Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 27 | abril de 2021

71

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 27 | abril de 2021

71

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Nilo Luiz Saccaro Júnior

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

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

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

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

Membros

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

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

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

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)

ISSN 1676-0883

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

CDD 331.1205

DOL: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71>

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

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO 9

NOTAS TÉCNICAS

ESTIMAÇÃO DE FLUXOS OCUPACIONAIS BRUTOS COM A PNAD CONTÍNUA: COMPENSANDO A NÃO RESPOSTA E CONSIDERANDO O PLANO AMOSTRAL 31

Guilherme A. P. Jacob

Pedro Luis do Nascimento Silva

O TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS E A PANDEMIA DA COVID-19: ANÁLISE DOS DADOS DA PNAD COVID-19/IBGE 41

Raphael Santos Lapa

DESIGUALDADES NO MERCADO DE TRABALHO E PANDEMIA DA COVID-19 59

Joana Simões Costa

Ana Luíza Neves de Holanda Barbosa

Marcos Hecksher

POLÍTICA EM FOCO

SIMPLIFICAÇÃO NORMATIVA TRABALHISTA: O PROCESSO DE REVISÃO, DESBUROCRATIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS 71

Bruno Silva Dalcolmo

Daniela Ferreira Cruz e Pic

Luís Felipe Batista de Oliveira

Tatiana Severino de Vasconcelos

PROGRAMAS FEDERAIS DE MANUTENÇÃO DE EMPREGOS E GARANTIA DE RENDA NO CONTEXTO DA PANDEMIA EM 2020: PANORAMA GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO E COBERTURA 83

Felipe Russo

Sandro Pereira Silva

Carlos Henrique Corseuil

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

INFORMALIDADE, TRABALHO E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 101

Luiz Inácio Gaiger

TECNOLOGIAS SOCIAIS E HABITAÇÃO: ANÁLISE DAS TECNOLOGIAS HABITACIONAIS CERTIFICADAS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL 117

Graziela Zucoloto

Larissa Pereira

Leonardo Szigethy

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA PARAÍBA: AS FINANÇAS SOLIDÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE CRESCIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	129
Daniel Pereira dos Santos Paulo Sérgio dos Santos	
ECONOMIA SOLIDÁRIA E OBTENÇÃO DE CRÉDITO: UMA CONTRIBUIÇÃO PROPOSITIVA À LUZ DO PRESENTE	137
Davi de Pinho Spilleir	

A edição de número 71 do *Boletim Mercado de Trabalho (BMT)* segue seu formato original, contemplando uma *Análise do Mercado de Trabalho* e três seções de análises mais aprofundadas: *Notas Técnicas*, *Políticas em Foco*, além de *Economia Solidária e Políticas Públicas*.

A seção *Análise do Mercado de Trabalho* destaca os principais indicadores de mercado de trabalho do quarto trimestre de 2020 até fevereiro de 2021 (a depender das informações disponíveis). Foram utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged e, a partir de 2020, Novo Caged). O mercado de trabalho apresentou recuperação da população ocupada, o que vem ocorrendo desde agosto de 2020, mas o nível desse indicador ainda se encontra em patamares consideravelmente baixos na série histórica da PNAD Contínua. A população ocupada em janeiro, estimada com os dados mensalizados e dessazonalizados da PNAD Contínua, foi em torno de 86,1 milhões de trabalhadores, um aumento de 6 milhões em comparação a julho, quando atingiu o menor valor da série. Já a massa de rendimentos efetivamente recebidos sofreu uma diminuição de 11,1% no trimestre móvel encerrado em janeiro de 2021.

A taxa de desocupação dessazonalizada registrou em janeiro valor de 14,2%, segundo dados da PNAD Contínua, por trimestre móvel mensalizados. Esse valor, apesar de alto, está sendo beneficiado pelo recuo da força de trabalho, que diminuiu 5,7% na comparação anual. A queda na força de trabalho também pode ser notada pelo aumento do desalento, que chegou a 5,8 milhões de pessoas em idade de trabalhar. Os microdados de fluxos de indivíduos mostram que esse aumento se deu não só por desempregados que migraram para a inatividade, como também pelo fluxo direto de indivíduos da condição de ocupados para a inatividade por motivos ligados ao desalento. Finalmente, a taxa de desocupação combinada com subocupação teve aumento de 3,3 pontos percentuais (p.p.) no último trimestre em relação ao mesmo período de 2019, sugerindo que, mesmo com a recuperação observada na população ocupada, ainda pode ser demorada a volta do bem-estar dos trabalhadores a níveis pré-pandemia. Além da análise conjuntural do mercado de trabalho, este número do BMT traz contribuições adicionais organizadas em três seções.

A seção *Notas Técnicas* possui três textos. No primeiro deles, *Estimação de fluxos ocupacionais brutos com a PNAD Contínua, compensando a não resposta e considerando o plano amostral*, Guilherme A. P. Jacob e Pedro Luis do Nascimento Silva tratam do problema da estimação de fluxos brutos da situação ocupacional usando os dados da PNAD Contínua. Os autores estão preocupados principalmente com os fluxos brutos entre dois trimestres consecutivos de pessoas entre situações ocupacionais.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/apresentacao>

O texto relata uma aplicação do pacote *surf*, desenvolvido para estimar fluxos brutos considerando a não resposta e planos amostrais complexos, direcionada à estimativa dos fluxos brutos de situação ocupacional a partir da PNAD Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa aplicação permitiu revelar o viés causado por ignorar a não resposta diferencial e/ou o plano amostral complexo nas análises de fluxos brutos e líquidos de situação ocupacional no Brasil.

A nota técnica *O trabalho em plataformas digitais e a pandemia da Covid-19: análise dos dados da PNAD Covid-19/IBGE*, de autoria de Raphael Santos Lapa, busca traçar uma análise geral dos trabalhadores que se enquadram nas categorias de entregadores e motoristas de aplicativo, por meio de dados coletados da pesquisa PNAD Covid-19. O texto traz informações sobre a quantidade de trabalhadores que se enquadram nessas categorias, atributos pessoais, informações sobre rendimentos, jornadas e condições de trabalho, além de dados que mostram o impacto da pandemia da Covid-19 sobre esses trabalhadores.

No último texto da seção, *Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19*, Joana Simões Costa, Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa e Marcos Hecksher buscam identificar como as desigualdades no mercado de trabalho associadas a sexo, raça/cor e idade foram afetadas no Brasil durante a crise da pandemia de 2020. Os autores comparam fluxos de transição na situação de ocupação com períodos anteriores – com foco na crise anterior, no período de 2015 a 2016. A análise é feita a partir de dados coletados da PNAD Contínua entre 2012 e 2020, considerando os primeiros e segundos trimestres de cada ano.

A seção *Política em Foco* possui dois textos. O texto *Simplificação normativa trabalhista: o processo de revisão, desburocratização e consolidação dos atos normativos infralegais*, de autoria de Bruno Silva Dalcolmo, Daniela Ferreira Cruz e Pic, Luís Felipe Batista de Oliveira e Tatiana Severino de Vasconcelos, descreve o processo de revisão e simplificação de normas trabalhistas desempenhado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, iniciado no primeiro semestre de 2019. O resultado desse processo de consolidação consistiu na redução de mais de 1.100 atos em menos de vinte normas, com o objetivo de simplificar e desburocratizar o arcabouço regulatório trabalhista e a melhoria do ambiente de negócios brasileiro.

No segundo texto da seção, *Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura*, os autores Felipe Russo, Sandro Pereira Silva e Carlos Henrique Corseuil discutem sobre as ações tomadas pelo Estado brasileiro, no sentido de apoio econômico a cidadãos, famílias e empresas, para enfrentar a crise econômica resultante da pandemia da Covid-19. Foram abordados no texto, especificamente, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e o Programa de Auxílio Emergencial.

Por fim, a edição é encerrada pela seção *Economia Solidária e Políticas Públicas*, que traz quatro artigos. No texto *Informalidade, trabalho e economia solidária*, Luiz Inácio Gaiger traz uma discussão teórica sobre o conceito de emprego informal, propondo a distinção entre esse termo e os conceitos de economia informal e economia popular. Dessa forma, com base em revisões bibliográficas no âmbito internacional e em pesquisas empíricas, o texto se opõe

a teses correntes, que compreendem a informalidade como consequência das relações de subordinação da ordem capitalista, ou que a afirmam como reflexo da excessiva ou irracional ingerência do Estado.

O segundo texto, *Tecnologias sociais e habitação: análise das tecnologias habitacionais certificadas pela Fundação Banco do Brasil*, de autoria de Graziela Zucoloto, Larissa Pereira e Leonardo Szigethy, trata da análise das tecnologias sociais (TS) relacionadas ao setor habitacional e cadastradas na Fundação Banco do Brasil, entre 2003 e 2017. Busca-se compreender quais eram os principais objetivos, características e problemas que as TS buscavam solucionar.

Daniel Pereira dos Santos e Paulo Sérgio dos Santos, no texto *A economia solidária na Paraíba: as finanças solidárias como instrumento de crescimento local sustentável*, descrevem a evolução histórica dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) na Paraíba, os quais consistem em instrumentos importantes de difusão de iniciativas coletivas e de desenvolvimento das localidades e de propostas de políticas públicas no campo da economia solidária no estado.

O texto final da edição, *Economia solidária e obtenção de crédito: uma contribuição propositiva à luz do presente*, de autoria de Davi de Pinho Spilleir, detalha os problemas referentes à cessão de crédito a empreendimentos de economia solidária, e propõe formas de mitigar esses entraves. Isso foi feito por meio da elaboração de dois instrumentos de análise – um sob a ótica de usuário e outro sob a ótica institucional –, além da execução de uma pesquisa de campo que contou com ampla representatividade de empreendimentos de economia solidária, que puderam validar a pertinência e adequação dos elementos propostos.

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO¹

1 ASPECTOS GERAIS

O mercado de trabalho fechou 2020 e iniciou 2021 sob os efeitos combinados da aceleração das mortes pela Covid-19 e da interrupção, na virada do ano, das principais medidas temporárias para a mitigação de seus efeitos econômicos e sociais. Os dados mais recentes mostram que, embora se verifique uma leve recuperação da população ocupada a partir de agosto de 2020, o mercado de trabalho brasileiro segue deteriorado, combinando desemprego elevado, crescimento da subocupação e do desalento e massa salarial em desaceleração. A partir das estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por trimestre móvel, após mensalizar e dessazonalizar a taxa de desocupação, nota-se que esta ficou em 14,2% em janeiro, um dos maiores valores alcançados desde o início da série em 2012 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Taxa de desocupação
(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Ipea.

Mesmo em patamar elevado, a taxa de desocupação vem sendo beneficiada pela retração da força de trabalho, impactada pelos efeitos da pandemia. No último trimestre de 2020, a força de trabalho (que contempla a população ocupada e a que está à procura de emprego) recuou 5,7%, na comparação anual, ante uma queda de 8,9% da ocupação (gráfico 2). Ou seja, ao longo de 2020, em termos líquidos, 10,9 milhões de pessoas saíram do mercado de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/analisedomercado>

trabalho e, por conseguinte, das estatísticas de desemprego. Dessa forma, a expectativa é de que, com a adoção de um auxílio emergencial mais curto e de menor valor, conjugado ao avanço da vacinação e ao relaxamento das medidas de isolamento social, a partir do segundo semestre, boa parte dessa população retorne ao mercado de trabalho à procura de uma nova colocação, gerando uma expansão do contingente de desocupados, e, por conseguinte, uma elevação da taxa de desemprego. Por certo, partindo-se da hipótese de que, ao longo do ano passado, a força de trabalho tivesse apresentado uma taxa de crescimento similar à registrada nos três meses anteriores à pandemia (1,1%), no último trimestre de 2020 a taxa de desocupação apurada seria de 19,7%.

GRÁFICO 2
Indicadores do mercado de trabalho
(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Assim como vem ocorrendo com a desocupação, as medidas de subocupação também registram uma piora de desempenho ao longo de 2020. Apesar de apontar uma ligeira desaceleração na margem, a taxa combinada de desemprego e subocupação ficou em 20,7% no último trimestre do ano passado, avançando 3,3 pontos percentuais (p.p.) na comparação com o mesmo período de 2019 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Taxa combinada de desocupação e subocupação

(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Em relação à ocupação, a PNAD Contínua mostra que, apesar do forte recuo registrado em 2020, já se verifica recuperação a partir de agosto. De acordo com os dados dessazonalizados, após atingir, em julho de 2020, o menor valor da série – 80,3 milhões –, a população ocupada voltou a crescer a partir de agosto, de modo que em dezembro o contingente de ocupados era de 85,8 milhões (gráfico 4). Não obstante essa recuperação, o nível da ocupação ainda ficou 6 p.p. abaixo do observado no final do ano anterior, segundo a PNAD Contínua.

GRÁFICO 4

População ocupada dessazonalizada – PNAD Contínua

(Em 1 milhão de pessoas)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

BOX 1

Fluxos de permanências e transições individuais na PNAD Contínua

Entre as pessoas que estavam ocupadas no trimestre anterior, a proporção que se manteve ocupada atingiu 86,6%, seu menor nível desde o início da série da PNAD Contínua no segundo trimestre de 2020 (gráfico 5). Depois disso, entretanto, a proporção que permanece ocupada sobe e atinge seu maior nível histórico no quarto trimestre (94,5%). Isso sinaliza que, para o contingente de trabalhadores que conseguiu se manter ocupado no pior momento da crise em 2020, a probabilidade de perder seu posto nos trimestres seguintes foi bem menor.

Em compensação, as proporções de pessoas que permanecem desocupadas (70,2%) ou inativas (91,5%) sustentam-se, no quarto trimestre de 2020, próximas a patamares historicamente altos já registrados no trimestre anterior. A permanência como inativo já havia recuado, no terceiro trimestre de 2020, do pico de 94,7% alcançado no segundo. A proporção que se mantém desocupada, por sua vez, já havia alcançado 70,5% no segundo trimestre, um recorde muito superior ao do período pré-pandemia, de 49,5% no primeiro trimestre de 2019.

GRÁFICO 5

Permanências como ocupado, inativo e desocupado em dois trimestres consecutivos
(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

O gráfico 6 destaca os fluxos de transições das mesmas pessoas entre diferentes condições, sempre em percentual do total de pessoas em cada origem. A proporção de desocupados que deixa de procurar trabalho e migra para a inatividade, após ter atingido o pico de 28,2% no segundo trimestre de 2020, segue em queda até o fim do ano, quando atinge seu menor nível histórico (10,2%). Com movimentos opostos, o percentual de desocupados que conseguem uma ocupação atingiu seu mínimo no segundo trimestre e recupera-se parcialmente desde então, chegando a 19,6% no fim de 2020.

As condições de ocupado e fora da força costumam ser mais estáveis entre trimestres consecutivos, com menores percentuais transitando dessas origens para outras condições de destino. Nesses casos também, a segunda metade de 2020 registrou tendências opostas às do segundo trimestre. Destaque-se, por exemplo, a transição de ocupado para inativo, que atingiu seu ápice de 9,6% no segundo trimestre e depois caiu até 3,5%, seu menor nível na série da PNAD Contínua.

(Continua)

(Continuação)

Uma análise mais desagregada da população ocupada medida pela PNAD Contínua revela que, embora à exceção dos empregados no setor público, todos os demais grupos tenham apontado retração da ocupação em 2020, esta se deu com intensidade distinta entre os segmentos (gráfico 7). Como esperado, a maior queda ocorreu entre empregados sem carteira do setor privado, tendo em vista que a maior parte desses trabalhadores está inserida nos setores de serviço, em especial os relacionados aos serviços pessoais e de alimentação, e comércio, justamente os mais afetados pelas medidas de isolamento social.

De modo geral, observa-se, nos últimos meses, que tanto a população empregada no setor privado quanto a que trabalha por conta-própria interromperam movimentos de recuperação iniciados em meados do ano passado, refletindo, provavelmente, a constatação de que o controle da pandemia demoraria mais tempo para ocorrer. No caso dos empregados no setor público, a expansão da ocupação está ligada, sobretudo, à contratação de profissionais de saúde em face ao forte aumento do número de pacientes.

GRÁFICO 7

População ocupada por vínculo empregatício – PNAD Contínua

(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Taxa de variação interanual.

Deve-se ressaltar, entretanto, que os dados da Secretaria de Trabalho mostram um desempenho do emprego formal muito melhor do que o retratado pela pesquisa do IBGE. De acordo com os dados do Novo Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Novo Caged), nos últimos doze meses, encerrados em fevereiro, a economia brasileira criou aproximadamente 412 mil novos empregos com carteira assinada, com destaque para a indústria de transformação e a construção civil que juntas geraram 299 mil vagas, mais do que compensando a perda de 108 mil postos no setor de serviços. Com a incorporação desse resultado, em fevereiro de 2021, o estoque de trabalhadores formais medido pelo Novo Caged chegou a 40 milhões, avançando 1,0% na comparação com o mesmo mês do ano anterior e, com isso, já superando os níveis pré-pandemia (gráfico 8).

Fontes: Caged e Novo Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Valor absoluto = em milhões de pessoas; e variação interanual = em porcentagem.

Por certo, embora a diferença entre as duas pesquisas não seja algo incomum ao longo do tempo, na maioria das vezes, essa divergência esteve muito mais associada ao nível do que à trajetória. No entanto, a partir de 2020, houve um grande descolamento entre as curvas (gráfico 9). Após indicar uma queda da ocupação formal bem superior à sinalizada pelo Novo Caged no primeiro semestre do ano passado, a PNAD Contínua apontou uma recuperação mais leve e breve, de modo que, em janeiro de 2021, já voltou a registrar recuo no contingente de trabalhadores com carteira assinada, contrastando fortemente com o cenário de recuperação intensa e continuada delineado pelo Novo Caged.

Fontes: PNAD Contínua/IBGE, Caged e Novo Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

Deve-se ressaltar, todavia, que o afastamento das trajetórias das duas fontes aconteceu no mesmo momento em que a pandemia exigiu que o IBGE substituísse entrevistas presenciais por telefônicas e, simultaneamente, foi adotada a nova metodologia desenvolvida pelo Caged, conforme o cronograma predefinido. Assim, a combinação dos dois fatores pode explicar parte da divergência recente entre as duas fontes. Existe ainda a possibilidade de subnotificações de demissões registradas pelo Novo Caged, uma vez que a eclosão da crise provocou o fechamento de muitas empresas ao longo de 2020 e a comunicação de parte desses empregos perdidos poderá ocorrer somente no momento da declaração da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), cujo prazo final é em 12 de abril de 2021.

Com efeito, a partir das estatísticas extraídas da base do seguro-desemprego, observa-se que, em uma perspectiva de mais longo prazo, também houve, em 2020, um descolamento entre as curvas do Caged e do seguro-desemprego, indicando que, em um primeiro momento, a solicitação de novos pedidos de seguro-desemprego acelerou proporcionalmente mais que o ritmo de demissões apontados pelo Novo Caged (gráfico 10). Entretanto, na margem, os dados parecem sinalizar uma volta à normalidade. Após atingir 64% em julho de 2020, a parcela de solicitações de seguro-desemprego em relação ao contingente de demitidos registrado pelo Novo Caged recuou para 40% em março de 2021 (gráfico 11), já bem próxima da média de 45% observada no período pré-pandemia (2012-2019). Dessa forma, o aumento da discrepância em 2020 poderia refletir efeitos heterogêneos da pandemia nas diferentes metodologias utilizadas pelas duas fontes, de modo que, à medida que a pandemia seja contida, as séries possam vir a convergir novamente para trajetórias similares.

GRÁFICO 10

Demissões Caged e Novo Caged *versus* requerentes do seguro-desemprego

(Em 1 mil pessoas)

Fontes: Caged, Novo Caged e seguro-desemprego/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 11

Quantidade de requerentes como proporção das demissões do Caged e Novo Caged – seguro-desemprego

(Em %)

Fontes: Caged, Novo Caged e seguro-desemprego/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

Explorando em mais detalhes os dados do Caged e do Novo Caged, o gráfico 12 ilustra a movimentação registrada dos vínculos formais no Brasil. Após forte resultado negativo no segundo trimestre de 2020, causado principalmente pela queda nas admissões, o terceiro e o quarto trimestres apresentam saldos positivos em torno de 700 mil novos vínculos.

GRÁFICO 12

Admissões, desligamentos e saldo trimestral do emprego formal (1º trim. 2012-4º trim. 2020)

(Em milhões)

Fontes: Caged e Novo Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

O gráfico 13 mostra a evolução da quantidade de desligamentos do emprego formal, divididos em três categorias: i) voluntários (por iniciativa dos empregados); ii) involuntários; e iii) por comum acordo. No terceiro trimestre de 2020, foi registrado um fluxo de 2,2 milhões de desligamento involuntários, o que representa uma redução tanto em relação ao trimestre imediatamente anterior como em relação ao terceiro trimestre de 2019. Já no quarto trimestre de 2020, os desligamentos involuntários voltaram a crescer, mas atingindo 2,5 milhões, volume ainda inferior ao mesmo período de 2019.

Em relação aos desligamentos voluntários, nota-se que, após uma queda no segundo trimestre de 2020, esse fluxo voltou a crescer na segunda metade do ano. No quarto trimestre de 2020, registrou-se um fluxo de 1,1 milhão de trabalhadores que se desligaram voluntariamente de seus empregos formais.

GRÁFICO 13

Desligamentos voluntários, involuntários e por comum acordo do emprego formal (1º trim. 2012-4º trim. 2020)

(Em milhões)

Fontes: Caged e Novo Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

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

Assim como o Caged e o Novo Caged, as estatísticas extraídas da base do seguro-desemprego também indicam que os efeitos negativos da crise sobre o mercado de trabalho formal já haviam praticamente se dissipado no final de 2020. De fato, segundo o gráfico 14, após acelerar fortemente em maio, o número de pedidos de desemprego como proporção do estoque de trabalhadores celetistas não só retornou a níveis pré-crise, como o dado de janeiro de 2021 encontra-se em patamar abaixo do verificado nesse mesmo mês nos últimos três anos.

GRÁFICO 14

Quantidade de requerentes como proporção do estoque de trabalhadores celetistas – seguro-desemprego (jan. 2018-fev. 2021)

(Em %)

Fontes: Caged, Novo Caged e seguro-desemprego/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

Também dentro desse contexto de deterioração do mercado de trabalho, o número de desalentados² no país em proporção da população em idade ativa (PIA) intensificou ainda mais sua trajetória de alta iniciada no fim de 2015 (gráfico 15). No quarto trimestre de 2020, 5,8 milhões de pessoas em idade de trabalhar – 3,3% da PIA – estavam fora da força de trabalho por conta do desalento. A partir dos microdados de transição, é possível identificar que esse aumento do desalento ocorreu pela elevação tanto do fluxo de saída de desempregados em direção à inatividade quanto do fluxo de indivíduos que saíram direto da condição de ocupados para a de inativos, sem nem passar pela desocupação, por motivos ligados ao desalento (gráfico 16).

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

GRÁFICO 15

Proporção de desalentados em relação à PIA

(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 16

Transição de desalentados

(Em %)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

2 ANÁLISE DOS DADOS DESAGREGADOS

Os dados desagregados da PNAD Contínua trimestral, descritos na tabela 1, mostram que, no último trimestre de 2020, na comparação interanual, o desemprego avançou em todos os segmentos pesquisados.

O recorte regional mostra que, embora comum a todas as regiões, a desocupação registrou os maiores incrementos no Nordeste e no Sudeste. No primeiro, o desemprego passou de 13,6% para 17,2%, impactado, principalmente, por Alagoas e Pernambuco, cujas taxas aceleraram de 13,6% e 14,0% para 20,0% e 19,0%, respectivamente. No Sudeste, o avanço de 11,4% para 14,8% teve como principal fator de contribuição o aumento do desemprego no Rio de Janeiro, com taxa de 19,4%, ou seja, 5,7 p.p. acima da observada em 2019.

No caso das regiões metropolitanas e não metropolitanas, a PNAD Contínua mostra que houve alta do desemprego nos dois grupos, de modo que as taxas de desocupação passaram de 12,5% e 9,7%, em 2019, para 16,8% e 11,7%, em 2020. Já a abertura por gênero mostra que a alta do desemprego de 2,7 p.p. para os homens e de 3,3 p.p. para as mulheres, entre 2019 e 2020, ratifica a tendência de um desemprego bem maior para o sexo feminino (16,4%), relativamente ao masculino (11,9%). Em relação à posição familiar, os dados revelam que, enquanto a taxa de desemprego entre os não chefes de família avançou de 14,0% para 17,4%, a dos chefes de família subiu de 7,2% para 9,5%.

TABELA 1
Taxa de desemprego
(Em %)

	2018				2019				2020			
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.
Brasil	13,1	12,4	11,9	11,6	12,7	12,0	11,8	11,0	12,2	13,3	14,6	13,9
Centro-Oeste	10,5	9,5	8,9	8,5	10,8	10,3	10,2	9,3	10,6	12,5	12,7	11,8
Nordeste	15,9	14,8	14,4	14,4	15,3	14,6	14,4	13,6	15,6	16,1	17,9	17,2
Norte	12,7	12,1	11,5	11,7	13,1	11,8	11,7	10,6	11,9	11,8	13,1	12,4
Sudeste	13,8	13,2	12,5	12,1	13,2	12,4	11,9	11,4	12,4	13,9	15,4	14,8
Sul	8,4	8,2	7,9	7,3	8,1	8,0	8,1	6,8	7,5	8,9	9,4	8,2
Masculino	11,6	11,0	10,5	10,1	10,9	10,3	10,0	9,2	10,4	12,0	12,8	11,9
Feminino	15,0	14,2	13,6	13,5	14,9	14,1	13,9	13,1	14,5	14,9	16,8	16,4
18 a 24 anos	28,1	26,6	25,8	25,2	27,3	25,8	25,7	23,8	27,1	29,7	31,4	29,8
25 a 39 anos	11,9	11,5	11,0	10,7	11,9	11,1	10,8	10,3	11,2	12,9	14,2	13,9
40 a 59 anos	7,8	7,5	6,9	6,9	7,5	7,2	7,1	6,6	7,5	8,7	9,9	9,0
Mais de 60 anos	4,6	4,4	4,5	4,0	4,5	4,8	4,6	4,2	4,4	4,8	5,1	5,0

(Continua)

(Continuação)

	2018				2019				2020			
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.
Não chefe de família	17,2	16,3	15,6	15,3	16,6	15,5	15,1	14,0	15,4	16,5	18,0	17,4
Chefe de família	8,1	7,8	7,3	7,1	7,9	7,7	7,6	7,2	8,2	9,4	10,3	9,5
Fundamental incompleto	12,0	11,4	11,0	11,0	11,3	10,9	11,1	10,4	11,1	12,9	14,0	13,0
Fundamental completo	14,8	13,8	13,5	13,5	13,9	13,9	13,8	12,3	13,8	15,8	16,9	16,0
Médio incompleto	22,0	21,1	20,9	19,7	22,1	20,5	20,6	18,5	20,4	22,4	24,3	23,7
Médio completo	14,9	14,0	13,2	12,8	14,6	13,6	12,9	12,2	14,1	15,3	17,0	16,1
Superior	8,7	8,4	7,8	7,5	8,6	8,1	7,7	7,3	8,2	8,6	9,3	9,2
Região metropolitana	14,7	14,4	13,8	13,3	14,3	13,8	13,4	12,5	13,8	15,7	17,4	16,8
Região não metropolitana	11,9	10,9	10,4	10,3	11,5	10,6	10,5	9,7	11,0	11,5	12,4	11,7

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

A desagregação por faixa etária mostra que a taxa de desocupação mais elevada continua sendo a do grupo mais jovem (29,8%), que registrou a maior alta absoluta (6 p.p.). Em termos relativos, na comparação interanual para o quarto trimestre de 2020, os maiores incrementos no desemprego foram verificados nos segmentos de 25 a 39 anos (13,9% ante 10,3%) e de 40 a 59 anos (9,0% ante 6,6%). Nota-se ainda que, mais uma vez, a taxa de desemprego dos mais idosos não só apresenta o menor nível (5,0%), como foi o que menos avançou, seja em termos absolutos (0,8 p.p.), seja em termos relativos (19,0%).

A análise dos fatores determinantes desse comportamento da desocupação entre as faixas etárias (gráfico 17) revela que, à exceção do grupo com idade entre 40 e 59 anos, cuja força de trabalho registrou leve alta de 0,7% no último trimestre, todos os demais segmentos apontaram retração da população economicamente ativa (PEA), com destaque para os mais jovens (-10,6%) e para os que têm entre 25 e 39 anos (-10,2%). De modo similar, as quedas na ocupação foram apontadas nos grupos de 18 a 24 anos (-17,7%) e de 25 a 39 anos (-13,9%). Em relação ao segmento de maior faixa etária, os dados mostram um recuo de 5,0% da população ocupada, levemente superior ao apontado pela força de trabalho (-4,1%).

GRÁFICO 17

População ocupada e PEA – por faixa etária (1º trim. 2016-4º trim. 2020)

(Em %)

17A – População ocupada

17B – PEA

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Variação interanual.

Por fim, o recorte por grau de escolaridade sinaliza um aumento da desocupação em todos os níveis educacionais, com destaque negativo para os segmentos dos trabalhadores com ensino médio incompleto e completo, cujas taxas saltaram de 18,5% e 12,2% para 23,7% e 16,1%, respectivamente, entre 2019 e 2020. No caso dos trabalhadores com ensino superior, nota-se que, apesar da alta de 1,9 p.p. em 2020, esse grupo ainda apresenta uma taxa de desocupação bem menos elevada (9,2%), relativamente às demais faixas de escolaridade.

Por certo, chama a atenção que, mesmo diante da forte crise que se abateu no mercado de trabalho, a ocupação dos trabalhadores com maior nível educacional não só continua se expandindo, como vem acelerando (gráfico 18A). No quarto trimestre de 2020, o contingente de ocupados com ensino superior apontou crescimento de 4,7% na comparação com 2019, cujos efeitos sobre a desocupação, entretanto, foram anulados por uma expansão ainda maior (6,9%) da sua força de trabalho (gráfico 18B).

GRÁFICO 18

População ocupada e PEA – por grau de instrução (1º trim. 2016-4º trim. 2020)

(Em %)

18A – População ocupada

18B – PEA

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Variação interanual.

3 EMPREGO SETORIAL

De acordo com a tabela 2, é possível perceber que, embora o impacto negativo da pandemia sobre a ocupação tenha ocorrido em praticamente todos os setores, a contração foi bem mais intensa nos segmentos dos serviços, especialmente em *alojamento e alimentação e serviços domésticos*. Se no primeiro caso a queda de 28% no quarto trimestre reflete a paralisação quase total dessas atividades desde março de 2020, dadas as medidas adotadas de isolamento social, no segundo o aumento do trabalho remoto e a perda de renda das famílias geraram um movimento de dispensa dos trabalhadores domésticos, cujo contingente recuou 23%. Em contrapartida, o setor agropecuário e o de administração pública já apresentam expansão da ocupação, refletindo o bom desempenho do agronegócio nos últimos trimestres e o aumento das contratações de profissionais de saúde, respectivamente.

Deve-se registrar, no entanto, que, embora ainda apresentem retração da população ocupada, os setores industriais, da construção civil, do comércio e dos serviços de informação, comunicação e atividades financeiras e imobiliárias vêm reduzindo suas taxas de retração da ocupação, sinalizando uma leve melhora do dinamismo do mercado de trabalho no final de 2020.

TABELA 2
População ocupada por setores – variação interanual (4º trim. 2018-4º trim. 2020)
(Em %)

	4º trim. 2018	1º trim. 2019	2º trim. 2019	3º trim. 2019	4º trim. 2019	1º trim. 2020	2º trim. 2020	3º trim. 2020	4º trim. 2020
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	0,0	0,1	2,8	-2,0	-0,7	-1,9	-7,8	-2,7	2,7
Indústria geral	-1,1	0,7	1,0	1,8	3,3	1,5	-10,5	-12,2	-10,3
Indústria de transformação	-1,1	0,9	0,8	1,3	3,0	1,1	-11,1	-11,9	-8,8
Construção	-1,7	-0,3	0,9	1,3	0,2	-2,1	-19,4	-16,6	-11,8
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	-0,4	0,7	1,1	0,9	1,5	-0,9	-13,0	-13,5	-10,9
Transporte, armazenagem e correio	4,5	4,4	4,8	6,1	3,1	1,7	-10,7	-15,5	-12,8
Alojamento e alimentação	2,8	3,1	4,4	2,2	5,2	-1,3	-26,0	-29,9	-27,7
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	2,2	4,1	6,2	4,0	2,1	1,5	-4,2	-6,5	-1,2
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	3,6	3,2	2,4	1,4	1,3	3,4	2,1	-1,9	0,7
Outro serviço	5,6	3,8	5,6	1,7	4,5	2,1	-17,5	-20,8	-18,5
Serviço doméstico	-2,1	-1,3	1,3	1,4	2,1	-2,2	-24,7	-26,5	-22,3

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Ipea.

Na desagregação da população ocupada por setor e tipo de vínculo, observa-se que, no quarto trimestre de 2020, houve uma retração mais significativa do emprego informal (sem carteira), principalmente nos segmentos da extrativa mineral, dos serviços de utilidade pública e de transportes (tabela 3). Nota-se que a extrativa mineral e os serviços de utilidade pública também são os setores que apresentam maior retração no contingente de trabalhadores por conta-própria, além do segmento de alojamento e alimentação. Já as maiores quedas do emprego com carteira estão nos setores de serviços pessoais, de alojamento e alimentação e domésticos.

TABELA 3

População ocupada por setores e posição na ocupação – variação interanual (4º trim. 2020)
(Em %)

	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
Total	-8,0	-14,3	-5,2
Agricultura	-9,2	-3,4	12,9
Indústria de transformação	-7,7	-18,2	-5,8
Indústria extrativa	-5,9	-43,2	-52,3
Serviços industriais de utilidade pública	-17,1	-21,1	-67,1
Construção civil	-13,7	-11,8	-11,0
Comércio	-11,2	-15,2	-8,4
Informática, financeira, serviços a empresas	-4,8	-4,1	10,2
Transporte	-13,3	-27,5	-7,1
Serviços pessoais	-30,6	-16,7	-14,2
Administração pública	5,7	-6,3	-
Saúde e educação	2,6	-14,3	5,6
Alojamento e alimentação	-38,8	-22,3	-19,1
Serviços domésticos	-27,6	-20,2	-

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Deve-se pontuar, no entanto, que a análise setorial feita com base nos dados do Novo Caged – restrita apenas ao setor formal – mostra um desempenho bem mais favorável entre vários segmentos da economia. Segundo o gráfico 19, observa-se que, nos últimos doze meses encerrados em fevereiro, treze dos dezenove setores destacados apresentaram uma expansão da sua população ocupada por meio da criação de novos postos de trabalho. Em termos absolutos, os setores que mais geraram vagas foram a indústria de transformação; os serviços administrativos e complementares; saúde e serviços sociais; e a construção civil.

GRÁFICO 19

Saldo de empregos formais: por setor – Novo Caged (mar. 2020-fev. 2021)

(Em 1 mil unidades)

Fonte: Novo Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

Com a incorporação desses resultados, em fevereiro de 2021, o estoque de trabalhadores celetistas medido pelo Novo Caged cresceu, na comparação interanual, em dezesseis setores, com destaque para a construção, a agropecuária, os serviços de saúde e domésticos, com taxa de expansão da ordem de 6,0% (gráfico 20).

GRÁFICO 20

Variação interanual do estoque de trabalhadores celetista: por setor – Novo Caged (fev. 2021)

(Em %)

Fonte: Novo Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Ipea.

4 JORNADA DE TRABALHO E RENDIMENTOS

Além do aumento no número de pessoas sem trabalho observado sob a pandemia da Covid-19, houve movimentos importantes na intensidade do trabalho que as ocupadas realizam e nos rendimentos que dele obtêm. Segundo a PNAD Contínua, houve queda expressiva das horas semanais efetivamente trabalhadas. Estas se descolaram das jornadas habituais, mais estáveis em torno de 39,5 horas semanais, e chegaram a 30,7 horas (ou 78% do habitual) no segundo trimestre de 2020, voltando a convergir ao longo do segundo semestre.

Como a queda da ocupação foi mais intensa no setor informal e entre trabalhadores de menor escolaridade e remuneração, as pessoas com rendimentos mais elevados passaram a ter um peso maior e, em consequência, o rendimento médio habitual dos que remanesceram ocupados subiu desde o início da pandemia, conforme mostrado no gráfico 21.

Os resultados, segundo diversos recortes apresentados na tabela 4, mostram um padrão semelhante ao longo dos grupos: em geral os rendimentos habituais cresceram em 2020, consideravelmente nos segundo e terceiro trimestres, enquanto, no mais das vezes, os rendimentos efetivos registraram quedas após o primeiro trimestre.

TABELA 4

Crescimento interanual do rendimento médio real por dados desagregados em 2020, habitual e efetivo – PNAD Contínua

(Em %)

	Renda habitual 2020				Renda efetiva 2020			
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.
Centro-Oeste	-3,3	2,6	6,8	2,6	-4,45	-3,19	3,14	0,98
Nordeste	0,4	7,0	5,3	0,1	1,26	-1,29	-0,73	-1,97
Norte	0,3	12,7	4,3	1,5	1,24	5,67	0,89	0,52
Sudeste	2,7	7,8	10,9	4,0	1,69	-1,96	3,80	-1,30
Sul	-1,9	3,2	4,5	3,0	-0,93	-2,54	-1,26	0,01
Masculino	1,6	6,3	6,5	1,4	1,84	-1,60	0,37	-2,65
Feminino	-0,3	7,4	10,8	4,7	-1,40	-1,39	4,59	1,38
14 a 24 anos	1,8	5,8	5,9	0,7	1,86	0,34	1,34	-2,81
25 a 39 anos	0,4	4,9	3,4	-1,4	0,09	-1,64	-1,51	-3,86
40 a 59 anos	1,0	4,4	7,3	2,5	0,60	-4,35	1,36	-1,31
60 anos ou mais	-2,3	9,8	16,6	5,8	-2,07	-2,31	5,19	-1,66
Não chefe de família	1,9	6,0	7,2	0,8	1,33	-1,13	1,63	-2,62
Chefe de família	0,5	7,2	8,7	4,0	0,47	-1,94	2,15	-0,04
Fundamental incompleto	0,5	3,4	4,2	2,1	1,48	-6,47	-2,34	-1,94
Fundamental completo	-2,7	4,0	3,5	1,9	-2,96	-7,42	-2,86	-1,89
Médio incompleto	-2,1	4,8	3,9	-1,5	-1,00	-5,22	-2,33	-5,43
Médio completo	-1,5	1,5	1,0	-3,5	-2,21	-7,36	-4,84	-7,27
Superior	-0,8	0,5	2,1	-3,8	-1,31	-6,31	-3,67	-7,28
Região metropolitana	0,4	7,8	8,6	1,8	-0,28	-0,96	1,14	-2,37
Região não metropolitana	1,3	6,5	8,5	4,6	1,54	-1,24	3,83	1,26

Fonte: PNAD Contínua/IBGE

Elaboração: Ipea.

Obs.: Variação interanual.

