

Revista Brasileira de Comércio Exterior



Ano XXXIV

144

Julho, Agosto  
e Setembro  
de 2020

## OMC

Pedido de Adesão do Brasil ao  
**ACORDO DE COMPRAS  
GOVERNAMENTAIS**

Proposta do Brasil para as  
**NEGOCIAÇÕES DE  
FACILITAÇÃO DE  
INVESTIMENTOS**



Comparação Internacional e Impacto para as Multacionais  
**PARAÍSO FISCAL, REGIME FISCAL PRIVILEGIADO E SUBTRIBUTAÇÃO**

Internacionalização de Empresas  
**SUA EMPRESA É FORNECEDORA? OU EXPORTADORA?**

Abertura Comercial e Mobilidade do Trabalho  
**O PAPEL DAS POLÍTICAS DE REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



**FUNCEX**  **fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

## 2 Editorial

O comércio exterior como pilar da retomada econômica

Eduardo Machado

---

## 4 Acordo de Compras Governamentais

O Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil

Fernando Coppe Alcaraz, Stenio Moraes Gonçalves,  
João Augusto Baptista Neto, Ronaldo Inamine e Adélmara Torres

---

## 14 Acordo de Facilitação de Investimento

As Negociações de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio: Proposta do Brasil

Samo Sergio Gonçalves

---

## 20 Tributação e Investimento Externo

Comparação internacional de conceitos de paraíso fiscal, regime fiscal privilegiado e subtributação: impactos para as multinacionais brasileiras

Allana Rodrigues e Audrei Okada

---

## 26 Internacionalização de Empresas

Vender ou exportar? A sua empresa é fornecedora ou exportadora?

Nicola Minervini

---

## 33 Mediação na Resolução de Conflitos

A importância da mediação na resolução de conflitos privados dos negócios internacionais

Arthur Pimentel, Flávia Pereira, Paula M. Sady e Roberta Portella

---

## 36 Abertura Comercial e Mobilidade do Trabalho

O papel das políticas de requalificação profissional

Gabriel de Barros Torres

---

## 47 Defesa Comercial

Defesa comercial: a inadequabilidade do modelo de equilíbrio parcial na análise de interesse público

Marcus Vinicius de Souza Gomes

---

# O comércio exterior como pilar da retomada econômica

Todos os países do mundo em desenvolvimento têm, de 2020 em diante, uma nova janela para transformarem o comércio exterior em algo muito mais relevante em termos estratégicos. Introdutoriamente abordo a necessidade de conscientização em massa de pontos que podem parecer óbvios para quem já realiza atividades de exportação, mas não para a maioria dos indivíduos e até mesmo para empresas de pequeno e médio porte com potencial real para atuar em comércio exterior. A principal conscientização necessária é que o comércio exterior não se faz por decreto ou por pura vontade unilateral, mas sim como consequência de um árduo processo com início, mas sem linha de chegada determinada. Outra característica é ser um caminho de mão-dupla em que quanto mais madura for a relação de confiança estabelecida entre empresas, países e organismos bilaterais, mais provável será o crescimento do volume e a qualidade dos negócios.

Fazer comércio exterior requer habilidades apuradas, desenvolvimento de características de negociação modernas baseadas em regras internacionais de *compliance*. Tudo isto exige planejamento para entrar neste universo. Pode até ser uma entrada por necessidade e não por oportunidade, não há problema algum que assim seja, o bom preparo faz a diferença para melhor. Obviamente esse processo poderia e deveria ser menos complexo e espero que nossos atuais governantes trabalhem nesse sentido. Ótimas iniciativas para simplificar o comércio exterior encontram-se sinalizadas e suas respectivas implantações ajudarão o ambiente de negócios e aumentarão a competitividade das empresas brasileiras.

Uma das bases fundamentais para aumentar as chances de um bom desempenho em ações relacionadas ao comércio exterior está na busca e qualificação de informações. Neste ponto, a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) ajuda muito. O banco de dados FuncexData apresenta centenas de séries históricas que podem ser de grande proveito para quem faz parte dos grupos de interesses atuantes em comércio exterior. Há também boletins e informes mensais e trimestrais que sinalizam o desempenho econômico recente e, apresentam de forma consistente, as tendências que estão por vir. Mas independentemente de ser a Funcex a fonte ou não, a busca de informações é fator crítico para quem atua em comércio exterior. Isto não pode ser esquecido.

A busca de informações qualificadas deve ser o passo inicial para os que começam uma caminhada no comércio exterior, e para aqueles que já estão nesse caminho jamais devem esquecer que as informações mudam em velocidade cada vez maior, tudo deve ser revisado sempre que necessário ou possível.

