económicos no se nombraban ni siquiera como se nombran ahora, donde, sí, se producen efectos negativos en materia de justicia social, a pesar de que, se intentaba con la riqueza que el estado lograba captar de todas esas transformaciones económicas, redistribuir de alguna forma con la protección social y laboral de muchas personas que no estaban produciendo absolutamente nada. Y bueno, también se mantenían los servicios esenciales, los servicios de salud, los servicios educativos, con malas condiciones económicas, pero se mantenían, entonces era una cierta forma de redistribución, pero no se problematizaba tanto abiertamente temas de pobreza, vulnerabilidad, precariedad laboral, etc, se sabía que los estaban estudiando estos Centros que te mencioné, pero no eran resultados muy acertados, o divulgados, o socializados, o validados a nivel de agenda pública.

Luego vienen los años 2000, en la llamada *Batalla de Ideas*, hay un discurso de Fidel, en los años 2000 creo, y él habla de esa etapa de los 90 como un período que dejó profundas desigualdades y que había fracturado un poco el proyecto social cubano y que era necesario una revolución cultural para poder compensar lo que había ocurrido por esas reformas económicas, y hay todo un proceso importante de revoluciones éticas, también arrancan en ese primer momento los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y todos estos indicadores de 15 maestros por aula para ser más efectiva la educación, se desarrolla el Programa de Maestro Emergente, el Programa de Enfermero Emergente. También en los años 90 hubo una gran movilidad laboral de esos profesionales hacia sectores mejor remunerados, porque mejor pagaban, y porque efectivamente había una depauperación de las condiciones laborales de los sectores clásicos de servicio, y también, por supuesto la depreciación de los salarios, pero eso no hablaba de precariedad laboral, ni de vulnerabilidad económica, aunque evidentemente la hubo, y eso provocó esa

movilidad laboral hacia esos otros sectores. Esa descapitalización en los años 2000 es importante pues empezaron a inyectar inversión estatal en todos estos espacios para poder retomar la calidad de estos servicios. De hecho, en esos momentos Cuba se convirtió en unos de los países de mayor cobertura de educación superior porque también se crean los centros universitarios municipales para que la universidad llegue a cualquier local, está el Programa de Pago por Estudios, se crea el Programa de los Trabajadores Sociales porque también se percatan de que hay una franja que sufrió los efectos de los 90 de una manera diferenciada y que era necesario fortalecer políticas sociales para la incorporación social y laboral, no se hablaba de incorporación, se hablaba más en términos de integración de todas estas personas y por supuesto equiparar oportunidades. No se hablaba tampoco tanto de equidad, porque equidad también llega a Cuba con una visión Cepalina, de transformación productiva con equidad, que también se puso de boga en estos momentos en América Latina muy asociado a transformaciones del estado capitalista, entonces el término no era bien visto tampoco, aquí se reivindicaba la igualdad y muchas veces aplicada como igualitarismo. Eso todavía se mantiene en el imaginario de muchos actores sociales.

Entonces, después de estos momentos, que además también era de bonanza económica porque está el ALBA, o sea todo este intercambio comercial, después el Tratado de Comercio de los Pueblos, después la Operación Milagro que facilitó hacia a Cuba una buena entrada de recursos que permitió estrategias estatales, pero estrategias familiares a partir de personas que empezaron a irse de misión internacionalista, y es verdad que si bien tenían una precariedad económica en sus salarios acá, al ir de misión internacionalista luego el estado le pagaba otros montos que, pues también permitió desarrollar estrategias familiares que también tuvieron otras consecuencias sociales, hay psicólogos que estudian las consecuencias para los niños y adolescentes de los padres que se fueron en misión internacionalista. O sea, va haber bonanza económica y también va haber otro tipo de vulnerabilidad, entonces hay una cadena de efectos sociales que a todo tiempo están acompañando estas reformas y por eso creo que es importante ver el plano nacional, un plano territorial, pero también un plano

familiar, un plano personal, pues mirando todas esas escalas puede haber distintas lecturas de la precariedad laboral y de la vulnerabilidad y todo esto.

**2 – Recién mencionabas que esos conceptos son muy debatidos dentro de un contexto de economías capitalistas desde hace algunos años, sobre todo en los países subdesarrollados. Y hay una tendencia, de hacer comparaciones equivocadas y reduccionistas del caso cubano con la realidad de esos países. ¿Como diferenciar los contextos en que esos fenómenos como la precariedad laboral, la desigualdad y la vulnerabilidad se manifiestan?**

**Geydis:** Bueno yo creo que es una perspectiva muy interesante y compleja de abordar. Yo por mi parte empecé acercarme a eso porque desde Flacso estudiamos los temas de modelos de desarrollo, teorías sobre desarrollo, paradigmas sobre desarrollo y nos toca analizar un poco las personas que han sido críticas con la forma en la que se ha realizado los modelos de desarrollo en América Latina, con las formas en la que se narran el desarrollo en América Latina, entonces como lo ha abordado la Cepal, como lo ha abordado el Banco Mundial, como lo ha abordado la OEA, pero luego como lo abordó la Teoría de la Dependencia, o como lo han abordado también personas que hablan desde la emancipación múltiple, o las personas que hablan de desarrollo escala humana, o sea, hay diferentes miradas de América Latina, pero el punto está en que, evidentemente, Cuba, más allá de su proyecto, está en un proceso de transición, o sea un socialismo en fase de transición y eso implica evidentemente que, hay parte de la realidad capitalista cubana y hay parte de otro tipo de realidad donde se apuesta más por la socialización de medios, de poder, propiedad, tiempo, etc. Y, en este sentido lo que siempre se ha discutido es que tanto los fenómenos como vulnerabilidad, pobreza, precariedad laboral, que automáticamente en esas otras realidades te colocan en los márgenes, en franjas excluidas, acá en Cuba tiene la paradoja que puede ser personas super integradas socialmente, incluso con cargos políticos a nivel local, pero pueden tener vulnerabilidad



económica y pueden tener precariedad laboral. Entonces yo creo que en otros lugares estratificar la población para estudiarla puede ser un poco más fácil que hacerlo en Cuba, porque en otros lugares, muchas veces te vas a encontrar que cuando estratificas, la escasez de recursos económicos, o la escasez de recursos culturales en sentido de competencias culturales acumuladas va coincidir, incluso la escasez de propiedades, escasez de ingreso, mal trabajo puede coincidir, y en el caso cubano no. En el caso cubano, en psicología, la Dra. Patricia Ares, estuvo estudiando el tema de recursos familiares, pero analizando cuatro tipos de familia: familia de alto capital económico – alto capital cultural, bajo capital económico – bajo capital cultural, lo clásico que te puedes encontrar en América Latina, pero luego habían dos tipos más, que eran familias de alto capital económico – bajo capital cultural, y alto capital cultural-bajo capital económico, que eran como dos tipologías muy clásicas y las más extendidas en Cuba. Entonces lo que te puedes encontrar son personas que pueden tener un acumulado de títulos universitarios, incluso con experiencias internacionales, pueden tener capital acumulado en arte, manejan lenguas, son doctores, incluso pueden dirigir hospitales, pero luego tienen ingresos muy bajos respecto a los cálculos de cobertura de la canasta básica. Pueden estar super integrados políticamente, pueden también tener una gran integración social, una gran red social, o sea, son fuertes en capital social y capital cultural, y tienen muy bajo capital económico y son dueños de su vivienda. Incluso hay veces que pueden tener hasta tierras heredadas de su familia y sin embargo su capital económico es muy bajo. Entonces ese prototipo te desdibuja la metodología que muchas veces se utiliza en América Latina a la hora de estudiar estratificación social. En Cuba es una problemática, porque entonces luego te ves a la hora de pensarte las políticas sociales para cómo atender esa vulnerabilidad, te vas a encontrar con todo eso. Claro, que sí hay una franja donde coincide el bajo nivel de escolaridad, muchas veces son dueños de sus viviendas, aunque son viviendas precarias, pero son dueños de su vivienda, tiene cubiertos los servicios básicos, tienen cubiertos los servicios educativos, los servicios de salud, los servicios culturales comunitarios, servicios sociales, pero realizan trabajo informal o están mucho más ocupados en trabajos no remunerados y

no reconocidos, y entonces es sí una franja que tiene vulnerabilidad múltiple por problemas de vivienda, por problemas de activos, o sea, pueden tener cubierta el acceso al agua pero a lo mejor cocinan con leña, ese tipo de cosa. Sí, hay una franja que está así y podría coincidir un poco más con lo que ocurre en América Latina, y las políticas sociales tendentes podrían coincidir más con las referencias de América Latina.

En esa historia quería también colocar el tema de la actualización del modelo económico como parteaguas importante, porque una serie de factores de bienestar que estaban colectivizados, que estaban estatalizados, que estaban comunitarizados, pasan a familiarizarse, o privatizarse, o mercantilizarse y estamos hablando desde la recreación hasta bienes elementales, o a veces están mercantilizados pero protegidos porque están con precios subsidiados. Y al liberalizarse parte del mercado de los productos agrícolas y otros, evidentemente son cambios que empiezan a realizarse con la actualización del modelo.

**3 – Y uno de esos cambios tiene que ver con la diversificación de actores económicos, sobre todo privados, los más recientes son las Micro y Pequeñas Empresas (Mipymes). Estos nuevos actores no solo representan una estructura para el desarrollo económico, sino también impactan lo social en la medida que crean un nuevo mercado laboral con nuevas oportunidades de empleo, pero también pueden ampliar algunas brechas, como diferencias salariales, problemas con derechos laborales, ¿etc... como analizas la expansión de estos nuevos actores privados dentro del proyecto socialista?**

**Geydis:** Ahí te iba comentar dos cosas, una, que entre el 2010 y el 2012, o sea en 2010 el estado cubano aprueba un conjunto de medidas, el 2010, 2011, 2012. Yo hice una tesis de maestría, y el esquema metodológico que yo propuse era no acercarme de manera sesgada como investigadora, me interesaba saber que contribuciones al desarrollo podían aportar el trabajo por cuenta propia, en ese tiempo todavía no se hablaba de Mipymes, e yo

intenté en dividirlos en dimensión social, cuáles son los elementos coherentes con lo que quiere el modelo de desarrollo cubano, cuáles son los elementos disidentes o incoherentes con lo que quiere el modelo de desarrollo cubano, que le aporta y que le resta en materia económica, en materia socio psicológica, en materia cultural, en materia de desarrollo territorial, en materia política, con todas esas cosas. Y bueno, lo realicé en La Habana, y entrevisté a funcionarios de las oficinas de trabajo para ver sus percepciones, también entrevistas a expertos, y sobre todo entrevistando 40 y tantos cuentapropistas de diferentes ramas, desde personas que rentan, taxistas, personas de producción y elaboración de alimentos, de sastrería, en fin, de todo, y ahí es interesante porque dentro de la experiencia académica una persona me dijo, ¿entonces estás a favor o estás en contra? Ella quería que hubiese un posicionamiento porque se mantiene esto de automáticamente juzgar, y yo creo que ahí hay dos discursos que siempre andan en cuerda floja como se estuviéramos en el circo, que es el discurso de que son muy pro a estos nuevos actores económicos porque al final si hace falta heterogeneidad, y hace falta mover, porque una de las cosas que a mí salió era que efectivamente, sí, había aumentado y se había modificado la oferta de bienes y servicios, pero al contrario de lo que pasa en otros países la competitividad no ha hecho bajar los precios. Yo lo entiendo porque al final estos actores tienen un capital inicial y te das cuenta de que emprenden, pero al final como tienen cubierto su educación, su salud, se pueden dar el lujo de no ser competitivos. Entonces una de las cosas que había dado en la investigación y que ahora también se refleja, es que esos actores pluralizan la oferta, pero, hasta ahora con precios super elevados, ahora te encuentras productos que paradójicamente a veces pueden ser más saludables porque hay emprendimientos importando cosas de México, EUA, pero también han proliferado emprendimientos que aprovechan los productos locales, que crean comida natural, que eso no te lo encontrabas.

En materia laboral, también yo creo que hay, sí, una diversificación de las ofertas laborales que a veces hace falta, y también como yo trabajo con personas en situación de vulnerabilidad, también me he encontrado personas que han logrado emprender, que antes del marco lo tenían que hacer de

manera informal, vamos a decir que ha abierto ese espacio para verle la cara positiva. La cara negativa es que efectivamente, según lo que hemos tenido en nuestros estudios, y también hicimos una vez una análisis de escenarios, eso lo hicimos en 2020, un análisis de escenarios de políticas y sus efectos en las brechas que afectaban fundamentalmente mujeres negras, mujeres rurales y mujeres migrantes, y el tema laboral surgió con mucha fuerza, y como estas nuevas políticas en tanto al ser neutrales, tenían sus puntos ciegos, se convertían en políticas que desfavorecen, porque evidentemente donde hay brechas acumuladas no puedes actuar con neutralidad, y estás omitiendo de que hay un grupo de mujeres, en este caso esos tipos, que por una perspectiva interseccional no iban poder aprovechar la oportunidad que abría esta política efectivamente, porque lo que han dado todos los estudios es que son mujeres que suelen tener menos activos para emprender, menos tiempo porque muchas veces son jefas de hogares y recae sobre ellas todo el trabajo doméstico, y también menos poder, porque muchas veces están en relaciones asimétricas, con un esposo que las mantiene, que las violenta, o sea nos encontramos con todas esas situaciones. Entonces, la política va tener ahí sus puntos ciegos.

Entonces ya a partir de 2010 estos conceptos cogen fuerza, pero cogen muchísima fuerza con el tema de la actualización y de los lineamientos porque por primera vez se subraya más en El Agenda País los temas de equidad, de hecho, se llegan a identificar como un eje estratégico de desarrollo humano, la equidad y la justicia social, en tanto en un área que había que visibilizar y que había que trabajar. Entonces ya empezamos a dialogar más con este tipo de concepto, a colocarlos más sobre la agenda, ahora se está construyendo el índice de pobreza multidimensional, porque ya, evidentemente, se puso de relieve cómo la escasez o la carencia de activos está afectando a personas donde muchas veces coinciden la escasez de combustible para cocinar o una condición directa al agua, etc.

Otro parteaguas importante fue la pandemia de la Covid-19, que a pesar que el país desarrolló políticas de protección laboral y salarial, hay un grupo, es el grupo que realizaba trabajo informal. Luego también se abrió un fondo de asistencia social para personas que no estaban trabajando y de

hecho se incrementaron muchísimo las ayudas, las cantidades de personas beneficiarias, pero igual era un fondo insuficiente, y luego como parte de la estratégica económica para la salida de la situación que dejó la Covid-19, se hizo el Ordenamiento Monetario y Cambiario, también para darle continuidad a la actualización del modelo económico cubano, pero, sí, trae todos estos efectos sociales, y como ya está más legitimado poder hablar y discutir esos temas, por eso también vino el Programa de Trabajo Digno a nivel nacional...

#### **4 – Eso le iba a preguntar... El gobierno ha lanzado recientemente un Proyecto de Trabajo Digno y Empleo de Calidad como una estrategia de desarrollo económico y social ¿De qué se trata el Proyecto de Trabajo digno?**

**Geydis:** En el 2021, el país hace esta convocatoria como una forma de gestión de gobierno innovadora para acabar de materializar lo que se había planteado en el 2015 con la Primera Conferencia del Partido y con los temas de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Ya habían pasado unos cuantos años, todo quedaba en materia de principios, en grandes orientaciones, pero no se acababa de aterrizar y de convertirse en instrumento de gestión gubernamental, que seguía el sectorialismo, seguía el verticalismo, entonces como buscábamos un mecanismo de gestión que moviera eso y que además apuntara a problemas que estaban siendo invisibilizados hasta el momento, ahí nace la idea de un Programa de Trabajo Digno. Se nombran en la agenda pública áreas que no se tomaban en cuenta como la del trabajo no remunerado que incluye los temas de trabajo informal, apuntando a los temas de seguridad social más explícitamente para ampliar cobertura, problematizar no solamente la insuficiencia de las pensiones si no también sectores sociales que estaban quedando a margen de la seguridad social, o de la seguridad social precaria, y los temas de empleo de calidad porque también se problematiza que, a pesar de que nuestras tasas de desempleo son bajas, no significa que sean empleos de calidad con indicadores formales de vacaciones, tiempo de

descanso, tener contrato, estar sindicalizado, tener un salario fijo, no haber diferencias salariales entre hombres y mujeres. Hay una serie de reformas que empiezan a colocarse sobre la mesa y hoy en día, vemos que se realizan las ferias municipales de empleo para poder acercar el empleo a las personas, empiezan los primeros intentos de articular el país y verlo como una realidad no seccionada, no dividida en sectores público x privado, sino que el estado tiene que ocuparse de toda esas realidades que por muy plurales que sean, tiene que lidiar con todos esos espacios socioeconómicos que van a tener diferentes condiciones laborales, etc. Evidentemente, puede ser que el sector privado encuentre ingresos muy altos, pero la protección laboral muchas veces está escasísima.

Entonces, por ejemplo, para hablarte también de como logramos, estaban los documentos pero había todavía resistencia a trabajar con ellos, pero empezamos a demostrar, por ejemplo, que el Censo de Población y Vivienda de 2012, que son las últimas estadísticas más oficiales que tenemos con diferencia por color de la piel, se evidenciaba la sus representación de personas negras y mulatas, en Cuba se utiliza esa categoría oficialmente, en los espacios socioeconómicos que habían tenido más éxito de ingresos, que eran más atractivos para la sociedad, dígase empresa extranjera y empresa mista, y que incluso en el sector privado, los campesinos estaban sus representados en cuanto personas usufructuarias de tierras, o sea estaban sobre representados en el sector público que muchas veces tenía peores salarios aunque mejores condiciones en el resto de las cosas, pero con peores ingresos, y además como empleados de los propietarios usufructuarios de tierras. Si tú vas al campo y caminas, vas a ver muchas personas mulatas y negras que son las que están tocando la tierra directamente. Entonces colocamos esas estadísticas sobre la mesa para que el tema de la precariedad laboral, de la desigualdad laboral, estuviera no solamente en el Programa de Trabajo Digno si no también el Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial.

**5 – En ese sentido... Tu trabajo hace un enfoque a la desigualdad laboral, evidenciando la relación de causalidad que tiene con la vulnerabilidad económica, y aunque esa desigualdad laboral tenga dimensiones múltiples como bien lo has explicado, me parece que, sobre todo por la contribución de los estudios interseccionales, de manera muy general las principales brechas aún persisten entre raza, género y origen. ¿Es posible decir que, de manera general, esa sería la cara de la desigualdad laboral en Cuba? ¿De qué manera caracterizarías la desigualdad laboral en Cuba?**

**Geydis:** Yo creo que hay un primer elemento, y ya para ponerlo en consonancia con cómo se piensa nuestro modelo a nivel teórico, si tú me preguntas cual sería nuestra utopía o nuestra meta, sería evidentemente una sociedad de personas libres, eso implicaría una real socialización de la propiedad, que la gente de verdad creyera que la propiedad social es suya y a la misma vez del colectivo, y que tomara decisiones sobre esa propiedad social, evidentemente eso implicaría socialización del trabajo, del poder, etc, y eso implicaría que no hubiese discriminación de género, orientación sexual, color de la piel en esos procesos de socialización de propiedad, de oportunidad etc. Mira, la respuesta es compleja porque podemos mirarlo desde los grupos sociales, desde los espacios socioeconómicos, mirarlo al interior de una propia empresa, entonces yo creo que hay una primera cosa que está relacionada con temas de activos, ¿quiénes disponen de activos para emprender? Hay una actividad muy clara que fue la que cogió con mucha fuerza y de la que más ingresos genera que es la actividad rentista, y cuando la Revolución hizo la reforma urbana, a las personas se les dijo: bueno son propietarios del espacio donde están habitando. Como las personas negras y mulatas estaban habitando en espacio más precarios en la ciudadela, y las personas blancas habitaban en mejor espacio, ya había una desigualdad tan estructurada que a la hora de habilitar la posibilidad de desarrollar un negocio rentista evidentemente afecta más a las personas negras y mulatas automáticamente, a las personas que venían de una tradición empobrecida. Entonces, yo creo que las desigualdades de medios de producción, porque también el tema está

en que muchas veces la propiedad social, o sea teóricamente, todos los cubanos seríamos propietarios, pero ¿quién ejerce la propiedad? O sea, nominalmente, sí, pero quienes realmente toman decisiones sobre esas propiedades, con quién cuentan para utilizar, mover, cambiar, invertir en esa propiedad, entonces por eso que uno se va a los medios individuales, a los medios familiares para problematizar quienes pueden emprender y quienes no, entonces creo que ahí, la desigualdad de medios que además afecta más a mujeres, afecta más a personas negras y mulatas, afecta mucho más a las personas jóvenes, sobre todo aquellos que no han heredado, afecta a personas rurales, igual que también afecta más a las personas con discapacidad. Entonces sí, hay un grupo claro que podemos focalizar ahí a la hora de entender la desigualdad de medios que muchas veces es el punto de partida para tener emprendimiento propio aprovechando esta política de diversificación de actores económicos. Luego, vamos a tener los temas de acceso, que es otra desigualdad importante que hoy la está marcando las trayectorias educativas, el acceso a la información, las redes sociales, de quién tu eres hijos, desgraciadamente también ocurren actos de corrupción con personas que pagan por acceder a mejores empleos. Entonces, yo creo que sí hay desigualdades de acceso significativas y que van a ser diferentes según el espacio socioeconómico, según el tipo de sector, pero mira, por ejemplo, para mí hay dos sectores que tienen cierto éxito en condiciones laborales buenas, el sector de las comunicaciones y el sector biotecnológico, que ahí te vas a encontrar bastantes mujeres y bastante gente negra y mulata, pero no es la regla. Entonces, la desigualdad de acceso, existe a pesar de que hay muchas oportunidades para disminuir esa desigualdad de acceso. Hoy en día hay incluso mecanismos para poder denunciar discriminación laboral en acceso al empleo, el Programa Contra el Racismo y la Discriminación Racial, la reforma del Código Penal, se penaliza de manera más fuerte la discriminación en el ámbito laboral, además se crea un protocolo contra la discriminación, la violencia, etc, en ámbito laboral, o sea han incrementado los mecanismos jurídicos para que no ocurra eso en el acceso o en la trayectoria laboral que yo creo que ahí va haber otro tipo de desigualdad, o sea, quien asciende o no en un mismo espacio laboral, quien



mejora su rendimiento o no, ahí también va haber una desigualdad en términos de trayectoria. Otras desigualdades se refieren a condiciones laborales, o sea los tiempos de descanso, los tiempos de vacaciones, las condiciones de salud e higiene del trabajo en sector privado y en el sector estatal hay una gran diferencia, y ahí yo siempre discuto porque una de las críticas que hace Cuba al sistema capitalista es que, es un sistema que se autodestruye, porque destruye la naturaleza y destruye el ser humano, entonces habría que ver cómo, como estado en el marco del proyecto socialista cubano protegemos los trabajadores para que no sean destruidos como fuerza laboral que es uno de los principios que nos hacen anticapitalistas.

**6 – Si, claro, en este sentido mucho también se ha hablado en responsabilidad social empresarial, sobre todo con la profusión de los actores privados, y que es una expresión típicamente occidental, capitalista, utilizada para denotar el comprometimiento que una empresa debe de tener con el capital humano y natural ¿Es posible hablar de una responsabilidad social empresarial en el contexto del socialismo cubano?**

**Geydis:** Mira, de hecho, cuando tu participas del Encuentro de Paradigmas Emancipatorios, tú vas a ver que ellos te van hablar de economía popular y solidaria, está en contra el término economía social que es del capitalismo, porque al final disfraza la extracción de plus-valía, como la gente que antes explotaba un ser humano, mataba un indígena, o mataba un esclavo y después iba a la iglesia y pagaba un diezmo, y Dios le quitaba el pecado, ¿no? Entonces hay una lógica similar, o sea la responsabilidad social empresarial destruye la naturaleza, destruye esa fuerza trabajadora pero después paga el diezmo con alguna acción de responsabilidad ambiental y con alguna acción de responsabilidad social que compense. Y luego, la forma como te lo narra el mundo te lo narra como salvadores, y premian incluso esa responsabilidad social, sin problematizar lo otro. Yo creo que ahí, hace falta

la transparencia en las relaciones, mucha cultura política y mucha cultura económica para que las personas, como se dice coloquialmente *agarren el toro por los cuernos*, o sea, que bueno que reconozca parte de mi derecho, que al menos es un derecho de reparación, no es una donación, es un derecho de reparación, con la responsabilidad social empresarial repara una parte de lo que estás destruyendo. Entonces, por otra parte, no significa que todos los emprendimientos que hacen esas acciones de responsabilidad social empresarial están destruyendo, porque abordarlo demasiado genérico implicaría volver a caer en el homogeneismo y, por ejemplo, una cooperativa que esté produciendo, donde todo el mundo es cooperativista y todo el mundo esté trabajando en la tierra, y tiene acciones de responsabilidad social, en tanto una parte de su producción la envía a los círculos infantiles, a las casas de abuelos, no están explotando nadie, en última instancia están explotando la tierra, que se lo hacen de manera sostenible y siembran, en este caso no están autodestruyendo personas, y sí, están haciendo acciones de responsabilidad social, que se le podría llamar de otra manera. Pero también podría ser que esa cooperativa, en vez de solamente donación de alimentos, involucren a esos abuelitos y niños y niñas en crear sus propios proyectos, sus propios jardines, o sea, y ahí implica una perspectiva diferente mucho más emancipadora y no tan asistencialista, pues cambia las cosas. Todo eso existe, por eso es que no quiero meter en el mismo saco, y demonizar de la misma manera a toda persona que tenga este tipo acción. Aquí hay que hacer una salvedad porque evidentemente, hay emprendimientos y emprendimientos, lo que estoy problematizando es una empresa que crea malas condiciones laborales para sus trabajadores, que además les saca una plus-valía brutal respecto a los ingresos que les paga y a el trabajo que les exige, y luego entonces al final de año le paga un mes trece y reparte almuerzo un día en el año, estamos hablando de eso. Y esos son los tipos de actos que a mí me gusta más problematizar, pero siempre reconociendo que puede haber diversidad. En este caso, por ejemplo, los que aprueban el tema de la economía popular y solidaria, hablan efectivamente que la transición socialista, sí, requiere de diversificar formas de gestión económica y, sí, requiere formas de acceder la propiedad, que son válidos los negocios

familiares, que son válidos que la gente se asocie en comunidades para desarrollar un huerto, o para gestionar una cooperativa de servicios a nivel comunitario o intercambio de fondos y de tiempos, o sea, hay miles de cosas que se pueden hacer y que reivindica la economía popular, que, sí, implica en una verdadera socialización de medios, socialización del trabajo, socialización de los tiempos, socialización de las decisiones, y que crea y produce un sujeto diferente. Y yo siento que en todo este proceso de diversificación económica son los actores que políticamente podrían ser mucho más coherente con el modelo cubano y son los que menos espacio han tenido. Parece más utópico, a veces suena como más lejano, pero hay muchos que están luchando y hablan de formas de gestión cooperadas, y que han inventado mil formas de asociarse y muchas veces son los que menos apoyo reciben de la cooperación internacional, son los que menos apoyo reciben de las estrategias de desarrollo municipal, porque muchas veces los ven inviables, no los ven factibles económicamente, empiezan aplicarse todos estos criterios económicos que muchas veces lo bajan de la lista de prioridades. Entonces, ahí yo creo que en marco de esa diversificación, sí es importante, sí vamos a ser coherente con nuestro modelo de desarrollo y pluralizar y diversificar la estructura social cubana, yo sí creo que hay que apostar un poco menos por el “privado por el privado”, y apostar más por un sector cooperativo real, con todo lo que implica las cooperativas de viviendas social, las cooperativas comunitarias, las cooperativas escolares, o sea ese fomento de valores que implica formar un sujeto productivo, que toma decisiones, que colectiviza de forma voluntaria, de forma consciente, yo creo que ahí tenemos trabajo por hacer, y que además sentaría las bases para tener experiencias laborales y apropiarte de lo que es el trabajo de manera completamente diferente, una manera liberadora...

## **7 – O sea, el desafío de un desarrollo socioeconómico en Cuba a partir del desarrollo laboral está en el carácter emancipatorio del trabajo...**

**Geydis:** Exactamente. Se suponía que había una utopía de que tu

disfrutara tanto del trabajo y estuviera tan integrado a tu vida, y formara parte de tu vida de forma tal que te realizara en él y que no estuviera esperando que llegara el viernes, y maldiciendo que llegara el lunes, como se fuera un castigo que tenemos que hacer diariamente.

**Elohá Cabreira Brito\***

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Brasília, Distrito Federal, Brasil

**Ricardo Dathein\*\***

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil



# Desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro em contexto de mudança estrutural negativa (2012-2022)

**Recebido em:** 03 out. 2023



**Aprovado em:** 13 dez. 2024

**Publicado em:** 10 mar. 2024



**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-3>

---

\* Pesquisadora Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional. Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestre Economia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá. E-mail: [eloha.cabreira@gmail.com](mailto:eloha.cabreira@gmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/4122834013206659>  <https://orcid.org/0000-0002-7275-7657>

\*\* Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas; Mestre em Economia e graduada em Ciências Econômicas e em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [ricardo.dathein@ufrgs.br](mailto:ricardo.dathein@ufrgs.br)

 <http://lattes.cnpq.br/3376455208553048>  <https://orcid.org/0000-0002-7301-2788>

## Resumo

---

Este artigo analisa a desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, destacando o papel da estrutura produtiva e ocupacional, do fortalecimento do neoliberalismo e da reforma trabalhista de 2017 sobre essa desigualdade. Os principais resultados indicam que uma mudança estrutural positiva da economia não seria suficiente para a redução da desigualdade de gêneros no mercado de trabalho, uma vez que essa disparidade foi observada em todos os segmentos produtivos analisados. Além disso, o estudo destaca que os efeitos adversos da reforma trabalhista e da mudança estrutural negativa (desindustrialização) na economia brasileira impactaram de forma mais intensa sobre a população feminina no Brasil. Por fim, o fortalecimento do neoliberalismo aumenta, ainda mais, os desafios para a implementação de políticas públicas necessárias à redução da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro.

**Palavras-chave:** Mercado de Trabalho. Desigualdade de Gênero. Neoliberalismo. Estrutura Produtiva. Reforma Trabalhista Brasileira.

---

**Elohá Cabreira Brito\***

*Institute of Applied Economic Research  
Brasília, Federal District, Brazil*

**Ricardo Dathein\*\***

*Federal University of Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil*



## ***Gender inequality in the Brazilian labor market in a context of negative structural changes (2012-2022)***

**Received:** 03<sup>st</sup> Oct. 2023

**Approved:** 13<sup>th</sup> Dec. 2023

**Published:** 10<sup>th</sup> March 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-3>

- 
- \* *Researcher Fellow at the Institute of Applied Economic Research, Brazil, Research Program for National Development. PhD in Economics from the Federal University of Rio Grande do Sul; MSc and BSc in Economics from the State University of Maringá. E-mail: eloha.cabreira@gmail.com*  
 <http://lattes.cnpq.br/4122834013206659>  <https://orcid.org/0000-0002-7275-7657>
- \*\* *Full Professor at the Federal University of Rio Grande do Sul, Faculty of Economics. PhD in Economics from the State University of Campinas; MSc in Economics and BSc in Economics and in Civil Engineering from the Federal University of Rio Grande do Sul. E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br*  
 <http://lattes.cnpq.br/3376455208553048>  <https://orcid.org/0000-0002-7301-2788>

## Abstract

---

*This article analyzes gender inequality in the Brazilian labor market, emphasizing the role of the productive and occupational structure, the impact of the strengthening of neoliberalism and the 2017 labor reform on this inequality. The main results indicate that a positive structural change in the economy would not be sufficient to reduce gender inequality in the labor market, as this disparity was observed in all analyzed productive segments. Furthermore, the study highlights that the adverse effects of labor reform and negative structural change (deindustrialization) in the Brazilian economy had a more pronounced impact on the female population. Finally, the strengthening of neoliberalism further amplifies the challenges for implementing necessary public policies to reduce gender inequality in the Brazilian labor market.*

**Keywords:** Labor Market. Gender Inequality. Neoliberalism. Productive Structure. Brazilian Labor Reform.

---



## 1. Introdução

Quando a eficiência é igual, mas o salário é desigual, a única explicação que se pode dar é o costume, e este, fundado em preconceito, ou na presente estrutura da sociedade, a qual, por fazer de cada mulher (socialmente falando) um apêndice do homem, possibilita aos homens apossar-se sistematicamente da parte do leão em tudo o que pertence aos dois (Mill, 1996, p. 452).

Desde a década de 1980, a economia brasileira vem passando por processo de mudança estrutural negativa<sup>1</sup> (caracterizada pela desindustrialização precoce), que afeta negativamente o mercado de trabalho ao reduzir expressivamente as oportunidades disponíveis nesse mercado, impactando negativamente sobre a estrutura ocupacional, e inclusive sobre a estrutura de classes da economia brasileira (Magalhães *et al.*, 2023). Além disso, em 2016, o contexto de crise política e econômica que culminou com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, possibilitou a aprovação da Lei 13.467 de 13 de julho de 2017, que alterou a legislação trabalhista a fim de reduzir a informalidade no mercado de trabalho. Essa reforma, seguindo uma tendência internacional de flexibilização (do receituário neoliberal), entre outras medidas, legalizou o emprego intermitente e reduziu a proteção legal dos trabalhadores, tudo em nome da modernização (Carvalho, 2017a; Reis; Meirelles, 2019; Brito; Conceição, 2023).

Assim, o mercado de trabalho brasileiro enfrenta diversos desafios decorrentes da (o): (i) desindustrialização precoce; (ii) progresso técnico, que amplia a automação de diversas ocupações (a exemplo do emprego de

---

1 Redução da participação relativa na estrutura produtiva e ocupacional de atividades com maior produtividade, tecnologia, dinamismo e capacidade inovativa (Ocampo, 2005). Tais atividades além de normalmente serem produtoras de maior valor agregado, estão associadas à geração de emprego com maior nível salarial.

maquinaria na agropecuária); (iii) ampliação da economia de plataforma e seus impactos sobre setores “tradicionais” da economia (como o fechamento de lojas físicas, com demissão em massa, substituídas por lojas virtuais ou *e-commerce*); (iv) precarização do trabalho em uma economia com elevada parcela de informalidade; (v) difusão da visão de mundo neoliberal (“sujeito neoliberal”) e seu impacto para a elaboração de políticas públicas que detenham a deterioração das relações de trabalho na economia brasileira etc. (Dardot; Laval, 2016; Oit, 2021; IBGE, 2023a; Cerqueira, 2023; Magalhães *et al.*, 2023).

Entretanto, associado aos novos desafios impostos pelo progresso técnico e evolução do arcabouço institucional (marcado pelo fortalecimento do neoliberalismo) há problemas estruturais históricos do mercado de trabalho brasileiro, como a desigualdade de cor e gênero, que tendem ser agravados no contexto atual. Esses problemas não podem ser negligenciados pelos formuladores de políticas, a fim de não ampliar, ainda mais, as desigualdades existentes.

Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é analisar as mudanças recentes na desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, tendo em vista a reforma trabalhista de 2017, a pandemia Covid-19 e a evolução da estrutura produtiva brasileira no período, apontando os desafios para as políticas relacionadas ao mercado de trabalho. Para tanto, utilizou-se os microdados da PNAD Contínua nos anos 2012, 2016, 2019 e 2022. Assim, além de captar a evolução de indicadores selecionados do mercado de trabalho brasileiro, sob a perspectiva de gênero, nos últimos dez anos (2012-2022), é possível analisar o efeito da reforma trabalhista (2016-2019) e da Covid-19 (2019-2022) sobre essa evolução, bem como destacar o papel da estrutura produtiva na redução (ou continuidade) dessa desigualdade.

Isso posto, o artigo encontra-se estruturado em cinco seções, incluindo essa introdução e as considerações finais. A segunda seção apresenta uma breve revisão de literatura sobre precarização (tendência do sistema capitalista) e gênero. A terceira apresenta a metodologia da construção da base de dados. A quarta analisa dados selecionados sobre o mercado de trabalho brasileiro, no período 2012-2022, com foco nas mudanças recentes

sob a perspectiva de gênero.

## 2. A evolução do capitalismo, precarização e gênero

Na teoria econômica neoclássica,<sup>2</sup> as desigualdades salariais entre os indivíduos eram explicadas pela produtividade marginal de seu trabalho, de forma que a cor, etnia ou gênero não exerciam influência sobre os rendimentos do trabalho. A partir desse arcabouço teórico Schultz (1961) e Becker (1964) elaboraram a teoria do capital humano, que explica as desigualdades salariais a partir da educação (Santos, 2008). Essa teoria aponta uma relação direta entre os investimentos (deliberados dos indivíduos) em capital humano – destacadamente os investimentos em educação e treinamento –, a produtividade (vantagens sociais desses investimentos) e os rendimentos do trabalho (vantagens individuais).

Contudo, a teoria do capital humano, embora relevante, não é suficiente para explicar as desigualdades salariais entre os gêneros (Gandra, 2005). Isso pode ser evidenciado tanto por estudos empíricos, a exemplo de Barbosa Filho e Pessôa (2009)<sup>3</sup> e Montenegro e Patrinos (2014)<sup>4</sup> – que mostram que o nível educacional dos indivíduos não consiste no único fator explicativo para os diferenciais de salário entre os gêneros – quanto, como

---

2 Para uma análise da desigualdade de gênero a partir de uma abordagem de economistas feministas ver Teixeira (2008). Para análises com enfoque sociológico sobre essa desigualdade, ver Santos (2008) e Paschoalino, Plassa e Santos (2017).

3 Esse estudo revelou que, em 1990, a educação explicava de 30% a 50% da desigualdade de renda no país. Apesar de ser um dos principais fatores explicativos, não é um o único. Os autores apontam que os demais estão associados à experiência (5%), à segmentação (setor de atividade, 5% a 15%; informalidade, 1% e região, de 2 a 5%) e à discriminação do mercado de trabalho (gênero, 5%, e cor, 2%).

4 Os autores estimam a taxa média de retorno de anos adicionais de estudo e de níveis de escolaridade de 139 países no período 1970-2013, para três grupos de interesse (média total, homens e mulheres). Entre os resultados desse estudo, destaca-se que, em geral, as mulheres brasileiras apresentaram taxa média de retorno por níveis de escolaridade inferior à dos homens.

aponta Gandra (2005), pela existência de discriminação e segmentação dos mercados.

Portanto, duas teorias destacam-se ao apresentar uma abordagem crítica à teoria do capital humano apontando a relevância de outros fatores, além da educação, como determinantes dos diferenciais de salário dos indivíduos, a teoria do mercado segmentado ou dual e a teoria da discriminação (Araujo; Brito; Silva, 2020).

A teoria do mercado segmentado descreve o mercado de trabalho composto por diferentes segmentos não competitivos entre si; o que determina o segmento em que o trabalhador será alocado e, conseqüentemente, sua remuneração, são suas características pessoais (como: raça, sexo, escolaridade e experiência). A alocação inicial do trabalhador determina a evolução das suas características pessoais, suas inserções futuras no mercado e, possivelmente, de seus descendentes (Souza, 1978).

Já a teoria da discriminação, destaca a dificuldade de acesso ou acesso em condições desvantajosas a vagas de trabalho, níveis de remuneração e a obtenção de capital humano em razão de características pessoais (como gênero e cor) que não afetam o desempenho dos trabalhadores (Loureiro, 2003).

Essas teorias apontam o papel determinante de fatores como gênero e cor no acesso as oportunidades disponíveis no mercado de trabalho. Ressalta-se que a discriminação de gênero, ao implicar condições desvantajosas de inserção das mulheres no mercado de trabalho, em relação a oportunidades e rendimento, aumentam a suscetibilidade à pobreza dos indivíduos do sexo feminino, bem como a intensidade dessa pobreza nesse gênero (Arriagada, 2005; Dieese, 2001; Melo, 2005; Carvalho, 2017b; Krawczun; Gomes; Souza, 2020).

Estudos empíricos como Kassouf (1998), Barbosa Filho e Pessoa (2009), Faustino, Araújo e Maia (2017) e Maia *et al.* (2018) apontaram a discriminação com um fator determinante das desigualdades salariais entre os gêneros. De forma que as mulheres, mesmo possuindo maior nível educacional, auferiram menores salários. Para Paschoalino, Plassa e Santos

(2017), a maior escolaridade das mulheres seria a razão do diferencial de salário decorrente da discriminação de gênero não ser mais elevado.

Santos (2008) ressalta que apesar de algumas mudanças, a situação desvantajosa das mulheres no mercado de trabalho brasileiro não evoluiu muito, sendo sua inserção caracterizada por elementos de continuidade e mudança.

As discrepâncias de gênero de rendimentos persistem, apesar do progresso ocupacional, sendo que as diferenças de ganhos não podem ser atribuídas a diferenças em termos de números de horas trabalhadas e escolaridade, devendo ser creditadas aos processos de discriminação (Bruschini, 2000). Estudo dos efeitos da composição por gênero das ocupações sobre os salários mostra que persiste no Brasil uma penalidade salarial para aqueles que estão inseridos em ocupações tipicamente femininas, sendo que essa penalidade se mostra mais forte para as mulheres do que para os homens (Santos, 2008, p. 360).

Assim, mesmo com as mudanças na forma de inserção das mulheres no mercado de trabalho, essas ainda auferem menores salários, inclusive em ocupações “tipicamente femininas”. Essas, por assim o serem, apresentam menor rendimento em relação às ocupações “tipicamente masculinas”. Como apresentado na epígrafe do artigo, Mill (1996) enfatiza que sendo a eficiência igual, as diferenças salariais só podem ser explicadas pelo costume baseado em preconceito.

Ressalta-se que a desigualdade de gênero tende a agravar-se com a evolução do sistema capitalista e o progresso técnico em direção à automação, bem como pelo fortalecimento do neoliberalismo. Todos esses fatores têm contribuído para o aumento da precarização (“flexibilização” das leis trabalhistas) no mercado de trabalho e da busca por ampliação do trabalho não pago – como no emprego intermitente e no salário por peça. Essas mudanças não encontram atualmente forte oposição dos trabalhadores, entre outras razões pela propagação do neoliberalismo que gestou o “sujeito neoliberal” e culpabilizou a falta de oportunidades no mercado formal, não ao

processo de mudança estrutural da economia (com a desindustrialização e automação), mas ao excesso de encargos/obrigações trabalhistas, tributação e à intervenção do Estado na economia. Nessa perspectiva, a flexibilização – que no Brasil se materializou com a Lei n.º 13.467/2017 (reforma trabalhista de 2017) – seria uma solução para o problema do desemprego e, ao mesmo tempo, uma “oportunidade” para o empreendedorismo (Degryse, 2006; Fuchs, 2014; Marx, 2016 e 2015; Dardot; Laval, 2016; IBGE, 2023a; Gontijo, 2023).<sup>5</sup>

O fortalecimento do neoliberalismo e de vertentes mais extremas, como o ultraliberalismo e anarcocapitalismo,<sup>6</sup> e o processo de mudança estrutural negativa da economia, ocasiona crescente apoio aos pressupostos neoliberais,<sup>7</sup> principalmente por parte de jovens e por segmentos da população que não foram beneficiadas com a evolução do capitalismo contemporâneo (desindustrialização, contração da classe média, desemprego ou subemprego, mesmo com ensino superior etc.). Com isso, amplia-se o descontentamento com a atuação do Estado em questões socioeconômicas,

---

5 Dardot e Laval (2016, p. 347-348) ressaltam que “A corrosão progressiva dos direitos ligados ao status de trabalhador, a insegurança instilada pouco a pouco em todos os assalariados pelas “novas formas de emprego” precárias, provisórias e temporárias, as facilidades cada vez maiores para demitir e a diminuição do poder de compra até o empobrecimento de frações inteiras das classes populares são elementos que produziram um aumento considerável do grau de dependência dos trabalhadores com relação aos empregadores. Foi esse contexto de medo social que facilitou a implantação da neogestão nas empresas. Nesse sentido, a “naturalização” do risco no discurso neoliberal e a exposição cada vez mais direta dos assalariados às flutuações do mercado, pela diminuição das proteções e das solidariedades coletivas, são apenas duas faces de uma mesma moeda. Transferindo os riscos para os assalariados, produzindo o aumento da sensação de risco, as empresas puderam exigir deles disponibilidade e comprometimento muito maiores. [...] a grande novidade reside na modelagem que torna os indivíduos aptos a suportar as novas condições que lhe são impostas, enquanto por seu próprio comportamento contribuem para tornar essas condições cada vez mais duras e mais perenes”.

6 Para mais detalhes de como o anarcocapitalismo tem ganhado relevância no Brasil ver Pochmann (2020).

7 Que ressaltam que as forças de mercado são “suficientes para promover e sustentar o desenvolvimento no conjunto das atividades produtivas” (Pochmann, 2020, p.200). E que responsabilizam o indivíduo pelo seu sucesso ou fracasso, independentemente de fatores (socioeconômicos, conjunturais etc.) que estão além de seu controle (Dardot; Laval, 2016).

de sua intervenção no mercado e, ao mesmo tempo, há valorização da livre-iniciativa, como por meio do autoemprego entendido como empreendedorismo.

Esse cenário contribui, não somente para a ampliação das desigualdades e discriminação, como a ampliação dos desafios à democracia. Isso porque o neoliberalismo comprimiu a classe média industrial, destruiu o emprego assalariado e criou esses indivíduos com uma ilusão de sucesso através do microempreendedorismo, mas sem condições mínimas para atingir esse sucesso ilusório prometido. A consequência é crescente desprezo pelo Estado e pelas instituições democráticas, uma vez que se esforçando ao máximo para atingir o sucesso, sobre-lhes apenas responsabilizar os encargos trabalhistas, os impostos e, principalmente, o Estado, pelo seu baixo rendimento (empreendedor pobre) (Stiglitz, 2020). Portanto, a propagação desse discurso e crescente adesão da população a ele impõe grandes desafios para a elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento e de emprego no país, especialmente as relacionadas ao combate à desigualdade de gênero.

Esse contexto é particularmente desfavorável para grupos que são alvos de tratamento discriminatório, como mulheres e negros. A reforma trabalhista brasileira de 2017, fruto das políticas neoliberais, enrijeceu os mecanismos de proteção contra qualquer tipo de discriminação no mercado de trabalho e dificultou o acesso efetivo de grupos vulneráveis a proteção legal, como busca por equiparação salarial e a garantia do trabalho decente (Krawczun; Gomes; Souza, 2020). Isso porque ao mesmo tempo que flexibilizou as relações de trabalho – sobrepondo a negociação entre empregadores e empregados à legislação –, a reforma enfraqueceu a associação coletiva dos trabalhadores, contribuindo para o aumento da desigualdade: (i) funcional de renda, a favor dos empregadores; (ii) entre os trabalhadores, uma vez que o poder de barganha desses não é igualitário; e, por fim, (iii) no próprio mercado de trabalho (Carvalho, 2017a).

Ademais, a melhor política contra o desemprego não seria a precarização, mas estímulos ao crescimento econômico e a realização de uma mudança estrutural positiva, com reindustrialização focada em segmentos da

economia verde (redução de impactos ambientais), de maior dinamismo (com elevada produtividade e maior complexidade) e com geração de emprego que garanta emprego decente e melhores condições de vida para a população (Stiglitz, 2020). Dessa forma, a estrutura produtiva existente, ao consistir em um dos principais determinantes da estrutura ocupacional e do crescimento econômico, tem importante contribuição sobre a geração de oportunidades de emprego e renda para a população. Portanto deve integrar as análises de desigualdade de gênero, como apresentada nas próximas seções.

### 3. Metodologia da construção da base de dados

A análise empírica deste artigo foi elaborada com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos anos de 2012, 2016, 2019 e 2022,<sup>8</sup> estimados por meio do *software* Stata, com a aplicação dos fatores de expansão de cada unidade amostral, disponibilizada pela PNADC.

Foram analisados os dados da população com 14 anos ou mais de idade e excluiu-se do banco de dados os indivíduos cuja condição no domicílio correspondesse a pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico, convivente e agregado. Não foram considerados os casos de setor de ocupação mal definido.

Os dados monetários (renda efetiva domiciliar per capita mensal, RDPC, e a renda efetiva média do trabalho principal, RMTPT) foram atualizados a preços médios do último ano pelo deflator da PNADC. A mensuração da pobreza foi realizada com base na abordagem monetária, com a linha de pobreza correspondendo à RDPC de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de 2022 (R\$ 606,00).<sup>9</sup>

---

8 Destaca-se ainda que, em razão da maior taxa de aproveitamento, no período 2012-2019 utilizou-se os microdados de divulgação anual referentes à primeira visita, e no ano 2022 à quinta visita (IBGE, 2021).

9 Essa linha de pobreza está relativamente próxima à do Banco Mundial para países de renda média alta, correspondente a US\$ 6,85 *per capita* por dia (em PPP de 2017), ou R\$ 604,45 *per capita* por mês (convertida em reais pela PPP de 2017, conforme dados da OECD (2023), e atualizada a preços de dezembro de 2022 pelo INPC).



Para investigar a evolução da desigualdade de gênero no mercado de trabalho e o impacto da reforma trabalhista sobre essa desigualdade, foram analisados diversos dados sobre a forma de inserção no mercado de trabalho como a taxa de ocupação e desocupação, a taxa de participação e a subutilização da força de trabalho, calculadas conforme metodologia disponibilizada pelo IBGE (201-, 2016a).<sup>10</sup> Além desses indicadores, apresentou-se a proporção de emprego formal e informal,<sup>11</sup> desalento, a parcela que contribui para a previdência social, desigualdade (por meio do índice de Gini), o nível de instrução e a inserção entre os diferentes setores e condição de ocupação, e o rendimento efetivo médio do trabalho principal (RMTP).

Para análise do setor de ocupação – visando captar o impacto das mudanças estruturais recentes na desigualdade de gênero – utilizou-se uma classificação setorial em 10 segmentos (como mostra o Quadro 1), com maior enfoque no setor de serviços (desagregado em 8 segmentos)<sup>12</sup> em razão do objetivo da análise (desigualdade de gênero) e da maior proporção da mão

- 10 As taxas de ocupação e desocupação correspondem, respectivamente, ao percentual de pessoas ocupadas e desocupadas na semana de referência em relação às pessoas que integram a força de trabalho (PEA). A Taxa de Participação corresponde ao percentual de pessoas que integram a força de trabalho (PEA) em relação às pessoas em idade de trabalhar (PIA). Já a Taxa de Subutilização da Força de Trabalho corresponde ao percentual de pessoas subocupadas por insuficiência de horas, desocupadas e inseridas na força de trabalho potencial em relação às pessoas inseridas na Força de Trabalho ampliada (força de trabalho, ou PEA, + força de trabalho potencial).
- 11 O emprego formal foi definido como o emprego que garante os direitos trabalhistas e/ou o acesso ao sistema de seguridade social (carteira assinada, funcionário público e militar, conta própria e empregador com contribuição para a previdência social).
- 12 Por essa razão a desagregação do setor produtivo moderno em segmentos de menor e maior dinamismo (o último segmentado em potencial e real) só será analisada para os serviços produtivos modernos. Ademais, desagregou-se outras atividades do setor de serviços em contraste com o setor industrial e a agropecuária analisados de forma agregada.

de obra feminina brasileira estar alocada no setor de serviços.<sup>13</sup>

A classificação de serviços produtivos modernos foi proposta por Brito (2023), que agrega as atividades produtivas, da abordagem marxiana/marxistas, e modernas, da literatura neoschumpeteriana, sob o conceito de setor produtivo moderno (SPM).<sup>14</sup> Esse setor, composto por atividades da indústria e serviços, é caracterizado pela maior capacidade de gerar crescimento econômico, mesmo seu segmento de menor dinamismo, além de ter um importante papel na geração de melhores oportunidades de emprego (vagas com maior nível de formalização e qualificação) e renda (maior remuneração média) da população (Brito, 2023).

---

13 Entre 2012 e 2022, em média, 84,02% das brasileiras ocupadas trabalhavam no setor de serviços; no mesmo período, 57,77% dos brasileiros ocupados trabalhavam nesse setor (IBGE, 2023b).

14 Segmentado em indústria e serviços, bem como em segmentos de maior e menor dinamismo.

**Quadro 1** – Classificação setorial empregada na análise.

<b>CNAE 2.0</b>	<b>Setores</b>
<b>49010-49090; 61000; 73010-75000</b>	Serviços Produtivos Modernos de maior dinamismo (SSPMd) real (Transporte terrestre; Telecomunicações; outras atividades profissionais, científicas e técnicas)
<b>62000-63000; 71000- 72000</b>	SSPMd potencial (Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação; Serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P&D)
<b>50000;51000; 52010- 53002; 58000; 59000- 60002</b>	Serviços Produtivos Modernos de menor dinamismo (SSPMb) (Transporte aquaviário e aéreo; Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio; Edição e edição integrada à impressão; Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem)
<b>45010-48100; 55000; 56011-56020</b>	Serviços comerciais, alojamento e alimentação
<b>64000-66002; 68000</b>	Serviços financeiros e imobiliários
<b>84001-84020</b>	Serviços de administração pública (Adm. pública, defesa e seguridade social)
<b>845011-85029; 86001- 88000</b>	Serviços de saúde e educação, públicos e privados (Educação; Saúde humana e serviços sociais)
<b>69000-70000; 77010- 77020; 78000-79000; 80000-82009; 90000- 93020; 94010-96090; 97000; 99000</b>	Demais serviços (Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas; Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual; outras atividades administrativas e serviços complementares; Atividades de vigilância, segurança e investigação; Atividades artísticas, criativas e de espetáculos; Organizações associativas e outros serviços pessoais; Serviços domésticos; Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais)
<b>01101-03002</b>	Agropecuária
<b>05000-09000; 10010- 33002; 35010-39000; 41000-43000</b>	Indústria (Extrativa; Transformação; Utilidades; Construção civil) – Indústria Produtiva Moderna

**Fonte:** PNADC (IBGE, 2023b); Brito (2023). Elaboração nossa, 2023.

**Nota:** A coluna CNAE 2.0, refere-se ao código das atividades nos microdados da PNADC (variável V4013).

## 4. A evolução da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro (2012-2022)

A **Tabela 1** apresenta uma visão geral do mercado de trabalho e desigualdade de gênero no período 2012-2022. Sua observação indica a persistência da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que embora as mulheres representam, em média, mais de 51% da população em idade de trabalhar, correspondam somente a cerca de 43% da população economicamente ativa (PEA). Ademais, embora representem menor proporção da PEA – exercendo, portanto, menor pressão sobre o mercado de trabalho que o gênero masculino (Faustino; Araújo; Maia, 2017) –, as mulheres apresentam maior taxa de desocupação (55,03% do total em 2023, com taxa de desemprego de 3,96 p.p. acima da do gênero masculino), subutilização da força de trabalho (57,03% do total em 2023, sendo que a subutilização da força de trabalho feminina de 9,87 p.p. acima da do gênero masculino) e desalento (56,07% do total em 2023). O gênero feminino também apresentou menor taxa de ocupação (do total dos ocupados em 2022, 42,80% eram do sexo feminino e 57,20% do masculino) e, consequentemente, menor taxa de participação no mercado de trabalho (43,87% em 2022), no emprego formal (42,71% em 2022), informal (42,93% em 2022) e entre os contribuintes da previdência social (43,66% em 2022, embora, no mesmo período, 64,91% das mulheres tenham contribuído para a previdência em contraste com 62,68% dos homens).

A **Tabela 1** ainda mostra que apesar do maior nível de escolaridade média as mulheres auferiram menor rendimento médio do emprego principal que os homens. Corroborando diversos estudos apresentados na segunda seção, a exemplo de Barbosa Filho e Pessoa (2009), Faustino, Araújo e Maia (2017) e Maia *et al.* (2018). Destaca-se que entre 2012-2022, o crescimento da RMTP das mulheres (11,01%) foi superior ao da renda masculina (2,86%), contudo, tal crescimento está aquém do necessário para a redução da desigualdade de gênero, uma vez que em 2012 a RMTP das mulheres correspondeu a 73,55% da auferida pelos homens e, em 2023, subiu apenas

para 79,37%.