A massa de rendimentos efetivos, no entanto, caiu, puxada pela queda da ocupação e das horas médias efetivamente trabalhadas. Na comparação entre os últimos trimestres de 2019 e 2020, chegou a 10%. Já para o trimestre móvel encerrado em janeiro de 2021, a massa de rendimentos do trabalho efetivamente recebidos ainda foi 11,1% menor que a de um ano antes.

A nota destaca ainda a grande proporção de domicílios sem qualquer renda do trabalho no país. Esta saltou de 25% no primeiro trimestre para 31,5% no segundo e fechou 2020 em 29% no quarto trimestre. Houve também um aumento da proporção de domicílios na faixa de renda do trabalho mais baixa e uma diminuição da proporção nas demais faixas.

5 PERSPECTIVAS

Os indicadores mostram que o mercado de trabalho estava em meio a um processo, ainda que lento e incipiente, de recuperação no final de 2020. Todavia, as novas ondas de contágio já no final daquele ano, e, principalmente, no primeiro trimestre de 2021, acarretaram a necessidade de novas medidas restritivas à mobilidade e indutoras do isolamento social, o que acabou jogando por terra a esperança de continuidade daquele processo. Nesse cenário, as perspectivas para o mercado de trabalho sinalizam, pelo menos no curto prazo, um ambiente de deterioração do desempenho, conjugando desemprego, subocupação e desalento em níveis elevados. Com isso, a taxa de desocupação apresenta uma perspectiva de crescimento, principalmente entre os contingentes mais frágeis, mormente os mais jovens e pouco instruídos.

ESTIMAÇÃO DE FLUXOS OCUPACIONAIS BRUTOS COM A PNAD CONTÍNUA: COMPENSANDO A NÃO RESPOSTA E CONSIDERANDO O PLANO AMOSTRAL¹

Guilherme A. P. Jacob²
Pedro Luis do Nascimento Silva³

1 INTRODUÇÃO

Análises da evolução de indicadores sobre o mercado de trabalho têm papel de destaque nas análises estruturais e de conjuntura sobre o desempenho da economia, ademais de fornecerem insumo essencial para tomada de decisões tanto na esfera pública como na privada. Em muitos países, tais indicadores são elaborados com base em pesquisas domiciliares sobre a força de trabalho. No Brasil esse papel cabe à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (IBGE, 2020).

Entre os indicadores produzidos pela PNAD Contínua, as estimativas dos totais de pessoas classificadas por situação ocupacional a cada trimestre, bem como suas variações têm papel de destaque. Nesta nota, consideramos que um indivíduo membro da população em idade ativa (quinze anos e mais) só pode ser classificado em uma de três categorias segundo sua situação ocupacional: 1 – ocupado; 2 – desocupado; ou 3 – fora da força de trabalho (IBGE, 2020).

O total estimado de pessoas desocupadas é um exemplo de estimativa de estoque ao estimar o contingente de pessoas na situação ocupacional desocupado num dado momento. A diferença dos totais estimados de pessoas desocupadas em dois trimestres consecutivos é exemplo de uma estimativa de fluxo, em particular, de um fluxo líquido. Análises de fluxos líquidos, no entanto, são incompletas por não revelarem as entradas e saídas de pessoas da categoria desocupado da situação ocupacional. A título de exemplo, um fluxo líquido pode ser nulo quando 1 milhão de pessoas passaram a desocupadas no trimestre atual, e outro 1 milhão de pessoas desocupadas passaram a ocupadas no trimestre atual.

Uma descrição mais completa da dinâmica da situação ocupacional é obtida estimando os fluxos brutos, que representam os contingentes de pessoas classificadas por situação ocupacional em dois períodos, como um trimestre base e seu trimestre posterior. A título de exemplo, ao estimar o número de pessoas desocupadas no trimestre base que permaneceram desocupadas, ou tornaram-se ocupadas, ou saíram da força de trabalho no trimestre seguinte, teríamos estimativas dos fluxos brutos tendo como categoria base a situação ocupacional desocupado.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/nta1>

2. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE). E-mail: <guilhermejacob91@gmail.com>.

3. Secretário da Sociedade para o Desenvolvimento da Pesquisa Científica (SCIENCE), e pesquisador titular colaborador voluntário na ENCE/IBGE.

Nesta nota tratamos do problema da estimação de fluxos brutos da situação ocupacional usando os dados da PNAD Contínua. Os fluxos brutos entre dois trimestres consecutivos são os contingentes de pessoas que tinham situação ocupacional i no trimestre base, e passaram a ter situação ocupacional j no trimestre seguinte, com $i, j = 1, 2$ ou 3 . Quando $i=j$ dizemos que houve permanência na situação ocupacional i , e quando $i \neq j$ dizemos que houve uma transição de i para j ao longo do trimestre. Nesta análise não vamos considerar movimentações que possam ter ocorrido dentro do trimestre, considerando apenas os dados referentes à situação ocupacional observada/registrada nas semanas de referência em que o indivíduo foi entrevistado na pesquisa.

Fluxos líquidos também podem ser definidos como diferenças entre a soma dos fluxos brutos de entrada menos a soma dos fluxos brutos de saída de determinada categoria. Sendo assim, a estimação dos fluxos brutos é uma descrição mais rica e completa da dinâmica, já que permite a subsequente estimação dos fluxos líquidos.

A confusão entre fluxos líquidos e brutos é comum. Não é difícil encontrar artigos com afirmações do tipo “1 milhão de pessoas entraram (ou saíram) na pobreza”, baseadas (incorretamente) na diferença de estoques de pessoas pobres entre dois períodos de comparação. Por este número se tratar de um fluxo líquido, o número de pessoas que entraram na pobreza pode ser muito maior, mas é reduzido pelo total de pessoas que saíram da pobreza no mesmo período.

Com pesquisas amostrais repetidas que usam painéis – sejam eles fixos ou rotativos –, é possível obter informações sobre a situação ocupacional dos indivíduos em períodos consecutivos. Sob amostragem aleatória simples e resposta completa, estimativas não enviesadas dos fluxos brutos poderiam ser facilmente obtidas. No entanto, pesquisas de força de trabalho geralmente utilizam planos amostrais complexos e estão sempre sujeitas à ocorrência de não resposta em um ou até em ambos os períodos de interesse.

Embora existam soluções teóricas para lidar com estes problemas (amostragem complexa e não resposta), sua implementação não é trivial e não estava disponível para uso geral. Este artigo relata uma aplicação do pacote *surf*, desenvolvido para estimar fluxos brutos considerando não resposta e planos amostrais complexos, para estimar fluxos brutos de situação ocupacional a partir da PNAD Contínua do IBGE. Essa aplicação permitiu revelar o viés causado por ignorar a não resposta diferencial e/ou o plano amostral complexo nas análises de fluxos brutos e líquidos de situação ocupacional no Brasil.

A seção 2 apresenta uma breve descrição da abordagem proposta por Stasny (1987) para estimação de fluxos brutos com não resposta sob amostragem aleatória simples, e a extensão de Gutiérrez (2014) dessa abordagem para lidar com pesquisas que empreguem planos amostrais complexos. A seção 3 apresenta uma aplicação da abordagem estendida proposta por Gutiérrez (2014) para estimar fluxos brutos de situação ocupacional com a PNAD Contínua. A seção 4 discute a aplicabilidade do método e sugere possíveis extensões.

2 MODELO E MÉTODO DE AJUSTE

Seja U uma população finita com N indivíduos que podem ser classificados nas categorias $1, \dots, G$ nos períodos 1 e 2. Sob resposta completa, os fluxos brutos podem ser obtidos por meio de contagens simples das frequências das categorias observadas para os indivíduos nos períodos 1 e 2. Seja X_{ij} o fluxo bruto da categoria i para a categoria j – isto é, o número de indivíduos classificados na categoria i no período 1 e na categoria j no período 2 –, o símbolo “+” indica a soma sobre o conjunto de categorias naquela ocasião. Desta forma, os estoques de determinada categoria h nos períodos 1 e 2 podem ser representados por $X_{h+} = \sum_j X_{hj}$ e $X_{+h} = \sum_i X_{ih}$, respectivamente. Essas quantidades são dispostas na tabela 1.

TABELA 1
Estoques iniciais (X_{i+}) e finais (X_{+j}), e fluxos brutos (X_{ij}) na população U

Categoria no período 1	Estoques no período 1	Categoria no período 2			
		1	2	...	G
1	X_{1+}	X_{11}	X_{12}	...	X_{1G}
2	X_{2+}	X_{21}	X_{22}	...	X_{2G}
$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$		$\vdots$
G	X_{G+}	X_{G1}	X_{G2}	...	X_{GG}
Estoques no período 2	N	X_{+1}	X_{+2}	...	X_{+G}

Fonte: adaptado de Gutiérrez (2014, p. 34).

O fluxo líquido na categoria h é representado por Δ_h e é definido pela diferença entre os totais de pessoas que entraram na categoria h e aqueles que saíram da categoria h entre os períodos 1 e 2; isto é, $\Delta_h = \sum_{i \neq h} X_{ih} - \sum_{j \neq h} X_{hj}$. Como as quantidades de pessoas que permanecem na mesma categoria X_{hh} se compensam nos estoques X_{+h} e X_{h+} , este fluxo líquido também pode ser calculado usando a diferença entre os estoques final e inicial na categoria h , isto é, $\Delta_h = X_{+h} - X_{h+}$.

Porém, em decorrência da não resposta que se manifesta em praticamente todas as pesquisas, na prática os fluxos brutos X_{ij} não seriam observáveis. Apresentadas na tabela 2, as contagens populacionais observáveis seriam: i) N_{ij} , a contagem de indivíduos que responderam nos dois períodos e foram classificados na categoria i no período 1 e na categoria j no período 2; ii) R_i , a contagem de indivíduos que responderam no período 1 e foram classificados na categoria i , mas não responderam no período 2; iii) C_j , a contagem de indivíduos que responderam no período 2 e foram classificados na categoria j , mas não responderam no período 1; e iv) M , a contagem de indivíduos que não responderam nos períodos 1 e 2.

TABELA 2

Contagens observáveis na população U sob não resposta

Categoria no período 1	Categoria no período 2				Complemento linhas
	1	2	...	G	
1	N_{11}	N_{12}	...	N_{1G}	R_1
2	N_{21}	N_{22}	...	N_{2G}	R_2
$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$		$\vdots$	$\vdots$
G	N_{G1}	N_{G2}	...	N_{GG}	R_G
Complemento colunas	C_1	C_2	...	C_G	M

Fonte: adaptado de Gutiérrez (2014, p. 20).

Stasny (1987) desenvolveu um modelo de cadeia de Markov combinando a descrição do processo gerador das contagens não observáveis (tabela 1) e o mecanismo de não resposta, relacionando assim as contagens observáveis (tabela 2) e não observáveis (tabela 1), de modo a permitir inferência adequada sobre as últimas. Nesse modelo, as contagens observadas são vistas como resultados de um processo de dois estágios: i) o primeiro estágio segue uma cadeia de Markov – isto é, um processo modelado pela distribuição inicial da variável de interesse e probabilidades de transição –, resultando nas contagens populacionais não observáveis (ou seja, sob resposta completa); e ii) um mecanismo probabilístico de não resposta, no qual a não resposta nos períodos 1 e/ou 2 varia de acordo com o fluxo bruto ij .

Os parâmetros do modelo podem ser separados em dois conjuntos. O primeiro conjunto descreve o processo Markoviano não observável de mudanças entre as categorias: o vetor $\boldsymbol{\eta} = [\eta_i]$ descreve a distribuição de frequência dos indivíduos nas categorias no período 1; já a matriz $\boldsymbol{P} = [p_{ij}]$ descreve as probabilidades de transitar da categoria i no período 1 para a categoria j no período 2. Esses parâmetros são necessários para obter a matriz de fluxos brutos esperados $\boldsymbol{\mu} = [\mu_{ij}] = [N\eta_i p_{ij}]$.

O segundo conjunto contém os parâmetros que descrevem o mecanismo de não resposta: i) o vetor $\boldsymbol{\psi} = [\psi_i]$ contém as probabilidades de resposta no período 1, que podem variar com base na categoria de classificação do indivíduo no período 1; ii) a matriz $\boldsymbol{\rho} = [\rho_{ij}]$ contém as probabilidades condicionais de que um indivíduo responda no período 2 dado que respondeu no período 1, quando teria experimentado o fluxo bruto ij ; e iii) a matriz $\boldsymbol{\tau} = [\tau_{ij}]$ contém as probabilidades condicionais de que um indivíduo não responda no período 2 dado que não respondeu no período 1, quando teria experimentado fluxo bruto ij . A tabela 3 apresenta as proporções esperadas segundo o modelo geral de Stasny (1987) para os dados observáveis.

TABELA 3
Proporções esperadas sob o modelo geral de Stasny (1987)

Categoria no período 1	Categoria no período 2					Complemento linhas
	1	...	j	...	G	
1	$\psi_i \rho_{ij} \eta_i p_{ij}$					$\sum_{j=1}^G \psi_i (1 - \rho_{ij}) \eta_i p_{ij}$
⋮						
i						
⋮						
G						
Complemento colunas	$\sum_{i=1}^G (1 - \psi_i) (1 - \tau_{ij}) \eta_i p_{ij}$					$\sum_{i=1}^G \sum_{j=1}^G (1 - \psi_i) \tau_{ij} \eta_i p_{ij}$

Fonte: adaptado de Gutiérrez (2014, p. 24).

Mesmo com as restrições naturais de soma unitária para vetores de proporções como $\boldsymbol{\eta}$ e $\boldsymbol{\psi}$, e outras similares aplicáveis às matrizes $\mathbf{P}$, $\boldsymbol{\rho}$ e $\boldsymbol{\tau}$, o número de parâmetros do modelo geral excede o número de contagens observáveis disponíveis para ajuste do modelo. Para reduzir o número de parâmetros a serem estimados, Stasny (1987) propôs quatro variantes simplificadas do modelo geral para o processo de resposta/não resposta:

- Modelo A: $\boldsymbol{\psi} = [\psi]$, $\boldsymbol{\rho} = [\rho]$, $\boldsymbol{\tau} = [\tau]$ – 3 parâmetros;
- Modelo B: $\boldsymbol{\psi} = [\psi_i]$, $\boldsymbol{\rho} = [\rho]$, $\boldsymbol{\tau} = [\tau]$ – $G+2$ parâmetros;
- Modelo C: $\boldsymbol{\psi} = [\psi]$, $\boldsymbol{\rho} = [\rho_i]$, $\boldsymbol{\tau} = [\tau_i]$ – $2G+1$ parâmetros; e
- Modelo D: $\boldsymbol{\psi} = [\psi]$, $\boldsymbol{\rho} = [\rho_j]$, $\boldsymbol{\tau} = [\tau_j]$ – $2G+1$ parâmetros.

Cada variante representa um conjunto de hipóteses sobre o mecanismo de não resposta. Sob o modelo A, as probabilidades de resposta inicial e de continuar respondendo (ou não respondendo) não variam de acordo com os fluxos. Sob o modelo B, as probabilidades de resposta inicial ($\boldsymbol{\psi}$) variam de acordo com a categoria no período 1, mas as probabilidades de continuar respondendo ($\boldsymbol{\rho}$) e de continuar não respondendo ($\boldsymbol{\tau}$) não variam com os fluxos. Sob o modelo C, a probabilidade de resposta inicial não varia entre as categorias, mas as probabilidades de continuar respondendo ($\boldsymbol{\rho}$) e não respondendo ($\boldsymbol{\tau}$) variam de acordo com a categoria no período 1.

Analogamente, sob o modelo D, a probabilidade de resposta inicial não varia entre as categorias, mas as probabilidades de continuar respondendo ($\boldsymbol{\rho}$) e não respondendo ($\boldsymbol{\tau}$) variam de acordo com a categoria no período 2. Os modelos A e B possuem graus de liberdade suficientes para testar a bondade do ajuste usando o teste χ^2 de Pearson, mas os modelos C e D não possuem graus de liberdade suficientes para aplicação do mesmo teste.

O método proposto por Stasny (1987) para estimação dos parâmetros dos modelos foi desenvolvido sob a hipótese de amostragem aleatória simples. No entanto, como mencionado anteriormente, a maioria das pesquisas sobre força de trabalho utilizam algum plano amostral complexo. De fato, Stasny (1987, p. 364) comentou que a aplicação usando a *Labor Force Survey* realizada naquele artigo tinha finalidade apenas ilustrativa, já que essa pesquisa utilizava plano amostral com múltiplos estágios de conglomeração.

Gutiérrez (2014) estendeu a abordagem de Stasny (1987) para lidar com planos amostrais complexos utilizando o método da Máxima Pseudo-Verossimilhança (Binder, 1983; Molina e Skinner, 1992), permitindo assim obter estimativas consistentes para os parâmetros populacionais e, sob a especificação correta do modelo, também para os parâmetros do modelo de superpopulação (Särndal, Swensson e Wretman, 1992). Gutiérrez (2014) apresentou uma aplicação desta abordagem desenvolvida usando os dados da pesquisa mensal de emprego (PME), com bons resultados. Um dos principais achados foi que o modelo A não se ajustava bem aos dados da PME, indicando que ignorar a não resposta resultava em estimativas viesadas dos fluxos brutos.

Embora Gutiérrez (2014) tenha apresentado evidências a favor da abordagem estendida que propôs, os algoritmos necessários para estimar os parâmetros e as variâncias das estimativas considerando planos amostrais complexos não são triviais. Usando o pacote *survey* (Lumley, 2004) da linguagem *R* como base, Jacob (2021) desenvolveu o pacote *surf* para simplificar o processo de estimação de fluxos brutos com dados de pesquisas amostrais complexas e sujeitos a não resposta que pode ou não ser diferencial, contemplando o ajuste das quatro variantes do modelo geral consideradas por Stasny (1987).

3 ESTIMAÇÃO DOS FLUXOS

3.1 Materiais

A PNAD Contínua é a principal pesquisa socioeconômica por amostragem domiciliar em andamento no Brasil. Iniciada em 2012, emprega plano amostral complexo e usa painéis rotativos trimestrais no esquema “1-2(5)”: um domicílio é entrevistado em um determinado mês e passa dois meses fora da amostra, repetindo esse padrão por cinco trimestres – ou seja, deixando a amostra definitivamente ao fim de cinco entrevistas. Esse padrão de rotação gera uma sobreposição esperada de 80% da amostra em cada par de trimestres consecutivos. Cada participação de um domicílio na pesquisa é denominada aqui de “visita”.

Domicílios possuem identificador longitudinal, mas os moradores não. Para criar um identificador longitudinal de moradores, Jacob (2021) desenvolveu um algoritmo que associa moradores ao longo das cinco visitas, usando o identificador longitudinal do domicílio, mais o sexo, a idade e a data de nascimento do morador. Esse processo de pareamento ao longo de cinco visitas impede a análise de períodos mais recentes, já que apenas um dos cinco grupos de rotação terá realizado cinco visitas no último trimestre. Para calcular estimativas mais precisas a cada trimestre, foram utilizados os dados dos domicílios que estavam nas visitas de um a quatro no trimestre inicial. Portanto, as estimativas correspondem ao período entre o 1º trimestre de 2013 e o 4º trimestre 2018. Na seção de resultados, apresentamos somente estimativas considerando o 4º trimestre de 2018 como base, por razões de espaço. O conjunto completo de resultados obtidos está disponível em Jacob (2021).

Como alguns domicílios são perdidos ao longo das visitas, utilizou-se um modelo logístico para propensão de resposta ao nível de domicílios (Lepkowski, Kalton e Kasprzyk, 1989; Teixeira *et al.*, 2019) usando características da pessoa de referência e o tamanho do domicílio como variáveis preditoras, além de calibrar os pesos ajustados por esse modelo nos totais de pessoas usados também na pós-estratificação usual da PNAD Contínua. Os algoritmos em linguagem *R* para preparação dos dados, pareamento e correção de não resposta dos domicílios podem ser encontrados em Jacob (2021).

Para analisar os efeitos da modelagem para a não resposta e do plano amostral sobre o viés das estimativas, consideramos três cenários, descritos a seguir.

- Cenário 1: estimação do modelo A que supõe não resposta completamente aleatória ajustado às contagens amostrais dos indivíduos que responderam em ambos os períodos – corresponde a ignorar completamente a não resposta na análise.
- Cenário 2: estimação do modelo A que supõe não resposta completamente aleatória ajustado às contagens populacionais estimadas dos indivíduos que responderam em ambos os períodos, usando os pesos básicos do plano amostral, sem correção pela perda de domicílios e/ou pessoas.
- Cenário 3: estimação do modelo C ajustado às contagens populacionais estimadas observáveis dos indivíduos (respondentes ou não), com os pesos corrigidos pela perda de domicílios.

3.2 Resultados

A tabela 4 compara as estimativas das distribuições iniciais e finais do período entre o 4º trimestre de 2018 e o 1º trimestre de 2019 sob os três cenários. As estimativas são similares, com diferenças entre as distribuições iniciais e finais (fluxos líquidos) praticamente idênticas, independentemente do cenário.

Entretanto, os perfis das distribuições não são idênticos, com as proporções de ocupados e desocupados maiores nos cenários 2 e 3 que no cenário 1, e a diferença sendo compensada com a redução das porcentagens de pessoas fora da força de trabalho. A maior diferença decorre do uso dos pesos do desenho, que são usados na estimação dos cenários 2 e 3. As diferenças entre os cenários 2 e 3 decorrem da correção pela perda de domicílios sobre os pesos e da correção da não resposta de indivíduos no par de trimestres feita com base no modelo C.

TABELA 4

Estimativas das distribuições iniciais, finais e variação das situações ocupacionais na população, por cenário (4º trim. 2018-1º trim. 2019)
(Em %)

Situação ocupacional	Cenário 1			Cenário 2			Cenário 3		
	Inicial	Final	Variação	Inicial	Final	Variação	Inicial	Final	Variação
O	52,3	51,5	-0,8	54,5	53,7	-0,8	55,0	54,1	-0,8
D	6,2	7,0	0,8	6,9	7,8	0,9	7,1	7,9	0,7
F	41,5	41,5	0,0	38,6	38,5	0,0	37,9	38,0	0,1

Elaboração dos autores.

Obs.: O para ocupados; D para desocupados; e F para fora da força de trabalho.

O efeito dos pesos básicos também é o maior diferencial nas estimativas das probabilidades de transição. Isso é evidenciado pelo aumento em 3,6 pontos percentuais (p.p.) na probabilidade de permanecer desocupado na comparação entre os cenários 1 e 2.

TABELA 5

Estimativas das probabilidades de transição entre as situações ocupacionais, por cenário (4º trim. 2018-1º trim. 2019)

(Em %)

Situação inicial	Situação final								
	Cenário 1			Cenário 2			Cenário 3		
	O	D	F	O	D	F	O	D	F
O	87,9	3,9	8,2	89,1	4,1	6,8	89,3	4,0	6,7
D	27,6	44,8	27,6	26,9	48,5	24,6	26,9	48,7	24,4
F	9,3	5,2	85,5	8,4	5,7	85,9	8,3	5,7	86,0

Elaboração dos autores.

Obs.: O para ocupados; D para desocupados; e F para fora da força de trabalho.

Embora as estimativas das probabilidades iniciais e de transição sejam próximas, as estimativas da matriz de fluxo bruto diferem bastante entre os cenários, como mostra a tabela 6. Essas diferenças decorrem das estimativas do tamanho da população em idade ativa e, em menor grau, da interação entre as pequenas diferenças das estimativas de probabilidades iniciais e de transição. Novamente, as diferenças são evidenciadas pelo total de pessoas que permaneceram desocupadas: a troca de pesos constantes (cenário 1) para os pesos do plano amostral (cenário 2) aumentam essa contagem em quase 1 milhão de pessoas. As estimativas dos estoques de inicial e final de pessoas nas categorias também são bastante diferentes, com o contingente de desocupados aumentando cerca de 1,5 milhão de pessoas entre os cenários 1 e 3.

TABELA 6

Estimativas de fluxos brutos entre as situações ocupacionais, por cenário (4º trim. 2018-1º trim. 2019)

(Em milhares)

Situação inicial	Situação final											
	Cenário 1				Cenário 2				Cenário 3			
	Estoque inicial	O	D	F	Estoque inicial	O	D	F	Estoque inicial	O	D	F
O	88.248	77.526	3.446	7.275	92.778	82.709	3.775	6.294	93.107	83.114	3.766	6.226
D	10.536	2.905	4.721	2.910	11.798	3.175	5.722	2.901	12.055	3.246	5.869	2.940
F	70.033	6.531	3.654	59.848	65.622	5.482	3.751	56.389	64.218	5.335	3.674	55.209
Estoque final		86.962	11.821	70.033		91.367	13.248	65.584		91.695	13.309	64.375

Elaboração dos autores.

Obs.: O para ocupados; D para desocupados; e F para fora da força de trabalho.

O cenário 3 também produz informações importantes sobre o mecanismo de não resposta. Segundo o modelo C ajustado nesse cenário, a probabilidade de resposta no trimestre inicial é de 89,6% independente das classificações nesse período. Já as probabilidades condicionais de responder no 1º trimestre de 2019 dado que respondeu no 4º trimestre 2018 são 92,4%, 90,6% e 93,6% para ocupados, desocupados e fora da força no trimestre inicial, respectivamente, variando pouco conforme a situação do indivíduo.

As maiores diferenças aparecem nas probabilidades de não responder dado que não respondeu no trimestre inicial: 81,5%, 47,3% e 69,6% para ocupados, desocupados e fora da força no trimestre inicial, respectivamente, mostrando que a não resposta é diferencial de acordo com a situação ocupacional no trimestre inicial. Esse é um achado inédito, o qual indica que análises das estimativas de fluxos e estoques da situação ocupacional podem sofrer viés caso não sejam adotadas estratégias para compensar os efeitos dessa não resposta diferencial. Resultados similares foram obtidos para outros trimestres analisados por Jacob (2021).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os resultados apresentados envolvam fluxos brutos para situação ocupacional, a abordagem metodológica e o pacote *surf* podem ser facilmente aplicados a outras distribuições de interesse, tais como situações envolvendo classificações do trabalho principal como formal ou informal, frequência escolar, classes de rendimento etc. Como mencionado, com amostras suficientemente grandes, os procedimentos propostos produzem estimativas consistentes para os parâmetros populacionais, independentemente da bondade do ajuste dos modelos empregados para deduzir estimadores (Särndal, Swensson e Wretman, 1992). Por esta razão, a abordagem implementada no pacote *surf* é particularmente adequada para a produção de estatísticas oficiais sobre fluxos brutos, tais como os da situação ocupacional aqui considerados. O pacote está planejado para ser distribuído gratuitamente através da Comprehensive R Archive Network (CRAN) ainda no primeiro trimestre de 2021.⁴

Algumas limitações do método impõem cuidados do analista ao usar o pacote: zeros na tabulação cruzada do processo observável na amostra podem causar dificuldades para a convergência do algoritmo de ajuste do modelo; e algumas configurações de contagens observáveis podem causar não convergência das estimativas sob os modelos C e D para a não resposta. No entanto, tais situações não ocorreram em nenhuma das análises feitas com o conjunto do total das amostras da PNAD Contínua para trimestres no período entre o 1º trimestre de 2013 e o 1º trimestre de 2019.

No momento, os autores trabalham em dois desenvolvimentos possíveis. O primeiro é um método que combina linearização e reamostragem para estimar variâncias das estimativas dos parâmetros do modelo (Chambers *et al.*, 2012, p. 62), que pode ser necessário nas ocasiões em que o analista não dispuser de todas as informações sobre a estrutura do plano amostral, tendo acesso apenas a pesos de replicação.

4. Enquanto não ocorre essa distribuição, o pacote pode ser encontrado em: <<https://github.com/guilhermejacob/surf>>.

O segundo é a extensão da abordagem mediante formulação de modelos mais adequados para lidar com pesquisas que usam painéis rotativos, permitindo uma formulação estimável mais próxima do modelo geral de Stasny (1987). Tais modelos, ao menos em teoria, permitiriam enfrentar o problema do “viés de grupo de rotação” (Bailar, 1975), que se manifesta como efeitos do tempo de permanência dos indivíduos na pesquisa sobre as respostas, e que pode afetar pesquisas amostrais de painéis rotativos, como é o caso da PNAD Contínua.

REFERÊNCIAS

- BAILAR, B. A. The effects of rotation group bias on estimates from panel surveys. **Journal of the American Statistical Association**, v. 70, n. 349, p. 23-30, 1975.
- BINDER, D. A. On the variances of asymptotically normal estimators from complex surveys. **International Statistical Review**, v. 51, n. 3, p. 279-292, 1983.
- CHAMBERS, R. L. *et al.* **Maximum likelihood estimation for sample surveys**. Boca Raton: CRC Press, 2012.
- GUTIÉRREZ, H. A. **Modelos para estimar cambios brutos en encuestas rotativas con ausencia de respuesta en diseños de muestreo complejos**. 2014. Tese (Doctorado) – Facultad de Ciencias, Departamento de Estadística, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2014.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas técnicas – versão 1.8. Rio de Janeiro, 2020.
- JACOB, G. A. P. **Estimação de fluxos ocupacionais brutos usando a PNAD Contínua**. Dissertação (Mestrado em População, Território e Estatísticas Públicas) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2021.
- LEPKOWSKI, J.; KALTON, G.; KASPRZYK, D. **Weighting adjustments for partial nonresponse in the 1984 SIPP panel** – proceedings of the survey research methods section. Alexandria: American Statistical Association, 1989.
- LUMLEY, T. Analysis of complex survey samples. **Journal of Statistical Software**, v. 9, n. 1, p. 1-19, 2004.
- MOLINA, E. A.; SKINNER, C. J. Pseudo-likelihood and quasi-likelihood estimation for complex sampling schemes. **Computational Statistics & Data Analysis**, v. 13, n. 4, p. 395-405, 1992.
- SÄRNDAL, C.-E.; SWENSSON, B.; WRETMAN, J. **Model assisted survey sampling**. Nova York: Springer-Verlag, 1992.
- STASNY, E. A. Some Markov-chain models for nonresponse in estimating gross labor force flows. **Journal of Official Statistics**, v. 3, n. 4, p. 359-373, 1987.
- TEIXEIRA JÚNIOR, A. E. *et al.* Pesos longitudinais para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 67, out. 2019.

O TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS E A PANDEMIA DA COVID-19: ANÁLISE DOS DADOS DA PNAD COVID-19/IBGE^{1,2}

Raphael Santos Lapa³

1 INTRODUÇÃO

A intermediação de trabalhadores por plataformas digitais apresenta-se como um fenômeno investigado em diversas dimensões por múltiplas aproximações teóricas. Isso ocorre por intermédio de algumas circunstâncias como: uma visualização mais geral do que se chama capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017); o relato de suas formas de resistência às condições de uma *gig economy* (Cant, 2020); uma análise mais detida do contexto brasileiro durante a pandemia da Covid-19 (Abílio *et al.*, 2020; Manzano e Krein, 2020; Accarini, 2020); ou uma investigação acerca da relação entre as justificativas das plataformas e a realidade dos trabalhadores (Filgueiras e Antunes, 2020).

A multiplicidade de aproximações não exclui ainda outras possibilidades como: a construção de aspectos referentes à identificação de uma categoria; suas distintas formas de organização; a questão de saúde; as construções de subjetividades específicas; e as questões jurídicas envolvidas, entre outros elementos que colocam esse conjunto de trabalhadores em um complexo movimento relacional.

Essas distintas abordagens ocorrem em um contexto de busca por uma padronização de produção global, no qual as condições materiais, em especial a geografia local, impõem-se de maneira mais dura que em outros trabalhos por plataforma. No contexto em questão, trabalhadores de entrega e de transporte estão em uma relação direta com o local em que vivem e se deslocam para trabalhar. Isso indica que a realidade local impõe-se não somente na realidade das ruas, das estradas e dos restaurantes, mas também na dimensão a qual a rede de serviços está vinculada, ou seja, nas oscilações econômicas as quais regiões e países, especialmente os de capitalismo dependente, estão submetidos.

Com isso em mente, não se pode contornar a realidade de que mudanças estruturais em nível global, causadas pela pandemia da Covid-19 em 2020, trouxeram efeitos, consequências e alterações à dimensão do trabalho que se somam e acentuam às colocadas anteriormente.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/nta2>

2. Artigo desenvolvido no âmbito coletivo de pesquisa *O mundo do trabalho na Era Digital*: plataformas digitais, vinculado à Universidade de Brasília, sob coordenação do professor doutor Ricardo Festi. O texto é resultado da apresentação de dois relatórios mais detalhados (Lapa, 2021a; 2021b).

3. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (PPGSOL/UnB). E-mail: <raphaelsantoslapa@gmail.com>.

O trabalho sob demanda gera por consequência o trabalhador *just-in-time* (Abílio, 2020), ou seja, o indivíduo autogerenciado sempre à disposição das plataformas e remunerado exclusivamente pelo tempo dispendido na execução de uma tarefa específica. Esse conceito se apresenta como relevante não somente sob o âmbito das implicações de mediação do trabalho, mas também no campo da metodologia que se apresenta em pesquisas em que se pergunta “Quanto tempo você trabalha por dia?”. Existe uma possível discrepância entre o tempo em que o trabalhador fica disponível e o tempo em que houve uma contagem de trabalho por parte do aplicativo. Ou seja, há uma construção da seguinte percepção: as horas em que o trabalhador aguarda a sua próxima entrega são horas em que ele não estaria trabalhando.

Nesse sentido, o conceito de uberização, enquanto processo que oculta as relações de exploração do trabalho por intermédio de uma ampliação constante da individualização e da invisibilização (Antunes, 2020, p. 11), pode-se comprovar pela constante algoritmização do controle do trabalho. Ora, se esse controle opaco nega ao trabalhador o acesso ao bem comum mais relevante, o algoritmo não se tem somente uma ampliação de sua exploração, como também uma alteração do próprio entendimento do trabalhador para com sua visão de jornada de trabalho, rendimento, entre outras condições (Festi, 2020, p. 157).

Este texto se insere nesse conjunto de indeterminações das relações de trabalho, ou seja, a apresentação de variáveis mais clássicas deve sofrer algum nível de criticidade diante das relações fechadas intermediadas por uma suposta neutralidade algorítmica.

2 QUESTÕES METODOLÓGICAS

No contexto brasileiro, a análise quantitativa de cenário pode ser realizada por intermédio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, pesquisa especial criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com foco nas áreas de saúde e trabalho.⁴

A pesquisa foi realizada com periodicidade mensal de maio a novembro de 2020 com metodologia própria,⁵ mas com indicadores que podem ser relacionados à pesquisa trimestral de mesmo nome: PNAD Contínua. Atualmente, encontra-se finalizada,⁶ o que nos permite um panorama fixo a partir dos dados coletados pelos sete meses daquele ano.

A produção de dados exposta ao longo do texto foi realizada a partir da base de dados da PNAD Covid-19 utilizando-se para tratamento de dados o *software R*.⁷ Nesse contexto, entregadores de aplicativo podem ser encontrados em duas categorias presentes na PNAD Covid-19: *motoboy* e *entregador de mercadorias (de restaurante, farmácia, loja, Uber Eats, iFood, Rappi etc.)*. Entende-se que a exclusividade da segunda categoria pode não abarcar todos os profissionais dessa área, por isso a escolha pela junção das duas.

4. Disponível em: <<https://is.gd/2b5m02>>.

5. A entrevista da PNAD Covid-19 foi realizada por telefone em 48 mil domicílios por semana, totalizando 193 mil domicílios/mês. Além disso, a amostra é fixa, ao contrário da PNAD Contínua, o que significa que os mesmos domicílios escolhidos em maio serão aqueles entrevistados ao fim, em novembro. Foram pesquisados 3.364 municípios de todas as Unidades da Federação (UFs). Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/3tHYB44>>; e <<https://bit.ly/3q4D4QW>>. O questionário, por sua vez, pode ser encontrado em: <<https://bit.ly/3a16Ss2>>.

6. Mais detalhes em: <<https://is.gd/cwyGzc>>.

7. Os códigos encontram-se disponíveis em Lapa (2021a; 2021b).

Motoristas de aplicativo, por sua vez, podem ser encontrados na categoria *motorista (de aplicativo, de táxi, de van, de mototáxi, de ônibus)*. Sendo assim, tem-se de partida a dificuldade de realizar uma marcação específica para motoristas de aplicativos, o que causa uma dificuldade maior do que a que se apresenta nos entregadores, pois o marcador *sem carteira assinada* pode ser aplicável também a motoristas de táxi, de van e de mototáxi.

Destaca-se que toda tentativa de entender o quantitativo de profissionais que são intermediados por aplicativos passa pela estimativa aproximada, visto que os aplicativos não disponibilizam esses dados. Desse modo, a pergunta que define o plano amostral dessa pesquisa está formulada pelo IBGE da seguinte maneira: “Que tipo de trabalho, cargo ou função você realiza no seu trabalho (único ou principal)?”. Deve-se fazer uma ressalva metodológica relevante quando se analisam os dados, já que a pergunta não apresenta distinção entre trabalho principal, secundário ou mais de dois trabalhos, tal qual realizado na PNAD Contínua. O questionamento quanto às horas trabalhadas e à renda, por sua vez, diz respeito a todos os trabalhos.

Ainda nesse sentido, é importante ressaltar que não é possível saber quantos trabalhadores que estão no primeiro recorte estão trabalhando efetivamente para plataformas digitais. De tal forma, selecionamos da amostra apenas os trabalhadores dessas categorias que tenham respondido *não*, ou não responderam, ao questionamento de possuir carteira assinada.

Deve-se destacar que a exclusão de trabalhadores que responderam positivamente à questão da carteira assinada não acarreta na ausência de acúmulo do trabalho formal com a utilização de aplicativos como complemento de renda. Entretanto, a pesquisa não permite essa observação. Além disso, a renda é um fator que poderia ficar discrepante caso as duas categorias se apresentassem da mesma maneira.

Por fim, aponta-se que os números para análise da conjuntura foram colocados com os erros-padrão, o que indica a leitura dos dados com bastante cuidado especialmente quando as desagregações se ampliam.

3 ANÁLISE DOS DADOS

3.1 Quantitativo

A análise primária diz respeito ao quantitativo absoluto de trabalhadores que trabalham com entregas (gráfico 1) e com transporte por aplicativos (gráfico 2). São dois perfis distintos, mas que estarão em análise comparativa, tendo em vista a natureza de intermediação a qual estão vinculados. Nesse sentido, será possível observar certas semelhanças e o impacto inverso ao qual essa exemplificação de trabalho digital foi submetido durante a pandemia.

Em agosto de 2020, a Uber divulgou a marca de 5 milhões de entregadores/motoristas no mundo, sendo que 1 milhão destes se encontrava no Brasil (Equipe Uber, 2020). Ou seja, o mercado brasileiro representaria 20% de todos os trabalhadores vinculados ao aplicativo, sendo que a empresa se encontra presente em 69 países. Como ressaltado anteriormente, a

pesquisa em questão não é censitária, tampouco a Uber representa todo o mercado de entrega ou transporte por aplicativos no Brasil.

O vice-presidente financeiro do iFood, por sua vez, informou, em abril de 2020, que a empresa havia recebido “175 mil inscrições de candidatos interessados em atuar como entregadores da plataforma ante 85 mil em fevereiro” (Mello, 2020). Atualmente, ainda conforme Mello (2020), o iFood conta com 140 mil entregadores cadastrados, além de outros 200 mil terceirizados que atendem diretamente a restaurantes.