De posse de informações qualificadas inicia-se o planejamento, preferencialmente, com visão mínima de cinco anos. Muitos dirão que o levantamento de dados com qualificação da informação é uma etapa do planejamento. Não discordo em absoluto dessa posição, mas, uma coisa é certa, comércio exterior não se faz no curtíssimo prazo, sendo uma construção cada vez mais exigente e dinâmica.

Finalmente, chega-se à fase que importa, a da execução. Nesse ponto não há escapatória, exige-se cada vez mais precisão nas atividades, todas realizadas com a característica da flexibilidade, sendo um ponto fundamental em pro-

cessos negociais. O equilíbrio ganha cada vez mais importância, pois um bom e duradouro negócio não se sustenta no longo prazo. Outro tema fundamental é a compreensão dos comprometimentos com a sustentabilidade em suas três dimensões centrais: (i) econômica, (ii) ambiental e (iii) social. Há uma conscientização cada vez maior de que a preocupação com a sustentabilidade é uma obrigação empresarial, não mais um diferencial. Em tempos pandêmicos, adicionam-se aspectos relativos à segurança humana nessa equação.

A pós-execução bem-feita praticamente garante o surgimento consequente de outras oportunidades, em que a exigência torna-se parte integrante do cotidiano. Chega a hora de inovar em produtos, processos e serviços. Só não há opção de ficar estagnado em comércio exterior, até mesmo quando se trata de *commodities*, pois há cada vez menos espaço para repetições não criativas, mas sim para a inovação.

Enfim, desobstruir e fortalecer o comércio exterior não é uma opção para o Brasil, é uma necessidade de recuperar muito tempo perdido em um emaranhado de regras complexas. Simplificar é sinônimo de ordem e progresso, isto no curtíssimo prazo. Em paralelo, capacitação, representatividade e relacionamento fortalecidos de maneira ininterrupta. Desse modo, o resultado da nova equação será muito melhor para nosso país. Na prática, observa-se que o comércio exterior global indica uma nova ordem na qual os países asiáticos desempenham papéis cada vez mais centrais. Isto não é uma opinião, mas sim conclusão baseada em conversas com especialistas muito bem preparados e dados confiáveis publicados pelo Ministério da Economia.

Fecho o editorial convidando o leitor para mais conteúdos diferenciados nesta edição da *Revista Brasileira do Comércio Exterior* – RBCE. São diversos artigos que versam sobre acordo de compras da OMC, defesa comercial, requalificação profissional, conceitos e impactos para multinacionais, proposta do Brasil para facilitação de investimentos, além de um questionamento sobre venda e exportação. Aproveitem a leitura. Convido-os para visitarem os sites [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br); [www.funcexdata.com.br](http://www.funcexdata.com.br) e conhecerem mais sobre os pilares, atividades e publicações da Funcex. Boa leitura!



**Eduardo Machado**  
Diretor Geral da Funcex



# Abertura comercial e mobilidade do trabalho: o papel das políticas de requalificação profissional



Gabriel de Barros Torres

Gabriel de Barros Torres

é Consultor no Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mestrando em Estudos Internacionais pela Elliott School of International Affairs, George Washington University

A experiência internacional tende a indicar a relação positiva entre abertura comercial e produtividade dos fatores no longo prazo. Entretanto, no curto prazo, os custos do ajuste à nova situação competitiva podem ser significativos, especialmente para empresas e/ou setores incapazes de sobreviver à competição externa (Hoekman e Porto, 2010). Em nível global, estas externalidades contribuem para a desaceleração da expansão do comércio e alimentam críticas aos “malefícios da globalização” (IMF, 2019). Nesse contexto, torna-se fundamental a adoção de políticas públicas complementares à política comercial para sustentar os esperados ganhos de produtividade e mitigar os “custos do ajuste” – sobretudo medidas ligadas à facilitação da mobilidade do trabalho, incluindo políticas ativas de requalificação profissional.<sup>1</sup>

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 entre as dimensões da economia brasileira e o seu grau de integração à economia global. Nesse sentido, diversas métricas apontam para o mesmo quadro: a soma das exportações e importações brasileiras como proporção do PIB, de 22,7% 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 26º maior exportador e 29º importador absoluto. Ainda, as tarifas aplicadas médias para bens industriais brasileiras são consideravelmente superiores às de economias com características similares, como observado na Tabela 1 (Rios, 2018).

A urgência 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 desse 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 da 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 tendem a ampliar a produtividade do trabalho e reduzir o nível geral de preços – impactando positivamente o poder de compra de consumidores.

As opiniões expressas nesse artigo não necessariamente expressam a posição do IPC-IG/PNUD.