**Tabela 1** – Dados selecionados do mercado de trabalho brasileiro sob a perspectiva de gênero (2012-2022).

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>População em idade de trabalhar</b>	51,58	51,63	51,67	51,72	48,42	48,37	48,33	48,28	78,05	79,59	80,30	80,85
<b>PEA</b>	42,36	43,21	44,10	43,87	57,64	56,79	55,90	56,13	62,60	63,00	63,89	62,89
<b>Emprego formal</b>												
Do total geral	40,52	42,27	42,53	42,71	59,48	57,73	57,47	57,29	58,84	61,20	58,61	58,71
Do total por gênero	57,45	61,13	58,30	58,89	59,83	61,25	58,84	58,80				
<b>Emprego informal</b>												
Do total geral	42,91	42,39	43,07	42,93	57,09	57,61	56,93	57,07	41,16	38,80	41,39	41,29
Do total por gênero	42,55	38,87	41,70	41,41	40,17	38,75	41,16	41,20				
<b>Taxa de Ocupação</b>												
Do total geral	41,50	42,31	42,76	42,80	58,50	57,69	57,24	57,20	92,63	88,34	88,18	91,26
Do total por gênero	90,75	86,51	85,49	89,04	94,01	89,73	90,30	93,00				
<b>Taxa de Desocupação</b>												
Do total geral	53,16	50,00	54,13	55,03	46,84	50,00	45,87	44,97	7,37	11,66	11,82	8,74
Do total por gênero	9,25	13,49	14,51	10,96	5,99	10,27	9,70	7,00				
<b>Taxa de Participação</b>												
Do total geral	42,36	43,21	44,10	43,87	57,64	56,79	55,90	56,13	62,60	63,00	63,89	62,89
Do total por gênero	51,41	52,72	54,52	53,35	74,52	73,97	73,90	73,10				

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>Subutilização da FT</b>												
Do total geral	56,46	54,12	55,61	57,03	43,54	45,88	44,39	42,97	18,72	21,44	24,38	20,59
Do total por gênero	24,14	26,16	29,96	26,00	14,48	17,68	19,77	16,13				
<b>Desalento</b>												
Do total geral	59,48	57,52	54,50	56,07	40,52	42,48	45,50	43,93	1,25	2,10	2,83	2,56
Do total por gênero	1,45	2,34	2,99	2,78	1,05	1,84	2,67	2,33				
<b>Previdência</b>												
Do total geral	41,45	43,27	43,60	43,66	58,55	56,73	56,40	56,34	62,34	65,34	63,04	63,63
Do total por gênero	62,25	66,82	64,28	64,91	62,40	64,25	62,12	62,68				
<b>RMTP (R\$)</b>	2.170	2.395	2.431	2.409	2.951	3.085	3.094	3.035	2.632	2.797	2.813	2.770
<b>Escolaridade média (25 anos ou mais)</b>	8,68	9,30	9,75	10,04	8,42	8,94	9,33	9,64	8,56	9,13	9,55	9,85
<b>% Pobres</b>												
Do total geral	52,91	52,93	52,72	53,69	47,09	47,07	47,28	46,31	28,20	27,33	25,98	24,40
Do total por gênero	28,93	28,02	26,50	25,34	27,43	26,59	25,41	23,41				
<b>GINI</b>	0,493	0,486	0,505	0,496	0,513	0,514	0,533	0,526	0,510	0,505	0,524	0,516

**Fonte:** PNADC (IBGE, 2023b). Elaboração nossa, 2023.

**Nota:** A unidade de análise é a pessoa com 14 anos ou mais, exceto para a População em idade de trabalhar, cuja análise é em relação ao total da população. O total geral mostra a participação dos dois gêneros no total da variável de análise – por exemplo, em 2022, do total dos ocupados com emprego formal 42,71% eram mulheres e 57,29% eram homens – (a soma dos dois gêneros, nas linhas, é 100%). O total por gênero mostra a participação de cada gênero no total da variável de análise – por exemplo, em 2022, do total das mulheres ocupadas 57,45% tinham emprego formal e 42,55% tinham emprego informal – (a soma de cada gênero, nas colunas, é 100%).

Esses dados do mercado de trabalho ajudam a explicar a maior proporção de mulheres em situação de pobreza (53,69%, em 2022). Além disso, o índice de Gini, apresentado na **Tabela 1**, revela, não somente o crescimento da desigualdade de renda no período de análise – especialmente após a reforma trabalhista – como que essa desigualdade de renda é menor entre as mulheres do que entre os homens.

Os dados da **Tabela 1** mostram evidências de que um impacto da reforma trabalhista de 2017 (Lei n 3.467, de 13 de julho de 2017) foi sua incapacidade de deter o crescimento do emprego informal,<sup>15</sup> cujo crescimento foi maior entre as mulheres (2,83 p.p.) do que entre os homens (2,41 p.p.). Essa reforma, entretanto, ampliou expressivamente a subutilização da força de trabalho, especialmente a feminina (essa cresceu de 3,80 p.p., entre 2016 e 2019, e a masculina cresceu 2,09 p.p.), além de expandir a proporção de pessoas desalentadas (0,65 p.p. entre as mulheres e 0,83 p.p. entre os homens) e reduzir a proporção de contribuintes da previdência social (-2,54 p.p. entre as mulheres e -2,13 p.p. entre os homens). Já a taxa de desocupação apresentou comportamento oposto entre os gêneros, com ampliação do desemprego feminino em 1,02 p.p. e redução do masculino em 0,57 p.p. A piora de diversos indicadores do mercado de trabalho (como aumento da informalidade, da subutilização da força de trabalho, do desalento e da desigualdade de renda) ocorreu em todos os grupos de análise no período 2016-2019, mas foi mais intenso para o gênero feminino, o que indica que a reforma não foi capaz de reduzir a desigualdade de gênero existente na economia brasileira.

---

15 A propaganda oficial da reforma estimava a geração de 6 milhões de empregos, mas o resultado não foi atingido. Outro objetivo da reforma, a ampliação do emprego formal que decorreria da atualização das leis trabalhistas, também não foi atingido, apesar da legalização do emprego intermitente para as atividades fins das empresas, os dados da **Tabela 1** mostram a redução do emprego formal na economia brasileira em 2019 e 2022 (Brasil, 2017). A piora de diversos indicadores no período 2016-2019 revela os efeitos limitados dessa política, ainda mais quando se considera que o ano 2016 foi marcado por instabilidade política e retração da economia (a variação do PIB correspondeu a -3,28%) em comparação com o ano de 2019 que registrou um crescimento de 1,22% do PIB (conforme dados do IPEADATA, 2024).

Já no período pós pandemia, 2019-2022, houve queda da participação das mulheres na população economicamente ativa e aumento do emprego formal feminino. Apesar da melhoria nos indicadores do mercado de trabalho para ambos os gêneros (a redução da taxa de desemprego, da subutilização da força de trabalho, aumento da parcela que contribui para previdência etc.), como já destacado, não houve significativa evolução da desigualdade de gênero persiste no mercado de trabalho brasileiro.

A **Tabela 2** apresenta a distribuição populacional e RMTP por nível de instrução sob a perspectiva de gênero no período de análise. Sua análise revela que as brasileiras apresentam em média maior nível de escolaridade que os homens, como já apresentado na **Tabela 1**, e que, em todos os grupos de análise, maior nível de instrução está associado à maior rendimento do trabalho (RMTP). Destaca-se que o crescimento do rendimento é mais expressivo no último nível de instrução analisado, para trabalhadores com 13 anos ou mais de estudo. Contudo, é explícito o menor rendimento médio do trabalho feminino por nível salarial, apesar da melhoria nos anos analisados. Entre 2012 e 2022, as mulheres sem instrução e com menos de um ano de estudo auferiram, em média, 84,28% do rendimento do trabalhador do gênero masculino com o mesmo nível de instrução (essa proporção foi de 72,02%, em 2012, e 78,52%, em 2022). No mesmo período as mulheres com mais de 13 anos de estudo auferiram, em média, 62,78% do rendimento do trabalhador do gênero masculino com o mesmo nível de instrução (essa proporção foi de 59,58%, em 2012, e 65,19%, em 2022). Portanto, a diferença salarial entre os gêneros aumentou conforme o nível de instrução.



**Tabela 2** – Distribuição populacional e RMTP por nível de instrução sob a perspectiva de gênero (2012-2022).

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>Nível de Instrução</b>												
<b>Sem instrução e menos de 1 ano de estudo</b>												
Do total geral	52,53	51,05	50,98	51,46	47,47	48,95	49,02	48,54	6,59	5,78	4,85	5,22
Do total por gênero	6,71	5,72	4,78	5,20	6,47	5,85	4,92	5,25				
<b>De 1 a 4 anos de estudo</b>												
Do total geral	48,05	48,51	48,63	48,54	51,95	51,49	51,37	51,46	10,76	9,38	8,15	7,31
Do total por gênero	10,02	8,81	7,67	6,86	11,55	9,99	8,67	7,79				
<b>De 5 a 9 anos de estudo</b>												
Do total geral	49,56	49,27	48,84	49,05	50,44	50,73	51,16	50,95	35,14	31,74	30,20	27,30
Do total por gênero	33,76	30,30	28,55	25,89	36,61	33,29	31,98	28,80				
<b>De 10 a 12 anos de estudo</b>												
Do total geral	52,33	52,07	51,87	51,29	47,67	47,93	48,13	48,71	32,73	34,91	36,33	37,89
Do total por gênero	16,03	19,97	22,54	24,48	13,15	16,27	18,26	19,93				
<b>RMTP (R\$)</b>												
<b>Sem instrução e menos de 1 ano de estudo</b>	804	948	950	1.192	1.118	1.116	1.146	1.224	1.036	1.073	1.097	1.215
<b>De 1 a 4 anos de estudo</b>	920	961	896	988	1.385	1.400	1.318	1.364	1.251	1.278	1.202	1.263
<b>De 5 a 9 anos de estudo</b>	1.209	1.290	1.229	1.216	1.987	1.918	1.831	1.889	1.718	1.702	1.627	1.666

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>De 10 a 12 anos de estudo</b>	1.691	1.697	1.654	1.609	2.687	2.531	2.466	2.301	2.257	2.169	2.118	2.011
<b>13 anos ou mais de estudo</b>	4.232	4.361	4.245	3.992	7.103	7.021	6.607	6.124	5.567	5.606	5.348	4.988

**Fonte:** PNADC (IBGE, 2023b). Elaboração nossa, 2023.

**Nota:** A unidade de análise é a pessoa com 14 anos ou mais.

Entre 2016 e 2019, houve redução do rendimento real do trabalho principal dos trabalhadores e trabalhadoras com um ano de estudo ou mais (ou seja, todos os níveis com exceto o sem instrução e com menos de um ano de estudo). Em 2022, as mulheres com 5 anos de estudo ou mais e os homens com 1 ano de estudo ou mais, ainda auferiam renda média efetiva real inferior à do ano de 2016, ano marcado por uma forte crise econômica e política no país.

Ressalta-se que um importante fator que contribuiu para a redução salarial entre 2019-2022 foi a alta da inflação durante a pandemia. Em 2021, a inflação correspondeu a 10,06% e, em 2022, a 5,79%. Destaca-se que, mesmo com a queda da inflação em 2022, no período 2021-2022 a inflação ultrapassou intervalo de tolerância do Regime de Metas para a Inflação (que correspondeu, em 2021, a 5,25% e, em 2022, a 5,00%). Os salários não conseguiram acompanhar esse aumento, dada a desaceleração (PIB apresentou contração de 3,28% em 2020) e o contexto de elevado desemprego (14,20% em 2020 e 11,10% em 2021) (IPEADATA, 2024).

Em síntese, a **Tabela 2** mostrou a piora do rendimento do trabalho após a reforma e pandemia – em parte devido à elevada inflação durante a pandemia –, bem como que o maior nível de instrução não é suficiente para combater desigualdade salarial, corroborando as teorias de segmentação do mercado de trabalho e discriminação como explicações para a desigualdade

salarial entre os gêneros, em detrimento da teoria do capital humano. Portanto, essa desigualdade salarial pode estar relacionada à posição ou setor de ocupação, abordados nas próximas tabelas.

A **Tabela 3** apresenta os dados de emprego e renda por posição na ocupação sob a perspectiva de gênero. É possível notar que as mulheres são maioria no setor público (em 2022, eram 56,13% do total) e no trabalho familiar auxiliar, ou seja, trabalho sem remuneração em atividades auxiliares aos membros do domicílio (em 2022 eram 63,22% do total). Contudo, do total das mulheres ocupadas, somente pequena parcela está alocada nessas ocupações (14,65% em 2022), tendo maior participação a ocupação com carteira assinada (36,63% em 2022), sem registro em carteira (24,24% em 2022) e conta própria (21,34% em 2022). Em todo o período mais de 44% das mulheres trabalhavam sem carteira assinada, por conta própria ou no trabalho familiar auxiliar, ocupações que apresentam menor remuneração. Com a reforma houve crescimento da participação dessas ocupações no total da força de trabalho feminina, em 2019, atingiu 47,19% e, no pós-pandemia (2022), 48,10%.

Já o gênero masculino, embora apresentem elevada participação relativa em ocupações com menor rendimento, como conta própria e trabalho sem carteira, além de auferir remuneração superior à do gênero feminino em todas as ocupações (entre 2012 e 2022, os homens receberam, em média, cerca de 125 a 140% do salário feminino, a depender da ocupação), apresenta maior participação em ocupações de maior rendimento, como empregador e emprego com carteira assinada.

No período 2016-2019, houve ampliação do emprego sem carteira assinada e por conta própria em todos os grupos de análise, ocupações com menor nível salarial. As demais ocupações apresentaram perda de participação no emprego de ambos os gêneros, o que evidencia a ineficiência da reforma trabalhista em ampliar o emprego formal na economia brasileira, que em 2019 e em 2022 apresentava participação relativa inferior à de 2016, na análise por gênero e no total.

A persistência dessas tendências no período 2019-2022, mostra que a saída da pandemia não alterou os impactos da reforma trabalhista sobre a

ampliação do emprego informal ou por conta própria, em detrimento do emprego formal.<sup>16</sup>

---

16 O aumento do emprego formal, no período 2019-2022, visto na **Tabela 1**, inclui carteira assinada, funcionário público e militar, conta própria e empregador com contribuição para a previdência social.

**Tabela 3** – Distribuição populacional e RMTP por posição na ocupação sob a perspectiva de gênero (2012-2022)

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>Posição na Ocupação</b>												
<b>Empregados com carteira</b>												
Do total geral	39,11	41,72	41,78	41,56	60,89	58,28	58,22	58,44	41,11	40,55	38,31	37,72
Do total por gênero	38,74	39,98	37,44	36,63	42,79	40,96	38,96	38,54				
<b>Funcionários público e militar</b>												
Do total geral	55,46	55,10	55,23	56,13	44,54	44,90	44,77	43,87	9,66	9,60	9,41	9,25
Do total por gênero	12,92	12,50	12,15	12,13	7,36	7,47	7,36	7,10				
<b>Empregados e Funcionários sem carteira</b>												
Do total geral	49,85	49,87	49,74	49,64	50,15	50,13	50,26	50,36	19,70	18,56	20,12	20,90
Do total por gênero	23,67	21,88	23,40	24,24	16,89	16,13	17,67	18,40				
<b>Conta própria</b>												
Do total geral	32,08	32,71	34,72	35,11	67,92	67,29	65,28	64,89	22,54	24,30	25,45	26,01
Do total por gênero	17,42	18,79	20,66	21,34	26,17	28,35	29,02	29,51				
<b>Trabalho familiar auxiliar</b>												
Do total geral	63,75	64,48	62,01	63,22	36,25	35,52	37,99	36,78	3,04	2,37	2,16	1,70
Do total por gênero	4,67	3,61	3,13	2,52	1,89	1,46	1,43	1,10				
<b>Empregador</b>												

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
Do total geral	27,19	29,76	30,08	30,54	72,81	70,24	69,92	69,46	3,94	4,62	4,55	4,41
Do total por gênero	2,58	3,25	3,20	3,15	4,90	5,62	5,56	5,36				
<b>RMTP por ocupação (R\$)</b>												
<b>Empregados com carteira</b>	2.167	2.474	2.482	2.474	2.820	3.102	3.059	3.042	2.565	2.840	2.818	2.806
<b>Funcionário público e militar</b>	3.938	4.279	4.681	4.410	5.552	6.112	6.504	5.918	4.657	5.102	5.497	5.071
<b>Empregado e Funcionário sem carteira</b>	1.200	1.322	1.371	1.461	1.636	1.701	1.829	1.911	1.419	1.512	1.602	1.688
<b>Conta própria</b>	1.615	1.664	1.612	1.780	2.300	2.146	2.142	2.299	2.079	1.988	1.958	2.116
<b>Trab. familiar auxiliar</b>												
<b>Empregador</b>	5.955	5.593	6.269	5.474	8.121	7.619	7.787	7.080	7.532	7.016	7.330	6.589

**Fonte:** PNADC (IBGE, 2023b). Elaboração nossa, 2023.

**Nota:** A unidade de análise é a pessoa com 14 anos ou mais.

A **Tabela 3** também mostra que, no período 2019-2022, o aumento do emprego formal feminino visto na **Tabela 1**, não decorreu da expansão do trabalho com carteira assinada seja no setor público ou privado, mas do aumento de trabalhadoras por conta própria (ou de empregadoras) que contribuem para a previdência social.

A **Tabela 4** apresenta os dados da distribuição da população com 14 anos ou mais e da RMTP por setor de ocupação, sob a perspectiva de gênero, entre 2012 e 2022. Ela revela a estrutura ocupacional da economia brasileira, sua evolução e a desigualdade de gênero ao nível setorial. O foco da análise nos serviços produtivos modernos de maior dinamismo (SSPMd) real e

potencial, bem como nos serviços produtivos modernos de menor dinamismo (SSPMb), deve-se a diversos fatores, entre eles: (i) ao crescimento da participação do setor de serviços na estrutura produtiva e ocupacional da economia brasileira, que tende a ampliar com o processo de servicilização das economias; (ii) a maior participação do setor de serviços no emprego feminino; e (iii) a relevância desses segmentos para o crescimento econômico.

Ademais, ressalta-se que os segmentos de maior dinamismo real apresentam maiores impactos reais sobre o crescimento econômico nacional, embora possam ser compostos por atividades produtoras de *commodities*. Isso porque possuem efeitos multiplicadores tipo I e/ou tipo II e índices de ligação para frente e para trás da cadeia produtiva acima da média da economia, sendo, portanto, setores-chave para o crescimento (Brito, 2023).

Já os segmentos de maior dinamismo potencial, embora possam apresentar menor efeito multiplicador e índices de ligação, tem um elevado potencial de ampliar seu impacto sobre o crescimento econômico, em razão dos padrões tecnológicos/inovativos associados a esses segmentos. A exemplo do segmento “desenvolvimento de sistemas e serviços de software”, que integra o SSPMd potencial (*Idem*).

Como destacou Brito (2023), o setor produtivo moderno apresenta relevante papel para o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro, pois trata-se de um dos principais determinantes dos episódios de crescimento positivo dessa economia (entre 1951-2020) e caracteriza-se por maior nível de formalização, qualificação da mão de obra e rendimento médio. Assim, a expansão de tal setor geraria melhores oportunidades de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, o que contribuiria para redução da pobreza e para o desenvolvimento econômico.

Conforme mostra a **Tabela 4**, no período de análise, a estrutura ocupacional brasileira é caracterizada por elevada participação de segmentos com menor impacto sobre o crescimento econômico, que não integram o setor produtivo moderno. Entre os segmentos do setor produtivo moderno, destaca-se os serviços de maior dinamismo real e de baixo dinamismo (ambos associados à eficiência estática e ao setor produtor de *commodities*,

inclusive industriais). Contudo, os segmentos de maior dinamismo potencial (eficiência dinâmica keynesiana e/ou neoschumpeteriana), associados à Indústria 4.0, apesar do crescimento apresentado no período, ainda tem reduzida participação no emprego. Em 2022, a participação dos serviços produtivos modernos de maior dinamismo (SSPMd) potencial, que apresenta a maior remuneração média, correspondeu a apenas 1,72% do total do emprego.

**Tabela 4** – Distribuição populacional (em %) e RMTP (em R\$) por setor de ocupação sob a perspectiva de gênero (2012-2022)

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>Ocupação no setor</b>												
<b>SSPMd real</b>												
Do total geral	16,97	15,86	17,73	19,53	83,03	84,14	82,27	80,47	4,69	5,33	5,42	5,40
Do total por gênero	1,92	2,00	2,25	2,46	6,65	7,78	7,79	7,59				
<b>SSPMd potencial</b>												
Do total geral	25,85	25,42	29,61	30,34	74,15	74,58	70,39	69,66	1,31	1,29	1,40	1,72
Do total por gênero	0,82	0,78	0,97	1,22	1,66	1,67	1,72	2,10				
<b>SSPMb</b>												
Do total geral	21,25	23,47	20,50	19,07	78,75	76,53	79,50	80,93	1,53	1,31	1,34	1,59
Do total por gênero	0,79	0,73	0,64	0,71	2,07	1,74	1,86	2,25				
<b>Comida, alimentação e hotelaria</b>												
Do total geral	44,26	44,75	45,57	44,80	55,74	55,25	54,43	55,20	23,28	24,64	25,15	24,63
Do total por gênero	24,82	26,06	26,80	25,78	22,18	23,60	23,92	23,78				



Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>Serviços financeiros e imobiliários</b>												
Do total geral	45,77	48,36	47,17	46,69	54,23	51,64	52,83	53,31	1,98	1,98	1,92	2,23
Do total por gênero	2,18	2,26	2,12	2,43	1,84	1,77	1,77	2,08				
<b>Administração pública</b>												
Do total geral	44,24	39,99	38,84	39,18	55,76	60,01	61,16	60,82	6,44	5,53	5,31	5,21
Do total por gênero	6,86	5,22	4,82	4,77	6,14	5,75	5,67	5,54				
<b>Educação e saúde pública e privada</b>												
Do total geral	75,88	75,59	75,15	74,22	24,12	24,41	24,85	25,78	9,36	11,31	11,72	12,38
Do total por gênero	17,11	20,21	20,60	21,47	3,86	4,79	5,09	5,58				
<b>Demais serviços</b>												
Do total geral	66,14	65,64	63,22	64,25	33,86	34,36	36,78	35,75	16,88	17,57	18,20	17,50
Do total por gênero	26,89	27,25	26,91	26,26	9,77	10,47	11,69	10,94				
<b>Agropecuária</b>												
Do total geral	21,26	20,02	19,44	19,71	78,74	79,98	80,56	80,29	11,45	9,91	9,09	8,90
Do total por gênero	5,87	4,69	4,13	4,10	15,42	13,73	12,79	12,50				
<b>Indústria</b>												
Do total geral	22,92	21,65	22,50	22,65	77,08	78,35	77,50	77,35	23,08	21,14	20,44	20,44
Do total por gênero	12,74	10,82	10,75	10,81	30,42	28,71	27,68	27,65				
<b>RMP por setor (R\$)</b>												
<b>SSPMd real</b>	2.883	2.872	2.836	3.044	3.091	3.124	2.966	2.948	3.056	3.084	2.943	2.967
<b>SSPMd potencial</b>	4.954	5.472	5.374	5.077	6.653	6.857	6.503	6.354	6.220	6.507	6.171	5.968

Descrição	Mulheres				Homens				Total			
	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022	2012	2016	2019	2022
<b>SSPMB</b>	3.355	4.568	3.931	3.548	3.603	3.552	3.584	3.305	3.551	3.790	3.655	3.351
<b>Comida, alimentação e hotelaria</b>	1.809	1.859	1.807	1.823	2.745	2.620	2.559	2.466	2.340	2.285	2.220	2.181
<b>Serviços financeiros e imobiliários</b>	4.045	4.874	4.786	4.577	6.142	7.096	6.663	7.652	5.183	6.023	5.777	6.225
<b>Administração pública</b>	3.784	4.482	5.242	4.464	4.811	5.595	5.951	5.207	4.357	5.150	5.676	4.916
<b>Educação e saúde pública e privada</b>	2.923	3.230	3.329	3.280	4.969	5.384	5.311	5.026	3.416	3.756	3.822	3.730
<b>Demais serviços</b>	1.504	1.634	1.650	1.647	2.833	3.099	2.931	2.996	1.954	2.139	2.122	2.129
<b>Agropecuária</b>	1.018	1.131	1.307	1.428	1.460	1.530	1.627	1.817	1.402	1.476	1.583	1.758
<b>Indústria</b>	1.948	2.320	2.254	2.228	2.706	2.759	2.818	2.627	2.535	2.665	2.693	2.538

**Fonte:** PNADC (IBGE, 2023b). Elaboração nossa, 2023.

**Legenda:** SSPMd – serviços produtivos modernos de maior dinamismo; SSPMb – serviços produtivos modernos de menor dinamismo. Nota: A unidade de análise é a pessoa com 14 anos ou mais.

A evolução da estrutura ocupacional, reflexo das mudanças na estrutura produtiva da economia brasileira, foi marcada pelo crescimento do setor de serviços – com pequeno aumento da participação dos serviços produtivos modernos –, desindustrialização e redução da participação da agropecuária no emprego.

A **Tabela 4** também revela que o gênero masculino tem maior participação em quase todos os setores, exceto os segmentos de “educação e saúde (pública e privada)” e “demais serviços”. Essa maior participação do gênero masculino ocorre especialmente em segmentos de maior remuneração, como os serviços produtivos modernos de maior e menor

dinamismo. Ademais, o gênero masculino auferiu maior remuneração média em quase todos os segmentos, exceto nos “serviços produtivos modernos de menor dinamismo”, entre 2016 e 2022, e nos “serviços produtivos modernos de maior dinamismo real” em 2022. Essas exceções empregam reduzida parcela de trabalhadoras em todo o período.

O diferencial de salário entre mulheres e homens na maioria dos setores analisados, em diferentes posições na ocupação e em diferentes níveis de instrução, revela que não basta uma mudança estrutural positiva que amplie a participação de setores com maior nível de formalização e remuneração. Para combater a discriminação de gênero é preciso a existência de políticas ativas para que as mulheres encontrem oportunidades nesses segmentos com maiores salários, e que a prática de desigualdade salarial com base no gênero seja alvo de sanções, que efetivamente levem a sua erradicação.

Ademais, tais resultados indicam os desafios para as políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho, que são intensificados pelas tendências decorrente das novas tecnologias, como a economia de plataforma e o teletrabalho que, conforme dados do IBGE (2023a) para o 4o trimestre de 2022, empregam predominantemente homens (do total dos trabalhadores plataformizados, somente 18,7% são mulheres;<sup>17</sup> e, do total dos teletrabalhadores, 48,8% são mulheres). Bem como pelo fortalecimento do neoliberalismo e do “sujeito neoliberal” que como abordado anteriormente, reduz o apoio popular às políticas públicas e cria resistência a sua implementação.

---

17 Ressalva-se que a menor participação das mulheres entre os trabalhadores plataformizados no Brasil, pode ser interpretada positivamente a partir da análise das características do emprego na economia de plataformas. Isso se deve à elevada informalidade desse tipo de emprego, associado, em sua maioria, a serviços de baixa complexidade, com difícil elevação de produtividade e que visa a redução de custos (e com isso, ampliação das margens de lucros) para as empresas. Nessa perspectiva, tais atividades têm contribuição (real e potencial) limitada na geração de crescimento da produtividade, eficiência dinâmica, crescimento e desenvolvimento econômico. Segundo pesquisa do IBGE (2023a), a maioria dos trabalhadores plataformizados possui nível médio completo ou superior incompleto (61,3%), é conta própria (77,1%) e trabalha no segmento de transporte, armazenagem e correio (67,3%). As plataformas digitais utilizadas são: aplicativo de táxi (13,9%), aplicativo de transporte particular de passageiros (47,2%), aplicativo de entrega (39,5%) e aplicativo de prestação de serviços gerais ou profissionais (13,2%).

## Considerações finais

Este artigo objetivou analisar as mudanças recentes na desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro (2012-2022), considerando a reforma trabalhista de 2017, fundamentada na adoção do receituário neoliberal de reformas que visam flexibilizar a legislação trabalhista, e da pandemia Covid-19, destacando os desafios para as políticas relacionadas ao mercado de trabalho.

Os principais resultados da análise indicam que a reforma trabalhista de 2017, além de não atingir seus objetivos (redução da informalidade ou expansão do emprego formal), contribuiu para a precarização do mercado de trabalho. Isso porque ampliou expressivamente a informalidade, a subutilização da força de trabalho, o desalento e a desigualdade de renda, além de reduzir o número de contribuintes à previdência social. Esses impactos negativos da reforma ocorreram em todos os grupos de análise no período 2016-2019, mas foram mais intensos na população feminina, que inclusive apresentou crescimento da taxa de desemprego.

As melhorias ocorridas no período pós-pandemia, 2019-2022, para ambos os gêneros (como a redução da taxa de desemprego, da subutilização da força de trabalho, o aumento da parcela que contribui para previdência etc.), e especialmente o aumento do emprego formal feminino, não representaram avanços na redução da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro.

Os dados também corroboram outros estudos que apontam que, apesar do maior nível de instrução da população feminina brasileira, seu rendimento médio é inferior ao masculino (correspondendo, em média geral para o ano de 2022, a cerca de 74% desse). Inclusive quando analisado por faixas de escolaridade, notou-se aumento desse diferencial com a elevação do nível de instrução. Enquanto entre 2012 e 2016 houve redução da desigualdade salarial entre os gêneros em todos os níveis de estudo, após a reforma trabalhista (2016-2019) esse padrão se reverteu, com aprofundamento da desigualdade salarial para a população com até 4 anos de estudo e

estagnação para população com nível de instrução de 5 a 12 anos de estudo. A modesta melhoria ocorreu somente para a população feminina com mais de 13 anos de estudo. Após a pandemia, o aprofundamento da desigualdade salarial ocorreu somente na parcela da população com nível de instrução de 5 a 12 anos de estudo. Contudo, houve redução do rendimento médio do trabalho após a reforma e pandemia em ambos os gêneros, em parte devido à elevada inflação durante a pandemia.

A análise da forma de inserção no mercado de trabalho por posição na ocupação também revelou a tendência ao crescimento da precarização no mercado de trabalho brasileiro, para ambos os gêneros, após a reforma e a pandemia. Contudo, como as mulheres auferem menor salário médio em todas as categorias ocupacionais (principalmente no emprego por conta própria e no trabalho sem registro em carteira, sem mencionar o trabalho doméstico familiar no qual não há remuneração), e apresentam menor participação em ocupações de maior rendimento (como empregador e emprego com carteira assinada), o aumento da informalidade impacta de forma mais intensa na população feminina brasileira.

A principal contribuição do artigo foi a análise da evolução da estrutura ocupacional, reflexo das mudanças na estrutura produtiva da economia brasileira, com foco nos segmentos produtivos modernos, que apresentam maior capacidade de impulsionar o crescimento econômico, e seu impacto sobre a desigualdade de gênero. De modo geral, os dados indicam que a ampliação da participação de setores com maior nível de dinamismo, formalização e remuneração (setor produtivo moderno), ou seja, uma mudança estrutural positiva, não é suficiente para erradicar ou mesmo reduzir a discriminação de gênero. Uma vez que, mesmo nesses setores, há elevados diferenciais de salário entre os gêneros e predominância do emprego da população masculina. Portanto, é preciso a existência de políticas ativas para que as mulheres encontrem oportunidades nesses segmentos com maiores salários, e que a prática de desigualdade salarial com base no gênero seja alvo de sanções, que efetivamente levem à sua erradicação.

Por fim, essa análise destacou que a evolução do sistema capitalista – caracterizada pelo aumento da precarização (como nas economias de

plataforma e, no caso brasileiro, da própria reforma trabalhista de 2017), pelo fortalecimento do neoliberalismo e pela “construção” do sujeito neoliberal – é particularmente desfavorável a grupos que são alvos de tratamento discriminatório (como mulheres e negros). A exemplo da reforma trabalhista brasileira de 2017, fruto das políticas neoliberais. Essa reforma possibilitou a expansão da desigualdade de gênero, e de outras desigualdades, pois diminuiu o poder de barganha da classe trabalhadora e flexibilizou a legislação trabalhista concomitantemente. Contudo, a propagação dos pressupostos neoliberais (Estado mínimo), leva a população a não contestar essas reformas que a prejudicam ao mesmo tempo que amplia os obstáculos à formulação e implementação de políticas públicas essenciais para o combate dessa e de outras desigualdades (discriminação). Além de impor barreiras a políticas essenciais ao desenvolvimento econômico nacional, como a de reindustrialização da economia e ampliação de segmentos de maior dinamismo, que como ressaltado apresentam maior nível de produtividade e rendimento.

Portanto, ressalta-se que a melhor política em relação ao mercado de trabalho deve integrar uma mudança estrutural positiva com políticas macroeconômicas compatíveis, além de políticas sociais e institucionais para combater não apenas a desigualdade de gênero, mas também outras formas de discriminação, como as relacionadas à cor e raça.

## Referências

---

ARAÚJO, E. L.; BRITO, E. L.; SILVA, R. B. Impactos quantitativos e qualitativos das mudanças institucionais e dos investimentos públicos em educação no Brasil (2001-2018). *Pesquisa & Debate*, v. 32, p. 69-100, 2020.

ARRIAGADA, I. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de

gênero. *Revista de La Cepal*, Santiago de Chile, n. 85, p. 101-113, 2005.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Educação, Crescimento e Distribuição de renda: a experiência brasileira em perspectiva histórica. In: VELOSO, F.; et al. (Orgs.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.

BECKER, G. S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research, 1964.

BRASIL. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília DF, 14 de jul. 2017. Edição 134, Seção 1, p. 1.*

BRITO, E. C. *A contribuição do setor produtivo moderno na determinação da estrutura ocupacional e dos episódios de crescimento e contração da economia brasileira no período 1950-2020*. 2023. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

BRITO, E. C.; CONCEIÇÃO, O. A. C. O mito da garantia do crescimento a partir de reformas institucionais: a reforma trabalhista brasileira contemporânea (2016-2019). *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia (MG), v. 38, n. 2, 2023.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a Reforma Trabalhista. In: IPEA. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA/Ministério do Trabalho, out. 2017a.

CARVALHO, P. L. Feminização da extrema pobreza no Rio Grande do Sul e as políticas sociais pela sua erradicação. *Coisas do Gênero*, São Leopoldo (RS), v. 3, n. 1, p. 27-42, jan.-jun. 2017b.

CERQUEIRA, L. O empreendedorismo como estratégia da precarização do trabalho: reflexões sobre a realidade brasileira e a crise do capital. In: LIMA, C. A.; et al. (Orgs.). *Perspectivas sobre a Universidade Pública: experiências, diálogos e produção do conhecimento*. Ponta Grossa (PR): Atena, 2023.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

- DEGRYSE, C. *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*. European Trade Union Institute – ETUI, 2014. (Working Paper, n. 2, 2016).
- DIEESE. *As mulheres no mercado de trabalho*. In: DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001
- FAUSTINO, I.; ARAÚJO, E.; MAIA, K. *Mercado de trabalho e discriminação: uma análise das diferenças salariais e discriminação por gênero no Brasil e macrorregiões (2004-2014)*. ANPEC, 2017. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files\\_I/i13-c30a5ab7a118875b9c99e7c59249210d.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_I/i13-c30a5ab7a118875b9c99e7c59249210d.pdf). Acesso em: 23 jan. 2024.
- FUCHS, C. *Digital Labor and Karl Marx*. New York: Routledge, 2014.
- GANDRA, R. M. O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90. *História Econômica & História de Empresas*, v. 8, n. 1, p. 139-162, 2005.
- GONTIJO, L. V. O trabalho em plataformas digitais e o salário por peça. *Laborare*. v. 6, n. 10, p. 128-149, 2023.
- IBGE. *Glossário PNAD Contínua Mensal*. Rio de Janeiro: IBGE, 201-. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/glossario\\_pnadc\\_mensal.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/glossario_pnadc_mensal.pdf). Acesso em: 23 maio 2023.
- IBGE. *Nota Técnica 01/2016. PNAD Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- IBGE. PNADC. *Nota técnica 05/2021: Sobre os rendimentos de todas as fontes de 2020*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101874.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2023.
- IBGE. *Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais 2022*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2023a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf). Acesso em: 26 dez 2023.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC: Microdados 2012, 2016, 2019 e 2022*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2023b. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Anual/Microdados/Visita/](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/Visita/).



Acesso em: 26 set. 2023.

IPEADATA. *Dados macroeconômicos*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 09 jan. 2024.

KASSOUF, A. L. Wage gender discrimination and segmentation in the Brazilian labor market. *Economia Aplicada*, v. 2, n. 2, p. 243-269, 1998.

KRAWCZUN, N. B. L. GOMES, M. R.; SOUZA, S. C. I. Reforma trabalhista e desigualdade de gênero no Brasil: uma perspectiva jurídica e econômica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 545-563, 2020.

LOUREIRO, P. R. A. Uma resenha teórica e empírica sobre economia da discriminação. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 125-157, 2003.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. Livro Primeiro, Volume I.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. Livro Primeiro, Volume II.

MAIA, K.; et al. Diferenças salariais e discriminação por gênero e cor no mercado de trabalho da região sul do Brasil. *Estudo & Debate*, Lajeado (RS), v. 25, n. 1, p. 7-31, 2018.

MAGALHÃES, L. C. G.; et al. Desindustrialização e mudança na estrutura de classes no Brasil: evidências a partir das pesquisas domiciliares no período 2002-2015. In: POMPEU, J. C. B.; et al. (Orgs.). *Dinâmica econômica, mudanças sociais e novas pautas de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2023.

MELO, H. P. *Gênero e pobreza no Brasil*. Brasília: CEPAL, 2005.

MILL, J. S. *Princípios de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 1. (Col. Os economistas).

MONTENEGRO, C. E.; PATRINOS, H. A. *Comparable estimates of returns to schooling around the world*. Washington, DC: World Bank Group, Sept. 2014. (Working Paper, n. 7020).

OECD. *Purchasing power parities (PPP)* (indicator). 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/067eb6ec-en>. Access: May 29, 2023.

- OCAMPO, J. A. (Org.). *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Washington: ECLAC; World Bank; Stanford University Press, 2005.
- PASCHOALINO, P. A. T.; PLASSA, W.; SANTOS, M. P. Discriminação de gênero no mercado de trabalho brasileiro: uma análise para o ano 2015. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 48, n. 3, p. 43-54, 2017.
- POCHMANN, M. Desindustrialização e setor produtivo no Brasil: experiência do pós-ditadura. In: COSTA, G.; POCHMANN, M. (Orgs.). *O Estado como parte da solução: uma análise dos desafios do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.
- REIS, C. S.; MEIRELES, E. O trabalho intermitente e seus impactos nas relações trabalhistas. *Revista dos Tribunais*, v. 1002, n. 2019, p. 147-172, 2019.
- SANTOS, J. A. F. Classe Social e Desigualdade de Gênero no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 353-402, 2008.
- SCHULTZ, T. Investment in Human Capital. *American Economic Review*, v. 51, p. 1-17, 1961.
- SOUZA, M. C. C. Mercados de trabalho: abordagens duais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 18, n. 1, p. 59-69, 1978.
- STIGLITZ, J. E. *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Rio de Janeiro: Record, 2020.
- TEIXEIRA, M. O. Desigualdades salariais entre homens e mulheres a partir de uma abordagem de economistas feministas. *Revista Gênero*, v. 9, n. 1, p. 31-45, 2008.

**Yasmin Mussalem Haddad\***

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

**Margarita Olivera\*\***

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil



# Trabalho doméstico remunerado e precariedade: uma análise da PEC das domésticas até a pandemia da Covid-19

**Recebido em:** 31 jan. 2024



**Aprovado em:** 13 nov. 2024

**Publicado em:** 10 mar. 2025



**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-4>

---

\* Doutoranda em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: yas.mimin.haddad@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/1314523050541004>  <https://orcid.org/0000-0002-3901-2311>

\*\* Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Doutora em Economia Política pela Università degli Studi di Roma La Sapienza; graduada em Economia pela Universidad de Buenos Aires. E-mail: margarita.olivera@ie.ufrj.br

 <http://lattes.cnpq.br/5189058238977503>  <https://orcid.org/0000-0002-6658-6513>

## Resumo

---

O artigo analisa as mudanças no perfil das trabalhadoras domésticas e nas condições de trabalho destas entre a aprovação da PEC das domésticas (Emenda Constitucional n.º 72/2013) e a pandemia da Covid-19, a partir da análise dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) entre 2012 e 2021. Observa-se a manutenção do perfil racializado das trabalhadoras domésticas, com maioria de pretas ou pardas, um envelhecimento da categoria, uma melhora nos níveis de educação e um aumento expressivo daquelas responsáveis por seus domicílios. O setor permanece marcado por longas jornadas, uma baixa taxa de formalização e de contribuições à previdência, baixos salários e altas taxas de subocupação, além de um crescente processo de diarização (aumento do percentual de diaristas). Verifica-se também uma piora nos indicadores do mercado de trabalho, em especial a partir de 2015, com destaque para a situação particularmente precarizada desse grupo durante a pandemia da Covid-19.

**Palavras-chave:** Emprego Doméstico. PEC das Domésticas. Pandemia da Covid-19. Precariedade Laboral.

---

**Yasmin Mussalem Haddad\***

Federal University of Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil

**Margarita Oliveira\*\***

Federal University of Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil



## **Domestic labor and precarity: an analysis from the Domestic worker's amendment to the Covid-19 pandemic**

**Received:** 31<sup>st</sup> Jan. 2024

**Approved:** 13<sup>th</sup> Nov. 2024

**Published:** 10<sup>th</sup> Mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-4>

---

\* PhD candidate in Economics of Industry and Technology at Federal University of Rio de Janeiro. MSc in Economics of Industry and Technology and BSc in Economics from the Federal University of Rio de Janeiro. E-mail: yas.mimin.haddad@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/1314523050541004>  <https://orcid.org/0000-0002-3901-2311>

\*\* Professor at the Federal University of Rio de Janeiro, Institute of Economics. PhD in Political Economics from the Sapienza University of Rome; BSc in Economics from the University of Buenos Aires. E-mail: margarita.olivera@ie.ufrj.br

 <http://lattes.cnpq.br/5189058238977503>  <https://orcid.org/0000-0002-6658-6513>

## Abstract

---

*The article analyzes the changes in the profile of domestic workers and their working conditions between the approval of the PEC for domestic workers (Constitutional Amendment n. 72/2013) and the Covid-19 pandemic, based on the analysis of microdata from the Continuous National Household Sample Survey (PNADC) between 2012 and 2021. It is possible to observe the maintenance of the racialized profile of domestic workers, with a majority of black or mixed, an aging of the category, an improvement in education levels and a significant increase in those responsible for their households. The sector remains characterized by long working hours, a low rate of formalization and social security contributions, low wages, and high rates of underemployment, in addition to a growing process of daily labor (increase in the percentage of day laborers). There is also a worsening in labor market indicators, especially from 2015 onwards, with emphasis on the particularly precarious situation of this group during the Covid-19 pandemic.*

**Keywords:** Domestic Work. Brazilian Domestic Worker's Amendment. Covid-19 Pandemic. Labor Precarity.

---

## 1. Introdução

A inserção das mulheres no mercado de trabalho está profundamente atravessada pelas obrigações impostas pela dimensão da reprodução da vida e pelos papéis de gênero definidos social, cultural e economicamente (Federici, 2019). Embora se verifique, nas últimas décadas, uma tendência ao aumento na ocupação feminina, as mulheres ainda se encontram sujeitas a uma profunda divisão sexual do trabalho e a uma inserção marcada pela segmentação, distintas formas de segregação e discriminação no mercado de trabalho. Para Kergoat (2009), a divisão sexual do trabalho pode ser entendida como a separação e hierarquização dos trabalhos ditos masculinos e femininos, com os primeiros sendo muito mais valorizados social e pecuniariamente.

Na visão de Federici (2019) a divisão sexual do trabalho não é uma consequência do sistema capitalista, porém a hierarquia entre os trabalhos femininos e masculinos toma contornos mais fortes com a consolidação deste, visto que a esfera doméstica deixa, a partir do capitalismo, de ser parte do processo produtivo. Nesse momento, observa-se um aumento da dependência econômica das mulheres, que possuem maiores dificuldades de se inserir no mercado de trabalho. Aponta-se, assim, que a divisão sexual do trabalho implica tanto uma responsabilização das mulheres pelos trabalhos de cuidado e afazeres domésticos não remunerados, quanto a pior inserção das mulheres no mercado de trabalho remunerado (*Idem*).

Duas questões em particular se destacam quando se considera a ocupação das mulheres: o teto de vidro e o piso pegajoso (Fernandez, 2019). O teto de vidro nada mais é do que a segregação vertical sofrida pelas mulheres, sendo caracterizado pela dificuldade que estas possuem em ascender profissionalmente e estarem em posições de maior prestígio e remuneração. Já o piso pegajoso faz referência à segregação horizontal a qual estão submetidas as trabalhadoras, que, via de regra acabam se inserindo em nichos ocupacionais específicos, muitas vezes ligados ao trabalho de

cuidado, que não por acaso estão mais sujeitas à precariedade laboral. Um exemplo muito importante desse fenômeno no Brasil são as trabalhadoras domésticas.

Destaca-se que o emprego doméstico correspondeu, ao longo do século XXI, a, em média, 7% do total da ocupação no Brasil e cerca de 14% da ocupação feminina, sendo que em torno de 92% dos empregados nesse setor são mulheres,<sup>1</sup> com as mulheres negras representando cerca de 61% desse total em 2019 (Olivera; Vieira; Baeta, 2021).

É possível entender que o trabalho doméstico atua suprindo uma lacuna de provisão de serviços públicos de cuidados existente no país, possibilitando, simultaneamente, que mulheres de classe média conciliem as obrigações de cuidado e afazeres do lar com um trabalho remunerado, enquanto atua como uma alternativa de emprego para as mulheres que tem maior dificuldade de se inserir no mercado de trabalho, em geral, mulheres negras<sup>2</sup> e pobres, que possuem baixa instrução. Essa inserção, no entanto, é extremamente precária, visto que o emprego doméstico é caracterizado por ser um setor distanciado das políticas públicas, marcado por jornadas de trabalho extensas e baixos salários, baixa formalização e fiscalização, bem como pela permanência de práticas de discriminação e assédio, para além da estigmatização social (Pinheiro *et al.*, 2019).

Destaca-se que o trabalho doméstico remunerado é um setor particularmente complexo, tendo em vista suas características peculiares – ser exercido no âmbito do lar, estando na interseção entre o público e o privado – e por conta de seu papel na estruturação do mercado de trabalho. Para além, vale a pena ressaltar que as trabalhadoras domésticas sofrem sistematicamente com o desrespeito aos direitos humanos e aos direitos fundamentais no trabalho (Oit, 2011).

- 
- 1 Dessa maneira opta-se por utilizar o termo “trabalhadoras domésticas”, no feminino, para designar o conjunto de trabalhadores inseridos no setor.
  - 2 Consideram-se negras, nesse trabalho, as pessoas que se auto declaram pretas ou pardas. Em virtude da baixa participação na amostra, bem como na dinâmica diferente de segregação a que estão submetidos, os indivíduos que se declaram amarelos ou indígenas foram excluídos da análise.



Conforme destaca Furno (2016), o trabalho doméstico no país tem origem em uma lógica serviçal, ancorada na noção de diferenciação de classes, e essa questão é profundamente atravessada pelas desigualdades de raça. A autora salienta que essa lógica vem como resultado da forma como se deu a transição para o trabalho livre no país, com a população recém liberta recebendo pouco ou nenhum amparo do governo. Sem acesso à escolaridade ou qualquer política de inclusão, e competindo com a mão de obra imigrante europeia que era vista como superior à época, a população negra tem uma dificuldade imensa de se inserir no mercado de trabalho. Nesse sentido, o emprego doméstico, que não exige qualificações, ficava responsável por absorver 70% da população economicamente ativa de mulheres recém libertas (Furno, 2016).

Os anos 2000 foram momentos de importantes transformações para o emprego doméstico, em consonância com a melhora nas condições do mercado de trabalho de forma geral. Entre as principais mudanças pelas quais passou o setor pode-se destacar o envelhecimento das trabalhadoras, o incremento na escolaridade, o aumento das taxas de formalidade das trabalhadoras mensalistas e o aumento também no número de contribuições à previdência (Vieceli; Furno; Horn, 2018). O cenário de crescimento econômico, aliado à luta das trabalhadoras domésticas organizadas, também se converteu na aprovação da dita PEC das domésticas em 2013, e sua posterior regulamentação na forma de lei em 2015, mudanças com o potencial de efetivamente transformar a realidade dessas mulheres (Fraga; Monticelli, 2021).

Um dos impactos mais recentes sobre essas trabalhadoras é a crise econômica e sanitária. A pandemia da Covid-19 e a crise econômica subsequente afetaram profundamente o mercado de trabalho, tendo um efeito particularmente intenso sobre os grupos mais marginalizados, como as mulheres e a população negra (Olivera; Viera; Baeta, 2021). Conforme apontam Thomé e Melo (2021), esse novo cenário trouxe à luz a importância do trabalho doméstico, tanto remunerado quanto não remunerado, evidenciando seu papel para a sustentação da dinâmica da produção mercantil e da vida nos lares. Argumenta-se que a crise da Covid-19 pode ser

entendida como uma “crise dos cuidados” ou uma crise da reprodução social (Acciari; Britez; Pérez, 2021), no sentido de tornar mais visíveis e mais dramáticas desigualdades sociais anteriores que estão intimamente ligadas à divisão sexual e racial do trabalho.

Dado tal contexto, o artigo analisa as mudanças no perfil das trabalhadoras domésticas brasileiras e nas condições de trabalho no setor no período 2012-2021, pensando dois grandes fenômenos que tiveram impacto significativo sobre o setor: a Emenda Constitucional n.72/2013, melhor conhecida como “PEC das domésticas”, e a pandemia da Covid-19. A metodologia empregada é a análise de estatísticas descritivas, que são construídas a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). São realizados recortes de raça e por situação de diarista ou mensalista. Em adição, utiliza-se a média das mulheres ocupadas como ponto de comparação visando melhor entender as particularidades do trabalho doméstico remunerado em relação ao trabalho feminino.

## 2. Quem são as trabalhadoras domésticas no Brasil?

A **Tabela 1** informa o número absoluto das trabalhadoras domésticas e das mulheres ocupadas, e sua evolução entre 2012 e 2021. Em primeiro lugar, vale observar que, apesar das mudanças no ciclo econômico, o emprego doméstico possui um peso constante em termos absolutos muito significativo para o mercado de trabalho feminino. É possível perceber uma tendência geral de crescimento no número absoluto de trabalhadoras domésticas entre 2012 e 2019. Somente se identifica uma queda expressiva do número de trabalhadoras domésticas durante os dois anos de pandemia da Covid-19, em especial de 2019 para 2020.

Pensando especificamente o peso do emprego doméstico no total das trabalhadoras ocupadas, fica evidente que esse setor representa uma importante forma de inserção para as mulheres no mercado brasileiro, sendo

a terceira atividade que mais emprega mulheres no Brasil, ficando atrás somente dos setores de comércio e reparação (empregam 18,16% e 18,25% das mulheres em 2012 e 2019, respectivamente) e educação, saúde e serviços sociais (empregam 16,56% e 20,89% das mulheres em 2012 e 2019, respectivamente). Entretanto, existe uma tendência à queda do peso do emprego doméstico para a ocupação feminina ao longo do tempo: observa-se que 16,06% das ocupadas eram empregadas domésticas em 2012, e que esse valor se reduz para 15,12% em 2019. Em virtude do impacto particularmente alto da pandemia sobre as trabalhadoras domésticas, esse valor cai para 13,45% em 2020, e não retorna ao patamar pré-pandêmico em 2020.

**Tabela 1** – Trabalhadoras domésticas e mulheres ocupadas (em mil pessoas), e proporção de domésticas em relação às ocupadas (%) (Brasil, 2012-2021).

Ano	Domésticas	Ocupadas	Proporção de domésticas em relação às ocupações (%)
2012	5.984	37.254	16,06
2013	5.847	37.918	15,42
2014	5.815	38.639	15,05
2015	5.932	38.825	15,28
2016	6.071	38.053	15,95
2017	6.028	38.579	15,63
2018	6.064	39.423	15,38
2019	6.116	40.454	15,12
2020	4.893	36.370	13,45

Ano	Domésticas	Ocupadas	Proporção de domésticas em relação às ocupações (%)
2021	5.220	38.205	13,66%

**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Uma primeira questão essencial para se pensar o trabalho doméstico remunerado no Brasil é seu atravessamento pelas desigualdades de gênero e raça. Em média, as mulheres correspondem a 92% do total dos empregados domésticos no país durante a década analisada, sendo este um setor quase inteiramente feminino. Mesmo quando inseridos nos serviços domésticos, os homens em geral atuam como jardineiros, caseiros e motoristas particulares (Pinheiro *et al.*, 2019), sendo estas atividades mais respeitadas e valorizadas do que o trabalho de faxineiras ou cuidadoras. Nesse sentido, seria possível falar de uma divisão sexual do trabalho mesmo dentre as tarefas desempenhadas no serviço doméstico remunerado. Esses dados reforçam a visão da mulher cuidadora, do entendimento naturalizado socialmente de que a realização dos afazeres domésticos – remunerados ou não – é responsabilidade das mulheres, dado que isso seria uma “habilidade inerentemente feminina”.

Atravessando esse estereótipo de gênero, está a desigualdade racial: em 2012, 66,29% das trabalhadoras domésticas eram negras, em comparação com 52,71% das mulheres ocupadas, uma diferença de aproximadamente 13 pontos percentuais. Ambos os grupos mostram uma tendência de aumento da proporção de mulheres negras com o passar dos anos. Argumenta-se que a participação majoritária de mulheres negras no serviço doméstico está relacionada com um passado escravocrata e com os efeitos da colonialidade do poder (Quijano, 2005) e do gênero (Lugones, 2014), que se refletem na cristalização de uma divisão racial e sexual do trabalho que cerceia as possibilidades de inserção laboral das mulheres

negras no Brasil.

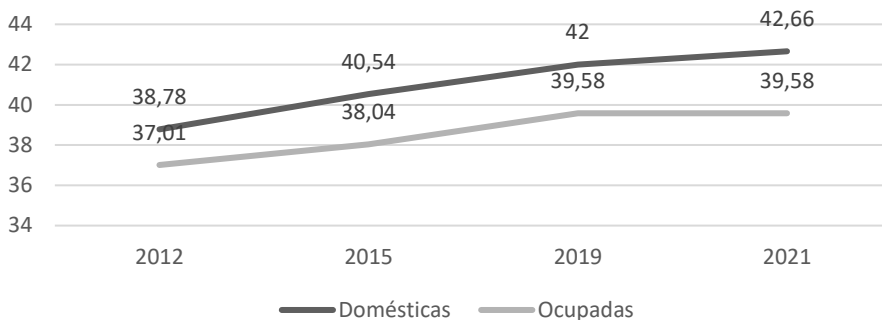
Apesar da importância do emprego doméstico para a empregabilidade das mulheres, em especial negras, o trabalho doméstico remunerado vem perdendo lentamente importância entre as mulheres ocupadas (**Tabela 1**). Percebe-se um aumento da idade médias das trabalhadoras domésticas relativamente constante no período analisado, com esse valor passando de 38 para 42 anos entre 2012 e 2021 (Cf. **Gráfico 1**). Aponta-se que as trabalhadoras domésticas são, em média, um pouco mais velhas que as mulheres ocupadas em geral, e que o processo de envelhecimento da categoria parece se dar mais rapidamente que o da população feminina ocupada (com a média de idade crescendo de 37 para 39 anos entre 2012 e 2021).

**Tabela 2** – Distribuição das trabalhadoras domésticas e mulheres ocupadas, por raça (%) – (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).

Ano	Domésticas (%)		Ocupadas (%)	
	Branças	Negras	Branças	Negras
<b>2012</b>	33,71	66,29	47,29	52,71
<b>2015</b>	32,72	67,28	45,56	54,44
<b>2019</b>	31,42	68,58	44,28	55,48
<b>2021</b>	32,20	67,80	45,27	54,73

**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

**Gráfico 1** – Idade média das trabalhadoras domésticas e mulheres ocupadas (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).



**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

A **Tabela 3** mostra uma queda significativa no percentual de empregadas domésticas que não possuem instrução ou não completaram o ensino superior (58,82% em 2012 para 46,19% em 2021), e um aumento de aproximadamente 12 pontos percentuais no número de trabalhadoras domésticas que possuem ensino médio completo (de 17,39% para 28,95%), crescimento esse quase três vezes maior do que para a média das trabalhadoras ocupadas no mesmo período. A educação, nesse sentido, parece ter tido uma mudança expressiva na vida das trabalhadoras domésticas durante a década de 2010.