Esses números dão o indicativo de proximidade com a realidade que se encontra na pesquisa realizada pelo IBGE. Em novembro de 2020, o quantitativo de entregadores foi de aproximadamente⁸ 678.527 trabalhadores, com um crescimento de 8,2% de maio a novembro. Os motoristas, em contrapartida, são, aproximadamente, 1.271.219 com decréscimo de cerca de 6%. Importante ressaltar que o início das tentativas de políticas de confinamento ocorreu em março de 2020.

Em termos comparativos, pode-se dizer que os trabalhadores de entrega e transporte por aplicativos representam 6% daqueles que estão sob a categoria *conta própria* somado à categoria *empregado do setor privado sem carteira*, resultando 32,3 milhões de trabalhadores.

Ao longo deste texto, por diversas vezes, a realidade regional é colocada como elemento central na análise de determinadas categorias e dimensões. Nesse sentido, destaca-se a desigual distribuição, em números absolutos aproximados, das duas categorias pelos estados. A região Sudeste, com exceção de Espírito Santo, agrega 48,70% dos entregadores, enquanto para motoristas esse percentual é de 40,68%. Isso significa que uma média nacional, tanto da renda quanto das horas trabalhadas, deve ser sempre lida com essa ressalva no horizonte.

GRÁFICO 1

Quantidade de entregadores (motoboys e entregadores sem carteira assinada) – Brasil (maio-nov. 2020)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Com 6.564 observações em nível nacional.

8. É importante observar que há sempre um erro-padrão associado ao número absoluto, conforme é possível retirar a partir dos códigos disponibilizados anteriormente.

GRÁFICO 2

Quantidade de motoristas sem carteira – Brasil (maio-nov. 2020)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Com 9.840 observações em nível nacional.

3.2 Atributos pessoais

Com relação ao conjunto de variáveis que dizem respeito aos atributos pessoais, têm-se as dimensões de gênero, raça/cor, idade e escolaridade.

Quanto à classificação de raça/cor, optou-se por manter a distribuição dos dados da maneira que o IBGE realiza a classificação. Entretanto, considerando os estudos e as metodologias mais recentes (Petrucci e Saboia, 2013), podem-se aglutinar os dados para negros a partir da soma de pretos e pardos. Nesse sentido, percebe-se que o maior grupo racial entre os entregadores é o de negros com uma representação de 59,2%, enquanto brancos representam quase 40,0%. Interessante observar que o recorte racial para motoristas se apresenta em uma proporção de quase igual semelhança, na qual se tem 60,0% negros e 38,5% brancos.

Quanto à análise de gênero, percebe-se, também, a homogeneidade na proporção entre homens e mulheres para ambas as categorias, sendo de 94,94% para homens e 5,06% para mulheres, na categoria *entregadores*, e 95,15% para homens e 4,85% para mulheres, na categoria *motoristas*.

A observação sob o critério da escolaridade nos traz uma realidade semelhante à observada anteriormente. A tabela 1 está ordenada pelo maior percentual, no qual se percebe que a maioria dos trabalhadores de ambas as categorias tem o ensino médio completo, seguido pelo fundamental incompleto e médio incompleto.

Indica-se, nesse sentido, a ausência de uma correlação entre maior ou menor escolaridade vinculada a qualquer uma das duas categorias. Criou-se uma certa percepção de que pessoas com maior escolaridade estão mais concentradas no trabalho de transporte por aplicativos. Em que pese a relação entre entregadores e motoristas ser quase o dobro para os últimos, não se percebe uma grande distinção na grande maioria dos trabalhadores.

TABELA 1
Entregadores por escolaridade (2020)

Escolaridade	Entregadores			Motoristas		
	Quantidade	Percentual (%)	Erro-padrão	Quantidade	Percentual (%)	Erro-padrão
Médio completo	326.070	48,06	20.729	583.834	45,93	24.638
Fundamental incompleto	114.667	16,90	10.977	237.771	18,70	14.902
Médio incompleto	98.915	14,58	10.211	123.268	9,70	11.054
Fundamental completo	55.769	8,22	9.352	109.302	8,60	11.578
Superior incompleto	54.189	7,99	7.412	106.095	8,35	11.511
Superior completo	21.952	3,24	4.635	88.896	6,99	9.021
Sem instrução	6.321	0,93	2.160	14.282	1,12	2.835
Pós-graduação, mestrado ou doutorado	642	0,09	470	7.771	0,61	2.504

Fonte: PNAD Covid-19.
Elaboração do autor.

Outro atributo pessoal observado diz respeito à idade dos trabalhadores. Nesse contexto, é importante destacar que não foi utilizada a mesma faixa de idade estabelecida na pesquisa do IBGE. Isso se justifica pela observação, em um gráfico de densidade, de que a melhor distribuição seria por decênios, já que faixas mais amplas poderiam “esconder” a melhor distribuição dos dados.

Aqui se percebe uma distinção pertinente, visto que a concentração de entregadores na faixa dos 20 a 29 anos é de cerca de 38%, enquanto para motoristas a distribuição se mantém uniforme na faixa de 30 a 39 anos e de 40 a 49 anos, com percentuais na faixa dos 27%. Uma potencial explicação para isso reside na maior dificuldade em adquirir ou alugar um carro para que se possa trabalhar como motorista, ao contrário da menor barreira de entrada no mercado para entregadores que, a princípio, precisam de meios de transporte mais baratos.

TABELA 2
Entregadores por idade (2020)

Faixa etária	Entregadores			Motoristas		
	Quantidade	Percentual (%)	Erro-padrão	Quantidade	Percentual (%)	Erro-padrão
14 a 19 anos	51.742	7,63	769	7.155	0,56	2.659
20 a 29 anos	257.741	37,99	1.752	229.966	18,09	16.462
30 a 39 anos	194.100	28,61	1.635	354.673	27,90	18.805
40 a 49 anos	103.302	15,22	1.036	339.537	26,71	17.622
50 a 59 anos	43.858	6,46	603	214.995	16,91	14.403
60 anos ou mais	27.783	4,09	558	124.893	9,82	11.049

Fonte: PNAD Covid-19.
Elaboração do autor.

As demais intersecções entre raça e escolaridade e entre raça e idade estão disponíveis nos relatórios detalhados anteriormente mencionados.

3.3 Rendimento

Sob o ponto de vista do rendimento, a média nacional se distancia entre as duas categorias. No entanto, a distância não é tão grande como se tem no imaginário geral. Conforme é possível observar no gráfico 3, para entregadores, a maior renda média ocorreu em novembro com R\$ 1.508,02, com pouca variação média ao longo dos meses. Os motoristas, em contrapartida, tiveram sua maior renda média nacional em julho com R\$ 1.888,95 (gráfico 4). Motoristas, como supunha-se devido à queda na demanda, tiveram uma variação negativa ao longo dos meses, em oposição à categoria dos entregadores.

GRÁFICO 3

Renda média de entregadores – Brasil (maio-nov. 2020)

(Em R\$)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores deflacionados em novembro de 2020 pelo índice de preços ao consumidor (INPC).

GRÁFICO 4

Renda média de motoristas – Brasil (maio-nov. 2020)

(Em R\$)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores deflacionados em novembro de 2020 pelo INPC.

Entretanto, analisar uma realidade geográfica tão discrepante como a do Brasil permite que observemos o quanto a média nacional esconde determinados fenômenos sociais. Nesse sentido, realizou-se uma desagregação de renda por UF para verificar a situação de forma mais regionalizada. Assim, de acordo com os gráficos 5 e 6, há uma disparidade expressiva entre as UFs.

Quanto aos entregadores, considerada a média nacional, vinte UFs encontram-se abaixo da média nacional. Destaca-se que todos os estados das regiões Norte e Nordeste encontram-se abaixo da média. A Bahia, em última posição, tem uma média de rendimento (R\$ 754,07) quase três vezes menor que o estado de São Paulo, que se encontra em primeiro lugar (R\$ 2.004,56).

A categoria de motoristas tem situação semelhante quanto aos estados do Norte e do Nordeste, ou seja, todos aparecem abaixo da média nacional. Observa-se, ainda, que não há nenhuma UF das regiões Sul, Sudeste ou Centro-Oeste abaixo da média nacional. A disparidade entre o rendimento não se observa de maneira tão acentuada quanto nos entregadores, já que o Rio Grande do Norte, em última posição, tem uma média de rendimento (R\$ 1.013,52) pouco mais que duas vezes menor que o Distrito Federal, em primeiro lugar e com renda média de R\$ 2.393,07.

GRÁFICO 5
Renda média de entregadores por UF (nov. 2020)
(Em R\$ 1 mil)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores deflacionados em novembro de 2020 pelo INPC.

GRÁFICO 6
Renda média de motoristas por UF (nov. 2020)
(Em R\$ 1 mil)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores deflacionados em novembro de 2020 pelo INPC.

3.4 Jornada de trabalho

A quantidade de horas trabalhadas, por seu turno, tem uma observação metodológica relevante, uma vez que há uma acentuada distinção entre horas *efetivamente* trabalhadas e horas *habitualmente* trabalhadas. Isso significa que muitas observações acerca de horas efetivamente trabalhadas termina por baixar a média geral de horas, já que se tem registros de trabalho abaixo das dez horas semanais.

Neste texto, a categoria de horas escolhida é a de *horas habitualmente trabalhadas*. Em trabalhos longitudinais mais longos, seria interessante o uso de horas efetivamente trabalhadas, considerado um longo período histórico, como o da PNAD trimestral. Entretanto, tendo em vista a proximidade temporal da coleta de dados, assim como a volatilidade da natureza do trabalho, optou-se por fazer o recorte mais detalhado a partir de horas habitualmente trabalhadas. Além disso, como destacado no início do texto, uma característica central dessa categoria de trabalhadores em plataformas reside na própria definição de horas trabalhadas, tendo em vista que a noção de um trabalho sob demanda não considera como trabalho efetivo a espera.

Ao focarmos nos cinco primeiros estados, para entregadores (gráfico 7), em horas habitualmente trabalhadas para novembro, tem-se, em ordem decrescente: Rio Grande do Sul, Ceará, Tocantins, Paraná e Sergipe. Ao realizarmos uma checagem no gráfico 5, referente à renda, é possível observar que somente o Rio Grande do Sul e o Paraná estão entre os cinco primeiros em renda. O Ceará, por sua vez, ocupa a décima posição; o Tocantins, a 12ª; e Sergipe,

a 21ª no quesito renda. Nesse sentido, a opacidade do algoritmo se torna mais transparente, não no sentido exclusivo de que a renda está vinculada à realidade regional, mas, sim, de que há um potencial distanciamento entre a regra de “mais trabalho, mais renda”.

Em continuidade ao foco dado nas regionalidades, pode-se verificar tais dessemelhanças a partir do gráfico 8, referente aos motoristas. Ao focarmos nos cinco primeiros estados, em horas habitualmente trabalhadas para novembro, tem-se, em ordem decrescente: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul. Uma comparação com o gráfico 6, referente à renda, demonstra uma maior congruência, visto que os estados mencionados estão nos dez primeiros lugares naquele gráfico. É de se ressaltar, entretanto, algumas disparidades como o Distrito Federal, em primeiro lugar no gráfico de renda e em penúltimo no gráfico de horas habitualmente trabalhadas.

GRÁFICO 7

Jornada média de trabalho de entregadores: horas habituais – UFs (nov. 2020)

(Em R\$)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

Jornada média de trabalho de motoristas: horas habituais – UFs (nov. 2020)

(Em h)

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Conforme tentou-se demonstrar pela apresentação e interpretação dos dados anteriores, uma correlação entre renda e jornada de trabalho parece não prosperar. Nesse sentido, foi realizado um teste de correlação em nível nacional para verificar a existência de relação entre as duas variáveis. Para entregadores, o resultado em nível nacional pelo método de Pearson foi de 0,2098387, já ao se utilizar o método Spearman obteve-se 0,3013074. Para motoristas, o resultado pelo método de Pearson foi de 0,2193847 e pelo método Spearman, 0,2946817. Ambos os resultados indicam uma baixa correlação entre as duas variáveis. Pelas questões regionais levantadas, entende-se que um estudo mais detalhado em nível estadual pode trazer mais elementos para a abordagem acerca da relação entre as duas dimensões.

3.5 O impacto da Covid-19 nos trabalhadores

A quantidade de entregadores que realizaram testes para a Covid-19 ao longo dos meses, assim como os que testaram positivo,⁹ encontra-se na tabela 3. A série histórica foi mantida para que se perceba o aumento relativo de outubro para novembro.

Ao fim da pesquisa, foram 72.223 entregadores testados, o que significa, a partir do universo em questão, aproximadamente 11,0% dos trabalhadores, sendo que cerca de 4,5% da amostra geral testaram positivo. O percentual de motoristas testados foi um pouco maior, ficando em 15,6%, com aproximadamente 198.743 indivíduos testados, com 3,32% da amostra geral positivados para a doença.

9. O questionário divide a pergunta sobre o teste positivo para a Covid-19 a partir de três testes: i) SWAB; ii) retirada de sangue por furo do dedo; e iii) retirada de sangue pela veia do braço.

Segundo dados do Ministério da Saúde, a quantidade de casos positivos acumulados da Covid-19, em 30 de novembro, era de 6.335.878, o que significa cerca de 3,04% da população.¹⁰

Entende-se que um estudo mais regionalizado, assim como uma análise mais detida sobre os programas de proteção oferecidos pelos aplicativos, pode indicar uma maior aproximação com a realidade geral desse aspecto. Esse indicativo não se sustenta nos dados apresentados, mas, sim, na potencial subnotificação, advinda da patente impossibilidade, de que trabalhadores submetidos ao regime de plataforma possam parar de trabalhar para realizarem os devidos cuidados com a saúde.

TABELA 3
Entregadores e testes para a Covid-19 (2020)

Período	Entregadores				Motoristas			
	Quantidade de testes	Percentual (%)	Positivo para a Covid-19	Percentual (%)	Quantidade de testes	Percentual (%)	Positivo para a Covid-19	Percentual (%)
Julho	27.461	4,05	2.936	1,17	97.572	7,68	18.338	1,44
Agosto	38.099	5,61	2.807	1,12	120.618	9,49	16.034	1,26
Setembro	53.952	7,95	8.155	3,25	172.550	13,57	32.129	2,53
Outubro	58.821	8,67	7.041	2,81	188.371	14,82	43.977	3,46
Novembro	72.223	10,64	11.137	4,44	198.743	15,63	42.263	3,32

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Tendo em vista a consulta a domicílios fixos e a despeito de a pergunta estar direcionada à semana de referência, optou-se por não fazer o somatório dos dados referentes à saúde. O questionário não apresentou a pergunta em maio e junho.

3.6 INSS, Auxílio Emergencial e empréstimo

A pesquisa PNAD Covid-19 apresenta questões suplementares que podem trazer mais luz às condições gerais dessa categoria de trabalhadores. Foram escolhidas três variáveis para esse intento: i) contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); ii) recebimento do Auxílio Emergencial; e iii) realização de algum tipo de empréstimo.

Quanto à contribuição para o INSS, temos o cenário da tabela 4, no qual se verificam uma contribuição mais paritária entre motoristas e o comparativo com empregados do setor privado sem carteira assinada. Entregadores, por sua vez, apresentam um percentual mais baixo: em alguns meses, chega a dez pontos percentuais menor do que a amostra comparativa maior.

10. Informações disponíveis em: <<https://is.gd/mOjIwG>>.

TABELA 4
Entregadores e motoristas contribuintes do INSS (2020)

Período	Entregadores		Motoristas		Empregados do setor privado sem carteira assinada	
	Quantidade (INSS)	Percentual (%)	Quantidade (INSS)	Percentual (%)	Quantidade (INSS)	Percentual (%)
Maio	161.845	26,00	457.758	36,01	11.042.262	30,83
Junho	131.161	21,37	429.170	33,76	10.367.272	29,49
Julho	126.323	19,89	384.798	30,27	9.898.582	29,83
Agosto	128.221	19,49	341.420	26,86	9.948.275	29,49
Setembro	125.687	19,71	333.868	26,26	10.011.369	29,26
Outubro	140.495	20,41	363.925	28,63	10.152.660	29,00
Novembro	141.690	20,88	358.551	28,21	10.240.128	29,03

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Ao contrário das tabelas 2 e 3, a pergunta quanto ao INSS não parece abarcar o período temporal definido, o que significa não ser um dado cumulativo. A pergunta de código C14 apresenta-se da seguinte maneira: "O(A) sr(a) contribui para o INSS?".

No que diz respeito ao recebimento do Auxílio Emergencial, a tabela 5 nos mostra um cenário em que, a despeito da proximidade comparativa com os empregados do setor privado, as taxas de ambas as categorias estiveram sempre acima da geral.

TABELA 5
Entregadores e motoristas que receberam Auxílio Emergencial (2020)

Período	Entregadores		Motoristas		Empregados do setor privado sem carteira assinada	
	Quantidade (Auxílio Emergencial)	Percentual (%)	Quantidade (Auxílio Emergencial)	Percentual (%)	Quantidade (Auxílio Emergencial)	Percentual (%)
Maio	349.186	56,11	800.546	62,97	19.827.493	55,35
Junho	402.554	65,58	884.116	69,55	21.692.832	61,70
Julho	429.192	67,56	801.465	63,05	20.823.654	62,76
Agosto	442.498	67,27	816.100	64,20	21.057.061	62,42
Setembro	418.084	65,56	819.218	64,44	21.261.086	62,14
Outubro	434.581	63,14	807.739	63,54	21.238.583	60,67
Novembro	440.268	64,89	814.839	64,10	20.914.374	59,29

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: O auxílio emergencial, por sua vez, tem a marcação temporal quanto ao mês anterior. Entretanto, por se tratar de benefício continuado, também não se realizou a acumulação total ao fim do período.

Por fim, o quantitativo de domicílios,¹¹ nos quais moram os trabalhadores nas amostras definidas, que solicitaram qualquer tipo de empréstimo (instituições financeiras ou não), é o que segue na tabela 6. De forma geral, observa-se um aumento no endividamento geral. No caso de entregadores, o percentual dobrou de maio para novembro.

TABELA 6
Entregadores e motoristas que solicitaram empréstimo (2020)

Período	Entregadores		Motoristas		Empregados do setor privado sem carteira assinada	
	Quantidade (empréstimo)	Percentual (%)	Quantidade (empréstimo)	Percentual (%)	Quantidade (empréstimo)	Percentual (%)
Julho	43.478	6,41	105.222	8,28	2.211.786	6,67
Agosto	65.454	9,65	120.657	9,49	2.736.026	8,11
Setembro	67.762	9,99	127.725	10,05	3.010.423	8,80
Outubro	85.541	12,61	130.763	10,29	3.373.312	9,64
Novembro	86.260	12,71	133.098	10,47	3.637.870	10,31

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Pergunta ausente em maio e junho.

4 CONCLUSÃO

A escolha por uma disposição em paralelo das duas categorias mais evidenciadas no contexto de plataforma digital do trabalho nos dá indicativos de que as semelhanças nos perfis dos trabalhadores são mais proeminentes do que se imagina.

Nunca é demais trazer novamente à pauta que a realidade regional deve estar sempre no horizonte. Portanto, falar de médias nacionais é importante, na medida em que se tenha sempre os dados relativos à vista, conforme disposto ao longo das desagregações expostas neste texto. Nesse sentido, salienta-se novamente que a região Sudeste, com exceção de Espírito Santo, concentra quase 50% dos entregadores e 40% dos motoristas.

No que diz respeito às seções de atributos pessoais, tem-se uma quase igualdade em ambas as categorias quanto aos marcadores de gênero, raça e escolaridade. Em ambos os casos, o gênero masculino representa cerca de 95% dos trabalhadores. Na filtragem por raça, novamente em ambos os casos, a relação é de quase 60% para negros e 40% para brancos. Quanto à escolaridade, é possível observar uma aproximação muito grande, conforme se nota nas tabelas 5 e 6, das quais depreende-se uma maioria de trabalhadores com ensino médio completo (48% e 46%, entregadores e motoristas, respectivamente), seguido pelo nível fundamental incompleto (17% e 19%, entregadores e motoristas, respectivamente).

11. Essa pergunta, em específico, diz respeito a todos moradores do domicílio: "Durante o período da pandemia, alguém deste domicílio solicitou algum empréstimo?".

O único atributo pessoal no qual se verifica um distanciamento está na idade. Enquanto cerca de 38% dos entregadores têm idade entre 20 e 29 anos, entre os motoristas há uma diminuição nessa faixa etária (18%) e uma maior dispersão na faixa entre 30 e 39 anos (28%) e 40 e 49 anos (26%). A potencial explicação para esse distanciamento pode-se vincular ao instrumento de trabalho em si, já que um automóvel exige acúmulo de capital prévio para sua aquisição.

Ao adentrarmos na análise da renda média, percebemos que há um distanciamento entre a renda de entregadores e motoristas. Se considerarmos o melhor período para ambos, temos R\$ 1.508,02 para entregadores, em novembro, e R\$ 1.888,95 para motoristas, em julho. Na medida em que motoristas têm um gasto maior na manutenção de suas condições de trabalho, tem-se que o distanciamento não chega a ser considerável. Aqui entra uma potencial nova discussão metodológica acerca de pesquisas com o trabalho sob demanda. A pergunta acerca de renda não faz distinção entre uma renda bruta ou líquida. Para a maioria dos trabalhos, pensa-se sempre no que o trabalhador recebe efetivamente ao fim do mês. Os trabalhadores de plataforma, no entanto, pagam pela aquisição e manutenção de suas condições materiais de trabalho. Ou seja, a pergunta inicial nos dá um indicativo, mas pode ser interpretada de distintas maneiras pelos entrevistados.

Com relação ao questionamento sobre jornada de trabalho, há uma distinção entre horas efetivamente trabalhadas e habitualmente trabalhadas, entretanto, conforme levantado anteriormente, essa distinção pode nem sempre fazer sentido para a categoria, tendo em vista que o trabalho entre plataformizado não remunera o tempo de espera, o que pode refletir no entendimento do trabalhador acerca da contagem de tempo disponível. A despeito disso, a média nacional para entregadores, em novembro, ficou em 40,31 horas e para motoristas em 43,64 horas, em termos de horas habitualmente trabalhadas, de acordo com escolha metodológica anteriormente justificada.

Destaco uma ausência de correlação entre mais horas trabalhadas e mais renda no contexto nacional. Em especial na categoria dos entregadores, isso fica mais cristalino, uma vez que há uma quase inversão entre jornada de trabalho (gráfico 7) e renda média (gráfico 5).

A especificidade da pesquisa em questão traz aspectos que foram colocados em evidência, em especial a quantidade testados e positivados para a Covid-19, de contribuintes do INSS, recebedores do Auxílio Emergencial e de domicílios que solicitaram empréstimo.

No que diz respeito aos testes e às confirmações da doença, subentendida a leitura dos dados com as ressalvas do fenômeno da subnotificação, tem-se que cerca de 4,44% dos entregadores e 3,32% dos motoristas testaram positivo, enquanto a média nacional foi de 3,06%. Assim, a exposição de entregadores, devido à natureza e à importância do trabalho no período, realmente se mostrou como um elemento que elevou a média de infectados.

Uma distinção que se coloca entre entregadores e motoristas encontra-se na quantidade de contribuintes do INSS. A média entre motoristas é maior, inclusive quando comparada com a amostra de trabalhadores sem carteira assinada, conforme se observa na tabela 4. Essa distinção pode-se justificar pela distribuição de idade, na medida em que a expectativa de uma aposentadoria pode ser mais proeminente entre motoristas.

O Auxílio Emergencial, por sua vez, coloca que a média de ambas as categorias não está tão distante entre si e está sempre acima amostra comparativa (tabela 5). Por fim, a variável referente à solicitação de empréstimos demonstra um crescente endividamento, mas paralelo à categoria amostral. Destaca-se a situação dos entregadores nos quais verifica-se o dobro de empréstimos de maio (6%) a novembro (12%).

Pelo exposto, observa-se que, ao contrário do que se tem no imaginário popular, ambas as categorias têm muitos elementos em comum, especialmente no que diz respeito aos atributos pessoais dos trabalhadores. Em resumo, pode-se dizer que fazem parte da maioria homens (95%) com uma proporção racial de 60% (negros) para 40% (brancos) e com proporção de escolaridade centrada no ensino médio completo. De maneira geral, a despeito da exposição detalhada anterior, não se consegue vislumbrar uma distinção relevante também nas variáveis de renda e jornada de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABÍLIO, L. C. Uberização: a era do trabalhador *just-in-time*? **Estudos Avançados**, v. 34, n. 98, p. 111-126, maio 2020.
- ABÍLIO, L. C. *et al.* Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 3, p. 1-21, 2020.
- ACCARINI, A. Brasil já tem quase um milhão de *motoboys* e maioria é informal, diz Dieese. **CUT**, 17 dez. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/l2G5cA>>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- ANTUNES, R. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. *In*: ANTUNES, R. (Org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0 (Mundo do trabalho)**. [s.l.]: Boitempo Editorial, out. 2020. 531 p.
- CANT, C. **Riding for deliveroo**: resistance in the new economy. [s.l.] Polity Press, 2020.
- EQUIPE UBER. Fatos e dados sobre a Uber. **Uber**, Brasília, 27 ago. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/6yiu5n>>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- FESTI, R. Contribuições críticas da sociologia do trabalho sobre a automação. *In*: ANTUNES, R. (Org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0 (Mundo do trabalho)**. [s.l.]: Boitempo Editorial, out. 2020. 531 p.
- FILGUEIRAS, V.; ANTUNES, R. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. **Revista Contracampo**, v. 39, n. 1, p. 27-43, 2020.
- LAPA, R. S. **Trabalho em plataformas digitais durante a pandemia da Covid-19**: análise dos dados da PNAD Covid-19/IBGE. Parte 1 – Entregadores de aplicativo. Brasília: UnB, jan. 2021a. 25 p.
- _____. **Trabalho em plataformas digitais durante a pandemia da Covid-19**: análise dos dados da PNAD Covid-19/IBGE. Parte 2 – Motoristas de aplicativo. Brasília: UnB, jan. 2021b. 23 p.

MANZANO, M.; KREIN, A. **A pandemia e o trabalho de motoristas e entregadores por aplicativos no Brasil**. Censit, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/29sIA8>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

MELLO, G. Candidatos a entregador do iFood mais que dobram após coronavírus. **Reuters**, 1º abr. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/fl3pr2>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. **Características étnico-raciais da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

SRNICEK, N. **Platform capitalism**. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 2017.

DESIGUALDADES NO MERCADO DE TRABALHO E PANDEMIA DA COVID-19¹

Joana Simões Costa²
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa³
Marcos Hecksher⁴

1 INTRODUÇÃO

É consenso que a pandemia do coronavírus (Covid-19), evento sem precedente na história recente mundial, gerou efeitos bastante expressivos, e alguns já bem dimensionados, sobre todos os setores da sociedade. No contexto econômico e, em particular, no mercado de trabalho, a perspectiva global foi de forte recessão, resultante da expressiva retração tanto da demanda quanto da oferta de trabalho.

De um lado, as restrições ao funcionamento de diversas atividades econômicas, o que afeta de forma adversa o consumo, levam à forte queda da produção de bens e serviços e, portanto, da demanda por trabalho. De outro, as medidas de distanciamento social, além do temor das pessoas irem às ruas e contraírem o vírus Sars-Cov-2, levaram à retração expressiva da oferta de trabalho.⁵

A evidência empírica existente, no entanto, sugere que há uma heterogeneidade significativa do impacto da crise no que diz respeito tanto às características individuais dos trabalhadores quanto às suas posições ocupacionais, contratos de trabalho e seus vínculos (Adam-Prassl *et al.*, 2020; Alon *et al.*, 2020; Galasso *et al.*, 2020).

No Brasil, o mercado de trabalho, que já não apresentava resultados satisfatórios em anos anteriores, piorou de forma bastante expressiva em 2020. Em um primeiro momento (março e abril), a taxa de desemprego aumentou de forma contida, dada a forte queda nos níveis de ocupação e participação na força de trabalho (Carvalho *et al.*, 2020). No segundo trimestre de 2020, a taxa de desemprego ficou em 13,3% (contra 12,4% no mesmo período de 2019 e 11,6% no primeiro trimestre de 2020). Apesar de não desprezível, essa taxa não retrata fielmente o impacto negativo das medidas de isolamento e restrições de atividades econômicas, pois, por tratar-se de um indicador sintético que reflete o comportamento conjunto da oferta e da demanda, ela tende a atenuar as adversidades e sucessos do mercado quando essas duas dimensões flutuam na mesma direção (Corseuil, Franca e Ramos, 2020).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/nta3>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <joana.costa@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea e professora do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec) do Rio de Janeiro. E-mail: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

4. Assessor especializado na Disoc/Ipea. E-mail: <marcos.hecksher@ipea.gov.br>.

5. No Brasil, a redução da oferta de trabalho foi potencializada pela implementação do Auxílio Emergencial (AE) para as pessoas em situação de vulnerabilidade, havendo um efeito renda positivo gerado pelo auxílio (Carvalho *et al.*, 2020). Para uma análise da crise no mercado de trabalho brasileiro ocasionada pela pandemia, ver as edições da Carta de Conjuntura divulgadas pelo Ipea em 2020, disponíveis em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/>>.

Com relação ao nível de ocupação, em especial, pela primeira vez desde o início da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2012, mais da metade da população brasileira em idade de trabalhar ficou sem trabalho. As informações disponíveis sugerem que o nível de ocupação ficou, já na segunda quinzena de março e no mês de abril, em 48,8% e 48,5%, respectivamente, algo inédito na série da PNAD Contínua (Heckscher, 2020). A situação se agravou principalmente para os grupos mais vulneráveis e com maiores dificuldades de entrada no mercado de trabalho, sejam os negros, os mais pobres, os mais jovens, as mulheres e os trabalhadores menos qualificados.

O objetivo deste trabalho é o de identificar como as desigualdades associadas a sexo, raça/cor e idade foram afetadas em termos de perda e de ganho de ocupação no Brasil na crise da pandemia de 2020. Além disso, pretende-se comparar tais indicadores com os mesmos fluxos de períodos anteriores (em especial, no período de 2015 e 2016), na medida em que a intensidade da crise tende a ser compreendida de forma mais clara. Em particular, pretende-se comparar os fluxos do primeiro para o segundo trimestre de cada ano, além de identificar como sexo, raça/cor e idade afetam os indicadores de transição mesmo ao controlar por outras características. A base de dados é proveniente da PNAD Contínua, do IBGE, considerando o primeiro e segundo trimestres de cada ano do período entre 2012 e 2020.

Além desta introdução, esta nota está organizada da seguinte forma. A seção 2 analisa a evolução de alguns dos principais indicadores de estoque do mercado de trabalho (taxa de participação, taxa de desemprego, taxa de ocupação e taxa de informalidade) no período entre 2012 e 2020. A análise é realizada por sexo, raça/cor e faixa etária dos trabalhadores. Já a seção 3 apresenta indicadores de transições tanto da entrada quanto da saída na ocupação no período analisado. A seção 4 é dedicada às considerações finais.

2 INDICADORES DE ESTOQUE: EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NO MERCADO DE TRABALHO

2.1 Taxa de participação

O gráfico 1 evidencia como a taxa de participação é um relevante marcador das diferenças por sexo, mas não por raça/cor. Em 2012, os homens possuem uma participação de 22 pontos percentuais (p.p.) mais elevada que as mulheres; em 2019, a diferença permanece elevada, em 18 p.p. Em 2020, a diferença na participação entre homens e mulheres corresponde a 19 p.p., mas esse ano se destaca dos anteriores pela intensa queda sofrida nesta estatística tanto para homens (6 p.p.) quanto mulheres (7 p.p.).

Ao considerar as diferenças na taxa de participação por idade (gráfico 2), observa-se que, conforme esperado, os grupos etários de catorze a dezoito e o de sessenta ou mais apresentam participação bastante reduzida em relação aos outros. Esse resultado ocorre porque o primeiro grupo compreende a idade escolar correspondente a Educação Básica (especialmente, Ensino Médio) e o segundo abrange os indivíduos em idade de aposentadoria. Tendo em vista as especificidades desses dois grupos, a análise priorizará a comparação entre jovens de 19 a 29

e adultos de 30 a 59 anos de idade. Entre esses grupos, não há grandes diferenças exceto para o ano de 2020, em que os adultos possuem participação cerca de 4 p.p. mais elevada. Isso significa que a forte queda ocorrida na participação na crise de 2020 foi maior entre os mais jovens, de 19 a 29 (9 p.p. *versus* 6 p.p. entre os adultos).

GRÁFICO 1
Taxa de participação por sexo e raça/cor (2012-2020)
(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Taxa de participação por idade (2012-2020)
(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

2.2 Taxa de desemprego

A taxa de desemprego marca relevantes diferenças por sexo, raça/cor, e idade, o que pode ser observado nos gráficos 3 e 4. Contudo, há heterogeneidade nas magnitudes. Em 2020, as mulheres, negros e jovens de 19 a 29 anos possuem taxa de desemprego cerca de 3 p.p., 6 p.p. e 13 p.p. acima de seus respectivos grupos de comparação. Na crise de 2020, houve um aumento do desemprego para todos os grupos, mas não de forma diferenciada em relação aos anos de 2015, 2016 e 2017. Vale mencionar ainda que os anos de crise, tanto 2015 e 2016 quanto 2020, se caracterizam também pela elevação do diferencial de desemprego, especialmente por raça/cor e idade.

GRÁFICO 3

Taxa de desemprego por sexo e raça/cor (2012-2020)

(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Taxa de desemprego por idade (2012-2020)
(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

2.3 Taxa de ocupados

A evolução da proporção de ocupados sobre o total da população reflete os movimentos ocorridos no desemprego e na participação no mercado de trabalho. Nos gráficos 5 e 6, observa-se como a intensidade da queda da taxa de ocupação em 2020 foi maior do que a ocorrida nos anos 2015, 2016 e 2017. Além da amplitude maior, a análise anterior mostrou que a queda da ocupação em 2020 ocorreu principalmente através do aumento da inatividade, enquanto a sofrida na crise anterior se deve ao aumento do desemprego.

Vale notar ainda que tanto a crise anterior quanto a de 2020 sugerem uma certa elevação dos diferenciais de ocupação entre negros e brancos, assim como entre os grupos de 19 a 29 e de 30 a 59. Assim, entre 2019 e 2020, o diferencial por raça/cor se elevou de 3,7 p.p. para 5,3 p.p., e o entre jovens e adultos foi de 9,5 p.p. para 12,3 p.p. Se considerar um momento anterior a ambas as crises, é possível verificar que a elevação do diferencial foi ainda maior.

No entanto, o maior diferencial na taxa de ocupação ocorre entre mulheres e homens, que oscila ao redor de 20 p.p., porém com tendência de queda ou de permanência mesmo nos anos de crise. Assim, nos anos de 2012, 2015, 2019 e 2020, esse diferencial correspondia a 22,5 p.p., 21 p.p., 18,6 p.p. e 18,4 p.p., respectivamente. Apesar de não ocorrer a ampliação desse diferencial, são as mulheres as que apresentam taxa de ocupação mais baixa, de 39,7%.

GRÁFICO 5

Percentual de ocupados na população, por sexo e raça/cor (2012-2020)

(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

Percentual de ocupados na população, por idade (2012-2020)

(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

3 INDICADORES DE TRANSIÇÕES: EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NO MERCADO DE TRABALHO

3.1 Indicadores de saída da ocupação

Ao contrário da seção anterior, aqui são analisados indicadores que refletem os fluxos de indivíduos entre as situações de ocupados, inativos e desempregados do primeiro para o segundo trimestre de cada ano do período de 2012 a 2020. Mais especificamente, nesta subseção são analisadas as proporções de indivíduos ocupados no primeiro trimestre de cada ano que, no trimestre seguinte, tornaram-se ou desempregados ou inativos. O gráfico 7 apresenta esses fluxos para homens e mulheres separadamente.

Ao longo de todo o período, observa-se que o principal diferencial entre homens e mulheres está na proporção de indivíduos que migram para a inatividade. Esse percentual é sempre superior para as mulheres, mas estava se reduzindo entre 2012 e 2015, e no ano de 2020 a diferença ficou em 4 p.p. A crise ocorrida em 2020 se caracteriza por uma elevação significativa da proporção de ocupados que transitam para a inatividade. De 2019 para 2020, a elevação desse percentual correspondeu a 4,2 p.p. e 3 p.p. para mulheres e homens, respectivamente.

GRÁFICO 7

Transição da ocupação para desemprego ou inatividade entre primeiro e segundo trimestres, por sexo (2012-2020)

(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

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

Já o fluxo da ocupação para o desemprego estava similar entre homens e mulheres até a crise em 2015 e 2016, quando a subida desse indicador foi um pouco mais intensa para as mulheres do que para os homens. Contudo, a diferença não chegou a um ponto percentual e manteve-se até 2020, momento em que a elevação da transição para o desemprego foi bem mais suave do que a ocorrida em 2015 e 2016.

Em relação ao diferencial por raça/cor, o gráfico 8 mostra que são relevantes as diferenças existentes nas transições tanto para inatividade quanto para o desemprego. Enquanto a crise de 2015 e 2016 se caracterizou pela elevação da migração para o desemprego e por um aumento do diferencial desse indicador entre brancos e negros, a crise em 2020 se diferencia pela elevação súbita da transição para a inatividade, que ocorreu também de forma mais intensa para negros (aumento de 4,1 p.p. entre negros e 2,9 p.p. entre brancos).

GRÁFICO 8

Transição da ocupação para desemprego ou inatividade entre primeiro e segundo trimestres, por raça/cor (2012-2020)

(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

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

Ao considerar as faixas etárias (gráfico 9), destacam-se as elevadas transições para inatividade entre os grupos de catorze a dezoito anos e sessenta anos ou mais. Essas proporções já seriam esperadas haja vista que a primeira categoria corresponde à idade adequada ao Ensino Médio e a segunda compreende indivíduos que poderiam se aposentar. Não obstante, a elevação nas chances de transitar para a inatividade, entre aqueles com sessenta anos ou mais, em 2020, está associada à crise da pandemia.

O principal diferencial entre os grupos de 19 a 29 e de 30 a 59 ocorre na proporção que transita para o desemprego com desvantagem para os mais jovens. Esse foi o indicador mais afetado na crise de 2015 e 2016. Fica evidenciado mais uma vez que a crise de 2020 se caracteriza pelo aumento agudo da transição para a inatividade, e essa elevação ocorreu de forma um pouco mais intensa para o grupo etário 19-29 (aumento de 4,6 p.p. para 19 a 29 anos de idade *versus* 3,5 p.p. para 30 a 59).

Em suma, a crise de 2020 correspondeu a um aumento relevante nas chances de transitar para a inatividade entre todos os grupos. Não obstante, vale registrar que esse aumento ocorreu de forma um pouco mais intensa (cerca de 1 p.p. acima) para os grupos em desvantagem: mulheres, negros e jovens (de 19 a 29).

GRÁFICO 9

Transição da ocupação para desemprego ou inatividade entre primeiro e segundo trimestres, por idade (2012-2020)

(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

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

3.2 Indicadores de entrada na ocupação

Além da saída da ocupação, é importante analisar também o fluxo de entrada nas ocupações. O gráfico 10 apresenta a proporção de indivíduos que se tornaram ocupados no segundo trimestre entre aqueles que estavam ou desempregados ou inativos no primeiro trimestre de cada ano do período de 2012 a 2020.