<sup>1</sup> Também denominados cursos de educação profissional/técnica ou treinamento vocacional, programas de “requalificação” e “qualificação” profissional referem-se a cursos direcionados a atuais integrantes da força de trabalho ou a novos entrantes (formação continuada ou inicial) (Bacchetta *et al.*, 2017).



TABELA 1.  
TARIFAS APLICADAS MÉDIAS PARA MANUFATURADOS  
E COMÉRCIO DE BENS COMO PROPORÇÃO DO PIB,  
PAÍSES SELECIONADOS (2018) - EM %

	Tarifas aplicadas médias para produtos manufaturados	Comércio de bens como proporção do PIB
<b>Brasil</b>	14,0	22,7
<b>Argentina</b>	12,9	24,5
<b>Índia</b>	7,9	30,9
<b>Colômbia</b>	3,1	28,1
<b>México</b>	3,1	76,0
<b>EUA</b>	2,8	20,8
<b>Peru</b>	1,3	41,6
<b>Média OCDE</b>	1,7	44,5

Fonte: World Bank Open Data.

Entretanto, no curto prazo, a evidência empírica sugere impactos negativos sobre níveis de emprego em determinados setores e regiões após a abertura comercial – embora o impacto agregado sobre o emprego formal possa ser nulo no longo prazo (Kalout *et al.*, 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 tradicionalmente protegidos (Muendler, 2010). Ainda, em um cenário hipotético de liberalização autônoma absoluta – eliminação de 100% das tarifas de importação – estima-se a concentração da perda de emprego em número reduzido de setores: têxteis, couros e vestuário (Kalout *et al.*, 2018). Nesse 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 por meio de programas de requalificação profissional.

Com base na experiência internacional e nacional com políticas de ajuste ao comércio e/ou de apoio ao mercado de trabalho, este artigo está estruturado da seguinte forma: além desta seção introdutória, a segunda seção analisa a relação entre abertura, produtividade e mobilidade do trabalho, bem como a distinção entre políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho. A terceira seção analisa o caso do *Trade Adjustment Assistance Program* dos Estados Unidos, 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 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pro-atec) e de sua vertente “orientada pela demanda”.

## ABERTURA COMERCIAL, PRODUTIVIDADE E MOBILIDADE DO TRABALHO

A literatura sobre a relação entre abertura comercial e produtividade total dos fatores de produção – incluindo, mas não se resumindo, a produtividade do trabalho – apresenta pontos de dissenso, especialmente no que concerne à direção da causalidade e à 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 e Ciccone (2004) estimam que, no longo prazo, aumentos de 1% em “abertura”<sup>2</sup> incrementem em 1,23% a produtividade total dos fatores.

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

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 e Porto, 2010). Ainda, do ponto de vista das exportações, os padrões elevados e a competição com *players* internacionais no acesso a mercados externos estimulam ganhos de produtividade relevantes, além de promoverem benefícios concernentes à renda de trabalhadores, na medida em que empresas exportadoras tendem a remunerar melhor seus empregados (Rios, 2018).

Contudo, os ganhos esperados com a abertura comercial, particularmente em termos de produtividade total dos fatores, dependem de condições adicionais que demandam a adoção de políticas complementares. Nesse 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 com previsibilidade regulatória e segurança jurídica;
- iii) liberalização do comércio de serviços e, de modo geral, pleno funcionamento das instituições e dos mercados de fatores de produção (Lima, LaFleur e Pellandra, 2011; Hoekman e Porto, 2010; Valls, 2018).

Essas condições são relevantes para o processo de *upgrading* tecnológico, fundamental para a ampliação da produtividade e o gradual avanço a setores de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

Nesse contexto, 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. Ainda, 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 por meio de articulações público-privadas.

A facilitação da mobilidade do trabalho, portanto, é essencial não apenas para a mitigação dos custos laborais da abertura comercial, como também para a sustentação dos ganhos de produtividade esperados. 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. Nesse universo, a experiência internacional sugere a centralidade de políticas de (re)qualificação profissional – altamente heterogêneas e com variações em termos de público-alvo, critérios de elegibilidade e métodos para definição de cursos ofertados (IMF, WB e WTO, 2017). A diversidade de formatos disponíveis para políticas de suporte ao mercado de trabalho demanda análise cuidadosa das vantagens e desvantagens de cada modalidade, sobretudo do ponto de vista de seu impacto sobre a empregabilidade – isto é, a probabilidade de que seus beneficiários se reinsiram no mercado de trabalho formal.

### 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 *et al.*, 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. Esse 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 (ILO, 2016) – embora, no curto prazo, desempenhem importante papel preventivo no combate à pobreza.

Por sua vez, 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, Efendioglu e Leschke (2005), as políticas ativas para o mercado de trabalho podem ser classificadas em quatro subcategorias:

- i) assistência na busca por emprego, por meio da divulgação de vagas e de bolsas-transporte;
- ii) incentivos à contratação de determinadas categorias de trabalhadores por empresas;

- iii) criação de novos postos de trabalho no setor público, ou via 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 Estados Unidos, 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 os setores em expansão – bem como entre firmas menos produtivas e aquelas mais eficientes dentro de um mesmo setor (deslocamento intrasetorial) (Hoekman e 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).

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, os gastos com políticas ativas no Brasil como proporção do PIB cresceram de 0,16% para 0,57% (ILO, 2016), posicionando-os no mesmo patamar de gastos incorridos por países da OCDE. Cabe ressaltar, porém, que o vo-

“

A diversidade de formatos disponíveis para políticas de suporte ao mercado de trabalho demanda análise cuidadosa das vantagens e desvantagens de cada modalidade, sobretudo do ponto de vista de seu impacto sobre a empregabilidade – isto é, a probabilidade de que seus beneficiários se reinsiram no mercado de trabalho formal

”

lume 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 *et al.*, 2018). Conforme observado na Tabela 2, o Brasil atualmente apresenta desempenho limitado em critérios de competitividade ligados ao mercado de trabalho, como a qualidade de políticas ativas – posicionando-se na 103ª colocação dentre 141 economias.

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 tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento – são raros os casos de políticas ati-

TABELA 2.

RANKING COMPARATIVO DE COMPONENTES SELECIONADOS DO ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE GLOBAL (2019)

	Brasil	Índia	Peru	Colômbia	EUA
<b>Índice de Competitividade Global</b>	71°	68°	65°	57°	2°
<b>Componentes selecionados</b>					
- 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.

vas ou passivas direcionadas exclusivamente à mitigação dos deslocamentos laborais resultantes da liberalização comercial (Valls, 2018). Essa tendência, porém, encontra importante exceção no caso do *Trade Adjustment Assistance Program* (TAA) norte-americano.

## O CASO DO TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE PROGRAM NOS ESTADOS UNIDOS

Servindo de inspiração a programas de ajuste ao comércio em redor do globo – incluindo o programa homônimo sul-coreano – o 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 Estados Unidos e o programa de apoio a *trabalhadores*,<sup>3</sup> administrado de forma conjunta pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos e os governos estaduais (Panzini e Parente, 2019). Enquanto o primeiro pilar oferece assistência técnica e consultoria especializada às empresas cujas vendas ou produção tenham sofrido queda decorrente do aumento de importações competitivas, o segundo pilar oferece uma série de benefícios aos grupos de indivíduos que se enquadram em seus critérios de elegibilidade, incluindo programas de treinamento e requalificação. Atualmente, em linhas gerais, trabalhadores elegíveis para o programa incluem aqueles que perderam seus empregos devido a: (i) aumentos de importações diretamente competitivas; (ii) deslocamentos da produção para outro país (*outsourcing*); ou (iii) dependência em relação a fornecedores ou clientes diretamente impactados pelo aumento de importações competitivas (Collins, 2018).

Uma característica marcante do programa é seu baixo impacto fiscal, com custos relativamente reduzidos (Panzini e Parente, 2019). Em 2015, o orçamento apro-

vado para os próximos seis anos do programa (2015-2021) foi de cerca de US\$ 1 bilhão por ano, dos quais apenas US\$ 16 milhões destinaram-se ao programa de apoio a firmas (menos de 2%) e o restante, aos benefícios a trabalhadores (Cozendey e Weid, 2016). Atualmente, o programa para trabalhadores oferece os seguintes benefícios principais para grupos elegíveis (IMF, WB e WTO, 2017; Collins, 2018):

- ▶ **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;
- ▶ **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 fiscal para seguro saúde:** Abatimento de 72,5% do custo de planos de saúde.

A estrutura atual do TAA, porém, é resultado de transformações substanciais realizadas ao longo de quase seis décadas de evolução. Nesse processo, 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.

Com a flexibilização de critérios de elegibilidade em 1974, o número de trabalhadores certificados no TAA saltou rapidamente de 59 mil, em 1975, para 600 mil em 1980 (Collins, 2018). Nesse período, no entanto, 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

<sup>3</sup> Considerando o foco deste artigo em políticas voltadas à mobilidade do trabalho, a análise se concentra no programa do TAA de apoio a trabalhadores. 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 e Parente, 2019).

limitado sobre empregabilidade e mobilidade do trabalho. Desse modo, o programa sofreu risco de extinção na década de 1980, tendo em vista os custos crescentes e seus resultados limitados na facilitação da mobilidade do trabalho.

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 aplicou-se também a trabalhadores de empresas a montante ou a 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).

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 Estados Unidos mantenham acordos comerciais. Ainda, as modificações tornaram todos os benefícios mais generosos e o programa passou a englobar trabalhadores do setor de serviços (Panzini e 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 Estados Unidos 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).

Como resultado desse processo de evolução, o TAA é atualmente administrado pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos junto com governos estaduais, particularmente por intermédio de centros regionais (*American Job Centers* ou *One-Stop Career Centers*). Nesses 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 ainda 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). Nesse sentido, o programa sofre frequentes críticas 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 sutil a diferenciação entre impactos laborais do comércio ou, por exemplo, da automação (Akman *et al.*, 2018).

A experiência do TAA norte-americano, desse modo, oferece importantes lições para programas de ajuste ao comércio, especialmente no que diz respeito às limitações inerentes a critérios de elegibilidade restritivos. Enquanto programas com características similares às do TAA têm sido adotados em outros países e regiões, o Brasil carece de política de “ajuste ao comércio” propriamente dita, embora apresente histórico relevante de políticas de suporte ao mercado de trabalho.

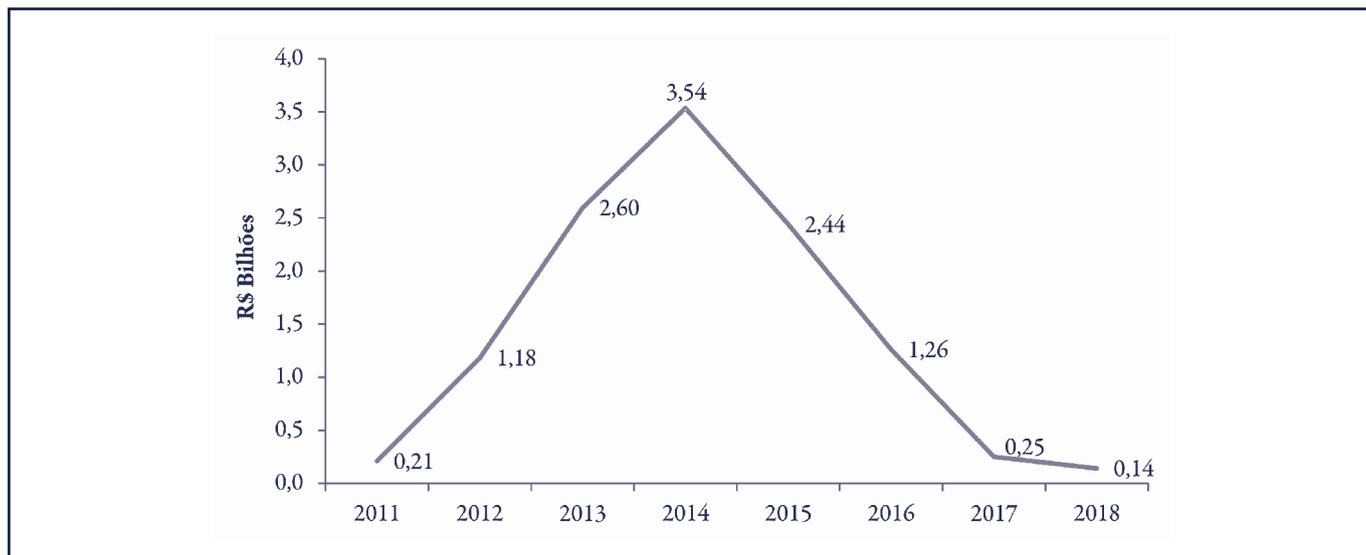
## POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E O PRONATEC

No caso brasileiro, o 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, Porto e Liberato, 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 Plano Nacional

## GRÁFICO 1

## EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM O PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO NO PERÍODO 2011-2018



Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU), 2018; Portal da Transparência da CGU, 2019.

de Qualificação Profissional do Trabalhador (Planfor) 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 significativos de prestação de contas, principalmente relacionados à comprovação da frequência de alunos (Kalout *et al.*, 2018). Ambos os planos apresentaram impacto limitado do ponto de vista da empregabilidade de beneficiários, sobretudo devido ao desalinhamento entre as habilidades ofertadas pelos cursos 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 por técnicos do Ministério da Fazenda, em 2015, demonstrou que o Pronatec Bolsa-Formação não apresentou efeitos positivos sobre a empregabilidade de seus beneficiários. Segundo a análise, trabalhadores que concluíram cursos FIC não apresentaram maior probabilidade de reinserção no mercado de trabalho

formal do que aqueles que não concluíram os cursos. Deve-se ressaltar que os cursos FIC – com carga horária mínima de 160 horas – representaram 70% das matrículas no Pronatec no período entre 2011 e 2014, sendo frequentemente criticados pela carga horária reduzida e pelo limitado aprendizado proporcionado. Nesse 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, Porto e Liberato, 2015).

Em relação ao orçamento do programa, o crescimento expressivo observado nos gastos com o Pronatec entre 2011 e 2014 foi seguido 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 (Barbosa Filho, Porto e Liberato, 2015) – 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.

### Alinhando oferta e demanda de habilidades: políticas de qualificação orientadas pela demanda e o Pronatec Setor Produtivo

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 qualificação (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 ao redor do globo, comprometendo seu potencial para reduzir fricções na mobilidade do trabalho. Nesse sentido, a experiência internacional e nacional demonstra a eficiência superior de programas de requalificação orientados pela demanda, com impacto positivo sobre empregabilidade a partir de gastos públicos reduzidos. Na América Latina, excetuado o Brasil, programas orientados pela 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 pela demanda revolucionou o mercado de trabalho latino-americano, com impacto positivo sobre qualidade do trabalho, níveis de formalidade e salários (Ibarraran e Rosas, 2009). No caso da Colômbia, por exemplo, o programa Jóvenes en *Acción*, lançado em 2001, estabeleceu não apenas treinamentos alinhados às demandas do mercado, mas também sistemas de estágio vinculados à aprendizagem 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 recolocação profissional (ELLA, 2013b).

Nesse contexto, o caso brasileiro já apresenta no Pronatec Setor Produtivo importante precedente e base para a expansão de políticas de requalificação orientadas pela demanda, com impacto superior sobre a empregabilidade. Em estudo de referência realizado em conjunto pelo

“

A experiência internacional e nacional com programas de ajuste ao comércio e políticas de mercado de trabalho demonstram eficiência e impacto superior sobre empregabilidade de **políticas ativas**, ou seja, voltadas à conexão entre oferta e demanda de trabalho; **com escopo universal**, isto é, não restritas a grupos de trabalhadores impactados pelo comércio; e **orientadas pela demanda**, sendo a oferta de cursos e habilidades alinhada às demandas do setor privado

”

”

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 pela demanda de empresas. No segundo caso, a probabilidade média 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 produtivo (O'Connell *et al.*, 2017).

Apesar desses 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). Como visto no Gráfico 1, a partir de 2015, os gastos com o Pronatec de forma geral (incluindo sua vertente tradicional “orientada pela oferta”) apresentaram queda drástica. Esse movimento se insere em um contexto mais amplo de redução de gastos associados à Emenda Constitucional (EC) 95, com efeitos deletérios ao sistema nacional de inovação (Cruz, 2016).

Em novembro de 2019, o lançamento da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego (Programa Verde Amarelo) pelo governo federal marcou a inauguração de uma nova política de qualificação profissional brasileira, cujo desenho institucional reflete lições aprendidas com a experiência do Pronatec.

Lançado com o objetivo de gerar 4,5 milhões de empregos em três anos, o programa oferece cursos de qualificação para jovens, trabalhadores desempregados ou trabalhadores com ocupações afetadas pela modernização tecnológica ou por “outras formas de reestruturação produtiva” (Nascimento, 2019). No entanto, diferentemente do Pronatec tradicional, os repasses de recursos às instituições de ensino pelo programa serão condicionados à performance no incremento da empregabilidade dos alunos – um modelo similar ao adotado pelo *PróJoven* no Peru (ELLA, 2013b). A política prevê, ainda, mecanismos para o mapeamento das habilidades demandadas pelo setor produtivo, buscando o “máximo alinhamento entre demanda e oferta de qualificação profissional” (Decreto no 10.110/2019) – configurando política de mercado de trabalho orientada pela demanda. Por outro lado, o programa também prevê diversos incentivos fiscais para empresas que, em última instância, podem gerar flexibilizações de determinadas garantias trabalhistas. Será fundamental, portanto, conduzir avaliações cuidadosas dos resultados do programa ao longo dos próximos anos – levando em consideração, inclusive, seu papel na mitigação de impactos de um eventual processo de abertura comercial sobre setores sensíveis.

QUADRO 1.

CATEGORIAS GERAIS DE POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO, SEGUNDO O ESCOPO DE ELEGIBILIDADE E MÉTODO PARA DEFINIÇÃO DE CURSOS/HABILIDADES

	Políticas orientadas pela oferta	Políticas orientadas pela demanda de empresas
Elegibilidade restrita		Trade Adjustment Assistance Program (EUA)
Elegibilidade universal	Pronatec	Pronatec Setor Produtivo Programa Verde Amarelo

Fonte: Elaboração própria.

Em última instância, a experiência internacional e nacional com programas de ajuste ao comércio e políticas de mercado de trabalho demonstram 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 pela demanda, sendo a oferta de cursos e habilidades alinhada às demandas do setor privado.

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 (Hoekman e Porto, 2010; Stiglitz e Charlton, 2005; IMF, WB e WTO, 2017). Esse movimento, porém, demanda a adoção de medidas complementares à política comercial, com o objetivo de reduzir fricções à mobilidade do trabalho – mitigando, nesse processo, os impactos negativos sofridos por empresas e setores incapazes de sobreviver à competição externa.

Para facilitar a mobilidade do trabalho, é fundamental a atuação conjunta entre políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho, especialmente aquelas voltadas 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, principalmente quando orientadas pelas demandas do setor produtivo – alinhando a oferta de cursos de qualificação às habilidades demandadas pelo mercado de trabalho (Bacchetta *et al.*, 2017).

No que diz respeito ao público-alvo dessas políticas, a experiência do TAA ilustra as limitações de políticas com elegibilidade restrita a determinados grupos de trabalhadores: criado em 1962 com elementos de políticas passivas e ativas, o TAA expandiu progressivamente seus critérios de elegibilidade para manter-se politicamente viável, mas permanece avaliado como restritivo em seu público-alvo – atualmente, limitado a trabalhadores deslocados pela competição com importações (direta ou indireta) ou terceirização da produção (Collins, 2018). Além de apresentarem impacto reduzido sobre o desemprego, políticas com escopo restrito podem incorrer em problemas de execução ligados à complexa diferenciação entre impactos laborais do comércio e de aplicações tecnológicas, como a automação (Richardson, 2010; Akman *et al.*, 2018).

Desse modo, considerando o impacto superior sobre empregabilidade de políticas ativas de suporte ao mercado de trabalho (i) orientadas pela demanda e (ii) com escopo universal, a maximização dos ganhos de produtividade esperados com a abertura comercial no Brasil – e mitigação de seus custos laborais – perpassaria a adoção de políticas com essas características. Nesse sentido, o caso do Pronatec Setor Produtivo representa o principal precedente de política ativa de mercado de trabalho orientada pela demanda no Brasil – resultado de par-

ceria entre MEC e MDIC para a prospecção, junto ao setor privado, das reais habilidades demandadas pelas empresas (Kalout *et al.*, 2018).

No caso do Pronatec tradicional, sem o direcionamento de insumos privados, uma avaliação de técnicos do Ministério da Fazenda apontou, em 2015, a ausência de efeitos positivos sobre a empregabilidade de beneficiários do programa (Barbosa Filho, Porto e Liberato, 2015). Em 2017, este resultado foi corroborado por estudo conjunto entre Banco Mundial, MIT e Ipea – por outro lado, foram identificados ganhos de empregabilidade médios de 8% para beneficiários do Pronatec Setor Produtivo, orientado pela demanda do mercado de trabalho (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 – enquanto, no caso do Pronatec Bolsa-Formação de modo amplo, a queda alcançou 96% entre 2014 e 2018, agravada pelo contexto de contração de gastos associado à EC 95.

Em novembro de 2019, o lançamento do Programa Verde Amarelo sugere reversão dessa tendência, relançando uma política de mercado de trabalho orientada pela demanda, baseada no mapeamento das habilidades requeridas pelo setor produtivo. À semelhança de políticas de qualificação profissional adotadas em outros países latino-americanos, o programa também condiciona repasses para instituições de ensino ao desempenho no incremento da empregabilidade. Será fundamental, nos próximos anos, avaliar os resultados do programa e seu potencial impacto sobre setores sensíveis afetados negativamente por um movimento de abertura comercial.

Portanto, para reduzir fricções à mobilidade do trabalho, promover a realocação eficiente de fatores de produção e maximizar os ganhos esperados com a liberalização comercial, é fundamental a adoção de políticas de suporte ao mercado de trabalho sintonizadas às reais demandas do setor produtivo – em paralelo a um processo gradual e preanunciado de redução tarifária. Ao mitigar os custos laborais do ajuste à abertura comercial, a bem-sucedida implementação dessa política poderá, em última instância, atenuar resistências setoriais ao próprio processo de liberalização.