**Tabela 3** – Nível de instrução mais elevado alcançado (%) para trabalhadoras domésticas e mulheres ocupadas (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).

	Domésticas (%)				Ocupadas (%)			
	2012	2015	2019	2021	2012	2015	2019	2021
<b>Sem instrução e menos de 1 ano de estudo</b>	05,82	05,27	03,80	03,93	01,57	02,42	01,61	02,89
<b>Fundamental incompleto</b>	53,00	50,16	46,49	42,26	17,17	23,75	19,67	26,66
<b>Fundamental completo</b>	15,67	15,94	12,43	12,73	06,78	09,55	07,18	10,01
<b>Médio incompleto</b>	07,20	07,13	08,24	08,82	05,91	05,81	05,91	06,20
<b>Médio completo</b>	17,39	20,22	26,38	28,95	34,51	32,59	33,98	31,33
<b>Superior incompleto</b>	00,49	00,74	01,38	01,58	06,70	06,26	06,81	05,95
<b>Superior completo</b>	00,44	00,54	01,28	01,71	27,37	19,64	24,83	16,96
<b>Sem instrução e menos de 1 ano de estudo</b>	05,82	05,27	03,80	03,93	01,57	02,42	01,61	02,89

**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Outra transformação importante, que se dá tanto para as trabalhadoras domésticas quanto para as mulheres ocupadas de forma geral diz respeito à condição no domicílio. A **Tabela 4** faz uma análise na evolução da distribuição das trabalhadoras domésticas e das mulheres ocupadas que se declaram responsáveis pelo domicílio, cônjuges dos responsáveis ou outros. É possível observar que o percentual de trabalhadoras domésticas responsáveis por seus domicílios é maior do que entre as trabalhadoras ocupadas em geral (com uma diferença quase 8 pontos percentuais em 2012), e que, apesar do crescimento do percentual de chefes de domicílio para ambos os grupos (52,88% para as trabalhadoras domésticas em 2012 e 42,07% para as

mulheres ocupadas), essa diferença tende a se manter, chegando a 10 pontos percentuais em 2021.

**Tabela 4** – Distribuição das trabalhadoras domésticas e mulheres ocupadas por condição no domicílio (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).

Ano	Domésticas (%)			Domésticas (%)		
	Responsável	Cônjuge	Outros	Responsável	Cônjuge	Outros
<b>2012</b>	38,84%	38,79	22,37	29,13	44,01	26,86
<b>2015</b>	42,58%	39,33	18,09	30,40	45,07	24,53
<b>2019</b>	49,80%	32,68	17,52	38,42	37,68	23,90
<b>2021</b>	52,88%	28,51	18,61	42,07	33,33	24,60

**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Em primeiro lugar, faz-se necessário analisar a evolução do perfil das trabalhadoras domésticas no Brasil. De maneira geral, as tendências percebidas durante o período 2012-2021 são: a manutenção de uma maioria de trabalhadoras domésticas pretas ou pardas; um envelhecimento da categoria; uma melhora nos níveis de educação dessas trabalhadoras – sem, contudo, deixarem de ter uma baixa escolaridade na comparação com a médias das trabalhadoras femininas –; e um aumento muito expressivo do percentual de trabalhadoras domésticas responsáveis por seus domicílios.

No que se refere ao primeiro ponto, é preciso considerar que, no imaginário coletivo brasileiro, bem como nas estatísticas, a mulher negra é a figura que remete ao trabalho doméstico remunerado, “os sujeitos que devem cuidar” (Teixeira, 2021), aquelas que realizam o “trabalho sujo”.

Como bem salientam Pinheiro *et al.* (2019), embora no discurso, “as mulheres negras possam estar onde quiserem”, na prática, a realidade ainda



as direciona majoritariamente para os trabalhos relativos à reprodução social, sujeitando-as a toda a precariedade e exploração que caracterizam os mesmos. Nesse sentido, os dados evidenciam uma continuidade em relação à tendência que vem desde o período escravocrata, caracterizando uma cristalização das mulheres negras nos papéis sociais impostos durante esse período, conforme já tinha colocado Beatriz Nascimento nos anos 1980s (Nascimento, 2019).

Uma segunda questão importante é o envelhecimento da categoria, que já vinha sendo documentado por distintas pesquisadoras (Furno, 2016; Vieceli, 2015; Pinheiro et al.; 2019). Embora esse envelhecimento não seja um processo exclusivo das trabalhadoras domésticas, pois se observa também entre as trabalhadoras femininas em geral, ressalta-se que ele é maior para o grupo de trabalhadoras domésticas em específico. Pinheiro et al. (2019) sugerem que essa recomposição tenha a ver com o aumento do acesso a escolaridade e abertura de novas oportunidades de trabalho em outras ocupações, como o *telemarketing*.

De fato, observa-se uma mudança expressiva no perfil de escolaridade das trabalhadoras domésticas, em especial entre 2012 e 2015, embora se destaque que a escolaridade entre as mesmas permaneça bastante baixa quando comparada à média das trabalhadoras femininas. É possível que a expansão das políticas educacionais, através de programas voltados ao aumento no acesso ao ensino básico e também ao ensino superior, por exemplo, com a criação de programas como o PROUNI e o FIES, para além das políticas de cotas universitárias, que se consolidam e ampliam a partir dos anos 2010, mostrem efeitos de longo prazo para a melhora na permanência da população de menor renda – nos quais estão inseridas as empregadas domésticas em sua maioria – nas escolas, e, conseqüentemente, a possibilidade de que venham a se inserir em outras posições no mercado de trabalho, em um cenário econômico mais propício.

Ressalta-se, ainda, que o percentual das mulheres ocupadas, bem como das trabalhadoras domésticas, que são responsáveis por seus domicílios dá um salto significativo (de quase 3 pontos percentuais) entre 2015 e 2016, o que possivelmente reflete a perda de emprego por parte dos companheiros

em um momento de recessão econômica. Seria possível pensar, assim, em uma interseção de gênero com classe, que coloca as mulheres mais pobres, como em geral são as trabalhadoras domésticas, mais responsáveis por garantir o sustento das suas famílias em comparação com as trabalhadoras de classe média e alta renda. No entanto, vale a pena ressaltar que, embora não seja possível dimensionar de maneira quantitativa, existem outras questões que podem explicar porque as mulheres negras sejam mais chefes de domicílio, como o alto percentual de mulheres negras que são mães solo – seja via abandono ou por conta do alto índice de encarceramento, perseguição e assassinatos de homens negros no Brasil (Gonzalez, 1984).

### 3. Condições de trabalho no setor de serviços domésticos

Uma das questões mais importantes no referente às condições de trabalho no setor de serviços domésticos é a exorbitante taxa de informalidade à qual estão submetidas essas trabalhadoras. Observa-se que existe uma diferença de 27 pontos percentuais entre a taxa de informalidade das empregadas domésticas (70,77%)<sup>3</sup> e das trabalhadoras femininas em geral (42,37%) em 2012. Em adição, ressalta-se que há uma tendência ao aumento da informalidade, em especial entre 2015 e 2019, tanto para as trabalhadoras domésticas quanto para as trabalhadoras femininas em geral, evidenciado no **Gráfico 2**.

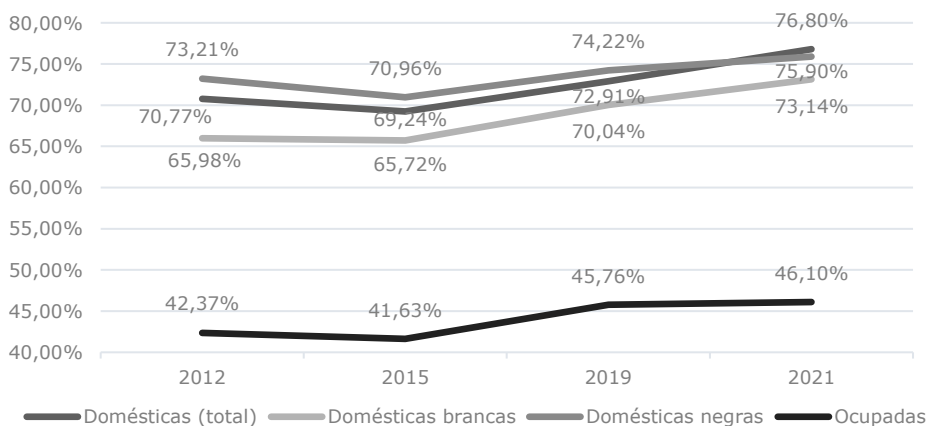
Os dados acerca da carteira assinada, para além de evidenciar o quão informal o mercado de trabalho ainda é para as trabalhadoras brasileiras, demonstram que a maior parte das trabalhadoras domésticas no Brasil não

---

3 Vale a pena destacar que as empregadas domésticas diaristas não possuem acesso à proteção legal no Brasil, e, portanto, são trabalhadoras informais, o que se reflete nessa exorbitante taxa de informalidade para a média das trabalhadoras domésticas. A taxa de informalidade para as trabalhadoras domésticas mensalistas era de 61,55%, 57,01%, 61,20% e 62,70% para os anos de 2012, 2015, 2019 e 2021, respectivamente, um valor ainda bastante alto.

tem seus direitos e proteções legais assegurados na prática. Observa-se ainda, que as trabalhadoras domésticas negras possuem taxas de informalidade significativamente maiores do que as brancas em 2012, com uma diferença de quase 7 pontos percentuais. No entanto, observa-se um aumento muito expressivo da informalidade para as trabalhadoras brancas, em especial após 2015, e esse gap se reduz para cerca de 3,5 pontos percentuais em 2021.

**Gráfico 2** – Taxa de informalidade para trabalhadoras domésticas, por raça, e mulheres ocupadas (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).



**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa.

**Nota:** O termo “informais” se refere aos empregados sem carteira de trabalho, trabalhadores domésticos sem carteira, trabalhadores familiares auxiliares e trabalhadores por conta própria.

Além da questão da formalização, o acesso à proteção social é ainda um desafio para o setor dos serviços domésticos. Os dados relativos à contribuição previdenciária parecem reforçar a análise referente à taxa de

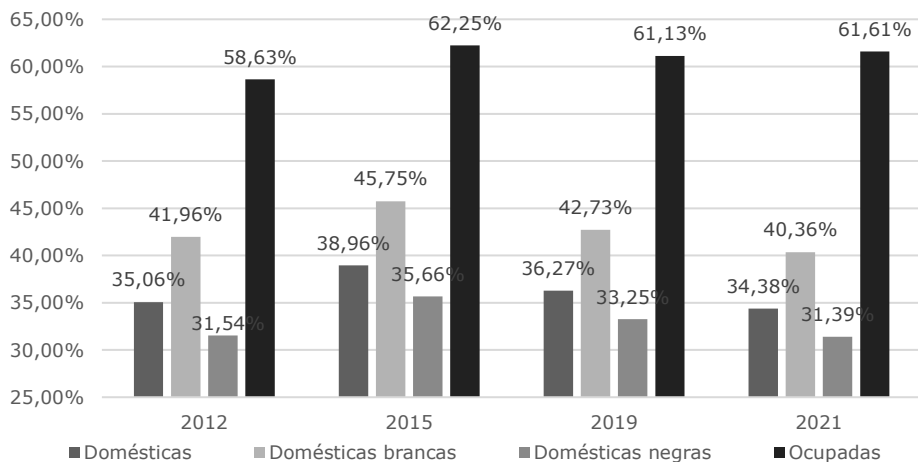
informalidade: em 2012 somente 35,06% das trabalhadoras domésticas declarava realizar contribuições previdenciárias, enquanto esse valor é de 58,63% para as trabalhadoras ocupadas em geral. O **Gráfico 4** também aponta que a tendência é de uma queda significativa da contribuição previdenciária entre as trabalhadoras domésticas após 2015, enquanto para as ocupadas em geral, a tendência é de uma pequena queda.

Visto que mais de 60% dessas trabalhadoras não contribuem para a previdência social, o que se percebe é que estas precisam trabalhar mesmo quando mais velhas e incapacitadas, realizando um serviço fisicamente árduo, ou devem depender de filhos e parentes para que possam deixar de trabalhar e ainda garantir alguma fonte de renda. Observa-se ainda que as taxas de contribuição previdenciária das trabalhadoras negras são significativamente menores do que para as trabalhadoras brancas. Esses dados parecem reforçar a tese de Gonzalez (1984) de que a naturalização do racismo, com a noção de que “negro tem mais é que viver na miséria”, e sua articulação com o sexismo, produz consequências particularmente danosas sobre a mulher negra na sociedade brasileira. Articulado à contribuição previdenciária particularmente baixa das trabalhadoras negras, destaca-se que estas são, em sua maioria, chefes de família, e que essa baixíssima taxa de proteção social incide, portanto, não só sobre estas, mas em suas famílias, pelas quais são responsáveis.

No que se refere à subocupação, evidencia-se que esta é significativamente maior entre as empregadas domésticas, quando comparadas ao total das mulheres ocupadas. Em 2012, 26,18% das trabalhadoras domésticas estavam subocupadas, valor aproximadamente 9 pontos percentuais maior do que para as mulheres ocupadas em geral. Entre 2012 e 2015, percebe-se uma queda na taxa de subocupação nos dois grupos analisados, sendo esta, porém maior para as trabalhadoras domésticas (queda de 9 pontos percentuais em comparação com queda 6 pontos percentuais). A partir de 2015, a subocupação cresce para ambos os grupos e continua a crescer durante o período da pandemia da Covid-19, atingindo mais de um terço das trabalhadoras domésticas brasileiras em 2021. Observa-se também que a subocupação é maior para as trabalhadoras negras

do que as trabalhadoras brancas em todos os anos analisados.

**Gráfico 3** – Taxa de contribuição previdenciária para trabalhadoras domésticas, por raça, e mulheres ocupadas (%) (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).

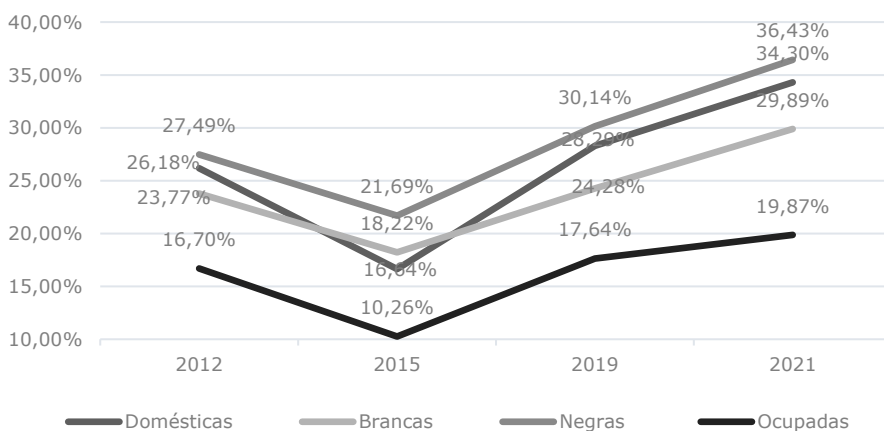


**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Outro ponto importante a se considerar são os rendimentos das trabalhadoras domésticas comparadas às trabalhadoras em geral. Em 2012, as trabalhadoras domésticas recebiam, em média, R\$816 por mês, 46,15% do valor recebido pelas as mulheres ocupadas. Nesse sentido, é fácil perceber que a categoria do trabalho doméstico é uma daquelas que possui menor remuneração dentre as ocupações femininas (é a menor dentre os setores de atividade analisados por Olivera, Vieira e Baeta [2021]), e isso se perpetua no tempo. Percebe-se uma tendência ao crescimento da renda real das trabalhadoras domésticas e das mulheres ocupadas entre 2012 e 2015 (crescimento de 8,8% e 4,4%, respectivamente) e uma estagnação para esse valor entre 2015 e 2019, em um momento de baixo dinamismo econômico, comparado com a manutenção da tendência de crescimento (4%) nos rendimentos da média das trabalhadoras femininas. O efeito da crise da

pandemia parece ser muito mais acentuado para as trabalhadoras, com uma queda 5% na renda real das trabalhadoras domésticas entre 2021 e 2019, comparada a uma queda de 0,5% para as trabalhadoras em geral.

**Gráfico 4** – Taxa de subocupação para trabalhadoras domésticas, por raça, e mulheres ocupadas (%) – (BRASIL 2012, 2015, 2019 e 2021).



**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

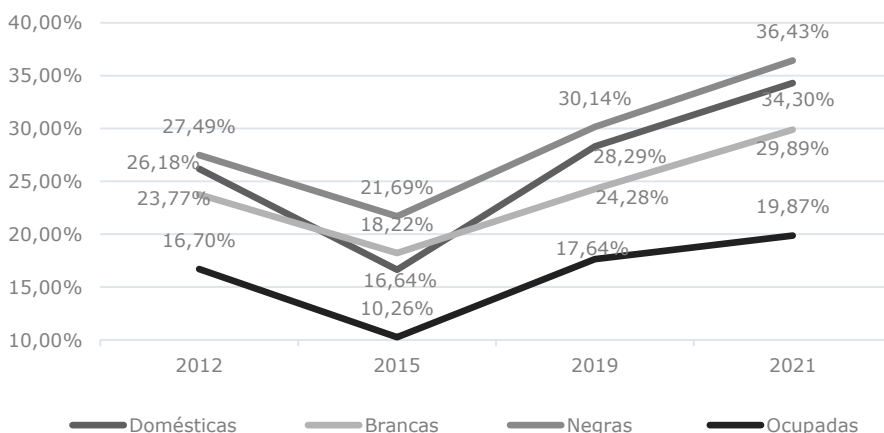
**Nota:** A taxa de subocupação é definida como o percentual, entre as pessoas que trabalham menos de 40 horas/semana, que declaram trabalhar menos do que desejam.

Conforme discute Federici (2019), a visão do trabalho doméstico não remunerado como não trabalho se traduz na própria remuneração das mulheres quando adentram o mercado de trabalho, pressionando para baixo o valor de seus salários, o que é particularmente evidente no trabalho doméstico remunerado:

A ausência de um salário para o trabalho que realizamos em casa é também a causa primária para a nossa fraqueza

no mercado de trabalho assalariado. Os empregadores sabem que estamos acostumadas a trabalhar por nada e que estamos tão desesperadas para ganhar um dinheiro próprio que eles podem nos ter a um preço baixo (Federici, 2019, p. 75).

**Gráfico 5** – Rendimento real mensal médio das trabalhadoras domésticas e das mulheres ocupadas (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).



**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

**Nota:** A preços de 2021.

É nítida em nossa análise, ainda, a presença da colonialidade do poder e do gênero. Quijano (2005) aponta que, com a instituição da modernidade/colonialidade, o controle do trabalho no mundo colonizado passa a separar o trabalho pago, destinado à raça colonizadora (branca), enquanto o trabalho não pago, servil, explorado, é realizado por parte das raças colonizadas (negros, indígenas). A raça, portanto, passa a permear as distintas esferas sociais como um fator de hierarquização, e isso, embora se



altere ao longo do tempo, se reverbera na atualidade na posição social e econômica vivida pela população negra, a título do que se observa nitidamente no emprego doméstico.

Lugones (2014), em adição, pontua que a imposição das categorias hierárquicas a partir da colonização gera uma “diferença colonial” que separa os papéis sociais de gênero atribuídos às mulheres brancas e negras: enquanto as primeiras estão confinadas ao lar e à figura de docilidade e passividade sexual, as mulheres negras são aquelas que devem realizar o trabalho árduo, em especial dentro dos lares, são frequentemente hipersexualizadas e submetidas a diversas formas de violência, e isso possui uma continuidade temporal que implica uma divisão sexual e racial do trabalho marcada por desigualdades ainda nos dias presentes.

As empregadas domésticas negras estão mais sujeitas à informalidade, contribuem menos para a previdência social (e, portanto, possuem menores chances de se aposentarem no futuro), estão mais sujeitas à subocupação e recebem salários mais baixos do que as trabalhadoras domésticas brancas no Brasil. Isso sem contar com outros elementos que não podem ser mensurados quantitativamente, mas nem por isso deixam de tornar o trabalho das empregadas domésticas negras mais precário, como a exposição a abusos sexuais e morais, o racismo, a violência, entre tantos outros.

#### **4. Informalidade, “diarização” e uberização do mercado de trabalho**

Conforme anteriormente colocado, entende-se que a baixa taxa de formalização é a questão mais pronunciada no que tange a precariedade no setor dos serviços domésticos: como as trabalhadoras domésticas, em sua maioria, não possuem carteira assinada, também não possuem acesso aos benefícios que deveriam resultar da aprovação da PEC.

Argumenta-se que o baixo percentual de domésticas formalizadas está

ligado a dois fatores principais. Em primeiro lugar, ao histórico distanciamento do setor dos serviços domésticos dos direitos e políticas públicas. A visão histórica de que o trabalho doméstico – remunerado ou não – seria um “não trabalho”, em virtude sua realização no âmbito privado e da não geração de valores monetários, colocando-o como não produtivo, implicou uma desvalorização das próprias trabalhadoras domésticas e uma difusão da ideia de que essa forma de emprego não necessitava de regulação. A recusa do Estado brasileiro em ratificar os direitos das empregadas domésticas por tantos anos acabou as relegando à marginalização e a relações de trabalho precarizadas, quando não abusivas. Mesmo com a aprovação da PEC e posterior legislação assegurando os direitos trabalhistas igualitários, não se observa um aumento duradouro na taxa de formalidade no setor, o que pode estar ligado à dificuldade de fiscalização e ao desconhecimento dos direitos por parte das próprias trabalhadoras domésticas (Themis, 2020).<sup>4</sup>

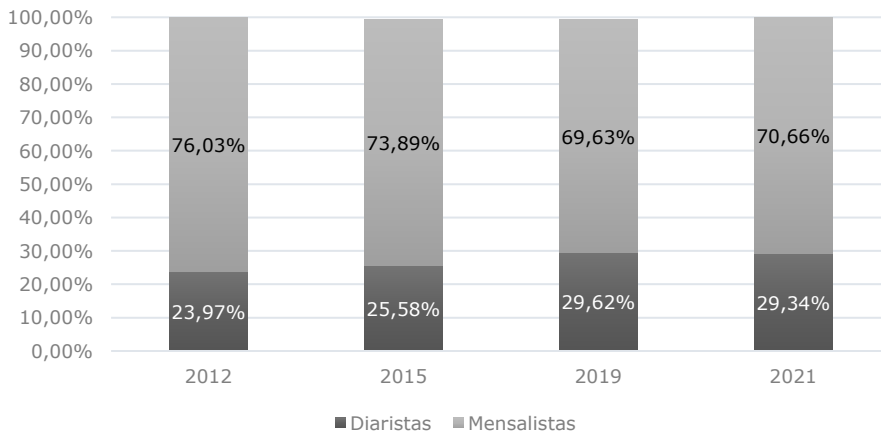
Para além disso, um segundo fator que contribui significativamente para essa taxa é a exclusão das trabalhadoras diaristas dos direitos reconhecidos a partir da Lei Complementar número 150 de 2015, impedindo que esta parcela das trabalhadoras domésticas tenha acesso à formalização. Segundo a legislação brasileira atual, somente se considera empregada doméstica aquela que trabalha em um mesmo domicílio mais de duas vezes por semana, o que coloca as trabalhadoras domésticas diaristas como autônomas (Brasil, 2015). Aponta-se nesse sentido, que um fator que ajuda a explicar a alta taxa de informalidade no setor é crescimento percentual das empregadas diaristas (“diarização”) nos anos recentes.

---

4 Segundo o “Estudo CAP – Projeto Mulheres, Dignidade e Trabalho, desenvolvido pela Themis – Gênero, Justiça e Direitos Humanos, em parceria com CARE Internacional, Agência Francesa de Desenvolvimento e pela FENATRAD, 83% dos empregadores e 70% das trabalhadoras domésticas entrevistados disseram desconhecer a legislação sobre os direitos das trabalhadoras domésticas. Themis (2020). Disponível em: <https://themis.org.br/maioria-de-empregadoras-desconhece-pec-das-domesticas-aponta-estudo/>. Acesso em 11 jan. 2023.

Ressalta-se que a PNADC não pergunta diretamente às trabalhadoras a respeito do seu perfil como mensalistas ou diaristas, sendo necessário fazer uso de uma variável *proxy*. Uma questão levantada pela pesquisa é o número de domicílios em que atuam as trabalhadoras domésticas. Opta-se por utilizar essa pergunta, em adição ao total de horas trabalhadas efetivamente na semana, para classificar as empregadas em diaristas e mensalistas. Seguindo Pinheiro *et al.* (2019), o artigo define as empregadas diaristas como aquelas que trabalham em mais de um domicílio ou em um único domicílio por um período igual ou inferior a 16 horas por semana. As demais trabalhadoras são classificadas como empregadas mensalistas. Em 2012, aproximadamente 24% das trabalhadoras domésticas era diarista, e esse valor cresce para 29,34% em 2021.

**Gráfico 6** – Proporção de trabalhadoras domésticas (%), por vínculo de diarista ou mensalista (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).



**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

**Nota:** O termo “diaristas” se refere àquelas pessoas que trabalham em mais de um domicílio ou em um único domicílio por 16 horas semanais ou menos; e, “mensalistas” às demais.

Ademais, é preciso levar em consideração ainda o processo de “uberização” do mercado de trabalho brasileiro, que se dá como resultado das reformas liberalizantes que são progressivamente implementadas no país. O neoliberalismo pode ser definido tanto como uma ideologia quanto um conjunto de políticas econômico-sociais que vêm orientando a atuação dos governos a partir dos anos 1970, em resposta à crise do fordismo como modelo de produção. A doutrina neoliberal tem por base dois pontos chave: o individualismo político e social e a noção de que o mercado deve ser o único regulador da economia, trazendo como objetivo maior a desregulamentação, isto é, a substituição do Estado pela “livre concorrência”, no que se refere ao funcionamento dos diversos mercados, em particular os mercados financeiros e o de trabalho (Filgueiras, 2006).

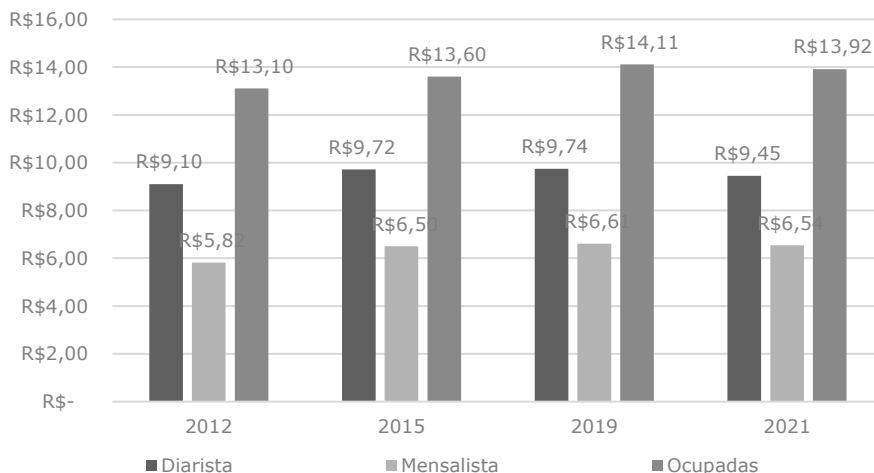
No âmbito do mercado de trabalho, o neoliberalismo impõe a ideia de “livre negociação” entre trabalhadores e empresários, sem (ou com a mínima) intervenção e regulamentação do Estado para que seja possível a “livre contratação”, com o objetivo de flexibilizar a jornada de trabalho e os direitos trabalhistas. A busca incessante pela “acumulação flexível”, na esfera do trabalho, representa a flexibilidade no uso, contratação e dispensa da mão de obra, bem como implica a flexibilidade da jornada de trabalho e da remuneração dos trabalhadores. A partir de uma perspectiva feminista, é possível entender que o neoliberalismo reformula a estrutura capitalista na direção de aumentar a exploração do trabalho, afetando, especialmente os grupos mais marginalizados da sociedade, ou seja, as mulheres, e principalmente, as mulheres negras (Nosvitz; Pereira, 2021), o que pode ser percebido no setor de serviços domésticos em especial a partir de 2015.

Apesar dessas mudanças em curso, salienta-se que a maior parte das trabalhadoras domésticas no país ainda é mensalista, e que as trabalhadoras diaristas, que trabalham na condição de “autônomas”, não possuem direito à carteira de trabalho nem às garantias trabalhistas como férias, aviso-prévio, licença maternidade, entre outros. O que lhes resta, em geral, é recorrer à autoproteção. Por serem consideradas autônomas, as diaristas podem recorrer ao registro como Microempreendedor Individual (MEI), criado em 2008. Segundo Krein e Castro (2015), o MEI é uma estratégia de formalização

que visa atingir trabalhadores autônomos e microempreendedores informais, a partir do registro em CNPJ e recolhimento de tributos que garantem acesso à aposentadoria e outros benefícios previdenciários. Ressalta-se, no entanto, que as trabalhadoras domésticas diaristas não são empreendedoras, somente trabalhadoras que não possuem o direito à carteira assinada, e precisam, portanto, buscar formas alternativas de se proteger. A contratação via MEI, que, embora ilegalmente, também se estende às trabalhadoras mensalistas, nada mais é do que uma relação de emprego disfarçada, visto que retém as características de uma relação empregado-empregador (pessoalidade, subordinação, remuneração regular), porém desonera o empregador de ter que arcar com as despesas trabalhistas e previdenciárias regulares.

Outra questão importante é a remuneração por hora superior das diaristas em relação às trabalhadoras mensalistas (**Gráfico 7**). Apesar do rendimento por hora mais alto, destaca-se que as domésticas diaristas estão mais sujeitas à informalidade, à subocupação (e em geral, a uma rotina de trabalho mais instável e descontinuada que as trabalhadoras domésticas mensalistas), além de possuírem taxas de contribuição previdenciárias muito menores do que as empregadas mensalistas. Dessa forma, possíveis avanços no que tange uma relação mais flexível em termos de horários de trabalho, que possivelmente ajudem a conciliar as obrigações remuneradas com a realização dos cuidados e afazeres domésticos não remunerados, não anulam os problemas aos quais as empregadas domésticas se mantêm sujeitas. Atenta-se que a estabilidade e previsibilidade não são características associadas à jornada de trabalho das diaristas, tendo em vista que é possível que em algumas semanas haja uma grande demanda por seus serviços que pode não se manter em outros momentos do tempo. Não há, nesse sentido, a garantia de uma renda mensal fixa, além de que as diaristas não têm acesso, no Brasil, aos benefícios de um emprego formal. Portanto, vemos o crescimento do percentual de trabalhadoras diaristas na década analisada como um retrocesso, no sentido de ampliar as desigualdades entre as empregadas domésticas e expandir o número de trabalhadoras que, além de possuírem condições de trabalho mais precárias do que as trabalhadoras mensalistas, estão ainda sem acesso à cobertura legal.

**Gráfico 7** – Rendimento/hora real do trabalho para domésticas, por vínculo de diarista ou mensalista, e para mulheres ocupadas – (Brasil, 2012, 2015, 2019 e 2021).



**Fonte:** PNADC/IBGE, 2024. Elaboração nossa, 2024.

**Nota 1:** O termo “diaristas” se refere àquelas pessoas que trabalham em mais de um domicílio ou em um único domicílio por 16 horas semanais ou menos; e, “mensalistas” às demais.

**Nota 2:** A preços de 2021.

## 5. A PEC das domésticas: avanços realmente?

Um dos grandes argumentos contra a aprovação da PEC das domésticas foi que, em virtude do aumento dos custos para os empregadores, a PEC implicaria, na prática, na perda de emprego por grande parte das trabalhadoras, sendo prejudicial às mesmas. O que se observa, na realidade, é uma pequena queda no número absoluto de trabalhadoras domésticas de 2013 para 2014 (de 5,847 milhões para 5,815 milhões), que é logo recuperada (5,932 milhões em 2015). A aprovação da Lei Complementar no

150, de 2015, não parece ter efeito de redução no número de trabalhadoras domésticas, que se mantém em 6,071 milhões em 2016. Guerra et al (2021), utilizando os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, de 2008 e 2009, mostram que as famílias contratantes de trabalhadoras domésticas no Brasil, possuíam, em média uma renda monetária mensal de 13,4 salários mínimos. Embora esse seja um dado anterior à PEC, não é difícil supor que esse padrão se mantenha ao longo do tempo, e que, portanto, dificilmente um aumento dos encargos trabalhistas se reverteria, na prática, na demissão das trabalhadoras domésticas por incapacidade das famílias contratantes de arcar com os custos adicionais. Possivelmente, o que tensionaria ocorrer seria um aumento da informalidade por parte das trabalhadoras domésticas.

De fato, o que se observa entre 2012 e 2015 é uma leve queda na taxa de informalidade das trabalhadoras domésticas, que volta a crescer a partir de 2015, assim como cresce a informalidade para o total das mulheres ocupadas, até 2019. Nesse sentido, se poderia inferir que o aumento da informalidade não necessariamente reflete a aprovação da Lei das domésticas em 2015, mas poderia ser reflexo, assim como o aumento da informalidade para as trabalhadoras femininas em geral, da estagnação econômica. Interessa também analisar uma mudança no que se refere à distribuição de horas trabalhadas, em especial das mensalistas, pois se observa uma redução significativa do número de mensalistas que trabalha mais do que 44 horas semanais, a jornada de trabalho limite regulamentada via PEC.

Outra questão a ser considerada é o processo de “diarização”. Uma forma das famílias “contornarem” a garantia de pagamento dos direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas seria contratando-as por menos de 3 dias na semana. De fato, percebe-se um aumento do percentual de trabalhadoras domésticas diaristas ao longo da década analisada, saindo de em torno de 23% em 2012 para aproximadamente 30% em 2021, embora distintos autores (Fraga; Monticelli, 2021; Vieceli, 2015;) apontem que esse é um fenômeno que já vinha sendo observado antes da aprovação da PEC das domésticas.

Os microdados analisados mostram, assim, que, apesar da importância

da PEC das domésticas, tanto simbolicamente quanto na obtenção dos direitos das trabalhadoras no papel, a categoria do trabalho doméstico permanece sendo uma das que mais estão sujeitas a um trabalho precário, majoritariamente informal, sem acesso à previdência social, com altas taxas de subocupação e baixos salários. Nesse sentido, embora se percebam avanços importantes ao longo dos anos, com a PEC sendo um marco dentro a luta das trabalhadoras domésticas, na prática ainda são pouco visíveis os efeitos positivos da sua obtenção, conforme resultado obtido no que se refere ao índice de trabalho decente, que sofre uma piora no pós-PEC, em especial no que tange a qualidade de trabalho. Destaca-se aqui a necessidade de conscientização, tanto das trabalhadoras domésticas quanto dos próprios empregadores, bem como uma maior fiscalização por parte do Estado.

Vale a pena destacar que essas pontuações não têm o objetivo de desmerecer os avanços simbólicos significativos que foram trazidos com a aprovação da PEC, nem menosprezar a importância da equiparação de direitos laborais das trabalhadoras domésticas, somente apontar que, tendo em vista estruturas socialmente arraigadas que colocam o trabalho das mulheres negras, em especial o trabalho doméstico remunerado, como inferior e indigno, este é um setor extremamente vulnerável, que sofre de sobremaneira os efeitos das crises econômicas, e que políticas pontuais não possuem a capacidade de reverter esse cenário.

## **6. Pandemia da Covid-19: quem cuida de quem cuida?**

No final do ano de 2019, os primeiros casos de infecção pelo novo coronavírus (SARS-Cov-2) foram detectados na China e passaram, progressivamente, a se espalhar por países e continentes, atingindo massivamente a população mundial. A infecção pelo vírus da Covid-19 se tornou uma pandemia a partir da declaração da Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, e gerou o fechamento em massa de espaços



diversos, como creches, escolas e clínicas de repouso, bem como a adoção, por parte dos profissionais assalariados que poderiam fazê-lo, do trabalho remoto. Dessa forma, a exigência do distanciamento social, que só é colocada em prática para uma parcela dos trabalhadores, exige uma nova dinâmica de trabalho que impõe o deslocamento de grande parte das atividades reprodutivas para o âmbito do lar.

Partimos do entendimento de que a crise da pandemia não é uma crise econômica qualquer, mas, em virtude de vir em consequência de uma crise sanitária que exige um maior distanciamento entre as pessoas e o fechamento de locais onde há aglomeração, se traduz em uma crise da reprodução social. Isso é, a pandemia da Covid-19 traz à luz como a interação entre desigualdades no mercado de trabalho e dentro dos lares implica um maior tempo dispendido no trabalho (remunerado e não remunerado) para as mulheres, expondo também a necessidade de políticas públicas que reduzam essa carga de trabalho reprodutivo realizado pelas mesmas. Expõe, portanto, as disparidades na realização dos trabalhos de cuidados e afazeres domésticos não pagos entre homens e mulheres, e para além, possui um efeito significativo sobre o cotidiano das trabalhadoras domésticas, que não consegue realizar seu trabalho à distância, mas também possuem pouco acesso a formas alternativas de renda.<sup>5</sup> De acordo com a pesquisa “Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia”,<sup>6</sup> realizada pela Gênero e Número em parceria com a Sempre Viva Organização Feminista, metade das mulheres brasileiras passaram a cuidar de alguém durante a pandemia e 41% das que seguiram trabalhando de maneira assalariada afirmaram que passaram a trabalhar mais durante o período da quarentena.

---

5 Destaca-se que o IBGE só disponibiliza os dados referentes ao trabalho doméstico não remunerado até 2019, sendo, portanto, impossível realizar a análise com dados oficiais para entender os impactos da pandemia da Covid-19.

6 Pesquisa realizada com base na resposta online de 2.641 mulheres para todas regiões do Brasil, com dados coletados em abril e maio de 2020. (Disponível em: <https://mulheresnapanemia.sof.org.br/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

Um primeiro fator importante a se considerar no respeito a essa discussão é a queda expressiva do número absoluto de trabalhadoras domésticas durante os dois anos de pandemia da Covid-19, em especial de 2019 para 2020, momento no qual este sofre uma queda de 1,1 milhão de postos de trabalho em 2019). Enquanto muitas trabalhadoras femininas enfrentaram grandes dificuldades para conciliar suas obrigações domésticas com o trabalho remunerado durante a pandemia, em virtude da dinâmica do *home office* e do fechamento de creches e escolas, as trabalhadoras domésticas perderam em massa seus empregos. Apesar da existência de um crescimento no número de trabalhadoras domésticas em 2021, momento de retomada das atividades econômicas e redução das medidas de distanciamento social, ressalta-se que não há um retorno ao patamar anterior à crise até esse ano, e que o percentual de trabalhadoras domésticas no total da ocupação feminina cai mais de um ponto percentual (de 15,12% para 13,45%) em somente um ano, de 2019 para 2020.

É preciso considerar que o governo brasileiro não tomou medidas específicas para proteger as trabalhadoras domésticas durante os períodos de *lockdown*. Essas mulheres não tiveram o direito ao isolamento social nem foram incluídas nos grupos prioritários de vacinação contra a Covid-19. Apesar da existência do Auxílio Emergencial como uma forma de renda de emergência ter sido adotada para o setor informal, sendo possível que as trabalhadoras diaristas e mensalistas não registradas fizessem uso desse tipo de instrumento, uma pesquisa conduzida por Acciari *et al.* (2019)<sup>7</sup> mostra que somente 26% das trabalhadoras domésticas respondentes brasileiras recebeu o auxílio. Aponta-se, em adição, que o rendimento médio real das trabalhadoras domésticas caiu de R\$899 em 2019 para R\$857 em 2021. Dessa forma, o que se percebeu foi uma queda massiva no emprego e na renda para esse grupo de mulheres. É importante ressaltar a atuação das organizações das próprias trabalhadoras domésticas, como a FENATRAD, que

---

7 Pesquisa realizada via internet para distintos países latino-americanos, com um total de 413 respondentes brasileiras.

organizou a campanha “Cuida de quem te cuida”, reivindicando a liberação das trabalhadoras domésticas por parte dos patrões com a manutenção dos salários, e, nos casos em que a presença das trabalhadoras fosse imprescindível (como para cuidados com idosos e pessoas com necessidades especiais), também reclamaram por medidas de proteção (limpeza, acesso a álcool em gel, uso de máscara), o pagamento de transporte alternativo (para evitar a contaminação no uso dos transportes públicos) e a flexibilização dos horários de trabalho para evitar horas de pico. Apesar dessa importante mobilização, uma pesquisa conduzida pelo Instituto Locomotiva<sup>8</sup> mostra que somente 39% dos empregadores de diaristas e 48% dos patrões de mensalistas relataram que suas funcionárias se mantiveram em casa e recebendo durante a pandemia. Nos casos em que as trabalhadoras domésticas conseguiram reter seus empregos, muitas sofreram diferentes abusos, como a obrigação de morar na casa dos patrões (é possível perceber um leve aumento – de 0,87% para 1,02%- no percentual de trabalhadoras domésticas que residiam no domicílio onde trabalhavam entre 2019 e 2020, embora esse valor já retorne a 0,86% em 2021), o não pagamento de horas extras e até mesmo serem mantidas em cárcere privado.

Para além da perda de emprego e eventual saída das trabalhadoras domésticas do mercado de trabalho, o que se percebe para aquelas que conseguem reter seus empregos, além da queda na remuneração, é uma redução no número de horas trabalhadas e aumento nas taxas de subocupação. Destaca-se, ainda, que a pandemia representa um aumento de aproximadamente 4 pontos percentuais na taxa de informalidade (de 72,91% para 76,80%) para as trabalhadoras domésticas entre 2019 e 2021, enquanto a variação para as trabalhadoras femininas, de forma geral, não chega a atingir 0,5 pontos percentuais.

8 Reportagem de Lígia Guimarães (2020), para a BBC Brasil (Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52375292>. Acesso em: 08 mar. 2023.

Destaca-se a importância pensar o efeito do aumento das necessidades de cuidado durante a pandemia, entendendo-se que as mulheres são aquelas que dedicam mais tempo a realização dessas tarefas. O fechamento de creches e escolas durante a pandemia pode ter tido um duplo efeito: por um lado, gera uma tendência à queda no ritmo do crescimento da escolaridade das trabalhadoras em geral, e em particular das trabalhadoras domésticas; por outro, implica um maior tempo dispendido na educação e no cuidado dos filhos dessas trabalhadoras, que permanecem em casa em virtude das ondas de *lockdown*. Tendo em vista que as mulheres são as responsabilizadas pela reprodução social, é possível, também, que elas aumentam a realização dessas tarefas de forma não remunerada para compensar uma perda de renda familiar em decorrência da crise econômica (Bahn; Cohen; Rodgers, 2020). Como trabalho doméstico remunerado pode atuar como substituto para o trabalho doméstico não remunerado, a maior necessidade de dispender horas com o cuidado de dependentes – tanto em virtude do fechamento de creches e escolas quanto do aumento da quantidade de pessoas doentes-, em combinação com uma queda na renda das famílias e a necessidade de manter um distanciamento social, se refletem nos distintos impactos apontados sobre a categoria do trabalho doméstico remunerado: queda massiva no número de empregadas domésticas, o que pode implicar perdas de emprego ou mesmo a saída dessas trabalhadoras do mercado de trabalho; e para aquelas que retêm seus empregos, percebe-se uma queda nas taxas de formalidade, na renda, no acesso à proteção social e nas horas trabalhadas, bem como um aumento na subocupação.

## 7. Considerações finais

Dado o contexto das transformações no mundo do trabalho e mudanças no trabalho feminino atualmente, o artigo analisou as transformações no perfil das trabalhadoras domésticas e nas condições de trabalho no setor dos serviços domésticos, levando em consideração tanto a PEC das domésticas

de 2013 quanto a pandemia da Covid-19.

De modo geral, observou-se uma relativa continuidade no perfil das trabalhadoras domésticas (mulheres negras, pobres, com baixa escolaridade, predominantemente chefes de família) e uma tendência à piora nas condições de trabalho no setor. Foi possível verificar que mesmo após a aprovação da PEC e regulamentação na forma de Lei em 2015, as condições de trabalho no setor dos serviços domésticos permaneceram marcadas por longas jornadas, baixa taxa de formalização e de contribuições à previdência, baixos salários e altas taxas de subocupação, além de um crescente processo de diarização, o que tende a tornar ainda mais precários os empregos.

Ainda, os dados analisados ressaltaram a permanência das desigualdades entre as próprias trabalhadoras domésticas: verificou-se que as trabalhadoras domésticas negras, via de regra, estão submetidas a condições laborais mais precárias do que as trabalhadoras brancas (maior informalidade, menor proteção social, maiores taxas de subocupação), recebem remunerações menores e são mais responsáveis por seus lares. Também foi possível observar a situação de marginalização específica das trabalhadoras domésticas diaristas, que não são contempladas pela legislação brasileira atual e permanecem na informalidade.

Em adição, verificou-se uma piora nos indicadores do mercado de trabalho ao longo da década analisada, em especial a partir de 2015. Essa mudança pôde ser sentida pelas mulheres ocupadas em geral, mas se evidenciou de maneira mais aguda para as trabalhadoras domésticas, com destaque para a situação particularmente precarizada desse grupo durante a pandemia da Covid-19. A pandemia trouxe para o âmbito público o debate a respeito dos papéis sociais de gênero no que tange o trabalho doméstico e de cuidados, bem como escancarou as condições de trabalho marginalizadas, precárias e até mesmo análogas à escravidão aos quais estão submetidas as trabalhadoras domésticas no país. Além disso, evidenciou o despreparo público para atender as demandas relativas aos cuidados e em prover políticas específicas para a proteção das trabalhadoras domésticas, que ainda representam cerca de 13% da força de trabalho feminina no país.

Dessa forma, ficou evidente a importância de mais estudos sobre a

economia do cuidado, no qual está circunscrito o trabalho doméstico remunerado, para o melhor entendimento das desigualdades de gênero, raça e classe na economia brasileira. Ressalta-se que o trabalho de cuidado contribui para a sustentação da economia no curto prazo via reprodução dos trabalhadores que já estão inseridos no mercado de trabalho e também para a reprodução dos trabalhadores fora do mercado (idosos ou crianças). Ainda, contribui no longo prazo para a geração e educação dos trabalhadores do futuro. São necessários, portanto, pesquisas que se debrucem sobre o entendimento das formas como os trabalhos de reprodução (remunerados e não remunerados) são distribuídos entre os gêneros, bem como entender as diferenças de raça e classe, para que seja possível pensar políticas voltadas para a redução dessas desigualdades. Especificamente, destaca-se a importância de futuras pesquisas que busquem entender os impactos de longo prazo da Covid-19 e continuada estagnação econômica sobre o setor dos serviços domésticos. Tendo em vista que a análise realizada aqui, no curto prazo, aponta efeitos deletérios muito significativos sobre as trabalhadoras femininas, em especial sobre as condições de trabalho nos serviços domésticos, interessa também compreender quais desses efeitos são passageiros e quais possuem um impacto mais profundo sobre as condições laborais desse setor.

Tendo em vista os distintos déficits de cuidado que existem no mundo, a ONU Mulheres, por exemplo, aponta a necessidade dos governos em adotar políticas baseadas nos três “R’s”: reconhecer, reduzir e redistribuir. Distintos países latino-americanos já se empenham em pensar a economia dos cuidados nas políticas públicas, a exemplo do Uruguai, que desde 2015 possui um Sistema Nacional de Cuidados, voltado para a geração de um modelo nacional que garanta corresponsabilidade pelos cuidados entre Estado, famílias, comunidade e mercado, tendo como princípio a igualdade de gênero e políticas voltadas para pessoas que realizam cuidados, de forma remunerada ou não (CEPAL, 2020). Aponta-se que, para além de pensar políticas específicas voltadas para a melhoria das condições laborais das trabalhadoras domésticas brasileiras, é imprescindível pensar e adotar políticas integrais de cuidado no Brasil, visando melhorar as condições de vida

e de trabalho das trabalhadoras femininas em geral, e das trabalhadoras domésticas em particular.

## Referências

---

ACCIARI, L.; BRITIZ, J.; PÉREZ, A. Right to health, right to live: domestic workers facing the COVID-19 crisis in Latin America. *Gender and Development*, v. 29, n. 1, p. 11-33, 2021.

BAHN, K.; COHEN, J.; RODGERS, Y. V. D. M. A feminist perspective on COVID-19 and the value of care work globally. *Feminist Frontiers*, v. 27, n. 5, p. 695-699, 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 150, de 1º de junho de 2015*. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei no 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei no 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. 2015.

CEPAL. *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-10: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2020.

FERNANDEZ, B. P. M. Teto de Vidro, Piso Pegajoso e Desigualdade de Gênero no Mercado de Trabalho Brasileiro à Luz da Economia Feminista: Por que as Iniquidades Persistem? *Revista Cadernos de Campos*, n. 26, p. 79-103, 2019.

FEDERICI, S. *O ponto zero da revolução*. São Paulo: Elefante, 2019.

FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2006.

FRAGA, A. B.; MONTICELLI, T. A. "PEC das Domésticas": holofotes e bastidores.

*Revista Estudos Feministas*, v. 29, n. 3, p. 1-17, 2021.

FURNO, J. A longa abolição no Brasil: transformações recentes no trabalho doméstico. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2016.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, n. 2, p. 223-244, 1984.

GUERRA, M.; SANTOS, L.; FUSARO, E. Características demográficas e socioeconômicas das famílias contratantes de trabalho doméstico remunerado no Brasil. In: PINHEIRO, L. S.; TOKARSKI, C. P.; POSTHUMA, A. C. (Orgs.). *Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade: dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena; et al. (Org.). *Dicionário Crítico do feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009.

KREIN, J.; CASTRO, B. As formas flexíveis de contratação e a divisão sexual do trabalho. *Análise*, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, n. 6, out. 2015.

LUGONES, M. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

NASCIMENTO, B. A mulher negra no mercado de trabalho. In: BUARQUE DE HOLLANDA, H. (Org.). *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

NOSVITZ, M.; PEREIRA, L. Os feminismos diante da ofensiva neoliberal e neoconservadora no Brasil: horizontes de perspectivas para as mulheres. *Caderno Espaço Feminino*, v. 34, n. 2, p. 82-101, 2021.

OLIVERA, Margarita.; VIEIRA, Clarice.; BAETA, Fernanda. Mulheres no mercado de trabalho brasileiro: uma análise das segregações e discriminações a partir da economia feminista. *Texto para Discussão*, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 18, 2021

OIT. *Convenção e recomendação sobre trabalho decente para as trabalhadoras e trabalhadores domésticos*. Organização Internacional do Trabalho, 2011.

PINHEIRO, L.; et al. Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI:



reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD Contínua. *Texto para Discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, 2019.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. *Perspectivas latino-americanas*, CLACSO, Buenos Aires, v. 233, p. 117-142, 2005.

TEIXEIRA, J. C. Brazilian housemaids and COVID-19: How can they isolate if domestic work stems from racism? *Gender, Work and Organization*, v. 28, n. S1, p. 250-259, 2021.

THEMIS. *Estudo CAP Brasil: Traçando caminhos para a valorização do trabalho doméstico remunerado*. Porto Alegre: Themis, 2020. Disponível em: <https://themis.org.br/wp-content/uploads/2020/07/ESTUDO-CAP-BRASIL-TRAÇANDO-CAMINHOS-PARA-VALORIZAÇÃO-DO-TRABALHO-DOMÉSTICO-REMUNERADO.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

THOMÉ, D.; MELO, H. P. DE. Empregadas domésticas, cuidadoras e afazeres domésticos: o viés de gênero da pandemia de Covid19. *Política & Sociedade*, v. 20, n. 48, p. 153-177, 2021.

VIECELI, C. *Economia e relações de gênero e raça: uma abordagem sobre o emprego doméstico no Brasil*. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

VIECELI, C; FURNO, J; HORN, C. H. Recessão econômica e emprego doméstico no Brasil. *Revista Gênero*, v. 18, n. 1, p. 26-55, 2017.

**Thiago Brandão Peres\***

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil



# Empreendedorismo como política pública de geração de emprego? Interseções teóricas, históricas e políticas de um conceito neoliberal por excelência

**Recebido em:** 29 fev. 2024



**Aprovado em:** 13 dez. 2024

**Publicado em:** 10 mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-5>

---

Este estudo foi financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

- \* Pesquisador em Estágio de Pós-Doutorado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Programa de Pós-graduação em Sociologia. Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro; graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: thiagobrandaooperes@gmail.com  
 <http://lattes.cnpq.br/9190236219279370>  <https://orcid.org/0000-0003-3855-3869>

## Resumo

---

O presente artigo possui dois planos analíticos distintos e complementares. O primeiro objetiva reconstituir quais foram os processos teóricos, históricos e políticos que, articulados, conferiram ao conceito de empreendedorismo uma valência positiva particularmente concentrada no seu potencial de promover o desenvolvimento econômico e gerar de empregos. A partir de uma amostra composta por 60 países, o segundo plano examina as relações entre empreendedorismo e desigualdade de renda com o objetivo de questionar as alardeadas vantagens sociais da presença de um elevado percentual de empreendedores no total da população ocupada. Os resultados obtidos apontam que o relativo consenso em torno das benesses do empreendedorismo possui íntima relação com a emergência e posterior hegemonia do neoliberalismo o qual, através da lógica da responsabilização individual, ensejou o paulatino abandono de políticas coletivas por excelência – entre elas, a tarefa civilizatória de organizar o trabalho em um sistema generalizado de proteção social.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo. Neoliberalismo. Desigualdade de Renda. Mercado de Trabalho. Proteção Social.

---

**Thiago Brandão Peres\***

State University of Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil



# **Entrepreneurship as a job creating public policy? Theoretical, historical, and political intersections of a neoliberal concept par excellence**

**Received:** 29<sup>th</sup> Feb. 2024

**Approved:** 13<sup>th</sup> Dec. 2024

**Published:** 10<sup>th</sup> Mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-5>

---

*This study was funded by the Carlos Chagas Filho Foundation for Research Support of the State of Rio de Janeiro (FAPERJ) and the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq).*

\* *Postdoctoral Researcher at the State University of Rio de Janeiro, Institute for Social and Political Sciences, Postgraduate Program in Sociology. PhD and MSc in Sociology at the State University of Rio de Janeiro; BSc in Social Sciences at the Federal University of Rio de Janeiro. E-mail: thiagobrandaooperes@gmail.com*

<http://lattes.cnpq.br/9190236219279370>

<https://orcid.org/0000-0003-3855-3869>

## *Abstract*

---

*This article has two distinct and complementary approaches. The first aims to reconstruct the theoretical, historical, and political processes that have conferred a positive value on the concept of entrepreneurship, highlighting its potential to drive economic development and create jobs. Using a dataset from 60 countries, the second approach investigates the relationship between entrepreneurship and income inequality, aiming to challenge the presumed social benefits of the concept. The results suggest that the consensus regarding the benefits of entrepreneurship is linked to neoliberal hegemony. This hegemony, through the principle of individual responsibility, has led to the gradual forsaking of fundamentally collective policies, including the civilizational duty to organize labor within a comprehensive social protection framework.*

**Keywords:** Entrepreneurship. Neoliberalism. Income Inequality. Labor Market. Social Protection.

---

## Introdução

Em 2018, um grupo de biólogos americanos publicou uma investigação sobre empreendedorismo cujos resultados foram largamente difundidos nacional e internacionalmente. É verdade que pesquisas e reportagens sobre o tema, em geral, ocupam significativo espaço em jornais, revistas, noticiários etc. Contudo, é possível que o caráter, no mínimo, inusitado das suas considerações responda o porquê da expressiva repercussão<sup>1</sup> midiática que obtiveram.

Em uma amostra composta por 42 países, os pesquisadores relacionaram as estimativas globais da proporção de infectados pelo parasita *Toxoplasma gondii* e os dados da atividade empreendedora no mundo fornecido pelo *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM). Como resultado, Johnson *et al.* (2018) encontraram uma relação linear positiva entre a presença do parasita na população e a taxa de empreendedorismo do país correlato. Em particular, os sintomas ocasionados pelo parasita são bastante diminutos, praticamente inofensivos, à exceção de um sintoma bastante conveniente para a referida pesquisa: ele afetaria o que os biólogos denominaram como “racionalidade empreendedora”.