Em relação às desigualdades no período, como um todo, há que se destacar que as mulheres possuem menores chances de conseguir uma ocupação enquanto que os negros e os jovens de 18 a 29 anos de idade possuem maiores chances. Essa aparente vantagem de negros e jovens está associada tanto à maior rotatividade no mercado de trabalho quanto à maior facilidade em entrar em ocupações informais.

A taxa de entrada sofreu uma redução bastante abrupta em 2020 que não se equipara a reduções ocorridas nos anos anteriores. A proporção de pessoas inativas ou desempregadas que conseguiram uma ocupação no segundo trimestre se reduziu de 12,6%, em 2019, para 4,5%, em 2020. A queda foi sentida em todos os grupos, mas foi maior em termos absolutos para homens (10,2 p.p. *versus* 6,8 p.p. para mulheres), negros (9,2 p.p. *versus* 6,8 p.p. para brancos) e jovens de 19 a 29 (13,2 p.p. *versus* 10,8 p.p. para o grupo etário de 30 a 59).

GRÁFICO 10

Transição do desemprego ou inatividade para uma ocupação entre primeiro e segundo trimestres, por sexo, raça/cor e por idade (2012-2020)
(Em %)

Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise de 2020 se reflete nos indicadores de mercado de trabalho de forma bastante intensa e atípica mesmo na comparação com o período da crise anterior em 2016. Neste artigo, observa-se que as desigualdades analisadas em termos de sexo, raça/cor e idade nas taxas de participação, desemprego, ocupação e informalidade não se reduzem durante a crise. Assim, os grupos em desvantagem são os que apresentam os indicadores mais vulneráveis no momento da crise. Para alguns indicadores, observa-se até mesmo a ampliação do diferencial, como é o caso da taxa de ocupação por raça/cor e idade.

A diferença da crise de 2020 em relação à crise anterior, ocorrida em 2015 e 2016, se caracteriza não apenas por sua magnitude, mas também pela intensa transição dos ocupados, não para o desemprego, e sim para a inatividade. Assim, apesar de ter sido observado um aumento da taxa de desemprego, é a queda expressiva na taxa de participação que mais se sobressai na pandemia da Covid-19. Vale destacar ainda que, em 2020, não apenas a saída da condição de ocupado foi relevante, mas também a redução da entrada de indivíduos inativos e/ou desempregados em algum emprego teve papel na crise.

Em relação às mulheres, como já apresentam grande desvantagem nos indicadores de participação do mercado de trabalho e como a desigualdade manteve-se, a situação ficou ainda mais exposta e a proporção de ocupadas entre o total de mulheres chegou a um patamar pouco abaixo de 40%. A diferença em relação aos homens significa um pouco menos de 20 p.p. Ao longo do período entre 2012 e 2019, as mulheres já mudam mais que os homens da situação de ocupada para inativa e também possuem menor taxa de entrada nas ocupações, e, em 2020, os reveses sofridos nesses indicadores mantiveram a elevada desigualdade.

Entre os negros e brancos, há diferenciais importantes na taxa de desemprego e na proporção de ocupados. Ambas as crises de 2016 e de 2020 contribuíram para um aumento desses diferenciais por cor/raça. Por exemplo, a diferença na proporção de ocupados correspondia a 2,4 p.p. em 2015 e alcançou 5,3 p.p. em 2020. Isso resulta do fato de que tanto o aumento na transição para desemprego e/ou inatividade quanto a redução na entrada para ocupação foram um pouco mais intensas entre os negros em 2020.

Em relação aos diferenciais por idade, vale destacar a comparação entre os grupos etários de 19 a 29 e de 30 a 59. Há relevantes diferenças no desemprego e na ocupação, ademais de ocorrer elevação da desigualdade em ambas as crises. A proporção de ocupados entre os adultos era 7,3 p.p. acima dos jovens em 2015, e essa diferença se elevou para 12,3 p.p. em 2020. No ano da pandemia, chamou a atenção também que, para os jovens, a redução nas chances de conseguir um emprego ocorreu de forma mais intensa.

Em suma, a análise do período de 2012 a 2020 indica que, tanto na crise de 2016 quanto na de 2020, as desigualdades não se reduzem e assim os piores indicadores ficam associados aos grupos mais vulneráveis. Entre o primeiro e segundo trimestres de 2020, a pandemia se refletiu em um intenso aumento nas chances de sair da condição de ocupado para inatividade e redução das chances de conseguir um emprego. Ou seja, foi uma crise marcada pela forte retração tanto da oferta quanto da demanda de trabalho. Tais movimentos levaram a taxa de ocupação a patamares sem precedentes no mercado de trabalho brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ADAMS-PRASSL, A. *et al.* **Inequality in the impact of the Coronavirus shock**: evidence from real time surveys. Bonn, Germany: IZA Institute of Labor Economics, Apr. 2020. (Discussion Paper, n. 13183).
- ALON, T. M. *et al.* **The impact of Covid-19 on gender equality**. Stanford, California: NBER, Apr. 2020. (Working Paper, n. 26947).
- CARVALHO, S. S. *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 49, 2020.
- CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M.; POLOPONSKY, K. **Diagnóstico da inserção dos jovens brasileiros no mercado de trabalho em um contexto de crise e maior flexibilização**. Brasília: OIT; Ipea, 2020.
- CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M.; RAMOS, L. A queda recente das taxas de ocupação e participação no mercado de trabalho e sua dinâmica. **Carta de Conjuntura**, n. 48, 2020.
- CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 70, set. 2020.
- GALASSO, V. *et al.* **Gender differences in Covid-19 related attitudes and behavior**: evidence from a panel survey in eight OECD countries. Stanford, California: NBER, June 2020. (Working Paper, n. 27359).
- HECKSHER, M. Mercado de trabalho: a queda da segunda quinzena de março, aprofundada em abril. **Carta de Conjuntura**, n. 47, 2020.

SIMPLIFICAÇÃO NORMATIVA TRABALHISTA: O PROCESSO DE REVISÃO, DESBUROCRATIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS¹

Bruno Silva Dalcolmo²
Daniela Ferreira Cruz e Pic³
Luís Felipe Batista de Oliveira⁴
Tatiana Severino de Vasconcelos⁵

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o país tem acompanhado uma substantiva mudança de gestão e formulação de políticas na esfera trabalhista. As atribuições e competências do Ministério do Trabalho foram incorporadas ao recém-criado Ministério da Economia.

Dentro desse ministério, a Secretaria de Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho recebeu praticamente todos os recursos humanos e as competências do antigo Ministério do Trabalho, como as de tratar de assuntos relacionados à inspeção do trabalho, à formulação e implementação de políticas públicas e benefícios trabalhistas, e às relações de trabalho, incluindo os relativos ao registro sindical. Nessa conformação, e integrada às estruturas e ações econômicas que visam impulsionar o crescimento do país, foram estruturados projetos com vistas a modernizar a relação dos cidadãos com o Estado, por meio da transformação digital de serviços e da revisão e consolidação de atos normativos.

Tal revisão teve início ainda no primeiro semestre de 2019, antes mesmo do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 (Brasil, 2019b), que orienta a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decretos de toda a administração pública direta, autárquica e fundacional.⁶

Importante mencionar que essa linha de atuação torna concreta a simplificação e a desburocratização do arcabouço regulatório trabalhista (Brasil, 2017b), bem como melhora o ambiente de negócios brasileiro. Isso porque a legislação brasileira prevê, há mais de vinte anos, que as leis e os atos normativos infralegais precisam ser triados e consolidados em coletâneas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/politicaemfoco1>

2. Secretário de Trabalho do Ministério da Economia. *E-mail*: <bruno.dalcolmo@economia.gov.br>.

3. Assessora na Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia. *E-mail*: <daniela.pic@economia.gov.br>.

4. Diretor de Programa da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Pesquisador do Ipea, cedido ao Ministério da Economia. *E-mail*: <luis.oliveira@economia.gov.br>.

5. Assessora na Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia. *E-mail*: <tatiana.vasconcelos@economia.gov.br>.

6. Como exemplo, pode-se citar o Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, que agregou, em um único instrumento, a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil.

de temas afins, as quais, até 180 dias do início de um novo mandato presidencial, precisam ser atualizadas considerando-se os conteúdos normativos editados no último quadriênio.⁷

Portanto, identificar, classificar e rever normas trabalhistas são imposições por força de lei complementar que pareciam “não pegar” no país. Embora os operadores do direito argumentem que o desconhecimento da lei não é justificativa para sua infração,⁸ é razoável o entendimento de que um conjunto normativo confuso, disperso e incoerente não gera conformidade espontânea. Em paralelo, a própria omissão do poder público diante de uma obrigação de simplificação, por tantas décadas, é uma evidência prática de que a expressão em latim padecia de incoerência e não aderência à realidade da interação entre o administrador e o administrado.

2 DIAGNÓSTICO

Em 2019, o Brasil se encontrava em 71º lugar no *ranking* do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, de um total de 140 países. No entanto, considerando-se a dimensão trabalhista, o país apresentava resultados muito piores, ocupando a 105ª posição nesse quesito, sendo a posição 133ª no subcomponente relacionado às práticas de admissão e desligamento, posição 128ª em termos de cooperação nas relações de trabalho, e posição 137ª em termos de impostos e taxas relacionadas ao trabalho (Schwab, 2019).

No *ranking* do Doing Business do Banco Mundial, o Brasil se encontrava em 125º lugar, em 2018, de um total de 190 países. No quesito abertura de empresas, o país se encontrava na posição 176ª e na posição 184ª em termos de pagamento de impostos (World Bank, 2018).

No que se refere à capacidade de promover competitividade ao ambiente de negócios, o Brasil apresentava, portanto, indicadores desoladores. Na dimensão trabalhista e na forma como o Estado brasileiro se relacionava com os empregadores, havia muitas frentes a serem enfrentadas, entre elas a melhoria da prestação de serviços ao cidadão e às empresas, bem como a racionalização do marco regulatório.

Entre empresas grandes, habituadas a terem grandes departamentos ou escritórios jurídicos, de pessoal ou contábil associados às suas estruturas, o assunto pode ser um entrave menor. No entanto, a literatura econômica aponta que o Brasil possui heterogeneidade em termos de produtividade quando se comparam o porte de empresas e setores em relação a outros países (De Negri *et al.*, 2014; Veloso e Matos, 2016).

Ou seja, existem obstáculos das mais distintas naturezas que dificultam a evolução dos pequenos em médios ou em grandes empreendimentos. Entende-se, pela iniciativa aqui exposta, que evitar um cipoal regulatório pode ser uma forma de contribuir para mitigar o problema, a exemplo de boas práticas em economias mais avançadas (OECD, 2018); (Baldwin, Cave e Lodge, 2012; United Kingdom, 2018).

7. Ver arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e arts. 45 a 51 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

8. No jargão jurídico, trata-se da expressão *ignorantia legis non excusat*.

Para tanto foram promovidas alterações gerenciais. A fusão dos extintos Ministério do Trabalho; Fazenda; Previdência;⁹ Planejamento, Orçamento e Gestão; e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior propiciou o despertar da melhoria da gestão do órgão,¹⁰ bem como de reestruturação de processos de trabalho e de aprimoramento da formulação e da implementação de políticas públicas relacionadas ao tema. O primeiro passo desse processo de reestruturação, no âmbito da Secretaria de Trabalho, foi a identificação de recursos disponíveis, o mapeamento de serviços e de processos de trabalho, e a identificação e análise da legislação infralegal trabalhista.

Como consequência de o Ministério do Trabalho ser o último a rodar 100% no papel,¹¹ o cenário encontrado foi de ausência de repositório ou listagem completa e atualizada das normas. Cada área do extinto ministério elaborava e providenciava a publicação de seus próprios atos normativos e, sem acompanhamento sistemático e classificação. A legislação encontrava-se esparsa, com conteúdos superpostos ou, por vezes, contraditórios. O arcabouço normativo era extremamente desatualizado, com atos datados da década de 1920,¹² muitas vezes exauridos ou obsoletos.

Até então, não havia sido implementada nenhuma ação de consolidação ou revisão de grande porte nas diferentes iniciativas infralegais trabalhistas. Além disso, não existia preocupação, muito menos institucionalização, da necessidade de revogação expressa de normas tacitamente revogadas ou exauridas, agravada pela inexistência de sistema de tramitação eletrônica de processos, que, até aquele momento, ainda eram gerados e tramitados em papel.

Soma-se a isso o fato de as regulamentações serem focadas em processos burocráticos, cujas obrigações tinham um fim cartorário, de acúmulo de documentações e comprovações que geravam pouca análise de mérito e, consequentemente, pouca produção de informações e de subsídios que pudessem retroalimentar a política pública.

Foram listados e classificados, até o presente momento, mais de 1.100 atos normativos, entre eles decretos, portarias, portarias interministeriais e instruções normativas relacionados ao tema trabalho. Além disso, identificaram-se mais de 1.000 documentos com nomes diversos – notas informativas, ofícios circulares, memorandos, comunicados e notas técnicas – que também possuíam conteúdos com carga normativa e que, por esse motivo, precisaram ser analisados e catalogados.¹³

9. O Ministério da Previdência já havia sido extinto pela Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016, com parte de suas competências transferidas para o Ministério da Fazenda (Brasil, 2016).

10. Consta, até o momento, economia de cerca de R\$ 7 bilhões. Sendo assim distribuídos: R\$ 6,1 bilhões em orçamento de custeio e investimento; R\$ 500 milhões com a gestão de contratos de tecnologia da informação; e R\$ 364 milhões com a racionalização e redução de contratos administrativos. Ver: <<https://glo.bo/3slgmyO>>.

11. A entrada do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que substitui a tramitação de processos físicos, só foi iniciada a partir do cadastramento dos servidores em fevereiro de 2019, por meio da absorção do sistema utilizado pelo antigo Ministério da Fazenda.

12. Podem ser citados: Decreto nº 16.027, de 30 de Abril de 1923, “Crêa o Conselho Nacional do Trabalho”; Decreto nº 23.569, de 11 de Dezembro de 1933, que regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrimensor; e Decreto nº 20.931, de 11 de Janeiro de 1932, que regula e fiscaliza o exercício da medicina, da odontologia, da medicina veterinária e das profissões de farmacêutico, parteira e enfermeira, no Brasil, e estabelece penas (Brasil, 1923; 1932; 1933).

13. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019: “Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de: I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos” (Brasil, 2019b).

3 OBJETIVOS

Uma profusão de tantos atos de forma dispersa, incoerente e sem revisão trouxe ao administrado tanto ineficiência na gestão de seus negócios como o induziu à desconformidade. Trata-se, portanto, de uma perda para a sociedade, fomentada por insegurança jurídica, com desdobramentos até mesmo em desinvestimentos e geração de empregos. Como consequência, o processo de revisão e consolidação das normas infralegais trabalhistas trouxe a diretriz de simplificação e desburocratização do marco regulatório, com garantia dos direitos e da dignidade do trabalhador.

Almeja-se a revisão completa do arcabouço normativo trabalhista, de forma a alcançar um sistema de normas íntegro, harmônico e com conceitos claros. Essa revisão tem alinhamento com o planejamento estratégico do Ministério da Economia, bem com o Plano Plurianual 2020-2023.¹⁴ Adicionalmente, objetivou-se retirar as obrigações essencialmente cartoriais e corrigir eventuais excessos na atuação estatal, além de atualizar as normas às alterações legais posteriores. Como corolário, será facilitado o acesso de empresas e trabalhadores às normas, aumentando a transparência nas relações de trabalho. Além disso, tem-se o incentivo ao cumprimento das obrigações trabalhistas e a promoção da segurança jurídica.

Inédito no âmbito do antigo Ministério do Trabalho, o processo de revisão e de simplificação normativa também foi acompanhado por participação social ampla, promovida por meio de consultas públicas às propostas de novos atos. As propostas foram divulgadas por meio da plataforma Participa Mais Brasil (Brasil, 2020), sistema digital mantido pela Presidência da República com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e promoção de boas práticas.¹⁵

4 SÍNTESE DO TRABALHO

A partir da identificação e análise técnica das normas infralegais, os atos foram classificados e agrupados em temas afins, quais sejam:

- legislação trabalhista (inspeção do trabalho, políticas públicas e relações de trabalho);
- segurança e saúde no trabalho;
- convenções internacionais;
- colegiados;
- profissões regulamentadas;
- atos interministeriais;

14. Programa 2213 – Modernização Trabalhista e Trabalho Digno, do Plano Plurianual 2020-2023, tem como resultado intermediário (0275) a simplificação e desburocratização do marco regulatório do trabalho. Ver: <<https://bit.ly/3vg90sy>>. Mapa estratégico do Ministério da Economia apresenta, como objetivo estratégico, melhorar o ambiente de negócios e modernizar a economia brasileira, em que um dos indicadores associados é o percentual de modernização da legislação trabalhista. Ver: <<https://bit.ly/3slibvq>>.

15. Ver: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/me-secretaria-de-trabalho>>.

- processos administrativos recursais;
- organização da inspeção do trabalho; e
- administração interna.

Os atos foram, em seguida, agrupados em novas minutas, de acordo com sua natureza, em propostas de decreto, portaria ou instrução normativa. Todas as minutas foram amplamente debatidas com as áreas técnicas da Secretaria de Trabalho para aprimoramento e atualização dos textos e, posteriormente, submetidas à análise jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Em seguida, foram encaminhadas para consulta pública nos sítios eletrônicos do Participa Mais Brasil.¹⁶ Até fevereiro de 2021, a Secretaria de Trabalho realizou nove consultas públicas com propostas de portarias e decretos que abrangem matérias trabalhistas, as quais receberam mais de 4.700 contribuições.

4.1 Decretos

No âmbito dos atos normativos que regulamentam leis e que são matéria de competência do presidente da República, foram identificados e triados cerca de 216 decretos que tratavam de matéria trabalhista. Tais atos foram classificados nas áreas de legislação trabalhista, colegiados, convenções internacionais e profissões regulamentadas.

O Decreto nº 9.944, de 30 de julho de 2019 (Brasil, 2019a), foi o primeiro a ser editado como resultado desse processo. Nele constam reunidos os colegiados da Secretaria de Trabalho, especificamente o Conselho Nacional do Trabalho e a Comissão Tripartite Paritária Permanente, antes prevista por simples portaria. Portanto, foi conferido às duas representações maior força hierárquica por ocasião da institucionalização em um decreto presidencial, capaz de robustecer o diálogo social e o tripartismo no país.

Durante a triagem e o exame das normas, foram identificadas 106 portarias que instituíam e estabeleciam competências e regimentos internos ou designavam membros de colegiados do extinto Ministério do Trabalho – entre eles mais de sessenta grupos de trabalho, comitês, comissões e fóruns. Todas essas portarias foram revogadas ou encontram-se em processo de revogação, sem prejuízo de que os temas sejam discutidos nos fóruns constituídos nos novos instrumentos. Ademais, tal centralização preconiza maior racionalidade das discussões, tendo em vista que o art. 9 do referido decreto estabelece que os grupos de trabalho terão objetivos específicos, caráter temporário e duração não superior a um ano com “prazo para a conclusão dos seus trabalhos”.

16. Atualmente, as seguintes minutas estão em consulta pública: i) Decreto que regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas e o Prêmio Nacional Trabalhista – Participa Mais Brasil, ver: <<https://bit.ly/3sEbQRD>>; ii) Portaria que regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho, ver: <<https://bit.ly/3xfDw2N>>; iii) Portaria que disciplina os procedimentos, programas e condições de segurança e saúde no trabalho, ver: <<https://bit.ly/3aPN1fN>>; e iv) Portaria que disciplina a anotação do horário de trabalho de que trata o art. 74 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ver: <<https://bit.ly/3axSMYx>>.

Na sequência foi editado o Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os decretos referentes às convenções da Organização Internacional de Trabalho (OIT) ratificadas pelo Brasil, tornando o regramento mais objetivo e facilitando o acesso dos interessados. A medida reuniu, em uma só norma, as 77 convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e em vigor, organizadas em anexos de acordo com a ordem cronológica em que foram internalizadas no país e reproduzidas integralmente, além da inclusão, na lista de revogação, dos decretos que tratam de convenções denunciadas ou ab-rogadas. Assim, tal consolidação incorpora oitenta normativos, os quais foram expressamente revogados pela norma consolidada, sem modificação do alcance nem interrupção da sua força normativa, conforme disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Brasil, 1988).

Concomitantemente, foi iniciada em 2019 a construção do texto da minuta de decreto que revisa e consolida mais de cinquenta decretos existentes sobre profissões regulamentadas e seus respectivos conselhos profissionais, bem como outras profissões regulamentadas que não possuem conselho profissional, mas cujo registro é obrigatório por força de lei no Ministério da Economia ou em outros órgãos de governo. São as seguintes: artista e técnico de espetáculos; arquivista e técnico em arquivos; atuários, especialista e técnico em segurança do trabalho; guardador e lavador de carros; jornalista; publicitário e agenciador de propagandas; radialista; sociólogo; guia de turismo; e orientador educacional. Para tanto, ainda em 2019, foi feita uma ampla tomada de subsídios junto aos conselhos profissionais e reuniões técnicas internas na Secretaria de Trabalho. O texto foi aprimorado e debatido em 31 reuniões bilaterais com os conselhos e órgãos interessados, resultando em uma nova proposta. No caso das profissões que não possuem conselho profissional, foram consultados a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, o Instituto Brasileiro de Atuária, a Federação Nacional dos Jornalistas, a Associação Brasileira de Agências de Publicidade, a Superintendência de Seguros Privados, o Ministério do Turismo e o Ministério da Educação.

A organização dos capítulos foi feita considerando-se grupos de afinidades. As profissões que possuem conselhos profissionais foram divididas com base na classificação por áreas de especialidade do conhecimento. O primeiro bloco de profissões é relacionado à área das ciências da saúde e biológicas, enquanto o segundo abrange as da área das ciências exatas e sociais. O terceiro bloco abrange as profissões que são obrigadas por lei a se registrarem no extinto Ministério do Trabalho, atual Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, e o quarto abrange as profissões que não possuem conselho profissional e não precisam se registrar no Ministério da Economia, mas sim em outros órgãos de governo.

Além da organização das profissões em quatro blocos, foi adotada a ordem alfabética para dispor as profissões dentro de cada um desses blocos, sendo que cada profissão regulamentada, e que consta em um decreto ora vigente, foi disposta em um capítulo, conforme a tabela 1.

TABELA 1
Organização das profissões regulamentadas

Profissões regulamentadas			
Bloco 1 Ciências da saúde e biológicas	Bloco 2 Ciências exatas e sociais	Bloco 3 Profissões com registro no Ministério da Economia	Bloco 4 Profissões com registro em outros órgãos
Biologia	Administração	Artista e técnico em espetáculos	Corretor de seguros
Biomedicina	Biblioteconomia	Arquivista e técnico em arquivos	Guia de turismo
Enfermagem	Corretor de imóveis	Especialista e técnico em segurança do trabalho	Orientador educacional
Farmácia	Economia	Guardador e lavador de carros	
Fonoaudiólogo	Economista doméstico	Jornalista	
Medicina	Estatística	Publicitário e agenciador de propagandas	
Medicina veterinária	Geografia	Radialista	
Nutrição	Museologia	Sociólogo	
Odontologia	Químico		
Técnico em prótese dentária	Relações públicas		
Psicologia	Técnico industrial		
Técnico em radiologia	Técnico agrícola		

Fonte: Portal da legislação, disponível em: <<https://bit.ly/3y79U8m>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: As profissões listadas na tabela referem-se às profissões que são regulamentadas por decreto, no Brasil.

A partir da edição do novo decreto, todos os decretos que tratam de profissões regulamentadas estarão atualizados e reunidos em uma só norma, facilitando a consulta aos interessados. A norma também estará atualizada conforme as legislações posteriores e os julgados de tribunais superiores. Adicionalmente, foi proposta uma padronização na estrutura dos capítulos e a modernização de alguns procedimentos, tais como a permissão para votação de forma eletrônica e remota no processo eleitoral dos conselhos profissionais que assim optaram e a instituição de processo completamente digital do registro profissional – no caso das profissões que se registram no Ministério da Economia. A proposta está em avaliação pela Presidência da República para submissão à consulta pública, nos termos do Decreto nº 9.191, de 2017 (Brasil, 2017a).

Também está em construção a minuta de decreto sobre legislação trabalhista. A primeira parte do trabalho consistiu na consolidação do texto de dezessete decretos existentes que tratam de matérias trabalhistas de forma dispersa, tais como repouso semanal remunerado, gratificação de natal, vale-transporte, normas regulamentadoras do trabalho rural, programa de alimentação do trabalhador, programa empresa cidadã, mediação coletiva de natureza trabalhista, e situação de trabalhadores contratados ou transferidos para prestar serviço no exterior. Os textos foram agrupados e, após análise pela Secretaria de Trabalho, foram propostas pequenas alterações no sentido de simplificar procedimentos e atualizar o vernáculo. Em seguida, o texto compilado foi submetido a uma tomada de subsídios, no período de 30 de julho a 30 de agosto de 2019,

por meio da plataforma Participa Mais Brasil. A segunda parte do trabalho consistiu na análise e incorporação, de acordo com a conveniência e oportunidade, das sugestões e na proposição de regulamentações decorrentes de alterações legislativas supervenientes ou de necessidades impostas pelas mudanças nas relações de trabalho, principalmente ocasionadas pelos avanços da tecnologia. A proposta também será submetida à consulta pública, nos termos do Decreto nº 9.191, de 2017.

4.2 Portarias

Foram identificadas cerca de 850 portarias referentes a temas trabalhistas, incluindo as que tratam das normas regulamentadoras do trabalho (NR), conforme previsto nos arts. 155 e 200 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Brasil, 1943). As normas regulamentadoras do trabalho estão em processo de revisão diferenciado, com amplo debate na Comissão Tripartite Paritária Permanente, seguindo cronograma específico.¹⁷

As portarias que não tratam de NR foram classificadas em coletâneas conforme os temas já mencionados e resultaram em propostas de atos normativos que consolidam, revisam e simplificam os atos vigentes de acordo com a temática: legislação trabalhista; segurança e saúde no trabalho; processo de multas e recursos administrativos; organização da inspeção do trabalho; e processos administrativos. Além dessas, foi proposta a consolidação das portarias interministeriais, de acordo com os órgãos cossignatários das propostas originais.

A proposta de portaria que versa sobre legislação trabalhista inclui dispositivos sobre inspeção do trabalho, políticas públicas e relações de trabalho, reunindo em uma só norma o conteúdo atualizado de cerca de 120 atos, com a revogação expressa de atos exauridos ou tacitamente revogados.

Já a proposta de portaria sobre segurança e saúde no trabalho abrangeu dispositivos referentes a procedimentos de avaliação de equipamentos de proteção individual, previstos na norma regulamentadora seis (NR-6): Programa de Alimentação do Trabalhador; exames toxicológicos e condições de segurança e conforto em locais de repouso de motoristas profissionais do transporte rodoviário de cargas e coletivo de passageiros; cadastramento de empresas e instituições que utilizam benzeno e indicador biológico de exposição ocupacional; embargos e interdições; regulamento técnico sobre o uso de equipamentos para proteção respiratória; e estrutura, classificação e regras de aplicação das NR de segurança e saúde no trabalho. A minuta reúne e atualiza o conteúdo de mais de quarenta normas.¹⁸

As portarias dos demais temas tratam de organização de processos internos da Secretaria de Trabalho e por esse motivo não serão submetidas a consulta pública.

17. A agenda regulatória das normas regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho pode ser encontrada em: <<https://sit.trabalho.gov.br/portal/index.php/ctpp/ctpp-agendas?view=default>>.

18. Ambas as portarias foram submetidas à consulta pública, por meio da plataforma <www.gov.br/participamaisbrasil>, de 18 de janeiro de 2021 a 18 de fevereiro de 2021.

Já as portarias interministeriais foram reunidas de acordo com os ministérios cossignatários e passarão por análises bilaterais para se confeccionar um texto final. São elas portarias com o Ministério da Saúde (programa de alimentação do trabalhador, exposição ao benzeno, exposição ao fumo, exposição ao gás de óxido de etileno); com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (remessa de débitos originários de autos de infração, remessa de débitos de contribuições sociais); com o Ministério da Defesa (fiscalização do trabalho portuário e aquaviário); com o extinto Ministério da Fazenda (simples doméstico); e com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a uma condição análoga à de escravo).

4.3 Instruções normativas

Foram identificadas cerca cem instruções normativas, agrupadas nos temas: inspeção do trabalho; processos administrativos recursais e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Ou seja, os dispositivos que orientam os agentes públicos, antes previstos em cem normas, serão reunidos em três atos, facilitando a consulta e a execução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legado do processo de consolidação normativa infralegal trabalhista é a transformação de 1.100 atos em menos de duas dezenas de normas, incluindo decretos, portarias e instruções normativas. Entende-se que se trata de um esforço com vistas a promover uma revolução, ainda que silenciosa, na garantia de se manter um arcabouço normativo íntegro, conciso e sem perder de vistas a participação social.

Visando institucionalizar e tornar permanente a revisão, simplificação e desburocratização dos atos foram propostas a criação e implementação do Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas. Pretende-se que os resultados do programa sejam avaliados e monitorados a cada biênio e que ajustes e avanços sejam promovidos quando necessário. Além disso, o programa prevê que os novos atos normativos a serem editados sejam incorporados exclusivamente aos atos já consolidados ou revistos, evitando a profusão de atos esparsos.

Além disso, ainda serão publicizadas todas as normas trabalhistas, inicialmente na página da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho,¹⁹ e posteriormente em plataforma específica, em desenvolvimento pelo Ministério da Economia.

Trata-se do primeiro passo para que a legislação trabalhista brasileira passe por um processo mais qualitativo e profundo de adequação às novas relações de trabalho e às novas tecnologias disponíveis no mundo. Acredita-se que o trabalho de consolidação e simplificação de normativos desenvolvido trará benefícios à sociedade em geral e aos operadores de direito, por tornar mais acessível e claro o marco regulatório trabalhista e por promover uma maior segurança jurídica.

¹⁹. Disponível no portal gov.br.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The oxford handbook of regulation**. OUP Oxford, 2012.

BRASIL. Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1923. Crêa o Conselho Nacional do Trabalho. **Diário Oficial da União**, 1923. Disponível em: <<https://bit.ly/2QHIOV1>>.

_____. Decreto nº 20.931, de 11 de janeiro de 1932. Regula e fiscaliza o exercício da medicina, da odontologia, da medicina veterinária e das profissões de farmacêutico, parteira e enfermeira, no Brasil, e estabelece penas. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <<https://bit.ly/3sxDTIZ>>.

_____. Decreto nº 23.569, de 11 de dezembro de 1933. Regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrimensor. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1933. Disponível em: <<https://bit.ly/3eg9of1>>.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <<https://bit.ly/3eeO7T9>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/3dyRQvH>>.

_____. Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/32GT5CR>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

_____. Decreto nº 9.191, de 1º novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2QHQWEc>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

_____. Decreto nº 9.944, de 30 de julho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho e institui a Comissão Tripartite Paritária Permanente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3egbDyX>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

_____. Decreto nº 10.139, de 28 novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3dz8o6O>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

DE NEGRI, F. *et al.* (Org.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Brasília: ABDI; Ipea, 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Policy Outlook 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018.

SCHWAB, K. **The global competitiveness report 2019**. World Economic Forum, 2019.

UNITED KINGDOM. **The Green Book**: central government guidance on appraisal and evaluation. Londres: HM Treasury, 2018.

VELOSO, F.; MATOS, S. **O Brasil em comparações internacionais de produtividade**: uma análise setorial. p. 36, 2016.

WORLD BANK. **Doing Business 2018**: reforming to create jobs. Washington: World Bank, 2018.

PROGRAMAS FEDERAIS DE MANUTENÇÃO DE EMPREGOS E GARANTIA DE RENDA NO CONTEXTO DA PANDEMIA EM 2020: PANORAMA GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO E COBERTURA¹

Felipe Russo²
Sandro Pereira Silva³
Carlos Henrique Corseuil⁴

1 INTRODUÇÃO

Com a propagação confirmada de casos de Covid-19 no Brasil a partir de fevereiro de 2020, um conjunto de medidas passou a ser considerado por agentes públicos e privados para conter a velocidade de propagação da infecção, incluindo fechamento de escolas e comércio, restrição a atividades comerciais e, nos casos mais extremos, imposição de limites à movimentação da população. Essas medidas, juntamente com a morbidade e a mortalidade da pandemia em si, resultaram em grande impacto na economia nacional, e mais particularmente na dinâmica do mercado de trabalho.

Em 20 de março de 2020, foi assinado o Decreto Legislativo (DLG) nº 6, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública e determinou a validade de seus efeitos até 31 de dezembro do mesmo ano. Desde então, diversas decisões políticas foram implementadas na esfera federal pelos poderes Executivo e Legislativo para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da Covid-19 e suas consequências na sociedade, a exemplo do que já vinha ocorrendo ao redor do mundo.

Segundo Pires (2020), as autoridades sanitárias internacionais têm convergido no sentido da implementação de medidas que, de maneira esquemática, podem ser agrupadas sob três grandes estratégias: i) recomendação ou determinação do isolamento e do distanciamento social, incluindo o fechamento de comércio, afastamento social e *lockdown*; ii) ampliação da capacidade de atendimento dos serviços de saúde; e iii) formas de apoio econômico a cidadãos, famílias e empresas. É possível identificar ações tomadas desde então pelo poder estatal brasileiro que permeiam ambas as estratégias citadas. Entretanto, tais ações se desdobram em distintos instrumentos de política pública.⁵

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/politicaemfoco2>

2. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), lotado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

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

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

5. Sobre o conceito de instrumento de política pública e uma categorização dos primeiros atos tomados pelo poder Executivo federal brasileiro no âmbito da pandemia da Covid-19, ver Koga *et al.* (2019).

Neste texto, a análise se concentra nas ações governamentais associadas ao terceiro tipo.⁶ O texto está dividido em três seções, além desta introdução. Na seção 2, é abordado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; na seção 3, o Programa de Auxílio Emergencial é o foco da análise. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

A deliberação governamental, com vistas a favorecer a manutenção de postos de trabalho formais nas empresas brasileiras durante a crise pandêmica, surgiu após um percurso de disputas políticas, que podem ser ilustradas pelo conjunto de Medidas Provisórias (MPs) editadas sobre o tema pelo Executivo federal. A primeira foi a MP nº 927, editada no dia 22 de março de 2020, cujo preâmbulo dizia dispor sobre medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública. Na prática, ela estabelecia algumas aberturas para a preponderância do acordo individual ou coletivo sobre as normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), respeitando os limites da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Entre as ingerências, a MP nº 927 autorizou uma série de medidas a serem tomadas pelas empresas durante a conjuntura de crise, tais como: suspensão da exigibilidade do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pelos empregadores, referente às competências de março, abril e maio de 2020; adoção de teletrabalho; antecipação das férias anuais por ato unilateral da empresa; concessão de férias coletivas; estabelecimento de banco de horas para compensação até 18 meses a contar do fim da situação de calamidade; suspensão da fiscalização do trabalho por seis meses; entre outras. Também foi outorgada às empresas a possibilidade de suspender o contrato de trabalho por até quatro meses (art. 18), sem necessidade de acordo coletivo prévio.

Contudo, a MP nº 927 foi objeto de diversas críticas, pois desconsiderava a participação dos sindicatos nas celebrações de contratos individuais por parte das empresas junto a seus empregados, sob a justificativa da manutenção do vínculo de emprego, ainda que não houvesse uma obrigação efetiva de mantê-lo. Ademais, também não havia previsão de qualquer forma de remuneração no período aos trabalhadores submetidos à suspensão de contrato, salvo benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador, tais como plano de saúde, vale-refeição ou bolsa para participação em algum programa de qualificação profissional durante o período. Como resultado, o governo federal voltou atrás no dia seguinte e editou uma a MP nº 928, de 23 de março de 2020, que se restringia basicamente a revogar o art. 18 da MP nº 927/2020, que tratava justamente da suspensão de contrato de trabalho sem compensação monetária ao trabalhador.

6. Vale destacar que diversas propostas surgiram, inclusive no âmbito do próprio Ipea, que envolviam ações como zerar a fila de solicitação do Programa Bolsa Família (PBF) em todo o país, instituir um benefício extraordinário durante o período de calamidade, expandir o abono salarial, criar programas de crédito subsidiado para pequenas e médias empresas que garantissem a manutenção de seus empregados, compras públicas de alimentos para a manutenção da renda de agricultores familiares, entre outras (Paiva *et al.*, 2020; Silva, Amorim e Russo, 2020; Nogueira, Silva e Carvalho, 2020; Valadares *et al.*, 2020). Para acessar o conjunto de estudos produzidos pelo Ipea sobre as várias dimensões de desafios perante o cenário de pandemia da Covid-19, ver: <<https://bit.ly/3xLj36s>>.

A nova proposta veio na forma da MP nº 936, editada em 1º de abril de 2020, com um conjunto de medidas que forneceu as bases para o denominado Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.⁷ Originalmente com prazo de noventa dias, os efeitos da lei foram estendidos até 31 de dezembro (240 dias),⁸ tendo como principais medidas o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) e a permissão da redução proporcional de jornada de trabalho, de salário e da suspensão temporária do contrato de trabalho.

Conforme comentado em Costa e Reis (2020), diversos países implementaram programas similares conhecidos na literatura internacional como *working share* ou *short-time-work*, motivados por experiências anteriores para o enfrentamento da crise internacional de 2008-2009. Mesmo o Brasil já havia experimentado uma iniciativa com motivação semelhante no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), criado em 2015 como medida para enfrentar a crise recessiva à época.⁹

As possibilidades de redução da jornada por acordo individual contempladas no BEm foram restritas aos seguintes percentuais: 25%, 50% e 70%.¹⁰ Os trabalhadores suscetíveis ao programa seriam aqueles que atendessem algum desses requisitos: i) salários até R\$ 2.090 em empresas com receita bruta acima de R\$ 4,8 milhões (que corresponde ao limite máximo de enquadramento do Simples Nacional); ii) salários até R\$ 3.135 em empresas com receita bruta até R\$ 4,8 milhões; e iii) com ensino superior e salário maior que duas vezes o teto do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Para os empregados fora dessas condições, as reduções deveriam ser negociadas apenas por meio de acordo coletivo, única forma cuja participação do sindicato era obrigatória.¹¹

Durante esse período de redução, o empregado faz jus ao recebimento de um benefício calculado com base no valor mensal do seguro-desemprego. Isto é, o valor a ser pago pelo governo seria o percentual reduzido da jornada multiplicado pela parcela do seguro-desemprego que o trabalhador teria direito.¹²

O programa também autorizou a suspensão temporária do contrato de trabalho por iniciativa das empresas pelo prazo máximo de sessenta dias. Nesse caso, as regras variam de acordo com o porte das empresas: para aquelas com receita bruta acima de R\$ 4,8 milhões, a empresa deveria arcar com 30% do rendimento mensal que o empregado recebia, e o benefício passaria a cobrir 70% do valor do seguro-desemprego a que se tem direito; por sua vez, para

7. A MP foi posteriormente convertida na Lei nº 14.020, em 6 de julho de 2020, estabelecendo os seguintes objetivos: i) preservar o emprego e a renda; ii) garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e iii) reduzir o impacto social decorrente da crise causada pela pandemia.

