



Gabriel de Barros Torres

**ABERTURA COMERCIAL E MOBILIDADE DO TRABALHO:
MITIGANDO CUSTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL
ATRAVÉS DE POLÍTICAS ATIVAS DE REQUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio

Orientador: Prof. Carlos Frederico Coelho

Rio de Janeiro
Dezembro de 2019



Gabriel de Barros Torres

**ABERTURA COMERCIAL E MOBILIDADE DO TRABALHO:
MITIGANDO CUSTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL
ATRAVÉS DE POLÍTICAS ATIVAS DE REQUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof. Carlos Frederico Coelho

Orientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Silvia Marina Pinheiro

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Thauan Santos

Escola de Guerra Naval

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 2019

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Gabriel de Barros Torres

O autor completou seu bacharelado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2017.

Ficha Catalográfica

Torres, Gabriel de Barros

Abertura comercial e mobilidade do trabalho: mitigando custos da liberalização comercial no Brasil através de políticas ativas de requalificação profissional / Gabriel de Barros Torres; orientador: Carlos Frederico Coelho. – 2019.

33 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2019.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Abertura comercial. 3. Ajuste ao comércio. 4. Mobilidade do trabalho. 5. Políticas de requalificação profissional. 6. Pronatec. I. Coelho, Carlos Frederico. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

À minha família, em especial meus pais e avós, pelo apoio incondicional e estímulo constante ao aprendizado e ao estudo universitário.

À Letícia, pela compreensão, paciência e encorajamento essenciais ao desenvolvimento deste trabalho.

A todos os professores que compartilharam seus conhecimentos com excelência e empenho durante o Programa de Pós-Graduação, em especial àqueles que participaram da Comissão Examinadora com valiosas recomendações.

Resumo

Torres, Gabriel de Barros; Coelho, Carlos Frederico. **Abertura comercial e mobilidade do trabalho: Mitigando custos da liberalização comercial no Brasil através de políticas ativas de requalificação profissional**. Rio de Janeiro, 2019. 33p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A nova política comercial brasileira, seja associada a exercícios de liberalização negociada ou autônoma, impõe a necessidade de avaliar e administrar os eventuais custos associados à nova situação de abertura comercial, sobretudo do ponto de vista do deslocamento do trabalho em setores tradicionalmente protegidos. Neste sentido, a facilitação da mobilidade do trabalho entre firmas e setores é essencial não apenas para mitigar os custos do ajuste, mas também para maximizar os ganhos esperados na produtividade do trabalho. A partir da experiência internacional com programas de ajuste ao comércio e políticas ativas de mercado de trabalho, este estudo visa analisar as opções e formatos de políticas mais adequados à promoção da empregabilidade no contexto da nova política comercial brasileira. Com base na trajetória recente de políticas de requalificação profissional no Brasil, argumenta-se que o movimento de abertura comercial deva ser acompanhado pela priorização de políticas de mercado de trabalho com elegibilidade universal e “orientadas à demanda”, com resultados positivos comprovados – em particular, através da expansão do Pronatec “Setor Produtivo”, tornando-o o principal programa nacional de acesso ao ensino técnico e profissional. Ao mitigar os custos laborais do ajuste à abertura comercial, este exercício poderá contribuir para atenuar resistências setoriais ao próprio processo de liberalização.

Palavras-chave

Abertura comercial; Ajuste ao comércio; Mobilidade do trabalho; Políticas de requalificação profissional; Pronatec.

Abstract

Torres, Gabriel de Barros; Coelho, Carlos Frederico (Advisor). **Trade liberalization and labor mobility: Mitigating costs of trade liberalization in Brazil through active labor market policies for reskilling**. Rio de Janeiro, 2019. 33p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The new Brazilian trade policy, whether associated with negotiated or autonomous liberalization, imposes the need to evaluate and manage costs associated with the new competitive situation, especially considering the displacement of labor in traditionally protected sectors. In this sense, facilitating labor mobility across firms and sectors is essential not only to mitigate trade adjustment costs, but also to maximize expected gains in labor productivity. Based on international experience with trade adjustment programs and active labor market policies, this study aims to analyze the most appropriate policy options and formats to promote employability in the context of the new Brazilian trade policy. Based on the recent trajectory of vocational and technical training programs in Brazil, it is argued that trade liberalization should be accompanied by the prioritization of “demand-driven” universal labor market policies, with proven positive outcomes – in particular, through the expansion of Pronatec “Productive Sector”, making it the main national program for access to technical and vocational education. By mitigating the labor costs of adjusting to trade openness, this exercise may ultimately help to mitigate sectorial resistance to the liberalization process.

Keywords

Trade liberalization; Trade adjustment; Labor mobility; Skilling policies; Pronatec

Sumário

Sumário Executivo	7
Introdução	10
Abertura comercial, produtividade e mobilidade do trabalho	13
<i>Políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho</i>	15
O caso do <i>Trade Adjustment Assistance Program</i> nos EUA	18
Mitigando custos da liberalização comercial no Brasil através de políticas ativas de requalificação profissional	22
<i>Políticas ativas de mercado de trabalho no Brasil e o Pronatec</i>	23
<i>Alinhando oferta e demanda de habilidades: Políticas de qualificação orientadas à demanda e o Pronatec Setor Produtivo</i>	24
Conclusão	28
Referências bibliográficas	30

Sumário Executivo

Conforme a política comercial brasileira aproxima-se de uma nova rodada de liberalização comercial, torna-se fundamental avaliar os efeitos da integração comercial de forma holística – considerando não apenas os esperados ganhos de produtividade, mas também o conseqüente deslocamento de emprego em setores tradicionalmente protegidos. Uma eventual implementação do Acordo Mercosul-União Europeia, por exemplo – primeiro passo concreto do processo de abertura – impactará substancialmente a indústria nacional em setores como bens de capital e automóveis. Neste sentido, a partir da priorização e expansão de políticas ativas para o mercado de trabalho com efeito positivo comprovado sobre a empregabilidade – em particular, programas de requalificação profissional orientados à demanda de empresas – é possível mitigar os custos do ajuste à abertura comercial, reduzindo as assimetrias informacionais e fricções à mobilidade do trabalho que inibem o pleno aproveitamento dos benefícios da integração comercial.

Embora a literatura e a evidência empírica indiquem consistentemente a correlação positiva, no longo prazo, entre abertura comercial, produtividade do trabalho, e poder de compra de consumidores, entende-se que são necessárias políticas complementares para maximizar os ganhos esperados e minimizar os custos previstos da abertura (Hoekman & Porto, 2010; FMI, Banco Mundial, OMC, 2017). Embora a exposição à competição internacional e o acesso a insumos, máquinas e equipamentos tecnologicamente avançados e a custos reduzidos tenda a promover ganhos na produtividade total dos fatores, estes são canais insuficientes na ausência do pleno funcionamento dos mercados de fatores – garantindo, sobretudo, a mobilidade do trabalho necessária à realocação dos fatores de produção de setores e firmas em contração para aqueles em expansão (Stiglitz, 2005).

Entretanto, as políticas de suporte ao mercado de trabalho podem assumir diversos formatos, dividindo-se em duas categorias genéricas: políticas passivas e políticas ativas. Enquanto as primeiras se associam, sobretudo, à provisão de renda complementar em períodos de desemprego (como o seguro desemprego), a segunda categoria abrange políticas voltadas à promoção ativa da conexão entre oferta e demanda de trabalho – seja através de assistência à busca por emprego, seja através de treinamentos e programas de requalificação (OIT, 2016). Embora políticas passivas sejam mais comumente observadas em escala global, tendo em vista seu papel relevante no combate à pobreza, essas políticas frequentemente apresentam limitações do ponto de vista do incremento da empregabilidade (Teixeira & Neto, 2017). Neste sentido, políticas ativas para o mercado de trabalho são avaliadas como mais eficientes na realocação do trabalho, na medida em que endereçam assimetrias informacionais na busca por emprego – contribuindo não apenas à redução do desemprego, mas também ao incremento da qualidade do trabalho (FMI, Banco Mundial, OMC, 2017).