## REFERÊNCIAS

AKMAN, S. *et al.* 2018. *Mitigating the adjustment costs of international trade*. Trade, Investment and Tax Cooperation Task-force. T20 Argentina 2018. Cari, Cippec.

ALCALÁ, F.; CICCONE, A. 2004. *Trade and productivity*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, Issue 2. Oxford University Press.

AUER, P.; EFENDIOGLU, U.; LESCHKE, J. 2005. *Active labour market policies around the world: coping with the consequences of globalisation*. Genebra: International Labour Organization.

BACCHETTA, M. *et al.* 2017. *Investing in skills for inclusive trade*. Joint Study - World Trade Organization & International Labour Office. Suíça: WTO Secretariat.

BARBOSA FILHO, F.; PORTO, R.; LIBERATO, D. 2015. **Pronatec Bolsa-Formação: Uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal**. Brasília: Ministério da Fazenda/SPE.

COLLINS, B. 2018. *Trade adjustment assistance for workers and the TAA reauthorization Act of 2015*. US Congressional Research Service. Agosto.

COZENDEY, C.; WEID, C. 2016. Por um debate sobre programas de assistência a ajuste ao comércio: elementos iniciais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXX, nº 129, out-dez. Rio de Janeiro: Funcex.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. 2018. 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.

CRUZ, P. 2016. A política de austeridade de Temer e o futuro do sistema nacional brasileiro de inovação. **BPC Policy Brief**, Vol. 6, nº 6. BRICS Policy Center.

ELLA – EVIDENCE AND LESSONS FROM LATIN AMERICA. 2013a. *From supply- to demand-led: labour training in Latin America*. Case Study Brief. ELLA Active Labour Market Policies. Jul.

ELLA – EVIDENCE AND LESSONS FROM LATIN AMERICA. 2013b. *Peru’s Projooven training programme*. Case Study Brief. ELLA Active Labour Market Policies. Agosto.

HOEKMAN, B.; PORTO, G. 2010. *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.

- IBARRARAN, P.; ROSAS, D. 2009. *Evaluating the impact of job training programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations*. **Journal of Development Effectiveness**, Vol. 1, nº 2, p. 195-216.
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. 2016. *What works: Active labour-market policies in Latin America and the Caribbean*. Studies on Growth with Equity. Genebra: International Labour Office.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2019. *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. International Monetary Fund. Outubro.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND; WB – WORLD BANK; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. 2017. *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, Alemanha: 23-24 de Março 23-24.
- KALOUT, H. *et al.* 2018. Abertura comercial para o desenvolvimento econômico. Relatório de Conjuntura nº 03. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Março.
- LIMA, J. D.; LAFLEUR, M.; PELLANDRA, A. 2011. *Trade, poverty and complementary policies in Latin America*. ECLAC-AECID Project. Santiago: United Nations Publications. Novembro.
- MESSA, A. 2017. Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira. In: MESSA, A; OLIVEIRA, I. **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- MUENDLER, M. 2010. *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.
- NASCIMENTO, L. 2019. Programa Verde Amarelo incentiva geração de emprego e renda. **Agência Brasil**, 11 de novembro.
- O'CONNELL, S. *et al.* 2017. *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.
- PANZINI, F.; PARENTE, W. 2019. Liberalização comercial e programas de ajustes: experiências comparadas e lições para o Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXIII, nº 139, abr.-jun. Rio de Janeiro: Funcex.
- REINSCH, W. 2019. *Trade adjustment assistance returns Part I*. CSIS – Center for Strategic and International Studies. Novembro, 12.
- REIS, M. 2015. *Vocational training and labour market outcomes in Brazil*. **The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy**, Vol. 15, nº 1, p. 337-405, Janeiro.
- RICHARDSON, J. 2010. *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.
- RIOS, S. 2018. Abertura comercial, reforma tarifária e negociação de acordos comerciais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXII, nº 136, jul.-set. Rio de Janeiro: Funcex.
- STIGLITZ, J. E.; CHARLTON, A. 2005. *Fair trade for all: How trade can promote development*. Oxford University Press.
- VALLS, L. 2018. Abertura comercial e produtividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXII, nº 134, jan.-mar. Rio de Janeiro: Funcex.

### Bibliografia Consultada

- CANUTO, O. 2018. Benefícios e custos da abertura do comércio exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXII, nº 137, out.-dez. Rio de Janeiro: Funcex.
- KALOUT, H. *et al.* 2017. Uma agenda de produtividade: O desenvolvimento como o interesse público. Relatório de Conjuntura nº 02. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Novembro.
- PIO, C. *et al.* 2018. Políticas ativas de mercado de trabalho: combate ao desemprego e aumento da produtividade. Breves notas de políticas públicas. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Setembro.