8. Decreto nº 10.517, de 13 de outubro de 2020.

9. Essa iniciativa, no entanto, teve um alcance limitado a um reduzido número de empresas. Cravo *et al.* (2020) reportam que o programa atendeu 125 empresas, entre 2015 e 2017.

10. Outros percentuais de redução de jornada só poderiam ser implementados por acordo coletivo.

11. A exceção ficava por conta das reduções de 25%, que eram liberadas para acordo individual, e para reduções que não resultam em uma diminuição do valor mensal recebido pelo empregado, incluído o valor do benefício.

12. No caso de reduções por acordo coletivo, a regra de cálculo do benefício varia caso a caso.

as empresas com receita bruta até R\$ 4,8 milhões, o benefício seria de 100% do valor do seguro-desemprego.¹³

Contudo, as formas descritas de cálculo do BEm aos trabalhadores submetidos às condições definidas implicam distintos graus de reposição salarial. Para os trabalhadores que recebiam entre 1 salário mínimo (SM) – R\$ 1.045,00 – até o valor do teto da parcela do seguro-desemprego – R\$ 1.813,03 em 2020 –, essa reposição seria integral.¹⁴ No caso daqueles com salário superior a esse limite, haveria perda líquida de seu rendimento total mensal, tendo em vista que a parcela de complementação seria inferior ao valor anteriormente recebido. Costa e Reis (2020) estimaram a taxa de reposição para as diferentes modalidades disponibilizadas pela MP nº 936/2000 e afirmaram que, como a maioria dos trabalhadores potencialmente afetados (cerca de 70%) recebem até 2 SMs, a alteração agregada na renda domiciliar dos trabalhadores mais vulneráveis gerada pelo programa seria baixa, seja pela taxa de reposição elevada, seja pela pequena participação de empregados com carteira nesse grupo.

Além disso, havia o estabelecimento da garantia provisória no emprego ao trabalhador submetido ao programa, tanto em decorrência de redução da jornada de trabalho quanto de suspensão temporária, durante a redução ou suspensão e após seu restabelecimento por período equivalente ao acordado.¹⁵ O recebimento do BEm também não impede a concessão nem altera o valor do seguro-desemprego a que o empregado por ventura vier a ter direito posteriormente, seguindo as normas convencionais do benefício. Ressalta-se ainda que o BEm não exigia do empregado o cumprimento dos requisitos para obtenção do próprio seguro-desemprego.

O gráfico 1 apresenta dados sobre a quantidade de contratos negociados nos termos do BEm. É possível observar maior adoção no início de sua operação, com alguns valores maiores nos meses seguintes, provavelmente estimulados pelas extensões ao programa que foram autorizadas. Ao todo, foram mais de 20 milhões de contratos negociados no período. Por sua vez, a tabela 1 desagrega esses contratos por setor de atividade. Por eles, é possível notar que a maioria das ocorrências concentrou-se na área de serviços,¹⁶ seguidos por comércio e indústria.

13. Vale ressaltar que, qualquer que seja o tamanho da empresa, na hipótese de suspensão de contrato, devem ser mantidos os benefícios, tais como plano de saúde, vale refeição etc. (Dieese, 2020b).

14. “É relevante mencionar que o cálculo do seguro-desemprego corresponde a 80% da média dos três últimos salários caso esta média seja inferior a R\$ 1.599,61. Caso a média dos três últimos salários esteja entre R\$ 1.599,62 e R\$ 2.666,29, o valor da média subtraída de R\$ 1.599,61 deve ser multiplicado por 50% e somado a R\$ 1.279,69. Se a média for superior a R\$ 2.666,29, o seguro-desemprego será de R\$ 1.813,03. Acrescenta-se, ainda, que o valor do seguro-desemprego não pode ser inferior ao salário mínimo” (Costa e Reis, 2020, p. 8).

15. “Entretanto, no texto da MP, essa garantia é relativizada, pois ela não proíbe demissões mesmo daqueles diretamente afetados. O empregador poderá dispensar sem justa causa um empregado nesse programa, mediante o pagamento de somente uma parte do salário (50%, 75% ou 100%, dependendo da redução acordada) que ele receberia até o final do prazo da garantia. A garantia de emprego só é válida para os trabalhadores diretamente afetados pela redução da jornada ou pela suspensão do contrato de trabalho. Demais trabalhadores da empresa podem ser dispensados” (Dieese, 2020b, p. 4).

16. Dentro do setor de serviços, os principais subsetores foram: administração pública, defesa, seguridade social educação, saúde humana e serviços sociais (2.327.088); alojamento e alimentação (2.296.932); e informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas (2.143.393).

GRÁFICO 1
Quantidade de acordos por período (1 abr.-31 dez. 2020)

Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

TABELA 1
Quantidade de acordos por setor de atividade (1 abr.-31 dez. 2020)

Setores	Total
Agropecuária	57.191
Comércio	4.906.548
Construção	452.805
Indústria	4.147.265
Não informado	164.792
Serviços	10.391.709
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	2.601.709
Alojamento e alimentação	2.501.885
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	2.368.988
Outros serviços	972.052
Serviços domésticos	340.639
Transporte, armazenagem e correio	1.606.436
Total	20.120.310

Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

Em termos de divisão por gênero, o gráfico 2 demonstra que as mulheres responderam por 52,1% dos contratos, ou cerca de 800 mil a mais que entre os homens (gráfico 2A). Na distribuição por faixa etária, a distribuição segue similarmente à população de trabalhadores formais, com uma concentração nas idades de 30 a 50 anos (gráfico 2B). A tabela A.1 no apêndice A mostra esses contratos por tipo e divididos por estados.

GRÁFICO 2

Quantidade de acordos por gênero e faixa etária (1 abr.-31 dez. 2020)

(Em %)

2A – Por gênero

2B – Por faixa etária

Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

Outras duas características importantes desses contratos referem-se ao percentual de redução das jornadas de trabalho e as faixas salariais dos trabalhadores participantes do programa. O gráfico 3, elaborado por Dieese (2020c), indica que a maioria dos acordos firmados foi para suspensão temporária dos contratos de trabalho, totalizando 52%. Entre os acordos com redução de jornada, as três possibilidades variaram entre 14% e 18% do total, além de haver 2% dos acordos com trabalhadores de contrato intermitente (gráfico 3A). Quanto às faixas salariais desses trabalhadores, a maior parte se situa entre 1 e 2 SMs, com 53% do total (gráfico 3B),

lembrando que essa parcela faz jus a uma taxa de reposição salarial de no mínimo 74%, de acordo com as regras do programa, conforme calculado por Costa e Reis (2020), chegando a 100% para aqueles que recebem 1 SM.

GRÁFICO 3

Distribuição dos acordos de redução de jornada e de suspensão de contrato
(Em %)

3A – Por percentual de redução

3B – Por faixa salarial do trabalhador

Fonte: Dieese (2020c).

Por fim, o gráfico 4 expressa o total de dispêndio governamental com o programa até dezembro de 2020, totalizando R\$ 33,5 bilhões. A maior parte desses valores foi liberada entre os meses de maio e junho.

GRÁFICO 4

Gastos da União com benefícios do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (1 abr.-31 dez. 2020)

Fonte: Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3aYbVtG>>.

3 PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL

A retração na economia brasileira em virtude das medidas necessárias para conter a rapidez da propagação da pandemia, com seu consequente reflexo na destruição de postos de trabalho e geração de renda, explicitou a urgência em torno de novas ações de assistência financeira para os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica no país.

Como resposta, a Câmara dos Deputados aprovou o o Projeto de Lei (PL) nº 9.236/2017, no dia 26 de março de 2020, inserindo no seu art. 2º um auxílio de caráter emergencial aos trabalhadores informais afetados pela pandemia da Covid-19, indo ao encontro do que diversos países já vinham adotando para mitigar seus impactos econômicos e sociais (Souza *et al.*, 2020). Em rápida tramitação, o PL foi aprovado no Senado no dia 30 de março, e tornou-se a Lei nº 13.892 com a sanção presidencial em 2 de abril de 2020.

O Auxílio Emergencial (AE)¹⁷ surgiu então como uma ação complementar ao BEm, com a concessão de benefício financeiro no valor de R\$ 600,00,¹⁸ originalmente por três meses, mas que depois foi estendido para cinco. Entre os critérios de elegibilidade para o auxílio, estavam: i) ser maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; ii) não ter emprego formal ativo; iii) não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência, exceto o PBF; iv) possuir renda familiar mensal

17. Pela MP nº 936/2020, o benefício emergencial pode ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, a qual terá natureza indenizatória (sem a incidência de imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros tributos).

18. A proposta inicial do governo, a partir de negociação entre o Congresso Nacional e o Ministério da Economia, era de R\$ 200,00. Na aprovação do PL, o valor foi elevado para R\$ 500,00. No ato de sanção presidencial, o valor foi finalmente definido como R\$ 600,00 para cada parcela do benefício.

per capita até 1,5 SM ou a renda familiar mensal total até 3 SMs; v) não ter recebido no ano de 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e vi) exercer atividade na condição de: microempreendedor individual (MEI); contribuinte individual do RGPS; trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

O recebimento do AE foi limitado a dois membros da mesma família.¹⁹ A mulher provedora de família monoparental teria direito a receber duas cotas, totalizando R\$ 1.200,00.

Como os efeitos crise mantiveram-se ao longo dos meses, o benefício foi estendido até 31 de dezembro,²⁰ dando direito a mais quatro parcelas, mas com valor reduzido a R\$ 300,00 cada uma. No caso das mulheres provedoras de família monoparental, as duas cotas do auxílio foram mantidas, totalizando R\$ 600,00 pelos novos valores.

Para a operacionalização de um programa dessa natureza no Brasil, dado o enorme contingente populacional e territorial, a diversidade sociocultural e as desigualdades existentes, foram enfrentados alguns contratatemplos. O principal deles refere-se aos problemas de inclusão de pessoas com dificuldades de cadastramento no sistema *on-line* criado para o rol de beneficiários, o que levou a constantes aglomerações em agências da Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pelo pagamento dos benefícios, além de grandes demandas de trabalho para equipes socioassistências nos municípios para o atendimento dos públicos mais necessitados (Natalino e Pinheiro, 2020). Ainda assim, as dificuldades foram sendo progressivamente sanadas e o programa se estendeu a todo o território nacional, alcançando vultuosas magnitudes tanto em termos do número de beneficiários quanto dos valores gastos.

O gráfico 5 usa dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19 para estimar a proporção da população que recebeu algum benefício emergencial devido à pandemia em 2020. É possível identificar a evolução desse indicador, uma vez que, no mês de maio, o benefício atendia domicílios que somavam 44,7% da população, e, em agosto, esse percentual subiu para 50,6%, ou seja, mais da metade da população brasileira. Em termos regionais, existem diferenças importantes: Norte e Nordeste tiveram mais de 60% de sua população beneficiada, enquanto na região Sul a parcela foi de 35,8%. Em novembro, a parcela da população que recebia o benefício diminuiu em todas as regiões, mas continuou acima do nível inicial de maio.

19. Caso fosse mais vantajoso, ele substituiria, temporariamente, o benefício do PBF.

20. Por meio da MP nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

GRÁFICO 5

População em domicílios que receberam algum auxílio emergencial (maio-nov. 2020)

(Em %)

Fonte: PNAD Covid-19 (IBGE, 2020).

Por sua vez, o gráfico 6, também com dados da PNAD Covid-19, apresenta a decomposição da média dos rendimentos domiciliares do quintil de domicílios mais pobres entre os diferentes tipos de rendimento captados pela pesquisa. Fica evidente a importância das transferências de auxílios em resposta à pandemia, por corresponderem em todos os meses a mais de 30% do rendimento médio desses domicílios. Ademais, o banco de dados permite identificar ainda que 5,2% dos domicílios brasileiros (cerca de 3,5 milhões) sobreviveram no mês de maio, primeiro mês de vigência do AE, somente com os rendimentos recebidos por esse benefício, passando no mês seguinte para 6,5%, ou 4,5 milhões de domicílios (Carvalho, 2020; Ipea, 2020a).

Para complementar, a tabela 2 traz a média das rendas domiciliares proveniente do trabalho, habitual e efetiva, e da renda domiciliar de todas as fontes, com e sem o AE, além do valor médio do auxílio que os domicílios recebem. Para o país, esse valor foi estimado em mais de R\$ 800,00 em maio e agosto, acima da parcela de R\$ 600,00, causado provavelmente pela grande quantidade de domicílios com mães que atendem ao direito de receber o benefício duplo. O mesmo acontece em novembro, onde a média do valor recebido é R\$ 560,00, acima da parcela de R\$ 300,00, que passou a valer a partir de outubro. As linhas da tabela dividem os domicílios de acordo com a distribuição de renda, sendo o primeiro quintil os domicílios 20% mais pobres. Vale destacar que, em agosto, o AE aumentou em mais de 70% a renda domiciliar média dos domicílios mais pobres, e em quase 40% a renda do quintil seguinte, o que reforça o impacto do programa na garantia de renda à parcela populacional mais vulnerável durante a pandemia.

GRÁFICO 6

Decomposição da renda domiciliar dos domicílios 20% mais pobres (maio-nov. 2020)
(Em %)

Fonte: PNAD Covid-19 (IBGE, 2020).

TABELA 2

Comparação das médias da renda domiciliar de todos os trabalhos, habitual e efetiva, e da média do valor recebido pelo AE (maio, ago. e nov. 2020)
(Em R\$)¹

Maio de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média AE	Renda domiciliar efetiva média sem AE	Renda domiciliar efetiva média com AE
Brasil	2.835,88	2.313,12	874,85	3.431,92	3.844,06
1º quintil	1.041,35	423,81	906,39	631,79	1.127,00
2º quintil	1.452,13	1.015,98	919,27	1.512,23	2.033,00
3º quintil	1.668,32	1.312,79	856,17	2.174,79	2.516,94
4º quintil	2.902,55	2.453,11	806,66	3.444,76	3.701,59
5º quintil	7.183,54	6.424,31	758,80	8.825,03	8.913,02
Agosto de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média AE	Renda domiciliar efetiva média sem AE	Renda domiciliar efetiva média com AE
Brasil	2.773,10	2.486,29	926,81	3.664,92	4.159,70
1º quintil	798,74	553,68	969,11	808,09	1.394,19
2º quintil	1.362,20	1.136,54	923,83	1.612,33	2.250,43
3º quintil	1.622,40	1.416,01	902,11	2.321,55	2.690,66
4º quintil	2.958,50	2.655,59	889,49	3.640,32	3.975,95
5º quintil	7.147,46	6.692,68	932,01	9.203,66	9.327,22

(Continua)

(Continuação)

Novembro de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média AE	Renda domiciliar efetiva média sem AE	Renda domiciliar efetiva média com AE
Brasil	2.722,56	2.573,16	559,87	3.739,83	4.013,75
1º quintil	641,40	511,30	502,68	724,86	1.081,59
2º quintil	1.437,02	1.305,08	547,59	1.822,57	2.132,99
3º quintil	1.655,34	1.533,87	585,12	2.417,08	2.630,29
4º quintil	2.968,78	2.803,88	609,42	3.759,98	3.955,50
5º quintil	6.918,01	6.719,41	772,13	9.176,58	9.258,63

Fonte: PNAD Covid-19 (IBGE, 2020).

Nota: Em R\$ correntes de novembro de 2020.

Valendo-se de dados oficiais do Ministério da Economia, é possível identificar a quantidade de beneficiários do AE em todo o território nacional até dezembro de 2020, bem como o total gasto com o programa durante seu período de vigência. Os dados indicam que foram concedidos mais de 68 milhões de beneficiários, na ordem de 32,1% da população brasileira, demonstrando a magnitude considerável para o alcance do programa. Em termos da relação entre o total de beneficiários e o conjunto da população em idade ativa (PIA),²¹ pode-se dizer que os beneficiários respondem por 38,6% dessa parcela da população, de modo que uma em cada três pessoas em idade laboral ativa foi atendida pelo AE ao longo de 2020. Esse resultado reforça a questão já apontada da desestruturação do mercado de trabalho no Brasil, fato que deixou grande quantidade de pessoas sem renda durante o período de pandemia, necessitando de auxílio financeiro assistencial para sua sobrevivência. A tabela 3 sintetiza esses dados e permite ainda observar a importância relativa do AE para cada região do Brasil. Novamente, os estados das regiões Norte e Nordeste tiveram percentuais maiores de sua população incluídas nas transferências do AE, situando em média próximo a 50% da população total estimada e a 40% da PIA.

TABELA 3

Relação entre o número de pessoas beneficiárias do AE e o total da população total e da PIA estimada (2020)

Região	Beneficiários	PIA	População estimada	Beneficiários/PIA (%)	Beneficiários /população (%)
Norte	6.922,222	18.425,105	14.486,039	37,6	47,8
Nordeste	21.935,641	57.337,173	46.766,994	38,3	46,9
Sudeste	26.388,763	89.214,762	75.919,491	29,6	34,8
Sul	7.860,988	30.223,340	25.673,943	26,0	30,6
Centro-Oeste	5.117,259	16.451,989	13.515,674	31,1	37,9
Brasil	68.224,873	211.652,369	176.362,141	32,2	38,7

Fontes: Portal da Transparência e PNAD Contínua (IBGE, 2020).

21. Parcela da população com 14 anos ou mais de idade.

Por fim, o gráfico 7 mostra os gastos executados com o AE até dezembro de 2020. O total superava a cifra de R\$ 290 bilhões, o que corresponde a 3,9% do produto interno bruto (PIB) de 2020. Para se ter uma ideia da magnitude desse valor, ele corresponde a quase dez vezes o valor total gasto pelo governo federal com o PBF – maior programa de transferência de renda do Brasil – que, em 2019, ficou por volta de R\$ 30 bilhões.

GRÁFICO 7

Gastos da União com benefícios do AE (1 abr.-31 dez. 2020)

(Em R\$ bilhões)

Fonte: Monitoramento dos gastos da União com combate à Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3aYbVtG>>.

Portanto, conforme foi possível observar, o AE mobilizou um montante orçamentário significativo do governo federal ao longo de 2020. Esse valor certamente não apenas permitiu o atendimento de parte das necessidades do público beneficiário como também representou uma injeção bastante significativa de liquidez nos municípios, uma vez que esses recursos tendem a ser colocados rapidamente em circulação, compensando parte da queda da demanda ocorrida em virtude da retração das atividades econômicas no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise pandêmica que afetou fortemente a sociedade brasileira em 2020 teve impactos econômicos bastante indesejados, resultando na queda acentuada das ocupações e do fluxo efetivo de renda do trabalho. Nesse sentido, foi eminente a necessidade de uma inserção mais ativa do Estado brasileiro para enfrentar as incertezas que pairavam sobre a população em todo o território nacional.

As linhas de intervenção estatal aqui destacadas dialogam diretamente com a trajetória de ocupação laboral e rendimentos das famílias ao longo de 2020. A primeira ação debatida refere-se ao esforço em garantir a manutenção de postos de trabalho formais na economia, que foi, por fim, tratada na MP nº 936/2020, transformada depois em Lei nº 14.020/2020. De acordo

com essa normativa, foi facultado a algumas empresas reduzirem ou mesmo suspenderem as jornadas de trabalho mediante compensação governamental de percentuais pré-definidos do seguro-desemprego. Ao final, essa ação foi bastante acionada pelo setor privado, alcançando em torno de 20 milhões de acordos e exigindo um gasto público de R\$ 33,4 bilhões, considerando os números até o mês de dezembro.

A outra linha de ação debatida diz respeito à adoção de um benefício emergencial em todo o país para cobrir uma ampla parcela da população adulta brasileira sem vínculo formal de emprego e sem estar na condição de beneficiário ativo da previdência. Esse programa chamou bastante atenção pela magnitude de seus números, ao envolver mais de 68 milhões de beneficiários (32,1% da PIA nacional e 38,7% da população) e superar a cifra de R\$ 230 bilhões de dispêndio (mais de 3,2% do PIB), em 2020.

Por sua vez, tais números sublinham novamente a situação de vulnerabilidade que pairava sobre grande parte da população brasileira quanto à sua condição ocupacional antes mesmo de iniciarem os efeitos socioeconômicos perversos da pandemia.

Foi possível observar ainda que o país valeu-se de um considerável rol de capacidades estatais já existentes para serem mobilizados e, com isso, viabilizarem a operacionalização desse repertório de ações complementares nesse momento de crise profunda.²² Entre eles, pode-se citar os programas relacionados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), especialmente do Programa Seguro-Desemprego, que serviu de parâmetro fundamental para a adoção de um programa de redução e suspensão de jornadas de trabalho em plena crise econômica, tendo a garantia de reposição de parcela significativa da renda dos trabalhadores submetidos. No caso do AE, o destaque ficou por conta dos cadastros nacionais preexistentes, que permitiram traçar um planejamento orçamentário e operacional inicial de cobertura, como o CadÚnico e o MEI, bem como do sistema de bancos públicos de ampla capilaridade nacional, que possibilitou a execução desse grandioso programa, via CEF, apesar dos muitos problemas identificados ao longo do processo.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, S. S. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial**. Brasília: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 48).

CORSEUIL, C. H. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões: análise do período 2015-2016 e da pandemia da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 92).

COSTA, J.; REIS, M. **Uma análise da MP nº 936 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 71).

22. Além do próprio Sistema Único de Saúde (SUS), que garantiu o atendimento e a cobertura da população, em especial da parcela mais desfavorecida e impossibilitada de contar com serviços privados de saúde.

CRAVO, T. *et al.* Can Work sharing sustain employment during economic downturn? Evidence from Brazil. In: CONGRESSO ANUAL DA ANPEC, 48., 2020. **Anais...** [s.l.]: Anpec, 7-11 dez. 2020.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Medida Provisória nº 927**: crise do coronavírus cai na conta do trabalhador. São Paulo: Dieese, 2020a. (Nota Técnica, n. 226).

_____. **O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda diante dos impactos da Covid-19**. São Paulo: Dieese, 2020b. (Nota Técnica, n. 232).

_____. **Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda na Lei nº 14.020/2020**. São Paulo: Dieese, 2020c. (Nota Técnica, n. 243).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD Covid-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2020. v. 27.

KOGA, N. M. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31).

NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

NOGUEIRA, M. P.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).

PAIVA, L. H. *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59).

PDET – SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Panel de informações do BEm. **PDET**, 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

PIRES, R. R. Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 33).

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. **Trabalho, população negra e pandemia**: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 46).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. **Perfil dos beneficiários do abono salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 76).

SOUZA, P. H. F. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL nº 9.236/2017**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 60).

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da Covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

APÊNDICE A

TABELA A.1

Quantidade e tipos de acordos por Unidade da Federação (1 abr.-31 dez. 2020)

UF	Intermitente	Redução 25%	Redução 50%	Redução 70%	Suspensão	Total
Acre	213	3.433	7.554	10.274	17.259	38.733
Alagoas	1.218	13.793	33.207	62.673	88.505	199.396
Amapá	223	1.909	5.723	7.237	17.901	32.993
Amazonas	2.363	28.829	36.453	24.909	81.825	174.379
Bahia	7.647	127.806	199.597	279.692	468.492	1.083.234
Ceará	5.531	68.601	160.174	275.134	423.996	933.436
Distrito Federal	7.565	40.917	43.125	67.254	153.891	312.752
Espírito Santo	5.439	53.778	59.810	72.459	159.027	350.513
Goiás	3.942	45.342	78.359	111.823	281.011	520.477
Maranhão	3.552	23.492	44.459	44.118	92.912	208.533
Mato Grosso	2.282	15.940	29.636	22.454	70.518	140.830
Mato Grosso do Sul	1.523	14.998	23.471	21.490	52.011	113.493
Minas Gerais	19.029	225.931	338.282	434.917	860.028	1.878.187
Não informado	978	17.536	47.343	36.135	53.308	155.300
Pará	3.111	29.895	60.642	39.958	122.366	255.972
Paraíba	2.300	22.074	44.913	81.470	139.991	290.748
Paraná	12.468	169.295	209.660	196.391	470.631	1.058.445
Pernambuco	7.606	64.386	150.305	222.605	363.436	808.338
Piauí	1.212	15.422	35.855	75.493	134.678	262.660
Rio de Janeiro	18.993	287.494	387.304	537.050	892.945	2.123.786
Rio Grande do Norte	3.044	21.645	48.340	79.125	136.909	289.063
Rio Grande do Sul	7.688	215.372	276.128	247.241	505.365	1.251.794
Rondônia	647	6.164	17.924	14.175	35.373	74.283
Roraima	166	1.798	2.724	3.656	8.749	17.093
Santa Catarina	7.994	179.001	181.532	154.446	350.968	873.941
São Paulo	54.702	1.250.723	1.239.556	1.227.706	2.675.441	6.448.128
Sergipe	919	12.930	33.904	43.674	87.584	179.011
Tocantins	214	5.540	10.505	7.859	20.674	44.792
Total	182.569	2.964.044	3.806.485	4.401.418	8.765.794	20.120.310

Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

Obs.: UF – Unidade da Federação.

REFERÊNCIA

PDET – SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Panel de informações do BEm. **PDET**, 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

1 INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, a informalidade se manteve como um padrão expressivo em vários países e continentes. Ao contrário das teses advogadas pelas teorias da modernização quanto a uma progressiva *formalização do informal*, não se observou um definhamento da informalidade. Novos fatores de impulsão engendrados pelo regime de acumulação flexível a vêm realimentando, enquanto a desregulamentação das relações de trabalho e quadros recessivos favorecem seu recrudescimento em escala global. Enquanto a informalidade não parece fadada a desaparecer, a economia formal se defronta com obstáculos estruturais persistentes, os quais, por vezes, a mantêm como um setor localizado em meio ao predomínio do informal. Em amplas áreas do globo, se vem produzindo uma *instituição* (Polanyi, 1957) híbrida da economia, em que a vigência de regulamentos e marcos legais é parcial e restrita.

Compreender a informalidade, todavia, requer uma visão crítica das abordagens correntes e o delineamento de um enfoque teórico apropriado. Como se pretende discorrer na primeira seção deste artigo, importa suplantando posições unilaterais, como a tese da dependência e funcionalidade do informal em relação à economia capitalista, ou a tese oposta que toma a informalidade como um reflexo da excessiva e irracional ingerência do Estado, o que tolheria as iniciativas e obrigaria os microempreendedores a valerem-se da margem da lei para se conduzirem livremente no mercado. Ademais, deve-se questionar as abordagens do informal apenas por meio de sua contraposição ao formal, cujo pano de fundo é a economia moderna, em geral identificada com o mercado. Por esse prisma, o informal tende a ser visto como uma forma arcaica e defectiva de economia, um reflexo do estado de carências e debilidades de seus agentes econômicos ou, ainda, seguindo um viés crítico, pelas relações estruturais de subordinação e exploração impostas pela ordem capitalista.

Uma providência adicional e fundamental que se impõe, diante de tais considerações, é a clarificação de termos e conceitos amiúde empregados indistintamente, como informalidade, setor informal e economia formal. Deslindar o que há de singular nesses termos, ou de comum entre eles, nos conduz a tratamentos diferenciados. Renunciando ao manejo usual de tais noções, impreciso e excessivamente englobante, este artigo propõe uma distinção entre emprego informal, economia informal e economia popular. Esse assunto ensejará algumas ponderações na segunda seção, situando-se o trabalho como uma categoria transversal a essas realidades. Será igualmente sustentado que a economia popular deve ser entendida a partir

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/economiasolidaria1>

2. Trabalho financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de bolsas e auxílios à pesquisa.

3. Professor na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). E-mail: <gaiger@unisinos.br>.

dos princípios organizativos que lhes são próprios, não obstante esteja desprovida de normas jurídicas formalmente acolhidas e sancionadas pelos marcos legais em vigor.

Essa natureza específica não é percebida à medida que a primazia do mercado nos afasta de uma concepção plural da economia, requisito para que se possa avaliar o desempenho efetivo das unidades informais em prol da subsistência e de processos locais de desenvolvimento, entre outros aspectos. Nessa perspectiva, a economia popular deve ser apreendida como uma forma de economia socialmente *encaixada*, no sentido de Polanyi (1957; 2000), o que a torna irredutível a funcionalidades estritamente econômicas. A lógica que preside a economia popular corresponde à reprodução social das unidades domésticas, buscada por meio de ativos relacionais oriundos da esfera familiar e de seus entornos. Configura-se uma lógica socioeconômica designada por Razeto (1983; 1990) de *comensalidade*.

O entendimento de que a economia popular introduz um *modus operandi* no terreno econômico de acordo com formas específicas de agenciamento de vínculos sociais permitirá, na terceira seção, estender um gradiente conceitual que a intersecciona com formas afins, dotadas de outras peculiaridades. Poder-se-á distinguir a economia informal da economia popular, caracterizando-se a primeira por seu relativo isolamento na esfera doméstica, enquanto a segunda se destaca por seu enraizamento comunitário. Por sua importância e suas características próprias, as iniciativas de índole igualitarista e participativa, associadas à economia solidária, serão abordadas nas considerações finais. Isto permitirá discernir como a informalidade contém amiúde vínculos de solidariedade assentes na trajetória social e econômica de seus agentes.

Entende-se que esse delineamento teórico-conceitual faculta uma apreensão apropriada das economias dos setores populares, sobretudo pelo respeito à diversidade de suas expressões e por situá-las nos contextos mais amplos das sociedades contemporâneas, sem desconsiderar suas lógicas específicas de organização e atuação. Dito delineamento, neste artigo, tem por base revisões bibliográficas em âmbito internacional, ao lado de pesquisas empíricas que realizamos nas duas últimas décadas.

2 PARCIALIDADE DOS ENFOQUES E CONCEITOS ENGLOBANTES

Em linhas gerais, pode-se dizer que a informalidade tem sido interpretada como um resíduo marginal do capitalismo, ou como um elemento funcional, vinculado ao exército industrial de reserva. Com esse prisma, estudos enfatizam o caráter reflexo da informalidade *vis-à-vis* da economia moderna, destacando o estado de carência e impotência de setores marginais diante da modernização econômica. Supostamente desprovidos de capacidade de atuação própria, ditos setores veem-se também relegados por teorias críticas do capitalismo periférico, a exemplo de sua vertente marxista (Pamplona e Romeiro, 2002; Lopes, 2008). Por seu turno, no âmbito das teorias modernizantes e das políticas públicas correlatas, os setores informais têm sido alvo de assistência e de qualificação, com vistas à sua inserção formal no mercado através do assalariamento ou do autoemprego. Nesse caso, a fim de assumirem uma propalada condição de microempreendedores, de acordo com programas de intervenção que exaltam o desprendimento e a inclinação à entreaajuda, típica dos pequenos negócios. Ainda noutra

vertente crítica do desenvolvimento, mas desta vez positiva e proativa em relação às formas populares de economia, os laços comunitários e a solidariedade são valorizados como trunfos da informalidade. Defende-se uma valorização dessas características com vistas ao resgate de sistemas de vida autóctones ou a inovações dirigidas a novas formas de economia popular, capazes de fortalecer os agentes econômicos e repercutir positivamente em seus entornos sociais (Razeto, 1983; Coraggio, 1999).

A depender das circunstâncias e das realidades sub judice, quaisquer dos três enfoques podem mostrar-se apropriados, contanto que se evite seu habitual exclusivismo. A isso cabe acrescentar outros problemas, teóricos e conceituais. Retrospectivamente, até os anos 1980 boa parte da literatura supunha que as saídas do subdesenvolvimento e do baixo padrão de vida deviam ser buscadas no crescimento e na modernização econômica. Contudo, havia sérios problemas nessas previsões:

o problema desses estudos pioneiros a respeito das atividades informais é que eles seguiam o modelo tradicional do pleno emprego e Estado forte, oriundos do receituário fordista. Por isso, mostravam-se inadequados para pensar, por exemplo, no surgimento e no fortalecimento das atividades informais nos países subdesenvolvidos, nos quais o regime fordista nunca havia se completado (Santos e Melo, 2011, p. 31).

Lautier (2005) ressalta que a perspectiva de formalização dos negócios informais não surtiu efeitos convincentes, bastando observar a América Latina e o Brasil (Cardoso, 2016). Os programas concebidos com essa intenção, além de caros, seletivos e restritos em seu raio de ação, atribuíam aos trabalhadores por conta própria e aos pequenos negócios uma predisposição empreendedora e uma lógica racional dirigida à acumulação que, não lhes sendo endógena nem consistente com suas experiências, não foi assimilada, nem praticada. Mesmo assim, dito enfoque manteve-se insistindo em promover as iniciativas econômicas populares com base em acepções e indicadores de desempenho oriundos da economia formal e de discursos modernizantes, para os quais o informal conotaria fenômenos de natureza caótica e sem bases históricas (Peemans, 2013).

Além disso, factualmente é notório que o crescimento da economia produz ele mesmo, setorialmente, recrudescimentos da informalidade. Estudos em âmbito internacional reportados por Hillenkamp, Lapeyre e Lemaître (2013) apontam evoluções concomitantes do crescimento econômico e da informalização. Ocorrem também quedas no volume de venda, na oferta de postos de trabalho e no nível de subsistência, em resultado da formalização de negócios e do trabalho. Do ponto de vista dos movimentos do capital, esses efeitos são engendrados por meio da terceirização de atividades e da subcontratação informal de empresas e serviços, para além do mecanismo estrutural de preservação de uma reserva de trabalhadores excedentes, imanente à lei da oferta e demanda do mercado de trabalho. A flexibilização e a desregulamentação da economia têm aproximado a condição de trabalho formal da informalidade.

O mesmo pode-se dizer da disseminação do trabalho a domicílio – incluindo a glamourização dos *home offices* (Ouriveis, 2013) – e da sobreposição entre o mundo do trabalho e a esfera doméstica. Nesses casos, em particular, uma aguda ambiguidade se instala entre condições objetivas

de sobre-exploração do trabalho, dada a frágil capacidade de resistência dos trabalhadores, e condições subjetivas de menor dependência direta ou de livre curso a aspirações pessoais por parte dos trabalhadores, entre elas o sucesso individual. Produz-se uma “zona cinzenta” de novos acionamentos de recursos subjetivos e objetivos com vistas à inserção no trabalho, cujo desfecho é um “modelo dual e paradoxal: autonomia na subordinação e submissão na independência” (Rosenfield, 2015, p. 116). No que respeita às políticas de incentivo ao empreendedorismo individual e àquele de pequeno porte, tal como observado na realidade brasileira desde os anos 2000, a mesma autora assevera que servem a propósitos “confluentes e paradoxais”:

De um lado, há um movimento virtuoso de estímulo a formas autônomas de geração de trabalho e renda, além do fortalecimento de uma rede de inserção pelo trabalho com o apoio do Estado brasileiro. De outro, o empreendedorismo, e mais ainda o autoempreendedorismo, vêm contribuir para a substituição do trabalho assalariado, estimular a gestão de si mesmo no que se refere à inserção pelo trabalho, enfraquecer a ação coletiva e, no que concerne às estratégias de integração ao mercado de trabalho, possibilitar a busca por inserções nas franjas do processo formal, resultando assim na criação de um autoempreendedorismo informal e/ou fora das normas legais (Rosenfield, 2015, p. 118).

O predomínio de abordagens do informal que se apoiam na sua contraposição à economia formal causa problemas, à medida que implica ter como ponto de partida e pano de fundo a economia moderna. Segue-se a isso uma primazia outorgada ao mercado e, em pano de fundo, à esfera econômica. Diante da centralidade do econômico e da *performance* exigida pelo mercado, o informal passa a figurar como um subproduto da economia, numa posição sintomática apenas das suas carências e debilidades. Nessa visão “miserabilista” (Lautier, 2005), os agentes informais ficam na condição de elementos estranhos ou no papel de joguetes lançados na correnteza da economia moderna, desprovidos de capacidade própria de ação.

Ademais, a primazia outorgada à economia de mercado e ao mercado de trabalho conduz à aceitação de um axioma segundo o qual o assalariamento representa a opção preferencial da totalidade dos trabalhadores, uma espécie de destino coletivo do qual não poderiam nem desejariam escapar, como indica criticamente Cardoso (2016, p. 327). Daí que a informalidade seja explicada pela falta de oportunidades no mercado, e não por características intrínsecas suas que poderiam coincidir com as preferências dos trabalhadores informais. Pamplona e Romeiro (2002, p. 18) contrapõem, lembrando que no informal há trabalhadores por escolha e trabalhadores por falta de melhor opção.

Por sinal, o trabalho referencial de Keith Hart sobre o informal, realizado com um prisma multidisciplinar e focalizando as pessoas em sua busca de oportunidades, propusera-se a interpelar o hábito irrefletido de transpor categorias de análise ocidentais – “termos que tornam as análises simplórias ao pressuporem aquilo que precisa ser demonstrado” (Hart, 1973, p. 68) – a outras realidades. O caminho sugerido por Hart leva a destacar os traços singulares da economia familiar e tradicional situada nos bastidores do informal; por exemplo, o fato de estar apoiada em relações de confiança e de cooperação, ou de não se destinar ao lucro, mas prioritariamente ao sustento familiar. Nessa ótica, o cerne da informalidade residiria na sua lógica interna, a começar pela conjunção entre capital e trabalho, uma vez que os produtores diretos coincidem

com os possuidores dos instrumentos de trabalho, via de regra também responsáveis pela gestão do empreendimento. Para Hart, assim, os negócios por conta própria – não necessariamente ilegítimos apesar de informais – constituem um componente estrutural da economia, não um signo de arcaísmo. Para darem curso à sua lógica peculiar, contudo, requerem ambientes institucionais apropriados.⁴

Na contracorrente dessas singularizações, vigora um estado de indiferenciação das diversas realidades ocultas atrás do rótulo *informal*. Esse enfoque deixa o informal amarrado às configurações do formal, como se reflete hoje na *nova informalidade*, provocada pela desproteção gradativa do trabalho no âmbito da acumulação flexível e das políticas de desregulamentação. Tais processos são indiscutíveis, mas não dispensam uma análise interna, de *baixo* e de *dentro* do informal, acerca das diversas reações e estratégias de seus agentes. Ademais, a contraposição entre o formal e o informal depara-se com fronteiras imprecisas e permeáveis: certos negócios à margem da legalidade são tolerados; manipulações oportunistas da lei, para dissimular atos ilegais ou explorar vazios legais, são corriqueiras em empresas formalizadas. Sem dúvida, a economia informal se vale de “transgressões astutas” (Hillenkamp, Lapeyre e Lemaître, 2013, p. 11) para afrontar as estratégias que tentam aprisioná-la. As linhas divisórias, porém, não são estanques, nem estáticas, mas a verdade é que o informal termina sofrendo a culpa e as consequências do fato trivial de que atividades delituosas, de grande ou pequena envergadura, logicamente fogem e se escondem da lei. Por força das circunstâncias, a delinquência econômica é informal, mas isso não torna a recíproca verdadeira.⁵

De cada lado da diáde formal/informal existem várias realidades. Atividades econômicas se formalizam conforme as alternativas disponíveis, e por razões diversas. Da mesma forma, convém não esquecer atrás da não formalização encontram-se também inúmeras circunstâncias. Permanece atual o mister de adentrar o mundo da informalidade. Trilhar esse caminho pressupõe renovar os conceitos usuais: sua moldura totalizante deveria ser substituída por designações menos abrangentes e mais discriminantes.