Por meio da combinação das informações globais sobre a prevalência de *T. gondii* e dos comportamentos empreendedores em 42 países, nossa análise indicou ainda que populações com maior prevalência de *T. gondii* tiveram

---

1 Para ficar em poucos exemplos: “If You Want To Start Businesses, Will This Cat Poop Parasite Help?”, *Revista Forbes*; “Mind-altering parasite spread by cats could give humans more courage and overcome ‘fear of failure’, research suggests”, *Jornal Independent*; “Can a cat-poo parasite turn you into a millionaire?”, *Jornal The Guardian*; “How a parasite from cat poop can reduce your fear and maybe make you an entrepreneur”, *Portal CNN*. No Brasil, ver, “Parasita encontrado em cocô de gato aumenta o desejo de empreender, diz estudo”, *Revista Pequenas Empresas & Grandes Negócios*; “Estudo diz que parasita de cocô de gato torna pessoas empreendedoras”, *Jornal Record*; “Exposição ao parasita da toxoplasmose eleva chances de sucesso nos negócios”, *Portal UOL*.

mais intenção de iniciar negócios e níveis mais altos de comportamentos empreendedores ativos. Esses países também tiveram uma fração menor de entrevistados que citaram o “medo de fracassar” como um fator impeditivo de iniciar um empreendimento de negócios. [...] A infecção está associada com o aumento de comportamentos de risco, potencialmente devido a alterações hormonais ou neurológicas resultantes da presença de *T. gondii* no cérebro. [...] Como descobrimos no estudo dos padrões globais, o reduzido medo do fracasso poderia explicar a relação entre a infecção por *T. gondii* e o empreendedorismo, embora aferir essa possibilidade exija comparações entre empreendedores em função do histórico de exposição ao *T. gondii* (Johnson *et al.*, 2018, p. 4-12, grifos nossos, tradução nossa).

Embora a pesquisa acima possa receber diferentes adjetivos, entre o caricato e o inusitado, ela nos revela um elemento crucial para se entender as elevadas taxas de empreendedorismo em determinados países do mundo que é, porém, “sintomaticamente” escanteado: a desigualdade de renda, observada tanto nos países relativamente mais ricos, quando naqueles proporcionalmente mais pobres.

O presente artigo possui duas dimensões analíticas distintas e complementares. A primeira objetiva reconstituir quais foram os processos teóricos, históricos e políticos que, articulados, conferiram ao empreendedorismo (e seu agente, o empreendedor) uma valência positiva, particularmente através da sua (aparente) capacidade de promover o desenvolvimento econômico e gerar de empregos. A segunda dimensão intenciona mostrar que, contrariamente às alardeadas vantagens coletivas da presença de um elevado percentual de empreendedores no total da população ocupada, há uma relação diretamente proporcional entre empreendedorismo e desigualdade de renda. Em conjunto, as considerações de ambas as dimensões pretendem demonstrar que o relativo consenso em torno das benesses do empreendedorismo possui íntima relação com a emergência e posterior hegemonia do neoliberalismo a qual, através da lógica da

responsabilização individual, ensejou o abandono de constituição de políticas públicas coletivas por excelência – entre elas, a tarefa civilizatória de organizar o trabalho em um sistema generalizado de proteção social.

## **1. A “Era do Empreendedorismo”: da associação com as ‘pequenas empresas’ ao transbordamento do conceito para além do locus científico-universitário**

Em se tratando do conceito de empreendedorismo, há relativo consenso de que Schumpeter (1983 [1934]; 2003 [1943], 2002 [1949]) é um dos principais intelectuais da literatura especializada sobre o assunto (Block; Fisch; Praag, 2016; Hebert; Link, 2006; Sledzik, 2013; entre outros. No Brasil, consulte Vale, 2014). E tal afirmação não é propriamente exagerada. A partir de análise bibliométrica de trinta anos de publicações sobre empreendedorismo no mundo (observando as temáticas, citações e co-citações), Ferreira, Reis e Miranda (2015) concluem que Schumpeter é o autor mais citado no campo de investigações sobre empreendedorismo e seus textos os mais influentes, tanto para os que se basearam nas suas considerações, quanto para os que se propuseram a criticá-las.

Segundo Swedberg (2000), essa constatação se justifica pelo fato de que (a) ele foi o pioneiro a desenvolver uma teoria econômica que concede centralidade ao empreendedor; e, especialmente para os objetivos do presente artigo, (b) por suas formulações que relaciona empreendedorismo e desenvolvimento econômico (onde o primeiro promoveria o segundo). Para Schumpeter (1983 [1934]) o desenvolvimento econômico é definido como o processo de execução de novas combinações de matéria-prima e energia para produzir novos bens ou para produzir bens conhecidos, porém, a partir de novos métodos e/ou processos produtivos. Note-se que, não é por acaso, há uma larga presença do adjetivo “novo” em suas formulações, pois a inovação é o estímulo fundamental, necessário e constitutivo do desenvolvimento



econômico. E o único agente econômico que produz, promove e provoca a inovação é o empreendedor.

A realização de novas combinações chamamos de "empreendimento"; os indivíduos cuja função é realizá-las chamamos de "empreendedores". [...] chamamos de empreendedores não apenas aqueles geralmente designados de empresários 'independentes' em uma economia de troca, mas todos que realmente cumprem a função pela qual definimos o conceito, mesmo que sejam, como está se tornando a regra, funcionários "dependentes" de uma empresa, como gerentes, membros de diretoria e assim por diante [...]. *Como o que constitui o empreendedor é a realização de novas combinações, não é necessário que ele esteja permanentemente vinculado a uma empresa. Por outro lado, nosso conceito é mais restrito do que o tradicional, pois não inclui todos os dirigentes, gerentes ou industriais que podem simplesmente comandar uma dada empresa, mas somente aqueles que realmente desempenham aquela função* [a realização de novas combinações] (Schumpeter, 1983 [1934], p. 74-75, grifos nossos, tradução nossa).

Com efeito, fica evidente que para o economista austríaco determinadas profissões, ocupações ou atividades laborais não são empreendedoras *per se*, bem como não "compõem uma determinada classe social distinta no sentido técnico do mesmo" (*Ibidem*, p. 78), como os capitalistas, os latifundiários ou trabalhadores, por exemplo. De fato, o único critério estabelecido pelo autor é que o empreendedor execute uma função econômica específica, qual seja, *realizar novas combinações*. O ponto fundamental para a presente análise é que, associada a essa definição, o autor propõe um postulado que norteará sobremaneira o vindouro campo de pesquisas sobre o tema: a relação diretamente proporcional entre empreendedorismo e o empreendedoresmo.

Em síntese, na teoria schumpeterianas o desenvolvimento econômico impulsiona o crescimento econômico – entendido como o aumento sustentado

da renda e da poupança nacional – e, por sua vez, o mero crescimento econômico (quantitativo), gerado sem inovação (leia-se, sem o impulso qualitativo dos empreendedores), restringe significativamente o desenvolvimento. Nos seus escritos pós-1940, Schumpeter (2003 [1943]) adiciona novos elementos a suas formulações e mostra como a abertura de novos mercados, sejam domésticos ou estrangeiros, e o desenvolvimento organizacional ilustram o processo, denominado em maiúsculas, de Destruição Criativa. Tal conceito compreende o processo de transformação industrial em que, endogenamente e por meio da inovação, o empreendedor “revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente a estrutura antiga, cria incessantemente uma nova” (*Ibidem*, p. 83, tradução nossa) e cuja consequência manifesta é a promoção do desenvolvimento econômico de um determinado país.

É importante frisar que, embora tendamos a concordar com Elliott de que o empreendedor schumpeteriano é “mais uma figura *heróica*<sup>2</sup> do que *econômica*” (2012, p. 21, grifos nossos), nos seus últimos trabalhos (Schumpeter falece em 1950) as definições conceituais assumem uma natureza mais “sóbria”. É nesse período, por exemplo, que o economista austríaco desenvolve e amplia as possibilidades de caracterização do empreendedor e explicita que ele não se restringe conceitualmente a um único indivíduo, pois pode igualmente ser identificado em instituições públicas,<sup>3</sup> organizações políticas e/ou econômicas etc.; há um deslocamento, portanto, da centralidade do empreendedor como um indivíduo singular para incluir também as atividades inovadoras existentes em empresas e

---

2 Evidenciado na série de adjetivos, metáforas, hipérboles e outras figuras de linguagem utilizadas para caracterizar a motivação do empreendedor: o homem de visão, ousado; frequentemente munido apenas de sua intuição, dotado de ímpeto e vontade de conquistar, etc.

3 “Todo ambiente social tem suas próprias maneiras de preencher a função empreendedora. Por exemplo, a prática dos agricultores neste país foi repetidamente revolucionada pela introdução de métodos elaborados no Departamento de Agricultura e pelo sucesso do Departamento de Agricultura no ensino desses métodos. *Nesse caso, foi o Departamento de Agricultura que atuou como um empreendedor*” (Schumpeter, 2002 [1949], p. 71, grifos nossos, tradução nossa).

organizações. É sob essas categorias e conceitos que, como veremos adiante, se constituirá um extenso e heterogêneo campo de pesquisas sobre empreendedorismo.

A julgar pelo notável volume de artigos e revistas dedicadas ao empreendedorismo hoje, seria razoável supor que a partir do momento em que Schumpeter fundou, em 1932, o *Research Centre for Entrepreneurial History* (primeira instituição científica dedicada exclusivamente ao tema) o interesse sobre suas considerações cresceu em escala geométrica. Não foi o caso. Na verdade, o centro de pesquisas permaneceu bastante marginal por anos. O primeiro curso sobre empreendedorismo foi realizado apenas em 1947 e, fora do *campus* da *Harvard University* onde o economista lecionava, em 1953 na *New York University*.

De fato, foi somente a partir dos anos 1980 que, segundo Meyer *et al.* (2014), o campo de pesquisa evoluiu de uma pequena área acadêmica, com menos de cem artigos publicados, para um campo pujante com mais de mil artigos ao final da década seguinte. Desde então, em termos bibliométricos, o ritmo continuou aumentando consideravelmente e, até 2012, último ano analisado pelos autores, crescia sob uma taxa média anual de 12,1%, contando mais de cinco mil artigos publicados apenas nos países de língua inglesa, particularmente nos EUA, Reino Unido e Canadá. Em termos pedagógicos, de acordo com Katz (2003), em 1970 os EUA possuíam somente 16 disciplinas acadêmicas sobre empreendedorismo. Cinco anos depois contabilizavam 104 disciplinas espalhadas por todo o país. Contudo, somente após 1982, número salta para 315 disciplinas, incluindo as oferecidas nas pós-graduações. Uma década depois, nos anos 1990, os EUA contabilizavam 52 cursos de graduação e 22 *Master in Business Administration* (MBA) dedicadas ao empreendedorismo. E, a partir dos anos 2000, sessenta anos após a aula inaugural “emergiu [nos EUA] uma infraestrutura composta por mais de 2200 cursos em mais de 1600 escolas, 277 cátedras, 44 periódicos acadêmicos especializados (em língua inglesa), e mais de 100 centros de pesquisa” (*Ibidem*, p. 284, tradução nossa).

Mediante o exposto, uma pergunta se faz fundamental: como o conceito de empreendedorismo adquiriu tamanha notoriedade

particularmente no pós-1980? Na próxima subseção, argumentamos que a emergência de uma reorientação político-econômica fortemente pró-mercado conduziu o conceito para a “ordem do dia”. Primeiro, porque os seus pressupostos mínimos eram perfeitamente compatíveis com os valores e ideais pregados por essa guinada político-econômica para o livre-mercado (em especial, a responsabilização individual); segundo, porque esses mesmos pressupostos assentavam-se em considerações de *ordem científica*, portanto, supostamente isentos de conteúdos ideológicos e motivações morais. Entendemos que essas duas razões, somadas ao significativo investimento financeiro no tema, permitiram que o conceito transbordasse do seu círculo científico-universitário e se espraiasse no tecido social através dos mitos e histórias daqueles que “venceram na vida” pelo empreendedorismo.

### **1.1 “Pequenas empresas” e investimento público: a consolidação de um campo de pesquisas**

Em 1985, o presidente americano em segundo mandato, Ronald Reagan, discursa em horário nobre na televisão sobre a necessidade de uma reforma tributária nos EUA. Em certa altura da sua preleção, sugere aos jovens que sigam os passos dos fundadores da *Hewlett-Packard Company* e iniciem o seu próprio negócio. Em seguida, profere uma afirmação que se tornará o *slogan* de um tempo e, até os dias atuais, repercute em jornais, revistas e artigos acadêmicos endereçados a celebrar, ou criticar o empreendedorismo:

Para os jovens americanos que se perguntam esta noite “– Para onde irei, o que farei com o meu futuro”, eu tenho uma sugestão. Por que não sair com seus amigos no caminho da aventura e tentar iniciar seu próprio negócio? Sigam os passos daqueles dois estudantes universitários que lançaram uma das grandes empresas de computadores dos EUA na garagem atrás de sua casa. Vocês também podem nos ajudar a destrancar as portas para um futuro de ouro. *Vocês também podem se tornar*

*líderes nessa grande nova era de progresso – a Era do Empreendedorismo (United States..., 1985, p. 706, grifos nossos, tradução nossa).*

De fato, na literatura especializada, há relativo consenso de que os anos 1980 representam o começo de uma *nova era para o empreendedorismo*. O importante a se reter desse juízo sobre o período, porém, é a valência que diferentes autores atribuem ao período, praticamente sem a mediação de uma posição meio-termo: de um lado estão aqueles que, panfletária ou apologeticamente, enfatizam que a denominada *era do empreendedorismo* foi alicerçada na liderança e coragem das políticas adotadas pelas administrações Thatcher-Reagan para a implementação de reformas “pró-mercado”, o zelo pelo equilíbrio orçamentário a partir da contenção de gastos e a constante valorização das “virtudes” da empresa privada (Bellone; Goerl, 1992; Brindle; Stearns, 2001; Hogan; Feeney, 2012; entre muitos outros).

De outro lado estão os que, criticamente, argumentam que a celebrada Era se edificou a partir dos escombros dos estados de bem-estar social e se consolidou a partir da emergência (e posterior hegemonia) do neoliberalismo – uma nova orientação político-econômica fortemente pró-mercado. Argumentam que esta materializou-se a partir da privatização de serviços públicos e da seguridade social; da reforma educacional (por meio do estímulo à competição entre escolas e universidades para captação de recursos); imposição de novos métodos de gestão pública espelhados no setor privado; ênfase nas responsabilidades individuais dos cidadãos, suas famílias e comunidades na promoção do seu bem-estar futuro (Bröckling, 2015; Marttila, 2013; Moisander; Rose, 1996; Szeman, 2015; entre outros tantos); além de duros ataques às organizações e formas de representação dos trabalhadores (Dardot; Laval, 2013).

Independentemente dos seus modos de efetivação nos diferentes países, pode-se dizer que, em grandes linhas, o neoliberalismo se constituiu enquanto doutrina político-econômica como uma reação teórica e, sobretudo, política, de grupos de interesses contrários aos princípios sociais, políticos e

econômicos do que viriam a se tornar as bases das políticas de bem-estar social na Europa do pós-guerra. *Reação teórica*, porque se construiu em combate ao keynesianismo enquanto orientação econômica e ao liberalismo clássico enquanto teoria política, ao considerar que quaisquer limites impostos aos mecanismos de mercado devem ser entendidos como uma ameaça à liberdade individual e à livre-concorrência; *reação política* porque desde as suas primeiras manifestações, em 1944, o principal alvo de suas críticas era o Partido Trabalhista Inglês (Anderson, 1995), motivado pelo medo de que este vencesse as eleições (o qual, de fato, ocorreu no ano seguinte). Além disso, como assegura Hobsbawn (2003), dentro do imaginário desses grupos de interesses, o tal “capitalismo patrocinado pelo Estado” era entendido como uma subvariedade de socialismo e combatê-lo, portanto, era umas das lutas necessárias para conter a alardeada ameaça comunista.

Decerto, olhando em retrospectiva, as condições para a propagação das ideias neoliberais no período das suas primeiras manifestações não eram de todo favoráveis. Afinal, na época, o capitalismo nos países centrais dava os primeiros passos para os seus “anos dourados” (*Ibidem*, p. 245) – um longo período até então sem precedentes de rápido crescimento econômico, ocorrido durante a década de 1950 até pouco depois do fim dos anos 1960. Capturando com perfeito sarcasmo o *zeitgeist* do período, George (1999, p. 1, tradução nossa) escreveu: “Em 1945 ou 1950, se você propusesse seriamente qualquer uma das ideias e políticas do dispositivo neoliberal padrão de hoje, você seria ridicularizado ou enviado para o manicômio”. Isso porque durante o pós-guerra, uma miríade de governos liberais, socialdemocratas e democrata-cristãos emergiram em parte da Europa e nos EUA. Em comum, esses governos concentraram esforços na promoção do pleno emprego e do crescimento econômico intervindo ativamente na política industrial, estabelecendo padrões minimamente razoáveis para os salários e atuando diretamente na construção de sistemas de bem-estar (saúde, educação, livre-associação etc.).

Em outras palavras, no período, os países capitalistas avançados se predispuseram a construir formas de organização político-econômica em que

os mecanismos do mercado foram circundados por redes de restrições (políticas e sociais) em um ambiente regulatório que, por vezes, limitou, mas não raro, liderou as estratégias econômicas e industriais, particularmente nos setores-chave das economias do período (automóveis, aço, carvão etc.), como ocorreu na Grã-Bretanha, França e Itália, por exemplo. Como resultado, durante os anos 1950-60, a política redistributiva adotada sob influência direta de instituições da classe trabalhadora (sindicatos e movimentos sociais, por exemplo), os controles à livre mobilidade do capital e a ampliação dos investimentos públicos na área social marcharam *pari passu* com taxas de crescimento econômico relativamente elevadas.

Porém, no final da década de 1960, a crise financeira e do comércio internacional que se projetava no horizonte dos países centrais – e se prolongou ao longo de todo os anos 1970 – precipita um período de *estagnação*,<sup>4</sup> marcado por aumento do desemprego, redução da produtividade da mão de obra, ascensão da inflação e, para o que nos interessa aqui, países apresentando taxas decrescentes, ou estagnadas, de crescimento econômico. É nesse período que, de acordo com Swedberg (2000), diferentes governos dirigem um primeiro olhar para a importância socioeconômica (e política) das “pequenas empresas”<sup>5</sup> – seja pela sua aparente capacidade de gerar empregos e participação na economia nacional, seja para insuflar um “espírito” nacionalista e, sobretudo, anticomunista.

Diz-se *aparente capacidade* porque, não havia pesquisas o suficiente que, de fato, corroborassem tal entendimento. Como aponta Veciana (1999), assentar os pressupostos neoliberais em considerações de *ordem científica* era fundamental para sedimentar os valores neoliberais no tecido social, pois

---

4 Para uma análise no “calor” do momento, conferir Stein (1978), Haberler (1977) e o relatório publicado pelo Observatório da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 1980), nos quais podemos ver as expectativas de crescimento para a década seguinte.

5 Optamos por gravar ‘pequenas empresas’ entre aspas simples por considerarmos que a tradução literal de *small business* não exprime adequadamente o mesmo sentido do termo em inglês.

seriam supostamente isentos de conteúdos ideológicos e motivações morais. Foi, portanto, no começo dos anos 1980 que, ainda segundo o autor, precipitou-se a consolidação de grandes projetos de investigação científica sobre as “pequenas empresas”, no qual o empreendedorismo era palavra de ordem.

No plano da teoria econômica, pode-se dizer que a associação entre “pequenas empresas” e o empreendedorismo se deu por meio de, na falta de expressão melhor, uma “relação mutualista”. Quer dizer, os estudos sobre “pequenas empresas” emprestaram um campo de pesquisa mais ou menos estruturado (disciplinas, cursos de graduação, professores, pesquisadores, centros de pesquisa, repercussão midiática, interesse da classe política etc.) aos investigadores dedicados ao tema empreendedorismo, enquanto este, sua vez, forneceu um forte e renovado paradigma às pesquisas sobre “pequenas empresas” ao colocá-las como os novos agentes da “destruição criativa” schumpeteriana. Não é surpreendente, portanto, que o novo e forte paradigma produzido por esse “mutualismo” tenha estabelecido as bases para a ampliação do campo de pesquisas sobre empreendedorismo, em que “muitos entusiasmados pesquisadores, com diferentes formações e interesses, começaram a fazer pesquisa nessa nova área. Começou o crescimento desse campo” (Cornelius; Landstrom; Persson, 2006, p. 382, tradução nossa). E, neste movimento, começou-se a solidificar no imaginário social a percepção de que parcela expressiva dos postos de trabalho foram criados e mantidos por meio das “pequenas empresas” – a qual alçou o empreendedorismo à condição de solução para a questão do aumento do desemprego no período. Nesse sentido, o empreendedorismo foi um conceito que permitiu engendrar uma *percepção geral* de que somente a criação de novas “pequenas empresas” poderia gerar empregos em uma escala suficiente para suprir as necessidades de uma sociedade que assistia a uma evidente diminuição da sua força de trabalho industrial.

Mediante o exposto, estamos aptos a dizer que, para o neoliberalismo, era necessário produzir e incorporar uma certa euforia “que estava no ar” em relação ao empreendedorismo, posto que os seus postulados teóricos eram perfeitamente compatíveis com os princípios políticos que emergiram dessa



orientação político-econômica pró-mercado, particularmente, a privatização de serviços públicos, o estabelecimento de um novo regime tributário e novos instrumentos para estimular a criação de pequenas e novas empresas, as quais deveriam operar segundo a lógica da competição “pura” e tendo, portanto, o empreendedorismo como um elemento normativo constitutivo.

Não obstante, é preciso enfatizar, a incorporação do empreendedorismo como um elemento normativo do neoliberalismo não ocorreu “naturalmente”, como é de se esperar, pois (a) é resultado da convergência entre os múltiplos interesses políticos e econômicos envolvidos à favor do neoliberalismo – classe política, empresariado ligado ao setor de tecnologia, formadores de opinião etc.; e (b) contraditoriamente aos próprios princípios neoliberais, é engendrado a partir de maciço investimento público destinado a promover, no imaginário social, as virtudes das “pequenas empresas” / empreendedorismo.

Para se ter uma ideia do volume de investimento, segundo Rainnie, até 1983 o governo britânico gastou cerca de 500 milhões de libras ao ano para promover a “imagem do empresário como salvador dinâmico [...] e a pequena empresa como a única esperança para reduzir as crescentes filas de desempregados” (2016, p. 11, tradução nossa). No território norte-americano, pode-se dizer que a ação mais significativa de promoção do empreendedorismo ocorreu durante a segunda administração Reagan, a partir da assinatura do *Small Business Innovation Development Act* em 1982, o qual estabeleceu um consórcio entre a *Small Business Administration*,<sup>6</sup> o Departamento de Defesa, o Departamento de Energia e a Agência de Proteção Ambiental dos EUA. Desafiando toda ideologia sobre livre-mercado apregoada, o programa intitulado *Small Business Innovation Research* (SBIR) decretou que todas as agências governamentais do país que investissem 100

---

6 Criada a partir da *Public Law 96-302*, em 1980, seu objetivo foi providenciar “uma oportunidade para o empreendedorismo, a inventividade e a criação e crescimento de pequenas empresas” (United States..., 1980, p. 16), a partir de investimento público na casa das dezenas de milhões de dólares. Ver Chrisman, Hoy e Robinson (1987).

milhões de dólares anuais ou mais em pesquisa fossem obrigadas a destinar 1,25% desse investimento para as “pequenas empresas”. E parte desse fundo também se direcionaria para pesquisas sobre esse tema. Segundo as estimativas de Lerner (1999), o SBIR proveu mais de 7 bilhões de dólares para as “pequenas empresas” entre 1983 e 1997, as quais responderam com a expressiva oferta de postos de trabalho, aumento nas vendas e criação de novas empresas. Esse crescimento, no entanto, não foi uniforme, pois as “pequenas empresas” de alta tecnologia, como as “entidades de capital fechado, incluindo *Apple Computer, Chiron, Compaq, Federal Express e Intel*” (*Ibidem*, p. 286), obtiveram um desempenho muitíssimo superior às que se dedicavam a outros segmentos. E este último ponto é crucial para o nosso argumento, como veremos adiante.

## **2. O empreendedorismo como ponto de apoio normativo do neoliberalismo**

A combinação dos eventos dispostos na seção anterior nos habilita a dizer que, antes mesmo da emergência do neoliberalismo como uma forma específica de racionalidade governamental, já havia no ar um certo “entusiasmo” (embora, no começo, restrito à esfera acadêmica) sobre as características virtuosas do empreendedor na economia. Nesse sentido, tendemos a concordar com Bourdieu (1998) que essa euforia foi longamente maturada por uma elite intelectual, políticos, jornalistas, *think tanks* e correlatos que dispunham de largo espaço dedicado à propagação das ideias e valores neoliberais nos grandes jornais, televisão, rádio e outros veículos de comunicação e cuja consequência social mais profunda foi produzir uma espécie de “gota a gota simbólico” (*Ibidem*, p. 28) e dar ao neoliberalismo uma aparência de inevitabilidade. E entre essas ideias e valores estava o entendimento de que promover o empreendedorismo corresponde diretamente a fomentar o desenvolvimento econômico e gerar empregos.

Mediante o exposto, podemos traçar algumas considerações. A

primeira, e mais evidente, é a percepção do empreendedor como um “herói econômico”, praticamente a definição schumpeteriana do conceito conforme fora forjada há meio século, mas que agora, transbordada do seu *locus* original (os círculos científico-universitários), é incorporada no discurso político. A segunda é o fato de o empreendedorismo ser entendido, concomitantemente, tanto como *vetor*, quanto como justificativa para as políticas neoliberais – ao induzir o imaginário contra a regulamentação e tributação excessivas, por exemplo. A última consideração é o alargamento da identificação empírica do empreendedorismo. Quer dizer, ao mesmo tempo em que é localizado nos segmentos de alta tecnologia, também engloba os donos de pequenos comércios, produtores agrícolas, empreiteiros, por fim, toda uma miríade de atividades econômicas cuja heterogeneidade é difícil de mensurar. E qual o problema desse alargamento? Ou melhor como essa homologia entre atividades tão diferentes, aparentemente tão trivial, pode nos dar uma pista de como funciona o mecanismo de interpelação da dimensão ideológica que o empreendedorismo adquiriu ao ser coadunado ao neoliberalismo?

Arriscamos um caminho para respondermos a essa questão através das tipologias elaboradas por Doody, Chen e Goldstein (2016). Em linhas gerais, os autores conceituam quatro tipos ideais<sup>7</sup> de empreendedorismo, a saber, o Empreendedorismo do Vale do Silício, o Empreendedorismo do Comércio Local, o Empreendedorismo Corporativo e o Empreendedorismo por Autoemprego. O primeiro engloba os empreendedores pertencentes aos segmentos de alta tecnologia, cujas empresas possuem a capacidade de captar vultosos recursos financeiros no mercado de ações e semelhantes. O ponto decisivo aqui é que o *termo* empreendedorismo está intimamente identificado com o Vale do Silício e sua ideologia (e, evidentemente, mitologia) de inovação transformadora.

---

7 “Queremos reiterar que a tipologia do empreendedorismo que desenvolvemos descreve tipos ideais – variedades de atividades de mercado que exibem um conjunto correspondente de características em suas formas mais abstratas. No mundo real, muitos atores empreendedores manifestam características e comportamentos que poderiam posicioná-los em múltiplas categorias” (Doody; Chen; Goldstein, 2016, p. 870).

O segundo tipo é o Empreendedorismo do Comércio Local que se refere às pequenas empresas “de bairro”. Como o próprio nome sugere, trata-se dos pequenos comércios, mercados, lojas de artesanato etc. Financeiramente estimuladas pelo microcrédito, esse tipo de empreendedorismo está menos relacionado com a produção de provimento para investidores, senão com a criação de um negócio para obtenção de renda. O Empreendedorismo Corporativo, por sua vez, refere-se aos trabalhadores e gerentes entusiasmados ou pressionados a exibirem um comportamento empreendedor, ou seja, atuar como indivíduos inovadores e autônomos, ainda que estejam vinculados a uma empresa e sujeitos, portanto, às diretivas e prerrogativas organizacionais estabelecidas por seus superiores. Por último, o Empreendedorismo por Autoemprego compreende os trabalhadores empregados em regimes ocupacionais “fora do padrão”, ou seja, forçados a operar como empresas individuais. Como os próprios autores sublinham, com exceção do Empreendedorismo do Vale do Silício, as três últimas tipologias

referem-se diretamente às desigualdades subjacentes à prática do empreendedorismo, que tende a basear-se em culturas de elite e abordagens empresariais que frequentemente são incompatíveis com as realidades menos privilegiadas do mercado de trabalho (Doody; Chen; Goldstein, 2016, p. 863, tradução nossa).

Para nossos fins e, de certo modo, extrapolando o argumento dos autores, o que estamos nos arriscando a dizer é que a aparente trivial homologia supramencionada funciona como um mecanismo ideológico que opera “apagando” as desigualdades subjacentes às quatro tipologias – autonomia do processo de trabalho, possibilidades de obtenção de financiamento, diferenças de renda/faturamento, por exemplo. Em outras palavras, toma-se a sua parte rica/dinâmica/inovadora (Empreendedorismo do Vale do Silício) como o representante universal de todo o empreendedorismo em uma espécie de (na falta de melhor expressão) “operação metonímica” cujo poder de convencimento reside, em larga

medida, na interpelação dos indivíduos, ainda que desigualmente posicionados no mercado de trabalho, como sujeitos Empreendedores do Vale do Silício.

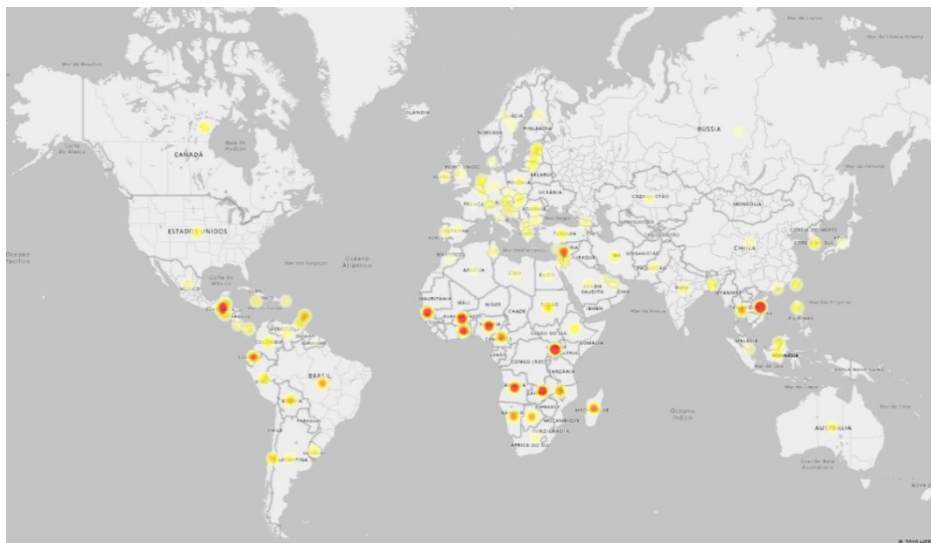
Se operarmos esse entendimento a partir da noção de *justificação* proposta por Boltanski e Chiapello (2009) – a qual nos permitiria subtrair o entendimento de ideologia como ocultação (no caso, “apagamento”) de aspectos da realidade das relações das forças sociais, políticas e econômicas – a tipificação Empreendedorismo do Vale do Silício pode ser compreendido como um “ponto de apoio normativo” (*Ibidem*, p. 40) que enseja um engajamento aos valores neoliberais tanto pelas justificações individuais que apregoa (as virtudes de se tornar empreendedor em termos de autonomia, flexibilidade, renda etc.), quanto por suas *justificações gerais*, ou como esse engajamento serve ao “bem comum” (geração de emprego e capacidade de promover desenvolvimento econômico). E, não menos importante, ambas justificações estão abrigadas sob o manto do discurso científico.

Tendo isso em mente, podemos dizer que, em larga medida, é a partir desse ponto de apoio normativo que Reagan convoca os jovens americanos a criarem uma *Hewlett-Packard Company* de dentro de suas garagens; é movimentando essa engrenagem que o neoliberalismo promoveu o toda uma euforia em torno das benesses do empreendedorismo. E a partir desse imaginário que o grupo de biólogos mencionado na introdução do presente artigo correlaciona a proporção de infectados pelo parasita *toxoplasma gondii* e os dados da atividade empreendedora e os permite afirmar que “em contraste com as consequências para os indivíduos, há benefícios evidentes do aumento do empreendedorismo na escala social em termos de crescimento do emprego, desenvolvimento econômico e inovação” (Johnson *et al.*, 2018, p. 15), sem sequer questionarem se tal correlação não estaria, de fato, ocultando realidades socioeconômicas profundamente precárias e desiguais.

## 2.1 A relação (inesperada) entre desigualdade de renda e a proporção de empreendedores na população ocupada

Analiseemos o ponto sobre a desigualdade mais detalhadamente. Dispusemos os dados da atividade empreendedora elaborada pelo GEM de oitenta países distribuindo-os em um mapa-mundi. No resultado, traçássemos uma linha imaginária que cruzasse Belize e Barbados, atravessasse o Atlântico em direção ao Senegal, Nigéria, Sudão, se estendesse pelo Mar Vermelho rumo à Tailândia e o Vietnã e seguisse ao longo de todo o Oceano Pacífico para terminar seu pontilhado novamente na América Latina, particularmente, na Guatemala, dividiríamos o mundo em duas secções (**Figura 1**).

**Figura 1** – Mapa de calor da proporção de empreendedores na população ocupada.



**Fonte:** Microdados. *Global Entrepreneurship Monitor*. Vários anos. Elaboração nossa, 2024.

A área correspondente entre a linha imaginária e o Ártico agrupa “apenas” toda a América do Norte, Europa, o ponto mais ao sul da China e mais ao norte da Rússia. Na outra metade, compreendida entre a linha imaginária e a região Antártida, vemos os países com as maiores proporções (relativas) de empreendedores na população ocupada do mundo. Somente o Líbano, exceção que confirma a regra, onde aproximadamente metade da população ocupada é empreendedora, estaria de fora da linha que separa os empreendedores do restante do mundo. Curiosamente, para ficarmos em apenas um exemplo, os Estados Unidos, país reconhecido como a terra do empreendedorismo, precisariam triplicar seu contingente de empreendedores para chegar às taxas de Uganda, Burkina Faso, Zâmbia, ou “somente” dobrar, caso quisesse alcançar os números de Gana, Angola e Equador. O mapa de calor não nos permite mostrar se efetivamente há uma relação entre empreendedorismo e desigualdade de renda, mas a hipótese está lançada. Quer dizer, países mais desiguais apresentariam taxas maiores de empreendedorismo? E nos países relativamente menos desiguais, faz sentido supor que encontraríamos uma proporção significativamente menor de empreendedores em relação à população ocupada?

Em artigo com ampla repercussão, Van Stel, Carree e Thurik (2005) investigam a relação entre empreendedorismo e crescimento econômico a partir dos dados fornecidos pelo supramencionado GEM. Descrevendo as variáveis detalhadamente (que nos serão valiosos adiante), os empreendedores são identificados na taxa conhecida pela sigla TEA (*Total early-stage Entrepreneurial Activity* ou “Atividade Empresarial Total em estágio inicial”). Ela compreende a proporção de indivíduos, entre dezoito e sessenta e quatro anos, que possuem um negócio por até três anos e meio. Após esse período, a proporção recebe o nome de *Established Business Ownership* ou “Proprietário de Negócio Consolidado”. Dito isso, a partir das estimativas de trinta e seis países, os autores observaram que a TEA tem um efeito positivo sobre o crescimento econômico nos países relativamente mais ricos e um efeito negativo nos países relativamente mais pobres. Interpretam o resultado apontando que a diferença no efeito se deve ao número insuficiente de grandes empresas nos países mais pobres, decorrente do

baixo capital humano de seus empreendedores, principalmente se comparado aos empreendedores inovadores de países mais ricos, cujas atividades são ligadas frequentemente às áreas de tecnologia e inovação, por exemplo.

De fato, se em termos teóricos (particularmente derivados Schumpeter) frequentemente observa-se uma relação diretamente proporcional entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico – relação que aparentemente está reservada aos países que estão acima da linha tracejada do mapa de calor – há uma incipiente literatura que investiga o mesmo conceito, correlacionando-o a outro fenômeno, notadamente a desigualdade de renda (entre países, entre estados de um país, ou ainda entre cidades de um estado). Mas esta não é uma tarefa simples e há pouco consenso sobre os resultados obtidos, particularmente, por conta da heterogeneidade metodológica expressa nas perguntas (a) quais variáveis seriam cruciais – por exemplo, PIB, PIB per capita, GINI, qualidade do ambiente de negócios, grau de corrupção, taxa de empreendedorismo; e (b) quais as formas de mensuração dessas variáveis, no caso, os critérios para sua definição, diferenças de escala da análise – por exemplo, verificação apenas em um país, um conjunto de países, a presença de uma diversidade razoável de países em termos de PIB, PIB per capita, Índice de Gini etc. – além do tamanho da série histórica.

Isso posto, a revisão bibliográfica nos permite observar um certo padrão nas pesquisas que relacionam empreendedorismo e desigualdade: quando a amostra é composta apenas por países relativamente mais ricos ou relativamente mais igualitários (em termos de renda) verifica-se uma relação linear positiva entre (a) a proporção de empreendedores e a (b) redução da desigualdade ou crescimento econômico. Por outro lado, se na amostra incluem-se também países relativamente mais pobres ou relativamente mais desiguais, parece não haver correlação entre (a) e (b), e em alguns casos, pelo contrário, verifica-se uma relação linear negativa entre (a) e (b).

É o caso de Apetrei, Sánchez-García e Sapena (2019) que investigaram se o empreendedorismo é capaz de promover a prosperidade (nos seus termos, aumentar o PIB per capita e reduzir a desigualdade e a pobreza). Da amostra, composta por quarenta e dois países – importante mencionar, todos



pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – para o ano de 2015, concluíram que a atividade empreendedora (TEA – GEM) correlaciona positivamente com a redução da desigualdade e da pobreza somente nos países mais igualitários (medido pelo índice de Gini) e com alto nível de PIB *per capita*.<sup>8</sup> Georgiou (2009) encontra resultados semelhantes, efetivamente, o empreendedorismo está associado a menor desigualdade de renda (Gini) quando da amostra composta por Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido, entre 1995 e 2004.<sup>9</sup>

Por outro lado, o que ocorre na relação entre empreendedorismo e desigualdade quando se inclui na amostra países não pertencentes à OCDE, por exemplo? Fontenele (2010) analisou a relação entre a variável Total de Empreendedores (soma da TEA + EBO do GEM), a da renda per capita dos países, e outras variáveis definidas pelo *Global Competitiveness Index*. A amostra é composta por 64 países, divididos em dois grupos: países com renda per capita acima de US\$30.000 e países com renda per capita menor que US\$ 30.000. O modelo retornou uma associação negativa entre a atividade empreendedora e os níveis de renda. Isso quer dizer que quanto menor a renda per capita de determinado país, maior é a inclinação para o empreendedorismo. As considerações de Lecuna (2014) caminham no mesmo sentido. O resultado da regressão linear simples entre a variável TEA (GEM) e o Índice de Gini (estimativas do Banco Mundial), a partir de amostra de

---

8 E prescrevem: “Os resultados obtidos sugerem que os formuladores de políticas públicas interessados em promover o empreendedorismo como meio de fomentar o desenvolvimento econômico deveriam concentrar sua atenção [...] em elementos moderadores, como as instituições abrangentes que protegem os direitos de propriedade, em vez de focar na promoção do empreendedorismo em si. Quando existem instituições que promovem o crescimento, o empreendedorismo produtivo encarrega-se de si mesmo” (Apetrei; Sánchez-García; Sapena, 2019, p. 14-15, tradução nossa).

9 E sugere que o “o empreendedorismo enfrenta muitos obstáculos (como inflação, burocracia, mercado de trabalho etc.), mas à medida em que esses obstáculos são gradualmente removidos, o empreendedorismo pode ajudar em uma melhor distribuição de renda. Este não será o único resultado, pois o empreendedorismo também atrairá investimento direto estrangeiro (IED) e promoverá o crescimento econômico” (Georgiou, 2009, p. 5, tradução nossa).

cinquenta e quatro países compreendidos entre os anos de 2004 e 2009, mostra uma relação linear positiva entre a desigualdade de renda e a proporção de empreendedores em determinado país. Mediante o exposto, esta última pesquisa inspirou a metodologia que propusemos para verificar a hipótese levantada no começo desta seção.

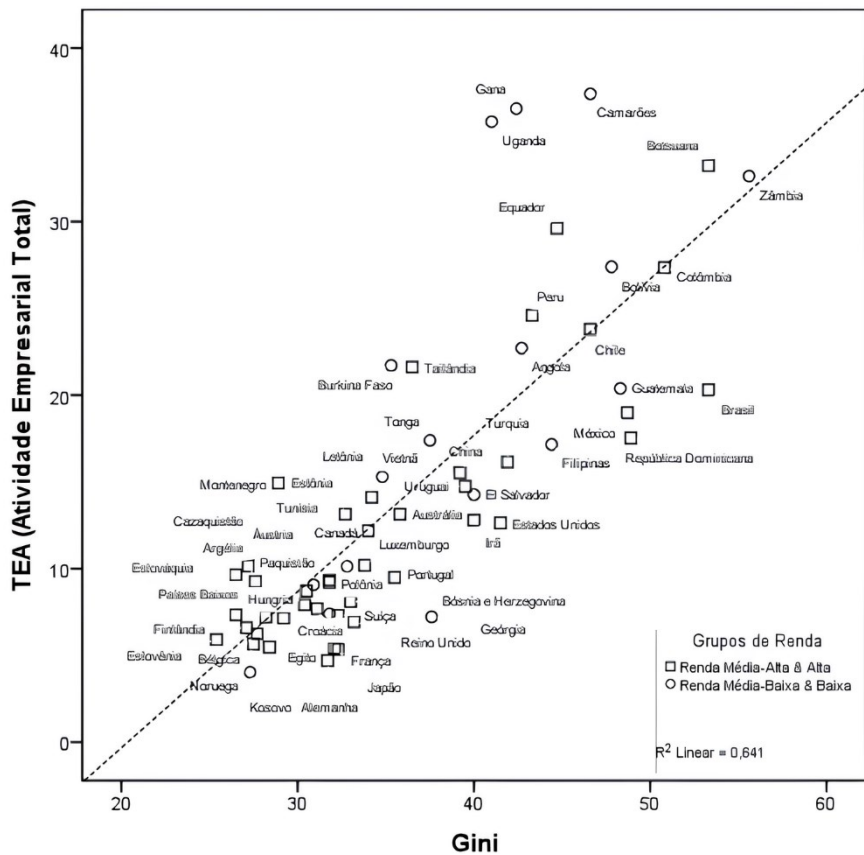
Nossa amostra é composta por sessenta países, os quais disponibilizaram os dados da TEA (GEM) e Índice de Gini (Banco mundial) para um mesmo ano<sup>10</sup> no período compreendido entre os anos de 2008 e 2017. Do total, dez se encontram na África (17% da amostra), dois na América do Norte (3%), onze na América Latina (18%), oito na Ásia (13%), vinte e sete na Europa (45%) e dois na Oceania (3%). Segundo a classificação<sup>11</sup> do Banco mundial, vinte e oito são considerados Renda Alta (47%), quinze Renda Média-Alta (25%), quinze Renda Média-Baixa (25%) e dois Renda Baixa (3%). Posteriormente, dividimos a amostra em dois grupos, concentrando no primeiro grupo os países classificados como Renda Média-Baixa e Renda Baixa e no segundo os países considerados Renda Alta e Renda Média-Alta. Tal como Lecuna (2014), executamos uma regressão onde a TEA é a variável dependente e o Índice de Gini a variável independente. O resultado de dispersão é ilustrado no **Gráfico 1**.

---

10 No caso de disponibilidade para vários anos, optou-se pelos dados do ano mais recente.

11 O Banco Mundial classifica os países em quatro grupos econômicos, *High*, *Upper-middle*, *Lower-Middle* e *Low Income* (respectivamente Renda Alta, Renda Média-Alta, Renda Média-Baixa e Renda Baixa) a partir do critério Produto Interno Bruto *per capita* (US\$). Estamos plenamente cientes de que as classificações do Banco Mundial não obedecem apenas a critérios técnicos, sendo largamente influenciadas por interesses privados de grupos de investimentos e motivações políticas tal como demonstra Pereira (2009).

**Gráfico 1** – Relação entre empreendedorismo e desigualdade de renda (Gini)

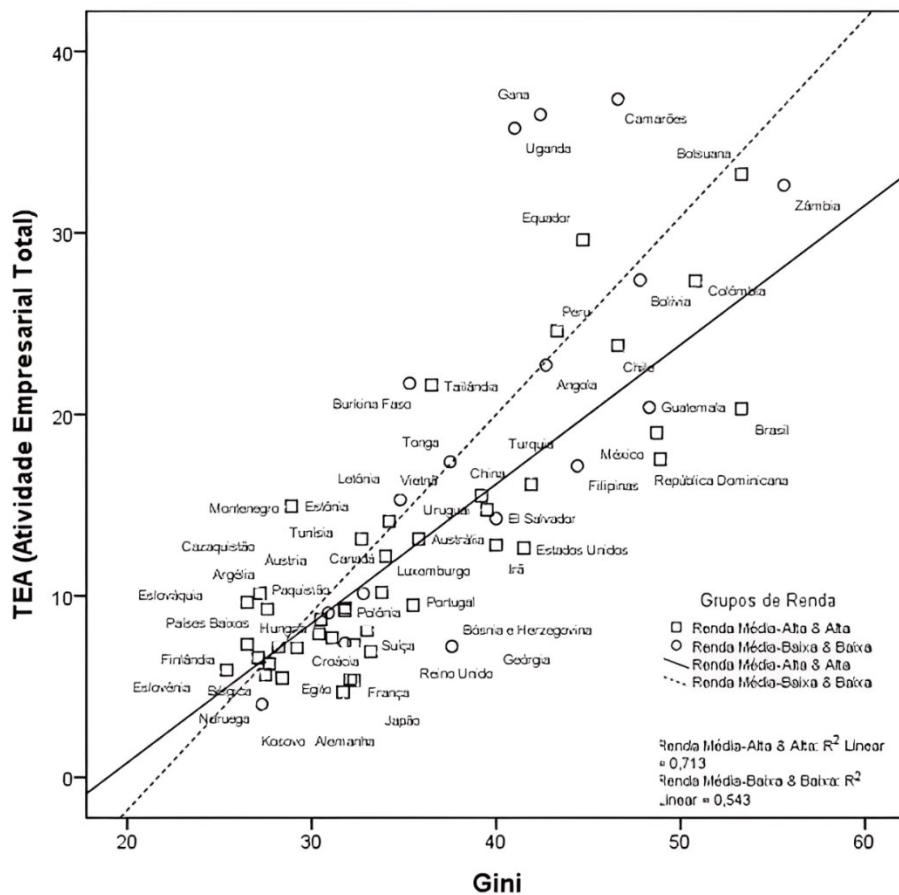


**Fonte:** Microdados do Global Entrepreneurship Monitor. Estimativas do World Bank Group. Vários anos. Elaboração nossa, 2024.

O coeficiente de determinação ( $R^2$ ) do modelo evidencia uma relação moderada/forte entre as variáveis, aonde 64% da variação na TEA é explicada pela variação no Gini. Podemos ver, portanto, uma relação linear positiva entre as variáveis, pois quanto maior a desigualdade de renda observada, maior a inclinação para o empreendedorismo. Nada podemos dizer sobre se o empreendedorismo promove o crescimento econômico, pois esta variável não consta no modelo. Ademais, essa relação diretamente proporcional entre empreendedorismo e desigualdade parece estranha aos postulados teóricos que apresentamos na primeira seção, além do apoio normativo que enseja uma justificação geral, pois, em termos teóricos (quer dizer, no âmbito científico), se promove um “bem comum” (em termos de geração de emprego, por exemplo), como poderia estar correlacionada com a desigualdade de renda?

Talvez possamos dizer que o problema dessa correlação, aparentemente inusitada, já foi resolvido na cisão do empreendedorismo em “por oportunidade”, e por necessidade, onde o primeiro seria o modelo típico de empreendedor dos países mais ricos, e o segundo característico dos países mais pobres – os “*marginal entrepreneurs*” segundo Van Stel, Carree e Thurik (2005, p. 319). Entretanto, ao distinguir na regressão os países relativamente mais pobres (Grupo 1 ou Renda Média Baixa e Renda Baixa) dos países relativamente mais ricos (Grupo 2 ou Renda Média Alta e Renda Alta), também observamos uma relação linear positiva entre as variáveis e ilustrada no **Gráfico 2**.

Gráfico 2 – Relação entre empreendedorismo e desigualdade (Gini) segundo grupos de renda.



Fonte: Microdados do Global Entrepreneurship Monitor. Estimativas do World Bank Group. Vários anos. Elaboração nossa, 2024.

Descrivendo os dados acima, em grandes linhas, é possível dizer que: (a) países relativamente mais ricos e mais igualitários em termos de renda tendem a apresentar menores TEA. Por exemplo, Bélgica, Suécia e Holanda; (b) países mais pobres e mais iguais, por comparação, tendem a apresentar menores TEA, embora, na sua maioria, maiores que o item a. Por exemplo, Paquistão e Tunísia; (c) em contrapartida, em comparação com os itens a e b, países mais ricos e mais desiguais tendem a exibir maiores TEA. Por exemplo, Tailândia, Chile e Brasil; d) países mais pobres e mais desiguais tendem a exibir maiores TEA em relação ao item c. Por exemplo, Zâmbia, Angola e Filipinas.

Lippmann, Davis e Aldrich (2005) nos oferecem uma interpretação possível para esse resultado, ao menos para a tendência observada no item a. É provável que nesses países, as instituições voltem sua atenção para a promoção de políticas de bem-estar social aonde a redistribuição da riqueza reduziriam o imperativo do empreendedorismo:<sup>12</sup> “Políticas fortes do estado de bem-estar social, sob a forma de seguro-desemprego, e programas de capacitação profissional devem reduzir a necessidade de dependência no empreendedorismo” (*Ibidem*, p. 24). Essa interpretação, contudo, não explica por que países mais pobres, porém, mais igualitários em termos de renda, também possuem menores TEA. É possível que a resposta seja um anverso perverso da interpretação anterior, qual seja, sociedades aonde a média da renda seja dramaticamente baixa e a parcela mais rica da população destoaria pouco (desvio padrão) dessa média. Isso comporia uma sociedade “igualitária na pobreza”, onde suas instituições teriam limitada capacidade de ampliar o horizonte de possibilidades de se obter meios de vida no mercado de trabalho, mantendo parte da sua população restrita a atividades para consumo próprio.

---

12 Entretanto, devemos pontuar que, para os autores, o empreendedorismo é um forte mecanismo de ascensão social, do que concluem que sociedades mais desiguais oferecem maiores oportunidades para mobilidade social ascendente, ou mesmo para combater outras desigualdades (de gênero, por exemplo): “A relação positiva entre desigualdade econômica e atividade empreendedora emite uma *mensagem perturbadora* para os países com normas fortemente igualitárias que buscam aumentar as taxas de abertura de empresas. Argumentamos que as políticas estatais que incentivam a igualdade social e econômica podem suprimir a atividade empreendedora” (Lippmann; Davis; Aldrich, 2005, p. 27, grifos nossos, tradução nossa).

É o caso da Tunísia, por exemplo, cuja parcela significativa das pessoas em idade de trabalhar (entre quinze e sessenta e quatro anos) dedica-se a subsistência, principalmente nas áreas rurais e, especialmente, entre as mulheres (Krafft; Assaad; Ghazouani, 2017, p. 10).

Por outro lado, como as equações das retas da regressão dos grupos nos permitem visualizar, o paulatino aumento da desigualdade é seguido por um proporcional aumento do empreendedorismo no Grupo Renda Média-Alta e Alta e mais acentuadamente no grupo Renda Média-Baixa e Baixa. Se parássemos neste ponto, estaríamos inclinados a dizer que o aumento progressivo da desigualdade corresponde a um aumento progressivo da propensão das pessoas em busca de meios de vida pelo empreendedorismo, principalmente em sociedades marcadamente mais pobres. Entretanto, retomemos algumas considerações.

Como vimos anteriormente, o neoliberalismo media o processo de constituição de um imaginário em torno das benesses do empreendedorismo. E, a partir das categorias que mobilizamos através de Doody, Chen e Goldstein (2016), podemos dizer que para movimentar essa engrenagem, no mais das vezes, toma-se o tipo ideal “Empreendedorismo do Vale do Silício” como referente universal do conceito “apagando”, portanto, desigualdades imanentes entre esse tipo e os outros três (Comércio Local, Corporativo e por Autoemprego). Quando se inclui nesse raciocínio a relação diretamente proporcional entre empreendedorismo e desigualdade de renda, fica evidente que uma das identificações empíricas que o empreendedorismo assumiu é (distorcidamente) o conjunto de trabalhadores que buscam meios de vida em sociedades marcadamente desiguais, particularmente quando as possibilidades de ingresso no mercado de trabalho através de posições salarizadas falham.

Caminhando para as considerações finais e tendo em mente a América Latina em particular e o Brasil em especial, o ponto central é que o trabalho assalariado e protegido nunca se generalizou nessa região. E, ainda que uma parcela significativa da população o tenha experienciado, as posições salarizadas são, em boa medida, marcadas pela precariedade seja pela baixa remuneração, seja pela parcial ou completa inobservância das leis

trabalhistas, por exemplo. Isso explica o porquê da “naturalidade” (Cardoso, 2016) dos projetos e aspirações de viver por conta própria no Brasil. Não à toa, de acordo com os dados do GEM, em 2019, 75% dos brasileiros afirmaram que iniciar um novo negócio é uma opção de carreira desejável.

Isto é, premidos pela necessidade, precisam construir oportunidades de trabalho e renda, e o trabalho informal e/ou autônomo figuram entre as formas de inserção possíveis. Além disso, parte considerável das posições assalariadas não corresponderem às expectativas (desejos, aspirações e demandas) de todas e todos que buscam meios de vida em uma ordem socioeconômica desigual e mercantilizada.

## Considerações finais

É digno de nota como o empreendedorismo “encaixa” perfeitamente em sociedades profundamente desiguais. Primeiro, e mais evidente, por conta da supramencionada “naturalidade” das aspirações de se viver e obter renda por conta-própria, característica observada particularmente em países que enfrentam significativos obstáculos para incorporar parcelas expressivas de trabalhadores ao mercado de trabalho formal e, com isso, generalizar o assalariamento protegido. Segundo, porque o neoliberalismo cumpriu papel primordial em espriar a percepção de si como “empresário de si mesmo” aos que, porventura, eram refratários a incorporar essa visão de mundo, ou aos que ocupam posições assalariadas relativamente “ruins” (leia-se total ou parcialmente desprotegidas e mal remuneradas) e passaram a ver no empreendedorismo uma porta de entrada para as benesses que ele apregoa (autonomia financeira, gestão do tempo de trabalho, melhores expectativas de renda, entre outras).

Terceiro, e fortemente associado aos itens anteriores: o empreendedorismo ressignificou profundamente o status social de determinadas inserções ocupacionais, principalmente as mais precárias. De certo modo, o conceito traduz as trajetórias tipicamente marcadas pela díade



vulnerabilidade e precariedade em uma matriz de significados positivos (algo próximo a ser “promovido” a um cargo mais alto, ainda que apenas cognitivamente) muito embora, na prática, essa tradução não encontre correspondência na revisão da precariedade e vulnerabilidade estrutural dessas atividades.

Por último, se o empreendedorismo está intimamente associado ao neoliberalismo e um dos seus ditames repousa na responsabilização dos indivíduos, famílias e comunidades na promoção do seu bem-estar futuro, o conceito em larga medida transfere para os indivíduos a conquista de objetivos que são necessariamente coletivos (por exemplo, a seguridade social). Ora, a questão é que em boa medida a responsabilização individual já é parte da rotina daqueles e daquelas que precisam criar cotidianamente as suas próprias oportunidades de obtenção de meios de vida, além da de seus familiares. O ponto crucial aqui é: como a caução política dessa responsabilização é mediada pela hegemonia neoliberal, sob o epíteto de empreendedor, ela faz confundir, ou melhor, faz ver e valer a necessidade de demolir tudo aquilo que é fruto de acordos coletivos (como direitos trabalhistas, por exemplo) sob o pretexto de eliminar as barreiras que dificultam a livre-iniciativa empreendedora.

Nesse sentido, os processos teóricos, históricos e políticos, em conjunto, constituíram o empreendedorismo como um ponto de apoio normativo capaz de produzir engajamento tanto pelas virtudes individuais aventadas quanto por suas justificações gerais (geração de empregos e crescimento econômico, por exemplo) em perfeita coadunação com a emergência de uma orientação político-econômica pró-mercado (o neoliberalismo). A questão é que, mesmo que as pessoas intuem o baixo percentual de empreendedores do tipo Vale do Silício segundo o volume total de empreendedores existentes, o “empreendedor que deu certo” ao invés de ser percebido como um caso atípico, singular, é efetivamente abstraído, universalizado e tratado como uma trajetória possível (em termos de probabilidade) para todos.

E, com isso, estabelece-se como uma regra amplamente aceita de como ser e se comportar, espalhando-se e povoando imaginários para além

do mundo dos negócios e rapidamente transformando em realidade as reivindicações e demandas das *business schools*. Um exemplo é o modo pelo qual o empreendedorismo fornece uma matriz de significados que permite a compreensão de que desocupados e desalentados são, sobretudo, sujeitos que deveriam descobrir seus espíritos empresariais intrínsecos para se tornarem empregáveis. Desta forma, portanto, o empreendedor pode perfeitamente ser definido como o *sujeito neoliberal por excelência*, a encarnação perfeita para um mundo em que as necessidades do mercado são generalizadas e apresentadas como universais para a sociedade.

## Referências

---

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- APETREI; A.; SÁNCHEZ-GARCÍA, J. L.; SAPENA, J. The controversial link between entrepreneurial activity and inequality. *International Entrepreneurship and Management Journal*, Springer, v. 15, n. 2, p. 485-502, Jun. 2019.
- BLOCK, J.; FISCH, Ch.; PRAAG, M. van. The Schumpeterian entrepreneur: a review of the empirical evidence on the antecedents, behaviour and consequences of innovative entrepreneurship. *Industry and Innovation*, v. 24, n. 1, p. 61-95, Aug. 2016.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BELLONE, C.; GOERL, G. F. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*, v. 52, n. 2, p. 130-134, Mar.-Apr. 1992.
- BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

- BRÖCKLING, U. *The entrepreneurial self: Fabricating a new type of subject*. London: Sage, 2015.
- BRINDLE, M.; STEARNS, P. N. *Facing up to management faddism: A new look at an old force*. Westport: Quorum, 2001.
- CARDOSO, A. M. Informality and public policies to overcome it. The case of Brazil. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 321-349, maio-ago. 2016.
- CHRISMAN, J., HOY, F.; ROBINSON JUNIOR, R. New venture development: The costs and benefits of public sector assistance. *Journal of Business Venturing*, v. 2, n. 4, p. 315-328, Autumn 1987.
- CORNELIUS, B.; LANDSTROM, H.; PERSSON, O. Entrepreneurial Studies: The Dynamic Research Front of a Developing Social Science. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 30, n. 3, p. 375-398, May 2006.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso, 2013.
- DOODY, S.; CHEN, V. T.; GOLDSTEIN, J. Varieties of entrepreneurial capitalism: The culture of entrepreneurship and structural inequalities of work and business creation. *Sociology Compass*, v. 10, n. 10, p. 858-876, Oct. 2016.
- Elliott, J. Schumpeter's Theory of Economic Development and Social Change: Exposition and Assessment. *International Journal of Social Economics*, v. 12. 1985.
- FERREIRA, M.; REIS, N.; MIRANDA, R. Thirty years of entrepreneurship research published in top journals: analysis of citations, co-citations and themes. *Journal of Global Entrepreneurship Research*, v. 5, n. 17, p. 1-22, Aug. 2015.
- FONTENELE, R. E. S. Empreendedorismo, competitividade e crescimento econômico: evidências empíricas. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 6, p. 1094-1112, nov.-dez. 2010.
- GEORGE, S. A short history of neoliberalism. *Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World*, v. 24, 1999.
- GEORGIU, M. Entrepreneurship Reduces Income Inequality. SSRN, [s. n.], p. 1-

10, Nov. 2009.

HABERLER, G. *The Problem of Stagflation: an analysis of its causes and cures*. Washington: AEI, 1977.

HÉBERT, R.; LINK, A. The Entrepreneur as Innovator. *Journal of Technology Transfer*, v. 31, n. 5, p. 589-597, Sept. 2006.

HOBBSAWM, E. *Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

HOGAN, J.; FEENEY, S. Crisis and Policy Change: The Role of the Political Entrepreneur. *RHCPP*, v. 3, n. 2, p. 1-24, Jun. 2012.

JOHNSON, S.; *et al.* Risky business: linking *Toxoplasma gondii* infection and entrepreneurship behaviours across individuals and countries. *Proceedings. Biological Sciences*, v. 285, n. 1883, p. 1-8, July 2018.

KATZ, J. The chronology and intellectual trajectory of American entrepreneurship education: 1876-1999. *Journal of Business Venturing*, v. 18, n. 2, p. 283-300, Mar. 2003.

KRAFFT, C.; ASSAAD, R.; GHAZOUANI, S. The composition of labor supply and unemployment in Tunisia. The Economic Research Forum (ERF). *Working Paper Series*, Economic Research Forum, Egypt, 2017.

LIPPMANN, S.; DAVIS, A.; ALDRICH, H. Entrepreneurship and inequality. *Research in the Sociology of Work*, v. 15, p. 3-31, July 2005.

MARTTILA, Tomas. *The culture of enterprise in neoliberalism: Specters of entrepreneurship*. New York: Routledge, 2013a.

MEYER, M., *et al.* Origin and emergence of entrepreneurship as a research field. *Scientometrics*, 98, 473-485, 2014.

OECD. *The OECD Observer*. 103<sup>rd</sup> ed. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1980. DOI: <https://doi.org/10.1787/observer-v1980-2-en>.

PEREIRA, J. M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. 2009. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2009.

- RAINNIE, A. *Industrial relations in small firms: Small isn't beautiful*. London: Routledge, 2016.
- ROSE, N. The death of the social? Re-figuring the territory of Government. *Economy and Society*, v. 25, n. 3, p. 327-356, Aug. 1996.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Routledge, 2003 [1943].
- SCHUMPETER, J. Economic Theory and Entrepreneurial History. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2., jul.-dez. 2002 [1949].
- SCHUMPETER, J. *The theory of economic development*. New Brunswick: Transaction, 1983 [1934].
- SLEDZIK, K. Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship (April 29, 2013). In: HITTMAR, S. (Ed.). *Management Trends in Theory and Practice*. Zilina: University of Zilina, 2013.
- STEIN, J. Inflation and stagflation. *Journal of Banking & Finance*, v. 2, n. 2, p. 109-131, Aug. 1978.
- SWEDBERG, R. (Org.). *Entrepreneurship: the social science view*. New York: Oxford University Press, 2000.
- SZEMAN, I. Entrepreneurship as the New Common Sense. *The South Atlantic Quarterly*, v. 114, n. 3, p. 471-490, July 2015.
- UNITED STATES. *Public Law 96-302, 02<sup>nd</sup> July 1980. An original bill to provide authorizations for the Small Business Administration, and for other purposes*. 96<sup>th</sup> Congress, Washington, 2<sup>nd</sup> July 1980, Section 302a, p. 16. Available: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg833.pdf>. Access: 10 Nov. 2023.
- UNITED STATES. President (1981-1989: Ronald Reagan). Tax Reform: Address to the Nation. Washington, 28 May 1985. 5 f. *Weekly Compilation of Presidential Documents*, v. 21, n. 22, p. 693-730. Available: <https://play.google.com/books/reader?id=DGsfykGmKjsC&pg=GBS.PA352&hl=pt>. Access: 10 Nov. 2023.
- VALE, G. M. Empreendedor: Origens, Concepções Teóricas, Dispersão e

Integração. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 874-891, nov.-dez. 2014.

VAN STEL, A.; CARREE, M.; THURIK, R. The effect of entrepreneurial activity on national economic growth. *Small Business Economics*, v. 24, n. 3, p. 311-321, abr. 2005.

VECIANA, J. M. Creación de empresas como programa de investigación científica. *Rev. Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, v. 8, n. 3, p. 11-36, 1999.

**Amilton Jose Moretto\***

Universidade Federal da Integração Latino-Americana  
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil

**Luiz Henrique Fernandes Vieira\*\***

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil



# Políticas contra o desemprego na agenda neoliberal: Brasil, 2015-2022

**Recebido em:** 29 fev. 2024

**Aprovado em:** 13 dez. 2024

**Publicado em:** 10 mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-6>

---

\* Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Doutor em Desenvolvimento Econômico, Mestre em Economia Social e do Trabalho e graduado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: [amilton.moretto@unila.edu.br](mailto:amilton.moretto@unila.edu.br)

<http://lattes.cnpq.br/7552154222422090>

<https://orcid.org/0000-0003-1922-8948>

\*\* Professor e Analista de Políticas Públicas na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; Mestre em Educação e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: [luhenrifv@gmail.com](mailto:luhenrifv@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9661609187579972>

<https://orcid.org/0009-0001-2482-2442>

## Resumo

---

O período entre 2015 e 2022 apresentou impactos negativos sobre o emprego e a proteção social do trabalho. Nesse período, a taxa média anual de desemprego (que anteriormente se situava na casa do 6%) subiu para um patamar de 11%, chegando ao pico de 14% em 2020. O crescimento do desemprego implicou graves consequências sociais, como aumento da pobreza e redução da renda. Nesse contexto, as políticas de austeridade impuseram restrição de acesso ao seguro-desemprego e flexibilização de direitos trabalhistas. Este artigo analisa o problema do desemprego nacional e as medidas de cunho neoliberal que foram adotadas nesse período no âmbito da política de emprego, que culminaram no aumento da desproteção contra o desemprego no Brasil, desproteção esta que pode ser entendida como um obstáculo para a construção de um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo.

**Palavras-chave:** Mercado de Trabalho. Desemprego. Política de Emprego.

---



**Amilton Jose Moretto\***

Federal University of Latin American Integration  
Foz do Iguaçu, Parana, Brazil

**Luiz Henrique Vieira\*\***

Belo Horizonte's Town Council  
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil



## ***Policies against unemployment in the neoliberal agenda: Brazil, 2015-2022***

**Received:** 29<sup>th</sup> Feb 2024



**Approved:** 13<sup>th</sup> Dec. 2024

**Published:** 10<sup>th</sup> Mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-6>

---

\* Professor at the Federal University for Latin American Integration, Latin American Institute of Economics, Society and Politics. PhD in Economic Development, MSc in Social and Labor Economics and BSc in Economics from the State University of Campinas. E-mail: [amilton.moretto@unila.edu.br](mailto:amilton.moretto@unila.edu.br)  
 <http://lattes.cnpq.br/7552154222422090>  <https://orcid.org/0000-0003-1922-8948>

\*\* Basic Education Teacher and Public Policy Analyst at the City Hall of Belo Horizonte. PhD in Economic Development from the State University of Campinas; MA in Education and BSc in Social Sciences from the Federal University of Minas Gerais. E-mail: [luhenrifv@gmail.com](mailto:luhenrifv@gmail.com)  
 <http://lattes.cnpq.br/9661609187579972>  <https://orcid.org/0009-0001-2482-2442>

## Abstract

---

*The period between 2015 and 2022 had negative impacts on employment and social protection of labor. During this period, the average annual unemployment rate (which previously stood at around 6%) rose to 11%, peaking at 14% in 2020. The increase in unemployment had serious social consequences, such as increased poverty and reduced income. In this context, austerity policies-imposed restrictions on access to unemployment insurance and flexibilization of labor rights. This article analyzes the problem of national unemployment and the neoliberal measures that were adopted during this period within the scope of employment policy, which culminated in the increase in the lack of protection against unemployment in Brazil, a lack of protection that can be understood as an obstacle to the construction of a socially inclusive development pattern.*

**Keywords:** Labor Market. Unemployment. Employment Policy.

---

## Introdução

Este artigo analisa os impactos no mercado de trabalho nacional da adoção de políticas neoliberais entre 2015-2022 e, em especial, examina a elevada desproteção contra o desemprego no Brasil, que pode ser entendida como um obstáculo para a transição a um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo.

Nesse período houve mudanças econômicas e políticas significativas no País, com repercussões importantes para o mercado de trabalho. No governo Dilma II, a aposta na adoção de uma política econômica ortodoxa para equacionar a crise fiscal provocou uma forte e duradoura recessão. O baixo desempenho da economia e as tensões políticas retiraram o apoio à Presidenta no Congresso Nacional. Após o *impeachment* em 2016, o governo Temer adotou uma agenda neoliberal (a chamada “ponte para o futuro”), cujo foco era a contenção do gasto público e a redução da intervenção do Estado na economia, com destaque para o famigerado “teto de gastos sociais”. Entre as reformas neoliberais aprovadas, a reforma na legislação trabalhista suprimiu direitos para flexibilizar ainda mais as normas, reduzindo o custo de contratação e demissão do trabalhador, buscando ampliar o nível de emprego e reduzir a informalidade.

A agenda neoliberal adotada por Temer foi mantida no governo Bolsonaro. O desmonte do Estado iniciado em 2016 ganhou novo ímpeto a partir de 2019 e só não foi mais fundo em decorrência da crise provocada pela pandemia em 2020, que obrigou o governo a ampliar o gasto para além do “teto” para garantir a sobrevivência da população que perdeu a renda em decorrência do isolamento social. De toda forma, pode-se argumentar que o retrocesso vivido no período recente deixou marcas sociais que levarão muito tempo para serem superadas (Proni; Oliveira, 2019).

A nova orientação da política econômica e o desmonte das políticas sociais a partir da redução do papel do Estado, deixando a condução das decisões relevantes às chamadas “forças de mercado”, num ambiente de forte

concorrência internacional, levou à desestruturação do mercado de trabalho nacional.

A pandemia expôs as mazelas sociais e a profunda desigualdade social. Um exemplo foi o fechamento das escolas pela necessidade de isolamento social, sendo que as crianças de famílias pobres não tinham condições de acompanhar atividades escolares remotas. No caso do mercado de trabalho a pandemia expôs a grande desigualdade nos níveis de proteção (ou vulnerabilidade) em momentos de crise.

Vários estudos buscaram captar as consequências da crise sanitária sobre o mercado de trabalho brasileiro a partir de diferentes ângulos de observação.<sup>1</sup> De forma geral, o que se observou foi a intensificação das assimetrias persistentes. As pessoas em atividades de menor qualificação e remuneração, sobretudo nas atividades de serviços prestados às famílias e às pessoas foram as mais atingidas, tais como trabalho doméstico, jardinagem, alimentação e hospedagem, entre outras. Por outro lado, as atividades de maior qualificação e que não dependiam da presença física no ambiente de trabalho puderam ser realizadas de forma remota. Em muitos casos, sobretudo para as mulheres mães, isso sobrecarregou as atividades domésticas e de cuidados, ao sobrepor essas atividades com o trabalho remunerado.

A sobrevivência da grande massa de trabalhadoras(es) em atividades de serviços, sobretudo os trabalhadores por conta própria, somente foi garantida com o pagamento do Auxílio Emergencial, pois não existem mecanismos de proteção para esses trabalhadores quando ficam sem

---

1 Em relação às mudanças tecnológicas e à polarização do mercado de trabalho, estudo de Rodrigues Rocha e Verzola Vaz (2023) analisando o emprego na indústria de transformação brasileira detectou polarização do emprego como resultado da introdução da tecnologia computacional nas tarefas rotineiras. Contudo, essa polarização estaria em sintonia com tendência observada em economias avançadas (p.e. na Alemanha e EUA) antes dos anos 1990 – e não com a verificada nas últimas décadas em países líderes na introdução de tecnologias de ponta –, como decorrência do baixo investimento em P&D realizado pelas empresas nacionais, especialmente do setor privado. Em relação a este aspecto, os autores destacam a falta de oportunidades, especialmente pelo fato de ter crescido a proporção de trabalhadores com ensino médio completo em todas as tarefas.

trabalho (o seguro-desemprego é privilégio de empregados formais demitidos sem justa causa).

Em suma, durante o período analisado, a deterioração do mercado de trabalho foi causada inicialmente pela recessão econômica, depois foi reforçada pela reforma trabalhista e então se agravou por causa da pandemia. Nesse contexto adverso, diminuiu bastante a eficácia das políticas destinadas a proteger os trabalhadores, em particular aquelas que pretendem combater o desemprego. Ao mesmo tempo, a agenda neoliberal procurou redefinir a estratégia de enfrentamento do problema. Mas a pandemia exigiu o adiamento dessa estratégia e a adoção de medidas protetivas minimamente eficazes.

Para estimular uma reflexão sobre as políticas de proteção contra o desemprego condizentes com a agenda neoliberal e sobre as consequências disto para reforçar um padrão de desenvolvimento socialmente excludente, este artigo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta breve discussão sobre a trajetória do mercado de trabalho e sua desestruturação no período analisado. Na segunda seção, apresentam-se as principais proposições de alteração do arcabouço de proteção contra o desemprego, destacando as medidas efetivadas e aquelas que não conseguiram apoio político. Na seção três, discute-se as iniciativas dos diferentes governos do período para evitar a demissão, buscando incentivos ao setor empresarial para a manutenção dos postos de trabalho no momento de crise. Na quarta seção, analisa-se o seguro-desemprego como principal instrumento de proteção contra o desemprego e sua importância dentro de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

## **1. O problema do desemprego e da subutilização da mão de obra: 2015-2022**

Depois de uma década favorável ao mercado de trabalho, com

crescimento do emprego formal e da renda do trabalho, o período que se inicia com o segundo governo Dilma Rousseff marca a reversão dessa trajetória virtuosa. Num contexto internacional desfavorável, cedeu aos reclamos dos setores conservadores adotando uma política de ajuste fiscal, que retirou os estímulos ao crescimento econômico, abandonando, paulatinamente, o projeto social-desenvolvimentista. Essa política de cunho neoliberal, que levou a dois anos de recessão, intensificou-se com os governos que sucederam a presidenta após o impeachment (Oliveira; Amorim, 2022; Bastos, 2017; Carvalho, 2018).

Com o governo Temer o projeto liberalizante ganha força com o documento *Uma Ponte para o Futuro*. O argumento principal era que sem um ajuste de caráter permanente que sinalizasse um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não retomaria seu crescimento. Assim, o ajuste fiscal permitiria conter os gastos públicos e o controle da dívida pública e isso possibilitaria a redução da taxa de juros o que, por sua vez, se reverteria em investimentos e retomada da economia. Para tanto, defendia-se acabar com as vinculações constitucionais de recursos, bem como eliminar o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário-mínimo e, no que tange às negociações capital-trabalho, fazer prevalecer o negociado sobre o legislado, salvo quanto aos direitos básicos. Ainda que o projeto tenha sofrido grande oposição por parte dos trabalhadores, o governo conseguiu avançar em muitas medidas desejadas pelo setor empresarial, sobretudo, o mercado financeiro, destacando-se a Emenda Constitucional nº 95 que instituiu o “Teto de Gastos” limitando a expansão do gasto público pela variação da inflação.

O governo Bolsonaro, que assume em 2019, inicia o desmonte da política de proteção social construída desde a Constituição de 1988. A partir da adoção de uma política liberal, capitaneada pelo ministério da economia, buscou fortalecer o processo de financeirização ao mesmo tempo que tentava reduzir o papel do Estado brasileiro na economia e na política social, e a postura autoritária no campo político. Assim, o governo Bolsonaro aprofundou a política do governo Temer, com forte contração fiscal, principalmente pelo lado dos gastos correntes, baseado na tese da “contração fiscal expansionista” e elaborou um conjunto de políticas liberais com vistas à

“destravar” o espírito empresarial das amarras do Estado por meio da desregulamentação do mercado, permitindo que a iniciativa privada comandasse o processo econômico, inclusive no que se refere aos investimentos (Carneiro, 2019; Oliveira, 2022; Oreiro; Paula, 2019).

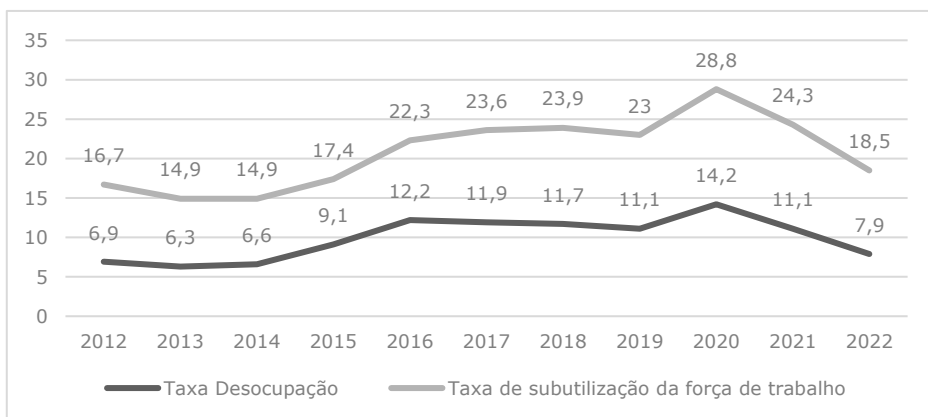
Os objetivos da redução do gasto público social, contudo, sofreram um revés com a pandemia do covid-19, que foi reconhecida como calamidade pública pelo Decreto Legislativo 6 de 2020. Mesmo a contragosto reconheceu o estado de calamidade pública, adotando, inicialmente, um conjunto de medidas contra cíclicas sem impacto fiscal, que incluiu a postergação do pagamento de impostos pelas empresas (FGTS e Simples), o adiamento e/ou redução de até 95% das contribuições previdenciárias patronais para empresas com até 100 trabalhadores, a antecipação do 13º salário aos aposentados, remanejamento de recursos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e, encaminhou ajuda financeira a estados e municípios no valor total de R\$ 16 bilhões. Diante do tamanho da crise, da insensibilidade do governo e da pressão social, o Congresso Nacional discutiu com o governo a possibilidade de criação de um auxílio. O ministério da economia, defendia um voucher de R\$ 200,00, mas as tratativas não avançaram e o Congresso tomou a iniciativa de criar o programa de auxílio emergencial temporário, no valor de R\$600, a ser pago aos trabalhadores desempregados, trabalhadores autônomos e informais.

Como resultado das reformas dos governos Temer e Bolsonaro, registre-se a reforma da previdência social; a autonomia do Banco Central; privatizações; reforma administrativa, desinvestimento nas áreas de meio ambiente, ciência, tecnologia, cultura e direitos humanos, além da redução das despesas sociais. Estas medidas, a despeito do discurso, não foram capazes de retomar o crescimento sustentado, refletindo-se no aumento do desemprego e das atividades informais.

A ineficácia das medidas econômicas adotadas revela-se pelo baixo ritmo de crescimento do produto – cerca de 1,2% a.a. – no período 2017-2022 após dois anos seguidos de recessão. Esse baixo desempenho impactou diretamente a elevação do desemprego e da subutilização da força de trabalho, sobretudo em relação ao período 2012-2014, quando se verificou

uma taxa baixa de desemprego. Conforme mostra a figura 1, a taxa média de desocupação que no 4º trimestre de 2014 se encontrava em 6,9%, em 2015 saltou para 9,1%, em 2016 a desocupação chegou a 12,2% e, em 2017 atingiu 11,9%. Em 2018, a taxa de desocupação apresentou uma taxa de 11,7%, em 2019 taxa de 11,1%. Em 2020, a desocupação subiu para 14,2%. Em 2021 para 11,1% e 2022 caiu para 7,9%, ou seja, o nível de desemprego gerado nos dois anos de recessão não foi compensado a partir de 2017, haja vista que no 4º trimestre de 2019, antes do impacto da Covid-19, a taxa foi de 11,1% da população ativa. Mas a desocupação, ainda que tenha apresentado, entre 2017-2019, pequena redução, esta foi acompanhada pelo aumento da subutilização da Força de trabalho, o que ajuda a explicar a lenta recuperação observada até o início da crise sanitária em 2020 (Oliveira; Amorim, 2022).

**Figura 1** – Taxa Desocupação e Subutilização da Força de Trabalho. Brasil, 2012-2022.



**Fonte:** IBGE, PNAD-Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

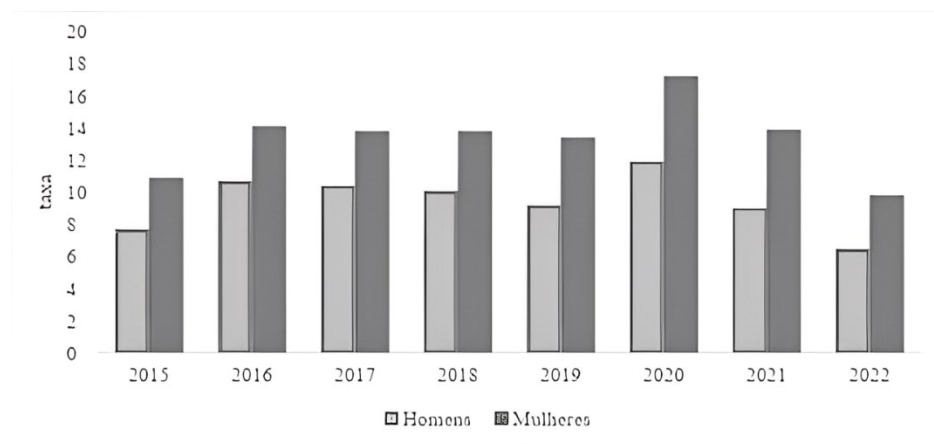


## 1.1 Perfil da desocupação

Aumento da desocupação, apesar de atingir a toda a população, impacta mais segmentos mais vulneráveis, como as mulheres, os negros e os jovens. Como se pode observar na figura 1, a taxa de desocupação entre as mulheres é sempre maior que a observada entre os homens. e isso não se alterou ao longo do período analisado, mesmo quando o desemprego masculino cresce ou diminui, o da mulher também cresce ou diminui, praticamente mantendo o diferencial.

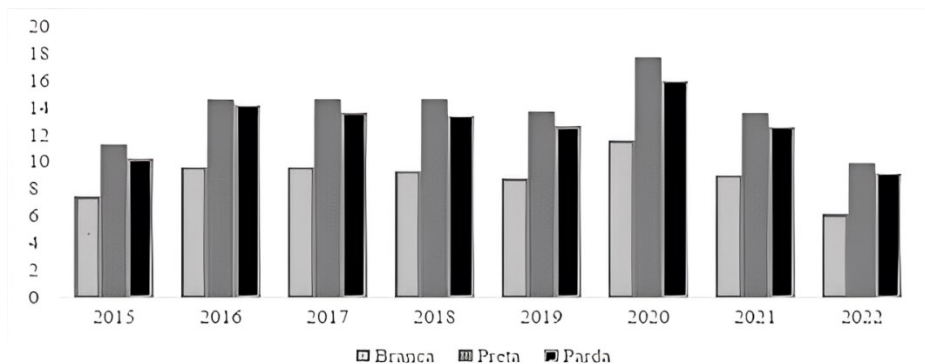
Quando se observa a desocupação por cor/raça da pessoa trabalhadora (**Figura 2**), constata-se também a maior incidência entre aquelas de cor parda e preta, com esta última apresentando maior intensidade. Assim como observado entre homens e mulheres, aqui ocorre a mesma trajetória, ou seja, sempre que a desocupação cresce/diminui entre a população branca, cresce/diminui também entre a população negra (preta e parda), o que faz com que a taxa de desocupação entre pessoas pretas e pardas mantenha-se sempre maior que de pessoas brancas.

**Figura 2** – Taxa de desocupação (média anual) segundo sexo. Brasil: 2015-2022.



**Fonte:** IBGE, PNAD Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

**Figura 3** – Taxa de desocupação (média anual) por cor. Brasil: 2015-2022

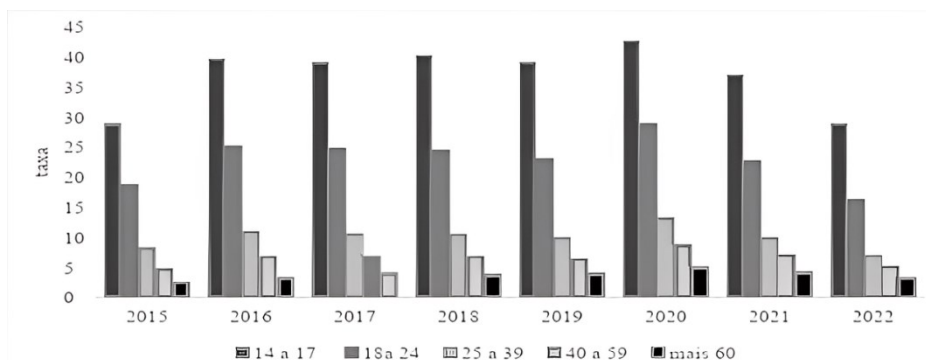


**Fonte:** IBGE, PNAD Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

As diferenças nas taxas de desocupação também são observadas entre os diferentes grupos etários. Pode-se observar pela figura 3 que a taxa diminui à medida que se passa para uma faixa etária mais alta. Esta constatação, que é uma característica mesmo em mercados de trabalho bem estruturados, como das economias europeias, mostra que há um grande desafio a ser realizado pelos gestores públicos. Mesmo que se desconsidere a população jovem com idade entre 14 e 17 anos, entre aqueles com idade entre 18 e 24 anos a taxa de desocupação é bastante alta, bem acima da população adulta com 25 anos ou mais.

Os dados sobre a desocupação informam sobre um perfil já conhecido da população com dificuldades em se inserir no mercado de trabalho brasileiro. Essa é uma população feminina, negra e jovem. Mas essas características não são a única questão a ser equacionada em relação ao mercado de trabalho. Outro aspecto fundamental, que parecia que o bom momento da década de 2000 poderia tornar menos relevante e que, com as diretrizes da política econômica a partir de 2015 reverteu sua tendência, está relacionada com a informalidade do trabalho.

**Figura 4** – Taxa de desocupação (média anual) por faixa etária. Brasil: 2015-2022.



**Fonte:** IBGE, PNAD-Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

## 2. Proposições neoliberais de desmonte da proteção contra o desemprego

A adoção de medidas de contenção de gastos adotadas já no início do segundo governo Dilma Rousseff foi se intensificando após o impeachment e os governos Temer e Bolsonaro. O que se assistiu ao longo do período foi o desmonte das políticas de proteção social. Em movimento contrário às políticas desenvolvimentistas, Temer adotou o receituário neoliberal de medidas circunscritas ao funcionamento do mercado de trabalho: prorrogação do programa de proteção do emprego (com o nome de seguro-emprego), implementou uma reforma trabalhista, buscou substituir o seguro-desemprego pelo FGTS, aprovou a lei de reestruturação do Sine e criou um novo programa de qualificação profissional.

## 2.1 Restrições de acesso ao seguro-desemprego

Como medida de contenção de gastos públicos, o governo Dilma II, mesmo sob crítica dos partidos e movimentos de esquerda, alterou a política de seguro-desemprego tornando mais restrito o acesso. Em contraposição, o movimento sindical defendia a necessidade de serem realizadas melhorias no Sistema Nacional de Emprego (Sine), tornando este serviço mais efetivo na reinserção mais rápida da pessoa desempregada em novo posto de trabalho e, com isso, possibilitando a redução do número de parcelas pagas do seguro.<sup>2</sup> Ademais, o principal fator para o elevado número de pessoas seguradas, a elevada rotatividade presente no mercado de trabalho brasileiro, não era equacionada. Outros aspectos que passavam ao largo do problema eram a falta de integração do seguro-desemprego com a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional e subtração de receitas do FAT por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Na mesma toada, o governo Temer restringiu a concessão do seguro-desemprego, além de sugerir o pagamento do seguro-desemprego pelas pessoas trabalhadoras. A proposta consistia em substituir o FAT pelo FGTS no pagamento do seguro-desemprego. Dessa maneira, o saldo do trabalhador no FGTS e a multa de 40% paga pela empresa, seria repassada em 3 parcelas à pessoa demitida, substituindo-se o seguro-desemprego. Entretanto, dada a repercussão negativa da proposta, o governo recuou e engavetou a proposta.

Com o mesmo espírito, o governo Bolsonaro propôs medidas inovadoras para ampliar a desproteção, como extinguir o FAT, cobrar contribuição previdenciária sobre o benefício do seguro-desemprego; criar o seguro-emprego; transformar o seguro-desemprego em poupança precaucionária e reduzir progressivamente do valor das parcelas do seguro-desemprego.

---

2 Estudos do Codefat mostravam que melhoria do funcionamento do Sine poderia gerar uma economia de R\$ 2,5 bilhões por ano com a rápida recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

A proposta do seguro-emprego consistia na antecipação do seguro-desemprego para quem estivesse empregado e fosse elegível ao seguro em caso de demissão futura, por meio da criação de um “seguro-emprego” de R\$500 por mês. No caso da proposta de redução progressiva do seguro-desemprego, propunha-se a redução escalonada em 10% do valor da parcela a ser paga ao trabalhador demitido. A outra novidade proposta era a criação de uma poupança individual por meio da unificação do seguro-desemprego e FGTS e, dessa forma, os recursos do seguro-desemprego passariam a subsidiar a formação da poupança individual do trabalhador proporcional à duração da relação de trabalho.

## **2.2 Os aplicativos digitais no sistema nacional de emprego**

Entre 2015-2022, o funcionamento do Sine foi alvo de muitas críticas, sobretudo, em virtude do baixo percentual de trabalhadores colocados no emprego formal. Em vista disso, o governo Dilma encaminhou um projeto de lei de reestruturação do Sine.<sup>3</sup> O projeto inspirava-se nas mudanças que estavam em curso nos países desenvolvidos, especialmente nas políticas de apoio aos empregadores no processo de seleção e recrutamento de mão de obra.

O projeto alterava a forma da transferência de recursos federais para estados e municípios para o financiamento do Sine, passando a União a custear as atividades do Sine por meio de transferências automáticas fundo a fundo. Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff essa mudança foi paralisada, mas, mesmo com a oposição do governo Temer, acabou sendo aprovada. Ainda no governo Temer foi implementado o Portal Emprega Brasil e lançado o aplicativo Sine Fácil cujo objetivo era reduzir o atendimento presencial nas agências do Sine.

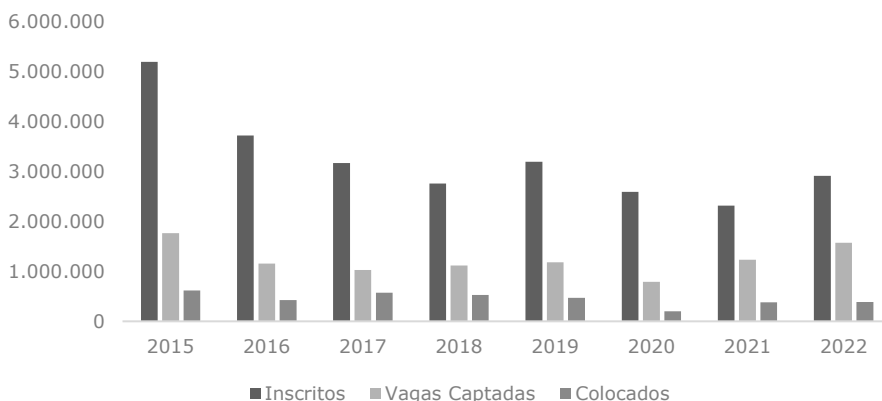
---

3 Para um aprofundamento sobre as fragilidades do Sine, consultar Rossetto (2019).

A reestruturação tinha o objetivo de tornar o atendimento ao trabalhador integrado, com ações que articulassem orientação, qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, auxiliando a todos que buscassem manter-se empregado ou encontrar novo posto de trabalho e, indo além, apoiando iniciativas de empreendedorismo. No entanto, na prática tanto a utilização dos aplicativos quanto a reestruturação não resolveram o problema da integração da intermediação de mão de obra com o seguro-desemprego e a qualificação profissional.

No período 2019-2022, o gasto com a intermediação reduziu-se progressivamente, refletindo-se no processo de seleção e encaminhamento do trabalhador para o emprego. Os dados (Figura 5) mostram que diante do alto desemprego o Sine teve grande procura nos anos de 2015 e 2016. Diante de um mercado de trabalho restringido, verifica-se que sua capacidade de responder a demanda por um posto de trabalho de parte da população desempregada é bastante limitada, já que o número de vagas captadas é bem inferior ao número de inscritos. Apesar disso, mesmo as vagas captadas pelo Sine não são totalmente preenchidas, ou seja, há um baixo aproveitamento das vagas captadas.

**Figura 5** – Intermediação de emprego. Brasil: 2015-2022.



**Fonte:** Relatório de Gestão do FAT, 2022. Elaboração nossa, 2024.

Diante da baixa efetividade do Sine, o governo Bolsonaro propôs implementar: (i) abertura dos dados da Sine para as empresas de IMO (Sine aberto); (ii) adoção de perfilização de trabalhadores por meio da personalização dos serviços de orientação profissional e de qualificação; (iii) atualização das plataformas digitais do Sine, com a incorporação de inteligência artificial e de técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*); (v) adoção do repasse fundo a fundo baseado no índice de gestão descentralizada do Sine (IGD-Sine); (v) adoção de pagamento pela recolocação do trabalhador no mercado de trabalho; a abertura de unidades de atendimento privadas do Sine (Barbosa Filho; Ferreira; Araújo, 2020)

Ademais, iniciou-se o processo de implementação da Inteligência Artificial com o objetivo realizar o pareamento (compatibilização) entre o perfil do trabalhador inscrito e o perfil da vaga captada, de forma a selecionar aqueles candidatos mais adequados para preencher as vagas disponibilizadas no portal do Sine. Apesar dessa iniciativa, o governo federal não fortaleceu as parcerias com os entes federados, o que levou alguns municípios a criar

experimentos próprios, como foi o caso da Prefeitura de Recife.<sup>4</sup>

Em consonância com a diretriz de redução do papel do Estado, no âmbito da intermediação de mão de obra, o governo federal abriu espaço para privatização da prestação dos serviços de intermediação, ampliando-se a oferta online e de autosserviço, fato que dificultava o acesso da população mais vulnerável aos serviços, seja pela falta de equipamentos adequados, seja pela falta de “letramento” digital.

Por um lado, essas medidas de atualização do serviço de intermediação, com a introdução de tecnologias digitais são necessárias e preparam o Sine para atender um público que dificilmente seria atingido, especialmente a parcela da população mais qualificada e, portanto, com maiores possibilidades de serem (re)colocadas em um posto de trabalho.

A isso se soma a ausência de recursos dirigidos para a rede Sine para tanto adequar sua estrutura física, como de pessoal para implementar um novo serviço digital. A iniciativa, nesse sentido, buscou, aparentemente, atender a demanda de empresas de intermediação e locação de mão de obra privadas que já atuavam com sistemas digitais, ampliando sua plataforma por meio do acesso dos inscritos na rede Sine.

### **2.3 Nova orientação para a qualificação profissional**

Diante da importância crescente de se ter uma força de trabalho mais qualificada em resposta ao avanço acelerado das tecnologias digitais, ações

---

4 Em 2021, na perspectiva da utilização de plataformas digitais, a Prefeitura de Recife lançou uma plataforma online de intermediação de mão obra (atualmente a experiência está sendo disseminada para outros municípios) O *GO Recife* que adotou o conceito “*fi-gital*”, ou seja, suas ações reúnem tanto iniciativas digitais, como o aplicativo e o site que vão fazer o match de empregos e renda na cidade, como ações e serviços físicos, os cursos presenciais de empreendedorismo e qualificação disponibilizados por parceiros. *GO Recife* uma releitura das tradicionais agências de emprego, trazendo-a para o mundo digital. Nesta plataforma, além da busca de emprego, abria a possibilidade para que os trabalhadores autônomos pudessem divulgar seu trabalho e as empresas suas vagas de emprego. Além disso, o *Go Recife* ofertava vagas de formação, para aprendizagem ou aprimoramento profissional, permitindo a participação de capacitações, oficinas, cursos profissionalizantes e gratuitos, em diversas áreas.



voltadas para ampliar as competências e habilidades do(a) trabalhador(a) têm ganhado cada vez mais destaque e importância quando se fala em mercado de trabalho. O discurso sobre a necessidade de se aumentar a qualificação profissional ou qualificação socioprofissional perpassa os diferentes espectros político. Junto ao seguro-desemprego e a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional compõe a tríade da política de mercado de trabalho no Brasil. Entre 2015-2022, as principais ações voltadas para a qualificação da força de trabalho foram o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e suas variantes.

O Pronatec, criado em 2011, constituiu-se na principal ação governamental de qualificação profissional até 2017 e contava com recursos orçamentários fora da estrutura de financiamento do FAT, com sua gestão a cargo do Ministério da Educação. Ofertava cursos técnicos e profissionais gratuitos sob duas modalidades: curta duração (3 a 6 meses) e profissionalizante (1 a 3 anos), podendo estar associados ou não ao ensino médio.

Durante o governo Dilma Rousseff, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) tornou-se o principal executor do Pronatec, enquanto as ações do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) do Ministério do Trabalho foram esvaziadas. Como o PNQ era operacionalizado por meio de convênios com ONGs localmente, as ações de qualificação do PNQ só tiveram prosseguimento nos municípios em que o governo local alocou recursos próprios. Do total de cursos ofertados pelo Pronatec, a maior parte (cerca de 70%) eram de qualificação profissional, com os 30% restantes sendo de cursos em áreas técnicas de nível médio. Ademais, havia a preocupação de que o PRONATEC atendesse especialmente as pessoas com maior vulnerabilidade social, e que tinham maior dificuldade em se inserir no mercado de trabalho formal. Para tanto, buscou-se garantir o acesso a esses cursos às famílias beneficiárias do programa Bolsa Família e de estudantes da

Educação de Jovens e Adultos (EJA), reservando parte das vagas a esse público.<sup>5</sup>

A despeito do destaque dado ao PRONATEC como instrumento para elevar a qualificação da força de trabalho, o programa não estava imune a críticas e problemas na sua operacionalização. Dentre as críticas, estava o fato de que a maioria dos cursos ofertados pelo programa estavam concentrados em cursos de curta duração. Apesar de a maior parte da oferta ser de cursos de curta duração, um dos principais problemas apontados foi o alto nível de abandono dos cursos. Ou seja, mesmo sendo cursos de curta duração – até 36 meses – muitos dos educandos não chegavam a terminar o curso. Outro elemento de crítica centrava-se na ausência de números sobre “empregabilidade” dos egressos dos cursos do PRONATEC. Essa crítica destaca a necessidade de se aprimorarem a avaliação das políticas públicas, o que, neste caso, implicaria no acompanhamento dos egressos para verificar a trajetória destes no mercado de trabalho no período imediato à finalização do curso.

Em 2017, o PNQ passou se chamar Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil). O Qualifica Brasil tinha como objetivos promover a certificação, a empregabilidade e incrementar a produtividade e a renda do trabalhador. Os cursos mantiveram a execução por meio de parcerias com estados, municípios, consórcios de municípios e organizações não governamentais sem fins lucrativos. As ações de qualificação deveriam ser direcionadas prioritariamente para beneficiários do seguro-desemprego e trabalhadores desempregados cadastrados no Sine. A novidade do Qualifica Brasil foi a implementação de cursos integralmente à distância; parte à distância e parte presencialmente (sem prática profissional) e, parte à distância e parte presencialmente (com prática profissional), sendo que os cursos à distância seriam executados pela escola do trabalhador.

---

5 Sobre o funcionamento e desempenho do Pronatec, consultar Cassiolato e Garcia (2014). Para uma avaliação sobre o funcionamento e desempenho do Pronatec, consultar Laurentino e Alloufa (2019).

Com o objetivo de aumentar a produtividade retomou-se o debate dos anos 1990 sobre a necessidade de se ter um trabalhador mais qualificado para enfrentar os novos processos produtivos e tecnológicos. A empregabilidade passou ser vista como capital individual relacionado ao conjunto de conhecimentos, competências e habilidades profissionais que o trabalhador possui ou se dispõe adquirir para atender às demandas das empresas.

Durante o governo Bolsonaro, destacam-se as propostas do Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET) para a formação profissional: o programa bolsa treinamento profissional e o programa nacional de prestação de serviço civil voluntário, que se materializaram na elaboração da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego e na criação do Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego, que era de composição exclusiva de representantes de órgãos governamentais, sem a participação de representantes dos trabalhadores e do setor patronal.

A Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego buscava o alinhamento direto por meio de parcerias com o setor produtivo de vagas em cursos de qualificação profissional, condicionando o desembolso financeiro a resultados de empregabilidade ou de produtividade pelos contratados. A Estratégia de Qualificação propunha um novo paradigma para as políticas públicas de qualificação profissional, alterando a métrica de número de matriculados para o percentual de aumento da produtividade e número de egressos empregados.

Por meio dessa estratégia, o governo esperava estimular a geração de empregos, aumentar a produtividade do trabalho e reduzir a despesa com pagamento do seguro-desemprego. As propostas apresentadas estavam focalizadas nos trabalhadores formais, excluindo-se a população desempregada. Neste sentido, sobressai a preocupação fiscalista da proposta, qual seja, evitar que o trabalhador empregado e elegível ao benefício do seguro-desemprego, viesse a ser demitido sem justa causa, o que geraria uma despesa com o pagamento do benefício.

## 2.4 Reforma trabalhista

Sob o argumento de modernização das relações de trabalho, buscando dar maior flexibilidade, o governo Temer promoveu uma reforma trabalhista que caminhou na contramão dos avanços conquistados na Carta de 1988. Assim, em 2017 foi sancionada a reforma trabalhista que alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), retirando direitos trabalhistas e ampliando a desproteção da população trabalhadora.

A reforma trabalhista fragilizou não somente os direitos inscritos no arcabouço legal bem como esvaziou as instituições públicas responsáveis em assegurar a efetivação dos direitos trabalhistas. Nessa mesma perspectiva, enfraqueceu a fiscalização do Ministério do Trabalho e os sindicatos dos trabalhadores, alterando substantivamente as condições sob as quais se estruturava o mundo do trabalho (Krein *et al.*, 2018, p. 16).

A flexibilização das relações trabalhistas ocorreu quando a taxa de desemprego se encontrava elevada, ampliando a vulnerabilidade do trabalhador. Em outras palavras, a reforma ampliou o poder e liberdade do capital para determinar as condições de contratação, uso e remuneração do trabalho, amplificando o processo de precarização das relações de trabalho no país. O pressuposto do governo Temer para flexibilizar as normas da legislação trabalhista era que a menor rigidez reduziria custos e estimularia o setor empresarial a criar postos de trabalho. No entanto, o desemprego continuou elevado.

Na mesma direção, em novembro de 2021, no governo Bolsonaro, o GAET apresentou propostas para uma nova reforma trabalhista. Essas propostas retomaram a premissa sobre a ineficácia e inadequação das instituições do trabalho no Brasil.<sup>6</sup> A alta informalidade e a excessiva rotatividade no emprego eram decorrentes da CLT que oferecia incentivos inadequados aos trabalhadores e geravam entraves ao invés de promover

---

6 A ideia de que as instituições do trabalho no Brasil eram “generosas” e ineficazes foi elaborada em estudos publicados na segunda metade dos anos 1990 (Amadeo; Camargo, 1996; Barros, 1997; Pastore, 1994).

emprego e renda. Para o GAET era necessário adequar a legislação para reduzir o custo de formalização do emprego para a empresa. A premissa era reduzir os direitos trabalhistas que teriam como resultado a elevação do nível de emprego, o relatório propunha: (i) diminuição do custo do trabalho e flexibilização das normas de trabalho. (ii) fomentar a qualificação do capital humano, (iii) oferecer tratamento diferenciado entre os trabalhadores.

Na direção do desmonte, o governo ensaiou extinguir o FAT e transferir seus recursos para pagar a dívida externa, propôs o fim do seguro-desemprego por meio da unificação com o FGTS. Redução do número de parcelas do seguro-desemprego e para os jovens e desempregados de longa duração forma apresentadas propostas sem direitos trabalhistas e previdenciários onde o trabalhador receberia somente uma bolsa e vale-transporte. O governo Bolsonaro, para efetivar essa agenda regressiva, extinguiu o Ministério do Trabalho, criou o GAET e apresentou a proposta de criação da carteira de trabalho verde-amarela

Na direção do desmonte da institucionalidade de proteção ao trabalhador, em 2019 o governo Bolsonaro extinguiu o Ministério do Trabalho. Tal iniciativa fragilizou as instâncias de fiscalização das normas do emprego, a agenda nacional de trabalho e o Conselho Nacional do Trabalho. Com a extinção do Ministério do Trabalho, os programas de proteção contra o desemprego que ficavam alocados no Ministério do Trabalho foram transferidos para Ministério da Economia.<sup>7</sup> A transferência da política de proteção contra o desemprego para o Ministério da Economia significou uma mudança na diretriz das políticas de trabalho, passando-se da proteção contra o desemprego para o incentivo à produtividade e à competitividade. O foco se desloca do trabalhador para a empresa.

Sob o argumento da criação de novos postos de trabalho para jovens, população com alta taxa de desemprego, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 905 que criava a carteira verde e amarelo, alterando

---

7 O Codefat e o FAT também foram alocados no Ministério da Economia.

dispositivos da legislação trabalhista. A carteira verde e amarelo, em oposição a carteira azul, autorizava o trabalho aos domingos e feriados; o contrato de trabalho por prazo determinado para qualquer tipo de atividade para as pessoas com idade entre 18 e 29 anos; e permitindo que o pagamento antecipado do 13º salário e férias. A MP nº 905 estabelecia que os contratados na modalidade Verde e Amarelo poderiam ingressar no Programa Seguro-Desemprego, mas, neste caso, sobre o valor do benefício seria feito o desconto da contribuição previdenciária, além de reduzir a contribuição para o FGTS de 8% para 2% e a multa em caso de demissão sem justa causa de 40% para 20%. A edição dessa medida provisória foi bastante criticada por partidos de oposição e pelo movimento sindical que afirmavam que a carteira verde e amarela agredia os direitos básicos dos trabalhadores. Essa medida Provisória revelava a tônica do neoliberalismo: o argumento de gerar empregos à custa da supressão de direitos dos trabalhadores. Diante da falta de apoio político, a MP foi revogada em 2020.

Nova tentativa de flexibilizar as normas trabalhistas ocorrem em plena crise sanitária. Em 2021, o governo editou duas medidas provisórias (MP 1.045 e MP 1046) alterando a legislação trabalhista: facilitação para a adoção do teletrabalho; antecipação de férias individuais e flexibilização da concessão de férias coletivas; aproveitamento e a antecipação de feriados; aumento do período de compensação do banco de horas; a suspensão de exigências de exames de saúde e treinamentos vinculados às normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho; a suspensão da exigibilidade de recolhimento do FGTS (abril, maio, junho e julho de 2021). O movimento sindical se manifestou contra essas novas medidas, chamando-a de reforma trabalhista disfarçada, pois representava nova supressão de direitos, precarizando o trabalho, sob o argumento da manutenção dos empregos. Uma vez mais, o plenário do congresso Nacional rejeitou medida.

Ainda em 2021, diante do recrudescimento da crise de Covid-19, o governo relançou o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), sendo criados três programas: Programa Nacional de Serviço Social Voluntário; Programa de Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e o Programa de Incentivo ao

Primeiro Emprego para Jovens e Estímulo à Contratação (Priore). Esses programas tinham como característica comum o rebaixamento de direitos: contratos sem carteira assinada, sem direitos previdenciários, sem direito a férias, sem 13º salário e FGTS, e remuneração máxima de 2 salários-mínimos ou uma bolsa. Esses programas previam utilizar até 30% das receitas dos serviços nacionais de aprendizagem e uso complementar de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Segundo o ministério da economia, os programas visavam a inclusão de jovens e trabalhadores informais no mercado de trabalho formal por meio de bolsas de treinamento. Na prática, esses programas reeditavam a proposta da carteira verde e amarelo de se buscar ampliar a empregabilidade do segmento mais vulnerável da população trabalhadora, por meio da redução de direitos e precarização da mão de obra.

Tanto as apresentadas como as medidas que foram aprovadas e implementadas ao longo do período, visaram ampliar a flexibilidade da legislação do trabalho, guiando-se por uma diretriz neoliberal que advoga a menor intervenção do Estado nas relações trabalho, supondo-se que as partes envolvidas são simetricamente capazes de estabelecer um acordo que possa beneficiar ambas as partes. O que se verificou, contudo, foi a redução de direitos, a perda de poder de negociação dos sindicatos de trabalhadores e um mercado de trabalho mais precário, tanto em termos de rendimento auferido pela classe trabalhadora, como da proteção nos momentos de perda da ocupação.

### **3. Medidas de Proteção do Emprego e da Renda**

No período analisado, algumas iniciativas foram realizadas para evitar a demissão do trabalhador, o que foi chamado de programas de proteção ao emprego. Nesse sentido, destaca-se o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), criado em 2015 durante o segundo governo Dilma Rousseff, e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) criado

em 2020 pelo governo Bolsonaro.

O Programa de Proteção ao Emprego (PPE) visava garantir postos de trabalho naquelas empresas que se encontravam em dificuldades diante da crise. Assim, o programa permitia à empresa reduzir a jornada de trabalho em até 30%, com diminuição proporcional do salário do trabalhador. Por outro lado, os trabalhadores afetados com redução de salário teriam uma compensação pecuniária equivalente a 50% do valor da redução salarial e limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego coberta pelo FAT. O programa teve pouco entusiasmo e adesão do setor empresarial, uma vez que a adesão implicava em contrapartidas pelos empregadores e o cenário econômico era de elevada incerteza.

O PPE constituiu-se como complemento aos instrumentos já existentes de proteção contra o desemprego: seguro-desemprego e *lay off*. Em 2016, o governo Temer renovou o programa de proteção ao emprego sob a denominação de Programa Seguro-Emprego (PSE), permitindo a contratação de idosos, estagiários, pessoas com deficiência e egressos do sistema prisional. Durante a pandemia do Covid-19, o governo Bolsonaro reeditou o programa com o nome de Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) com algumas mudanças.<sup>8</sup>

A diferença do BEm para o PPE era a permissão para suspensão temporária do contrato de trabalho. Segundo o ministério da Economia, em 2020, o BEm, pagou em complementação de renda aos trabalhadores de R\$33,5 bilhões. Os pagamentos eram proporcionais ao seguro-desemprego a que os empregados tinham direito em caso de demissão. Em 2022, o governo transformou o BEm em um programa permanente em caso de estado de calamidade pública. Todos esses programas tinham como objetivo preservar o emprego e reduzir o impacto social decorrente do aumento do desemprego.

---

8 Em 2020, os programas de proteção ao emprego sustentaram cerca de 50 milhões de empregos na OCDE. Esta adesão sem precedentes evitou um aumento do desemprego (Hijzen; Puymoyen; Salvatori, 2020).



Apesar de maior adesão ao programa de parte do setor empresarial, em comparação ao PPE do governo Dilma, dado que as contrapartidas eram bem menores, o impacto sobre a melhoria do emprego foi baixo, já que alguns setores tiveram que suspender as atividades, principalmente no caso de serviços pessoais. Para os trabalhadores desses setores, a proteção efetiva ocorreu com a criação do auxílio emergencial.

Em 2020, com o surgimento da pandemia da covid-19, o desmonte em curso de política de proteção do trabalho sofreu um revés, pois mesmo a contragosto,<sup>9</sup> o governo Bolsonaro reconheceu o estado de calamidade pública e se viu obrigado a adotar medidas anticíclicas, que incluíram: postergação do pagamento de impostos pelas empresas (FGTS e Simples); adiamento e/ou redução de até 95% das contribuições previdenciárias patronais para empresas com até 100 trabalhadores; antecipação do 13º salário aos aposentados; remanejamento de recursos para o Sistema Único de Saúde e ajuda financeira a estados e municípios no valor total de R\$ 16 bilhões.

Porém essas medidas se mostraram insuficientes para o tamanho da crise econômica e social, haja vista que a crise do Covid-19 afetou o conjunto das atividades econômicas e a demanda por trabalho reduziu-se drasticamente em decorrência da necessidade do isolamento social, agravando a obtenção de renda e ampliando a condição de penúria da população mais vulnerável, sobretudo aquela ocupada nas atividades informais, como prestação de serviços às pessoas e famílias.

Diante da crescente insatisfação da sociedade civil com a gestão da crise sanitária pelo governo Bolsonaro, o governo viu-se obrigado a implementar em 2020 um auxílio emergencial de renda para a população

---

9 Ambiguidade do governo Bolsonaro se estendeu em seus posicionamentos contrários à vacinação da população contra a Covid-19, ao fechamento de escolas, restrição a atividades comerciais e imposição de limites à movimentação da população.

mais vulnerável e os trabalhadores informais.<sup>10</sup> Inicialmente, o auxílio seria pago por 3 meses no valor de R\$ 600 aos desempregados sem seguro-desemprego, aos trabalhadores informais, microempreendedores e contribuintes individuais cuja renda familiar mensal *per capita* fosse de até 1/2 salário-mínimo ou a renda familiar mensal total fosse de até três salários-mínimos. Em setembro de 2020, o auxílio emergencial foi prorrogado até 31 de dezembro de 2020, pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$300. Em março de 2021, o auxílio emergencial foi novamente prorrogado, pago em 4 parcelas mensais, no valor de R\$250. Estima-se que o auxílio emergencial repassou cerca de R\$359 bilhões para 68 milhões de pessoas.<sup>11</sup> Em outubro de 2021, o governo encerrou o auxílio emergencial e instituiu o Auxílio Brasil (nome novo para o Bolsa Família,) visando atender 17 milhões de famílias. Indicadores do Ministério da Cidadania mostraram que os programas de transferência de renda tiveram impacto positivo em 2020, contendo a extrema pobreza em cerca de 80%.<sup>12</sup>

Ao longo do período 2015-2022, inúmeras proposições relativas à proteção contra o desemprego foram feitas e algumas implementadas. Contudo, uma característica marcante foi o reduzido debate social sobre essas iniciativas, alijando sobretudo as representações dos trabalhadores na discussão e decisão das medidas que afetavam o conjunto da sociedade.

---

10 A Lei do Auxílio Emergencial de Renda adveio do Projeto de Lei n.º 9.236/17, oriundo da Câmara dos Deputados que propunha alterações adicionais no artigo 22º que versava sobre parâmetros de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) prescritos na Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 sobre a organização da Assistência Social.

11 Público que se inscreveu na plataforma digital da CAIXA, os cidadãos inscritos no Cadastro Único e os beneficiários do Bolsa Família. Auxílio emergencial: quanto custou, quantos ganharam? (Disponível em: <https://economia.uol.com.br/stories/auxilio-emergencial-quanto-custou-quantos-ganharam/>. Acesso em: jan. 2024).

12 O estudo “De Olho na Cidadania – Vol. 2 - Potência dos Programas Sociais e Evolução da Extrema Pobreza: O que a PNAD e a PNAD covid 19 revelam”, produzida pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, do Ministério da Cidadania. os programas de transferência de renda, o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e, o Auxílio Emergencial, conseguiram e conseguem fazer conseguiram reduzir em 30% a extrema pobreza em 2020.

Apesar da falta de participação e diálogo social, a sociedade se organizou em resistência às medidas que lhes retiravam direitos e precarizavam o trabalho. Com apoio dos partidos de oposição, dos movimentos sociais e sindicais impediu-se um maior retrocesso social. Sem essa mobilização social, as proposições neoliberais de redução de direitos do trabalho e desmonte da proteção contra o desemprego certamente teriam melhor sorte na sua efetivação.

#### **4. Cobertura e grau de proteção do Seguro-desemprego**

O programa Seguro-desemprego nas suas várias modalidades é o principal instrumento de proteção contra o desemprego, ainda que se constitua em uma cobertura de curto prazo, com o pagamento de até 5 parcelas do benefício, permite que à pessoa que perde seu emprego, obter uma renda que lhe possibilite a sobrevivência até encontrar uma nova colocação no mercado de trabalho.

O problema do seguro-desemprego é que ele protege somente parte dos trabalhadores, ou seja, somente aquela parcela que está inserida no mercado formal de trabalho e que permanece nesta condição por um período que permita habilitar ao recebimento do benefício em caso de demissão involuntária. A população ocupada fora do mercado formal, geralmente a mais vulnerável, com baixa qualificação e baixa escolaridade, não tem acesso ao benefício.

Apesar de sua importância como instrumento de proteção contra o desemprego, além de ser importante também como mecanismo de manutenção da demanda de parte do trabalhador desempregado, não faltaram propostas que visaram o fim dessa política. Ou, em outros termos, a visão fiscalista dos governos Temer e Bolsonaro, criticava o fato de que a legislação era permissiva, estimulando o trabalhador, especialmente aqueles que recebiam um salário-mínimo, a buscar a demissão para poder receber o

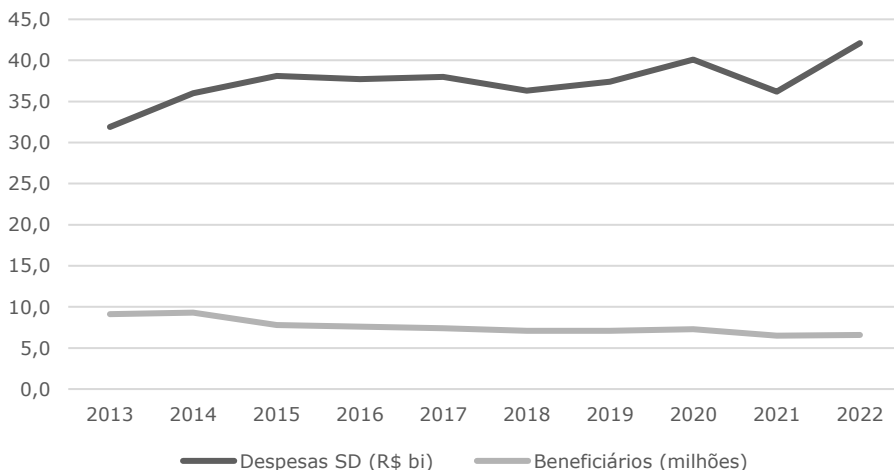
benefício, que restituía 100% do seu salário, pois o valor mínimo do benefício é de um salário-mínimo. Portanto, o instrumento é visto como sendo generoso em excesso, desestimulando a permanência no emprego, o que levaria ao gasto crescente com pagamento do benefício.

Apesar da crítica da generosidade do programa, verifica-se pela Figura 6, que a trajetória do número de beneficiários do seguro-desemprego é de queda. Em 2013 foram cerca de 9,1 milhões de trabalhadores beneficiados, enquanto em 2022 esse número reduziu-se a 6,6 milhões de trabalhadores, inclusos nesses números o total de modalidades, ainda que o seguro para o trabalhador formal<sup>13</sup> represente a maior proporção. O gasto com o pagamento do seguro praticamente se manteve estável ao longo do período 2015 e 2022, com elevação em 2020, diante da crise do Covid-19 e 2022 com a ligeira melhora da condição econômica pós pandemia. O que não aparece na discussão e nos números é o fato de que o seguro-desemprego, pelo seu desenho é pró-cíclico, ou seja, tende a se elevar em momentos de melhora do mercado de trabalho com a queda do desemprego e redução nos momentos de piora do mercado de trabalho. E isso, em grande medida decorre da elevada rotatividade do trabalho, dada grande facilidade de demissão sem justa causa do trabalhador. Destaque-se que apesar da queda do número de beneficiários do seguro-desemprego, ele cobre cerca de metade dos empregados no mercado de trabalho formal.

---

13 Em 2013 o beneficiário do emprego formal foi de 8,3 milhões e em 2022, 5,6 milhões.

**Figura 6** – Evolução do número de beneficiários e da despesa do Seguro-Desemprego. Brasil: 2013-2022.



**Fonte:** SIAFI e CGGB/SGB/SETRAB/MTE *apud Relatório de Gestão do FAT, 2022*, p. 20. Elaboração nossa, 2024.

Outro aspecto importante a ser destacado com relação ao gasto com seguro-desemprego, é que este é financiado pelo FAT, que também financia o pagamento do Abono Salarial. Muitas vezes aponta-se que o elevado gasto pode comprometer a viabilidade do fundo, uma vez que em alguns momentos a receita advinda do recolhimento do PIS-PASEP – que será alterada com a reforma tributária recente – é superada pelas despesas com pagamento de benefícios, argumento utilizado para se restringir o acesso ao benefício. Contudo, não se apresenta o fato de que desde meados dos anos 1990, com a criação do Fundo Social de Emergência que se transformou na atual Desvinculação das Receitas da União (DRU), parte da receita que seria destinada ao FAT é desviada para o caixa do tesouro para garantir o superávit primário e manter o compromisso com uma gestão fiscal saudável que

tranquilize os mercados.

Excluída a parcela da receita que vai para o tesouro e feito o repasse (40%) para o BNDES, o pagamento com seguro-desemprego consome a quase totalidade dos recursos do FAT e, com isso, os gastos destinados ao serviço de intermediação de emprego e qualificação profissional tiveram queda constante, representando menos de 1% do total das despesas correntes do FAT. Por serem de natureza discricionária esses serviços são frequentemente alvos de contingenciamentos.

A contenção de recursos para as políticas complementares ao seguro-desemprego, como as atividades desempenhadas pelo Sine e as ações de qualificação profissional, ao impossibilitarem o aprimoramento dos serviços prestados tem impacto sobre o próprio desempenho do mercado de trabalho. A melhoria das ações e integração da intermediação de mão de obra, qualificação e o seguro-desemprego, poderia reduzir o tempo de desemprego médio, o que se refletiria sobre o próprio gasto com pagamento de benefícios.

Além disso, a retirada de recursos do FAT por meio da DRU, não só cria restrições às políticas de mercado de trabalho financiadas pelo fundo, como também reduz os recursos do FAT que são alocados no BNDES para financiamento de projetos do setor produtivo, reduzindo o alcance desse instrumento de desenvolvimento do país. Assim, visão fiscalista de que o gasto realizado com a proteção contra o desemprego desconsidera os impactos benéficos que o mesmo traz para a condição de trabalho e de vida para o trabalhador e sua família, bem como para o conjunto da sociedade, por meio dos recursos injetados na economia.

## **Considerações finais**

A trajetória da economia brasileira foi marcada nas últimas duas décadas por dois momentos bem distintos. O bom desempenho ao longo da primeira década, especialmente a partir de 2005 e as dificuldades enfrentadas a partir da segunda década, especialmente após 2015. No mercado de

trabalho o bom resultado do crescimento econômico associado com a ampliação de políticas públicas de proteção social e da política de valorização do salário-mínimo, refletiu-se na ampliação do emprego formal, redução da informalidade, fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores e suas entidades representativas e elevação da renda do trabalho. Verificou-se uma melhoria generalizada no conjunto da sociedade, com redução das desigualdades sociais, ainda que essas persistissem.

A reversão dessa trajetória a partir de 2015 estancou os avanços registrados e a crise que se abateu sobre o país, enfraqueceu o poder dos trabalhadores e, com a ascensão de governos conservadores após o impeachment da presidenta Dilma Roussef, verificou um ataque aos direitos conquistados desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Em relação às políticas de proteção contra o desemprego, objeto deste texto, as mudanças implementadas enfraqueceram a capacidade protetiva das políticas existentes, as quais ainda demandavam aprimoramentos para responder às mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, especialmente com a difusão das tecnologias de informação e comunicação.

A visão fiscalista que preponderou ao longo do período analisado, buscou restringir o gasto. Mesmo o seguro-desemprego, principal instrumento de proteção a renda para aqueles que perdem o emprego, garantia dada pela Constituição, sofreu com mudanças que dificultaram o acesso ao benefício. Junto a isso, em momento de queda do PIB e das receitas públicas, o FAT (principal fonte de financiamento das políticas de mercado de trabalho), além de ter menor receita, continuou a ter parte desviada para o Tesouro por meio da DRU, reduzindo os recursos para outras políticas auxiliares ao seguro-desemprego, como a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional.

A ausência de recursos para a operacionalização adequada e a atualização dos serviços prestados não só torna precário o serviço oferecido como inibe a capacidade de complementaridade dessas políticas para a estruturação do mercado de trabalho. Destaque-se que mesmo no mercado formal a efetividade acaba sendo prejudicada na ausência dos investimentos necessários. Além disso, em um mercado marcado pela informalidade, a

ausência de políticas públicas que busquem ampliar a proteção à população do segmento informal reduz, ou ao menos retardam os avanços necessários para uma transformação radical do modelo econômico que contribua para a melhoria das condições de trabalho e de vida do conjunto da sociedade brasileira.

Neste sentido, é necessário repensar a política econômica, retirando seu viés fiscalista. E começar a construção de um modelo de desenvolvimento que possibilite a inclusão produtiva e social dos segmentos marginalizados no mercado de trabalho – isto é, os trabalhadores em situação de precariedade laboral, seja pela ausência de atividade regular, seja pela baixa remuneração da atividade desenvolvida, seja pela alta vulnerabilidade diante do desemprego. Para tanto, é preciso adotar uma política econômica (em especial, as políticas fiscal e monetária) pró-crescimento, integrada com a política industrial, as políticas sociais e a política ambiental. Não é tarefa simples, mas é necessária e urgente.

## Referências

---

AMADEO, E.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BARBOSA FILHO, F.; FERREIRA, M.; ARAÚJO, P. L. O Novo Sine: mudanças do modelo brasileiro de intermediação de mão de obra. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, IPEA, Brasília, n. 68, abr. 2020.

BARROS, C. M. Modernização e desemprego. In: MARTINS, Gandra (Org.). *Desafios do século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1997.

BASTOS, P. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista Economia Contemporânea*, IE/UFRJ,



n. esp., 2017.

BORGES, M. Sistema Nacional de Emprego: uma agenda de revitalização e novos cenários com a tecnologia da informação in: MORETTO, Amilton; *et al.* (Orgs.). *As Transformações do Trabalho e o Sistema Público de Emprego como Instrumento de Inclusão Social*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Relatório Temático de Economia do Trabalho*. Anexo 1. Brasília: Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET), 2021.

CARNEIRO, R. Navegando a Contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff. *Texto para discussão*, IE/Unicamp, Campinas (SP), n. 289, 2017.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do Boom ao Caos Econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. Pronatec: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso À Educação Profissional. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 1919, 2014.

KREIN, D.; MARACCI, D.; SANTOS, A. (Orgs.) *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018.

LAURENTINO, T. S.; ALLOUFA, J. M. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): um estudo de caso no município de Picuí-PB. *Ensaio: Avaliação, políticas públicas, Educação*, Rio de Janeiro, v.27, n.105, p. 796-816, out.-dez. 2019.

MORETTO, A. O Sine no Século XXI - Informação, Tecnologia e Políticas Públicas de Trabalho. In: *As transformações no mundo do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Ceará, 2018.

OLIVEIRA, T.; AMORIM, R. Política econômica, neoliberalismo e mercado de trabalho no Brasil (2015-2021). *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, v. 4, e022009, 2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16620>.

OREIRO, J.; PAULA, L. F. de. A economia brasileira no governo Temer e

Bolsonaro: uma avaliação preliminar. [S. n. t.], 2019.

PASTORE, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

PRONI, M. W. Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil. *Texto para Discussão*, IE/Unicamp, Campinas (SP), n. 454, set. 2023.

PRONI, M. W.; OLIVEIRA, T. Estratégia de crescimento econômico e mercado de trabalho. No Brasil. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, Cesit, Unicamp, 2019.

RODRIGUES ROCHA, G.; VERZOLA VAZ, D. Mudança tecnológica e polarização do emprego no Brasil. *Revista da ABET*, v. 22, n. 1, 2023.

ROSSETTO, M. *O Sistema Público de Emprego (Sine) e as fragilidades de um Grande Sistema*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SILVA, S. A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2503, 2019.

**Brenda Brito Neves\***

Universidade Estadual de Campinas  
Campinas, São Paulo, Brasil

**Marcelo Weishaupt Proni\*\***

Universidade Estadual de Campinas  
Campinas, São Paulo, Brasil



# Políticas para o mercado de trabalho na agenda de desenvolvimento do governo

## Flávio Dino

**Recebido em:** 29 fev. 2024

**Aprovado em:** 09 jan. 2025

**Publicado em:** 10 mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-7>

---

\* Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: [brenda.neves10@hotmail.com](mailto:brenda.neves10@hotmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/1334486719588311>  <https://orcid.org/0009-0003-5383-8712>

\*\* Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Livre-Docente em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Doutor em Educação Física, Mestre e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: [mwproni@unicamp.br](mailto:mwproni@unicamp.br)

 <http://lattes.cnpq.br/2968931622376183>  <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>

## Resumo

---

Este estudo examina a importância das políticas públicas para o mercado de trabalho na estratégia de desenvolvimento do governo Flávio Dino (2015-2022) e a dificuldade de efetivar tal estratégia em um contexto econômico e político desfavorável. Exploramos as complexidades e desafios associados à implementação dessas políticas em nível estadual, delineando sua inserção nos Planos de Governo e Planos Plurianuais. Embora as principais iniciativas não tenham alcançado os resultados esperados, contribuíram para reduzir os efeitos perversos da recessão econômica e, posteriormente, da pandemia. A economia no Maranhão continuou dependente da exportação de commodities e o mercado de trabalho continuou caracterizado por alto grau de precariedade e remunerações historicamente baixas. Para promover um desenvolvimento socialmente inclusivo, tendo o trabalho como um dos elementos centrais da agenda, é necessário haver sinergia entre as políticas do governo estadual e do governo federal, assim como uma abordagem integrada e articulada entre diferentes políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Mercado de Trabalho. Maranhão.

---

**Brenda Brito Neves\***

State University of Campinas  
Campinas, São Paulo, Brazil

**Marcelo Weishaupt Proni\*\***

State University of Campinas  
Campinas, São Paulo, Brazil



## **Public policies for the labor market in the development agenda of Flávio Dino's government**

**Received:** 29<sup>th</sup> Feb. 2024

**Approved:** 09<sup>th</sup> Jan. 2025

**Published:** 10<sup>th</sup> Mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-7>

---

\* PhD candidate in Economic Development from the State University of Campinas; MSc in Economic Development from the State University of Campinas; BSc in Economics from the Federal University of Maranhão. E-mail: [brenda.neves10@hotmail.com](mailto:brenda.neves10@hotmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/1334486719588311>

 <https://orcid.org/0009-0003-5383-8712>

\*\* Full Professor at the State University of Campinas, Institute of Economics. PhD in Physical Education, MSc and BSc in Economics from the State University of Campinas. E-mail: [mwproni@unicamp.br](mailto:mwproni@unicamp.br)

 <http://lattes.cnpq.br/2968931622376183>

 <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>

## Abstract

---

*This study examines the importance of public policies for the labor market in the Flávio Dino government's development strategy (2015-2022) and the difficulty of implementing this strategy in an unfavorable economic and political context. We explored the complexities and challenges associated with implementing these policies at state level, outlining their inclusion in Government Plans and Multi-Year Plans. Although the main initiatives did not achieve the expected results, they contributed to reducing the perverse effects of the economic recession and, later, the pandemic. Maranhão's economy remained dependent on commodity exports and the labor market continued to be characterized by a high degree of precariousness and historically low pay. In order to promote socially inclusive development, with work as one of the central elements of the agenda, there needs to be synergy between the policies of the state government and the federal government, as well as an integrated and articulated approach between different public policies.*

**Keywords:** Public Policies. Labor Market. Maranhão.

---

## Introdução

O governo Flávio Dino anunciou uma gestão pública comprometida com uma ampla agenda de desenvolvimento para o Maranhão, cuja prioridade era o enfrentamento dos problemas sociais e a promoção da modernização econômica como forma de superação do atraso e da inércia estrutural na qual o estado estava inserido.

A agenda de desenvolvimento proposta pelo governo Dino estava delineada nos Planos de Governo de seus dois mandatos (2015-2018 e 2019-2022). No primeiro (divulgado em 2014), a prioridade principal era a superação da pobreza a partir de esforços em duas frentes: as políticas sociais e o desenvolvimento produtivo. Em adição, propunha o resgate do trabalho como fundamento para o desenvolvimento econômico e social – por isso, a estruturação do mercado de trabalho também era prioridade. No segundo (divulgado em 2018), esses objetivos ambiciosos foram mantidos, tendo em vista o reconhecimento da urgência dos problemas sociais diagnosticados.

As políticas públicas para o mercado de trabalho no governo Dino procuraram beneficiar diferentes públicos de modos variados. É importante diferenciar aquelas destinadas diretamente a melhorar o mercado de trabalho ou a proteger os trabalhadores (por exemplo, estimulando a geração de oportunidades ocupacionais ou elevando a qualificação profissional) daquelas orientadas para atender outras demandas, mas que podem ter alguma influência indireta nas ocupações existentes.

O governo Dino demonstrava grande preocupação com o mercado de trabalho estadual. Na sua agenda os programas destinados para essa área estavam conectados às demais políticas públicas que pudessem estimular o crescimento econômico ou oferecer maior proteção social. Ou seja, as políticas para o mercado de trabalho não se restringiam à atuação do órgão responsável pela pasta, cujos programas possuem efeitos residuais.

Ao final do governo, porém, o Maranhão permanecia imerso em um

contexto de insegurança social, com cerca de 57% da população vivendo em situação de pobreza, 67% dos ocupados estavam em situação informal e 33,5% da força de trabalho estava desempregada ou subutilizada (IBGE, 2022). Esses problemas crônicos impactavam diretamente a saúde, a educação e a capacidade de consumo da população. Muitas famílias de baixa renda eram afligidas pela fome, pela falta de moradia digna e pelo acesso precário a serviços básicos. Embora as políticas públicas amenizassem a situação da maioria das pessoas, não eram capazes de universalizar os direitos sociais.

O objetivo deste artigo é colocar em discussão três questões principais: 1) O governo Dino priorizou as políticas para o mercado de trabalho na elaboração de sua agenda de desenvolvimento? 2) Por que as políticas adotadas nessa área não produziram resultados satisfatórios? 3) Os problemas estruturais do mercado de trabalho no Maranhão podem ser superados sem a transição para um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo?

Uma melhoria significativa do mercado de trabalho exigiria somar esforços em diversas áreas de atuação governamental, destacando sobretudo as políticas de cunho econômico e social. Mas é essencial considerar que a efetividade dessas políticas depende das condições macroeconômicas nacionais, dos arranjos institucionais vigentes, das convenções culturais prevaletentes na região ou localidade e da sinergia entre os programas do governo estadual e do governo federal (PRONI, 2023). Ao analisar as políticas públicas em âmbito estadual, é importante compreender o arranjo federativo nacional. Apesar da gestão descentralizada, muitos programas são coordenados pelo governo federal. Os espaços oferecidos ao governo estadual para implementar políticas públicas são limitados e utilizados estrategicamente pelos entes federativos como forma de colocar suas digitais nas políticas públicas, atendendo demandas locais específicas.

O artigo é composto por três partes, além da introdução e das considerações finais.

A primeira parte argumenta que os governos estaduais possuem um estreito espaço para executar políticas públicas que não estejam em sintonia



com a atuação do governo federal, dado o sistema federativo brasileiro. E que a atuação do governo Dino nessa área específica teve de respeitar limites claramente demarcados.

A segunda parte verifica se as políticas para o mercado de trabalho eram uma prioridade na agenda de desenvolvimento do governo Flávio Dino, nos dois mandatos. A análise é feita a partir de documentos oficiais como o Plano de Governo e o Plano Plurianual, buscando explicar como essas propostas se traduziram em programas e políticas públicas específicas para área do trabalho e confrontar tais compromissos com o orçamento destinado para a execução dos programas.

A terceira parte oferece uma visão panorâmica das trajetórias da economia e do mercado de trabalho maranhenses ao longo do período 2015-2022, procurando constatar o fortalecimento do modelo de crescimento econômico baseado na exportação de *commodities* e a persistência das características estruturais que condenam a maior parte dos trabalhadores a trabalhar em condições precárias ou vulneráveis.

## **1. Desenho e execução de políticas públicas para o mercado de trabalho nos estados brasileiros**

As políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho podem ser analisadas sob diversas perspectivas. A existência da multiplicidade de dimensões destaca a necessidade de executar tais políticas em sintonia com as abordagens adotadas em outras áreas temáticas. A conexão entre as políticas se revela crucial para assegurar uma implementação coesa e eficaz, capaz de resolver os desafios de forma abrangente e integrada.

Sob esse entendimento, a história recente pode ser caracterizada por dois momentos. O primeiro, em meados do século XX, no período após a segunda guerra mundial, o pleno emprego era um objetivo a ser alcançado através de políticas combinadas, capazes de criar uma interlocução entre o capital e o trabalho. O fundamento essencial para o sucesso das políticas era

a articulação e êxito das demais políticas públicas como as macroeconômicas, de proteção social e regulação. No entanto, a partir dos anos 1980, um novo momento para o sistema capitalista, determinada principalmente pelo fim da sociedade industrial, foi responsável por uma considerável mudança no entendimento estatal sobre as políticas públicas.

Nesse instante, o pleno emprego tornou-se um objetivo obsoleto, dando lugar às políticas neoliberais. A nova formatação do mundo do trabalho, caracterizada pela flexibilidade, precarização do trabalho e a supressão da atuação do Estado sobre os problemas sociais, conduziu as políticas de emprego para um campo de amenização das mazelas, e não mais de proposições contundentes para combate ao desemprego.

A nova referência à condução de políticas públicas acentua a importância do crescimento econômico e o controle do Estado a fim de evitar “distorções” entre os agentes econômicos. As políticas de trabalho, então, são promovidas como forma de atenuar problemas pontuais da deterioração do mundo do trabalho, não mais em conjunto a uma estratégia geral de crescimento e desenvolvimento.

No Brasil, a intensificação das políticas neoliberais ganhou maior destaque na década de 1990. Esse período contrasta com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que assegurou uma série de direitos sociais fundamentais aos cidadãos. A dualidade entre o discurso proferido e a prática implementada coloca o estado em um dilema, pois, apesar da garantia constitucional, observa-se um alinhamento crescente com o projeto neoliberal. A contradição entre o compromisso constitucional com direitos sociais e a adoção de políticas mais alinhadas ao neoliberalismo evidencia desafios significativos na atuação estatal. O embate entre a preservação de direitos conquistados e a busca por políticas econômicas mais liberalizantes requer um equilíbrio cuidadoso para evitar impactos adversos na coesão social e na proteção dos cidadãos mais vulneráveis. Esse cenário de tensão demanda uma reflexão profunda sobre o papel do Estado na promoção do bem-estar e na busca por um desenvolvimento sustentável e equitativo.

A criação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) delimitou a atuação estatal sobre o tema. Em um primeiro momento, as

políticas se baseiam em três pilares: (a) intermediação de mão de obra, (b) qualificação de mão de obra e (c) seguro-desemprego, em seguida, o Sistema se aperfeiçoa e inclui (d) apoio ao empreendedorismo e economia solidária e (e) microcrédito orientado.

Apesar disso, entende-se a existência de janelas de atuação do Estado, capazes de promover políticas fora do escopo estabelecido. A organização federativa no Brasil é classificada como descentralizada, o que confere autonomia aos estados e municípios sobre as suas políticas públicas. Entretanto, em geral, as políticas públicas são reguladas pela União, cabendo aos estados e municípios, a execução de acordo com as determinações legais. Apesar do engessamento do arranjo, possível identificar espaços onde as demais entidades federativas atuam com certo grau de autonomia. Falamos especialmente do planejamento, orçamento e das negociações políticas visando a concretização de interesses específicos.

O conjunto dessas determinações podem ser classificados como arranjos institucionais, que contêm uma série de regras e mecanismos que definem a função dos atores sociais e seus interesses na implementação de uma política pública. Esses arranjos configuram o Estado como uma instituição capaz de executar os objetivos tomados para si, delegando a sua importância, mas também seus limites. Gomide e Pires (2014, p. 19) afirmam que:

os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas.

No Brasil, as delimitações em torno destas funções fundam-se na configuração federativa nacional. Os diversos encadeamentos sobre o tema e o nível decisório em cada território no que tange a formulação e execução de políticas públicas depende de como a experiência nacional influencia na experiência local, no caso do Brasil, como se relacionam a União, estados e

municípios (Soares; Machado, 2018; Leite; Fonseca, 2011).

O federalismo brasileiro é considerado como descentralizado (Soares; Machado, 2018; Arretche, 2012; Leite; Fonseca, 2011), dado que os estados e municípios possuem autonomia decisória sobre suas políticas públicas. Entretanto, a agenda dos governos é influenciada e regulada pelas decisões federais, o que confere uma característica dependente de um poder central, representado pela União. A literatura mostra que não há como compreender essa dinâmica a partir de uma única direção. A nível de análise de políticas públicas, o federalismo brasileiro varia de acordo com a temática da política (Leite; Fonseca, 2011).

O atual cenário do federalismo brasileiro se iniciou em 1994, com a decisão federal de coordenar as políticas de saúde e educação (Franzese, 2010). Isso aconteceu devido à falta de definição de responsabilidades na Constituição de 1988 no que se refere à cooperação entre os níveis de governo e à ocorrência de um “municipalismo autárquico” (*Ibidem*, p.196) que não dialogava com as principais demandas do país.

De acordo com Leite e Fonseca (2011), o governo federal constitui arenas decisórias, nas quais certas temáticas se dão a partir da cooperação entre governo federal e estados, e em outras, a cooperação é entre o governo federal e municípios. Esses exemplos podem ser vistos principalmente quando tratamos de políticas no campo da saúde, educação e assistência social.

As responsabilidades, portanto, são compartilhadas, garantindo uma instância de cobrança pela população, deixando mais claro como se configura a governança sobre certa política pública, assim como são divididas as responsabilidades perante os governos. Outra vertente de atuação, é que uma vez a política pública com regras de aplicação em todo território, e com níveis institucionais que respeitam as disparidades regionais, o problema público acaba por ser compreendido por todos os entes federativos como um objetivo nacional, e assim afasta uma maior possibilidade de sobreposição ao poder central de uma política na mesma vertente (Abrucio; Franzese, 2007).

O Brasil, portanto, atua a partir de três linhas decisórias (Soares; Machado, 2018): (i) a descentralização política, onde o pacto democrático assegura que os estados e municípios façam parte de um governo central,

possuindo poder de barganha nas decisões de política nacional; (ii) a descentralização fiscal, já que estados e municípios possuem arrecadação própria através de impostos específicos; e a (iii) descentralização de competências, onde decorre a responsabilidade da execução das políticas públicas. De acordo com Arretche (2012, p. 151):

A descentralização fiscal e de competências não equivale a descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou provisão de políticas públicas. Atribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência.

No campo das políticas públicas, apesar dos estados e municípios serem os responsáveis pela execução, existem regras exigidas pelo governo federal, ou seja, decisões descentralizadas obedecendo a regras centralizadas. As regras tendem a ser homogêneas para todos os estados e municípios para assegurar que não haverá distinção de tratamento. Em relação ao gasto, a União propõe equilibrar arrecadação e transferência de recursos considerando aspectos regionais como forma de determinação do montante de gastos.

Uma parte expressiva das decisões de gasto dos governos locais no Brasil não é disciplinada pelo mercado ou pelos cidadãos (como preveem as teorias do federalismo fiscal), mas pela regulação federal. A despeito da descentralização das receitas fiscais, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam as finanças subnacionais (*Ibidem*, p. 160).

Com relação às políticas sociais, entende-se que essa função deva ser delimitada pelo governo central, a descentralização aos estados poderia criar insustentabilidade em termos de financiamento para aqueles que

disponibilizam esse tipo de política pois, tenderiam tributar mais os contribuintes e atrair mais pessoas vulneráveis, o que a longo prazo limitaria o poder de atuação. Nas palavras de Soares e Machado (2018, p. 94)

a capacidade de coordenação dos governos nacionais varia na medida em que variam os arranjos institucionais do sistema federativo, especialmente no que se refere à centralidade jurisdicional e à concentração de recursos fiscais no governo nacional. Por outro lado, diferentes áreas de políticas públicas estruturam padrões próprios de relações intergovernamentais – tanto verticais quanto horizontais – a partir das formas como distribuem papéis, responsabilidades e recursos entre entes governamentais de diferentes níveis.

Nesse sentido, no que diz respeito aos estados, a independência em promover políticas públicas é uma relação dual. As cooperações se dão de forma centro-local e o gasto público encontra-se fortemente regulado pelo poder central, tanto na imposição de gastos específicos, como também na forma de aplicar o recurso.

No gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal (Arretche, 2012, p. 175).

Em síntese, a agenda do governo estadual e municipal é influenciada pela regulação federal. Dado que essa relação é imbricada em diferentes níveis, algumas linhas de atuação são possíveis para os entes federativos de menor hierarquia.

Encontramos, portanto, a primeira linha de atuação, que compreende o planejamento da política pública e as dimensões do seu desenho, coordenação, execução e avaliação. Embora a maioria das políticas já atendam esses requisitos, a efetiva internalização da política no território está intrinsecamente ligada à governança estadual e as decisões estabelecidas

dentro dos arranjos institucionais locais. A primazia pelo planejamento confere ao ente federativo uma independência sobre a promoção do seu “modelo desenvolvimento”, assim como incrementos na área de gestão, buscando um melhor desempenho em torno dos resultados dessas políticas (Cardoso Jr., 2014).

No Brasil, o final da década de 1990 foi marcado por uma separação entre o planejamento e a gestão. A gestão adquire uma face gerencialista, influenciada pelo projeto neoliberal, destinando a atuação do estado a aspectos técnico-operacionais (Cardoso Jr., 2011). Por isso, entende-se como ideal a cessação do descolamento destas áreas, trazendo-as para o debate a fim de oferecer incrementos perante seu funcionamento e aos objetivos do ente federativo.

A segunda linha de atuação está relacionada à otimização orçamentária, que se configura a partir do planejamento aprovado para cada política pública específica. Nesse ambiente, os critérios de destinação do orçamento ficam por designação dos entes subnacionais, que encontram os espaços prioritários para empregar os recursos de acordo com as preferências. A discricionariedade sobre o gasto público foi diminuindo ao longo do tempo, principalmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou as despesas das entidades federativas, e condicionou a capacidade de gasto com a arrecadação de impostos específicos (Pinto, 2006). Atualmente, esse espaço é bastante valorizado, já que a gestão pública tomou como sinônimo de eficiência a realização de ações sem grandes custos (Januzzi, 2021), por isso, passa a atuar como uma forma de política fiscal, como se o orçamento em si fosse o principal determinante do sucesso da política pública (Pinto, 2006).

A terceira linha de atuação parte de uma dimensão estritamente política, onde os espaços são abertos ao momento em que os acordos são firmados. No caso brasileiro, esse papel depende da capacidade dos políticos e gestores em viabilizar a política de acordo com a articulação institucional que ela necessita (Cardoso Jr., 2014). Estas negociações se dão principalmente entre os poderes executivo e legislativo, conectando a capacidade política dos gestores à ação estatal.

As duas primeiras linhas contemplam as formas como o estado se organiza, como se posiciona perante suas demandas, a partir de ações coordenadas para produção de resultados. A terceira linha está ligada à capacidade política do poder executivo em dialogar, realizar negociações com os agentes sociais em torno dos seus objetivos (Gomide; Pires, 2014).

O debate aqui apontado decorre da incerteza sobre o espaço que o governo estadual tem para imprimir políticas públicas de forma independente. A janela no âmbito do desenho da política pública leva em consideração a forma em que será implementada, de acordo com interesses e prioridades locais. Nessa configuração, a abertura para executar tais políticas está no ambiente do desenho e não necessariamente no montante de gasto. O esforço em aperfeiçoá-lo abre um amplo espaço para o sucesso das políticas, trata-se portanto, de planejamento e gestão dentro das regras estabelecidas.

Ao longo do tempo, e principalmente com a consolidação do projeto neoliberal no Brasil, os gastos públicos perdem sua discricionariedade. A contenção do gasto público foi posta como um controle social em torno do estado, como garantia de restrição de possíveis subterfúgios em torno dos bens públicos. Entretanto, a independência sobre os gastos mostra-se como um instrumento de racionalidade administrativa (Pinto, 2006).

Essa configuração revela-se altamente prejudicial para as políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho. Para que a sociedade avance em direção a mudanças significativas, torna-se imprescindível um fluxo contínuo de execução orçamentária em torno dessas políticas públicas e a longo prazo (CEPAL, 2009). É importante destacar que as políticas voltadas para o mercado de trabalho são, muitas vezes, dispendiosas e seus resultados podem variar, uma vez que estão sujeitas a diversas variáveis interdependentes.

Este debate é fundamental para a compreensão da gestão e do planejamento estadual no Brasil. Os estados brasileiros apresentam diferentes níveis de participação cidadã, influenciados pelas políticas públicas em vigor e pelo contexto político atual. No entanto, cabe ao governante entender os imbricados aspectos políticos e legislativos do país e agir de acordo com sua capacidade política, traduzindo suas intenções em ações



concretas.

É importante destacar que o planejamento, o orçamento e a capacidade política são elementos interdependentes que atuam em conjunto para uma compreensão abrangente das políticas públicas. Eles se complementam, contribuindo para uma visão mais completa e eficaz na formulação e implementação de políticas que atendam às necessidades da sociedade.

## **2. Políticas para o mercado de trabalho na estratégia de desenvolvimento do governo Dino**

O desenho das políticas públicas no governo Flávio Dino teve início no Plano de Governo de 2014. Esse documento estabeleceu uma simbiose entre o governante e o seu discurso, manifestando os compromissos estabelecidos no documento.

O Plano de Governo de 2014 tem como título “Propostas para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social” e destaca a priorização das políticas sociais como forma de superação da pobreza, conjuntamente ao incentivo à produção local como um mecanismo de desenvolvimento. As principais estratégias de intervenção incorrem em ações para dinamização produtiva local e na difusão de políticas sociais (Dino, 2014).

O documento, então, sintetizou suas ações em 65 propostas, entre as quais abordaram diversos temas. As principais áreas contempladas foram a saúde e a educação, com 13 e 10 propostas respectivamente.

Em relação ao mercado de trabalho, apenas duas propostas estavam relacionadas. A 56, que tinha como orientação a formação educacional da juventude para o empreendedorismo, e a proposta 57, que se apoiava na economia solidária como um dinamizador da atividade econômica (*Idem*).

Já o segundo Plano de Governo, em 2018, apresenta algumas inovações metodológicas como a evolução das estratégias estabelecidas, novas denominações para os programas e projetos e uma base teórica mais elaborada para justificar as políticas públicas (Dino, 2018). O documento

reforça a ideia de seguimento de um novo modelo de desenvolvimento, a partir do combate da desigualdade. Assim como no Plano de 2014, as áreas que mais receberam propostas foram a educação com 13 e a saúde com 10.

Em relação ao mercado de trabalho, das 65 propostas, sete se direcionam diretamente a essa temática, avançando consideravelmente em relação ao Plano de Governo anterior. No **Quadro 1**, conseguimos identificar que os temas relacionados se repetem, como por exemplo a juventude, a economia solidária e o empreendedorismo. Dessa vez, é possível identificar os programas por nomes característicos, e verificar um maior detalhamento da proposta.

**Quadro 1** – Propostas do Plano de Governo 2018 que atendem ao mercado de trabalho

Número da Proposta	Descrição
34	Expandir os programas de estágios nas várias áreas do governo e empresas com o objetivo de consolidar a formação profissional, possibilitando o ingresso de jovens no mercado de trabalho.
35	Priorizar políticas públicas para a juventude que possibilitem a geração de oportunidades de emprego, trabalho e renda, inclusive as relacionadas ao empreendedorismo com apoio financeiro para abertura de negócios. O Programa Cidadão do Mundo será mantido e ampliado. Vamos promover políticas culturais que compreendam a formação de produtores e a criação de espaços para a produção cultural de todos os segmentos juvenis, priorizando as suas manifestações culturais e artísticas.
48	Diminuir impostos para empresas enquadradas no Simples, com a alteração da Lei Estadual nº 10.267/2015, criando uma faixa de isenção do diferencial de alíquota sobre aquisições interestaduais e reduzindo o percentual para menores faixas. A isenção do diferencial de alíquota também se aplicará às aquisições interestaduais realizadas por Microempreendedores Individuais (MEI), até o limite igual ao do faturamento vigente para esta categoria.
49	Expandir o Programa Mais Empregos para estimular a inserção no mercado formal de trabalho, por meio de incentivos fiscais às empresas cadastradas, atendendo ao critério de paridade de acesso entre homens e mulheres.
50	Expandir o Programa Mutirão Rua Digna nas cidades do Maranhão, inclusive criando um programa específico povoados. Com isso, ruas serão pavimentadas com bloquetes ou pedras e haverá a geração de trabalho e renda nas comunidades.

Número da Proposta	Descrição
51	Apoiar a execução dos projetos de Economia Solidária com assessoramento e incubação de empreendimentos, fortalecendo o empreendedorismo coletivo, o associativismo e o cooperativismo para estimular as cadeias produtivas.
52	Contratar, via Governo, cooperativas de trabalho, pequenas empresas e empresas juniores para prestarem assessoria gratuita a polos de comércio e serviços, melhorando os negócios e gerando movimentação econômica.

**Fonte:** Dino, 2018. Elaboração nossa, 2024.

Os Planos promovem a construção da primeira ideia que compete ao governo recém-eleito. A partir deles, é possível que a população tenha um instrumento de acompanhamento das prioridades estabelecidas.

Na primeira eleição, o Plano é mais enfático ao colocar o mercado de trabalho como uma ferramenta importante para realização das principais metas. Entretanto, ao visualizarmos a quantidade de propostas destinadas a essa temática, vimos que apenas duas ações foram pensadas especificamente para essa área. Já o segundo Plano aborda excessivamente os efeitos referente ao primeiro mandato e a continuidade de um “modelo de desenvolvimento”, propondo mais medidas de intervenção.

Nesse escopo, o mercado de trabalho em alguns momentos é tratado diretamente, com o direcionamento de medidas declaradamente para geração de emprego, em outros, ele aparece como uma consequência de um projeto geral de desenvolvimento, que se desenvolve através de medidas garantidoras de renda à população. Um aspecto frequentemente mencionado como indicativo da necessidade de intervenção econômica é a situação da população rural no Maranhão, onde os problemas estão concentrados ao longo do tempo, sendo necessário o enfrentamento por meio de políticas públicas, principalmente no campo da agricultura familiar, que lide com a precariedade enfrentada por essas comunidades.

Dado esse panorama, o Plano de Governo tende a se consolidar no Plano Plurianual. Trata-se do principal instrumento de planejamento

brasileiro, capaz de gerenciar metas e orçamentos. É também uma ferramenta de gestão pública de médio prazo, que serve como orientação para o governo em direção a seus objetivos, tornando-se eficaz na concretização dessas metas e estabelecendo um ambiente propício para o acompanhamento social (Carneiro, 2015).

A avaliação sobre as políticas públicas compreende um campo que compete habilidades para além da avaliação de resultados materiais e orçamentários. A fundamentação sobre esse contexto e a consideração sobre outras variáveis, abre a possibilidade para um campo de análise mais robusta, que reúne em um mesmo ambiente o aspecto gerencial da “coisa pública” e assim como a agregação dos elementos políticos (Cardoso Jr., 2014; Motta, 2013; Oliveira, 2006). Dessa forma, a eficiência do serviço público relaciona-se principalmente ao atendimento às demandas públicas da sociedade, e não necessariamente ao cumprimento de metas estabelecidas (Jannuzzi, 2023). Por isso, defendemos que a avaliação de um fenômeno social deve estar alinhada à geração de bem-estar (*Idem*), assim como a representatividade da sociedade perante essas “escolhas” (Gomide; Pires, 2014).

Assim, consideramos novos elementos e procedimentos para a observação das políticas. Um programa não deve ser legitimado apenas pela sua eficiência econômica, mas também pelo discernimento do decisório político, embasado em evidências, sobre a relevância do investimento em uma determinada área. Além disso, as políticas representam um compromisso civilizatório, classificando uma demanda pública como legítima e abrindo espaço para ações próprias de um governo recentemente eleito. Cabe ao decisório político fazer escolhas quanto à direção a ser tomada (Jannuzzi, 2023). Desse modo, ao seguir os princípios do avaliador, é possível alcançar conclusões distintas, rompendo com a rigidez na avaliação e nos resultados, considerando fatores que são intrinsecamente sociais e mutáveis.

O orçamento, portanto, compreende o escopo de decisão sobre priorizar ou não uma política pública, refletindo um conjunto de pressões políticas que conjugam a vontade dos diversos representantes e que afastam substancialmente de qualquer visão generalista sobre a administração pública (Kerbauyi, 2004).

O governo Flávio Dino, então, foi responsável pela elaboração do Plano Plurianual de 2016- 2019 e de 2020-2023. Em relação aos programas do PPA destinados para o mercado de trabalho, verificamos onde estão localizadas essas políticas públicas, e de fato se são prioridades, como postas nos Plano de Governo.

Sendo assim, no PPA 2016-2019 e no PPA 2020-2023, em ambos, treze programas foram destinados para o mercado de trabalho. No primeiro PPA, isso correspondia a 19% dos programas totais, já no segundo PPA, esse quantitativo cai para 15%. Todos eram do tipo finalístico, que reflete a política pública que oferece bens e serviços à sociedade, realizados pela administração estadual por meio de ações governamentais.

No PPA 2016-2016 eles estavam dispostos em oito secretarias, são elas: Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária, Secretaria de Estado da Agricultura Familiar, Secretaria de Estado da Cultura, Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura, Secretaria de Estado de Indústria e Comércio, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária e Secretaria de Estado do Turismo. Já no PPA 2020-2023, eles estavam em sete secretarias: Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca; Secretaria de Estado da Cultura; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social; Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Energia; Secretaria de Estado do Turismo; Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária e Secretaria de Estado da Agricultura Familiar.

Em geral, os programas continuam grandes temas de atuação, que eram a agricultura, a cultura, o turismo e o empreendedorismo.

Em relação ao orçamento, em ambos os PPAs, apenas 1% do orçamento geral do estado foi destinado a esses programas. Já acerca da execução orçamentárias desses programas, no PPA 2016- 2019 os programas que cumpriram seu planejamento inicial ou excederam foram aqueles que buscavam o desenvolvimento das cadeias produtivas do setor primário, geralmente ligado à agricultura familiar; os programas de registro mercantil como mecanismo de incentivo ao empreendedorismo; e os programas relacionados à difusão da cultura e de incentivo turismo.

No PPA 2020-2023<sup>1</sup>,<sup>1</sup> levando em consideração que no segundo

mandato houve a pandemia do Covid-19. Dos treze programas, até 2021, seis não obtiveram execução. Os que se destacaram, seguem a mesma trajetória do PPA anterior. São programas de incentivo a cadeias produtivas rurais, regularização de atividades mercantis, empreendedorismo e difusão da cultura e incentivo ao turismo.

Em geral, não houve protagonismo da Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária, secretaria da pasta, já que no PPA 2016-2019 apenas um programa foi executado conforme planejado, enquanto outros dois programas, que se destacaram como propostas importantes do Plano de Governo, como as políticas de qualificação profissional e de economia solidária, não obtiveram nem metade do orçamento realizado. No PPA 2020-2023, dois programas não tiveram execução orçamentária em 2021, enquanto o programa para a economia solidária executou bem menos da metade do orçamento inicialmente destinado até 2021.

Essa trajetória pode ser explicada através de duas perspectivas. A primeira diz respeito às reais prioridades do governo, ou seja, as políticas que foram executadas como planejadas ou que tiveram excesso em execução mostram-se como prioritárias para o governo e relacionam-se aos temas nos quais o governo quis dar destaque.

A segunda perspectiva inclui os diversos contratemplos que o governo Flávio Dino passou em seus dois governos. No primeiro, a crise econômica e política pela qual o Brasil passava foi crucial para o refrescamento da execução de políticas públicas. Além do não alinhamento com o governo federal, essa quadra da história brasileira caracterizou-se como um momento de altíssimos cortes dos investimentos federais e uma intervenção reduzida do Estado nas políticas públicas. Adicionalmente, o país vivenciava o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, injustamente deposta após um ano do início de seu segundo mandato. Com a reeleição do Dino, a crise

---

1 A análise da execução orçamentária do PPA 2020-2023 é realizada até o ano de 2021 devido à falta de dados disponíveis.

política segue seu curso devido aos constantes ataques à democracia brasileira e a independência dos entes subnacionais. Agravando ainda mais a situação, presenciamos a maior pandemia dos últimos 100 anos, com a morte de pelo menos 700 mil pessoas no Brasil, e 11 mil pessoas no Maranhão.

No contexto das questões relacionadas ao mercado de trabalho, a compreensão da condução do governo diante das adversidades revela muito sobre a ênfase atribuída a essa temática. A alocação de recursos no orçamento reflete as escolhas estratégicas e os compromissos do governo, sendo um indicativo tangível das áreas consideradas prioritárias. Além disso, a resposta governamental a eventos de crise, especialmente no que tange às preocupações do mercado de trabalho, oferece insights valiosos sobre a resiliência e a adaptabilidade das políticas implementadas. A análise conjunta da estrutura de planejamento, do orçamento e das respostas a crises contribui para uma compreensão abrangente da abordagem governamental em relação às questões fundamentais, como as relacionadas ao mercado de trabalho.

### **3. Visão panorâmica da economia e mercado de trabalho no Maranhão**

A economia maranhense passou por sucessivas modificações ao longo dos últimos anos. A principal delas trata-se da intensificação do modelo agroexportador de *commodities*, permitido pela expansão da fronteira agrícola que acontece pelo menos desde 1970.

Em 2020, o Valor Adicionado (VA) da agropecuária contribuiu com aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, enquanto no Brasil esse percentual era de 6% e no Nordeste, de 8%. Esse dado é respaldado pelo crescimento das lavouras de soja, que em 2022 representaram 69% das lavouras temporárias do estado, aumentando cerca de 10% ao longo de uma década. Além disso, a segunda maior cultura em valor de produção é o milho, que também é um produto de exportação,

embora não na mesma proporção que a soja. Em 2022, o milho representou 20% das lavouras temporárias do Maranhão, significando que juntas, essas duas culturas compreenderam aproximadamente 90% das lavouras temporárias do estado nesse ano.

Quanto aos demais setores do PIB, destaca-se o Valor Adicionado dos Serviços e da Administração Pública, evidenciando uma dependência que se reflete ao examinarmos a ocupação por grupo de atividades.

No Brasil, em 2012, as três atividades que mais tiveram pessoas ocupadas foram as de Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas, com 16,8 milhões de pessoas; a de Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, com 14,2 milhões de pessoas; e a de Indústria geral com 13,2 milhões de pessoas. Essas categorias se repetem em 2022, variando, respectivamente, em 12,6%, 19,9% e -4,9%. Entre as categorias com mais ocupações, a da Indústria Geral foi a única que apresentou um decréscimo no número de pessoas ocupadas. Nas ocupações em geral, a que mais perdeu trabalhadores foi a categoria Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, caindo cerca de -15,1%, passando de aproximadamente 10 milhões de pessoas ocupadas em 2012, para 8,6 milhões em 2022. Nessa mesma lógica, o setor que mais cresceu foi o de Alojamento e alimentação, que aumentou 39,5%, ocupando 5,3 milhões de pessoas em 2022.

Já no Nordeste, o cenário muda principalmente na concentração de pessoas ocupadas entre o setor primário e o setor secundário da economia. Em 2012, o Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas foi a atividade que mais ocupou pessoas, gerando 4,2 milhões postos de trabalho, subindo para 4,6 milhões de ocupados em 2022, se mantendo como atividade mais empregadora neste ano. A segunda categoria com mais ocupações no Nordeste, em 2012, foi a Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura com 4 milhões de ocupados em 2012, caindo para 2,8 milhões em 2022, variando -28,7%, indo para a terceira atividade mais empregadora neste ano. A terceira categoria que mais empregou no Nordeste em 2012 foi a de Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, ocupando 3,5 milhões de



peças, aumentando 18,1% em 2022, indo a 4,1 milhões. A variação negativa mais significativa foi a da Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura de -28,7%, acompanhando a brasileira, como já mencionado anteriormente. Essa categoria foi a que mais variou negativamente, entretanto, em dimensões percentuais, o Nordeste encontra-se consideravelmente distante do Brasil. Ao longo do período, a configuração das ocupações muda bastante, principalmente a relacionada ao setor primário, já que apresenta uma tendência de sucessivas quedas na quantidade de pessoas ocupadas, tanto pela ótica nacional, quanto pela regional.

No Maranhão, o cenário se repete, na maioria dos pontos, em relação ao Nordeste, mas tem efeitos - negativos e positivos - mais intensos, numa comparação regional e nacional. Diferentemente do Nordeste, em 2012, a categoria com mais ocupados é a Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, com 724 mil pessoas. A segunda é Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas com 471 mil pessoas. E a terceira é a Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, com 393 mil pessoas. Já em 2022, a categoria que mais empregou pessoas foi a de Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas com 611 mil pessoas, seguido da Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais com 519 mil pessoas e Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, com 336 mil pessoas. As ocupações ligadas ao setor primário perdem o protagonismo e dão lugar às atividades de comércio. Nesse período, a variação mais intensa se dá justamente na categoria ligada à agricultura, com uma diminuição das ocupações em -53,6% nos últimos 10 anos. Esse movimento se apoiou na trajetória nacional e regional, entretanto com maior intensidade no Maranhão. Essa movimentação pode ser percebida também em outras categorias como a Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, que no Brasil e no Nordeste desempenham um percurso ascendente em torno dos 20%, e no Maranhão tem um crescimento de 32,9% no período. Outra atividade que variou intensamente foi a de Alojamento e alimentação, crescendo 39,5% no

Brasil, 44,8% no Nordeste e 69,2% no Maranhão.

No que diz respeito ao rendimento mensal domiciliar per capita, o Maranhão não apresenta diminuição de renda no período de 2012 a 2022, em contraste com o Brasil e o Nordeste. Entretanto, mantém um rendimento consideravelmente inferior, com apenas R\$ 833,00, aproximadamente a metade do rendimento médio brasileiro de R\$ 1.586,00 em 2022.

As características do mercado de trabalho, acompanham a mesma dinâmica. Os indicadores se destacam por resultados precários ao longo do tempo, com elementos marcantes estruturalmente que caracterizam o mercado de trabalho maranhense como um seguimento de uma economia subdesenvolvida.

Durante o período de 2014 a 2022, o mercado de trabalho no Maranhão não registrou melhorias estruturais significativas que pudessem ser atribuídas à implementação de políticas públicas específicas pelo estado. Embora não se possa estabelecer uma relação direta de causalidade entre as políticas públicas estaduais e os resultados observados, é possível extrair conclusões relevantes sobre as escolhas feitas nesse âmbito.

Estima-se que em 2014, a População Econômica Ativa (PEA) do Maranhão era de 2,83 milhões de pessoas. Em 2020, por conta da pandemia, essa população diminuiu para 2,5 milhões de pessoas. E em 2022, volta ao patamar de 2014 (estimada em 2,82 milhões de pessoas). De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), em 2022, a taxa de participação na força de trabalho no Brasil foi de 62,4%. Esse indicador vinha aumentando entre 2014 e 2019 (62,3% para 63,6%), mas houve uma forte queda em 2020 (59,3%), em decorrência do início da pandemia e das medidas de restrição.

Já no Nordeste e no Maranhão, a taxa de participação se apresenta em uma menor dimensão que em relação ao Brasil. O Nordeste encerrou o ano de 2022 com 54,8% de participação na força de trabalho, enquanto o Maranhão marcou 50,8%. A mesma baixa na força de trabalho ocorre em 2020, entretanto com maior intensidade no Brasil e no Nordeste. Enquanto o Brasil caiu -4,3 pontos percentuais, o Nordeste varia negativamente em -4,7 pontos percentuais e o Maranhão em -3,1 pontos percentuais.

O Nordeste e o Maranhão apresentam uma trajetória de queda na participação na força de trabalho pelo menos desde 2016, acentuado pela pandemia, não conseguindo recuperar o mesmo patamar de participação de 2014. O mesmo não ocorre no Brasil, que tem uma trajetória estável, e que, após a pandemia, apresenta um percentual muito próximo ao de 2014.

O percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas na força de trabalho pode ser destacado em dois momentos, o primeiro, no período 2015-2016, com o endurecimento da crise recessiva, apresentando uma movimentação de crescimento da desocupação e permanência da tendência até 2019. O segundo, a crise causada pela pandemia, composta por ondas de maior nível de infecção, entre o segundo e terceiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2021 e 2022, e por isso maior comprometimento dos postos de trabalho.

O Brasil, em 2014, apresentava uma taxa de desocupação de 6,9%, acompanhado de 8,8% do Nordeste e 6,9% do Maranhão. A primeira variação brusca aconteceu logo em seguida, entre 2015 e 2016, quando o Brasil chega a 11,7% de desocupados, enquanto o Nordeste vai a 13,8% e o Maranhão a 12,1% em 2016. Em 2019, as três regiões apresentaram uma queda, mas ainda mantendo o percentual no nível das dezenas. A partir de então, em 2020, o Brasil chega a 13,8%, o Nordeste a 17,1% e o Maranhão a 16,2% de desocupados. A queda já se inicia em 2021, encerrando 2022, com 9,3% de desocupação no Brasil, 12,6% do Nordeste e 10,4% do Maranhão. É importante ressaltar que, para as três divisões regionais, 2022 apresenta uma situação bem melhor do que havia em 2019, antes da crise recente, mas com desemprego ainda superior ao de 2014.

A taxa de desocupação é um indicador que responde imediatamente as volatilidades macroeconômicas, indicando que uma recuperação do mercado de trabalho demanda tempo e ações planejadas. Variações bruscas apontam a existência de ocupações em regimes de contratação informal, postos de trabalho sazonais e que não oferecem segurança ao trabalhador. Além disso, é necessário lembrar, que entre 2020 e 2021 foram pagas dezesseis parcelas do auxílio emergencial,<sup>2</sup> podendo ter retirado mais pessoas que o normal da força de trabalho, e assim amenizando os resultados já alarmantes sobre a

desocupação.

Seguindo pelo mesmo caminho, essas tendências podem ser observadas também pela taxa de subutilização. Ela aponta o percentual de trabalhadores que gostariam de estar trabalhando mais horas, incluindo também aqueles que estão desocupados.

A subutilização do trabalhador aumentou a partir de 2015, no Brasil, no Nordeste e no Maranhão. Assim como na desocupação, ela se mantém até 2019, tendo seu ápice em 2020, quando o Brasil chega a 28,2%, o Nordeste a 41,3% e o Maranhão a 45,4%. A partir de 2021, há um movimento de queda da subutilização, mas, novamente, ao final da série, em 2022, os territórios não voltaram, ao menos, ao patamar de 2014. O Brasil, então, encerra 2022 com 20,8% de trabalhadores subocupados, enquanto o Nordeste vai a 32,5% e o Maranhão a 33,5%.

Neste indicador, o Nordeste e o Maranhão estão muito próximos, enquanto o Brasil se distancia consideravelmente, com uma diferença de mais de 10 pontos percentuais.

A partir do entendimento da estrutura da ocupação é possível verificar, novamente, a discrepância a partir dos recortes regionais, mas principalmente em relação ao Maranhão e suas diferenças em relação ao Brasil e algumas em relação ao Nordeste. Em 2014, o Brasil e o Nordeste possuíam a maioria dos seus trabalhadores empregados no setor privado, correspondendo a 52,15% e 44,06%, respectivamente. No Maranhão, entretanto, esse quantitativo é dos trabalhadores por Conta própria, concentrando 40,04%. Em 2018, esse quantitativo diminuiu e os trabalhadores maranhenses encontram-se em maior quantidade percentual, no setor privado, correspondendo a 37,26% das pessoas ocupadas. Assim como no Brasil e Nordeste, as ocupações concentram-se no setor privado e por conta própria. Já em 2022, o cenário se manteve, com destaque para

---

2 Nove parcelas pagas entre abril e dezembro de 2020 e sete parcelas pagas entre maio e novembro de 2021.

aumento no setor público, que correspondia a 14,17% das ocupações em 2014, para 17,10% em 2022 (**Tabela 2**).

**Tabela 1** – Pessoas ocupadas (%) por posição na ocupação no trabalho principal, no Brasil, Nordeste e Maranhão, em 2014, 2018 e 2022

	2014			2018			2022		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
<b>Empregado no setor privado</b>	52,15	44,06	32,34	49,27	43,24	37,26	49,85	44,27	40,30
<b>Trabalhador doméstico</b>	06,30	06,45	05,93	06,56	06,75	06,37	05,91	06,09	05,94
<b>Empregado no setor público</b>	12,13	13,40	14,17	12,24	14,54	16,77	12,09	14,67	17,10
<b>Empregador</b>	04,02	02,84	01,63	04,71	03,84	03,00	04,32	03,42	03,24
<b>Conta própria</b>	22,63	29,01	40,04	24,91	28,50	32,99	26,05	29,01	30,98
<b>Trabalhador familiar auxiliar</b>	02,77	04,24	05,88	02,31	03,14	03,66	01,79	02,54	02,40
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fonte:** IBGE-PNADC, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Neste ambiente, o setor privado foi o que apresentou o maior número de trabalhadores com carteira assinada. No Brasil, em 2014, 78,08% das pessoas no setor privado possuíam carteira assinada, ao longo do tempo esse quantitativo foi diminuindo, chegando ao patamar de 73,55% em 2022. No Nordeste e no Maranhão, as ocupações com carteira assinada representam um menor quantitativo que o brasileiro. Em 2014, o Nordeste possuía 63,27% dos trabalhadores do setor privado formalizados, esse quantitativo caiu cerca de -5,94 pontos percentuais, estacionando em 57,33% em 2022. Já o Maranhão apresenta uma sequência de quedas. Em 2014, os trabalhadores

do setor privado com carteira assinada representavam 59,81% dos trabalhadores do setor privado, em 2018, os trabalhadores com carteira ainda representavam mais da metade dos trabalhadores do setor privado, tendência que se modifica em 2022, quando os trabalhadores do setor privado com carteira representavam 47,60% (**Tabela 2**).

Os trabalhadores domésticos, em todos os recortes territoriais predominam os sem carteira assinada, entretanto, enquanto no Brasil esses trabalhadores, ao longo dos anos analisados, representam uma faixa de 70%, no Nordeste e no Maranhão, esses trabalhadores correspondem a cerca de 80%. No Maranhão, a situação é mais acentuada, correspondendo a 90,73% dos trabalhadores domésticos sem carteira, em 2022 (**Tabela 2**).

Já no setor público, a maioria dos trabalhadores são militares ou estão em regime estatutário. É interessante perceber que ao longo do período, esse trabalhador vai representando cada vez menos o trabalho no setor público, notadamente pela falta de concursos públicos e seletivos. Com isso, aumenta o quantitativo de trabalhadores sem carteira assinada no setor público, chegando a 23,45% no Brasil, 34,05% no Nordeste e 41,33% no Maranhão (**Tabela 2**).

Compreendendo a conjuntura do trabalho, a taxa de informalidade inicia uma categoria cada vez mais predominante. Já que se configuram cada vez mais como a característica da força de trabalho brasileira. Os trabalhadores informais são aqueles sem carteira assinada, por conta própria e trabalhadores familiares auxiliares.

O Brasil encerra o ano de 2022 com 48,27% de trabalhadores informais, enquanto o Nordeste 60,56% e o Maranhão 66,98%. A série temporal não apresenta variações bruscas, mas indica uma alta informalidade nas regiões Nordeste e no Maranhão, se comparado ao Brasil. A taxa de informalidade, novamente, indica a existência de trabalhos voláteis e sem segurança jurídica adequada, ou seja, os empregos perdidos pelos choques, são empregos em regime informais. A falta de variações bruscas, tanto no quadro recessivo, quanto na pandemia, indica que a característica brasileira no mercado de trabalho é a informalidade. Isso fica evidente ao fazer os recortes, como a região nordestina e a maranhense, locais com concentração

de bolsões de pobreza e a falta de uma estrutura política e econômica que possa modificar essa realidade.

**Tabela 2** – Pessoas ocupadas (%) no setor privado, trabalho doméstico e setor público, por regime de contratação, no Brasil, Nordeste e Maranhão, em 2014, 2018 e 2022

	2014			2018			2022		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
<b>Setor privado</b>									
Com carteira de trabalho assinada	78,08	63,27	59,81	74,80	59,29	50,97	73,55	57,33	47,60
Sem carteira de trabalho assinada	21,92	36,73	40,19	25,20	40,72	49,03	26,45	42,67	52,45
<b>Trabalhador doméstico</b>									
Com carteira de trabalho assinada	31,76	18,86	12,88	29,23	17,91	11,67	25,24	15,89	09,61
Sem carteira de trabalho assinada	68,25	81,08	87,12	70,76	82,09	88,15	74,76	84,11	90,73
<b>Setor público</b>									
Com carteira de trabalho assinada	11,76	9,97	05,72	10,87	08,01	06,15	11,07	08,23	07,08
Sem carteira de trabalho assinada	19,90	28,87	37,64	21,38	29,47	38,12	23,45	34,05	41,33
Militares e funcionários públicos estatutários	68,34	61,15	56,57	67,75	62,52	55,72	65,48	57,72	51,64

**Fonte:** IBGE-PNADC. Elaboração nossa, 2024.

Já em relação a remuneração média do trabalho, em 2014, a remuneração média do brasileiro era de R\$ 2.939,00, enquanto no Nordeste era de R\$ 2.013,00 e R\$ 1.506,00 no Maranhão. Neste ano, os trabalhadores mais bem remunerados eram aqueles que se classificavam como

Empregadores, com remuneração de R\$ 7.925,00 no Brasil, R\$ 6.203,00 no Nordeste e R\$ 5.358,00 no Maranhão. Em ambos os territórios, o segundo trabalho de maior remuneração é no setor público na categoria militar e funcionário estatutário, com remuneração de R\$ 5.254,00 no Brasil, R\$ 4.362,00 no Nordeste e R\$ 2.869,00 no Maranhão. Já o trabalho no setor privado, aquele que ocupa a maior parcela da população brasileira (**Tabela 3**), remunerou em 2014, R\$ 2.624,00 no Brasil, R\$ 1.825 no Nordeste e R\$ 1.647,00 no Maranhão.

Em 2018, há um aumento real na remuneração, sendo esse maior quantitativo no Maranhão, com incremento de R\$ 256,00. As mesmas categorias se repetem em protagonismo se comparadas a 2014.

Já em 2022, o cenário é totalmente diferente, há uma perda de remuneração em quase todas as categorias analisadas, principalmente no Brasil e no Nordeste, a única exceção é para o trabalhador do setor privado sem carteira de trabalho assinada, que no Brasil, cresce 6% em remuneração. A variação mais brusca encontrada é dos empregadores, onde estes perdem cerca de 18% em remuneração no Brasil, fechando o ano de 2022 com R\$ 6.715,00 e -25% no Nordeste, com R\$ 4.964,00. As menores variações negativas estão no setor público, onde em ambos os territórios, não ultrapassam os 10%. Já no setor privado, enquanto o Brasil perdia -7% em remuneração, o Nordeste caía -17%. No Nordeste, essa queda se deu principalmente nos trabalhadores com carteira assinada, onde caiu -16%, fechando 2022 com R\$ 1.917,00 de remuneração nesta categoria.

O Maranhão, na comparação entre 2014 e 2022, não segue a mesma tendência na maioria das categorias. Neste período, o Maranhão passou por um acréscimo de renda de 9%, em 2022, a remuneração média do trabalho era de R\$ 1.662,00. As categorias que tiveram acréscimo de renda foram as de trabalhador doméstico com carteira assinada, emprego no setor público, principalmente militares e funcionário estatutário, e trabalhadores por conta própria. Já as principais variações negativas se deram no empregador, com -16% e nos trabalhadores do setor privado, com -12%.



**Tabela 3** – Remuneração média real do trabalho, em reais, por posição na ocupação e categoria do emprego, no Brasil, Nordeste e Maranhão, em 2014, 2018 e 2022

	2014			2018			2022		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
<b>Total</b>	2.939	2.013	1.506	2.980	2.058	1.764	2.726	1.818	1.662
<b>Empregado no setor privado</b>	2.624	1.825	1.647	2.657	1.763	1.628	2.460	1.567	1.468
Com carteira de trabalho assinada	2.873	2.215	1.998	2.935	2.175	2.084	2.678	1.917	1.881
Sem carteira de trabalho assinada	1.740	1.153	1.121	1.829	1.160	1.151	1.849	1.095	1.092
<b>Trabalhador doméstico</b>	1.192	810	708	1.222	813	733	1.088	727	648
Com carteira de trabalho assinada	1.604	1.379	1.243	1.715	1.447	1.371	1.531	1.314	1.285
Sem carteira de trabalho assinada	1.000	678	627	1.016	674	648	937	616	581
<b>Empregado no setor público</b>	4.562	3.594	2.362	4.904	3.973	2.983	4.281	3.335	2.723
Com carteira de trabalho assinada	4.206	3.423	2.448	5.186	4.701	2.953	4.139	3.174	2.268
Sem carteira de trabalho assinada	2.390	2.026	1.584	2.505	2.072	1.925	2.355	1.916	1.645
Militares e funcionários públicos estatutários	5.254	4.362	2.869	5.608	4.770	3.713	4.992	4.196	3.641
<b>Empregador</b>	7.925	6.203	5.358	7.560	5.581	5.526	6.715	4.964	4.612
<b>Conta própria</b>	2.390	1.397	1.024	2.271	1.350	1.157	2.225	1.292	1.213

**Fonte:** IBGE-PNADC, 2024. Elaboração nossa, 2024.

**Nota:** Valores deflacionados pelo IPCA.

As conclusões reforçam os demais dados analisados. Os empregos no Maranhão são predominantemente de baixa qualidade, caracterizados por condições voláteis, remuneração baixa e falta de formalização. Apesar de resistir a algumas tendências de declínio mais intenso, o estado ainda apresenta indicadores que não alcançam os níveis observados no Brasil ou no Nordeste.

Os indicadores apresentados neste capítulo apontam que o mercado de trabalho no Maranhão acompanha os ciclos de ascensão e queda do mercado de trabalho brasileiro e nordestino. Assim como na economia, os efeitos são intensificados, fazendo que as reações negativas estejam em um nível pior que o nacional e o regional, enquanto os resultados positivos não se distanciam das médias.

Assim acontece com a taxa de participação e a taxa composta de subutilização, que apresentam resultados consideravelmente piores que as regiões comparadas. Já a taxa de desocupação se sobressai exibindo um resultado que fica localizado entre o Brasil e o Nordeste.

Dada a aparência geral do mercado de trabalho no Maranhão, e como ele se configurou ao longo do período analisado, os dados indicam que entre os ocupados, a maioria destes trabalhadores se concentram no setor privado e no trabalhador por conta própria. Ambas as categorias permanecem relevantes entre 2014 e 2022, correspondendo a cerca de 70% dos ocupados em 2022.

Aos trabalhadores do setor privado, menos da metade possuía carteira assinada em 2022. Esse quantitativo veio diminuindo ao longo do tempo, tanto no Brasil, no Nordeste e principalmente no Maranhão. Dado que o setor privado tende a não empregar com carteira assinada, a taxa de informalidade maranhense também pontuou como uma das piores do Brasil, fechando o ano de 2022 com aproximadamente 67% de trabalhadores informais, sem grandes variações pelo menos desde 2014. Não atribuímos que a informalidade é resultado apenas do setor privado, mas reforçamos que ocupações importantes e abundantes, como o trabalho doméstico, também sofrem com uma falta histórica de formalização que atinge uma parcela significativa dos trabalhadores, principalmente aqueles do setor de serviços e

de comércio.

Assim como as características das ocupações, a remuneração entra em declínio. O setor privado tem a remuneração média real diminuída cerca de -12% no período 2014-2022. As categorias que resistem a essa tendência são a dos empregados no setor público e os conta própria.

## Considerações finais

Embora o governo Flávio Dino tenha se empenhado em aplicar a agenda proposta, muitas políticas foram executadas de maneira restrita. Deve-se frisar que, no primeiro mandato, o governo enfrentou uma recessão, e no segundo, a pandemia do Covid-19 – ou seja, teve de lidar com um mercado de trabalho ainda mais precarizado. Além disso, durante aquele período, o governo federal praticamente abandonou os projetos de desenvolvimento regional destinados ao Maranhão e restringiu os gastos com políticas sociais. Várias circunstâncias, portanto, dificultaram a promoção de mudanças significativas e impediram a transição para um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo. Ademais, não se pode subestimar o tamanho dos desafios que o governo Dino pretendeu enfrentar (problemas econômicos e sociais imensos, acumulados ao longo de décadas). Para alcançar resultados minimamente satisfatórios, o governo Dino teria de contar com condições políticas favoráveis, recursos econômicos suficientes e pessoal capacitado para realizar as políticas previstas em sua ambiciosa agenda de desenvolvimento. Ainda assim, é preciso reconhecer que o Maranhão foi um dos estados do Nordeste que menos sofreu durante a crise causada pela pandemia, por causa das medidas sanitárias adotadas pelo governo estadual. E a baixa efetividade social das políticas para o mercado de trabalho não teve maiores consequências porque grande parcela da força de trabalho maranhense foi beneficiada pelo Auxílio Emergencial.

Apesar de reconhecermos que as políticas para o mercado de trabalho implementadas durante o governo Dino não tenham alcançado os resultados

esperados inicialmente, é importante notar que, no contexto do mercado de trabalho no Maranhão, influenciado por condições históricas e pela persistente reprodução de um modelo subdesenvolvido, mudanças significativas exigem a implementação de políticas mais ousadas. Essas políticas devem estar alinhadas com as estratégias estaduais e nacionais, além de serem implementadas em um cenário macroeconômico favorável.

## Referências

---

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Ed.; Fiocruz, 2012.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública No Brasil: Elementos para Resignificar o Debate e Capacitar o Estado. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 1584, 2011.

CARNEIRO, R. *Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2015.

CEPAL. *O novo cenário laboral latino-americano: Regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2009.

DINO, F. *Propostas para um Maranhão com desenvolvimento e justiça social*. Plano de Governo do candidato Flávio Dino para campanha de governador do estado do Maranhão. São Luís: PC do B, 2014.

DINO, F. *Para o Maranhão seguir em frente. Plano de Governo do candidato Flávio Dino para campanha de governador do estado do Maranhão*. São Luís: PC do B, 2018.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos*

*sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

JANNUZZI, P. M. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos Saúde Coletiva*, v. 29, n. esp., p. 103-114, 2021.

NNUZZI, P. M. Valores públicos e a avaliação de políticas. *Nexo Jornal*, 28 dez. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vida/2021/Valores-p%C3%BAblicos-e-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: jan. 2024.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. *Estudos de Sociologia*, Araraquara (SP), v. 16, p. 151-166, 2004.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *O&S*, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, 2011.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Pensata*, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-287, 2006.

PRONI, M. W. Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil. *Texto para Discussão*, IE/Unicamp, n. 454, set. 2023.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

**Camila Lins Rodrigues\***

Universidade Estadual de Montes Claros  
Montes Claros, Minas Gerais, Brasil

**Juliana Bacelar Araujo\*\***

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Campinas, São Paulo, Brasil



# Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde no Brasil no período de 2004 a 2021

**Recebido em:** 29 fev. 2024



**Aprovado em:** 09 jan. 2025

**Publicado em:** 10 mar. 2025



**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-7>

---

\* Professora Adjunta da Universidade Estadual de Montes Claros, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, departamento de Economia. Doutora e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: milalins82@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/7503979233868552>  <http://orcid.org/0000-0002-0427-8857>

\*\* Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Economia. Doutora e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: juliana.bacelar@ufrn.br

 <http://lattes.cnpq.br/4053362060332959>  <http://orcid.org/0000-0002-0523-4231>

## Resumo

---

Este artigo busca analisar as relações de trabalho de profissionais assalariados do serviço de saúde no Brasil. O estudo aborda o período 2004-2021, caracterizado por ciclos de expansão e crise da economia, e pelos desafios estruturais e conjunturais do SUS. Foi descrita a evolução dos vínculos formais e a participação e alguns traços da inserção destes profissionais no mercado de trabalho formal (natureza jurídica, tipos de vínculos e remuneração média). Observou-se a manutenção do alto nível de empregabilidade e da tradição do assalariamento com rendimentos médios elevados, apesar das heterogeneidades entre as profissões. No entanto, a tendência de flexibilização e precarização presente na força de trabalho em saúde desde a década de 1990 também foi verificada para o período analisado, inclusive no contexto da pandemia da Covid-19, refletindo os desafios da organização da oferta dos serviços de saúde e do desenho das políticas de emprego para o setor.

**Palavras-chave:** Setor da Saúde. Relações de Trabalho. Precarização do Trabalho. Emprego Formal.

---

Emprego formal e condições de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde...

**Camila Lins Rodrigues\***

State University of Montes Claros  
Montes Claros, Minas Gerais, Brazil

**Juliana Bacelar Araujo \*\***

Federal University of Rio Grande do Norte  
Natal, Rio Grande do Norte, Brazil



## **Formal employment and labor relations of health service professionals in Brazil from 2004 to 2021**

**Received:** 29<sup>th</sup> Feb. 2024


**Approved:** 09<sup>th</sup> Jan. 2025


**Published:** 10<sup>th</sup> Mar. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-7>

---

\* Professor at the State University of Montes Claros, Center for Applied Social Sciences, Department of Economics. PhD and MSc in Economic Development from the State University of Campinas; BSc in Economics from the Federal University of Minas Gerais. E-mail: milalins82@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/7503979233868552>

 <http://orcid.org/0000-0002-0427-8857>

\*\* Professor at the Federal University of Rio Grande do Norte, Center for Applied Social Sciences, Department of Economics. PhD and MSc in Economic Development from the State University of Campinas; BSc in Economics from the Federal University of Pernambuco. E-mail: juliana.bacelar@ufrn.br

 <http://lattes.cnpq.br/4053362060332959>

 <http://orcid.org/0000-0002-0523-4231>



## Abstract

---

*This article aims to analyze the employment relationships of salaried healthcare professionals in Brazil. The study covers the period 2004-2021, characterized by cycles of economic expansion and crisis, and by the structural and cyclical challenges of the SUS. The evolution of formal employment relationships and the participation and some features of the insertion of these professionals in the formal labor market (legal nature, types of relationships, and average remuneration) were described. The maintenance of the high level of employability and the tradition of wage employment with high average incomes were observed, despite the heterogeneity between professions. However, the trend towards flexibilization and precariousness present in the healthcare workforce since the 1990s was also observed for the period analyzed, including in the context of the Covid-19 pandemic, reflecting the challenges of organizing the provision of healthcare services and designing employment policies for the sector.*

**Keywords:** Health Sector. Labor Relations. Job Insecurity. Formal Employment.

---

Emprego normal e precário de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde...

## Introdução

O setor saúde pode ser compreendido como parte do universo das atividades de prestação de serviços, o que coloca este segmento e seus trabalhadores como elementos dos serviços de consumo coletivo ou pessoais, compondo o setor terciário da economia (Nogueira, 1983; 1986). O recorte da força de trabalho em saúde com enfoque no setor de serviços remete ao contexto da construção dos Estados de Bem-Estar Social e dos sistemas de saúde, e à necessidade de conformação de um mercado de trabalho para compor a oferta de serviços de saúde. Na medida em que o segmento de serviços se consolida como principal atividade econômica dos países desenvolvidos e como ferramenta para garantia de bem-estar, os serviços de saúde e seus trabalhadores se inserem nessa dinâmica, preservando a reprodução do capital. A partir desta perspectiva, muitos estudos sobre força de trabalho em saúde concentraram suas análises nas profissões tradicionais envolvidas na oferta de serviços de saúde.

As análises contemporâneas sobre o comportamento da força de trabalho em saúde têm demonstrado que mudanças da estrutura produtiva e do mercado de trabalho, de um lado, e a implementação de reformas gerenciais dos Estados, de outro, têm impactado a forma como os trabalhadores da saúde exercem suas atividades e a dinâmica de suas relações de trabalho. Em geral, os indicadores apontam evidências de piora das condições de trabalho e de empregabilidade destes profissionais, que estão cada vez mais suscetíveis às imposições da lógica de acumulação do sistema capitalista,<sup>1</sup> o que acarreta novos e importantes desafios para as

---

1 Recentemente, muitos teóricos têm se dedicado a compreender as consequências das reformas dos sistemas de saúde e do avanço científico e tecnológico, particularmente do surgimento da indústria 4.0, sobre o comportamento da força de trabalho em saúde e a dinâmica dos serviços de saúde.

políticas de emprego para o setor.

No Brasil, estudos sobre a dinâmica da força de trabalho em saúde têm sido desenvolvidos desde a década de 1980 (MÉDICI, 1986a, 1986b; MEHRY *et al.*, 1989; Nogueira, 1983, 1986). A partir dos anos 1990, houve ampla produção de pesquisas sobre a dinâmica da força de trabalho em saúde no contexto do surgimento, da evolução e das contradições do SUS, de um lado, e da desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro, de outro. Os estudos apresentaram evidências a respeito do avanço da empregabilidade dos trabalhadores da saúde no setor público, principalmente a nível municipal, mas sem prejuízo ao setor privado, o que atribuiu ao setor saúde grande relevância para a dinâmica econômica de geração de emprego e renda no país. Demonstrou-se também a tendência ao assalariamento e ao multiemprego dos trabalhadores da saúde, a crescente característica multidisciplinar do processo de trabalho (formação de equipes multiprofissionais), a concentração espacial da oferta de serviços de saúde e dos respectivos trabalhadores e, principalmente, a consolidação de relações de trabalho baseadas em regras flexíveis, em um cenário de implementação de importantes reformas gerenciais pelo Estado e de total ausência de elaboração de políticas públicas voltadas para este segmento do mercado de trabalho. Muitos autores defendem, inclusive, a existência de um processo de precarização das condições de trabalho deste grupo nos anos de 1990 (Baltar; Proni, 1996; Dedecca, 2008; Maciel Filho, Pierantoni, 2004; Machado, 2006, 2009; Varella; Pierantoni, 2008).

Na primeira década do século XXI também se produziu uma literatura razoável sobre o comportamento da força de trabalho em saúde no Brasil, que sinalizou a manutenção de tendências importantes verificadas na década de 1990, como o avanço da flexibilização, particularmente na profissão médica, e a importância do setor público na empregabilidade dos profissionais de saúde. Por outro lado, a implementação de políticas voltadas para a estruturação do mercado de trabalho do setor saúde, combinada ao bom desempenho da economia e do mercado de trabalho do país em geral, especialmente entre 2004 e 2014, reforçaram ainda mais a capacidade do setor saúde de absorver mão-de-obra e abriram espaço para a expansão dos

programas de cuidados primários e para a consolidação das respectivas profissões presentes neste segmento de atenção à saúde (Baltar *et al.*, 2006; 2010; Carvalho *et al.*, 2013; Machado *et al.* 2011; Vieira Machado *et al.*, 2017).

No entanto, ainda há poucos estudos sobre o que ocorreu com a dinâmica desta força de trabalho nos últimos dez anos. Trata-se de um período importante, por dois motivos. Em primeiro lugar, pela inflexão das políticas econômicas e sociais vigentes até 2015, que trouxe impactos significativos sobre o desenho das políticas de saúde e de mercado de trabalho. Em segundo lugar, pelo fenômeno da pandemia do novo coronavírus que assolou o mundo a partir de 2020, o qual expôs as fragilidades das relações de trabalhos dos profissionais dos serviços de saúde no país.

Desta forma, este artigo busca analisar aspectos centrais das relações de trabalho dos principais profissionais assalariados que, tradicionalmente, atuam no segmento de serviços de saúde no país. Primeiro, faz-se uma delimitação do universo dos profissionais dos serviços de saúde, e descreve-se a evolução de seus vínculos formais entre 2004 e 2021. E, dada a tendência de assalariamento, identifica-se, também, a participação e alguns traços da inserção destes profissionais no mercado de trabalho formal: natureza jurídica, tipos de vínculos estabelecidos e remuneração média. O objetivo central é descrever como as relações de trabalho destes profissionais evoluíram nas últimas duas décadas: no contexto de expansão econômica e reestruturação do mercado de trabalho, que perdurou entre 2004 e 2014; no cenário de crise econômica e social profunda que veio a seguir, com início de lenta recuperação a partir de 2017; e no período do auge da pandemia, nos anos de 2020 e 2021.

O artigo está estruturado da seguinte forma. No item a seguir é realizada uma breve discussão sobre a consolidação da força de trabalho em saúde nos países capitalistas ao longo do século XX, e os impactos das reformas gerenciais do final do século sobre sua dinâmica. No tópico seguinte, adentra-se à discussão sobre a dinâmica da força de trabalho em saúde no Brasil, no contexto da estruturação do SUS e das transformações do mercado de trabalho e de suas respectivas políticas públicas. Neste item também é

dada uma atenção especial à discussão teórica sobre os impactos da pandemia nas condições de trabalho dos profissionais da saúde. Em seguida é apresentada a metodologia relacionada ao recorte e construção da base de dados referente aos trabalhadores do setor saúde que atuam no segmento formal do mercado de trabalho brasileiro. Logo após, os principais resultados encontrados são apresentados no formato de indicadores, sendo realizada uma discussão sobre a dinâmica da força de trabalho em saúde no país com base nos dados levantados. Ao final, as principais conclusões do trabalho são descritas.

## **1. Dinâmica do trabalho no setor saúde na realidade contemporânea**

O cenário econômico internacional que passou a vigorar a partir dos anos 1970, caracterizado pela combinação de crises, transformações da base tecnológica e internacionalização do capital e, portanto, por um elevado nível de instabilidade, abriu espaço para o questionamento dos padrões de regulação e para a promoção do discurso de racionalização produtiva por parte das empresas. As atividades econômicas passaram a ser guiadas pela tríade flexibilidade-competitividade-qualidade e a desregulamentação dos mercados de bens, serviços e principalmente do trabalho apresentava-se como o caminho para a redução de custos, promoção da eficiência e adaptação do sistema produtivo ao processo de globalização em curso (Dedecca, 1997; Martins, Molinaro, 2013).

Para Souza (2010), as transformações operadas no processo produtivo e nas relações de trabalho no período recente são consequência da necessidade de manutenção da valorização do capital. Sob a nova lógica de acumulação, a produtividade e o lucro são maximizados a partir da intensificação da exploração da força de trabalho e da promoção da desregulamentação das relações trabalhistas.

A desestruturação das relações trabalhistas, por sua vez, manifesta-se

no novo formato de organização do trabalho baseado em um padrão flexível e orientado para atender as demandas e as exigências do mercado. Esse trabalho flexível caracteriza-se por mudanças nos contratos de trabalho, nas jornadas e nas remunerações e pelo avanço da terceirização, com a contratação pelas grandes indústrias de micro e pequenas empresas (Antunes, 2011).

O novo padrão de trabalho flexível traz à tona outra questão importante, que diz respeito à tendência de precarização do trabalho na contemporaneidade. Para Rodgers (1989), a noção de trabalho precário envolve a combinação de vários elementos como instabilidade, ausência de proteção, insegurança e vulnerabilidade social e/ou econômica.

Particularmente em relação às atividades do setor de serviços, estas expandiram-se significativamente ao longo do século XX, contribuindo de maneira decisiva para a geração de riqueza e de postos de trabalho. E, apesar de apresentarem especificidades em relação ao formato de organização do trabalho e de acumulação de capital, também foram influenciadas pelas práticas tayloristas e fordistas e pelo processo de reestruturação produtiva (Pires, 1996).

Antunes (2011) destaca a tendência de achatamento de rendimentos, piora das condições de trabalho, queda do nível de sindicalização, elevado nível de rotatividade, e a consolidação de um perfil heterogêneo de trabalhadores no setor de serviços. Há uma diferenciação crescente entre trabalhadores menos qualificados e remunerados, e profissionais mais intelectualizados e com melhores salários no setor de serviços (Bolaño; Silva, 2005).

Assim como ocorre no setor de serviços em geral, há indícios de impactos do processo de reestruturação produtiva e da consolidação do novo padrão flexível de produção sobre o trabalho no setor saúde, em particular. O cenário de busca por ganhos de produtividade e redução de custos em prol da valorização do capital é evidenciado por Souza (2010), que descreve como a lógica de mercado contaminou o setor de serviços públicos e, especialmente, o setor saúde. O novo padrão de regulação estatal trouxe importantes inovações para o setor saúde, com a consolidação de novas

práticas de gestão nos hospitais e nas instituições de saúde em geral, e de novas modalidades de prestação de serviços (públicos e privados). Destacam-se também transformações importantes nos processos de negociação coletiva, fonte predominante de determinação de remunerações na área da saúde.

Esse cenário é agravado pelo questionamento dos gastos com a manutenção dos sistemas de atenção à saúde,<sup>2</sup> e pelo avanço de uma agenda pós-*Welfare State* (Almeida, 2009), a qual teve muita influência na formulação de políticas de saúde pelo menos até 2020.<sup>3</sup> Essa agenda é materializada através da implementação de reformas gerenciais importantes nos sistemas de saúde de diversos países, tanto desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. Segundo Barbosa (2010), essas reformas faziam parte de um projeto maior, que envolvia a redefinição das fronteiras de atuação do Estado e uma reorganização das relações entre o público e o privado. A combinação das reformas neoliberais do setor saúde com os ajustes macroeconômicos estavam alinhados com três objetivos principais: aumentar o espaço de atuação do mercado; garantir a eficiência e promover a flexibilidade.

Como consequência do avanço da flexibilização e dos novos arranjos de gestão e regulação propostos, no setor de saúde em geral houve precarização das condições de trabalho, redução do poder dos trabalhadores e do nível de profissionalização, e destruição das instituições laborais relacionadas à gestão do processo de trabalho (Brito *et al.*; 20[??]).

O trabalho em saúde passou a enfrentar “não só uma desregulamentação das relações e condições de trabalho, mas uma desestruturação da atividade em saúde que envolve o trabalhador de saúde e os usuários do serviço” (Souza, 2010, p. 342).

- 
- 2 Boa parte da explicação para os gastos crescentes com os serviços de saúde está na incorporação de novas tecnologias médicas. No último quarto do século XX, verifica-se o avanço da microeletrônica e neste século, temos as tecnologias da informação e comunicação e a Inteligência Artificial (IA).
  - 3 O ano de 2020 representa uma inflexão importante sobre a discussão relacionada a políticas e sistemas de saúde, já que a pandemia da Covid-19 trouxe novos desafios para a pauta.

Barbosa (2010) destaca os aspectos negativos sobre a autonomia dos trabalhadores da saúde, particularmente dos médicos, as novas exigências às quais esses profissionais estão submetidos (maior resolutividade, qualidade e produtividade dos serviços) e o novo perfil de relações que passa a ser estabelecido entre trabalhadores e empregadores (inclusive o Estado).

O processo de desvalorização do trabalho em saúde

se expressa através de problemas como: a desestruturação no planejamento dos serviços, a descontinuidade dos programas assistenciais, a intensificação da jornada de trabalho pela adoção dos múltiplos vínculos, as baixas remunerações, a alta rotatividade, a inadequação de pessoal e as precárias condições de trabalho que comprometem uma intervenção qualificada e põem em risco a vida dos usuários (Souza, 2010, p. 342).

Nesse contexto, os trabalhadores da saúde passaram a ser apenas parte de um processo produtivo, e os serviços de saúde apenas uma ferramenta ou mercadoria para elevar a produtividade, descolados, portanto, das necessidades sociais e epidemiológicas vigentes (Souza, 2010).

É importante acrescentar a essa discussão que o discurso neoliberal, a globalização e as reformas gerenciais implementadas pelos Estados nos últimos anos, em um cenário de urbanização e metropolização crescente das economias capitalistas, impactaram também as configurações espaciais das políticas de saúde e de mercado de trabalho. Com o enfraquecimento das escalas nacionais de decisão e com o fortalecimento das localidades e das esferas supranacionais, essas políticas caminharam na direção da descentralização e da regionalização, com variações significativas entre os países.

Se, por um lado, esse fenômeno abre espaço para a implementação de políticas de saúde com soluções locais específicas capazes de combater desigualdades, por outro, não se pode deixar de observar que estas políticas estão, em muitos países e contextos, "bastante alinhadas com o aspecto



ideológico do neoliberalismo e da reforma do Estado de cunho gerencial (ênfase nas ações custo-efetivas; estímulo às parcerias público-privadas; reforço das atividades regulatórias etc.)” (Viana; Iozzi, 2019, p. 4). Além disso, a reconfiguração das disputas entre os setores público e privado nas localidades tende a apresentar soluções de governança que favorecem este último.

Uma consequência importante desse fenômeno para os trabalhadores da saúde é a tendência de constituição de múltiplos vínculos em diferentes localidades geográficas ao mesmo tempo. Alguns autores denominaram esse fenômeno de “circularidade médica”. Essas movimentações da força de trabalho em saúde no espaço são influenciadas por diversos fatores, que vão desde escolhas individuais (melhores rendimentos, qualidade de vida etc.) a aspectos mais gerais relacionados às mudanças do mercado de trabalho na era da globalização, das economias de escala e das aglomerações territoriais. Neste último caso, as instituições locais, sejam públicas ou privadas, possuem um papel fundamental na atração ou repulsão da força de trabalho em saúde (Seixas *et al.*, 2019).

## **2. Impactos da estruturação do SUS e das transformações do mundo do trabalho na dinâmica da força de trabalho em saúde no Brasil**

### **2.1 Trabalho em saúde em um cenário de contradições: Reforma Sanitária x Estado Liberal**

O período correspondente ao final da década de 1980 e ao início da de 1990 foi um cenário de importantes acontecimentos para o mercado de trabalho em saúde, fruto de alterações da dinâmica econômica e do mercado de trabalho em geral e, principalmente, dos novos rumos da política de saúde do país. As crises política, econômica e social retiraram do Estado a

capacidade de continuar liderando e financiando o processo de industrialização, fechando, portanto, o ciclo desenvolvimentista que tivera início na década de 1930. O baixo ritmo de crescimento da economia, combinado ao encolhimento do mercado de trabalho formal, impactaram de forma significativa a receita previdenciária e, conseqüentemente, a capacidade da previdência de manter a expansão e o financiamento da oferta de serviços de saúde. Enquanto isso, sob a influência do movimento sanitário, multiplicavam-se as experiências de ações de saúde públicas e descentralizadas (Machado, 2006; Maciel Filho, Pierantoni, 2004; Noronha *et al.*, 2009).

Com a implementação da Constituição de 1988, a saúde foi considerada direito de todos e dever do Estado (enquanto parte essencial das políticas socioeconômicas do governo). A importância do setor foi traduzida na sua composição como parte da Seguridade Social, esta última acrescida pela previdência e pela assistência social. A Lei complementar n.º 8.080, de 1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, estabeleceu de forma concreta as bases legais de organização do novo sistema nacional de saúde brasileiro. Doravante conhecido como Sistema Único de Saúde (SUS), este novo arranjo estava fundamentado nos princípios de universalidade, equidade e integralidade (Escorel, 2009; Noronha *et al.*, 2009)

A Nova Constituição, absorvendo as demandas do movimento sanitário, em seu capítulo II, seção II, artigo 200, determinou que uma das atribuições do SUS seria “ordenar a formação de recursos humanos na área da saúde”. Já a Lei Orgânica da Saúde e as Normas Operacionais Básicas (instrumentos normativos voltados para a operacionalização do SUS) definiram as divisões de responsabilidades dos gestores do SUS no que diz respeito à área de recursos humanos. Ao ente federal caberia o planejamento, o desenvolvimento e a regulação das políticas de recursos humanos em saúde. Já os gestores municipais ficariam com as funções de contratar, administrar e capacitar os profissionais de saúde (Escorel, 2009; Noronha *et al.*, 2009).

Os anos de 1990 se destacam por um crescimento exponencial do número de empregos do sistema de saúde, consolidando a importância desse setor para a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. De acordo com

Machado (2006), o total de empregos em saúde pula de 573.629 em 1980 para 1.438.708 em 1992, chegando a 2.180.598 no ano de 2002. Este aumento refletiu, de forma clara, o papel exercido pela política de saúde (expansão da oferta de serviços proporcionada pela criação do SUS) na geração de novos postos de trabalho (Dedecca, 2008).

A crescente municipalização da oferta de serviços de saúde na década de 1990, cumprindo o princípio da descentralização presente no SUS, teve impacto direto sobre as contratações de trabalhadores do setor. Os empregos municipais cresceram em torno de 85% entre 1992 e 1999 (Maciel Filho; Pierantoni, 2004).

Mesmo com a consolidação do setor público como o maior empregador do setor saúde, liderado pelos entes municipais, esse mercado de trabalho não deixou de ser influenciado pela dinâmica do setor privado, uma vez que a própria legislação do SUS prevê a participação daquele segmento na oferta de serviços de saúde de forma complementar (Machado, 2006; 2009).

A oferta e o financiamento dos serviços de saúde sob responsabilidade do Estado, e com participação do setor privado, reforçam a tendência do assalariamento, de forma mais intensa do que o mercado de trabalho em geral. Estimativas de Girardi e Carvalho (2010) para o ano 2000, com base nas informações fornecidas pela RAIS, apontam o setor saúde como responsável por cerca de 10% de todo o emprego formal urbano, o que corroboraria as evidências do assalariamento entre esse grupo de trabalhadores, inclusive entre os médicos.

No entanto, a intensificação do assalariamento não foi acompanhada por melhores condições de trabalho. Várias foram as evidências encontradas pela literatura de que o mercado de trabalho do setor saúde passou a apresentar traços de flexibilização e precarização das relações de trabalho. A utilização de contratos fora dos padrões tradicionais da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas previstos na legislação a partir da reforma trabalhista realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, as relações estabelecidas entre os profissionais e as instituições de saúde através de cooperativas de trabalho, organizações não governamentais (ONGs) ou outras empresas, a recorrência a terceirizadas para contratação de

trabalhadores responsáveis pela limpeza e segurança dos hospitais, inclusive públicos, são exemplos dessa realidade. Apesar de não se tratar de práticas ilegais, pois encontravam respaldo na lei ou em jurisprudência, os trabalhadores contratados nestas condições tendiam a apresentar menos direitos, a possuir múltiplos vínculos, a ser mais vulneráveis ao rompimento dos acordos, e a possuir maiores jornadas e menores remunerações (Dedecca, 2008).

Até o final da década de 1990, nota-se total ausência de formalização/pactuação de uma nova política nacional de recursos humanos em saúde, com detalhamento de estratégias e ações. Desta forma, o quadro geral das relações de trabalho no setor saúde nos anos 1990 é de queda significativa da qualidade, com expansão da jornada, achatamento dos rendimentos médios e avanço da flexibilização dos tipos de contrato (Machado, 2006).

Esse processo de flexibilização, acompanhado de evidências da precarização das relações de trabalho dos profissionais da saúde, poderia ser interpretado como consequência da combinação de transformações gerais do mercado de trabalho ocorridas na década com o desenho das políticas de saúde adotadas, em um cenário de conflitos entre as políticas sociais e o papel do Estado.

A importância do setor saúde para a geração de emprego e renda continuou bastante significativa nos anos 2000, com tendência de manutenção deste quadro. Em 2009, o setor saúde seria responsável pela absorção de 4,3% da população ocupada do país e pela geração de 10% do rendimento dos trabalhadores do setor formal, com um total de 3,9 milhões de postos de trabalho (Machado *et al.*, 2011).

Este dinamismo do setor pode ser, em parte, explicado pelo comportamento positivo da própria economia e do mercado de trabalho em

Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde...

geral.<sup>4</sup> Por outro lado, o avanço de determinadas políticas do SUS também contribuiu para a maior empregabilidade do setor. Destaca-se o aumento exponencial da cobertura do programa atualmente denominado de Estratégia Saúde da Família (ESF), o qual impactou a demanda dos municípios por diversos profissionais da saúde para atuarem na atenção primária como médicos, enfermeiros, auxiliares/técnicos de enfermagem, agentes comunitários de saúde e, até mesmo, dentistas, professores de educação física, nutricionistas, farmacêuticos, assistentes sociais, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, psicólogos e terapeutas ocupacionais (Menicucci, 2011; Vieira Machado *et al.*, 2011).

É importante destacar também a implementação de importantes iniciativas voltadas para a regulamentação do mercado de trabalho em saúde, buscando impactar a qualidade das relações de trabalho. A NOB-RH-SUS foi alçada em 2003 como referência para a promoção de uma Política Nacional de Gestão do Trabalho e de Educação na Saúde. No mesmo ano, foi criado, pelo Ministério da Saúde, o Comitê Nacional Interinstitucional de Desprecarização do Trabalho no SUS, que buscava dar visibilidade nacional às especificidades das relações de trabalho no setor saúde. E, finalmente, para atribuir maior status e importância para a discussão sobre trabalho e educação em saúde, e também para elaborar e colocar em prática as políticas públicas relacionadas ao tema, foi criada a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), vinculada ao Ministério da Saúde (Carvalho *et al.*, 2013; Machado, 2006). Vários foram os desdobramentos dessas políticas verificados nos anos seguintes. Cabe mencionar, pela relevância, a efetivação do Programa Nacional de Desprecarização do Trabalho no SUS – DesprecarizaSUS e a publicação das “Diretrizes Nacionais para a instituição ou reformulação de Planos de Carreiras, Cargos e Salários” (Portaria n.º

---

4 É possível afirmar que o mercado de trabalho brasileiro experimentou, pelo menos até 2014, redução das taxas médias de desemprego; expansão do emprego assalariado formal; crescimento das vagas nos setores mais organizados da economia; e redução do peso do trabalho assalariado sem registro em carteira, e dos trabalhos por conta própria e não remunerados.

1.318/2007), com recomendações para os gestores do SUS (Carvalho *et al.*, 2013).

Cabe lembrar, no entanto, que a implementação destas políticas se dá em um contexto mais geral de contradições não resolvidas a respeito da consolidação dos princípios do SUS. Desta forma, apesar do dinamismo em termos de empregabilidade, estudos apontam manutenção de traços de flexibilidade e precarização nas relações de trabalho do setor saúde também nos anos 2000 (Girardi *et al.*, 2010).

Alguns autores relacionam esse quadro à implantação do ideário gerencialista na administração pública e de novos modelos de gestão de saúde com atuação das Organizações Sociais (OS) e das Fundações Estatais de direito privado. A recorrência a essas instituições não governamentais para que assumam a gestão de estabelecimentos públicos de saúde é justificada, entre outras questões, pelas dificuldades enfrentadas por estes para administrar áreas importantes e estratégicas como a de recursos humanos. As novas práticas de gestão, segundo seus defensores, trariam maior produtividade às instituições de saúde e utilizariam os recursos humanos de forma mais eficiente.

Para os trabalhadores da saúde, as consequências têm se mostrado mais negativas do que positivas. A oportunidade de usufruir de programas de educação permanente, uma contrapartida exigida das instituições gestoras pelo Estado, não tem sido suficiente para compensar a flexibilidade dos vínculos de trabalho, os elevados níveis de rotatividade e a instabilidade permanente à qual estão sujeitos esses trabalhadores. As OSs e as fundações possuem ampla liberdade para determinar as relações de trabalho dos trabalhadores (tipo de contrato, jornada e remuneração, com limite máximo de gastos com pessoal correspondendo a 70% do orçamento) e, frequentemente, o caminho escolhido é o da flexibilização (Andreazzi; Bravo, 2014).

Machado (2009) resume os principais elementos presentes no mercado de trabalho em saúde no início deste século: importância para a geração de emprego e renda, mesmo com as inovações tecnológicas em andamento; peso do setor público na empregabilidade dos trabalhadores (principalmente

na esfera municipal), que não deixa de estar acompanhado por significativa participação do setor privado, particularmente nos empregos em serviços hospitalares; maior escolaridade e diversificação das equipes, com absorção de profissionais com diferentes formações; feminização, com participação crescente das mulheres inclusive nas profissões de maior escolaridade; prática do multiemprego e do acúmulo de diversos vínculos para o mesmo trabalhador, inclusive em regiões diferentes; manutenção da tendência geral de desestruturação e desregulamentação do mercado de trabalho, apesar de melhorias marginais em alguns segmentos, como a melhoria dos salários e dos contratos dos agentes comunitários de saúde.

## **2.2 Crise, pandemia da Covid-19 e os impactos para o trabalho na saúde**

A segunda década do século XXI trás desafios importantes tanto para a economia brasileira quanto para o mercado de trabalho, particularmente para os trabalhadores da saúde. A partir de 2015 tem-se um recrudescimento significativo de nossa dinâmica econômica, e o início de uma recessão, agravada pelo complexo quadro político de mudanças de governo e de direcionamento de políticas públicas. Em relação às políticas de saúde, estas passam a refletir a essência da tentativa de desmonte do Estado Social brasileiro. Verifica-se a aceleração do processo de contrarreforma na saúde, cuja marca principal é a determinação do congelamento de recursos orçamentários direcionados às políticas sociais por vinte anos, incluindo as políticas de saúde. Neste cenário de recursos ainda mais escassos, a maior participação do setor privado na oferta de serviços de saúde passa a ser incentivada, ao mesmo tempo em que políticas estratégicas importantes da área da saúde são modificadas/estruturadas, como por exemplo a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e a Política de Saúde Mental (Bravo; Pelaez, 2020).

Para os objetivos deste estudo, destaca-se o esvaziamento da pauta da Política de Gestão do Trabalho no SUS, com a extinção da Mesa Nacional de

Negociação Permanente do SUS em 2019.<sup>5</sup> Desta forma, neste contexto de crise econômica, baixo dinamismo do emprego e negligência com as condições de trabalho dos profissionais da saúde, tem-se um quadro de manutenção, e até mesmo de intensificação, das condições precárias de trabalho daquele grupo. Militão *et al.* (2023) destacam, para o período, o avanço da terceirização dos serviços de saúde, via contratação de Organizações Sociais (OS) para administração de instituições públicas de saúde, e também o aumento da terceirização na contratação da própria mão-de-obra de saúde. Portanto, segundo Machado *et al.* (2023, p. 2781):

No período pré-pandemia, o cenário do mundo do trabalho da saúde guardava similitudes marcantes de precarização [...], enorme informalidade das relações de trabalho com claro confisco de direitos trabalhistas, adoecimento físico e mental de seus (suas) trabalhadores (as). Legiões de trabalhadores(as) da saúde invisibilizados, desamparados, com salários incapaz de manter seu sustento e de um domicílio.

A pandemia da Covid-19, com início em 2020, apenas exacerbou um conjunto de problemas de ordem estrutural já existente. Militão *et al.* (2023), em importante pesquisa financiada pela Fiocruz que busca evidenciar a realidade das condições de trabalho dos profissionais de saúde nos anos de 2021 e 2022, apontam agravos trazidos pela pandemia, como aumento do esgotamento físico e mental decorrentes do excesso de trabalho, das infraestruturas físicas inadequadas e do medo da exposição ao vírus. Mas também destacam a permanência de elementos precários já cristalizados entre essa classe de trabalhadores como média salarial baixa entre categorias importantes como a dos enfermeiros, multiplicidade de vínculos, implementação de contratos temporários de excepcional interesse público e

---

5 “O CNS aprovou, no dia 13 de março de 2023, a Resolução n.º 708 que ‘dispõe sobre a reinstalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde’, que reinicia suas atividades com uma nova estrutura e uma composição ampliada de seus membros, definindo metodologias de trabalho que serão adotadas para a condução e implementação da agenda a ser desenvolvida nos próximos anos” (Ministério da Saúde, 2024).



aumento de jornada (uso de horas extras pelos trabalhadores como tentativa de melhorar seus respectivos salários).<sup>6</sup> Portanto, as evidências apontam para o agravamento do quadro de superexploração deste segmento do mercado de trabalho.

### **3. Principais indicadores relacionados a aspectos das relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde no Brasil**

Conforme mencionado anteriormente, é possível pensar a força de trabalho em saúde como o conjunto de profissionais e trabalhadores presentes no segmento de serviços de saúde e que contribuem, de forma direta ou indireta, para o atendimento das demandas de saúde da população. O recorte da análise para o grupo de profissionais que possuem formação específica para atuar na área e estão sob influência de sistemas de regulação exclusivos permite inferências importantes sobre as condições de trabalho de indivíduos que atuam na ponta do sistema, prestando serviços de saúde diretamente aos usuários.

Partindo desta perspectiva, utilizou-se, neste trabalho, a lista de profissões de nível superior consideradas da área de saúde segundo a Resolução nº 287, de 08/10/1998, do Conselho Nacional de Saúde, acrescida dos técnicos e auxiliares de enfermagem, técnicos de odontologia e agentes comunitários de saúde. O acréscimo destas três últimas ocupações justifica-se pelo crescimento do número de profissionais exercendo estas atividades, em boa parte devido à expansão de programas comunitários como o Estratégia Saúde da Família (ESF).

---

6 Segundo dados da pesquisa, 47,7% dos trabalhadores da saúde possuíam jornada de trabalho superior a 40 horas semanais.

As profissões definidas foram identificadas com seus respectivos códigos na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de 2002 para possibilitar o levantamento dos dados. A lista das profissões com seus respectivos códigos e denominações na CBO 2002 encontra-se no **Quadro 1**.

A base de dados utilizada foi a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, Ministério do Trabalho e Emprego), que se constitui em um “censo” do mercado de trabalho formal, a partir da declaração do total de vínculos de trabalho existentes em cada instituição/empresa.<sup>7</sup> A opção por esta base justifica-se por essa ser a única com informações detalhadas sobre aspectos de relações e condições de trabalho dos assalariados. Considerando o aprofundamento das relações salariais verificadas nos últimos anos entre as ocupações de saúde, e o peso que estas possuem no mercado de trabalho formal, o recorte da análise para os assalariados traz luz para a discussão mais recente sobre a qualidade do trabalho dos profissionais de saúde.<sup>8</sup>

---

7 As informações da RAIS referem-se a vínculos de trabalho e não a empregos, pois um mesmo indivíduo pode estar ocupando mais de um posto de trabalho.

8 É preciso esclarecer que como a RAIS se configura como um “censo” de todo o mercado formal de trabalho, englobando, portanto, todas as atividades econômicas, são as profissões listadas que remetem às atividades exercidas no segmento de atenção à saúde. É provável que nas ocupações listadas estejam profissionais que exerçam atividades que não configuram oferta direta de serviços de saúde como, por exemplo, biólogos e biomédicos que se dedicam a atividades em instituições de pesquisa, e profissionais da educação física que atuam em academias. Dada a dificuldade metodológica de separação deste grupo do total de profissionais que atuam diretamente no segmento de serviços de saúde, todos foram captados pelos indicadores levantados.

**Quadro 1** – – Profissões de nível superior e técnico dos serviços de saúde no Brasil

<b>Profissões de nível superior (CNS)</b>	<b>Código CBO 2002</b>	<b>Descrição CBO 2022</b>
<b>Assistência Social</b>	251605	Assistente Social
<b>Biologia</b>	2211	Biólogos e afins
<b>Biomedicina</b>	2212	Biomédicos
<b>Educação Física</b>	2241	Profissionais de Educação Física
<b>Enfermagem</b>	2235	Enfermeiros de nível superior e afins
<b>Farmácia</b>	2234	Farmacêuticos
<b>Fisioterapia</b>	2236	Fisioterapeutas
<b>Fonoaudiologia</b>	2238	Fonoaudiólogos
<b>Medicina</b>	2231	Médicos
<b>Medicina Veterinária</b>	2233	Veterinários e zootécnicos
<b>Nutrição</b>	2237	Nutricionistas
<b>Odontologia</b>	2232	Cirurgiões-dentistas
<b>Psicologia</b>	2215	Psicólogos e psicanalistas
<b>Terapia Ocupacional</b>	223905	Terapeuta ocupacional
<b>Profissões de nível técnico</b>	<b>Código CBO 2002</b>	<b>Descrição CBO 2022</b>
<b>Agentes comunitários de saúde</b>	5151	Agentes comunitários de saúde, parceiras práticas e afins
<b>Técnicos de odontologia</b>	3224	Técnicos de odontologia
<b>Técnicos e auxiliares de enfermagem</b>	3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem

**Fonte:** IBGE-CBO, 2024.

Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde...

**Nota 1:** A ocupação de médico pertencia a apenas uma família ocupacional até 2007 (2231), mas foi subdividida em três em seguida (2251 – médicos clínicos; 2252 – médicos em especialidades cirúrgicas; 2253 – médicos em medicina diagnóstica e terapêutica). Os dados a partir de 2008 representam a soma dessas três últimas ocupações.

**Nota 2:** Técnicos em odontologia, exceto protético dentário e auxiliar de prótese dentária.

Considerando o exposto acima, e as limitações inerentes ao processo de pesquisa, a seguir são descritas as principais informações levantadas sobre a dinâmica dos profissionais dos serviços de saúde a partir de consulta à base de dados da RAIS. Os dados se referem aos anos de 2004, 2011, 2014, 2016, 2019 e 2021,<sup>9</sup> de forma a captar os movimentos de expansão (2004-2011), desaceleração (2011-2014), crise (2015-2016), lenta recuperação (2017-2019) e da pandemia da Covid-19 (2020-2021).

A **Tabela 1 (Anexo 1)** descreve a evolução do emprego formal das ocupações selecionadas para todos os anos entre 2004 e 2021. Ressalta-se o peso destas profissões no total do mercado formal de trabalho, com um percentual equivalente a 4,0% dos vínculos formais em 2004, o qual aumenta para 5,8% em 2021. O crescimento total dos vínculos formais ao longo do período foi mais intenso entre as ocupações estudadas (124,8%), em comparação com o mercado de trabalho em geral (55,2%), reforçando a manutenção da tendência de assalariamento entre os profissionais da saúde.

No período do auge da expansão econômica, entre 2004 e 2011, a taxa de crescimento média anual dos vínculos formais entre os profissionais de saúde foi significativa, equivalendo a 7,3% a.a. Esse valor esteve acima do referente ao mercado de trabalho como um todo, correspondente a 5,7% a.a. Entre todos os anos analisados, o que apresentou maior crescimento dos vínculos formais, tanto para os profissionais de saúde quanto para o mercado de trabalho em geral, foi o de 2007, com aumentos de 8,7% e 7,0% respectivamente, em relação ao total de vínculos formais de 2006.

---

9 Somente os dados referentes ao total da distribuição dos vínculos formais (**Tabela 1 – Anexo 1**) são apresentados para todos os anos do período compreendido entre 2004-2021.

Quando a economia começa a dar sinais de desaceleração, entre 2011 e 2014, a taxa de crescimento média anual dos vínculos formais das ocupações de saúde diminui para 3,9% a.a. Mas, mesmo assim, ainda permanece acima da média geral, correspondente a 2,3% a.a. O dinamismo das profissões de saúde destaca-se entre os anos de 2013 e 2014, onde essa taxa de crescimento foi de 4,7%, enquanto para o mercado de trabalho em geral foi de apenas 1,3%.

A partir de 2015 há um aprofundamento da crise econômica e tendência de encolhimento do emprego formal em geral. Houve queda do total de vínculos formais de 3% em 2015 e de 4,2% em 2016, em relação aos respectivos anos anteriores. Mesmo a pequena tendência de melhora verificada entre 2016 e 2019, caracterizada pelo crescimento médio anual dos vínculos formais em 0,47% a.a., não amenizou o encolhimento de 5,8% de todo o mercado de trabalho formal entre 2014 e 2019. A pandemia reforça essa tendência afetando o emprego formal sobretudo em 2020. Interessante destacar que entre os profissionais de saúde, ao contrário da tendência geral, houve aumento do total de vínculos formais entre 2014 e 2019, equivalente a 10,5%. Estes profissionais só apresentaram pequena queda do total de vínculos entre os anos de 2015 e 2016 (0,1%), que foi logo superada no ano de 2017, onde o total de vínculos formais cresceu 3,7%. Isso indica uma capacidade de recuperação mais rápida entre esse grupo de profissionais, em comparação com a dinâmica do mercado de trabalho como um todo. Com a pandemia esses profissionais foram ainda mais demandados, ampliando entre 2019 e 2021 em 10,7% o seu total de estoque de vínculos formais.

A análise específica por categoria profissional revela que as profissões que apresentaram as menores taxas de crescimento de vínculos formais em todo o período descrito na **Tabela 1 (Anexo 1)** foram a de biólogos e afins (19,7%), médicos (23,2%), e cirurgiões-dentistas (42,4%). A situação particular dos médicos, com um valor bem abaixo do crescimento total dos vínculos das profissões analisadas (124,8%) e até mesmo do mercado de trabalho em geral (55,2%), merece destaque. Mesmo sendo uma profissão tradicionalmente autônoma, estudos vêm apresentando evidências de que esses profissionais têm acumulado diversos empregos, atuando em

consultórios e também prestando serviços em instituições de saúde. Essa baixa taxa de crescimento dos vínculos formais em dezoito anos pode estar sugerindo o avanço de situações específicas de relações de trabalho assalariadas entre estes profissionais, como a contratação de médicos como autônomos prestadores de serviços ou como cooperados.<sup>10</sup> O quadro pode ter sido agravado a partir de 2011, pois os dados mostram uma tendência de crescimento dos vínculos formais entre os médicos durante o período em que a economia brasileira esteve aquecida (33,9%) e, em seguida, queda de 8% entre 2011 e 2021.

Por outro lado, as profissões que se destacaram pelo crescimento elevado de vínculos formais ao longo do período analisado foram as de fisioterapeutas (332,4%), enfermeiros de nível superior e afins (314,3%), fonoaudiólogos (249,6%), nutricionistas (226,3%), profissionais da educação física (210,8%), e técnicos de odontologia (203,1%). O valor elevado desse indicador para a profissão de enfermagem justifica-se por esta ser tipicamente assalariada e pela alta demanda por estes profissionais no período crítico da pandemia. Já as outras profissões podem ter sido influenciadas pela consolidação e expansão dos Programas “Estratégia Saúde da Família” e “Núcleo Ampliado de Saúde da Família” e, conseqüentemente, pelo aumento da demanda por estes profissionais por parte das prefeituras.

É importante mencionar a situação dos agentes comunitários de saúde, profissão relativamente jovem, mas essencial para a manutenção da dinâmica dos programas de atenção primária. Entre 2004 e 2021 o número de vínculos formais entre esses profissionais mais que dobrou (crescimento de 117,9%), indicando boas perspectivas para essa ocupação.

---

10 Há duas formas de contratar um autônomo prestador de serviços. A primeira é prevista em lei e trata de um estabelecimento de contrato de prestação de serviços de caráter eventual e não habitual. A segunda se refere ao fenômeno conhecido como “pejotização”, em que o trabalhador autônomo é registrado e contratado como pessoa jurídica, mas com rotina de trabalho não eventual que caracteriza vínculo. Apesar de existir na prática, essa forma de contratação não tem respaldo legal (mesmo a reforma trabalhista de 2017 não legalizou este tipo de relação de trabalho).

De acordo com os dados da **Tabela 2 (Anexo 2)**, é possível notar que até 2011, havia uma ligeira predominância do setor público na ocupação de cargos formais dos profissionais de saúde, influenciada por uma taxa de crescimento dos vínculos acima da do setor privado no período. Enquanto o número de vínculos naquele aumentou em 7,9% a.a., neste último o aumento foi de 6,7% a.a. Desta forma, de 2004 para 2011, as participações dos setores público e privado no total de vínculos passaram de 52,9% para 54,8% e de 47,1% para 45,2% respectivamente. Isso demonstra que o crescimento econômico e as políticas voltadas para o SUS favoreceram o desempenho do setor público no período.

Já no período compreendido entre 2011 e 2014, o setor público perdeu bastante dinamismo na empregabilidade de profissionais assalariados, pois o total de vínculos aumentou apenas em 1,7% a.a., enquanto no setor privado o aumento foi de 6,5% a.a. Desta forma, o percentual de vínculos do setor público em 2014 caiu para 51,3%, e o do setor privado aumentou para 48,7%.

Entre 2014 e 2016, já como consequência da crise econômica, os dois setores perderam fôlego na geração de postos de trabalho, mas o setor público demonstrou maior fragilidade, permanecendo praticamente estagnado com taxa de crescimento anual dos vínculos de apenas 0,2% a.a., enquanto o segmento privado ainda conseguiu uma pequena taxa de crescimento de vínculos de 1,7% a.a. A grande mudança deste cenário se dá entre 2016 e 2019. Como o setor privado continuou apresentando taxa de crescimento média de geração de vínculos formais (3,2% a.a.) acima da do setor público (2,3% a.a.), acabou ultrapassando este último na ocupação total de postos de trabalho formais dos profissionais de saúde (50,1% em 2019).

Já entre 2019 e 2021, período que abarca a fase mais crítica da pandemia, o crescimento médio anual do total de vínculos públicos dos profissionais de saúde foi de 3,5% a.a., enquanto no setor privado esse aumento médio foi de 6,9% a.a., consolidando o setor privado como maior empregador desses trabalhadores (51,7% do total de vínculos em 2021). Esse destaque do crescimento de vagas formais do setor privado durante a

pandemia poderia ser explicado, em parte, pela dificuldade do SUS em ampliar de forma instantânea sua rede própria de serviços para atender as demandas de intercorrências derivadas da Covid-19. Assim, o aumento do atendimento privado complementar ao SUS aumentaria a demanda de trabalhadores para aquele setor.

Uma análise mais detalhada da natureza jurídica dos vínculos dos profissionais de saúde (**Tabela 3 - Anexo 3**) revela que a maior parte se encontrava no setor público municipal em 2021 (35,4%). Em seguida, a maior concentração de vínculos estava nas empresas privadas (25,8%) e nas entidades sem fins lucrativos (25,3%). Nota-se que a participação do setor público federal era muito marginal, apenas 2%.

A tendência para o período foi de aumento das participações dos municípios e das empresas privadas no total de vínculos formais, as quais correspondiam a 31,5% e 21% em 2004. E, também, de queda significativa da participação dos estados nesses vínculos (15,5% em 2004 para 8,8% em 2021).

O recorte por profissão revela o predomínio do setor público no total de vínculos de algumas carreiras em 2021: agentes comunitários de saúde (86,7%), cirurgiões-dentistas (80,7%), médicos (72,8%), assistentes sociais (68,3%), psicólogos e psicanalistas (61,6%) e veterinários e zootecnistas (57,2%). Por outro lado, para todas as outras, o setor privado era o maior detentor de vínculos, particularmente para os profissionais da educação física (88%), os biomédicos (83,2%) e os farmacêuticos (82,4%) (**Tabela 2 - Anexo 2**).

Sobre os agentes comunitários de saúde, os vínculos no setor público cresceram de forma significativa entre 2004 e 2011: 14,8% a.a., inclusive elevando a participação deste setor no total de postos de trabalho de 59,8% em 2004 para 85,7% em 2011. Nos períodos seguintes, as taxas de crescimento dos vínculos no setor público foram menores: 2,1% a.a. entre 2011 e 2014, 1,4% a.a. entre 2014 e 2016, 2% a.a. entre 2016 e 2019, e 1,7% a.a. entre 2019 e 2021, não impedindo, entretanto, o setor público de continuar sendo o grande empregador destes profissionais (86,7% dos vínculos em 2021, segundo a **Tabela 2 - Anexo 2**). Importante destacar



também que o percentual de vínculos entre entidades sem fins lucrativos entre os agentes comunitários de saúde em 2021 (7,5%) era bem menor do que o verificado em 2004, equivalente a 31,5%, o que reforça a tendência de contratação direta pelo setor público, principalmente a nível municipal, destes profissionais (**Tabela 3 – Anexo 3**).

No que se refere ao tipo de vínculo, a maioria dos profissionais de saúde está sob o regime CLT. Esse percentual estava em 57,3% em 2021, sendo praticamente a maioria dos contratos com tempo de duração indeterminado. Já os estatutários correspondiam a 37,8% do total de vínculos, sendo a maioria pelo Regime Jurídico Único (25,8%). Os outros tipos de contratos (temporários, regidos por leis estaduais/municipais etc.) somavam apenas 4,9% do total de vínculos em 2021 (**Tabela 4 – Anexo 4**).

A tendência é de aumento da participação relativa do total de postos de trabalho sob regime CLT em relação aos estatutários, ao longo do período analisado (o percentual de vínculos CLT estava em 53,7% em 2004, enquanto o percentual de estatutários era de 44,9% para o mesmo ano). Nota-se que o maior percentual de vínculos do tipo CLT coincide com o avanço do setor privado na contratação dos profissionais dos serviços de saúde, conforme descrito na **Tabela 2 (Anexo 2)**, e uma migração da natureza jurídica dos vínculos no setor público para o regime de CLT.

Em relação aos outros tipos de vínculos, destaca-se o aumento significativo da participação relativa dos contratos de lei municipal, de 0,3% em 2004 para 3,1% em 2021. Somente entre 2004 e 2011, a taxa de crescimento destes tipos de vínculos foi de 36% a.a.

Entre as profissões, as que apresentavam maior participação de vínculos estatutários em 2021 eram: agentes comunitários de saúde (70,8%), cirurgiões-dentistas (66,7%), médicos (56,1%), assistentes sociais (55,5%), veterinários e zootecnistas (50,6%) e psicólogos e psicanalistas (49,5%), todas elas com destaque para o peso do setor público na empregabilidade total.

Em relação às outras profissões, os vínculos CLT eram maioria em 2021, com destaque para os profissionais da educação física (89,4%), e os farmacêuticos e biomédicos (84,3%), profissões com vínculos predominantes

no setor privado.

Os percentuais de contratos regidos por lei municipal eram insignificantes para todas as profissões em 2004, sendo que somente os agentes comunitários de saúde apresentavam mais de 1% do total de vínculos nestas condições (1,4%). No entanto, em 2021, grande parte das profissões de saúde selecionadas já apresenta vínculos dessa natureza com percentual acima de 1%, com destaque para os cirurgiões-dentistas (5,2%), assistentes sociais e psicólogos e psicanalistas (4,8%), médicos (4,7%) e agentes comunitários de saúde (4,5%). Isso demonstra que, por mais que ainda predominem os vínculos estatutários entre esses profissionais, os contratos flexíveis praticados pelo setor público e amparados em leis municipais têm ganhado espaço nos últimos anos.

De acordo com os dados descritos pela **Tabela 5 (Anexo 5)**, é possível afirmar que a remuneração média mensal dos profissionais de saúde analisados figura acima da média de todo o mercado de trabalho formal. Em 2021, esses profissionais recebiam, em média, R\$ 3.973,0 por mês, enquanto o valor médio mensal recebido pelos trabalhadores do mercado de trabalho formal em geral era de R\$ 3.081,3. Considerando-se o valor médio da hora trabalhada, o dos profissionais de saúde equivalia a R\$ 27,7, enquanto o do mercado geral de trabalho formal correspondia a R\$ 19,30 em 2021.

Tanto as profissões selecionadas quanto o mercado de trabalho formal em geral apresentaram crescimento real da remuneração média no período de expansão econômica. Nota-se que o crescimento da renda das profissões de saúde foi ainda maior, de 3,8% a.a., em comparação com o do mercado de trabalho, equivalente a 2,8% a.a., entre 2004 e 2014.

No entanto, a partir de 2014, há uma tendência geral de queda da renda média verificada até 2019, sendo esta redução mais intensa entre os profissionais de saúde (-1,4% a.a.) em comparação com o mercado de trabalho como um todo (-0,3% a.a.). Movimento que é intensificado com a pandemia, mas nesse momento a redução é mais intensa no mercado de trabalho geral (-4,4%) em comparação com os profissionais de saúde (-4,3% entre 2019 e 2021).

As profissões que apresentaram as maiores remunerações médias em

2021 foram as de médicos (R\$ 10.783,3), veterinários e zootecnistas (R\$ 7.154,1), cirurgiões-dentistas (R\$ 5.894,5), biólogos e afins (R\$ 5.846,9) e enfermeiros de nível superior e afins (R\$ 5.157,6). Estas profissões foram as que também apresentaram maior remuneração média por hora, de R\$ 103,5, R\$ 50,70, R\$ 48,6, R\$ 39,4 e R\$ 34,9 respectivamente.

Por outro lado, as profissões que possuíam as menores remunerações médias em 2021 eram as de técnicos de odontologia (R\$ 1.792,8 por mês e R\$ 11,0 por hora), agentes comunitários de saúde (R\$ 2.074,6 e R\$ 13,2 por hora), profissionais da educação física (R\$ 2.269,2 por mês e R\$ 19,8 por hora) e técnicos e auxiliares de enfermagem (R\$ 2.550,8 por mês e R\$ 17,1 por hora). Nota-se que os quatro profissionais recebiam por mês valores menores do que os salários médios do mercado de trabalho formal em geral em 2021 (R\$ 3.081,3).

Os médicos ainda são os profissionais que apresentam maior capacidade de aumento médio da renda, a qual cresceu 74,0% em todo o período analisado. Merece destaque também o crescimento significativo (80,4%) da renda média dos agentes comunitários de saúde no período, indicando o estabelecimento de uma relação virtuosa entre a valorização da carreira destes profissionais e a consolidação dos programas de atenção primária. Por outro lado, em situação adversa, encontra-se o grupo de profissionais que apresentou queda da renda real entre 2004 e 2021: profissionais da educação física (-5,2%), assistentes sociais (-0,9%) e psicólogos e psicanalistas (-0,3%).

## Conclusões

De acordo com a análise e os dados apresentados anteriormente, é possível deduzir que os profissionais da saúde continuam apresentando significativo e crescente peso no mercado de trabalho brasileiro, particularmente no setor formal, corroborando o dinamismo na geração de emprego do setor e a tendência de assalariamento. A princípio, tal

constatação mostra-se positiva, uma vez que o trabalho assalariado tende a se mostrar mais estável e a resguardar maiores direitos. No entanto, há importantes observações a serem feitas.

Nota-se um crescimento significativo do setor privado na empregabilidade destes profissionais. Pela primeira vez desde a criação do SUS, os dados sinalizam maior peso daquele no total de vínculos dos profissionais de saúde, conforme verificado na tabela 02 nos anos de 2019 e 2021. O avanço do setor privado na oferta e na gestão dos serviços de saúde, combinado à estratégia do setor público em não abrir e preencher vagas através de concursos, ajudam a explicar o peso do tipo de contratação CLT presente entre esses profissionais e a tendência de crescimento significativa dos contratos regidos por lei municipal (apesar de ainda apresentarem participação muito pequena no total dos vínculos), particularmente entre os médicos, ao longo do período analisado.

Em relação à remuneração destes profissionais, esta continuou se mantendo acima da média do mercado de trabalho formal em geral, reforçando a importância do setor para a geração de renda. No entanto, permanecem heterogeneidades importantes entre as classes de trabalhadores da saúde. A remuneração dos médicos se descola da do restante das categorias, apesar de apresentar uma tendência de achatamento. Destaca-se também a queda da renda média dos enfermeiros de nível superior, profissão estratégica para compor as equipes de atendimento à saúde, tanto no cuidado primário quanto na atenção de alta complexidade, o que foi evidenciado pela pandemia da Covid-19.

No geral, percebe-se que as grandes oportunidades de estruturação de carreiras dos profissionais de saúde, com abertura de vagas e contratação no setor público, inclusive via concursos, se deram no período em que a economia estava crescendo (2004 a 2014), o mercado de trabalho em geral apresentava melhoria de importantes indicadores e as políticas para o mercado de trabalho implementadas pelo Ministério da Saúde estavam no auge. Destaca-se, em particular, a profissão dos agentes comunitários de saúde, contemplados com importantes avanços em termos de estruturação de carreira, evidenciados pelo aumento exponencial dos vínculos do tipo

estatutário ao longo do período analisado.

Nos anos mais recentes, os problemas ligados à precarização do trabalho no setor saúde, apesar de nunca terem desaparecido, parecem ter se agravado, principalmente após o fenômeno da pandemia. De forma geral, as políticas de emprego e de regulação desenhadas para a força de trabalho em saúde no país têm se mostrado frágeis, e com pouca capacidade para conter o avanço da flexibilização no setor. Além de ser um reflexo das próprias fragilidades do SUS, o desenho dessas políticas sofre interferências do corporativismo das diversas profissões do setor saúde, sendo este mais um elemento crítico da já complexa rede que caracteriza a força de trabalho em saúde.

É importante mencionar que esse quadro crítico das relações e condições de trabalho constatado para os profissionais da saúde no Brasil não reflete somente as especificidades do comportamento de um setor específico em um país periférico. Vários estudos têm evidenciado como a dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pelo avanço das práticas neoliberais, tem impactado negativamente diversos segmentos do mercado de trabalho em diversos países, inclusive desenvolvidos, sendo que as políticas de emprego têm falhado na tentativa de conter esses danos.

Portanto, a estruturação do mercado de trabalho do setor saúde e a reversão do quadro de superexploração e precarização passam, necessariamente, por discussões transversais que tangenciam o mundo do trabalho e o desenho dos sistemas e das políticas de saúde. É preciso compreender a importância e a centralidade que o trabalho em saúde ocupa tanto na economia quanto na garantia da oferta de serviços de saúde, e como essa relação virtuosa está sendo corrompida com a atuação de políticas liberais que questionam, inclusive, a própria existência de sistemas de saúde públicos e universais.

A pandemia escancarou esse quadro, mas, por outro lado, abriu espaço para o debate em torno da importância do trabalho na saúde. Debate esse, inclusive, que também precisa ser qualificado com a discussão do impacto das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), da indústria 4.0 e da Inteligência Artificial (IA) para o trabalho na saúde.

Para além dos desafios apontados, é possível identificar um conjunto de oportunidades que poderão se abrir no país com a retomada e o avanço consciente das políticas para recursos humanos em saúde e das diretrizes da política nacional de gestão do trabalho e da educação na saúde.

## Referências

---

- ALMEIDA, C. M. Reforma de Sistemas de Saúde: tendências internacionais, modelos e resultados. In: GIOVANELLA, L.; *et al.* (Orgs.). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- ANDREAZZI, M. F.; BRAVO, M. I. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 499-518, set.-dez. 2014.
- ANTUNES, D. *Capitalismo e Desigualdade*. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2011.
- BALTAR, P.; PRONI, M. Sobre o regime de trabalho no Brasil: Rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J. (Orgs.). *Crise e Trabalho no Brasil*. Modernidade ou Volta ao Passado. São Paulo: Scritta, 1996.
- BALTAR, P.; *et al.* Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes. In: DEDECCA, C.; PRONI, M. (Orgs.). *Políticas públicas e trabalho*. Textos para estudo dirigido. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2006.
- BALTAR, P.; *et al.* Moving towards decent work. Labour in the Lula Government: reflections on recent Brazilian experience. *Global Labour University Working Papers*, nº 9, May 2010.
- BARBOSA, N. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2497-2506,

2010.

- BOLAÑO, C.; SILVA, L. M. Trabalho médico e capitalismo: uma introdução à economia política dos serviços de saúde. *Anais do [...] Encontro Nacional de Economia Política*, X. Campinas (SP), 24 a 27 de maio de 2005. [S. n. t.].
- BRAVO, M.I.; PELAEZ, E. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. *SER Social*, n. 46, jan.-jun. 2020.
- BRITO, P.; GALIN, P.; NOVICK, M. *Relaciones laborales, condiciones de trabajo y participación en el sector salud*. OMS (Organização Mundial da Saúde). 20[
- CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H.; PIERANTONI, C. R. (Orgs.). *Cadernos RH Saúde*, Ministério da Saúde, Brasília, v. 3, n. 1, 2006.
- CARVALHO, M.; SANTOS, N.; CAMPOS, G. A construção do SUS e o planejamento da força de trabalho em saúde no Brasil: breve trajetória histórica. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 98, p. 372-387, jul.-set. 2013.
- DEDECCA, C. S. O trabalho no setor saúde. *São Paulo em Perspectiva*, v. 22, n. 2, p. 87-103, 2008.
- ESCOREL, S. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à Reforma Sanitária. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- GIRARDI, S. N.; CARVALHO, C. *Configurações do mercado de trabalho dos assalariados em saúde no Brasil*. [S. l.]: OPAS, 2010.
- GIRARDI, S. N.; et al. O trabalho precário em saúde: tendências e perspectivas na Estratégia da Saúde da Família. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 11-23, maio 2010.
- MACHADO, M. H. Trabalhadores da Saúde e sua trajetória na Reforma Sanitária. In: CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H.; PIERANTONI, C. R. (Orgs.). *Cadernos RH Saúde*, Ministério da Saúde, Brasília, v. 3, n. 1, 2006.
- MACHADO, M. H. Trabalho e emprego em saúde. In: GIOVANELLA, L.; et al. (Orgs.). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- MACHADO, M. H.; OLIVEIRA, E.; MOYSES, N. Tendências do mercado de trabalho em saúde no Brasil. In: PIERANTONI, C.; et al. (Orgs.). *O Trabalho em saúde*:

abordagens quantitativas e qualitativas. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ, 2011.

MACHADO, M. H.; *et al.* Transformações no mundo do trabalho em saúde: os(as) trabalhadores(as) e desafios futuros. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 28, n. 10, out. 2023.

MACIEL FILHO, R. PIERANTONI, C. O médico e o mercado de trabalho em saúde no Brasil: revendo conceitos e mudanças. In: BARROS, A. F. R.; *et al.* (Orgs.). *Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análises*. Vol. 2. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

MARTINS, M.; MOLINARO, A. Reestruturação produtiva e seu impacto nas relações de trabalho nos serviços públicos de saúde no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 6, p. 166-167, 2013.

MÉDICI, A. C. A força de trabalho em saúde no Brasil dos anos 70: percalços e tendências. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 54-69, jul.-set. 1986a.

MÉDICI, A. C. Emprego em saúde na conjuntura recente: lições para a reforma sanitária. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 409-422, out.-dez. 1986b.

MEHRY, E.; CAMPOS, G.; QUEIRÓZ, M. Processo de trabalho e tecnologia na rede básica de serviços de saúde: alguns aspectos teóricos e históricos. *Cadernos de Pesquisa*, NEPP/Unicamp, n. 06, 1989.

MENICUCCI, T. A Política de Saúde no Governo Lula. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 522-532, 2011.

MILITÃO, J. B.; *et al.* A precarização jurídica das relações de trabalho como fator de sofrimento das(os) trabalhadoras(es) no setor da saúde durante a pandemia de COVID-19. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 28, n. 10, p. 2797-2807, 2023.

NOGUEIRA, R. P. A força de trabalho em saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 61-70, jul.-set. 1983.

NOGUEIRA, R. P. Dinâmica do mercado de trabalho em saúde no Brasil: 1970-1983. *Educación médica y salud*, v. 20, n. 3, 1986.

MINISTÉRIO da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n.º 708, de 13 de março de 2023. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes->

Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde...



[cns/3083-resolucao-n-708-de-13-de-marco-de-2024](#). Acesso em: 29 fev. 2024.

SEIXAS, P. H.; *et al.* A circularidade dos médicos em cinco regiões de São Paulo, Brasil: padrões e fatores intervenientes. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 35, sup. 2, 2019.

SOUZA, M. As novas configurações do trabalho em saúde: os indicativos do processo de desregulamentação. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 334-344, ago.-dez. 2010.

VARELLA, T.; PIERANTONI, C. Mercado de trabalho: Revendo conceitos e aproximando o campo da saúde. A década de 90 em destaque. *Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2008.

VIEIRA MACHADO, C.; LIMA, L.; BAPTISTA, T. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, sup. 2, 2017.

Emprego formal e relações de trabalho dos profissionais dos serviços de saúde...

# Anexo I

**Tabela 1** – Distribuição dos vínculos formais das principais ocupações dos serviços de saúde. Brasil, 2004-2021

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2211	Biólogos e afins	10.129	11.264	12.244	13.336	13.342	14.577	15.735	15.182	13.938	14.616	14.605	13.677	13.213	13.950	13.936	12.032	11.815	12.120
2212	Biomédicos <sup>1</sup>	-	-	-	-	250	515	1.667	2.761	3.798	6.035	7.677	8.689	9.691	11.246	13.184	16.608	20.056	24.214
2231	Médicos <sup>2</sup>	210.733	226.021	235.191	254.065	261.558	277.440	280.426	282.127	277.309	269.106	270.040	272.507	263.558	266.956	263.862	260.599	261.253	259.694
2232	Cirurgiões-dentistas	44.887	48.799	50.753	52.497	54.361	59.119	61.062	63.973	64.027	65.048	64.785	64.174	62.297	63.732	63.368	63.888	60.474	63.899
2233	Veterinários e zootecnistas	9.583	10.328	10.517	10.937	16.776	17.259	18.065	19.229	19.128	19.591	20.800	21.837	21.638	22.023	22.149	21.927	24.255	25.334
2234	Farmacêuticos	58.825	62.793	67.526	71.079	75.605	81.164	90.205	97.928	102.694	107.785	114.619	122.007	126.160	133.889	140.314	144.240	150.741	161.900
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	92.809	104.484	116.628	129.350	140.425	159.963	178.942	200.587	218.255	240.743	262.792	273.105	278.646	295.610	311.630	319.433	353.864	384.525
2236	Fisioterapeutas	17.868	20.465	23.344	26.203	24.236	29.021	33.675	38.226	40.456	44.642	47.959	50.791	52.193	56.005	59.922	62.719	68.453	77.261
2237	Nutricionistas	15.516	17.295	18.736	20.722	23.109	26.094	29.516	32.204	34.714	37.748	40.613	41.602	41.070	43.613	45.141	47.056	46.581	50.622
2238	Fonoaudiólogos	5.255	5.545	6.675	7.529	8.561	9.617	11.060	10.020	12.520	13.326	14.593	15.039	14.936	15.792	16.784	11.451	17.122	18.312
223905	Terapeuta ocupacional <sup>1</sup>	-	-	-	-	4.436	4.525	5.560	5.461	5.806	6.229	6.821	7.066	7.224	7.654	8.495	9.052	9.124	9.809
2241	Profissionais de educação física	20.774	20.276	21.576	23.351	25.706	28.194	30.799	35.409	40.035	43.832	49.162	52.920	55.133	59.323	65.431	69.688	60.901	64.568
2515	Psicólogos e Psicanalistas	23.855	26.473	29.231	31.446	33.965	38.727	43.899	46.117	48.284	51.776	54.396	55.654	54.813	58.220	60.897	63.829	64.035	71.312
251605	Assistente social	35.908	38.872	42.221	47.469	50.562	53.286	57.299	60.237	61.717	66.069	69.152	69.785	67.345	71.256	73.808	76.103	75.480	81.841

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	512.277	546.650	577.545	612.922	646.483	685.632	729.717	776.058	804.547	834.413	868.282	873.629	871.788	893.335	912.661	931.839	1.004.711	1.061.201
3224	Técnicos de odontologia <sup>3</sup>	30.998	35.068	37.246	45.201	49.572	53.366	57.669	63.053	65.963	70.313	73.281	75.570	75.998	78.597	81.529	84.781	83.543	93.942
5151	Agentes comunitários de saúde, parteiras práticas e afins	171.181	188.167	222.046	254.063	264.320	282.857	305.837	314.470	321.846	321.848	337.867	344.778	344.690	357.135	356.678	358.889	367.657	373.055
<b>Total</b>		<b>1.260.598</b>	<b>1.362.500</b>	<b>1.471.479</b>	<b>1.600.161</b>	<b>1.693.267</b>	<b>1.821.356</b>	<b>1.951.133</b>	<b>2.065.041</b>	<b>2.135.037</b>	<b>22.213.180</b>	<b>2.317.444</b>	<b>2.362.830</b>	<b>2.360.393</b>	<b>2.448.336</b>	<b>2.509.789</b>	<b>2.560.134</b>	<b>2.680.065</b>	<b>2.833.759</b>
<b>Total do mercado de trabalho formal</b>		<b>31.407.576</b>	<b>33.238.617</b>	<b>35.155.249</b>	<b>37.607.430</b>	<b>39.441.566</b>	<b>41.207.546</b>	<b>44.068.355</b>	<b>46.310.631</b>	<b>47.458.712</b>	<b>48.948.433</b>	<b>49.571.510</b>	<b>48.060.807</b>	<b>46.060.198</b>	<b>46.281.590</b>	<b>46.631.115</b>	<b>46.716.492</b>	<b>46.236.176</b>	<b>48.728.871</b>

**Fonte:** MTE-RAIS, 2024.

**Notas:**

- 1 Os dados para os biomédicos e para os terapeutas ocupacionais só estão disponíveis a partir de 2008.
- 2 A ocupação de médico pertencia a apenas uma família até 2007 (2231), mas foi subdividida em três em seguida (2251 – médicos clínicos; 2252 – médicos em especialidades cirúrgicas; 2253 – médicos em medicina diagnóstica e terapêutica). Os dados a partir de 2008 representam a soma dessas três últimas.
- 3 Técnicos em odontologia, exceto protético dentário e auxiliar de prótese dentária.

## Anexo 2

**Tabela 2** – Distribuição percentual dos vínculos formais das principais ocupações dos serviços de saúde segundo a natureza jurídica. Brasil, 2004, 2011, 2014, 2016, 2019, 2021

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	2004		2011		2014		2016		2019		2021	
		Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
2211	Biólogos e afins	57,3	42,7	50,2	49,8	48,3	51,7	51,0	49,0	47,6	52,4	46,4	53,6
2212	Biomédicos <sup>1</sup>	-	-	11,1	88,9	14,0	86,0	11,2	88,8	19,9	80,1	16,8	83,2
2231	Médicos <sup>2</sup>	75,4	24,6	72,1	27,9	69,4	30,6	69,5	30,5	72,8	27,2	72,8	27,2
2232	Cirurgiões-dentistas	79,1	20,9	81,3	18,7	80,8	19,2	80,8	19,2	82,3	17,7	80,7	19,3
2233	Veterinários e zootecnistas	58,0	42,0	67,4	32,6	64,8	35,2	63,0	37,0	57,7	42,3	57,2	42,8
2234	Farmacêuticos	19,4	80,6	21,8	78,2	19,5	80,5	18,2	81,8	18,2	81,8	17,6	82,4
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	53,7	46,3	50,6	49,4	46,2	53,8	45,6	54,4	43,8	56,2	42,5	57,5
2236	Fisioterapeutas	42,1	57,9	40,5	59,5	37,9	62,1	36,2	63,8	37,1	62,9	36,9	63,1
2237	Nutricionistas	36,1	63,9	34,9	65,1	32,3	67,7	33,2	66,8	35,4	64,6	35,9	54,1
2238	Fonoaudiólogos	46,0	54,0	46,1	53,9	43,5	56,5	43,0	57,0	43,6	56,4	41,3	58,7
223905	Terapeuta ocupacional <sup>1</sup>	-	-	48,3	51,7	47,0	53,0	46,1	53,9	43,2	56,8	40,5	59,5
2241	Profissionais de educação física	22,3	77,7	18,2	81,8	14,8	85,2	12,9	87,1	10,9	89,1	12,0	88,0

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	2004		2011		2014		2016		2019		2021	
		Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
2515	Psicólogos e Psicanalistas	61,2	38,8	61,3	38,7	61,2	38,8	61,7	38,3	62,7	37,3	61,6	38,4
251605	Assistente social	71,3	28,7	67,1	32,9	66,6	33,4	67,7	32,3	69,6	30,4	68,3	31,7
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	44,3	55,7	42,7	57,3	39,8	60,2	39,2	60,8	38,3	61,7	37,0	63,0
3224	Técnicos de odontologia <sup>3</sup>	34,1	65,9	36,0	64,0	34,2	65,8	31,5	68,5	32,1	67,9	31,2	68,8
5151	Agentes comunitários de saúde, parteiras práticas e afins	59,8	40,2	85,7	14,3	84,9	15,1	85,5	14,5	87,1	12,9	86,7	13,3
<b>Total</b>		<b>52,9</b>	<b>47,1</b>	<b>54,8</b>	<b>45,2</b>	<b>51,3</b>	<b>48,7</b>	<b>50,6</b>	<b>49,4</b>	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>	<b>48,3</b>	<b>51,7</b>

**Fonte:** MTE-RAIS, 2024.

**Notas:**

- 1 Os dados para os biomédicos e para os terapeutas ocupacionais só estão disponíveis a partir de 2008.
- 2 A ocupação de médico pertencia a apenas uma família até 2007 (2231), mas foi subdividida em três em seguida (2251 – médicos clínicos; 2252 – médicos em especialidades cirúrgicas; 2253 – médicos em medicina diagnóstica e terapêutica). Os dados a partir de 2008 representam a soma dessas três últimas.
- 3 Técnicos em odontologia, exceto protético dentário e auxiliar de prótese dentária.

## Anexo 3

**Tabela 3** – Distribuição percentual dos vínculos formais das principais ocupações dos serviços de saúde segundo a natureza jurídica. Brasil, 2004, 2021

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Setor Público Federal	Setor Público Estadual	Setor Público Municipal	Setor Público Outros	Entidade Empresa Estatal	Entidade Empresa Privada	Entidades sem Fins Lucrativos	Pessoa Física e Outras Organizações Legais
		2004							
2211	Biólogos e afins	3,4	26,5	22,3	0,0	5,1	27,1	15,5	0,2
2212	Biomédicos <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
2231	Médicos <sup>2</sup>	10,9	25,1	38,8	0,0	0,6	9,3	15,3	0,0
2232	Cirurgiões-dentistas	3,5	14,3	60,7	0,0	0,6	5,2	15,6	0,1
2233	Veterinários e zootecnistas	2,2	20,23	27,4	0,0	8,1	26,5	12,1	3,4
2234	Farmacêuticos	2,4	6,7	9,7	0,0	0,6	73,6	6,9	0,1
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	6,0	17,5	29,3	0,0	0,9	19,0	27,2	0,1
2236	Fisioterapeutas	2,7	11,6	27,5	0,0	0,3	19,3	38,3	0,3
2237	Nutricionistas	4,4	10,8	20,1	0,0	0,8	45,8	18,0	0,1
2238	Fonoaudiólogos	1,4	4,2	39,9	0,0	0,5	16,8	37,1	0,1
223905	Terapeuta ocupacional <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Setor Público Federal	Setor Público Estadual	Setor Público Municipal	Setor Público Outros	Entidade Empresa Estatal	Entidade Empresa Privada	Entidades sem Fins Lucrativos	Pessoa Física e Outras Organizações Legais
2004									
2241	Profissionais de educação física	0,1	2,4	19,2	0,0	0,6	42,7	34,7	0,4
2515	Psicólogos e Psicanalistas	5,0	16,8	36,0	0,0	3,4	15,0	23,7	0,1
251605	Assistente social	5,8	24,6	37,4	0,0	3,4	8,2	20,5	0,0
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	4,1	16,0	23,4	0,0	0,8	24,9	30,4	0,4
3224	Técnicos de odontologia <sup>3</sup>	0,1	4,1	29,6	0,0	0,2	28,1	11,3	26,5
5151	Agentes comunitários de saúde, parteiras práticas e afins	3,4	6,3	49,7	0,0	0,4	8,0	31,5	0,7
<b>Total</b>		<b>5,0</b>	<b>15,5</b>	<b>31,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>	<b>21,0</b>	<b>25,1</b>	<b>1,0</b>

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Setor Público Federal	Setor Público Estadual	Setor Público Municipal	Setor Público Outros	Entidade Empresa Estatal	Entidade Empresa Privada	Entidades sem Fins Lucrativos	Pessoa Física e Outras Organizações Legais
2021									
2211	Biólogos e afins	5,4	11,0	25,8	0,1	4,0	36,8	16,4	0,5
2212	Biomédicos <sup>1</sup>	0,5	8,7	6,6	0,0	1,0	66,3	16,6	0,3
2231	Médicos <sup>2</sup>	6,0	18,9	43,0	0,6	4,3	5,8	21,3	0,1

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Setor Público Federal	Setor Público Estadual	Setor Público Municipal	Setor Público Outros	Entidade Empresa Estatal	Entidade Empresa Privada	Entidades sem Fins Lucrativos	Pessoa Física e Outras Organizações Legais
		2021							
2232	Cirurgiões-dentistas	1,7	7,2	70,8	0,5	0,5	5,3	13,9	0,1
2233	Veterinários e zootecnistas	4,0	6,8	43,8	0,2	2,4	35,3	3,1	4,4
2234	Farmacêuticos	1,1	3,9	11,7	0,1	0,9	73,1	9,2	0,0
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	1,8	8,6	29,2	0,3	2,6	24,4	32,9	0,1
2236	Fisioterapeutas	1,0	7,7	25,6	0,2	2,4	28,7	34,1	0,2
2237	Nutricionistas	2,8	4,5	27,3	0,1	1,2	40,8	23,1	0,1
2238	Fonoaudiólogos	1,2	4,1	34,0	0,2	1,7	27,2	31,2	0,2
223905	Terapeuta ocupacional <sup>1</sup>	1,5	7,6	29,0	0,3	2,0	17,1	42,1	0,3
2241	Profissionais de educação física	0,2	0,6	11,1	0,0	0,0	66,5	21,3	0,2
2515	Psicólogos e Psicanalistas	3,0	9,7	47,6	0,2	1,1	13,7	24,5	0,1
251605	Assistente social	3,2	9,0	54,0	0,2	1,8	5,6	26,1	0,0
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	1,7	9,4	23,7	0,3	1,9	28,0	34,8	0,3
3224	Técnicos de odontologia <sup>3</sup>	0,1	0,8	29,9	0,3	0,0	47,5	8,0	13,4



Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Setor Público Federal	Setor Público Estadual	Setor Público Municipal	Setor Público Outros	Entidade Empresa Estatal	Entidade Empresa Privada	Entidades sem Fins Lucrativos	Pessoa Física e Outras Organizações Legais
		2021							
5151	Agentes comunitários de saúde, parceiras práticas e afins	1,1	7,4	77,8	0,2	0,2	5,7	7,5	0,1
<b>Total</b>		<b>2,0</b>	<b>8,8</b>	<b>35,4</b>	<b>0,3</b>	<b>1,8</b>	<b>25,8</b>	<b>25,3</b>	<b>0,6</b>

**Fonte:** MTE-RAIS, 2024.

**Notas:**

- 1 Os dados para os biomédicos e para os terapeutas ocupacionais só estão disponíveis a partir de 2008.
- 2 A ocupação de médico pertencia a apenas uma família até 2007 (2231), mas foi subdividida em três em seguida (2251 – médicos clínicos; 2252 – médicos em especialidades cirúrgicas; 2253 – médicos em medicina diagnóstica e terapêutica). Os dados a partir de 2008 representam a soma dessas três últimas.
- 3 Técnicos em odontologia, exceto protético dentário e auxiliar de prótese dentária.

## Anexo 4

**Tabela 4** – Distribuição percentual dos vínculos formais das principais ocupações dos serviços de saúde segundo o tipo de vínculo. Brasil, 2004, 2021

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	CLT			Estatutário				Temporário <sup>5</sup>	Contrato Lei Estadual	Contrato Lei Municipal	Outros
		Total	Indeterminado	Determinado <sup>4</sup>	Total	RJU	RGPS	Não-efetivo				
<b>2004</b>												
2211	Biólogos e afins	63,2	62,7	0,4	36,3	30,8	0,5	5,0	0,0	0,4	0,0	0,1
2212	Biomédicos <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2231	Médicos <sup>2</sup>	33,1	31,9	1,2	65,1	54,9	1,1	9,0	0,4	0,9	0,4	0,2
2232	Cirurgiões-dentistas	32,1	31,4	0,6	67,0	56,8	2,3	7,8	0,4	0,2	0,3	0,2
2233	Veterinários e zootecnistas	55,3	54,8	0,5	44,0	38,7	1,0	4,2	0,1	0,3	0,1	0,2
2234	Farmacêuticos	83,1	82,7	0,3	16,7	14,7	0,2	1,7	0,1	0,1	0,0	0,1
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	52,8	52,0	0,8	45,9	37,8	0,7	7,3	0,5	0,5	0,2	0,2
2236	Fisioterapeutas	63,8	63,1	0,7	35,0	28,1	0,9	6,0	0,2	0,8	0,1	0,1
2237	Nutricionistas	67,4	66,9	0,5	31,9	28,0	0,6	3,3	0,5	0,1	0,0	0,1
2238	Fonoaudiólogos	62,3	61,4	0,9	37,2	32,5	1,5	3,2	0,2	0,1	0,1	0,1

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	CLT			Estatutário				Temporário <sup>5</sup>	Contrato Lei Estadual	Contrato Lei Municipal	Outros
		Total	Indeterminado	Determinado <sup>4</sup>	Total	RJU	RGPS	Não- efetivo				
		2004										
223905	Terapeuta ocupacional <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2241	Profissionais de educação física	83,3	82,6	0,7	16,2	12,6	0,5	3,2	0,3	0,0	0,0	0,3
2515	Psicólogos e Psicanalistas	49,6	49,0	0,6	49,6	42,2	1,4	6,0	0,2	0,3	0,1	0,2
251605	Assistente social	44,4	43,6	0,8	55,1	45,7	1,1	8,3	0,2	0,2	0,1	0,1
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	60,5	60,0	0,5	38,6	31,6	0,8	6,3	0,2	0,4	0,1	0,1
3224	Técnicos de odontologia <sup>2</sup>	70,3	69,7	0,6	28,9	24,5	1,1	3,3	0,4	0,1	0,2	0,0
5151	Agentes comunitários de saúde, parceiras práticas e afins	47,3	45,8	1,5	48,6	32,9	1,1	14,5	2,1	0,0	1,4	0,6
<b>Total</b>		<b>53,7</b>	<b>52,9</b>	<b>0,8</b>	<b>44,9</b>	<b>36,3</b>	<b>0,9</b>	<b>7,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	CLT		Estatutário				Temporário <sup>5</sup>	Contrato Lei Estadual	Contrato Lei Municipal	Outros	
		Total	Indeterminado	Determinado <sup>4</sup>	Total	RJU	RGPS					Não-efetivo
		2021										
2211	Biólogos e afins	61,2	59,9	1,3	36,9	31,4	3,3	2,2	0,1	0,6	0,7	0,5
2212	Biomédicos <sup>4</sup>	84,3	82,9	1,4	12,9	10,1	1,1	1,7	0,1	0,7	1,2	0,7
2231	Médicos <sup>2</sup>	36,7	35,5	1,2	56,1	43,3	5,3	7,5	0,3	1,0	4,7	1,2
2232	Cirurgiões-dentistas	26,8	25,8	1,0	66,7	47,0	12,4	7,3	0,4	0,1	5,2	0,7
2233	Veterinários e zootecnistas	47,2	46,3	0,9	50,6	43,1	5,2	2,3	0,1	0,1	1,5	0,5
2234	Farmacêuticos	84,3	82,3	2,0	13,8	10,0	2,1	1,7	0,2	0,3	0,9	0,4
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	62,7	60,9	1,8	30,9	20,6	5,0	5,3	0,5	1,0	3,6	1,3
2236	Fisioterapeutas	67,4	65,6	1,8	27,0	16,8	4,8	5,4	0,3	0,8	2,8	1,7
2237	Nutricionistas	66,9	65,1	1,8	28,7	18,7	5,6	4,3	0,5	0,5	2,6	0,9
2238	Fonoaudiólogos	64,3	62,7	1,6	32,4	23,2	5,7	3,4	0,2	0,3	2,2	0,6
223905	Terapeuta ocupacional <sup>1</sup>	65,1	64,0	1,1	32,2	25,9	3,6	2,7	0,1	0,2	2,0	0,3
2241	Profissionais de educação física	89,4	87,5	1,8	9,6	7,0	1,4	1,3	0,1	0,0	0,7	0,2
2515	Psicólogos e Psicanalistas	44,0	42,6	1,4	49,5	33,8	8,4	7,2	0,5	0,5	4,8	0,7
251605	Assistente social	37,9	36,8	1,1	55,5	38,2	9,2	8,2	0,5	0,5	4,8	0,8

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	CLT		Estatutário				Temporário <sup>5</sup>	Contrato Lei Estadual	Contrato Lei Municipal	Outros	
		Total	Indeterminado	Determinado <sup>4</sup>	Total	RJU	RGPS					Não-efetivo
		2021										
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	67,4	65,8	1,6	28,4	19,9	4,4	4,2	0,4	0,5	2,4	0,9
3224	Técnicos de odontologia <sup>3</sup>	71,3	69,9	1,4	25,6	16,8	5,5	3,4	0,2	0,0	2,5	0,4
5151	Agentes comunitários de saúde, parceiras práticas e afins	23,4	22,7	0,7	70,8	43,2	18,9	8,7	0,2	0,5	4,5	0,6
<b>Total</b>		<b>57,3</b>	<b>55,8</b>	<b>1,5</b>	<b>37,8</b>	<b>25,8</b>	<b>6,7</b>	<b>5,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>

**Fonte:** MTE-RAIS, 2024.

**Notas:**

- Os dados para os biomédicos e para os terapeutas ocupacionais só estão disponíveis a partir de 2008.
- A ocupação de médico pertencia a apenas uma família até 2007 (2231), mas foi subdividida em três em seguida (2251 – médicos clínicos; 2252 – médicos em especialidades cirúrgicas; 2253 – médicos em medicina diagnóstica e terapêutica). Os dados a partir de 2008 representam a soma dessas três últimas.
- Técnicos em odontologia, exceto protético dentário e auxiliar de prótese dentária.
- O contrato individual de trabalho poderá ser acordado por prazo determinado, ou seja, com vigência prefixada (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 – CLT, art. 443).
- O trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou à acréscimo extraordinário de serviços (Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, art. 2).

## Anexo 5

**Tabela 5** – Remuneração média real<sup>1</sup> mensal e por hora das principais ocupações dos serviços de saúde. Brasil, 2004-2021

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Remuneração média real mensal (em R\$)																			Remuneração média real por hora (em R\$)		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2004	2014	2021	
2211	Biólogos e afins	5.082,0	5.391,4	5.637,4	5.609,1	5.783,2	6.033,7	6.245,1	6.635,7	6.777,8	7.029,6	7.483,8	7.007,1	7.081,3	7.120,6	6.993,4	6.420,7	6.120,5	5.846,9	34,9	50,4	39,4	
2212	Biomédicos <sup>1</sup>	-	-	-	-	3.499,7	3.782,7	4.232,3	4.371,2	4.343,3	4.687,2	4.862,8	4.525,6	4.540,6	4.617,4	4.490,6	4.407,9	4.150,3	3.987,4	-	31,7	25,8	
2231	Médicos <sup>2</sup>	6.201,8	6.822,1	7.410,7	7.708,6	8.205,5	8.862,2	9.488,9	10.085,1	10.583,6	11.373,8	12.100,0	11.635,3	11.646,8	11.909,0	11.832,4	11.425,7	11.009,6	10.793,3	57,2	117,2	103,5	
2232	Cirurgiões-dentistas	4.455,1	4.838,1	5.161,3	5.247,5	5.354,8	5.601,4	5.723,9	5.948,9	6.304,5	6.481,9	6.664,6	6.482,4	6.605,6	6.702,5	6.632,1	6.569,4	6.467,6	5.894,5	39,7	56,5	48,6	
2233	Veterinários e zootecnistas	6.099,8	6.481,5	6.903,7	6.951,1	7.556,1	7.674,9	7.663,3	7.997,6	8.407,1	8.372,3	8.380,5	8.444,6	8.661,3	8.699,5	8.481,0	7.833,2	7.705,5	7.154,1	40,6	57,7	50,7	
2234	Farmacêuticos	3.668,1	3.945,7	4.144,8	4.198,6	4.237,0	4.389,5	4.471,9	4.569,3	4.710,9	4.803,9	4.946,2	4.837,4	4.977,0	5.140,3	5.105,2	4.891,5	4.683,2	4.492,9	23,2	31,4	29,2	
2235	Enfermeiros de nível superior e afins	5.028,9	5.416,1	5.625,0	5.603,0	5.624,2	5.769,3	5.839,4	5.863,8	6.018,1	6.005,1	6.138,1	5.893,1	5.976,2	6.097,4	5.983,6	5.623,8	5.313,6	5.157,6	34,0	41,8	34,9	
2236	Fisioterapeutas	3.378,8	3.583,5	3.726,8	3.720,1	3.715,4	3.785,4	3.829,5	3.941,6	4.067,3	4.149,9	4.240,3	4.096,3	4.149,4	4.251,4	4.204,3	3.985,6	3.839,2	3.778,0	26,8	34,5	31,5	
2237	Nutricionistas	3.586,0	3.820,1	3.946,1	3.966,7	3.866,9	3.985,6	4.076,3	4.176,8	4.253,9	4.250,7	4.339,3	4.167,1	4.231,2	4.332,4	4.229,7	4.030,1	3.818,4	3.676,1	23,3	28,8	25,2	
2238	Fonoaudiólogos	3.262,9	3.466,3	3.532,5	3.568,7	3.495,2	3.612,4	3.651,5	3.768,6	3.951,5	4.010,2	4.116,0	3.991,8	4.059,2	4.183,8	4.163,4	4.022,6	3.885,3	3.785,9	26,2	32,8	30,6	
223905	Terapeuta ocupacional <sup>1</sup>	-	-	-	-	3.782,5	4.112,3	4.403,9	4.336,6	4.462,8	4.495,0	4.636,1	4.443,4	4.394,1	4.494,4	4.370,3	4.197,0	4.012,2	3.883,5	-	38,9	33,6	
2241	Profissionais de educação física	2.392,8	2.585,8	2.678,4	2.725,6	2.816,7	2.770,4	2.767,3	2.806,5	2.781,6	2.755,8	2.728,4	2.656,5	2.608,5	2.670,7	2.643,0	2.552,9	2.338,7	2.269,2	19,0	22,4	19,8	

Código CBO 2002	Descrição CBO 2002	Remuneração média real mensal (em R\$)																		Remuneração média real por hora (em R\$)		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2004	2014	2021
2515	Psicólogos e Psicanalistas	4.013,4	4.200,0	4.299,2	4.352,3	4.321,1	4.434,1	4.426,8	4.577,9	4.688,0	4.705,1	4.777,7	4.605,5	4.662,3	4.725,5	4.660,0	4.496,0	4.340,2	4.000,7	29,7	35,5	30,2
251605	Assistente social	4.346,9	4.594,2	4.807,8	4.778,9	5.166,0	5.214,5	5.257,1	5.425,3	5.439,4	5.354,6	5.383,1	5.220,7	5.293,2	5.239,3	5.149,8	4.930,6	4.766,5	4.307,0	29,3	39,8	33,0
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	2.052,6	2.211,3	2.341,2	2.358,1	2.393,6	2.495,2	2.528,7	2.593,7	2.691,5	2.782,3	2.827,6	2.750,1	2.781,1	2.873,3	2.845,2	2.736,8	2.613,0	2.550,8	13,5	18,9	17,1
3224	Técnicos de odontologia*	1.306,6	1.415,0	1.474,5	1.591,4	1.636,5	1.686,3	1.717,4	1.756,4	1.859,0	1.937,3	1.992,7	1.884,4	1.940,7	2.009,3	1.998,1	1.960,2	1.848,0	1.792,8	8,0	12,2	11,0
5151	Agentes comunitários de saúde, parteiras práticas e afins	1.149,8	1.241,8	1.313,0	1.425,2	1.645,4	1.763,5	1.817,0	1.900,3	2.007,0	2.042,7	2.135,4	2.091,5	2.098,4	2.206,5	2.100,8	2.171,6	2.212,5	2.074,6	7,2	13,6	13,2
<b>Total</b>		<b>3.191,2</b>	<b>3.458,5</b>	<b>3.635,7</b>	<b>3.700,3</b>	<b>3.851,8</b>	<b>4.055,1</b>	<b>4.150,1</b>	<b>4.275,3</b>	<b>4.404,0</b>	<b>4.519,1</b>	<b>4.643,2</b>	<b>4.488,7</b>	<b>4.504,8</b>	<b>4.610,1</b>	<b>4.527,7</b>	<b>4.337,7</b>	<b>4.146,6</b>	<b>3.973,0</b>	<b>22,3</b>	<b>32,5</b>	<b>27,7</b>
<b>Total do mercado de trabalho formal brasileiro</b>		<b>2.584,8</b>	<b>2.642,9</b>	<b>2.786,6</b>	<b>2.811,0</b>	<b>2.888,2</b>	<b>2.986,4</b>	<b>3.049,2</b>	<b>3.136,5</b>	<b>3.242,9</b>	<b>3.347,0</b>	<b>3.422,4</b>	<b>3.346,5</b>	<b>3.376,6</b>	<b>3.486,0</b>	<b>3.468,7</b>	<b>3.369,3</b>	<b>3.221,4</b>	<b>3.081,3</b>	<b>15,9</b>	<b>21,0</b>	<b>19,3</b>

**Fonte:** MTE-RAIS, 2024.

**Notas:**

- 1 Valores constantes a preços de 2021 deflacionados pelo INPC.
- 2 Os dados para os biomédicos e para os terapeutas ocupacionais só estão disponíveis a partir de 2008.
- 3 A ocupação de médico pertencia a apenas uma família até 2007 (2231), mas foi subdividida em três em seguida (2251 – médicos clínicos; 2252 – médicos em especialidades cirúrgicas; 2253 – médicos em medicina diagnóstica e terapêutica). Os dados a partir de 2008 representam a soma dessas três últimas.
- 4 Técnicos em odontologia, exceto protético dentário e auxiliar de prótese dentária.