As políticas ativas para o mercado de trabalho, porém, também podem ser genericamente distinguidas em duas subcategorias: políticas com elegibilidade universal ou restrita. O caso do *Trade Adjustment Assistance Program* dos Estados Unidos representa um dos mais citados exemplos internacionais de políticas ativas para o mercado de trabalho (com elementos de políticas passivas) com elegibilidade restrita aos impactos do comércio. As avaliações dos resultados do TAA, porém, demonstram a difícil execução de programas com elegibilidade restritiva – considerando, sobretudo, a complexa diferenciação entre perda de emprego decorrente da competição com importações, terceirização ou da aplicação de novas tecnologias e automação de processos produtivos, especialmente relevante no contexto da Quarta Revolução Industrial (Richardson, 2010; Akman et al, 2018).

Ainda, a experiência internacional e nacional demonstram consistentemente o impacto superior sobre empregabilidade de políticas de requalificação “orientadas à demanda” – isto é, nas quais a definição das habilidades ofertadas em cursos de requalificação responde às demandas do setor privado. Neste sentido, o caso do Pronatec Setor Produtivo representa o principal precedente brasileiro de política ativa de escopo universal baseado na conexão entre demanda e oferta de trabalho – assegurada através da parceria entre MEC e MDIC para a prospecção, junto ao setor privado, de habilidades demandadas pelas empresas (O’Connell et al, 2017). No Pronatec Setor Produtivo, a probabilidade de que egressos encontrem empregos após a conclusão dos cursos – e os retenham por no mínimo um ano – é 8% superior ao observado nos cursos do Pronatec não-orientados às demandas privadas. Apesar dos resultados positivos, o orçamento dedicado a esta modalidade do Pronatec experimentou queda substancial desde sua criação em 2013, agravada pelo contexto de contração de gastos associado à EC 95.

Deste modo, entendendo a adoção de políticas ativas orientadas à demanda e com elegibilidade universal como mais eficazes no incremento da empregabilidade, argumenta-se que o movimento de abertura comercial brasileiro deve ser acompanhado pela priorização e expansão de políticas de mercado de trabalho já existentes com resultados positivos comprovados. Neste sentido, para reduzir fricções à mobilidade do trabalho e promover a realocação eficiente de fatores de produção necessária ao pleno aproveitamento dos ganhos do comércio, uma nova política ativa de suporte o mercado de trabalho deve ampliar o Pronatec Setor Produtivo e priorizá-lo em relação a outras modalidades de programa de requalificação.

Esta política deve ser adotada em paralelo a um processo gradual e pré-anunciado de redução tarifária, seja ele conduzido de forma autônoma ou como resultado de negociações externas. Ao mitigar os custos laborais do ajuste à abertura comercial, a divulgação desta política pode, em última instância, atenuar resistências setoriais ao próprio processo de liberalização.

1. Introdução

O debate sobre os custos do protecionismo comercial no Brasil ganhou força em anos recentes, gerando vontade política para a implementação de uma nova rodada de liberalização comercial – entendida como condição necessária para a ampliação da produtividade e retomada do crescimento econômico sustentado (Valls, 2018). Embora a evidência empírica internacional tenda a indicar a relação positiva, no longo prazo, entre abertura comercial e produtividade dos fatores, no curto prazo os custos do ajuste à nova situação competitiva podem ser significativos, especialmente para empresas e setores incapazes de sobreviver à competição externa (Hoekman & Porto, 2010). Em nível global, estas externalidades têm contribuído para crescente fadiga e reticência em relação aos efeitos da globalização e da integração econômica, desacelerando a expansão do comércio global (FMI, 2019). Deste modo, torna-se fundamental a adoção de políticas públicas complementares à política comercial, para sustentar os ganhos de produtividade esperados e mitigar os “custos do ajuste” – sobretudo políticas ligadas à facilitação da mobilidade do trabalho, através de políticas ativas de requalificação profissional¹.

O novo ímpeto rumo à abertura comercial no Brasil – que encontra sua primeira expressão relevante no Acordo de Associação Mercosul-União Europeia – busca reduzir o descompasso diagnosticado entre as dimensões da economia brasileira e o seu grau de integração à economia global. Neste sentido, diversas métricas apontam para o mesmo quadro: a soma das exportações e importações brasileiras como proporção do PIB, de 22,9% em 2018, posiciona o Brasil nas últimas colocações do *ranking* global; similarmente, enquanto o Brasil representa a nona maior economia global, ocupa a posição de 27º maior exportador e 30º importador absoluto. Ainda, as tarifas aplicadas médias para bens industriais brasileiras são consideravelmente superiores às de economias com características similares, como observado abaixo (Rios, 2018).

Tabela 1: Tarifas aplicadas médias para manufaturados e outros indicadores, países selecionados (2018).

	Tarifas aplicadas médias para produtos manufaturados (%)	Comércio de bens como proporção do PIB (%)	PIB per capita (PPP, Int\$)	PIB (US\$ trilhões)
Brasil	14,1	22,9	16.068	1,868
Índia	7,8	30,7	7.761	2,726
México	5,8	75,8	19.887	1,223
Colômbia	4,6	28,2	14.999	0,330

¹ Também denominada educação profissional/técnica ou treinamento vocacional, a terminologia “qualificação” e “requalificação” profissional será empregada de forma intercambiável neste estudo, na medida em que refere-se a programas aplicáveis tanto a atuais integrantes da força de trabalho quanto a novos entrantes (formação continuada e inicial) (Bacchetta et al, 2017).

Peru	2,9	41,5	14.393	0,222
Canadá	2,6	53,7	48.106	1,712
Média OCDE	2,3	44,4	45.568	1,463

Fonte: World Bank Open Data

Do ponto de vista das negociações comerciais, o Brasil situou-se às margens do processo de multiplicação de acordos preferenciais de comércio observado nas últimas décadas, tendo assinado e ratificado número reduzido de acordos de cobertura limitada. Ao alienar-se do fenômeno da consolidação de cadeias globais de valor, o país teria deixado de extrair os benefícios da integração produtiva e perpetuado níveis de produtividade comparativamente baixos (Canuto, 2018). A recente conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia representaria um divisor-de-águas nessa trajetória, com impactos esperados expressivos para a indústria brasileira – ainda que prolongados devido a longos cronogramas de desgravação tarifária, que podem alcançar quinze anos para setores sensíveis, como o automotivo.

Deste modo, considerando a longa duração de processos de ratificação e implementação de acordos comerciais preferenciais, observa-se a crescente ênfase na condução autônoma de uma nova rodada de liberalização comercial no Brasil. Neste sentido, discute-se junto aos sócios do Mercosul a revisão da Tarifa Externa Comum a níveis mais alinhados às de outras economias emergentes. Paralelamente, analisam-se reduções tarifárias compatíveis com a TEC – em particular, através de resolução da CAMEX voltada à redução gradual de tarifas de importação para bens de capital, informática e telecomunicações, de 14% para 4% até 2021 (Ribeiro et al, 2019).

A iminência de um processo de ampla liberalização comercial – seja negociado ou autônomo – impõe a necessidade de avaliação e reflexão sobre a distribuição dos custos e benefícios deste movimento, bem como sua relação com outras políticas públicas complementares à política comercial. Os argumentos centrais por trás de uma nova rodada de abertura comercial giram em torno à estagnação da produtividade do trabalho no Brasil, especialmente no setor industrial. Entre 1999 e 2012, a produtividade do trabalho da indústria brasileira apresentou retração média de 0,22% ao ano (Messa, 2017). No longo prazo, a exposição à competição internacional e o acesso a bens de capital e intermediários a custos reduzidos tende ampliar a produtividade do trabalho e reduzir o nível geral de preços – impactando positivamente o poder de compra de consumidores.

Entretanto, no curto prazo, a evidência empírica demonstra invariavelmente impactos negativos sobre níveis de emprego em determinados setores e regiões após a abertura comercial – embora o impacto agregado sobre o emprego formal tenda a ser nulo no longo prazo (Kalout, 2018; Rios, 2018). A

experiência brasileira de abertura comercial durante a década de 1990, por exemplo, resultou em impactos de curto prazo significativos, sobretudo para trabalhadores de baixa qualificação em setores mais protegidos (Muendler, 2010). Ainda, em um cenário hipotético de liberalização comercial autônoma absoluta – eliminação de 100% das tarifas de importação – estudo recente da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) estima a concentração da perda de emprego em número reduzido de setores: têxteis, couros e vestuário (Kalout, 2018). Neste contexto, a adoção de políticas que facilitem a mobilidade do trabalho torna-se fundamental para mitigação dos custos laborais da abertura comercial – principalmente aquelas ligadas à resolução de falhas de mercado na provisão de habilidades, através de programas de requalificação profissional.

Debruçando-se sobre a experiência internacional e nacional com políticas de ajuste ao comércio e/ou de apoio ao mercado de trabalho, este estudo está estruturado da seguinte forma: além desta seção introdutória, a segunda seção revisa a literatura sobre a relação entre abertura, produtividade e mobilidade do trabalho, analisando políticas complementares necessárias para maximizar os ganhos e minimizar os custos da abertura comercial. A subseção seguinte analisa a distinção entre políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho, considerando seu impacto sobre a empregabilidade de beneficiários. A terceira seção analisa o caso do *Trade Adjustment Assistance Program* dos EUA, ilustrando as limitações de políticas ativas com elegibilidade restrita aos impactos do comércio. Finalmente, a quarta seção analisa o histórico de políticas ativas para o mercado de trabalho no Brasil, com foco na experiência recente do Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Em última instância, a vertente “orientada à demanda” deste programa é identificada como mais eficiente e adequada ao propósito de mitigar custos laborais da abertura comercial e sustentar ganhos de produtividade.

2. Abertura comercial, produtividade e mobilidade do trabalho

Na interface entre política comercial e políticas de mercado de trabalho, programas de (re)qualificação profissional se inserem em um quadro mais amplo de medidas com potencial para maximizar os ganhos e minimizar os custos de processos de abertura comercial. Neste sentido, Stiglitz (2005) ressalta a realocação de fatores de produção como principal fonte dos ganhos de eficiência associados ao comércio internacional, embora sua magnitude dependa, em larga medida, do bom funcionamento de mercados de fatores de produção – em particular, do mercado de trabalho. Deste modo, a redução de fricções à mobilidade de trabalhadores, através de políticas ativas de qualificação profissional, possui relevância tanto do ponto de vista da mitigação dos custos laborais da abertura comercial, como também para sustentar os ganhos esperados de produtividade – através da formação de mão-de-obra qualificada para setores e firmas em expansão. Ainda, ao contribuírem à redução do “prêmio por habilidades” (*skill premium*), políticas de qualificação profissional mitigam os efeitos da abertura comercial sobre a ampliação de disparidades de renda (Bacchetta et al, 2017).

A literatura sobre a relação entre abertura comercial e produtividade total dos fatores de produção – incluindo, mas não se resumindo, à produtividade do trabalho – apresenta pontos de dissenso, especialmente no que concerne a direção da causalidade e a necessidade de sincronização com reformas adicionais (Valls, 2018). De modo geral, a liberalização comercial é entendida como condição necessária, mas não suficiente, para a geração de ganhos na produtividade total dos fatores. Em termos quantitativos, Alcalá & Ciccone (2004) estimam que, no longo prazo, aumentos de 1% em “abertura”² incrementem em 1,23% a produtividade total dos fatores.

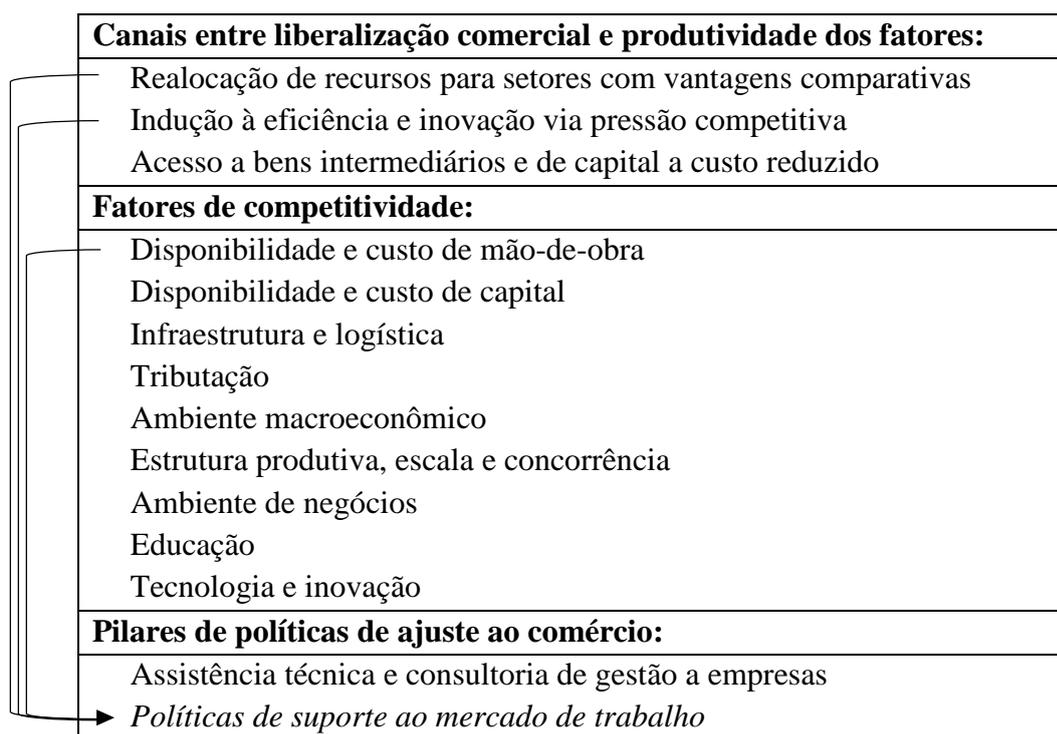
Entre os canais responsáveis por promover ganhos de produtividade a partir da abertura comercial, destaca-se o papel central das importações – seja através da pressão competitiva gerada pela exposição à concorrência internacional, seja através do acesso facilitado a bens de capital (máquinas e equipamentos) e intermediários (insumos, partes e componentes) a custos reduzidos. Os efeitos são invariavelmente positivos do ponto de vista do poder de compra de consumidores: a concorrência com empresas mais produtivas no exterior exige que empresas nacionais busquem formas de reduzir custos e preços, estimulando a inovação e o *upgrading* tecnológico (Hoekman & Porto, 2010). Ainda, do ponto de vista das exportações, os padrões elevados e a competição com *players* internacionais no acesso a mercados externos tendem a estimular ganhos de produtividade relevantes – além de gerar benefícios do ponto de vista

² A métrica utilizada é a soma de exportações e importações como proporção do PIB medido segundo paridade do poder de compra (PPP) (Alcalá & Ciccone, 2004).

da renda de empregados, na medida em que empresas exportadoras tendem a remunerar melhor seus trabalhadores (Rios, 2018).

Porém, os ganhos esperados com a abertura comercial, particularmente em termos de produtividade total dos fatores, dependem de condições adicionais que podem demandar a adoção de políticas complementares. Neste sentido, para maximizar os ganhos do comércio, a literatura enfatiza a relevância de condições como: (i) estabilidade macroeconômica, incluindo taxas de câmbio estáveis; (ii) ambiente de negócios para investimentos caracterizado por previsibilidade regulatória e segurança jurídica; (iii) liberalização do comércio de serviços e, no geral, pleno funcionamento das instituições e dos mercados de fatores de produção (Lima et al, 2011; Hoekman & Porto, 2010; Valls, 2018). Estas condições são particularmente relevantes para o processo de *upgrading* tecnológico, fundamental para ampliação da produtividade e para o gradual avanço a setores de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

Quadro 1: Síntese esquemática da contribuição de políticas de suporte ao mercado de trabalho à produtividade dos fatores e à competitividade empresarial.



Fonte: Elaboração própria com base em Valls (2018); CNI (2019); FMI/Banco Mundial/OMC (2017).

Entretanto, a escassez de mão-de-obra qualificada, detentora de habilidades demandadas por firmas e setores em expansão, pode inibir os ganhos de produtividade esperados e a ampliação do valor agregado da produção. Portanto, para garantir o alinhamento entre oferta e demanda por habilidades no

mercado de trabalho, a experiência internacional demonstra a importância de sistemas nacionais capazes de identificar não apenas “déficits de habilidades” correntes, mas também demandas por habilidades futuras (Bacchetta et al, 2017; O’Connell et al, 2017) – frequentemente através de articulações público-privadas.

A facilitação da mobilidade do trabalho, portanto, é relevante não apenas para a mitigação dos custos laborais da abertura comercial, mas também para a sustentação dos ganhos de produtividade esperados. Neste sentido, para reduzir fricções à mobilidade do trabalho, é fundamental a atuação conjunta entre uma série de políticas públicas – desde sistemas de validação da aprendizagem prévia (*RPL systems*), até políticas de acesso a crédito e habitação. Neste universo, porém, a experiência internacional demonstra consistentemente o papel central desempenhado pelas políticas de (re)qualificação profissional – que são altamente heterogêneas e definem-se a partir de diferentes variáveis, desde seu público-alvo e critérios de elegibilidade até os métodos para definição dos cursos ofertados (FMI, Banco Mundial, OMC, 2017). Deste modo, a diversidade de formatos disponíveis para políticas de suporte ao mercado de trabalho, no geral, requer análise cuidadosa das vantagens e desvantagens de cada modalidade, sobretudo do ponto de vista de seu impacto sobre a empregabilidade – i.e. a probabilidade de que seus beneficiários se reinsiram no mercado de trabalho formal.

2.1 Políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho

De forma genérica, as políticas de mercado de trabalho podem ser divididas em duas categorias básicas: políticas passivas e políticas ativas (Kalout, 2018). As políticas passivas para o mercado de trabalho são baseadas na provisão de renda complementar durante períodos de desemprego (seguro-desemprego), configurando as redes de proteção social. Este tipo de política, entretanto, é frequentemente destacado como insuficiente para remover barreiras à empregabilidade e para aprimorar a qualidade da oferta de trabalho no longo prazo (OIT, 2016) – embora, no curto prazo, possam desempenhar relevante papel preventivo no combate à pobreza. No caso brasileiro, ainda, Teixeira & Neto (2016) demonstram a forte presença de risco moral em programas de seguro-desemprego, gerando desincentivos à busca por trabalho e estimulando a rotatividade de mão-de-obra.

Por outro lado, as políticas ativas são aquelas voltadas diretamente à promoção da empregabilidade, endereçando falhas de mercados ligadas à assimetria informacional entre oferta e demanda por habilidades profissionais. Segundo a taxonomia de Auer et al (2005), as políticas ativas para o mercado de trabalho podem ser classificadas em quatro subcategorias: (i) assistência na busca por emprego, através da divulgação de vagas e de bolsas-transporte; (ii) incentivos para contratação de determinadas categorias de trabalhadores por

empresas; (iii) criação de novos postos de trabalho no setor público, ou através de subsídios ao setor privado; e (iv) oferta de cursos de qualificação profissional direcionados a novos entrantes (formação inicial) ou a trabalhadores desempregados e já integrantes da força de trabalho (formação continuada). Deve-se ressaltar, porém, que estas políticas não são excludentes e podem atuar em conjunto no âmbito de um único programa governamental – como observado no caso do *Trade Adjustment Assistance Program* dos EUA, discutido na seção seguinte – bem como em paralelo a políticas passivas.

Em um cenário de abertura comercial, é particularmente relevante a adoção de políticas que facilitem a realocação de trabalho dos setores em contração para aqueles em expansão – bem como entre firmas menos produtivas e aquelas mais eficientes dentro de um mesmo setor (deslocamento intrasetorial) (Hoekman & Porto, 2010; Valls, 2018). Para estes propósitos, a experiência internacional demonstra a centralidade de políticas ativas baseadas na oferta de cursos de qualificação profissional, considerando seus efeitos em média superiores sobre a empregabilidade de beneficiários (Bacchetta et al, 2017). Deste modo, este estudo concentra-se nesta categoria de política ativa de mercado de trabalho, sem desconsiderar sua complementaridade em relação a outras políticas ativas e passivas.

Deve-se destacar que, embora a adoção de políticas ativas para o mercado de trabalho represente tradição razoavelmente estabelecida em economias avançadas, ainda é tendência incipiente na maior parte da América Latina e Caribe. Neste sentido, Brasil, Chile e Argentina representam relevantes exceções, tendo experimentado crescimento nos gastos com estas políticas nos últimos anos: entre 2010 e 2016, gastos com políticas ativas no Brasil como proporção do PIB cresceram de 0,16% para 0,57% (OIT, 2016) – posicionando-o no mesmo patamar de gastos incorridos por países da OCDE. Cabe ressaltar, porém, que o volume de gastos com políticas ativas não necessariamente indica a qualidade destas políticas – como ilustrado pelo impacto limitado sobre a empregabilidade gerado por programas brasileiros de requalificação profissional durante a década de 1990 (Kalout, 2018). Conforme observado na tabela abaixo, o Brasil atualmente apresenta desempenho limitado em critérios de competitividade ligados ao mercado de trabalho, como a qualidade políticas ativas de mercado de trabalho – posicionando-se na 103ª colocação dentre 141 economias.

Tabela 2: Ranking comparativo de componentes selecionados do Índice de Competitividade Global (2019)

	Brasil	Índia	Peru	Colômbia	EUA
Índice de Competitividade Global	71°	68°	65°	57°	2°
Componentes selecionados:					
- Qualidade do treinamento vocacional	127°	67°	89°	47°	8°

- Disponibilidade de mão-de-obra qualificada	129°	71°	114°	59°	1°
- Políticas ativas de mercado de trabalho	103°	66°	120°	90°	13°
- Mobilidade do trabalho interna	111°	57°	39°	31°	1°

Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2019.

Embora políticas ativas de suporte ao mercado de trabalho sejam razoavelmente comuns em países desenvolvidos – e, no caso de políticas passivas, sua adoção seja quase universal entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – são raros os casos de políticas ativas ou passivas direcionadas exclusivamente à mitigação dos deslocamentos laborais resultantes da liberalização comercial (Valls, 2018). Esta tendência, porém, encontra importante exceção no caso do *Trade Adjustment Assistance Program* norte-americano.

3. O caso do *Trade Adjustment Assistance Program* nos EUA

Servindo de inspiração a programas de ajuste ao comércio o redor do globo – incluindo o programa homônimo sul-coreano – o *Trade Adjustment Assistance Program* (TAA) norte-americano representa o mais antigo programa governamental voltado especificamente à compensação dos “perdedores” da abertura comercial, apresentando elementos de políticas passivas e ativas de mercado de trabalho. Ao longo de quase seis décadas de operação, o programa recebeu avaliações mistas e experimentou inúmeras revisões e alterações – especialmente relacionadas a seus critérios de elegibilidade restritivos.

O TAA conta com dois pilares principais: o programa de apoio a *firmas*, administrado pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Departamento de Comércio dos EUA, e o programa de apoio a *trabalhadores*³, administrado de forma conjunta pelo Departamento de Trabalho dos EUA e governos estaduais (Panzini & Parente, 2019). Enquanto o primeiro pilar oferece assistência técnica e consultoria especializada para empresas cujas vendas ou produção tenham sofrido queda decorrente do aumento de importações competitivas, o segundo pilar oferece uma série de benefícios para grupos de indivíduos que se enquadrem em seus critérios de elegibilidade, incluindo programas de treinamento e requalificação. Atualmente, em linhas gerais, trabalhadores elegíveis para o programa incluem aqueles que perderam seu emprego devido ao (i) aumento de importações diretamente competitivas; (ii) deslocamento da produção para outro país; ou (iii) dependência em relação a empresas diretamente impactadas pelo aumento de importações (fornecedores ou clientes) (Collins, 2018).

Uma característica marcante do programa é seu baixo impacto fiscal, com custos relativamente reduzidos (Panzini & Parente, 2019). Em 2015, o orçamento aprovado para os próximos seis anos do programa (2015-2021) foi de cerca de US\$ 1 bilhão por ano, dos quais apenas US\$ 16 milhões destinam-se ao programa de apoio a firmas (menos de 2%) e o restante para benefícios a trabalhadores (Cozendey & Weid, 2016). Atualmente, o programa para trabalhadores oferece os seguintes benefícios principais para grupos elegíveis:

- **Treinamento e serviços de requalificação:** Oferta de cursos de qualificação profissional com o objetivo de desenvolver habilidades necessárias a novas ocupações. Inclui, ainda, auxílio financeiro à busca por emprego e auxílio à realocação, facilitando a mobilidade geográfica;

³ Considerando o foco deste estudo em políticas voltadas à mobilidade do trabalho, esta análise se concentrará no programa de apoio a trabalhadores do TAA. Entretanto, o programa para firmas também oferece lições relevantes para a realidade brasileira – assemelhando-se a políticas como o “Brasil Mais Produtivo” – e apresenta resultados positivos do ponto de vista do incremento da produtividade e vendas de empresas beneficiadas (Panzini & Parente, 2019).

- **Subsídio de reajuste (*Trade Readjustment Allowance*):** Renda complementar condicional à participação em programas de treinamento e requalificação. O bônus pode ser combinado ao seguro desemprego tradicional durante período delimitado (130 semanas);
- **Seguro salarial (*Reemployment Trade Adjustment Assistance*):** Complemento salarial disponível para trabalhadores com mais de 50 anos que obtenham empregos com salários inferiores ao de sua última ocupação, com tetos específicos;
- **Crédito fiscais para seguro saúde:** Abatimento de 72,5% do custo de planos de saúde (FMI, Banco Mundial, OMC, 2017; Collins, 2018).

A estrutura atual do TAA, porém, é resultado de transformações substanciais realizadas ao longo de quase seis décadas de evolução. Neste sentido, embora criado em 1962, o programa foi pouco utilizado até 1974, devido à rigidez de seus critérios de elegibilidade – restritos a trabalhadores impactados negativamente por reduções tarifárias decorrentes da assinatura de novos acordos comerciais. Neste período, Richardson (2010) destaca a ampla insatisfação com o programa e a percepção de que representaria instrumento político, com poucos resultados tangíveis.

Com a flexibilização de critérios de elegibilidade em 1974, o número de trabalhadores certificados no TAA saltou rapidamente de 59.000 em 1975 para 600.000 em 1980 (Collins, 2018). Neste período, porém, grande parte dos recursos mobilizados pelo TAA destinou-se à transferência de renda para trabalhadores impactados pelo comércio, com pouca ênfase no pilar de treinamento e requalificação – à semelhança de políticas passivas como o seguro desemprego, com impacto limitado sobre empregabilidade e mobilidade do trabalho. Deste modo, o programa sofreu risco de extinção na década de 1980, tendo em vista os custos crescentes do programa com resultados limitados. Durante a década de 1990, a assinatura do NAFTA adicionou um componente adicional ao TAA, destinado especificamente a trabalhadores prejudicados por importações do México ou Canadá.

Em 2002, a primeira reforma expressiva do modelo do TAA o aproximou da estrutura atual e ampliou significativamente seu escopo de aplicação. Durante o governo G. W. Bush, o *Trade Act* de 2002 estabeleceu uma série de benefícios adicionais ao programa e ampliou drasticamente seus critérios de elegibilidade: Para além de trabalhadores de empresas diretamente afetadas por aumentos em importações competitivas, o programa passou a aplicar-se também a trabalhadores em empresas à montante ou à jusante na cadeia de valor, indiretamente impactados pela abertura. Ademais, para além da competição com importações, o TAA passou a englobar o deslocamento decorrente da terceirização da produção para outros países (*outsourcing*) – categoria na qual, entre 2003 e 2007, foram enquadradas cerca de 40% das submissões para participação no programa

(Richardson, 2010). Neste período, deve-se destacar que grande parte dos benefícios a trabalhadores tornou-se contingente à participação em programas de treinamento e requalificação, contribuindo para reduzir o risco moral característico de políticas passivas de transferência de renda.

A reforma de 2002 também instituiu dois dos principais benefícios do atual TAA: o crédito à cobertura de saúde e o “seguro salário” (Assistência ao Reemprego para Ajuste ao Comércio). À época, o recurso do suplemento salarial foi considerado inovador do ponto de vista das políticas de suporte ao mercado de trabalho nos EUA, incentivando trabalhadores elegíveis a aceitarem posições que não aceitariam em outras condições (Richardson, 2010).

Em 2009, o TAA foi novamente modificado em direção à ampliação de seus critérios de elegibilidade. Em particular, eliminou-se a necessidade de que a terceirização da produção ocorra para países com os quais os EUA mantenha acordos comerciais. Ainda, as modificações tornaram todos os benefícios mais generosos e o programa passou a englobar trabalhadores do setor de serviços (Panzini & Parente, 2019). Em 2015, apesar de críticas e pressões em direção ao encerramento do programa, o TAA foi renovado por mais seis anos, para o período 2015-2021. Notavelmente, em novembro de 2019, o Departamento de Trabalho dos EUA submeteu proposta de atualização regulatória do TAA voltada a expandir ainda mais seus critérios de elegibilidade – incluindo sua aplicação, de forma preemptiva, a trabalhadores potencialmente ameaçados pelo comércio, antes de perderem seus empregos (Reinsch, 2019).

A partir deste processo de evolução, o TAA é atualmente administrado pelo Departamento de Trabalho dos EUA em conjunto com governos estaduais, particularmente por intermédio de centros regionais (“*American Job Centers*” ou “*One-Stop Career Centers*”). Nestes centros, trabalhadores beneficiários obtêm acesso a treinamentos, cursos de requalificação e demais benefícios (Collins, 2018). Regulados pelo *Workforce Innovation and Opportunity Act*, os cursos de requalificação oferecidos pelos centros regionais respondem diretamente às demandas de empregadores, buscando alinhar a oferta de habilidades às reais necessidades do mercado de trabalho – configurando, assim, sistema de qualificação *demand-driven*, com impacto superior sobre empregabilidade, como será discutido na seção seguinte.

Apesar da progressiva expansão dos critérios de elegibilidade do TAA ao longo das últimas décadas, o programa é frequentemente criticado por sua aplicabilidade restrita aos impactos do comércio. Se, por um lado, o programa é reconhecido por seu custo relativamente reduzido e baixo impacto fiscal, por outro, sofre críticas pelo número limitado de beneficiários: em 2017, apenas cerca de 94 mil trabalhadores atenderam aos critérios para recebimento dos benefícios (Reinsch, 2019). Neste sentido, o programa sofre constantes pressões por priorizar

trabalhadores deslocados pelo comércio em detrimento de outras categorias de desempregados. Em um contexto no qual fluxos comerciais e de investimento vinculam-se à transformação tecnológica, torna-se cada vez mais complexa e problemática a diferenciação entre impactos laborais do comércio e da automação, por exemplo (Akman et al, 2018).

A experiência do TAA norte-americano, deste modo, oferece importantes lições para programas de ajuste ao comércio, especialmente no que diz respeito às limitações de critérios de elegibilidade restritivos. Enquanto programas com características similares às do TAA têm sido adotados em outros países e regiões, o Brasil ainda carece de uma política de suporte ao mercado de trabalho com potencial para mitigar os custos da abertura comercial.

4. Mitigando custos da liberalização comercial no Brasil através de políticas ativas de requalificação profissional

Há um consenso geral, ilustrado pelo caso do TAA nos EUA, de que políticas passivas de suporte ao mercado de trabalho, desacompanhadas de outras medidas, são insuficientes para promover a empregabilidade e reduzir fricções à mobilidade do trabalho (ILO, 2016) – por sua vez, entendida como condição fundamental para mitigação dos custos da abertura comercial (Stiglitz, 2005). Neste sentido, ao endereçar falhas de mercado na conexão entre oferta e demanda por habilidades, políticas ativas de suporte ao mercado de trabalho revelam-se particularmente eficientes para a realocação de mão-de-obra necessária ao pleno aproveitamento dos benefícios da integração comercial.

Entretanto, políticas ativas para o mercado de trabalho podem assumir diferentes formatos – como indicado pela taxonomia de Auer et al (2005) – e direcionar-se a diferentes públicos-alvo. Em particular, políticas de requalificação profissional podem priorizar determinados grupos de beneficiários através de critérios de elegibilidade restritivos – como exemplificado pelo TAA – com impacto direto sobre sua escala e orçamento. Ainda, dependendo dos critérios selecionados, estas políticas podem enfrentar problemas de execução e de sustentação política, considerando críticas de grupos não-contemplados pelo programa.

Neste sentido, o caso do TAA nos EUA ilustra as limitações associadas a políticas ativas com elegibilidade restrita, restringindo-se a trabalhadores deslocados pela competição com importações – a despeito de flexibilizações progressivas deste critério mediante diversas reformas ao TAA. Embora políticas com elegibilidade restrita apresentem custo reduzido em comparação àquelas de aplicabilidade universal (FMI, Banco Mundial, OMC, 2017), seu impacto agregado sobre taxas de desemprego é comparativamente inferior.

Do ponto de vista da execução, as atuais estratégias empresariais voltadas à inovação tecnológica e organizacional tornam cada vez mais complexa a diferenciação entre deslocamentos laborais associados à competição com importações, à automação, ou à competição no mercado doméstico (Richardson, 2010). De fato, o progresso tecnológico e a tendência à automação de processos produtivos são crescentemente apontados como principais fatores responsáveis pela produção de desemprego em setores industriais em economias avançadas, especialmente no contexto da “Quarta Revolução Industrial”. Deste modo, não há consenso na literatura sobre mitigação dos custos do ajuste à abertura comercial sobre o escopo ideal de políticas de mercado de trabalho – se devem ser direcionadas a impactos específicos da abertura comercial ou desenhadas com aplicabilidade mais abrangente (FMI, Banco Mundial, OMC, 2017; Cozendey & Weid, 2016).

Considerando a situação de desemprego crônico no Brasil – que atingiu 11,8% no terceiro trimestre de 2019, segundo IBGE – entende-se como problemática a adoção de políticas restritivas, com foco prioritário em determinados grupos de trabalhadores em detrimento de outras categorias de desempregados. Ainda, considerando a tendência em direção à crescente automação de processos industriais e sua inter-relação com o comércio internacional, avalia-se a adoção de políticas com elegibilidade universal como mais adequada à realidade brasileira.

4.1 Políticas ativas de mercado de trabalho no Brasil e o Pronatec

No caso brasileiro, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), lançado em 2011, representa a principal política ativa de qualificação profissional adotada em escala nacional. Direcionado a estudantes e egressos do ensino médio da rede pública (Bolsa-Formação Estudante) e trabalhadores (Bolsa-Formação Trabalhador), o programa oferece cursos gratuitos de longa-duração e cursos de formação inicial e continuada (FIC) de curta-duração – ministrados em escolas técnicas federais, estaduais, escolas privadas credenciadas e, sobretudo, entidades do Sistema S (Barbosa Filho et al, 2015).

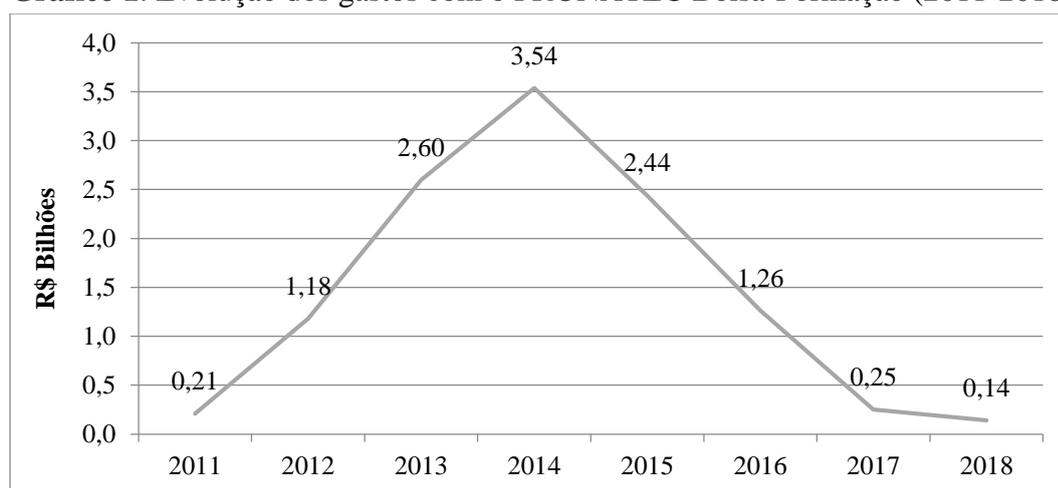
As atuais características do programa, porém, resultam de aprendizados derivados do histórico de políticas ativas de mercado de trabalho adotadas no Brasil desde a década de 1990. Estruturado em 1996, o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional do Trabalhador – representou a primeira experiência brasileira com políticas de qualificação profissional. Concebido com o objetivo de ampliar a produtividade do trabalho e treinar mais de 20% da população economicamente ativa no país, o PLANFOR apresentou resultados limitados no aumento do emprego formal (Reis, 2015). Em 2003, o plano foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que apresentou problemas de prestação de contas, principalmente relacionados à comprovação da frequência de alunos (Kalout, 2018). Ambos os planos, deve-se notar, apresentaram impacto limitado do ponto de vista da empregabilidade de beneficiários – devido, sobretudo, ao desalinhamento entre as habilidades ofertadas e aquelas demandadas pelas empresas, a partir da seleção inadequada de cursos oferecidos em cada região.

Em 2011, a criação do Pronatec contribuiu para a melhoria de problemas de prestação de contas – restringindo a oferta de cursos a instituições de ensino habilitadas – mas manteve impacto reduzido sobre a empregabilidade. Lançado junto à promessa de atingir 8 milhões de matrículas em quatro anos, o programa de fato logrou expandir consideravelmente o acesso ao ensino técnico no país e atingiu a meta estabelecida. Entretanto, avaliação conduzida pelo Ministério da Fazenda, em 2015, demonstrou que o programa apresentou impacto nulo sobre a empregabilidade de seus beneficiários. Segundo a análise, trabalhadores que

concluíram cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) não apresentam maior probabilidade de reinserção no mercado de trabalho formal do que aqueles que não os concluíram. Deve-se ressaltar que os cursos FIC – com carga horária mínima de 160 horas – representaram 70% das matrículas no Pronatec no período de 2011 e 2014, sendo frequentemente criticados pela carga horária reduzida e aprendizado proporcionado limitado. Neste período, a maior parte dos cursos FIC foi oferecida por entidades do Sistema S (85%), concentrados nos eixos de Gestão e Negócios e Controle e Processos Industriais (Barbosa Filho et al, 2015).

Em relação ao orçamento do programa, deve-se ressaltar o crescimento exponencial observado nos gastos com o Pronatec entre 2011 e 2014 – seguido, porém, de queda vertiginosa a partir de 2015. Financiados a partir de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os gastos com o programa alcançaram o patamar de R\$ 5,6 bilhões em 2014 – R\$ 3,54 bilhões dos quais direcionados às Bolsas-Formação. Entre 2014 e 2018, porém, este montante experimentou queda de 96%, contraindo para R\$ 141 milhões em 2018.

Gráfico 1: Evolução dos gastos com o PRONATEC Bolsa-Formação (2011-2018)



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2019.

4.2 Alinhando oferta e demanda de habilidades: Políticas de qualificação orientadas à demanda e o PRONATEC-MDIC

Apenas com a criação do Pronatec Setor Produtivo em 2013 – também chamado Pronatec-MDIC ou Pronatec “Brasil Maior” –, mediante parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e o então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o programa passou a apresentar ganhos significativos na empregabilidade de egressos dos cursos de requalificação (O’Connell et al, 2017). Nesta modalidade do Pronatec, o MDIC é responsável por consultar diretamente as empresas para identificar suas reais demandas e necessidades de qualificação – insumos utilizados na seleção de cursos por setor e região.

Segundo Bacchetta et al (2017), a inadequação de cursos de qualificação às demandas do mercado representa entrave recorrente na definição de políticas ativas de mercado de trabalho, comprometendo seu potencial para reduzir fricções na mobilidade do trabalho. Na definição de políticas ativas de qualificação profissional orientadas à demanda, porém, prevalece um *trade-off* fundamental entre eficiência e equidade. Ao direcionar a oferta de cursos às habilidades demandadas por empresas, políticas de requalificação *demand-driven* correm o risco de excluir (i) trabalhadores com baixo nível de qualificação prévio sem acesso a cursos intensivos em habilidades de alta qualificação⁴; e (ii) empresas não contempladas pelo programa devido à reduzida escala de suas operações e demandas. No segundo caso, porém, a experiência nacional demonstra que as habilidades ofertadas por programas de requalificação *demand-driven* tendem a ser aplicáveis não apenas às empresas demandantes, contribuindo à expansão do emprego também em empresas não diretamente contempladas (O’Connell et al, 2017).

Apesar de suas limitações, a experiência internacional e nacional demonstram consistentemente a eficiência de programas de requalificação orientados à demanda, com impacto superior sobre empregabilidade, a partir de gastos públicos reduzidos. Na América Latina, excetuado o Brasil, programas orientados à demanda ganharam ímpeto a partir da década de 1990, com o lançamento de novos programas de ensino técnico e treinamento profissional em países como Chile, México, Argentina, Colômbia e Peru. O diagnóstico comum era de que as políticas tradicionais de qualificação profissional, baseadas em cursos definidos e ofertados exclusivamente por instituições públicas, haviam deixado de atender às novas demandas do mercado de trabalho e do setor privado (ELLA, 2013a).

Ao estabelecer mecanismos de interlocução com empresas e associações setoriais – além de sistemas de seleção competitiva para financiamento a instituições de ensino privadas – a nova onda de programas orientados à demanda revolucionou o mercado de trabalho latino-americano, com impacto positivo sobre qualidade do trabalho, níveis de formalidade e salários (Ibarraran & Rosas, 2009). No caso da Colômbia, por exemplo, o programa *Jóvenes en Acción*, lançado em 2001, prevê não apenas treinamento alinhado às demandas do mercado, mas também sistemas de estágio vinculado a aprendizado dentro das empresas (ensino dual). Já no caso do Peru, desde 1996 o programa *PróJoven* auxilia na conexão entre oferta e demanda de emprego oferecendo treinamentos e serviços de aconselhamento na busca por vagas, além de conceder benefícios direcionados especificamente a grupos de mulheres vulneráveis (ELLA, 2013b).

⁴ Quanto ao primeiro risco, deve-se ressaltar a necessária combinação entre políticas ativas de requalificação profissional orientadas à demanda e redes de proteção social constituídas por políticas passivas horizontais (como o seguro-desemprego), que fogem ao escopo deste estudo.

Neste contexto, o caso brasileiro já apresenta no Pronatec Setor Produtivo importante precedente e base para a expansão de políticas de requalificação orientadas à demanda, com impacto superior sobre a empregabilidade. Em estudo realizado em conjunto pelo Banco Mundial, MIT e IPEA, O’Connell et al (2017) comparam o efeito sobre a empregabilidade de cursos de qualificação profissional do Pronatec tradicional – sem insumos privados – e de sua vertente orientada à demanda de empresas. No segundo caso, a probabilidade de que egressos encontrem empregos após a conclusão dos cursos – e os retenham por no mínimo um ano – é 8% superior ao observado nos cursos não-orientados às demandas do setor privado (O’Connell et al, 2017).

Apesar destes resultados, os gastos públicos com esta modalidade do Pronatec foram reduzidos drasticamente nos últimos quatro anos. Após grande expansão do Pronatec Setor Produtivo em 2014, no ano seguinte os recursos destinados a esta modalidade do programa foram reduzidos substancialmente (O’Connell et al 2017). Ainda, a partir de 2015, os gastos com o Pronatec de forma geral (incluindo sua vertente tradicional “orientada à oferta”) apresentaram queda drástica. Este movimento, deve-se notar, se insere em um contexto mais amplo de redução de gastos associados à Emenda Constitucional 95, com efeitos deletérios ao sistema nacional de inovação (Cruz, 2018).

Para além do alinhamento entre habilidades ofertadas e demandadas no mercado de trabalho atual, a experiência internacional aponta para a crescente relevância de estratégias de requalificação baseadas na prospecção da demanda futura por habilidades profissionais (*skill forecasting*). A abordagem prospectiva leva em consideração as habilidades necessárias para a concretização de tendências tecnológicas emergentes, com impacto potencial sobre a produtividade industrial (Bacchetta et al, 2017). Neste sentido, O’Connell et al (2017) atribuem os resultados superiores do Pronatec Setor Produtivo sobre a empregabilidade, em larga medida, à sua capacidade de prospectar demandas emergentes por habilidades – na medida em que as indústrias consultadas tendem solicitar cursos baseados em necessidades futuras para a realização de planos de negócios.

Esta abordagem à requalificação profissional é particularmente relevante no contexto da Quarta Revolução Industrial, na qual a crescente difusão de tecnologias baseadas em inteligência artificial, Internet das Coisas (IoT), automação, 5G e outros recursos transformará radicalmente processos de produção industrial – demandando novas competências e habilidades criativas e interdisciplinares. Neste contexto, ganham relevância competências ligadas ao desenvolvimento e manutenção de sistemas digitais, bem como “habilidades socioemocionais” (*soft skills*) ligadas à criatividade, empreendedorismo e trabalho colaborativo (Pio et al, 2018). Segundo estudo da CNI, os impactos da Indústria 4.0 no Brasil abrangerão a crescente flexibilização de linhas de produção, com “customização em massa”, acompanhada de ganhos de produtividade e de

eficiência no uso de recursos – mas dependerão, fundamentalmente, da formação de capital humano especializado (CNI, 2016).

Em última instância, para reduzir fricções à mobilidade do trabalho e promover a realocação eficiente de fatores de produção, uma nova rodada de liberalização comercial no Brasil deve ser acompanhada pela priorização de políticas públicas de mercado de trabalho já existentes com efeitos positivos comprovados. Deste modo, entendendo a adoção de políticas ativas orientadas à demanda e com elegibilidade universal como mais eficazes no incremento da empregabilidade, esta diretriz traduz-se na expansão do Pronatec Setor Produtivo – priorizando-o em relação a outras modalidades e tornando-o o principal programa nacional de qualificação profissional. Neste sentido, o quadro abaixo sintetiza a matriz de alternativas e compara exemplos de políticas ativas de mercado de trabalho de acordo com seu escopo de elegibilidade e método para definição de cursos e habilidades.

Quadro 2: Categorias gerais de políticas ativas de mercado de trabalho (PAMTs), segundo o escopo de elegibilidade e método para definição de cursos/habilidades.

	Políticas orientadas pela oferta	Políticas orientadas pela demanda (de empresas)
Elegibilidade restrita		<i>Trade Adjustment Assistance Program (EUA)</i>
Elegibilidade universal	Pronatec	<u>Pronatec Setor Produtivo</u>

Fonte: Elaboração própria.

Em última instância, a experiência internacional e nacional com programas de ajuste ao comércio e políticas de mercado de trabalho demonstram a eficiência e impacto superior sobre empregabilidade de políticas com as seguintes características: (i) ativas, ou seja, voltadas à conexão entre oferta e demanda de trabalho; (ii) com escopo universal, isto é, não-restritas a grupos de trabalhadores impactados pelo comércio; e (iii) orientadas à demanda, sendo a oferta de cursos e habilidades alinhada às demandas do setor privado – características apresentadas pela modalidade Pronatec Setor Produtivo.

5. Conclusão

A realocação dos fatores de produção, em particular do fator trabalho, está no cerne dos ganhos associados à abertura comercial, principalmente do ponto de vista da ampliação da produtividade do trabalho (Hoekman & Porto, 2010; Stiglitz, 2005; FMI, Banco Mundial, OMC, 2017). Este movimento, porém, demanda a adoção de medidas complementares à política comercial, com o objetivo de reduzir fricções à mobilidade do trabalho – mitigando, deste modo, os custos laborais incorridos por setores impactados negativamente pela exposição à competição internacional.

Para facilitar a mobilidade do trabalho, políticas ativas de mercado de trabalho (PAMTs) revelam-se mais eficientes do que políticas passivas – baseadas na transferência de renda complementar – na medida em que contribuem ativamente à correção de assimetrias informacionais entre demanda e oferta de habilidades (ILO, 2016). Em particular, políticas ativas de treinamento e requalificação profissional tendem a apresentar impacto superior sobre a empregabilidade de beneficiários quando baseadas nas demandas de empresas – alinhando a oferta de cursos de qualificação às habilidades demandadas no mercado de trabalho (Kalout, 2018).

Ainda, a experiência do *Trade Adjustment Assistent Program* dos EUA ilustra as limitações de PAMTs com elegibilidade restrita a determinados grupos de trabalhadores – no caso, limitada a trabalhadores deslocados pela competição com importações e terceirização da produção. Além de apresentarem impacto reduzido sobre o desemprego agregado, estas políticas podem incorrer em problemas de execução ligados à complexa diferenciação entre impactos laborais do comércio e do progresso tecnológico (Richardson, 2010; Akman et al, 2018).

Deste modo, entendendo a adoção de políticas ativas orientadas à demanda e com elegibilidade universal como mais eficazes no incremento da empregabilidade, argumenta-se que o movimento de abertura comercial brasileiro deve ser acompanhado pela priorização e expansão de políticas de mercado de trabalho já existentes com resultados positivos comprovados. Neste sentido, o caso do Pronatec Setor Produtivo representa o principal precedente de política ativa de escopo universal baseado na conexão entre demanda e oferta de trabalho – assegurada através da parceria entre MEC e MDIC para a prospecção, junto ao setor privado, de habilidades demandadas pelas empresas (O’Connell et al, 2017). Apesar dos resultados positivos, o orçamento dedicado a esta modalidade do Pronatec experimentou queda substancial desde sua criação em 2013, agravada pelo contexto de contração de gastos associado à EC 95.

Em última instância, para reduzir fricções à mobilidade do trabalho e promover a realocação eficiente de fatores de produção necessária ao pleno

aproveitamento dos ganhos do comércio, uma nova política ativa de suporte o mercado de trabalho deve ampliar o Pronatec Setor Produtivo e priorizá-lo em relação a outras modalidades de programa de requalificação – tornando-o o principal programa nacional de acesso ao ensino técnico e profissional. Esta política deve ser adotada em paralelo a um processo gradual e pré-anunciado de redução tarifária, seja ele conduzido de forma autônoma ou como resultado de negociações externas. Ao mitigar os custos laborais do ajuste à abertura comercial, a divulgação desta política pode, em última instância, atenuar resistências setoriais ao próprio processo de liberalização.

Referências bibliográficas

Akman, S.; Brandi, C.; Dadush, U.; Draper, P.; Freytag, A.; Kautz, M.; Rashish, P.; Schwarzer, J.; Vos, R. *Mitigating the adjustment costs of international trade*. Trade, Investment and Tax Cooperation Task-force. T20 Argentina 2018. CARI, CIPPEC, 2018.

Alcalá, F; Ciccone, A. Trade and Productivity. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 119, issue 2. Oxford University Press, 2004.

Auer, P.; Efendioglu, U.; Leschke, J. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalisation*. Geneva, International Labour Organization, 2005.

Bacchetta, M.; Gregg, C.; Rubínova, S.; Tumurchudur, B. *Investing in Skills for Inclusive Trade*. Joint Study - World Trade Organization & International Labour Office. WTO Secretariat: Switzerland, 2017.

Barbosa Filho, F; Porto, R; Liberato, Denísio. *Pronatec Bolsa-Formação: Uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal*. Brasília. Ministério da Fazenda/SPE. Brasília, 2015.

Canuto, Otaviano. Benefícios e custos da abertura do comércio exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*. Ano XXXII, n. 137. FUNCEX, Out-Dez, 2018.

CEBRI. *Financiamento e Participação em Infraestrutura*. Relatório da V Reunião do Grupo Permanente de Análise sobre China. Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Março, 2018.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. *Desafios para Indústria 4.0 no Brasil*. Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico. Brasília: CNI, 2016.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2018-2019: Comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2019.

Collins, B. *Trade Adjustment Assistance for Workers and the TAA Reauthorization Act of 2015*. US Congressional Research Service. August, 2018.

Controladoria-Geral da União (CGU). *Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79: apoio à formação profissional, científica e tecnológica*. Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Março de 2018.

Cozendey, C; Weid, C. Por um debate sobre programas de assistência a ajuste ao comércio: elementos iniciais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*. Ano XXX, n. 129. FUNCEX, Nov-Dez, 2016.

Cruz, Paula. A política de austeridade de Temer e o futuro do sistema nacional brasileiro de inovação. *BRICS Policy Center – BPC Policy Brief*, v. 6, n. 6. 2016.

ELLA – Evidence and Lessons from Latin America. *From supply- to demand-led: labour training in Latin America*. Case Study Brief. ELLA Active Labour Market Policies. Jul. 2013a.

ELLA – Evidence and Lessons from Latin America. *Peru's Projovent training programme*. Case Study Brief. ELLA Active Labour Market Policies. Ago. 2013b.

Hoekman, B; Porto, G. Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses. In: Hoekman, B; Porto, G. (ed.). *Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses*. World Bank & CEPR, 2010.

Ibarraran, P; Rosas, D. Evaluating the impact of job training programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations. *Journal of Development Effectiveness*, 1 (2). 195-216. 2009.

IMF; World Bank; WTO. *Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*. For Discussion at the Meeting of G20 Sherpas. Frankfurt, Germany: March 23-24, 2017.

IMF. *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. International Monetary Fund. October 2019.

International Labour Organization. *What works: Active labour-market policies in Latin America and the Caribbean*. Studies on Growth with Equity. International Labour Office. Geneva: ILO, 2016

International Monetary Fund; World Bank; World Trade Organization. *Making trade an engine of growth for all: the case for trade and for policies to facilitate adjustment*. IMF, WB, WTO, 2017.

Kalout, Hussein et al. *Uma agenda de produtividade: O desenvolvimento como o interesse público*. Relatório de Conjuntura N° 02. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Novembro de 2017.

Kalout, Hussein et al. *Abertura comercial para o desenvolvimento econômico*.

Relatório de Conjuntura N° 03. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Março de 2018.

Lima, J, D; LaFleur, M; Pellandra, A. *Trade, poverty and complementary policies in Latin America*. ECLAC-AECID Project. United Nations Publications. Santiago: November, 2011.

Muendler, M. Trade Reform, Employment Allocation and Worker Flows. In: Hoekman, B; Porto, G. (ed.). *Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses*. World Bank & CEPR, 2010.

O'Connell, S. et al. Can business input improve the effectiveness of worker training? Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC. *Policy Research Working Paper* No 8155. Washington, DC, World Bank Group, 2017.

Panzini, F; Parente, W. Liberalização comercial e programas de ajustes: experiências comparadas e lições para o Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*. Ano XXXIII, n. 139. FUNCEX, Abr-Jun, 2019.

Pio, Carlos; Repezza, A; Leoni, E; Miranda, R; Montes, L. G; Maia, A. Políticas ativas de mercado de trabalho: combate ao desemprego e aumento da produtividade. *Breves notas de políticas públicas*. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Setembro de 2018.

Reinsch, William. *Trade Adjustment Assistance Returns Part I*. CSIS – Center for Strategic and International Studies. November 12, 2019.

Reis, M. Vocational training and labour market outcomes in Brazil. *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, v. 15, n. 1, p. 337-405. Jan. 2015.

Ribeiro, F; Betarelli, A; Faria, W; Perobelli, F; Vale, V. Avaliação de impacto da eliminação do regime de ex-tarifários e da redução das tarifas de importação sobre bens de capital e bens de informática e telecomunicações. *BEPI – Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 24. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Jan/Abr. 2019.

Richardson, J. Notes on American adjustment policies for global-integration pressures. In: Hoekman, B; Porto, G. (ed.). *Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses*. World Bank & CEPR, 2010.

Rios, Sandra. Abertura comercial, reforma tarifária e negociação de acordos comerciais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*. Ano XXXII, n. 136. FUNCEX, Jul-Set, 2018.

Stiglitz, Joseph E; Charlton, A. *Fair trade for all: How trade can promote development*. Oxford University Press, 2005.

Valls, Lia. Abertura comercial e produtividade. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*. Ano XXXII, n. 134. FUNCEX, Jan-Mar, 2018.

Teixeira, G.; Neto, G. B. *Evidências sobre manipulação de regra e risco moral no programa seguro desemprego brasileiro*. XXV Encontro ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2017.