3 EMPREGO INFORMAL, ECONOMIA INFORMAL E TRABALHO

A via proposta neste artigo consiste em descartar os conceitos únicos e empregar designações distintas, relacionadas a frações ou a processos específicos que fazem parte do universo de fatos adjetivados de informais. Apenas substituir um conceito genérico por outro, sem depurá-los, não tem surtido os efeitos de clarificação necessários. A evolução semântica sobre o informal, protagonizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), nos dá uma boa ilustração.

4. Hart interessou-se principalmente pelos negócios por conta própria (*self-employment*). Ao quebrar o paradigma até então redutor do informal, inspirou a visão proposta a seguir pela OIT (ILO, 1972), que tipifica o setor informal como uma maneira singular de fazer as coisas, ou um modo de organização da produção que se mostra economicamente eficiente exatamente por empregar tecnologias simples e fazer uso de pouco capital.

5. No lugar de estar associado ao informal, o gradiente de ilegalidade (transgressiva, imoral, criminosa etc.) das atividades econômicas deveria ser posicionado transversalmente em relação ao eixo formal/informal: ela pode ocorrer no coração da economia moderna, inclusive em função de vantagens auferidas da lei; pode ir ao ponto de constituir empresas clandestinas (informais) ou de fachada (formais) para a prática sistemática de crimes. Em suma, a economia do crime e os crimes econômicos são fenômenos geralmente atípicos, a serem estudados em suas relações tanto com a economia informal quanto com a economia formal.

No escopo do seu Programa Mundial de Emprego, lançado em 1969, a OIT introduziu o conceito de *setor informal*. Tendo ao fundo países com baixos índices de formalização e progressiva concentração demográfica em zonas urbanas, nas quais se expandiam informalmente incontáveis ocupações e negócios, o conceito da OIT abrangia todas as atividades produtivas não constituídas como formas capitalistas de produção. Seu foco principal eram as unidades econômicas informais, com sua índole própria, seus traços típicos e seu modo peculiar de funcionamento, enaltecendo características já discutidas por Hart, como a base familiar dos empreendimentos e o predomínio do trabalho não assalariado. Ao mesmo tempo, a OIT não excluiu do conceito as relações informais de emprego, induzidas em boa medida pelo polo moderno e formal da economia. Assim, o conceito incorporava realidades de gênese e sentido distintos, embora situadas em um mesmo sistema econômico e de algum modo sobrepostas uma a outra, à medida que as relações de trabalho nos empreendimentos informais, pelos motivos já indicados, eram também informais.

Esse dualismo perseverou na adoção do conceito de *economia informal* pela OIT, em 2002. Desde sua 15ª Conferência, em 1993, a OIT vinha concentrando suas atenções no desenvolvimento de estatísticas sobre a informalidade. A existência de unidades econômicas informais não foi esquecida, mas o foco transferiu-se gradativamente para as relações informais de emprego que, embora típicas daquelas unidades, passaram a alastrar-se no mercado de trabalho e deram lugar à nova informalidade, já aludida, intimamente vinculada às estratégias capitalistas globais (Peres, 2015). O novo conceito referia-se a todas as atividades socialmente aceitas, capitalistas ou não, não reguladas por dispositivos legais. Assim, informais eram “os trabalhadores que não estão protegidos ou reconhecidos pela lei, que sofrem de um elevado nível de vulnerabilidade e que carecem de seguridade no trabalho, na qualificação, em termos de renda e de representação” (Santos e Melo, 2011, p. 33). Novamente, situações de emprego e de autoemprego, bem como relações de trabalho diversas foram julgadas semelhantes, a despeito da lógica peculiar das empresas ou empreendimentos em que se desenvolviam. Conceitualmente, a economia informal permaneceu ampla e inespecífica.

Ocorre que a lógica das unidades produtivas está em um plano analítico diverso das relações de trabalho. As primeiras definem as totalidades em que ganham sentido as segundas. Do ângulo da observância de preceitos legais, umas e outras se assemelham ou se distinguem, se entrelaçam e se interseccionam, mas sem justaposições exclusivas. Por isso, o que se propõe a seguir consiste basicamente em separar essas duas ordens de fatos, bifurcando-as em dois conceitos – *emprego informal* e *economia informal* – e em deixar os termos *informal* e *informalidade* como referências genéricas e intercambiáveis. Por sua vez, o conceito de *trabalho informal* será utilizado com uma abrangência intermediária, relacionada a um prisma de análise aplicável a diversos objetos empíricos.

Por *emprego formal* entenderemos as relações contraídas entre pessoas, ou entre pessoas e empresas, com vistas ao uso da força de trabalho de terceiros por aquele que os emprega, com base em acordos tácitos desprovidos de estatuto jurídico ou em desconformidade com a lei. É necessário que haja um empregado e um empregador: o foco de atenção situa-se nas relações entre ambos e nas razões e consequências de dita informalidade – ou no *sentido* de

tais relações – que variam conforme as circunstâncias e a totalidade organizacional em questão. O emprego informal dissemina-se fora da economia formal, mas é nessa que hoje encontramos estratégias sofisticadas de precarização e sobre-exploração do trabalho. Tais estratégias se realizam através do assalariamento oculto em contratações temporárias ou sem registro, ou por artifícios como o falso autoemprego.⁶ A aura modernizante dada a essas novas relações de trabalho obscurece esses subterfúgios e os desvincula erroneamente da inobservância de aspectos trabalhistas e fiscais. São exemplos mais claros o trabalho a domicílio e o corriqueiro regime de mão de obra por empreitada. Em casos extremos, abrem-se as portas a situações de cativo e de formas degradantes de trabalho (Brito Filho, 2013).

Ninguém emprega a si mesmo, no sentido que estamos dando ao termo. Por isso, as situações denominadas de trabalho por conta própria, trabalho autônomo ou autoemprego, nas quais alguém produz bens ou oferece serviços na ausência de um empregador, conduzem a outro universo: aquele dos negócios individuais de pequena escala, que requerem um plano de análise apropriado. Embora seja usual, não faz sentido somar na mesma estatística, ao menos sem maiores considerações, a ocorrência de assalariamento informal e de autoemprego informal. Em ambos há *trabalho* informal, mas seu significado difere conforme existam ou não relações de emprego e de acordo com suas circunstâncias estruturais específicas. A produção familiar, seja em unidades agrícolas ou em negócios urbanos, demonstra que a ausência de enquadramento do trabalho na legislação não envolve necessariamente lógicas de extração adicional dos excedentes do trabalho, ou objetivos de aviltamento e desproteção social do trabalhador.

A *economia informal*, por sua vez, diz respeito às unidades produtivas informais. Sua análise ocupa-se em captar a lógica peculiar desses empreendimentos, a começar pelo fato habitual, mas nem por isso trivial, de determinadas pessoas criarem suas ocupações e fontes de renda sem empregarem-se para outros, num leque de atividades que se estende dos serviços gerais a domicílio a prestações diversas, como a dos artistas de rua (Buscariolli, Carneiro e Santos, 2016). No Brasil, por sinal, os levantamentos nacionais sobre a economia informal presumiram a existência de uma racionalidade singular típica dos pequenos empreendimentos. Por isso, como já mencionado, abarcaram também as empresas com registro e funcionamento legal, de porte e características similares (IBGE, 2005). Não obstante, para não reproduzir confusões, é preferível mantermos o requisito da informalidade jurídica ao nos referirmos à economia informal. Desta vez, trata-se de considerar esse critério ao caráter de organizações econômicas majoritariamente individuais e de pequeno porte, nas quais a não formalização reflete um estado de coisas, irreduzíveis à mera escassez.

A economia informal abrange uma vasta plêiade de negócios por conta própria, além de empreendimentos familiares e, ainda, organizações coletivas associadas à economia solidária. Suas unidades produtivas não funcionam sem regras: elas tão somente se autorregulam. O fato de preferirem a condição informal, ou de se resignarem com ela renunciando aos processos adaptativos impostos pelo caminho da formalização, deve ser entendido a partir das condições

6. Nesse caso, o contrato se faz com a empresa criada pelo trabalhador exclusivamente para esse fim, sem alterar as condições em que o *colaborador* presta serviços na empresa contratante, salvo em seu próprio desfavor.

próprias dessas organizações; vale dizer, da racionalidade *sui generis* da economia informal. *Mutatis mutandis*, a componente informal das relações de trabalho (e eventualmente de emprego), que é legalmente inevitável nos negócios informais, deve ser compreendida nas condições específicas dessas micro totalidades, nas quais se reveste de tipicidade, mas não de um peso decisivo ou de um sentido único. De mais a mais, lembra Cardoso (2016, p. 336), a informalidade constitui uma característica do entorno social mais amplo dessas organizações, estando presente em redes de sociabilidade, no acesso aos serviços urbanos e à assistência social. Por sua vez, o formal se apresenta como uma realidade distante, muitas vezes por meio de instituições sem relevância na vida cotidiana das periferias urbanas, quando não reprovadas e repelidas por conta de sua conduta impositiva e discricionária, a exemplo das forças policiais.

A economia informal integra uma malha de relações que, além do terreno econômico, sanciona aspirações e condiciona comportamentos. Por isso, se a obtenção de renda é urgente e vital, pode não ser primordial, especialmente para segmentos sociais acostumados a baixos rendimentos e sem razões convincentes para envidarem esforços a ponto de sacrificarem vínculos em nome de uma improvável mobilidade econômica. Ademais, importaria distinguir as levas de trabalhadores lançados inopinadamente na guerra pela sobrevivência e obrigados a virar-se por conta, das modalidades de economia ancoradas no tecido popular, que servem como esteios de sua resiliência contra as adversidades e da reconstrução constante das estruturas comunitárias de seus sistemas de vida (Hillenkamp, Lapeyre e Lemaître, 2013, p. 10). A economia informal demanda assim uma abordagem holística, sem a primazia habitualmente concedida à eficiência e à geração de renda nos mesmos termos da economia de mercado.⁷

Justifica-se, assim, que os conceitos de emprego e trabalho sejam colocados em planos diferentes. Ademais, que não se tome como emprego o ato do trabalhador valer-se da sua própria força de trabalho para ocupar-se e auferir renda, o que de resto caracteriza as profissões liberais e, noutro gradiente, inúmeras modalidades de produção familiar. É mais prudente tomar o autoemprego como uma categoria à parte, sem confundi-la com o emprego. Por fim, o *trabalho* é algo onipresente nessas situações, como atividade que não se realiza no vazio, mas no interior de relações sociais, verticais ou horizontais, livres ou compulsórias, formais ou informais. O trabalho pode ser visto como uma categoria analítica que une o emprego informal e a economia informal, tanto quanto o emprego e a economia formais. Em cada um desses quadrantes, o trabalho suscita um subconjunto de problemas derivados da questão em foco, seja no plano da alocação da mão de obra ou da gestão das unidades produtivas.

4 DA ECONOMIA INFORMAL À ECONOMIA SOLIDÁRIA

É preciso mudar de ótica. Deixar de lado as lentes da modernização e da formalização significa abordar a economia informal em seus próprios termos, em suas origens e antecedentes, retirando momentaneamente de foco os efeitos destrutivos exercidos historicamente pela economia capitalista. Significa admitir que, em razão de tais impactos, temos diante dos olhos formas

7. Nisto patinam os programas convencionais de apoio ao microempreendedorismo, sem lograr resultados de escala persistentes (Gaiger, 2011).

transfiguradas, deterioradas, do que teriam sido outrora as feições originais daquilo que hoje entende-se pela despectiva designação de informal. Ainda, significa ampliar os cânones teóricos e os horizontes temporais prevalecentes, cessando de verter sobre o informal os conceitos, categorias e preceitos forjados *na e para* a economia formal, ocidental e de mercado.

Adotando-se com esse fim a perspectiva temporal da longa duração (Braudel, 1965; Gaiger e Corrêa, 2010b), a primeira constatação é elementar: a economia informal precede as demais. Do ponto de vista do trabalho e das relações de emprego, até o advento do fordismo as prestações dos trabalhadores eram pactuadas sem contratos legalmente prescritos. Tais práticas não tinham por que serem consideradas ilegais ou ilegítimas (Santos e Melo, 2011, p. 29). Recuando mais no tempo, ao longo da história predominaram relações econômicas baseadas no costume e em regras tácitas das quais não se podia fugir, dado que a esfera econômica estava envolvida por instituições sociais, não sendo independente a ponto de seguir por sua conta diretivas individualistas ou antissociais. A economia de mercado alterou progressivamente esse quadro há menos de dois séculos, formalizando e ao mesmo tempo liberando as práticas econômicas do seu envoltório social.⁸

Diante desse quadro, a reação daqueles que viviam primordialmente de sua capacidade de trabalho não foi uníssona. Além das opções mais conhecidas de trilhar a via empreendedora de mobilidade social proposta pelo utilitarismo capitalista, ou de negociar as condições de venda de força de trabalho através da luta de classes, a alternativa de manter ou criar fontes próprias de trabalho, preservando-as mesmo ao preço da pobreza e do desprezo, foi acionada desde os primórdios do embate que se instaurou contra a submissão do trabalho pelo capital. Essa terceira via tem servido para conservar sistemas de vida não capitalistas, livres da síndrome da acumulação e da concorrência. Tais sistemas sustentam-se em uma sociabilidade fundada em vínculos locais, ou “espaços de vida” (Peemans, 2013, p. 281) nos quais operam pelo interconhecimento e pela reciprocidade social (Gaiger, 2016).

As economias populares dos dias de hoje, destituídas de suas estruturas socioculturais de amparo e deixadas ao sabor das correntes do mercado e da autossuficiência das suas leis, já não podem impedir sua ruína e assegurar sua sobrevivência, salvo em patamares de indignidade impensáveis. Muito antes do que suas alegadas carências intrínsecas, é a sua abdução por uma lógica econômica autotélica e inexorável o que as deixa como uma triste figura em cada vez mais inesperadas plagas do mundo. No entanto, há resistências e vias de escape, como se vê entre os catadores de materiais recicláveis: não obstante estejam atrelados desde cima pela nova e pujante indústria da reciclagem (Bosi, 2008), têm logrado organizar-se, constituem uma categoria social relativamente proativa e mobilizada, participante da economia solidária. Com isso, a duras penas estabelecem anteparos à sobre-exploração, sobretudo quando beneficiados com aportes consistentes de organizações e do poder público (Slivnik, Falvo e Sato, 2012; Voigt, 2016). Pela via associativa, vêm criando novas formas de economia popular que não transitam pela formalização sem sérias hesitações, por motivos pragmáticos (Souza, 2005) e sobretudo por conta de um contexto em que estão em jogo aspirações de bem-estar, liberdade e autonomia (Darós, 2016; Veronese, 2016).

8. Para Polanyi (1977; 2000), esse processo foi causa de uma profunda desorganização dos sistemas que antecederam a economia de mercado, de uma brutal desarticulação dos respectivos modos de vida e, a seguir, de submissão e exploração de populações inteiras.

Ser informal é uma marca de origem da economia dos setores populares, mas se tornou um problema por razões exógenas que a formalização por si não resolve. Por isso, a economia informal deveria ser apreendida não a partir da economia formal, mas da economia popular.

O termo *economia popular* recobre a mesma miríade de práticas informais a que se dedicam indivíduos cuja sobrevivência depende do seu trabalho. Mas se os termos *informal* e *popular* se referem a realidades indissociáveis, suas respectivas conotações canalizam as análises para aspectos específicos e dão suporte a interpretações diferentes. Além de evitar a carga negativa da adjetivação *informal* e a impropriedade de considerá-la como um traço definidor ou exclusivo, as análises da economia popular não ficam restritas às atividades urbanas e dão importância às modalidades de organização do trabalho e de gestão das unidades produtivas populares. Valorizam a base familiar e as relações de reciprocidade, que por vezes se desdobram no associativismo comunitário. A economia popular, ademais, é vista como um elemento indissociável da condição de classe dos setores populares. O fato de funcionar como uma alternativa, por obra desses setores, reveste-se de significado político, situando-a na confluência de estudos acerca dos movimentos sociais (Kraychete, 2000) e de suas potencialidades de emancipação social (Ferrarini, 2008).

As diferenças são principalmente de abordagem. Investigar atividades econômicas dos setores populares a partir da categoria *economia popular* não retira de cena os elementos críticos trazidos pela literatura sobre o informal, mas induz a tematizações relacionadas a seu papel de vetor de resistência e de desenvolvimento. Como preâmbulo, faz-se um questionamento das tentativas de explicar a economia popular a partir da racionalidade do capital e de buscar nessa esfera os fatores preponderantes para a avaliação das iniciativas proveniente do mundo do trabalho. O foco das análises, em convergência com argumentos já apresentados, concentra-se no legado de experiências dos agentes econômicos populares, no seu senso prático e nas suas expectativas. Sob esse prisma, alguns aspectos da economia popular deveriam ser destacados, em especial: i) os negócios por conta própria e os pequenos empreendimentos; ii) a economia popular; e, por fim, iii) o emprego sistemático de ativos relacionais pela economia popular.

De um lado, os negócios por conta própria e os pequenos empreendimentos ancoram-se em sua base familiar e em relações primárias, que funcionam como centro de gravidade das atividades de subsistência e de reprodução vital. Torna-se incongruente (e imoral) para os agentes contrapor a ação econômica dos aspectos humanos implicados nesse núcleo de relações interpessoais. Na semântica de Polanyi (1977) aludida anteriormente, a economia popular encontra-se embebida – diríamos *encaixada* (Gaiger, 2016) – na vida social, sendo-lhe estranha e hostil a clivagem estrutural entre economia e sociedade que caracteriza os tempos modernos. No dizer de Coraggio (1999), trata-se de uma *economia do trabalho*, orientada à reprodução social da vida, não do capital. Por isso, ela se mostra inapta à instrumentalização de seus fatores produtivos, a admitir a supremacia da acumulação e a exibir alta *performance* competitiva. Ela se move por uma *racionalidade material* em que postulados valorativos constituem o ponto de referência (Weber, 2004, p. 52). Nisso, afinal, se aparece com a maior parte das economias conhecidas, exceto a nossa (Polanyi, 2000).

De outro lado, a economia popular tende objetiva e subjetivamente a funcionar a partir de um sistema de relações distintas da economia mercantil, embora em nossos dias não lhe reste escapatória senão assumir em alguma medida direta com sinais contrários. Em contextos de primazia de vínculos interpessoais, como a economia popular, vigoram relações de *comensalidade*, como explica Razeto (1990, p. 65): no interior de um grupo constituído por vínculos situados além do econômico, os fluxos de bens e serviços – no tocante a produzir, distribuir, utilizar e consumir – atendem a necessidades individuais compartilhadas ou sancionadas em comum, num ambiente cujo alto grau de integração fusiona as individualidades e dilui os interesses particulares. A respeito dessas lógicas latentes, que organizam de um modo peculiar cada forma concreta de economia e conferem-lhe unidade e estabilidade, Polanyi (1977) introduziu o conceito de *princípios de integração*. Entre eles, a *domesticidade*, ou o princípio de *administração doméstica*, é característica de grupos relativamente fechados e voltados à satisfação das necessidades de seus membros, que produzem e consomem bens e serviços conforme regras instituídas. A domesticidade constitui um traço milenar, como nos revela o caso típico das sociedades camponesas, mas não se trata de algo gradativamente em desuso pelo ascenso do indivíduo. Nos dias atuais, ela se vê impulsionada como espaço de refúgio em face da insegurança laboral e econômica. Seu vigor é também um sinal de revalorização dos laços de proximidade e da autonomia de pequenas coletividades frente à supremacia do grande capital e às tendências despersonalizantes da sociedade de mercado (Gaiger, 2016, p. 98).

Outro aspecto a destacar diz respeito ao emprego sistemático de ativos relacionais pela economia popular, por intermédio de redes de parentesco, de vizinhança etc., quando acionam os vínculos comunitários e os circuitos de relacionamento proporcionados pelos movimentos sociais. Considerar a economia popular como expressão e extensão das unidades domésticas remete a abordagens da sociologia econômica que deslocam o foco do indivíduo para as relações sociais. Nesse prisma, mesmo os mercados não podem ser explicados pela ação singular de indivíduos que alocam recursos escassos para fins alternativos, maximizando a utilidade; fatores socioculturais devem ser também analisados. A figura do empreendedor é redefinida como um articulador de redes, com poder de mobilizar parceiros e conectar recursos produtivos e humanos (Granovetter, 2009; Martinelli, 2009). A ação empreendedora, portanto, não seria guiada pelo cálculo utilitário em sentido estrito, mas por padrões culturais que levam em conta a preservação de laços que garantem o equilíbrio necessário às transações econômicas.

Em seus desenvolvimentos virtuosos, a economia popular se intersecciona com organizações características da *economia solidária* (Singer e Souza, 2000) na qual abundam grupos informais (Gaiger, 2009; 2015). O conceito aponta a formas coletivas, associativas e cooperativas que os empreendimentos da economia popular (formal e informal) assumem. A perspectiva analítica centra-se, agora, na natureza das relações sociais de produção dessas organizações, bem menos em seus aspectos jurídicos. Nesse campo de práticas, relações de trabalho informais e formais convivem, enquanto a figura do emprego fica esmaecida pela índole igualitária e autogestionária da economia solidária, que repele o assalariamento como padrão de arregimentação de mão de obra. Persevera o trabalho cooperativo entre os membros associados, trabalhadores, usuários ou consumidores (Pinto, 2006; Anjos, 2012; Kuyven, Gaiger e Silva, 2020), embora o desiderato de formarem uma empresa que seja uma *sociedade de pessoas* se exponha a contradições e desvirtuamentos (Lima, 2007a; 2007b).

A economia solidária caracteriza-se por revitalizar ativos materiais e relacionais da economia popular, valorizando culturas e vocações relegadas ao esquecimento. As interdependências entre os integrantes dos empreendimentos solidários propiciam, por suas implicações intersubjetivas, uma vivência como protagonistas e contribuem para a politização das lutas coletivas por renda e bem-estar. Trata-se de um protagonismo coletivo e relacional (Gaiger e Corrêa, 2011).

Análises por contraste entre empreendimentos solidários e empreendimentos convencionais indicam que os primeiros não se distanciam do padrão morfológico dos setores e segmentos econômicos em que se situam. Contudo, sinalizam práticas distributivas de considerável interesse para a preservação de postos de trabalho e de rendimentos mínimos. A economia popular solidária fortalece o capital social e valoriza recursos decisivos, mesmo intangíveis, como a formação de uma identidade coletiva. Ademais, uma de suas faculdades principais consiste em atenuar o isolamento típico dos pequenos negócios, através de redes horizontais e da organização de demandas ao poder público (Gaiger, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em estudos a respeito, sobre questões por vezes candentes, a informalidade tem sido vista de várias formas: i) como fenômeno dependente da economia capitalista, funcional à preservação do exército industrial de reserva e atenuante da miséria; ii) como fenômeno atípico diante da economia capitalista, determinado por fatores contraditórios e, por isso, marcado por notória ambiguidade; e iii) como fenômeno contraposto à lógica econômica dominante, abrigo às vezes modalidades anticapitalistas e virtuosas de organização do trabalho e das atividades econômicas, como exemplificado pela economia solidária. Enquanto o primeiro enfoque adota comumente uma perspectiva de análise dedutiva, do geral para o particular e de cima para baixo (*top-down*), o terceiro direciona suas análises via de regra de baixo para cima (*bottom-up*), dando destaque à criatividade e à capacidade de auto-organização e adaptação tanto dos trabalhadores quanto da economia popular.

Seja como for, a persistente magnitude do informal impede negligenciá-lo como um fenômeno transitório e leva-nos a reconhecê-lo como uma marca indelével das sociedades, dificilmente reversível no quadro solidamente instituído por modelos orientados à economia de mercado e a seus valores intrínsecos. Ao menos por não ser facilmente erradicável, a informalidade não deve ser desprezada. Torna-se, então, imprescindível reavaliar aqueles modelos e encontrar estratégias, no plano teórico e prático, aptas a impulsionar a economia dos setores populares. A despeito da heterogeneidade e da ambiguidade reinantes no informal, uma das vias pode ancorar-se na sua tendência a incorporar lógicas econômicas conotadas socialmente, inseridas em sociabilidades específicas (Cardoso, 2016), resilientes e com potencial instituinte.

Para adentrar essa via, cabe abordar brevemente um tema lapidar de nossa questão social: ações eficazes de alívio da pobreza ou de reversão das desigualdades de renda não caminham simplesmente pela via do crescimento econômico ou por uma imaginária supressão dos negócios informais. Há bastante tempo, concluiu-se que o crescimento econômico não gera espontaneamente distribuição de riqueza; ao contrário, pode concentrar a renda e agravar as

desigualdades. Nem a desigualdade propicia crescimento econômico, como já se acreditou, nem esse último produz por si diminuição posterior da desigualdade e nivelamentos da renda. Contrariamente ao apregoado pela ciência econômica na esteira de teorias da modernização, já ficou demonstrado que a desigualdade não é funcional para o desenvolvimento, tampouco um traço natural da modernização (Rodríguez, 2005; Kliksberg, 2002). “Ao invés de favorecer o crescimento, a desigualdade inicial lhe impõe obstáculos” (Kliksberg, 2002, p. 19), sendo sua persistência por muitas vias prejudicial ao crescimento (Rodríguez, 2005, p. 230).

Para reduzir as desigualdades, são necessárias medidas redistributivas, de transferência de renda, em particular nos países em que o fenômeno da pobreza e da miséria está vinculado estruturalmente ao padrão de desigualdade e à sua persistência histórica, como o Brasil. As políticas econômicas precisam então estar direcionadas aos setores mais pobres para que induzam o crescimento dos mesmos e gerem efeitos redistributivos. Mas não bastam estratégias convencionais centradas em programas de assistência social dirigida aos pobres. Somente medidas redistributivas direcionadas ao aumento da equidade produzem efeitos positivos sobre o crescimento econômico (Medeiros, 2005; Kliksberg, 2002), introduzindo circuitos virtuosos de desconcentração e crescimento. Tais medidas devem valorizar os ativos materiais e relacionais dos pobres, fortalecê-los como agentes econômicos a partir de suas singularidades, ao invés de refreá-las ou suprimi-las. Apenas assim se combatem os mecanismos estruturais de reprodução e ampliação da pobreza e da desigualdade, em sua dimensão tríplice: econômica (privação), política (subordinação) e cultural (desvalorização, menosprezo e irrelevância).

Importa, então, conceder atenção redobrada às *economias* dos setores populares. Olhando os fatos mediante recortes prévios e problematizações específicas, veremos que as diversas situações informais, ou conexas a elas, não correspondem sempre ou exatamente ao efeito contínuo e agregado de fatores contraditórios que causariam um estado intransponível de indeterminação. Em lugar disso, parece ser mais apropriado considerar as coisas como um estado de *ambivalência* – de dupla ou múltiplas valências –, em que processos incidentes sobre a informalidade, ou dela originados, ganham sentidos e provocam consequências diferentes e concomitantes. Desse ângulo, as realidades encobertas pelo informal cumprem vários papéis e serviriam a lógicas divergentes, sem que isso implique afrontarem-se inelutavelmente com contradições insuperáveis. Descartando-se raciocínios em termos de soma nula, a ambivalência poderia ser vista como um elemento estrutural, a sustentar a resistência histórica do informal e permitir a convivência entre suas múltiplas faces.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, E. **Práticas e sentidos da economia solidária**: um estudo a partir das cooperativas de trabalho. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2012.
- BOSI, A. A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 101-116, 2008.

BRAUDEL, F. História e ciências sociais; a longa duração. **Revista de História**, v. 30, n. 62, p. 261-294, 1965.

BRITO FILHO, J. **Trabalho decente**: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno. 3. ed. São Paulo: LTr Editora, 2013.

BUSCARIOLLI, B.; CARNEIRO, A.; SANTOS, E. Artistas de rua: trabalhadores ou pedintes? **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 37, p. 879-898, 2016.

CARDOSO, A. Informality and public policies to overcome it: the case of Brazil. **Sociologia & Antropologia**, v. 6, n. 2, p. 321-349, 2016.

CORAGGIO, J. **Política social y economía del trabajo**. Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.

DARÓS, M. **Vínculos sociais e felicidade**: um estudo sobre as relações humanas na economia solidária. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2016.

FERRARINI, A. **Pobreza**: possibilidades de construção de políticas emancipatórias. São Leopoldo: Oikos, 2008.

GAIGER, L. Antecedentes e expressões atuais da Economia Solidária. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, p. 81-99, 2009.

_____. Relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários. **Lua Nova**, n. 83, p. 79-109, 2011.

_____. A economia solidária na contramarcha da pobreza. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 79, p. 43-63, 2015.

_____. **A descoberta dos vínculos sociais**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2016.

GAIGER, L.; CORRÊA, A. A História e os sentidos do empreendedorismo solidário. **Revista Outra Economia**, v. IV, n. 7, p. 153-176, 2010.

_____. O diferencial do empreendedorismo solidário. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 47, n. 1, p. 34-43, 2011.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. In: MARTES, A. (Org.). **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: UFSCar, 2009. p. 31-65.

HART, K. Informal income opportunities and urban development in Ghana. **The Journal of Modern African Studies**, v. 11, n. 1, p. 61-89, 1973.

HILLENKAMP, I.; LAPEYRE, F.; LEMAÎTRE, A. (Eds.). **Securing livelihoods** – informal economy practices and institutions. Oxford: University of Oxford, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia informal urbana 2003**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3cN3JfX>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ILO – INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **Employment, incomes and equality**: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Gênova: ILO, 1972.

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina** – o debate adiado. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002.

KRAYCHETTE, G. *et al.* (Orgs.). **Economia dos setores populares**: entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000.

KUYVEN, P. S.; GAIGER, L. I.; SILVA, S. P. Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

LAUTIER, B. Économie informelle. *In*: LAVILLE, J.-L.; CATTANI, A. (Orgs.). **Dictionnaire de l'Autre Économie**. Paris: Desclée de Brouwer, 2005. p. 175-182.

LIMA, J. Workers' Cooperatives in Brazil: Autonomy vs Precariousness. **Economic and Industrial Democracy**, v. 28, n. 4, p. 589-621, 2007a.

_____. **Ligações perigosas**: trabalho flexível e trabalho associado. São Paulo: Annablume, 2007b.

LOPES, E. Informalidade: um debate sobre seus distintos usos e significados. **Boletim Informativo e Bibliográfico**, v. 65, n. 1, p. 49-70, 2008.

MARTINELLI, A. O contexto do empreendedorismo. *In*: MARTES, A. (Org.). **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: UFSCar, p. 207-235, 2009.

MEDEIROS, M. **O que faz os ricos, ricos**: o outro lado da desigualdade brasileira. São Paulo, Hucitec/Anpocs, 2005.

OURIVEIS, M. Acumulação flexível, tecnologia e mudanças no mundo do trabalho: da reestruturação produtiva aos home offices. **Revista da ABET**, v. 6, n. 12, p. 1-23, 2013.

PAMPLONA, J.; ROMEIRO, M. Desvendando o setor informal: relatos de uma experiência brasileira. **Revista da ABET**, v. 2, n. 2, p. 14-36, 2002.

PEEMANS, J.-P. Postface: Another Look at the Informal Sector, its many Stakes and Challenges. *In*: HILLENKAMP I.; LAPEYRE, F.; LEMAÎTRE, A. (Eds.). **Securing livelihoods** – informal economy practices and institutions. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 274-291.

PERES, T. Informalidade: um conceito em busca de uma teoria. **Revista da ABET**, v. 14, n. 2, p. 270-289, 2015.

PINTO, J. **Economia solidária**: de volta à arte da associação. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

POLANYI, K. The Economy as Instituted Process. *In*: ARENSBERG, C.; PEARSON, H.; POLANYI, K. **Trade and markets in the early empires** – economies in history and theory. Glencoe: The Free Press, 1957. p. 243-270.

_____. **The Livelihood of Man**. New York: Academic Press, 1977.

_____. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RAZETO, L. **Las organizaciones económicas populares**. Santiago: Programa de Economía del Trabajo, 1983.

_____. **Las empresas alternativas**. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 1990.

- RODRÍGUEZ, C. Sete grandes debates sobre desigualdade social. *In*: CATTANI, A.; MOTA, L. (Orgs.). **Desigualdades na América Latina**: novas perspectivas analíticas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005. p. 207-233.
- ROSENFELD, C. Autoempreendedorismo: forma emergente de inserção pelo trabalho. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 89, p. 115-128, 2015.
- SANTOS, B.; MELO, M. Debates sobre a centralidade do trabalho e a participação na informalidade. **International Journal on Working Conditions (RICOT Journal)**, v. 1, p. 25-44, 2011.
- SINGER, P.; SOUZA, A. (Eds.). **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.
- SLIVNIK, A.; FALVO, J. e SATO, N. Cooperativas de manejo de resíduos sólidos urbanos: apontamentos para uma política de geração de trabalho e renda. **Revista da ABET**, v. 11, n. 1, p. 98-113, 2012.
- SOUZA, J. **Desafios da associação**: o caso da Associação NORA – Novo Osasco Reciclando Atitudes – dos trabalhadores com materiais recicláveis. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2005.
- VERONESE, M. Associativismo entre catadores de material reciclável urbano. **Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 213-236, 2016.
- VOIGT, L. (Org.). **Todos somos Porto Alegre** – programa de inclusão na reciclagem. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2016.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

TECNOLOGIAS SOCIAIS E HABITAÇÃO: ANÁLISE DAS TECNOLOGIAS HABITACIONAIS CERTIFICADAS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL^{1,2,3}

Graziela Zucoloto⁴
Larissa Pereira⁵
Leonardo Szigethy⁶

1 INTRODUÇÃO

O *deficit* habitacional brasileiro encontra-se acima de 7 milhões de moradias, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além desse elevado *deficit*, a alta quantidade de habitações inadequadas e insalubres, geralmente em periferias, assentamentos, favelas e ocupações, apresenta-se como problema adicional.

Nesse contexto, o *deficit* habitacional no país, segundo estimativas da Fundação João Pinheiro (2018),⁷ é de 6,355 milhões de domicílios, sendo 87,7% em áreas urbanas e 12,3% em áreas rurais. Compõem esse *deficit*: o ônus excessivo com aluguel (50% dos domicílios), a coabitação familiar (29,9%), as habitações precárias (14,8%) e o adensamento excessivo⁸ dos domicílios alugados (5,2%). Ainda existem os domicílios inadequados⁹ que correspondem a 7,225 milhões, desses: 1.871.473 estão em situação de inadequação fundiária,¹⁰ 213.732 são ausentes de banheiro de uso exclusivo, 1.025.717 estão em condição de adensamento excessivo¹¹ e 834.722 contam com cobertura inadequada nos telhados.¹²

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/economiasolidaria2>

2. Este texto é uma versão resumida do texto para discussão de mesmo nome que será publicado pelo Ipea.

3. Os autores agradecem os comentários de Mauro Oddo Nogueira, Pedro Miranda, Priscila Koeller, Rute Rodrigues e Sandro Silva, isentando-os de qualquer responsabilidade por eventuais erros e omissões.

4. Técnica de planejamento e pesquisa Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <graziela.zucoloto@ipea.gov.br>.

5. Bolsista na Diset/Ipea e mestranda em economia na Universidade Federal Fluminense (UFF). *Email*: <larissa.pereira@ipea.gov.br>.

6. Bolsista na Diset/Ipea. *Email*: <leonardo.szigethy@ipea.gov.br>.

7. Sobre o assunto, ver também Urushibata (2013).

8. "Domicílios próprios com mais de três moradores por dormitório" (FJP, 2018, p. 61).

9. "Para o cálculo dos domicílios inadequados, consideram-se apenas os domicílios duráveis urbanos, entendidos como tal aqueles que se situam na área urbana e não compõem o *deficit* habitacional" (FJP, 2018, p. 50).

10. Imóveis em terrenos não legalizados.

11. "Domicílios próprios com mais de três moradores por dormitório" (FJP, 2018, p. 61).

12. O conceito de *deficit* refere-se à imediata necessidade de construção de novas moradias, enquanto o de inadequação habitacional, aos domicílios que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, mas não implica a necessidade de construção de novas unidades (Urushibata, 2013).

No país, a maioria das casas ainda é edificada por meio da autoconstrução, muitas vezes por pessoas com baixo conhecimento técnico. Nesse cenário, a precariedade da iluminação e ventilação, o uso inadequado dos materiais, o desconforto térmico e a má qualidade das instalações e estruturas comprometem as habitações, impactando negativamente em questões vitais como saúde e segurança (Bredenoord, 2016).

As atividades ligadas à construção civil também estão fortemente relacionadas à degradação ambiental, que ocorre por meio do consumo excessivo de recursos naturais, da demanda por matérias-primas industrializadas e da geração de resíduos. De acordo com Bredenoord (2016), para promover a habitação sustentável, as construções devem utilizar técnicas construtivas que respeitem o meio ambiente associadas aos recursos locais existentes, a partir dos quais tecnologias podem ser desenvolvidas e disseminadas para a produção de moradias que, ao mesmo tempo, sejam sustentáveis e acessíveis para os mais pobres. Na mesma linha, o Banco Mundial (2011) apresenta alternativas para reduzir os impactos da construção de moradias no Brasil e destaca a importância do aumento da reciclagem.

A partir desse cenário, que une elevado *deficit* habitacional, um número expressivo de habitações precárias e construções associadas a problemas ambientais, surge a necessidade de revisitar experiências inovadoras, a fim de encontrar alternativas para equacionar tais problemas.

Entre as alternativas existentes, encontram-se as tecnologias sociais (TS). As TS apresentam-se como alternativa para problemas estruturais das camadas mais excluídas da sociedade, trazendo soluções simples e efetivas para questões diversas. Para Lassance Junior e Pedreira (2004), por sua simplicidade, as TS nem sempre são consideradas tecnologias, vistas apenas como boas práticas e, sem envolvimento governamental, dificilmente terão escala, tornando-se somente experimentos isolados.

Para Thomas (2009), as TS seriam uma forma de desenvolver, implementar e administrar tecnologias voltadas à resolução de problemas sociais e ambientais, e alcançariam um leque amplo de tecnologias de produto, processo e organização em áreas como alimentação, moradia, energia, água, transporte, entre outras. Para o autor, os atores fundamentais dos processos de desenvolvimento de TS seriam os movimentos sociais, as cooperativas populares, as organizações não governamentais (ONGs), os centros públicos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), os governos, as empresas públicas e, em menor escala, as empresas privadas.

A Fundação Banco do Brasil (FBB) está entre as principais instituições brasileiras de apoio ao desenvolvimento e à disseminação dessas tecnologias. Essa fundação define as TS como produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis,¹³ desenvolvidas em interação com a comunidade, as quais representam efetivas soluções de transformação social. Tais tecnologias seriam fruto dos esforços contínuos das comunidades impactadas por adversidades na busca por melhorias na qualidade de vida. O objetivo não seria originar necessariamente um novo produto, mas, sim, acrescentar um conjunto de conhecimentos, técnicas e metodologias que possam desenvolver soluções transformadoras e ser facilmente aplicadas, reaplicadas e apropriadas pela população, nos temas de alimentação, educação, energia, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, renda e saúde (Zucoloto e Pereira, 2020).

As TS ganharam destaque na FBB a partir de 2001, ano da criação do Banco de Tecnologias Sociais (BTS). O BTS é uma base de informações sobre as TS certificadas no âmbito do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social. Realizada a cada dois anos, essa iniciativa tem por objetivo identificar, certificar, premiar e difundir TS já aplicadas, implementadas em âmbito local, regional ou nacional.¹⁴ De acordo com o regulamento da última edição do prêmio, realizada em 2017, para ser certificada, a tecnologia deveria: i) estar em atividade há, pelo menos, dois anos; ii) possuir evidências efetivas de transformação social; iii) estar sistematizada a ponto de tornar possível sua reaplicação em outras comunidades; iv) contar com a interação da comunidade na sua concepção ou ter sido apropriada por ela em seu desenvolvimento ou reaplicação; e v) respeitar o protagonismo social, a cultura, o cuidado ambiental e a solidariedade econômica.

Podem concorrer ao prêmio instituições sem fins lucrativos, tais como instituições de ensino e de pesquisa, fundações, cooperativas, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais, de direito público ou privado, legalmente constituídas no Brasil ou nos demais países da América Latina ou do Caribe. Além do BTS, a FBB também apoia a difusão das tecnologias cadastradas por meio de editais específicos. Um dos exemplos foi o Projeto Moradia Urbana com Tecnologia Social (Muts). Em três fases, o projeto atendeu, desde 2014, 75 empreendimentos, distribuídos em 54 municípios de 19 estados, beneficiando mais de 160 mil moradores.¹⁵

Este texto analisa as TS cadastradas na FBB relacionadas ao setor habitacional entre 2003 e 2017, buscando compreender seus objetivos, principais características e problemas que buscaram solucionar.

13. A reaplicação é um dos conceitos-chave em torno das TS. É fundamental diferenciá-lo da simples cópia sem adaptações. Dadas as diferenças entre grupos e localidades, a difusão da TS deverá levar em consideração as demandas e características locais e a elas se adaptar, sendo, portanto, reaplicada, e não simplesmente replicada.

14. Para uma análise abrangente das tecnologias presentes no BTS, ver Corrêa (2010).

15. Mais informações em: <<https://is.gd/NqQSHv>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

2 TS DO SETOR HABITACIONAL

A análise baseia-se em 27 TS selecionadas por meio da definição *habitação* como tema principal¹⁶ da tecnologia no BTS¹⁷ (quadro 1).

QUADRO 1

Descrição das TS habitacionais da FBB

TS	Descrição da TS
Autogestão e mutirão na construção de moradias populares	Construção das casas em regime de mutirão, com fabricação própria de lajes pré-moldadas e blocos de concreto.
Bioconstrução comunitária em povos e comunidades tradicionais	Construção de moradias de convivência comunitária, compartilhadas por meio dos materiais disponíveis na comunidade ou em sua proximidade.
Bioconstrução para agricultura familiar	Construção de moradias para agricultores familiares, que, por meio da bioconstrução, promove a utilização e a reutilização racional de matérias-primas naturais e locais abundantes nas propriedades rurais (terra, madeira, pedra, fibras vegetais), com o objetivo de favorecer a apropriação e a autonomia tecnológica pelos agricultores, minimizar o impacto ambiental e tornar a construção mais econômica.
Calha alternativa	Confeção de calhas alternativas a partir de garrafas de plástico PET.
Caminhos da Favela (Caminos de la Villa – Argentina)	Portal multimídia interativo que torna visíveis as condições de vida em bairros segregados, proporcionando aos seus moradores uma ferramenta para o diagnóstico da comunidade das diferentes prestações de serviços e de monitoramento e controle de obras públicas.
Caprichando a Morada	Construção, reforma ou ampliação de moradias no meio rural, englobando uma série de ações junto aos agricultores familiares beneficiários dos programas de habitação. Envolve mobilização e organização das famílias, elaboração dos projetos e acompanhamento das obras e encontros para discutir temas relevantes vinculados ao desenvolvimento rural, tais como sensibilização sobre os programas habitacionais e orientação sobre princípios básicos de construção.
Casa fácil – kit de casa pré-fabricada e laborterapia	Sistema construtivo de baixo custo, com a implantação de uma fábrica de pré-moldados e o uso de mão de obra prisional.
Casas adaptadas a eventos climáticos extremos em áreas úmidas	Construção de habitações modulares, móveis e de baixo custo, confeccionadas com materiais sustentáveis, resistentes à água e ao fogo, que permitem a montagem e a remontagem em caso de mudanças ambientais.
Construção de Habitação em Assentamentos	Construção de moradias via autoconstrução para famílias beneficiárias da reforma agrária, por meio de uma metodologia de construção elaborada coletivamente, baseada na racionalização e aproveitando-se dos recursos disponíveis, na valorização do conhecimento da própria comunidade na aplicação da mão de obra e no aperfeiçoamento do sistema construtivo. Ainda, auxilia as famílias no acesso ao crédito.
Construção de Moradias de Emergência	Construção de moradias emergenciais em assentamentos precários para famílias carentes, utilizando um módulo pré-fabricado construído sobre a base de pilotis.
Construção socioambiental com o uso do BTC e captação de águas pluviais	Construções saudáveis, de menores custos energéticos e impactos ambientais, utilizando mão de obra local e fabricando blocos de terra crua, respondendo às necessidades climáticas e socioculturais.
Experiência dos Agricultores Familiares de Araponga/MG	Promove auto-organização entre trabalhadores rurais e pequenos proprietários para a compra conjunta de terra por meio de um arranjo coletivo de microfinanças.

(Continua)

16. A classificação temática das tecnologias é feita pela FBB.

17. Após esse levantamento, a FBB promoveu uma alteração nas TS cadastradas em seu banco.

(Continuação)

TS	Descrição da TS
Gente Feliz	Reformas de entidades sociais em condições de uso precárias, visando a: melhoria do espaço; iluminação; ventilação e móveis; e a promoção de autoestima na população.
Habitação de Interesse Social com materiais renováveis reaproveitáveis	Construção de moradias de interesse social de baixo custo, com participação da população beneficiária na fabricação de tijolos e na construção, utilizando elementos construtivos intertravados, estruturais e de vedação, conformados por prensagem a frio e materiais indígenas/locais (solo, fibras, bambu e resíduos minerais, industriais e agrícolas).
Identificarte – Inclusão Postal Através da Arte	Produção e aplicação de placas numéricas de mosaico em casas e estabelecimentos de moradores de áreas em risco social, visando promover o endereçamento em comunidades. A técnica utilizada na produção é ensinada à comunidade local por meio de oficinas.
Metodologia Social para Habitação Popular-Aplicada nas Aldeias Indígenas Pataxós	Construção de moradias utilizando uma metodologia denominada modelo de capacitação e gestão integradas das ações sustentáveis (Míntegra), visando à melhoria imediata das condições de habitabilidade e à qualificação gradativa e continuada dos beneficiários na construção civil, com a formação profissional de pedreiros, e fazendo uso de técnicas e materiais característicos das comunidades.
Monitor de Pobreza e Desigualdade (Monitor de Pobreza y Desigualdad – Chile)	Plataforma <i>web</i> de assentamentos precários (favelas) que consolida informações socioterritoriais dessas regiões.
Moradia: Soluções Dignas e Comunitárias	Assistência técnica, construção e reforma usando estratégias e ferramentas integradas para promover o acesso de populações de baixa renda à moradia digna, segura e sustentável, incluindo crédito habitacional e produção e difusão de soluções viáveis para famílias pobres. Para tanto, o projeto está atrelado à implantação de uma fábrica de tijolos ecológicos.
Mulheres em Construção	Construção de moradias populares, destinadas às mulheres em condições de vulnerabilidade social, proporcionando a estas qualificação profissional para o trabalho na construção civil e a chance de construir uma moradia digna. Dentro do programa, foi desenvolvida uma forma de fabricar tijolos ecológicos.
Planejamento Estratégico: uma Possibilidade na Área de Habitação em Carambei/PR	Identificação do perfil socioeconômico e cultural das famílias residentes em bolsões de pobreza, zonas de risco e ocupações irregulares, objetivando promover um planejamento urbano sustentável, que resultou na criação do Fundo Municipal de Habitação e na construção de casas para realocação das famílias em situação de vulnerabilidade.
Programa Cor Arrastão – Eixo Habitação Social	Projeto de revitalização das fachadas das casas, por meio de mutirão, usando a arte como força mobilizadora. O projeto fornece também assistência técnica e crédito para as famílias realizarem melhorias em suas residências, além de auxiliar processos de organização dos moradores e de formação de uma rede de profissionais de setores variados.
Programa Estrutural em Áreas de Risco	Programa de assistência técnica que atua nos aspectos físico e social, prestando atendimento contínuo às famílias moradoras de áreas de risco geológico residentes em vilas e favelas. O programa é constituído por três planos: o Plano de Atendimento Emergencial, que proporciona atendimento nas áreas de risco em períodos chuvosos; o Plano de Mobilização Social, que promove orientação acerca da atuação na prevenção de acidentes nas áreas de risco; e o Plano de Obras, que visa executar obras pontuais e/ou estruturantes em áreas que apresentam situação de risco.
Programa Habitacional Vivendo Melhor	Reformas de construções em condições precárias e/ou realização de obras de ampliação nas residências da população de baixa renda. As melhorias são realizadas por meio de uma política pública que desenvolve ações para propiciar mudanças na realidade social das famílias, cujos beneficiários são selecionados através de critérios socioeconômicos e recebem orientações acerca da conservação de suas residências e do plantio de horta e árvores.

(Continua)

(Continuação)

TS	Descrição da TS
Projeto Arquiteto de Família – Habitação Saudável e Sustentável	Assistência técnica para a realização de reforma de moradias nas comunidades de baixa renda, tendo como peculiaridades a aquisição de materiais de construção em feiras de trocas, o acesso a microcrédito habitacional e a realização de mutirão.
Projeto Habitat de Ação Imediata	Prestação de assessoria técnica, mediante elaboração de projetos arquitetônicos, orçamentos, orientação técnica e acompanhamento da execução de reformas e/ou ampliação e construção de residências, para atender às famílias beneficiadas com doação de materiais de construção.
Transformando Realidades por meio da Mobilização e Organização Comunitária	Baseia-se na metodologia do Slum Dwellers Internacional (SDI), que tem como tripé poupança comunitária, autorrecenseamento e intercâmbio de experiências, visando contribuir para que as comunidades em assentamentos precários ou favelas conquistem seus direitos de cidadania e moradia, por meio da organização comunitária e do reconhecimento de seu potencial transformador e multiplicador.
Wikimapa – Localização ao Alcance de Todos	Mapa virtual colaborativo de pontos de interesse público em áreas marginalizadas, alimentado por moradores de favelas a partir da inserção e edição de informações que permitem o mapeamento de locais e eventos, além do registro de ruas ainda não identificadas nos mapas virtuais.

Fonte: FBB. Disponível em: <<https://is.gd/3qeC1S>>.
Elaboração dos autores.

Foram analisadas as características gerais da tecnologia, incluindo:

- tema secundário;
- os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em que as tecnologias foram enquadradas;
- objetivo da TS (solução apresentada);
- instituição responsável por seu desenvolvimento (localização e natureza jurídica);¹⁸
- locais para os quais foram disseminadas;
- instituições parceiras, incluindo o tipo de apoio;
- mão de obra utilizada;
- impacto ambiental; e
- o modo como foi feita a difusão das tecnologias.¹⁹

Parte dessa análise tem como base a classificação feita pela própria FBB, e parte foi elaborada a partir das informações disponíveis nos relatórios descritivos das TS.

As tecnologias habitacionais apresentaram como áreas de atuação complementar – chamadas no BTS de temas secundários – meio ambiente e renda, além de saúde e educação. De forma análoga, entre os ODS, as tecnologias habitacionais foram classificadas, em ordem decrescente de número de tecnologias que as menciona, em: ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis;

18. Natureza jurídica não consta no BTS. A partir do nome das instituições, os autores identificaram o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). A classificação dessas instituições foi realizada pela busca do CNPJ no sítio da Receita Federal do Brasil: <<https://goo.gl/ewz5VU>>.

19. Ressalta-se que essa análise considerou somente as informações que estavam disponíveis no BTS, portanto elementos que, eventualmente, não tenham sido fornecidos pela instituição responsável pela criação da tecnologia não foram contemplados.

ODS 4 – Educação de qualidade; ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 12 – Consumo e produção responsáveis; ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima; ODS 17 – Parcerias e meios de implementação; e, por fim, ODS 3 – Saúde e bem-estar. Essa associação não surpreende, dado que a relação entre as melhorias na habitação e os temas secundários e ODS citados é amplamente conhecida. A construção e reforma de casas mobiliza mão de obra, gerando renda; pode melhorar as condições de saúde dos moradores e ambientais de seu entorno; e promove práticas educativas, como reciclagem, entre a população.

Visando entender em maior detalhe o objetivo das tecnologias desenvolvidas, ou seja, as características das soluções apresentadas, as TS foram classificadas pelos autores em: acesso à terra, assistência técnica, construção, produção de conteúdo digital, produtos, reforma e, por fim, reutilização e reciclagem. Cada um desses objetivos gerais foi dividido em objetivos específicos. No caso de produtos, por exemplo, encontra-se o desenvolvimento de calhas alternativas, tijolos ecológicos e placas numéricas. A tabela 1 apresenta os objetivos principais e específicos e quantas tecnologias foram classificadas em cada um deles, sendo que cada TS pode ter sido classificada em mais de uma categoria.

TABELA 1
Classificação das TS pelos objetivos principais e específicos

Objetivos principais	Objetivos específicos	Número de TS
Acesso à terra	Acesso à terra	1
Assistência técnica	Áreas de risco	1
	Capacitação	3
	Organização comunitária	1
	Projeto arquitetônico e orientação técnica	3
Construção	Construção de novas moradias	8
	Substituição de moradias precárias anteriormente existentes	7
Produção de conteúdo digital	Mapa virtual colaborativo	1
	Portal multimídia	2
Produtos	Calhas alternativas	1
	Placas numéricas de mosaico	1
	Tijolos ecológicos	5
Reforma	Reforma geral	5
	Revitalização de fachada	1
Reutilização e reciclagem	Reciclagem de materiais	2
	Reciclagem de embalagens	1
	Reciclagem de óleo de cozinha	1
	Reúso de materiais	3
	Reúso de embalagens	1
	Uso de materiais fabricados com embalagens recicladas	1

Fonte: FBB. Disponível em: <<https://is.gd/3qeC1S>>.
Elaboração dos autores.

A maioria das instituições responsáveis pelo desenvolvimento das TS foram associações privadas, que inclui ONGs, mas também aparecem como instituições relevantes as prefeituras e as cooperativas. Entidade sindical, fundação pública de direito público federal e autarquia federal aparecem como criadoras de uma TS cada. O Sudeste é a principal região de origem das instituições responsáveis pelo desenvolvimento de TS habitacionais, com destaque para os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Essas tecnologias também surgiram em Santa Catarina, na Bahia, na Paraíba, em Pernambuco e em Mato Grosso do Sul. Duas instituições eram estrangeiras, uma sediada na Argentina e a outra no Chile. Em relação à reaplicação, as tecnologias analisadas foram majoritariamente implementadas apenas no lugar de origem. Essa informação revela a baixa difusão da maior parte dessas iniciativas, dada a sua limitada reaplicação até o momento analisado.

Para o desenvolvimento e a reaplicação das TS, as responsáveis por sua criação possuem parcerias com diversas outras instituições. Nessas parcerias, os autores identificaram os seguintes objetivos:

- auditoria;
- apoio financeiro;
- doação – de moradias, materiais de construção, móveis, utensílios domésticos, entre outros;
- mão de obra – capacitação, seleção, supervisão e pagamento de mão de obra;
- institucional – apoio de instituições públicas, como secretarias, ministério público, entre outras;
- mobilização social;
- reciclagem de embalagens; e
- técnico – envolvem a elaboração e o desenvolvimento de projetos (inclusive arquitetônicos), a construção de metodologias, a liberação de crédito e a ordenação de pagamentos, o acompanhamento e a gestão das obras, a organização das famílias e a extensão universitária.

Entre essas parcerias, os apoios técnico e financeiro foram as principais formas de suporte fornecido às instituições responsáveis pela criação das TS. E, especificamente em relação ao apoio financeiro, este originou-se de instituições tanto públicas como privadas, nacionais e estrangeiras.

Em relação à força de trabalho, verificou-se que a maior parte das TS utilizou mão de obra especializada, o que minimiza a possibilidade de implementação inadequada, tão comum no campo habitacional. Ademais, os próprios moradores contribuem na implementação de grande parte das TS, característica também comum nesse setor. Entre as 27 tecnologias, 18 incluem tanto mão de obra especializada quanto moradores e voluntários, interação que pode auxiliar no processo de capacitação dos usuários (tabela 2).

TABELA 2
Classificação das TS por tipo de mão de obra utilizada

Força de trabalho	Número de TS
Mão de obra especializada	23
Arquitetos e/ou engenheiros e/ou estudantes dessas áreas	14
Profissionais da área social (assistentes sociais, sociólogos, entre outros)	11
Os próprios moradores	20
Voluntários	6
Outros	4

Fonte: FBB. Disponível em: <<https://is.gd/3qeC1S>>.
Elaboração dos autores.

Os impactos ambientais foram classificados por área. Como se pode observar na tabela 3, os principais impactos das tecnologias habitacionais analisadas dizem respeito a: práticas de reaproveitamento; reutilização e reciclagem (resíduos sólidos); formas de reutilização ou melhoria da qualidade da água (recursos hídricos); e todos os tipos de conservação e preservação ambiental (biodiversidade). Algumas TS também realizam práticas de promoção de educação ambiental, além de fazerem uso de energias menos poluentes (energias renováveis) e gerarem impacto positivo para evitar a degradação do solo (qualidade do solo) e melhorar a qualidade do ar.

TABELA 3
Classificação das TS por tipo de impacto ambiental

Impacto ambiental	Número de TS
Resíduos sólidos	14
Recursos hídricos	12
Biodiversidade	10
Educação ambiental	7
Energias renováveis	4
Qualidade do solo	4
Qualidade do ar	3

Fonte: FBB. Disponível em: <<https://is.gd/3qeC1S>>.
Elaboração dos autores.

Tão importante quanto analisar a implementação de uma tecnologia é verificar a sua possibilidade de replicação e os mecanismos utilizados para difundi-la. As formas de difusão das tecnologias identificadas foram: audiovisual, que engloba a produção de vídeos e documentários; banco de dados; capacitação, que compreende cursos, oficinas, palestras, treinamentos e *workshops*; multiplicadores, que diz respeito à capacidade de os beneficiários da tecnologia em uma determinada comunidade atuarem como difusores do conhecimento da TS em outras comunidades; participação em eventos, congressos e eventos ligados a universidades; produção de conteúdo escrito, que podem ser cartilhas, manuais, apostilas, tutoriais, publicações

acadêmicas e matérias jornalísticas; e visita às unidades onde as TS foram implantadas. Entre essas, os meios mais relevantes de difusão das tecnologias habitacionais em análise foram a produção de conteúdo escrito, a capacitação e o audiovisual (tabela 4).

TABELA 4
Classificação das TS por formas de difusão da tecnologia

Formas de difusão da tecnologia	Número de TS
Produção de conteúdo escrito	14
Capacitação	13
Audiovisual	7
Multiplicadores	5
Participação em eventos	3
Banco de dados	1
Visita às unidades prontas	1

Fonte: FBB. Disponível em: <<https://is.gd/3qeC1S>>.

Elaboração dos autores.

Uma limitação importante para a difusão de inovações no campo habitacional, incluindo TS, viria dos próprios consumidores, uma vez que muitos têm preconceito em relação a projetos habitacionais não convencionais (Bredenoord, 2016), tendo preferência por materiais e técnicas tradicionais (Moraes e Santana, 2003). Materiais que transmitem uma ideia de fragilidade, ainda que irreal, entrariam em conflito com a cultura construtiva brasileira, baseada em materiais maciços e com pouca exigência de manutenção (Castro e Kruger, 2013).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada buscou identificar as características das TS habitacionais presentes no BTS da FBB. Todavia, apesar do potencial das TS para minimizar impactos sociais e ambientais, é importante ter cautela sobre sua abrangência. Como ressalta Corrêa (2010), é necessário diferenciar com clareza soluções estruturantes das assistencialistas, que somente atuam de forma paliativa nos cenários de vulnerabilidade. Por sua vez, Thomas (2009) destaca que, no afã de se encontrarem tecnologias voltadas aos mais vulneráveis, corre-se o risco de sacramentar a discriminação ao direcionar a esse grupo somente equipamentos de baixa tecnologia ou mesmo arcaicos. Portanto, as TS devem ser estimuladas quando aparecem como a melhor solução para problemas específicos, permitindo tanto o envolvimento da comunidade quanto a sua apropriação do conhecimento, e não como substituto “barato”, ainda que inadequado, para atender aos mais necessitados e vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Sustainable low-income housing in Brazil**. Brasil, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3eDpYrf>>. Acesso em: 8 dez. 2019.
- BREDENOORD, J. Sustainable housing and building materials for low-income households. **Journal of Architectural Engineering Technology**, v. 5, n. 1, p. 1-9, 2016.
- CASTRO, M. L.; KRUGER, P. G. Unidades de seleção tecnológica e inovação na construção habitacional no Brasil. **Ambiente Construído**, v. 13, n. 3, 2013.
- CORRÊA, R. F. **Tecnologia e sociedade: análise de tecnologias sociais no Brasil contemporâneo**. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.
- LASSANCE JUNIOR, A. E.; PEDREIRA, J. S. Tecnologias sociais e políticas públicas. *In*: LASSANCE JUNIOR, A. E. *et al.* **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FBB, 2004. p. 65-82.
- MORAES, O. B.; SANTANA, M. J. A. Tecnologia, habitação e desenvolvimento sustentável. *In*: ENCONTRO NACIONAL SOBRE EDIFICAÇÕES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 3., 2003, São Carlos, São Paulo. **Anais...** 2003. São Carlos: Antac, 2003.
- THOMAS, H. Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina. *In*: OTTERLLO, A. *et al.* **Tecnologías sociales: caminos para a sustentabilidade**. Brasília, 2009.
- URUSHIBATA, C. **Programas de melhoria habitacional em favelas pós-urbanizadas: experiências nos municípios de Taboão da Serra e Diadema**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, São Paulo, 2013.
- ZUCOLOTO, G. F.; PEREIRA, L. S. Tecnologias sociais e economia solidária: projetos certificados pela Fundação Banco do Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020.

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA PARAÍBA: AS FINANÇAS SOLIDÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE CRESCIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL¹

Daniel Pereira dos Santos²
Paulo Sérgio dos Santos³

1 INTRODUÇÃO

Nas décadas de 1980 e 1990, assim como todo o Brasil, a Paraíba passou por uma crise no mundo do trabalho, decorrente da automação da produção e da difusão do ideal de capitalismo financeiro emergente no país. Como alternativa a este contexto, muitas comunidades se mobilizaram em torno do fortalecimento de projetos locais, buscando a promoção de relações produtivas mais justas, não hierarquizadas e focadas no desenvolvimento sustentável, baseando-se na produção cooperada, bem como na participação mais ativa dos atores envolvidos, tanto na organização da produção quanto dos destinos dos rendimentos. É neste cenário que vão (re)surgir iniciativas de economia solidária como os fundos rotativos solidários (FRS) (Gonçalves, 2011), as associações e cooperativas provenientes dos assentamentos de reforma agrária (Pereira, 2009), os grupos urbanos de artesãos e catadores (Santos, 2016), entre outros coletivos atuantes no estado.

Em conjunto com os empreendimentos econômicos solidários, atuam também diversas organizações de apoio, como a Cáritas Brasileira, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas (Patac), entre outros.⁴ A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) possuía um grupo de trabalho (GT) com pesquisadores que se debruçavam sobre o campo do trabalho. No ano de 2001, os pesquisadores, apoiados pelo Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), gestaram a Incubes/UFPB.⁵

Seguindo o movimento a nível nacional no início da década de 2000, a economia solidária passa a se organizar enquanto um movimento heterogêneo e organizado, vindo a surgir, em 2003, o Fórum Estadual de Economia Solidária da Paraíba (FEES-PB).⁶ O fórum tem como uma das atribuições o diálogo junto ao poder público com a finalidade de construção de políticas públicas de economia solidária na Paraíba.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/economiasolidaria3>

2. Assessor técnico da Incubadora de Empreendimentos Solidários da Universidade Federal da Paraíba (Incubes/UFPB). E-mail: <danielpereiraradio@gmail.com>.

3. Assessor técnico da Incubes/UFPB. E-mail: <paulosociologia@hotmail.com>.

4. Sobre a atuação de organizações de apoio e fomento à economia solidária no Brasil, ver Silva (2020a).

5. Sobre a atuação das incubadoras de cooperativas no Brasil, ver Addor, Maia e Oliveira (2020).

6. Sobre a formação do movimento social de economia solidária no Brasil, ver Silva (2020b).

Essa articulação com o poder público proporcionou que ocorresse, no ano de 2009, um diálogo com o governo estadual e com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) para a implantação de um centro público de economia solidária. Entretanto, devido à falta de orçamento por parte do governo estadual, não foi possível a viabilização deste equipamento naquele momento. Em 2010, a política pública de economia solidária no estado avança, refletindo na participação da Secretaria de Desenvolvimento Humano (SEDH) na preparação e realização da II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes).⁷ Neste momento, a nível estadual, criou-se a possibilidade de institucionalizar uma política que reconheça os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras associadas e que construa uma integração de diversos atores e setores no estado da Paraíba.

Em 2011, após o lançamento pela Senaes do edital do Projeto Ações Integradas em Economia Solidária (Paies), o FEES-PB, a Rede Lixo e Cidadania e a Articulação do Semiárido (ASA) se articularam junto à SEDH e enviaram uma proposta. Esta foi aprovada e no mesmo ano foi assinado o convênio com a Senaes para a execução do projeto. Contudo, devido a entraves burocráticos, a execução só se iniciou em 2014, mesmo ano no qual a diretoria de economia solidária da SEDH passou por uma reformulação, tornando-se Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária (Sesaes). Desde então, uma série de ações ocorreram em prol da economia solidária na Paraíba, sendo o Paies o carro chefe e o divisor de águas no que se refere a implantação da política pública.

No período de 2014 a 2017, foram investidos cerca de R\$ 2 milhões no Paies, cujo objetivo principal foi o apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento local, visando a superação da extrema pobreza por meio da geração de renda em iniciativas econômicas associativas. Entre as ações executadas no Paies se destacam a implantação do Centro Público Estadual de Economia Solidária, a formação de gestores públicos no tema, o apoio à implantação de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) e também o apoio à criação do Plano Estadual de Economia Solidária do estado da Paraíba.

Após o término do Paies, foi executado, no período de 2018 a 2019, o projeto de Fortalecimento das Redes de Cooperação em Economia Solidária, com recursos próprios. Na perspectiva de continuidade e ampliação do Paies, esta ação teve como objetivo apoiar os empreendimentos econômicos solidários no estado, prestando assessoramento e consultoria, inserindo-os em redes de comercialização virtual e convencional e fortalecendo a institucionalidade das políticas públicas de apoio.

Também em 2019 foi implantada, por meio da Lei nº 11.499/2019, a política estadual de economia solidária no estado da Paraíba, que tem no seu art. 5º o seguinte texto: “A Política Estadual de Economia Solidária constitui-se em instrumento pelo qual o Poder Público, *com a participação da sociedade civil organizada*, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas ao fomento da economia solidária” (Paraíba, 2019).

7. Sobre a organização das Conaes, ver Silva, Cunha e Silva (2020).

Dentro do grande campo de atuação da economia solidária, o seguimento das finanças solidárias tem um papel significativo e vem a cada dia ocupando um espaço maior, seja, pelas ações que estão sendo executadas, seja pelo aumento na participação de novas organizações e pessoas que passam a discutir a temática. As finanças solidárias tem como finalidade permitir às pessoas excluídas do sistema bancário que acessem oportunidades de renda. Desta maneira, o desafio gira em torno da necessidade da democratização de acesso ao crédito, que vem fazer face ao problema da seletividade neste acesso e sua consequente limitação de oferta, ligadas à busca de rentabilidade das instituições financeiras (França Filho, 2014; Silva, 2020c).

As finanças solidárias são constituídas basicamente de quatro grandes grupos: i) Clubes de Trocas Solidários; ii) Cooperativas de Crédito; iii) FRS; e iv) BCDs.

Na Paraíba, principalmente após a execução do projeto Paies, foram os BCDs e suas “moedas sociais” que ganharam notório destaque, potencializado com a criação da Rede Paraibana de BCDs, que realizou três encontros estaduais de finanças solidárias para discutir a temática no estado. Os BCDs têm como papel principal apoiar empreendimentos locais em suas estratégias, seja a partir do financiamento às suas atividades, seja na construção de redes locais de consumo e comercialização. Nesse sentido, é papel dos bancos comunitários o estímulo a redes de consumo e a produção a partir dos créditos de consumo (em moeda social) e produtivo (em reais) (Nesol, 2015; Silva, 2020c).

Uma diferença fundamental dos BCDs para as demais experiências de finanças solidárias ou de microcrédito é o seu modelo de gestão. Este modelo está pautado no controle social do próprio território onde ele está inserido e continua pelas demais instâncias do BCD (França Filho, 2012).

Neste cenário, os BCDs na Paraíba se moldaram nos últimos vinte anos, passando a ser instrumentos importantes de difusão de iniciativas coletivas e de desenvolvimento das localidades e de propostas de políticas públicas no campo da economia solidária no estado, conforme poderemos ver na próxima seção.

2 OS BANCOS COMUNITÁRIOS NA PARAÍBA

A história dos bancos comunitários no estado da Paraíba começa com a iniciativa no bairro de São José, no ano de 2008. São José, que já foi considerado favela, comunidade e, atualmente, após o último zoneamento urbano de João Pessoa, passou a ser denominado bairro, é um território de muita resistência histórica no município. Ele fica situado junto ao bairro de Manaíra (região com alto poder aquisitivo), o que durante anos gerou constantes conflitos de interesses e de especulação imobiliária na busca de sua relocação.

Neste contexto de lutas, conquistas e perdas, o bairro de São José vem buscando formas de melhorar as condições de seus habitantes. Uma destas iniciativas foi discutir um novo modelo financeiro pautado nas finanças solidárias.

As discussões para implantação do banco comunitário no bairro começam no ano de 2007, com as primeiras conversas entre moradores de São José. Em 2008, após a abertura de um edital

para finanças solidárias do governo federal e executado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, a associação de moradores local escreveu um projeto que concorreu e foi contemplado, começando aí o primeiro financiamento governamental para a implantação de um BCD na Paraíba (Lima, 2011).

Neste primeiro momento, o projeto contou com apoio e assessoria do próprio poder público municipal, através da Diretoria de Economia Solidária e Segurança Alimentar da Prefeitura Municipal de João Pessoa (Desan-JP), além da Incubes/UFPB e da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA).

Nesse contexto, foi organizado na própria comunidade, em 2008, o I Seminário de Economia Solidária de São José. No evento, após várias discussões junto à comunidade, foi definido o nome do banco, que passa a ser chamado de *Banco Comunitário Beira Rio*, assim como o nome da moeda social: *Ribeirinho* (Lima, 2011).

O início do Banco Beira Rio foi promissor, mas com o passar do tempo um conjunto de fatores levou à instabilidade e à suspensão das atividades. Mesmo assim ele acabou se tornando um marco histórico e de aprendizagem para as finanças solidárias e os futuros BCDs no município de João Pessoa e no estado da Paraíba como um todo.

Foi justamente a partir da semente plantada no bairro de São José que começou se ramificar outras experiências de BCDs. Como é o caso da segunda experiência, que começou em outra comunidade às margens do Rio Jaguaribe, desta vez no conjunto do Castelo Branco III, próximo ao *campus* I da UFPB, um dos motivos para a discussão da implantação do mesmo na localidade.

A discussão sobre o BCD surgiu em dezembro de 2011, quando a Incubes, parceira do Centro Popular de Cultura e Comunicação (CPCC), em uma reunião na comunidade, apresentou a experiência do Banco Palmas (Santos, 2013). Assim, o BCD na comunidade São Rafael, diferentemente do que aconteceu no bairro de São José, nasceu da experiência consolidada de uma organização local, o CPCC,⁸ que atuava desde 2005 com economia solidária através do Grupo Produtivo de Panificação – que mais a frente se tornou a Padaria Comunitária São Rafael.

Após uma série de ações (sessões de cinemas, palestras abertas, programas na rádio comunitária, intercâmbios, entre outras), no ano de 2012 foi definido junto à comunidade o nome do banco, que passou a ser chamado de *Banco Comunitário de Desenvolvimento Jardim Botânico (BCDJB)*, referência ao jardim de mesmo nome localizado em frente à comunidade. E o lançamento da sua moeda social ocorreu em junho do mesmo ano, em evento que além dos moradores da comunidade e parceiros contou com a presença do professor Paul Singer, que na época era o Secretário Nacional de economia solidária (Raposo, 2014).

Um processo importante na construção do BCDJB é o mapeamento socioeconômico da comunidade, que ermitiu tanto à Incubes/UFPB quanto ao Instituto Voz Popular (IVP)⁹ montarem um banco de dados extremamente robusto sobre o território, com informações desde a produção e o consumo, até o panorama sociopolítico e cultural local.

8. Que teve uma mudança de nome e hoje se chama IVP.

9. Antigo CPCC.

A partir da experiência do BCDJB, a forma de se discutir esta ferramenta na Paraíba ganha outro patamar. Atualmente, o BCDJB se desdobra como uma referência na gestão das finanças solidárias para as demais experiências no estado. Por ser inserido em um pequeno território geográfico, pôde experimentar e criar com mais liberdade, sem grandes perdas financeiras.

Recentemente, foram iniciados diálogos para implantação de um cartão de débito próprio, o *Orquídea Card*, além do cartão *e-Dinheiro*, moeda social digital criada pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários para potencializar as finanças solidárias e a interação entre os BCDs de todo o país. O cartão tem como objetivo facilitar a circulação da moeda social *Orquídea* a partir da Padaria Comunitária e demais ações executadas pelo IVP na São Rafael. Outro diferencial do cartão será a tecnologia usada no mesmo, baseada na lógica *open source* (*software* livre).

Estas iniciativas não se resumem ao diálogo no interior da comunidade. Paralelamente, é realizado um processo de provocação junto ao poder público para que essas e outras iniciativas locais e solidárias recebam aporte para o seu fomento. Um exemplo foi a discussão do BCDJB na construção da proposta do projeto Paies na Paraíba, proporcionando que fosse garantido o planejamento e os recursos para o desenvolvimento e o fortalecimento das finanças solidárias no estado. Tudo isso possibilitou o surgimento de outras iniciativas.

A terceira experiência de BCD em João Pessoa começou no bairro de Muçumagro, no extremo sul da cidade. Através da parceria com o projeto Bem da Gente¹⁰ e a Associação Comunitária Agrícola de Muçumagro (Acam), as discussões avançaram e, com a articulação da Incubos/UFPB e do BCDJB, o bairro de Muçumagro passou a ser contemplado com as ações projeto Paies, construindo de forma concreta a proposta de um BCD no território.

Tais experiências na capital do estado foram importantes para a criação dos demais BCDs da Paraíba, avançando para os municípios do interior. A experiência na Cidade de Lagoa de Dentro, na região do brejo paraibano, surgiu a partir dos diálogos com a Associação de Desenvolvimento Urbano e Rural de Lagoa de Dentro (ADURLD), entidade gestora da rádio comunitária Lagoa FM. Após as primeiras discussões com a entidade gestora e outras lideranças locais e com todos e todas entendendo e querendo a implantação do BCD na cidade, deu-se início à sequência metodológica para construção do banco, onde, em 2016, surgiu o Banco Comunitário de Desenvolvimento Lagoa e a moeda social *Margarida*.

A quinta experiência de BCD ocorre na cidade de Pombal, sendo a primeira no sertão do estado. Teve como nome *Banco Maringá*, em referência à lenda da cabocla retirante, e a moeda social *Margarida*, em homenagem póstuma a uma das mais atuantes lideranças da cidade na área de educação e da busca do direito das crianças. A iniciativa surgiu a partir dos diálogos com a organização local Centro de Educação Margarida Pereira da Silva (Cemar), organização com mais de trinta anos de atuação na cidade, nas áreas de educação e garantia dos direitos sociais. Com a contrapartida do Cemar, foi possível articular os parceiros locais para uma implantação mais ágil e capilarizada. Prefeitura local e organizações como igrejas e outras entidades passam a compor o conselho gestor e consequentemente disseminar ainda mais a ideia do BCD na cidade, garantindo mais credibilidade e recursos para a criação do banco.

10. Projeto social desenvolvido pela Energisa, concessionária elétrica da Paraíba.

A sexta experiência se consolidou na cidade de Remígio, também na região do brejo paraibano, e é a primeira experiência na Paraíba onde a discussão de implantação partiu do poder público local. A prefeitura, a partir das discussões, se preparou legalmente – assim como já acontece em outros municípios do Brasil – para garantir o suporte ao BCD local, através de lei municipal própria.

As quatro experiências – Muçumagro (Banco Muçubank), Lagoa de Dentro (Banco Lagoa), Pombal (Banco Maringá) e Remígio (Banco Reis) – surgiram, portanto, como fruto direto das ações do Paies, após o processo de sensibilização junto ao poder público do movimento de economia solidária e especialmente dos participantes de grupos de finanças solidárias. Os BCDs, por sua concepção, assumiram esse papel de diálogo junto aos entes públicos, provocando, cobrando e propondo o avanço de iniciativas solidárias nos territórios.

3 CONCLUSÃO

O território, a partir das diferentes concepções (local, comunitário, regional etc.), deve estar no cerne das realizações para o desenvolvimento, na ideia de territorialidade, envolvendo relações políticas de governança, sem deixar de lado processos econômicos, culturais e diferentes formas de apropriação e uso do meio ambiente. Neste sentido, há uma especificidade ligada ao entendimento do território enquanto espaço de mobilização e luta política em favor da conquista da autonomia decisória (França Filho, Magnelli e Eynaud, 2020).

Vinculados aos territórios vulneráveis tem-se os movimentos populares e setores da sociedade civil cobrando e denunciando a falta de investimentos públicos que garantam os direitos fundamentais das pessoas que ali vivem. E para além destes, surgem as articulações e iniciativas autogestionárias das comunidades que questionam e atuam frente às relações políticas, econômicas e culturais de dependência (Molina *et al.*, 2020).

É nestes sentidos que os BCDs atuam. Eles cumprem o papel de contribuir de forma significativa para o fim da exclusão financeira e bancária das famílias em situação de vulnerabilidade social nos seus territórios, mas também se voltam para a resolução de diversos outros problemas que afetam o cotidiano.

Como vimos na Paraíba, a implantação dos BCDs passou por um diálogo junto aos órgãos governamentais e também a articulação entre eles próprios. A sua continuidade e o seu fomento perpassa pela continuidade dessa provocação. Desta forma é que a Rede Paraibana de Bancos Comunitários vem atuando. Através da realização dos seminários estaduais de finanças, a rede tem levado convidados¹¹ e debates¹² são levantados em busca do fortalecimento da economia solidária no estado, para que, assim, essas medidas possam ser concretizadas observando as especificidades de cada um dos territórios.

11. Nos três seminários realizados foram convidados representantes de bancos, de entidades de apoio e de entes governamentais da Paraíba e de outras regiões do Brasil.

12. Foram temas de debates a adoção de leis municipais de economia solidária, a adoção de renda básica nos territórios, o financiamento para os bancos e para os grupos, entre outros temas.

No contexto atual, mesmo com as dificuldades ocasionadas pela pandemia da Covid-19, os empreendimentos econômicos solidários têm buscado soluções que não visam apenas o retorno comercial e econômico para o grupo, mas que supram também as demais demandas da sociedade nesse momento.

É o que vem acontecendo na Paraíba, onde os levantados têm se organizado para suprir as necessidades expressas pela população. Um exemplo é o caso do BCDJB, que vem se articulando com grupos da agricultura familiar que fazem parte do movimento de economia solidária. Semanalmente, os grupos da agricultura familiar realizam dentro da comunidade São Rafael uma feira com alimentos agroecológicos, visando escoar a produção dos grupos locais que, nesse momento, também passam por dificuldades e, ao mesmo tempo, criar condições mínimas de subsistência e de segurança alimentar às famílias em situação de vulnerabilidade. Já existe a articulação do BCDJB para que a feira passe a ocorrer no interior de outras duas comunidades. Além disso, tem-se buscado o diálogo com o gestor da SEDH para apresentar um projeto no qual um valor em moeda social será destinado para que as famílias em situação de vulnerabilidade possam adquirir produtos saudáveis e com preço justo no seu próprio território.

Ficou evidente com a pandemia que é necessário um modelo político-econômico que pense o desenvolvimento através de um conjunto de práticas de ação pública na fronteira entre economia, solidariedade, democracia e territorialidade. É de grande importância que se adote uma territorialização da economia com um retorno às questões sociais locais. Afinal de contas, não há dúvidas que são os próprios territórios que devem (ou deveriam) decidir democraticamente sobre as formas econômicas e as ações sociais que irão melhor guiar seu desenvolvimento. É nesse sentido que a economia solidária na Paraíba, em especial os BCDs, vem desenvolvendo suas ações.

REFERÊNCIAS

ADDOR, F.; MAIA, L.; OLIVEIRA, T. Outra inovação é possível: a relevância do Proninc e a consolidação das Ites como espaço de desenvolvimento tecnológico. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

FRANÇA FILHO, G. C. **Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como expressão de finanças solidárias**: por uma abordagem da inclusão financeira. Brasília: Senaes/MTE, 2012.

FRANÇA FILHO, G. C.; MAGNELLI, A.; EYNAUD, P. Para superar o divórcio entre economia e sociedade: diagnóstico crítico e notas propositivas em um contexto de pandemia. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 167-184, 2020.

GONÇALVES, A. F. A história dos fundos rotativos solidários no estado da Paraíba: a construção político-institucional de uma política pública. **Revista Gestão Pública: práticas e desafios**, Recife, v. 1, n. 1, 2010.

_____. Desenvolvimento, mercado e política sociais em comunidades camponesas no estado da Paraíba. **Revista IDEAS**, v. 5, n. 1, p. 249-273, 2011.

LIMA, J. C. A. **Bancos comunitários e moeda social como política pública para o desenvolvimento local** – um estudo de caso sobre o bairro São José. Artigo (Pós-graduação lato sensu em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

MOLINA, W. S. L. *et al.* A economia solidária no Brasil frente ao contexto de crise Covid -19: trajetória, crise e resistência nos territórios. **Otra Economía**, v. 13, n. 24, p. 170-189, 2020.

NESOL – NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Cadernos de Finanças Solidárias**. São Paulo: Nesol/USP, 2015.

PEREIRA, A. A. **Pedagogia do movimento camponeses na Paraíba**: das ligas aos assentamentos rurais. João Pessoa: Ideia; Editora Universitária da UFPB, 2009.

PARAÍBA. Plano estadual de economia solidária: para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável. João Pessoa, 2017.

_____. Lei nº 11.499, de 8 de novembro de 2019. Institui a Política Estadual de Economia Solidária. **Diário Oficial**, João Pessoa, 8 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/39z1coO>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

RAPOSO, J. G. **Banco Comunitário de Desenvolvimento Jardim Botânico**: gestão social comunitária para o desenvolvimento local. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

SANTOS, T. F. **Contra a maré?** Economia solidária e cooperativas de catadores em meio ao capital. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2016.

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

_____. A trajetória sócio-organizativa do movimento social de economia solidária no Brasil. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

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

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E OBTENÇÃO DE CRÉDITO: UMA CONTRIBUIÇÃO PROPOSITIVA À LUZ DO PRESENTE¹

Davi de Pinho Spilleir²

1 INTRODUÇÃO

No mundo competitivo moderno, em que o desemprego é uma variável estrutural e a precarização parece cada vez mais uma regra, pouco tem se discutido com o rigor e a profundidade merecidas uma das formas de dirimir os efeitos nefastos que o desemprego cria: a economia solidária. De fato, desde a extinção da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e o rebaixamento do Ministério do Trabalho à secretaria vinculada ao Ministério da Economia (Silva, 2020a), poucas são as publicações e mais raros ainda os dados públicos disponíveis sobre o tema.

O último grande estudo conduzido a nível nacional para se entender a dimensão da economia solidária no Brasil foi segundo Mapeamento Nacional da Economia Solidária do Brasil (2013), realizado pelo Ministério do Trabalho e compilado por meio do Senaes em 2013. Nele mostra-se que, naquele momento, o Brasil possuía 19.708 empreendimentos de economia solidária (EES), sendo 40,8% localizados na região Nordeste, 16,7% no Sul, 16,4% no Sudeste, 15,9% no Norte e 10,3% no Centro-Oeste (Silva, 2020b).

Mais robusto e mais completo na integralidade dos dados, o segundo Mapeamento Nacional da Economia Solidária do Brasil demonstrava um avanço com relação ao primeiro mapeamento, realizado seis anos antes. A economia solidária era parte dos planos do governo e crescia, entretanto, ainda que a economia solidária se mostrasse como uma boa via alternativa para promover inclusão, sentido de pertencimento e ajudasse em um ciclo gerador de renda local, um problema era latente no mapeamento: os EES estavam constantemente sujeitos a problemas financeiros que levavam, em diversos casos, à falência. O problema mais recorrente e que mais motivou falências foi a dificuldade de obtenção de crédito, e as principais razões que impossibilitavam a obtenção de crédito eram, respectivamente: a burocracia dos agentes financeiros (27,5%); a falta de apoio para elaborar projeto (15,7%); a taxa de juros elevada (12%); a falta de linha de crédito específica (11,9%); e os prazos de carência inadequados (6,9%) (Silva, 2020c).

E esse problema já era conhecido. Valentin e Serra (2012), em outra abordagem prévia à do segundo Mapeamento Nacional da Economia Solidária do Brasil (2013), demonstravam que 27,8% dos empreendimentos acreditavam que as linhas de crédito eram muito escassas, 22,9% dos empreendimentos não acessavam o crédito por falta de documentação, 16,8%

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt71/economiasolidaria4>

2. Pesquisador de economia solidária pela Associação Brasileira de Pesquisadores de Economia Solidária (ABPES). E-mail: <d_spilleir@hotmail.com>.

não conseguiam elaborar um projeto adequado de financiamento, 15% viam os juros como abusivos, 13,5% não possuíam as garantias necessárias que os bancos comerciais demandavam e 4% não viam os prazos como adequados. Os autores concluíram que a ausência de crédito acarretava a não realização de investimentos e a dificuldade de aquisição de insumos e matérias-primas. Adicionalmente a isso, impedia o escoamento adequado da produção e, em última análise, impunha severas restrições ao crescimento das cooperativas (Valentin e Serra, 2012).

Ora, tendo em vista que o maior problema mostrado pelas referências diz respeito à dificuldade de acesso ao crédito, o objetivo deste trabalho é fazer uma contribuição propositiva, evidenciando elementos balizadores e úteis a EES no que concerne à obtenção de crédito. Para tanto, ele se desenvolve a partir de uma pesquisa bibliográfica, definida por periódicos e livros clássicos dos temas, e principalmente em documentos oficiais e referências obtidas em acervos confiáveis e relevantes como o Google Acadêmico e a Biblioteca Eletrônica Científica *Online* (em inglês, *Scientific Electronic Library Online* – SciELO), orientada por palavras-chave como “economia solidária”, “empreendimento” e “crédito”.

Para a análise dos elementos identificados na pesquisa, foi estabelecida uma categorização em relação à percepção dos atores envolvidos, no tocante às seguintes dimensões: i) a visão institucional, isto é, fatores externos que fogem do controle do empreendimento e, portanto, não podem ser controlados, mas devem necessariamente ser observados; e ii) a visão de usuário, com elementos que podem ser controlados e melhorados dentro dos próprios EES. Desta categorização, surge a necessidade de identificação dos elementos que sejam relevantes a cada uma das visões no tocante ao processo de obtenção de crédito na economia solidária.

Por fim, foi aplicado, com o apoio da ABPES, um questionário com perguntas abertas e fechadas para verificar se a contribuição propositiva, evidenciando elementos balizadores e úteis a EES no que concerne à obtenção de crédito propostos neste trabalho, é factível e se novos elementos importantes nesse cenário surgem decorrentes das respostas aos questionários. A coleta de dados contou com a participação de 25 EES de diferentes estados e regiões do Brasil e das mais variadas finalidades, entre elas; produção, consumo ou uso coletivo de bens, comercialização, prestação de serviços, troca de produtos ou instituições de finanças solidárias etc.

2 O PANORAMA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

É fato que atualmente a economia solidária sofre enormes retrocessos no que se refere a apoio governamental, principalmente com a extinção de seus principais órgãos de fomentos, e que o próprio trabalho sofre severos reveses com a retirada de direitos. Porém, esse cenário nem sempre foi assim (Silva, 2020a). O panorama da economia solidária no Brasil, até 2016, isto é, passados quatorze anos da criação da Senaes, parecia ser bastante favorável até então. Tece-se tal comentário ante a perspectiva mostrada pelo próprio Senaes (2013) de que dos EES então existentes, 65,1% foram criados a partir de 2000, 27,3% na década de 1990, 5,9% nos anos de 1980, e menos de 2% nas décadas anteriores. Ou seja, a década de 2000 havia sido decisiva para a consolidação da economia solidária no país, envolvendo associações de

agricultura familiar, empresas recuperadas e administradas por trabalhadores, cooperativas de coleta de material reciclável e de costura, cujos motes principais norteadores são produção limpa, agricultura orgânica e materiais de excelente qualidade, preferencialmente de origem também cooperativa.³

A predominância destes EES se dava mais comumente nas áreas rurais, concentrando 54,8% dos empreendimentos, além de 34,8% em áreas urbanas e 10,4% em ambas as áreas. A classificação de suas atividades, de acordo com os dados, era a seguinte: i) produção e comercialização, 56,2%; ii) consumo e uso coletivo dos bens pelos sócios, 20,1%; iii) comercialização, 13,3%; iv) prestação de serviços, 6,6%; v) trocas, 2,2%; e vi) créditos ou finanças, 1,7% (Senaes, 2013).

Os EES, além de proporcionarem alto senso de sociabilidade e incluir pessoas que seriam muitas vezes marginalizadas, também demonstravam tendência à inclusão de mulheres em cargos de liderança, mesmo com elas sendo minoria em quantidade absoluta no total desses empreendimentos – 803.373 homens contra 620.258 mulheres – (Senaes, 2013).

Com o desmantelamento da estrutura da economia solidária a nível nacional, a vertente da economia que deveria estar sendo discutida para ressignificar papéis e inserir pessoas marginalizadas, passou a ser deixada de lado, sendo exclusivamente tratada em algumas poucas iniciativas nos estados e municípios, mas longe de ser algo coordenado enquanto país (Silva, Morais e Santos, 2020).

Dados importantes com relação à possibilidade de sobrevivência dos EES foram trazidos à luz pelo estudo conduzido por Kuyven e Kappes (2013), ao comparar os empreendimentos analisados no primeiro e no segundo mapeamentos nacionais. Os autores sinalizam que sobreviveram primordialmente aqueles empreendimentos que tinham um índice maior de solidariedade, em detrimento ao de maior empreendedorismo, o que motivava maior estabilidade laboral aos associados. Ademais, também foram fundamentais para a perenidade destes empreendimentos os seguintes elementos: gestão transparente, maior qualidade de bens e serviços, capacidade de obtenção de crédito e investimento, remuneração e vínculo regular dos trabalhadores, investimento na formação dos recursos humanos, penetração ampla no mercado e ocorrência de férias e/ou descanso semanal para os sócios que trabalham no EES.

Os dados de Senaes (2013) evidenciam que a principal motivação para participação em tais empreendimentos era financeira, uma vez que: 48,8% dos associados procuravam essa opção por ser uma fonte complementar de renda; 46,2% por ser uma alternativa ao desemprego; e 43,1% por maiores ganhos em empreendimentos associativos.

Quanto aos retornos existentes, 43,2% dos EES indicaram produzir excedentes após o pagamento de suas despesas, de forma que é no viés econômico que a economia solidária mostra sua faceta mais criativa e interessante. Contudo, chama atenção as restrições que os EES

3. Empreendimentos... (2014) demonstrava que a economia solidária representaria uma monta em torno de 8% do produto interno bruto (PIB) brasileiro.

se deparam frente ao sistema convencional bancário para a obtenção de crédito. Frente a essas limitações, os EES criaram então distintos métodos, também solidários, de financiamento: as finanças solidárias.

3 FINANÇAS SOLIDÁRIAS E A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA NA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A distorção que representa maior impeditivo para a sobrevivência de EES jaz na dificuldade de obtenção e manutenção de crédito. Por serem em sua maioria pequenos e muitas vezes incapazes de oferecer as garantias que o sistema financeiro convencional exige, muitos desses empreendimentos veem-se marginalizados e fadados à falência, sem recursos para investir e – muitas vezes – com dificuldades de manter fluxo de caixa.

Para que se houvesse uma mitigação desses problemas enfrentados, o sistema solidário resolveu encontrar seus próprios métodos de financiamento e que englobassem a mesma lógica de solidariedade, cooperação e participação coletiva. Nesse sentido, surgiram as chamadas finanças solidárias, que, de acordo com Senaes (2013):

Distinguem-se do sistema financeiro convencional pelas regras de acesso e funcionamento qualitativamente diferenciadas que são definidas solidariamente pelas comunidades ou conjunto de associados. (...) as finalidades das iniciativas de finanças solidárias estão relacionadas ao alcance de objetivos comuns, de promoção do desenvolvimento local por meio da dinamização do consumo e da produção de bens e serviços da própria comunidade. Distinguindo-se, portanto, do sistema financeiro que visa a acumulação ou obtenção de valorização dos recursos financeiros com base na especulação.

De acordo com Singer (2003), a principal via de promoção das finanças solidárias ocorre por meio da concessão creditícia, mais comumente pelo microcrédito, ou seja, pequenas quantias emprestadas a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional. Para se pôr em prática todas essas operações, Singer (2003) elucida que três pilares sustentam essa iniciativa: cooperativas de crédito, bancos comunitários e fundos solidários.⁴

Sobre as cooperativas de crédito, BCB (2018) define que esta modalidade se distingue das demais formas bancárias, sobretudo por três aspectos: i) os cooperados são donos e usuários da instituição; ii) os associados contam com poder de voto independente de sua cota de participação no capital social; e iii) o cooperativismo não é baseado na geração de lucro, os direitos e deveres são iguais e a participação é de livre adesão.

A força que o cooperativismo de crédito brasileiro assumiu é expressiva, sendo a sexta maior entidade financeira do país. O Portal Cooperativismo de Crédito mostra que eram tutelados por sistemas de cooperativas de crédito 3,57% de todos os ativos bancários brasileiros, 6,84% dos depósitos, 3,42% das operações de crédito, estando à frente de grandes bancos, como Safra, Citibank e Banrisul (Depósitos... 2016).

4. Para uma análise mais aprofundada sobre os três modelos de finanças solidárias aqui explicitados, ver Silva (2020c).

A segunda forma de finanças solidárias a ser apresentada é a dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), experiências *sui generis* que servem de apoio ao desenvolvimento local de economias populares. Suas principais características são: i) a gestão feita pela própria comunidade, no referente à administração de serviços; ii) o sistema integrado para vertentes creditícias, de produção, comercialização e capacitação; e iii) a circulação de moeda social, em paralelo à moeda corrente do país (Silva Júnior, Gonçalves e Calou, 2007).

Assim como os outros modelos, a relevância para a questão social deste tipo de método solidário de financiamento reside, principalmente, na inclusão sócio-financeira propiciada. Segundo França Filho (2004), essa utilidade social do investimento financeiro implica na aplicação ética do dinheiro, por meio da promoção de ações que vão além da finalidade econômica, mas que incorporam outros valores como a luta contra a exclusão, a questão da preservação ambiental, a valorização da cultura, tendo como fim o próprio desenvolvimento local. Desta forma, propõe-se que a iniciativa venha da própria organização da sociedade, e não imposta.

O último dos métodos constituintes da economia solidária são os fundos rotativos. De acordo com Santos Filho *et al.* (2013), fundos rotativos solidários constituem-se de mecanismos localizados de apoios financeiros, de pagamentos flexíveis, destinados a atividades produtivas associativas, que utilizem como preceitos básicos a gestão compartilhada e a convivência solidária entre os participantes envolvidos.

Gonçalves (2010) explica que, de uma maneira sucinta, esses fundos são na realidade uma forma de poupança comunitária e que parte dela é reinvestida na própria comunidade, para benefício coletivo. A ideia principal por trás da iniciativa é, segundo a autora, além do combate extensivo à insegurança alimentar, a disponibilização de recursos (monetários e não monetários), com burocracia reduzida, para a produção de bens e serviços localmente.

Singer (2003) e Silva (2020c) demonstram que os fundos rotativos tendem a ser mais utilizados nas áreas rurais do que urbanas, sendo de suma importância para a aquisição de pequenas máquinas, cercas, construção de cisternas para melhor captação e armazenamento de água da chuva, entre outros pequenos investimentos.

Em suma, todas as três propostas de finanças solidárias – denominadas por Silva (2020c) de empreendimentos de finanças solidárias – prestam um importante trabalho de combate à marginalidade, promoção social, inclusão financeira e enfrentamento do ciclo de pobreza.

4 ELABORAÇÃO DE UMA CONTRIBUIÇÃO PROPOSITIVA PARA A MITIGAÇÃO DE PROBLEMAS CREDITÍCIOS

Diante do que foi exposto até o momento, no contexto da economia solidária, alguns fatos e características são interessantes de serem observados no sentido de contribuir para que o objetivo deste trabalho seja atingido. Um primeiro ponto a ser considerado, para o qual a análise se voltará, deve necessariamente ser a classificação da atividade econômica desempenhada por cada um desses empreendimentos. Ao longo deste estudo, explorou-se que há seis categorias distintas. A análise sobre a natureza das operações poderá ser um diferencial junto às instituições, o que lhes servirá ou de auxílio, ou de dificultador para obtenção creditício.

E não apenas a classificação da atividade econômica destes empreendimentos parece ser marcante, mas também a estrutura com que essas unidades estão organizadas. Empreendimentos familiares tendem a ter problemas de dissociação do patrimônio dos seus sócios. Os riscos embutidos nessas operações tendem a ser demasiadamente elevados com essa configuração.

Indispensável para a análise parece ser também o porte no qual esses empreendimentos adquiriram e se há ou não presença de redes de cadeia de suprimento solidária. Este tem sido apontado como um fator bastante relevante para a sobrevivência dos componentes da economia solidária, uma vez que, com a presença de mais EES na região e com operação conjunta, torna-se possível a criação de sinergia, ganho de robustez e desenvolvimento plurilateral (Silva, 2020b). Isto é, todos aqueles envolvidos no processo de associação acabam ganhando, quer em redução de custos, quer em ganho de eficiência. A formação ou não de cadeias de valor pode se mostrar ser mister para compreender as dificuldades creditícias enfrentadas.

Os métodos de financiamento utilizados pelas cooperativas também não devem ser desprezados e a percepção sobre eles configura-se como elemento importante. Um movimento razoavelmente comum entre as cooperativas de maior porte e maior disponibilidade de recursos é a criação de grandes fundos ou bancos para seu próprio aporte e uso. Por outro lado, entre os empreendimentos de pequeno porte, as formas encontradas para financiamentos são das mais variadas espécies (Silva, 2020c).

De mesma forma, saber se na localidade em questão há a presença de empreendimentos de finanças solidárias também pode ser um fator de peso nas decisões futuras para aqueles que enfrentam as restrições já discutidas ao longo deste texto.

Considerando-se o principal ponto desta pesquisa e tendo sido salientado previamente que um dos maiores problemas listados no segundo Mapeamento Nacional da Economia Solidária do Brasil se refere à obtenção de crédito, também se tem por bem analisar se há taxas de juros para os projetos que possibilitariam sua tomada, se há linhas específicas de crédito para tais investimentos, se há apoio à elaboração de tais projetos,⁵ e, por fim, se os prazos negociados seriam de fato viáveis.

A presença estatal deve ser tomada como força motriz para o desenvolvimento local dos empreendimentos. Por ser a maior força balizadora, independentemente de qual instância tratada, o Estado é o único agente capaz de formular políticas públicas que potencializem um sistema alavancador e facilitador à obtenção de crédito por empreendimentos dessa natureza.

Outra consideração a ser feita está na corroboração ou refutação de uma das máximas lançadas durante a construção teórica, de que ao se comparar o primeiro e o segundo mapeamentos nacionais percebia-se que sobreviveram primordialmente aqueles empreendimentos que apresentaram maior grau de solidariedade, considerando-se as vertentes de autogestão, cooperação, gestão econômica e solidariedade.

5. Sobre essa questão, ganha importância a ação de organizações voltadas ao apoio e à assessoria aos EES no Brasil. Ver Silva (2020d).

Os quadros 1 e 2 servem para mostrar a síntese destes conceitos demonstrados há pouco, onde são destacados os elementos que facilitam a obtenção de crédito e os motivos pelos quais são importantes, divididos em duas categorias: de usuário e institucional.

Os elementos para os usuários são aqueles que podem ser controlados e melhorados dentro dos próprios EES, ao passo que na categoria institucional estão fatores externos, que fogem do controle da empresa, e, portanto, não podem ser controlados, mas devem necessariamente ser observados.

QUADRO 1

Elementos que facilitam a cessão de crédito – visão do usuário

Elemento	Motivo de ser importante para a obtenção de crédito
Classificação da atividade econômica	Pesquisas demonstram que os empreendimentos mais próximos às atividades produtivas têm mais facilidade de obtenção creditícia. Analisar a classificação da atividade econômica poderá ajudar a consubstanciar a situação do requerente ante os agentes bancários.
Estrutura do empreendimento	São apresentados como de dificuldade obtenção creditícia empreendimentos excessivamente familiarizados, pouco profissionalizados, em que o patrimônio dos sócios se confunde com o da empresa, tratado como elemento crítico aos riscos.
Presença de cadeia de suprimentos solidária	A presença de cadeia de suprimentos solidária cria um ciclo virtuoso entre os empreendimentos. Esse fluxo de renda, além de poder alavancar negócios, também pode resultar em financiamentos coletivos, desde que favoreça a cadeia como um todo.
Presença de instituições de finanças solidárias	As instituições de finanças solidárias, por não serem condicionadas às lógicas convencionais de mercado, não são movidas por ativos. Por isso, apresentam menores exigências burocráticas, tratamento mais humanizado, maior capilaridade à microempreendimentos.
Apoio na elaboração de projetos	Por serem pequenos e muitas vezes pouco profissionalizados, a dificuldade de apresentar um projeto coerente acaba se tornando um inviabilizador ante às instituições financeiras. Quinze vírgula sete por cento dos EES consideravam este um fator crítico.
Grau de solidariedade	Na realização dos dois Mapeamentos Nacionais de Economia Solidária, notou-se que primordialmente aqueles com maior grau de solidariedade sobreviveram e apresentaram maior robustez. O grau de solidariedade, parece ser um bom indicativo sobre as condições de viabilidade de empreendimentos dessa natureza.

Elaboração do autor.

QUADRO 2

Elementos que facilitam a cessão de crédito – visão institucional

Elemento	Motivo de ser importante para a obtenção de crédito
Métodos de financiamento utilizados	Os métodos de financiamento utilizados pelos empreendimentos constituem ponto relevante ao entendimento de viabilização creditícia, pois possibilita que se tracem planos aos empreendimentos que venham a se situar sobre quais possibilidades podem pleitear para que consigam propiciar acesso ao capital.
Taxa de juros aplicada aos projetos	Pela necessidade de garantias que esses empreendimentos muitas vezes não podem oferecer, os bancos tendem a embutir esses riscos nas taxas de juros, não por menos, este foi um dos elementos considerados primordiais no Senaes.
Existência de Políticas Públicas locais	O governo tem um papel significativo de incentivador à redução de pobreza e disparidades. Atualmente, apenas alguns estados ou cidades possuem articulações estatais com a economia solidária. Compreender sua existência ou não, pode favorecer a obtenção creditícia.

(Continua)

(Continuação)

Elemento	Motivo de ser importante para a obtenção de crédito
Linha de crédito específica	Não apenas em instituições de finanças solidárias, mas também nos bancos do governo, ocorre de haver linhas de crédito específicas para alguns tipos de aquisições, como maquinários. Este ponto relaciona-se com o interior, porém compreende também a existência de linhas de crédito em instituições privadas.
Prazos de carência	Sete por cento dos EES apontavam que os prazos estipulados pelos agentes financeiros eram pouco interessantes para a viabilidade de seus financiamentos, de forma que parece ser evidente que tais empreendimentos, para conseguirem honrar esses investimentos, necessitam de prazos adequados com a intenção de não haver desestruturação de seu capital de giro e fluxo de caixa.

Elaboração do autor.

Os quadros 1 e 2 contemplam os objetivos delineados para este trabalho em sua plenitude, isto é, são duas contribuições propositivas que problematizam as dificuldades de obtenção de crédito dos EES por meio de elementos relevantes do ponto de vista institucional e de usuário.

A utilização desse instrumento serve, inclusive, como ferramenta de apoio à decisão das unidades que venham a utilizá-lo. Supondo-se, por exemplo, que haja uma cooperativa com planos de obtenção creditícia para uma expansão de pátio produtivo, sabendo-se as garantias bancárias são sisudas, seguramente ela se atentará aos elementos institucionais e de usuário destacados. Ela averiguará, por exemplo, se seu negócio possui distinção plena entre os capitais dos cooperados e o da cooperativa, se possui capacidade de elaboração de um projeto aceitável por instituições bancárias, se há empreendimentos de finanças solidárias (BCDs ou cooperativas de crédito), pois tendem a ter condições mais acessíveis de financiamento e se seria possível criar sinergia com demais cooperativas para favorecimento mútuo.

Tendo todos esses fatores alinhados e bem definidos, é um momento adequado para se verificar as condições relativas ao pleito creditício, sobretudo a partir das seguintes questões: ante quais instituições requerer esse crédito? Quais taxas de juros aplicadas pelos bancos? É possível algum beneficiamento quer via política pública, quer via linha de crédito específica? Qual o prazo para pagamento?

A compilação desses dados servirá de ponto norteador para a tomada de decisão e o rearranjo interno de eventuais debilidades que sejam dificultadoras da cessão de crédito ao empreendimento de economia solidária que for utilizá-la.

5 VERIFICAÇÃO DA PERTINÊNCIA DOS ELEMENTOS PROPOSTOS NA CONTRIBUIÇÃO PROPOSITIVA

Este trabalho já seria suficiente em sua contribuição, se, por meio de seus elementos, pudesse servir de auxílio para dirimir as dificuldades de obtenção creditícia. Entretanto, é importante consultar EES para saber se os elementos propostos nesse trabalho são significativos e se outros elementos não destacados poderiam complementar a proposta. Assim, foram consultados 25 EES, no mês de julho de 2020.

As respostas foram obtidas por meio de uma pesquisa de campo, munida de um questionário com quinze perguntas, abertas e fechadas, e que contou com o auxílio da ABPES para que a amostra fosse heterogênea e que houvesse a capilaridade da pesquisa em diferentes regiões do país.

Dos 25 empreendimentos que responderam ao formulário, houve representação de todas as regiões do país – assim como no segundo Mapeamento Nacional da Economia Solidária do Brasil (Senaes, 2013). Aquelas instituições de produção ou comercialização foram a maioria, com 72% das respostas; enquanto poupança, crédito e finanças solidárias, consumo e prestação de serviços, representaram 8% cada uma; por fim, organização de comercialização, com 4%.

Contudo, não apenas cooperativas responderam. Em verdade, os grupos informais foram a categoria mais representativa, com 40% das respostas; seguidos pelas associações e cooperativas, com 28% cada uma; e sociedade mercantil, com 4%. Tais empreendimentos possuíam estrutura majoritariamente mista, isto é, familiares e com algumas atividades profissionalizadas (60%). As totalmente familiares representaram 28% dos entrevistados e as totalmente profissionalizadas, 12%.

Quando questionados sobre os motivos que fazem com que participem destes empreendimentos, as respostas foram: alternativa ao desemprego, com 28% das respostas; desenvolvimento de atividade onde todos são donos, com 20%; fonte complementar de renda, com 16%; motivação social, filantrópica ou religiosa, com 12%; condição exigida para ter acesso a financiamentos, com 8%; obtenção de maiores ganhos, com 4%; e outros, com 12%. Nessa categorização de “outros”, as respostas eram abertas e surpreendentes: uma das pessoas respondeu que via na economia solidária uma maneira de sair da violência doméstica, outra que era por identificação à causa comunitária, outra para a obtenção de consultoria técnica, e o outra que almejava chegar a um salário mínimo.

Nesta questão ressaltam-se dois pontos extremamente relevantes da economia solidária, que é a possibilidade de criação de laços, de sentido de pertencimento e de emancipação humana, como é possível notar nas respostas abertas. E que o tema econômico, isto é, auferir renda, é o principal motivador para a adesão das pessoas.

Todavia, nota-se um fato curioso: a despeito desta ser a principal razão, poucos foram os empreendimentos que registraram sobras em 2019: 64% deles alegaram não ter sido registrados excedentes no último ano. Daqueles que puderam obter sobras, as aplicações foram as seguintes: fundo de reserva para eventualidades, com 16%; distribuição entre sócios para integralização de capital, com 8%; fundo de reserva para investimentos, com 4%; fundo de reserva para apoio a outros empreendimentos, com 4%; outros tipos de destinação; e, por fim, com 4%, ficaram os empreendimentos sem o registro do que seria essa outra destinação.

A ausência de sobras ou a aplicação em fundos de reserva talvez ajude a entender o motivo de, em 2019, 52% dos empreendimentos não terem buscado financiamentos, 40% terem tentado, porém não obtido, e apenas 8% terem buscado e obtido.

Nesse sentido, a situação dos empreendimentos parece ser alarmante, pois há uma maioria destes que não consegue obter excedentes e uma outra parcela significativa tentando se resguardar, isto é, fazendo fundos de reserva. Há apenas uma minoria realizando integralização de capital dos sócios.

Àqueles que tiveram seus pedidos de crédito negado (esta pergunta era atemporal), 44,4% das respostas apontava que havia sido pela falta de linha de crédito específica; 33,3% pela falta de apoio na elaboração de projeto; e 22,2% destacavam as taxas de juros elevadas.

Entretanto, as respostas apresentavam outras feições quando indagados quais destes elementos consideravam importantes para a obtenção creditícia, isto é, quais dificultariam (esta pergunta aceitava mais de uma resposta). Na visão dos entrevistados, o maior empecilho era a falta de apoio para elaboração de projetos, com 52% das respostas; seguida de burocracia dos agentes financeiros, com 40%; falta de linha de crédito específica, com 32%; taxa de juros elevadas, com 24%; e prazos de carência inadequados, com 12%.

Estes pontos são consonantes à construção teórica, no sentido de que todos são vistos como relevantes e, de certa forma, diretamente impactantes à obtenção creditícia. Curioso é perceber que o ranqueamento destas variáveis mudou desde o segundo Mapeamento Nacional da Economia Solidária do Brasil (2013), quando, naquela ocasião, a burocracia dos agentes era tida como o maior dos empecilhos, seguida de falta de apoio para elaboração de projetos, taxas de juros adequadas, falta de linha de crédito específica e, por fim, prazos inadequados. Nas entrevistas conduzidas para a pesquisa deste artigo, nota-se que a falta de apoio para elaboração de projetos ganha maior notoriedade. A falta de linha de crédito específica também parece ter obtido maior destaque na realidade dos empreendimentos.

Da presença de finanças solidárias, 52% dos entrevistados alegaram que em suas localidades não havia tais instituições. Entretanto, na hipótese de existência, não houve unanimidade sobre serem estas as de sua preferência para a obtenção de crédito: 88% dos entrevistados prefeririam as instituições de finanças solidárias, ao passo que 12% optariam por bancos públicos ou privados.

Ora, é sabido que as instituições participantes das finanças solidárias possuem tendência à menores taxas de juros e maior apoio ao microcrédito, a inexistência em mais de metade das localidades pesquisadas é um bom indicativo do motivo das respostas anteriores – burocracia excessiva, taxa de juros elevada etc. – (Silva, 2020c).

Também se nota grande desconhecimento com relação às políticas públicas que poderiam beneficiá-los: 56% dos empreendimentos desconheciam se havia linhas de crédito específica ou políticas públicas locais; coincidentemente, este é o mesmo percentual daqueles que dizem não necessitar de financiamento no presente momento.

Sendo o estado um dos grandes indutores de crédito e, inclusive, com grandes recursos direcionados para a agricultura familiar – apenas para citar um dos ramos em que ele é presente –, o desconhecimento com relação às políticas públicas é extremamente lesivo aos empreendimentos que buscam viabilidade financeira ou cessão creditícia.

Ao encarar os dados tabulados das respostas, percebe-se que a contribuição propositiva deste trabalho é pertinente, sendo, inclusive, a única unanimidade ao longo da pesquisa. Isto é, de que todos acreditavam na utilidade de um instrumento de apoio que elencasse informações relevantes à obtenção de crédito. Ainda assim, a despeito dos esforços desta pesquisa de campo suscitar outros elementos que pudessem haver passado despercebidos na construção teórica, nenhum outro elemento adveio das respostas dos empreendimentos, ao contrário, serviram para reafirmar que a contribuição propositiva segue na direção acertada.

6 CONCLUSÃO

Este artigo objetivou realizar uma contribuição propositiva à mitigação de problemas na cessão de crédito aos EES e o fez por meio da elaboração de dois instrumentos de análise, um sob a ótica de usuário e outro sob a ótica institucional e de uma pesquisa de campo que contou com ampla representatividade de EES que puderam validar a pertinência e adequação dos elementos propostos.

A divisão em as duas categorias que constituíram a contribuição propositiva deu-se para que houvesse uma mais clara mensuração entre aquilo que pode ser controlado pela cooperativa, como um fundamento interno, passível de correções, e aquilo que foge de seu controle, porém que impacta severamente suas atividades e mais, a viabilidade de sua obtenção creditícia.

Com o levantamento de base teórico-conceitual, foi possível notar que a economia solidária desempenha um papel significativo na vida de milhões de pessoas direta e indiretamente, com a vênua de que, como destacado ao longo da pesquisa, nem todo empreendimento coletivo possui alinhamento automático com as premissas solidárias. Em verdade, há muitas destas instituições que só surgem para algum tipo de benfeitoria própria, como são as *coopergatos*, por exemplo, que acabam por promover maior espoliação dos trabalhadores e depauperamento de direitos.

Entretanto, este artigo demonstra serem cabais os empecilhos no tocante à sustentabilidade financeira e perenidade dos empreendimentos.

Um pequeno aparte desta conclusão convém remeter à condição das instituições de finanças solidárias, pois sua relevância social e local é maior que a simples relação entre comunidade e agência bancária. Em especial, nos BCDs, por ser a comunidade parte constituinte e força motriz de sua criação, sua relação com a instituição transcende a relação do pragmatismo financeiro. É exatamente essa relação que impede que haja replicabilidade não orgânica destas instituições, não sendo produtos pré-feitos, mas resultado de um clamor social.

Por outro lado, no que se refere às cooperativas de crédito, são instrumentos relevantes para a inserção de pessoas no chamado “mercado financeiro”, proporcionam, por meio de um tratamento mais humanizado, a possibilidade de pessoas saírem da condição de páreas e se identificarem como cidadãs. Suas ligações são ainda mais próximas pela questão de, como cooperados, serem chamados a opinarem nas decisões, por meio de assembleias e não necessitam, necessariamente, desse movimento orgânico para sua criação, sendo passível de replicação em demais localidades.

Mesmo com todos os esforços das finanças solidárias em promover um acesso mais influente ao sistema financeiro, com taxas mais baixas de juros, menores garantias pedidas e maiores prazos, as dificuldades financeiras ainda se mostram demasiadamente sisudas aos EES, que acabam por ter sua vida abreviada pela falta de capital para investimento.

Portanto, a relevância por trás deste trabalho e desta contribuição está justamente em querer mitigar esse tipo de percalço, de fazer com que os empreendimentos possuam condições mínimas de reagir à essa situação, fazerem-se mais profissionais e com maiores condições de estruturação e bases para decisão de escolha.

REFERÊNCIAS

- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é cooperativa de crédito?** BCB, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3fQUgXS>>. Acesso em: 7 mar. 2020.
- DEPÓSITOS: participação de mercado das instituições financeiras cooperativas ultrapassa 6%. 2016. **Cooperativismo de Crédito**, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3fQkWrH>>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- FRANÇA FILHO, G. C. A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública? **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 1, 2004.
- GONÇALVES, A. F. A história dos fundos solidários no estado da Paraíba: a construção político-institucional de uma política pública. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. I, n. 1, p. 225-241, fev. 2010.
- KUYVEN, P. S.; KAPPES, S. A. Relação entre o grau de solidarismo e o índice de sobrevivência de empreendimentos econômicos solidários na região sul do Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL RULESCOOP, 8., São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2013. **Anais...** São Leopoldo: Rulescoop, 3-7 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3t0Pxqf>>. Acesso em: 4 mar. 2020.
- EMPREENHIMENTOS de economia solidária representam 8% do PIB brasileiro. **Rede Brasil Atual**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3wDSLCE>>. Acesso em: 3 set. 2020.
- SANTOS FILHO, C. *et al.* Fundo rotativo solidário do Fórum de Economia do Negro: uma experiência de finanças solidárias com recorte racial em Fortaleza, Ceará. **Cadernos de gestão social**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2012.
- SENAES – SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Atlas digital da economia solidária. **Projeto Sies**, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/39TgOU7>>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- SILVA, S. P. A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a.

_____. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

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

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

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 70, 2020.

SILVA JÚNIOR, J. T.; GONÇALVES, S. M. S.; CALOU, A. L. **Os bancos comunitários como instrumento de desenvolvimento socioeconômico de territórios**: investigando as singularidades destas experiências de finanças solidárias. [s.l.]: Anpad, 2007.

SINGER, P. **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2003.

VALENTIN, F. F.; SERRA, N. **O acesso ao crédito pela economia solidária**: cenário de restrição num universo de expansão. [s.l.]: Aninter, 2012.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA