



Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | Julho de 2020

69





Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | Julho de 2020

69

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**

Nílo 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

**Assessora-chefe de Imprensa
e Comunicação**

Mylena Fiori

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 2020

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

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69>

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	
MERCADO DE TRABALHO E PANDEMIA DA COVID-19: AMPLIAÇÃO DE DESIGUALDADES JÁ EXISTENTES?	55
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa Joana Simões Costa Marcos Hecksher	
EFEITOS DO DESEMPREGO, DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (MP Nº 936/2020) SOBRE A RENDA, A POBREZA E A DESIGUALDADE DURANTE E DEPOIS DA PANDEMIA	65
Rogério Jerônimo Barbosa Ian Prates	
SUBSTITUIÇÃO DA CAPTAÇÃO DOS DADOS DO CAGED PELO ESOCIAL: IMPLICAÇÕES PARA AS ESTATÍSTICAS DO EMPREGO FORMAL	81
Mariana Eugenio Almeida Tamille Sales Dias Rosângela Jardim de Farias Augusto Veras Soares Martinez Albuquerque Sergio Luiz Rodrigues Torres Luis Felipe Batista de Oliveira	
ESSENCIALIDADE, CONTATO INTERPESSOAL, TELETRABALHO E AUTOMAÇÃO DAS OCUPAÇÕES NO MERCADO FORMAL BRASILEIRO: RISCOS E POTENCIALIDADES ADVINDOS DA COVID-19	95
Aguinaldo Nogueira Maciente	
POLÍTICA EM FOCO	
REDUÇÕES NAS HORAS TRABALHADAS COM COMPENSAÇÃO GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA	109
Maurício Cortez Reis Joana Simões de Melo Costa	
MAIS EMPREGOS COM MENOS AGLOMERAÇÃO: PROPOSTA DE DESONERAÇÃO DA FOLHA COM ÊNFASE NAS MENORES JORNADAS	115
Marcos Hecksher Carlos Henrique Corseuil	

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, ECONOMIA SOLIDÁRIA E GERAÇÃO
DE OPORTUNIDADES NO CONTEXTO DA COVID-19:
UMA VISÃO A PARTIR DE TRÊS EXPERIÊNCIAS
CONCRETAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

127

Sandro Pereira Silva
Clovis Vailant
Oscar Zala Sampaio Neto
Bruna Nunes da Cunha
Solène Tricaud
Frederico Campos Pereira
Lucyana Xavier Azevedo
Manoel Pereira de Macêdo Neto
Lício Romero Costa
Adriana Rodrigues da Silva
Leandro Pereira Morais
Sérgio Azevedo Fonseca
Caio Luís Chiarello

**AS INCUBADORAS UNIVERSITÁRIAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
DURANTE A PANDEMIA: RELATO DE AÇÕES DA INCUBES/UFPB
E DA INCUBACOOP/UFRPE**

139

Júlia Figueredo Benzaquen
Vanderson Carneiro
Maurício Sardá

**POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS DE REAÇÃO À CRISE DA
COVID-19 NO MUNICÍPIO DE MARICÁ, RIO DE JANEIRO**

149

Jéssica Lago da Silva
Rodrigo Carvalho da Silva
Fernando Freitas
Fábio Waltenberg

O quadro de pandemia decretado em março de 2020 alterou de forma quase imediata a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. A recuperação que vinha se desenhando desde 2019 deu lugar a um cenário de profundas incertezas e interrupções de várias atividades produtivas. Diante desse contexto, torna-se ainda mais valioso ter informações sólidas de forma tempestiva. Foi essa a motivação para essa edição extra, de número 69, do *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise (BMT)*.

Assim, os textos da análise inicial e das seções *Notas técnicas*, *Política em foco* e *Economia solidária e políticas públicas* são motivados pelos efeitos da pandemia (e das medidas de isolamento para sua contenção) no mercado de trabalho, ou nas políticas públicas e propostas que visam mitigar esses efeitos.

A primeira parte do BMT, a *Análise do mercado de trabalho*, cobre os primeiros meses de 2020 até maio do mesmo ano. Nesse período, o quadro que era de otimismo moderado, com gradual melhora dos indicadores de trabalho, reverte-se fortemente a partir de março ou abril dependendo do indicador. Aqui o desafio foi trazer informações que mostrassem o contraste da situação entre a realidade pré e pós-pandemia. Isso porque a nossa principal fonte de informação, os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é disponibilizada em bases trimestrais e só poderia revelar esse tipo de comparação em agosto de 2020, com a disponibilização dos dados relativos ao segundo trimestre desse ano. Passamos a dar mais ênfase ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e complementamos essa fonte de informação com bases de dados antes não disponíveis, como os requerimentos de seguro-desemprego, a PNAD-Covid-19, os dados da PNAD Contínua desagregados em meses e até mesmo os dados de abertura de empresas da junta comercial de São Paulo, para enriquecer a análise.

Além da nossa análise conjuntural do mercado de trabalho, este número do BMT traz contribuições adicionais organizadas em três seções.

A seção *Notas técnicas* possui quatro textos. No primeiro deles, *Mercado de trabalho e pandemia da Covid-19: ampliação de desigualdades já existentes?*, Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa, Joana Simões Costa e Marcos Hecksher usam microdados da PNAD Contínua, desagregados em meses, para avaliar o impacto da pandemia sobre diferentes recortes da população ocupada do país. Mulheres, jovens, pretos e pessoas com menor escolaridade sofreram maiores perdas de ocupação e entre os trabalhadores são destacados os informais, com jornada parcial e menores salários como os mais afetados negativamente.

Na nota técnica *Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia*, os autores Rogério Jerônimo Barbosa e Ian Prates utilizam dados

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/apresentacao>

da PNAD Contínua e da PNAD-Covid-19 para simular diferentes cenários de evolução do quadro socioeconômico do país com o objetivo de isolar os efeitos das políticas de mitigação dos efeitos da pandemia. Nesse contexto, concluem que a MP nº 936/2020 afeta a metade superior da distribuição de renda, mas tem uma pequena magnitude, enquanto que o auxílio emergencial cumpre seu objetivo de aumentar a renda domiciliar *per capita* e proteger os mais pobres. Entretanto, alertam que o benefício é temporário e que a crise causada pela epidemia deve perdurar, exigindo, portanto, novas medidas para sua mitigação.

O texto *Substituição da captação dos dados do Caged pelo eSocial: implicações para as estatísticas do emprego formal*, elaborado pela Coordenação-Geral de Cadastros, Identificação Profissional e Estudos, da Secretaria de Trabalho, trata da análise e de considerações sobre o impacto da substituição das obrigações de prestação de informações pelo empregador nos sistemas Caged e Relação Anual de Informações Sociais (Rais) pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) – todos eles do Ministério da Economia (ME). Essa nota foca em especial na geração das estatísticas mensais do emprego formal provenientes do Caged. Enquanto o texto não trata diretamente dos efeitos da Covid-19, o Caged é uma das principais fontes de informação de emprego formal com frequência mensal e de grande importância para análises no mercado de trabalho, especialmente durante crises como a atual.

No último texto da seção, *Essencialidade, contato interpessoal, teletrabalho e automação das ocupações no mercado formal brasileiro: riscos e potencialidades advindos da Covid-19*, Aguinaldo Nogueira Maciente busca quantificar os desafios para a retomada do emprego enfrentados pelos trabalhadores formais e pelos setores de atividade do Brasil. Usando a Rais, além de características ocupacionais constantes da Occupational Information Network (O*NET), desenvolvida pelo departamento de trabalho dos Estados Unidos, o autor apresenta indicadores de vulnerabilidade dos trabalhadores e dos diferentes setores econômicos aos efeitos do fechamento parcial das atividades econômicas causado pela pandemia.

A seção *Políticas em foco* possui dois textos. Em *Reduções nas horas trabalhadas com compensação governamental como política de manutenção do emprego e da renda*, Mauricio Cortez Reis e Joana Simões Costa apontam algumas propostas que têm sido sugeridas em alguns países envolvendo redução nas horas trabalhadas para manutenção do emprego e da renda durante a crise da Covid-19. Além disso, são descritos alguns resultados de políticas semelhantes a partir das análises de experiências implantadas durante a crise financeira de 2008-2009.

O segundo texto *Mais empregos com menos aglomeração: proposta de desoneração da folha com ênfase nas menores jornadas*, de Marcos Hecksher e Carlos Henrique Corseuil, destaca que, além de políticas de preservação do emprego, uma retomada mais rápida da economia depende de medidas que incentivem as empresas a (re)contratar mão de obra. Com esse objetivo, os autores sugerem que a proposta do contrato verde e amarelo substitua sua focalização direta em jovens e idosos por uma alternativa voltada a jornadas de trabalho reduzidas. Nesse contexto, as empresas teriam incentivo para dividir entre mais pessoas as novas horas a serem contratadas, promover revezamentos de trabalhadores e, assim, maximizar o nível de emprego com o mínimo de aglomeração.

A última seção, *Economia solidária e políticas públicas*, contribui com três textos. O primeiro deles, *Extensão universitária, economia solidária e geração de oportunidades no contexto da Covid-19: uma visão a partir de três experiências concretas no território brasileiro*, divulga ações de extensão universitária de três instituições de educação superior e tecnológica no Brasil – Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) e Universidade Estadual Paulista (Unesp). Os autores inserem essas atividades no contexto da pandemia do novo coronavírus, que impõe demandas específicas e novas dinâmicas a esses projetos.

No texto *As incubadoras universitárias de economia solidária durante a pandemia: relato de ações da Incubes/UFPB e da Incubacoop/UFRPE*, Júlia Figueredo Benzaquen, Vanderson Carneiro e Maurício Sardá apresentam ações realizadas por duas universidades da região Nordeste no enfrentamento à atual pandemia da Covid-19. A Incubadora de Empreendimentos Solidários (Incubes), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), inclui atividades como o apoio aos empreendimentos coletivos de economia solidária, formação de redes e espaços virtuais de comercialização, e ações no campo da segurança e soberania alimentar e nutricional. A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (Incubacoop), da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), dá assessoria técnica a agricultores(as) familiares, participa na implementação e no funcionamento do projeto Mercado da Vida e realiza pesquisas de monitoramento sobre a situação da fome/insegurança alimentar em municípios pernambucanos e em comunidades quilombolas do estado.

O último artigo, *Políticas socioeconômicas de reação à crise da Covid-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro*, é de autoria de Jéssica Lago da Silva, Rodrigo Carvalho da Silva, Fernando Freitas e Fábio Waltenberg. O texto discorre sobre o alcance e os limites das ações para mitigar o impacto socioeconômico da Covid-19 adotadas pela prefeitura de Maricá. Os autores lembram que Maricá se destaca de outros municípios brasileiros: *i)* possui uma prefeitura com boa dotação orçamentária; *ii)* já contava com uma estrutura de transferências de renda montada, viabilizada pela ação de um banco comunitário; e *iii)* apresenta uma política única no mundo todo, a Renda Básica de Cidadania.

REFERÊNCIA

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, n. 62). Disponível em: <<https://bit.ly/30saFJh>>.

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO¹

SINOPSE²

Os primeiros meses do ano de 2020 foram marcados pelo surgimento e agravamento da pandemia do novo coronavírus. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, no trimestre terminado em maio de 2020, a população ocupada (PO) no país diminui 7 milhões em comparação ao mesmo trimestre do ano anterior, e os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) mostram, no acumulado de 2020, um saldo negativo de mais de 1,1 milhão de empregos formais.

Esse comportamento é ditado sobretudo pelos resultados registrados a partir de março, quando é declarado o quadro de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Devido à rápida evolução da pandemia e suas consequências, basearemos nossa análise em dados mensais.

A primeira seção é um panorama da situação do mercado de trabalho desde o início da pandemia. Os dados do Caged mostram uma forte queda do emprego formal a partir de março, causado principalmente por uma queda nas admissões. A análise também usa dados inéditos organizados por Marcos Hecksher,³ que desagregou os dados da PNAD Contínua em meses, permitindo um diagnóstico mais amplo dos efeitos da pandemia ao incorporar também informações do setor informal. Esses dados mostram uma forte queda no nível de ocupação, que alcança patamares abaixo de 50% em abril, um valor mínimo inédito.

A segunda seção analisa a evolução do emprego no nível setorial até o mês de maio de 2020. Para tanto, lança mão dos registros administrativos de admissões e desligamentos do Caged, dos pedidos do seguro-desemprego e das informações sobre abertura de empresas disponíveis para o estado de São Paulo, fontes que são restritas ao setor formal, e da PNAD Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para incorporar o segmento informal da economia.

As informações sobre o setor formal indicam uma forte retração no nível do emprego em que a queda das taxas de admissões dita o ritmo. Os setores de comércio, construção e alimentação e alojamento são os mais afetados nesse universo, tanto de acordo com os dados do Caged como do seguro-desemprego e da abertura de empresas. Já a PNAD Contínua, além de reforçar essas constatações, revela as atribuições da categoria de serviços domésticos, marcado por vínculos informais.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/mercadodetrabalho>

2. O texto dessa seção mescla três *posts* disponíveis na seção de mercado de trabalho do *blog* da *Carta de conjuntura* do Ipea (Disponível em: <<https://bit.ly/3gYRehz>>). São eles: i) *Estimativas mensais não oficiais baseadas na PNAD Contínua*; ii) *Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD Covid-19*; e iii) *A evolução do emprego setorial em 2020: quão heterogêneo foi o tombo entre os setores?*

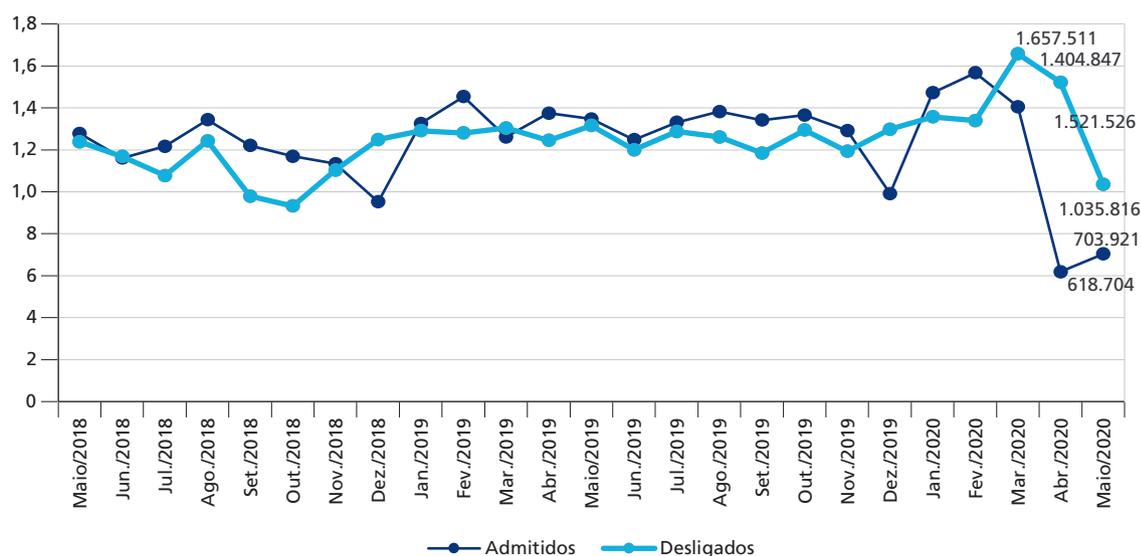
3. Método descrito em: Hecksher (2020).

A terceira seção usa a nova base disponibilizada pelo IBGE, a PNAD Covid-19, para medir os efeitos da pandemia nos rendimentos. Usando a diferença conceitual entre rendimentos efetivos e habituais, estima-se uma perda de 20% no rendimento do trabalho no período. Além disso a seção faz uma primeira análise do impacto do auxílio emergencial sobre o rendimento domiciliar.

1 ASPECTOS GERAIS

Ao longo do ano de 2019, o emprego formal brasileiro estava em recuperação, em dez dos doze meses deste ano, e, nos dois primeiros meses de 2020, o Caged apresentou saldos positivos. O gráfico 1 mostra como, a partir de março, a situação se inverte, e, em abril, admissões caem para pouco mais de 600 mil, em comparação com 1,3 milhão em 2019, e se mantém em um nível baixo, em torno de 700 mil admitidos. Os desligamentos aumentam após março, apesar de seu crescimento não ser tão grande quanto a queda nas contratações. Desligamentos de março a maio de 2020 são 1,6 milhão, 1,5 milhão e 1 milhão respectivamente, em comparação com 1,3 milhão, 1,2 milhão e 1,3 milhão nos mesmos meses de 2019.

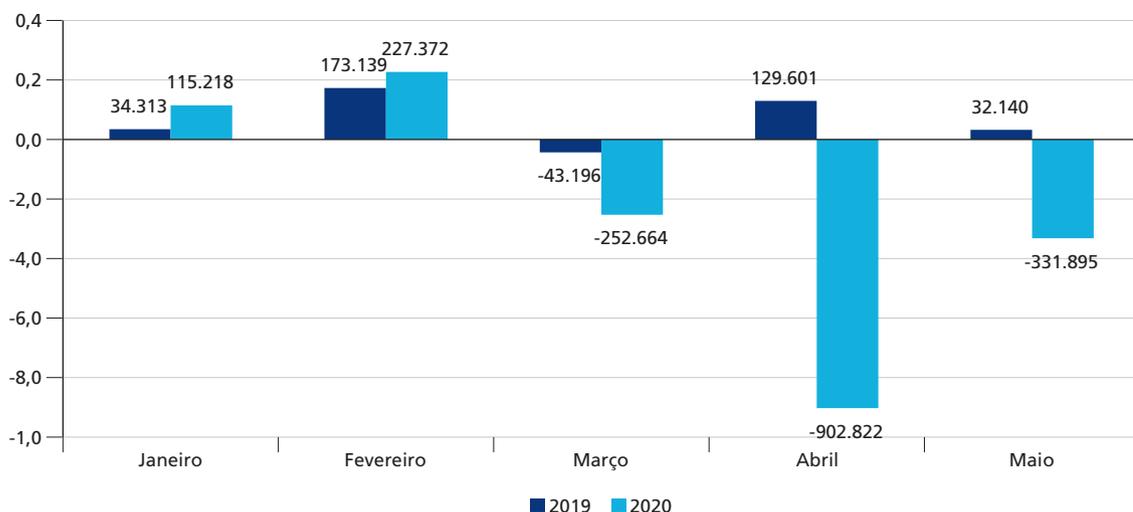
GRÁFICO 1
Admitidos e desligados – Caged (2018-2020)
(Em milhões)



Fonte: Caged – Secretaria do Trabalho.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Como resultado das movimentações reportadas no gráfico 1, o saldo estimado pelo Caged, em abril de 2020, foi de 900 mil empregos a menos do que em 2019, desacelerando, em maio, para uma queda de 300 mil. Essa desaceleração se dá principalmente por uma queda nas demissões, enquanto as admissões continuam em um nível muito baixo.

GRÁFICO 2
Saldo de empregos formais – Caged (2019-2020)
 (Em milhões)



Fonte: Caged – Secretaria do trabalho.
 Elaboração: Disoc/lpea.

Estendendo o estudo para além do mercado formal, a análise dos dados dos trimestres móveis da PNAD Contínua mostra que, no trimestre terminado em maio, a taxa de desemprego não variou na comparação interanual. Entretanto, o gráfico 3 mostra que esse indicador esconde a queda histórica na taxa de participação no país, a porcentagem de brasileiros em idade ativa no mercado de trabalho caiu de 62% para 56% na comparação interanual do último trimestre móvel. O nível de ocupação, que é definido pela proporção de pessoas ocupadas sobre o total de pessoas em idade ativa, caiu para menos da metade pela primeira vez nessa série histórica.

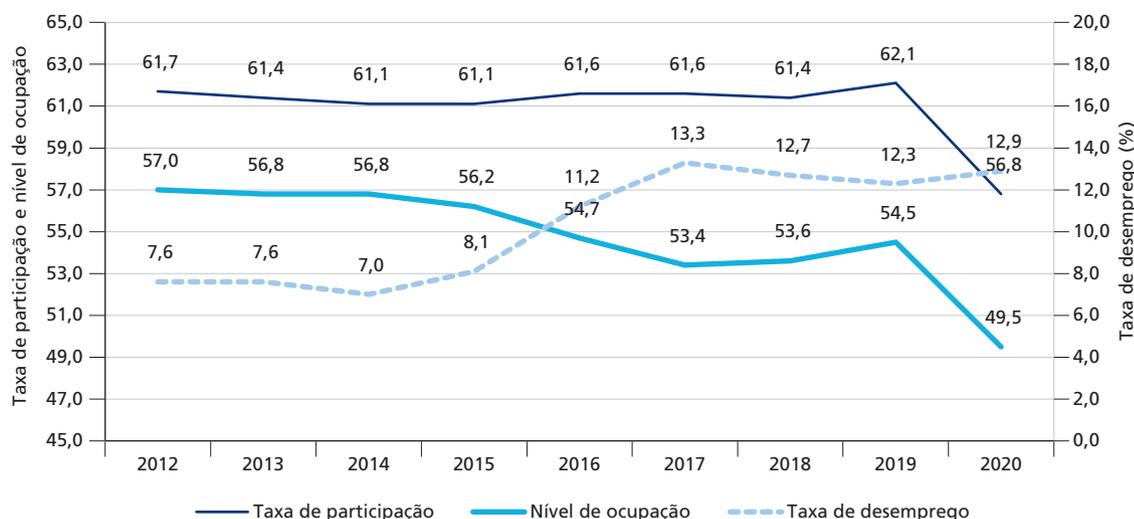
Apesar de serem os dados mais atuais disponibilizados pelo IBGE, os trimestres móveis da PNAD Contínua podem, por sua construção, diluir os efeitos mais imediatos da pandemia. No caso dos empregados com carteira que aparecem no Caged, muitas empresas que fecharam ou hibernaram podem ter deixado de informar suas demissões pelo e-Social. Assim, até o final desta seção, serão usados os dados da PNAD Contínua estimados por mês e por quinzena.⁴

Vale ressaltar que as estimativas por mês e por quinzena são menos precisas que as oficiais do IBGE, embora o erro seja limitado por seu ajuste aos dados por trimestre móvel. Cada trimestre da PNAD Contínua tem aproximadamente 560 mil observações. Para cada mês identificado pelo método de desagregação, foram encontradas, em média, 75 mil observações (40% das observações mensais); e, para cada quinzena, 5 mil (5% das observações quinzenais). A média de observações identificadas por quinzena é uma pequena fração da amostra, mas ainda é mais que o dobro de uma pesquisa eleitoral-padrão. Outra ressalva é que, nas estimativas aqui apresentadas, os efeitos da pandemia se misturam aos da mudança de pesquisa presencial para telefônica, mas o questionário ainda é o mesmo.

4. Método descrito em Hecksher (2020).

GRÁFICO 3

Taxa de participação, nível de ocupação e taxa de desemprego no trimestre móvel terminado em maio (2012-2020)

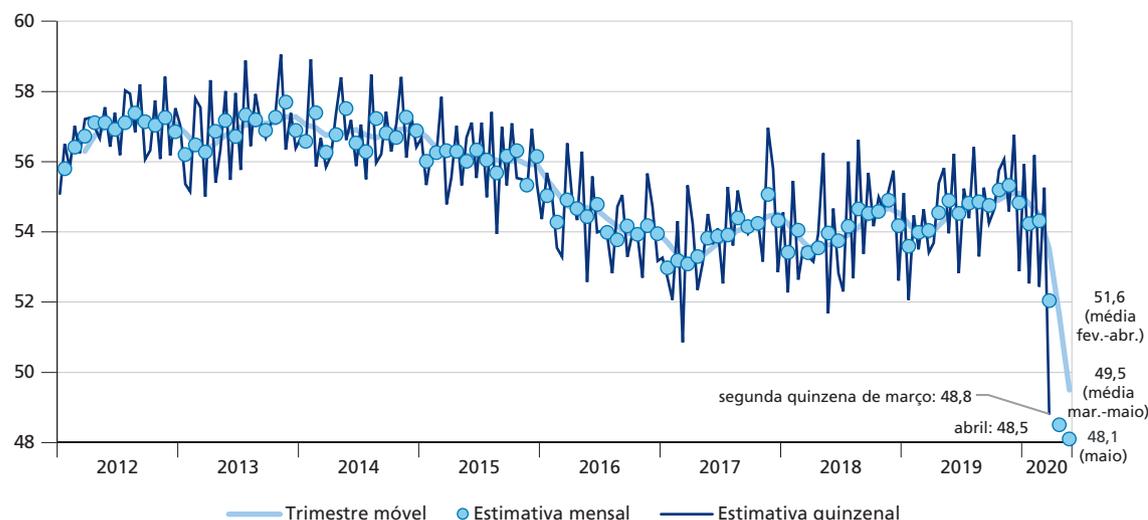


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2XeaWP2>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

O gráfico 4 confirma que as estimativas quinzenais são muito mais erráticas do que as mensais, e estas já são mais voláteis do que as estimativas oficiais do IBGE por trimestre móvel. Contudo, fica claro também que a queda da ocupação estimada entre a primeira e a segunda quinzena de março, aprofundada no mês de abril, não tem precedentes na série da pesquisa, iniciada em 2012. O último dado divulgado pelo IBGE, referente ao trimestre móvel março-abril-maio de 2020, ainda mostra um nível de ocupação igual a 49,5%, mas essa média móvel inclui o início de março, antes da adoção de medidas de distanciamento social no Brasil.

A desagregação temporal indica que essa média resulta de taxas muito díspares. Com os microdados disponíveis até o fim do primeiro trimestre, foi possível estimar o nível de ocupação nas duas quinzenas de março, indicando uma queda de 55,3% para 48,8%. A diferença corresponde a 6,4% da população em idade de trabalhar que, em termos líquidos, teriam deixado de trabalhar entre as duas quinzenas. Para os meses de abril e maio, ainda não há microdados disponíveis, mas o dado de trimestre móvel permite estimar que o nível de ocupação tenha caído ainda mais, chegando a 48,5% em abril e a 48,1% em maio. Sobre a pandemia, menos da metade das pessoas com 14 anos ou mais passou a trabalhar e menos da metade das mulheres nessa faixa etária participou da força de trabalho, mesmo que procurando emprego, algo que não ocorria há mais de três décadas.

GRÁFICO 4
Nível de ocupação (2012-2020)
 (Em %)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.²

Notas: ¹Em percentual da população de 14 anos ou mais trabalhando.

² Para trimestres móveis e estimativas próprias mensais e quinzenais.

A tabela 1 mostra que a taxa de desocupação estimada subiu de 11,8% para 12,8% entre fevereiro e maio de 2020. Essa taxa não subiu mais porque o percentual de desocupados na população de 14 anos ou mais (nível de desocupação) até oscilou para baixo (de 7,3% para 7,1%) entre fevereiro e maio. O percentual da população em idade de trabalhar que saiu da força de trabalho (6,5%), sem procurar emprego, é até ligeiramente superior àquele que deixou de trabalhar (6,3%).

TABELA 1
Taxas mensais estimadas e variação acumulada (fev.-maio/2020)

	Taxa de participação	Nível de ocupação	Nível de desocupação	Taxa de desocupação
Fevereiro (%)	61,7	54,4	7,3	11,8
Março (%)	59,5	51,9	7,6	12,8
Abril (%)	55,8	48,5	7,3	13,1
Maio (%)	55,2	48,1	7,1	12,8
Variação fev.-maio 2020 (pontos percentuais)	-6,5	-6,3	-0,2	1,0

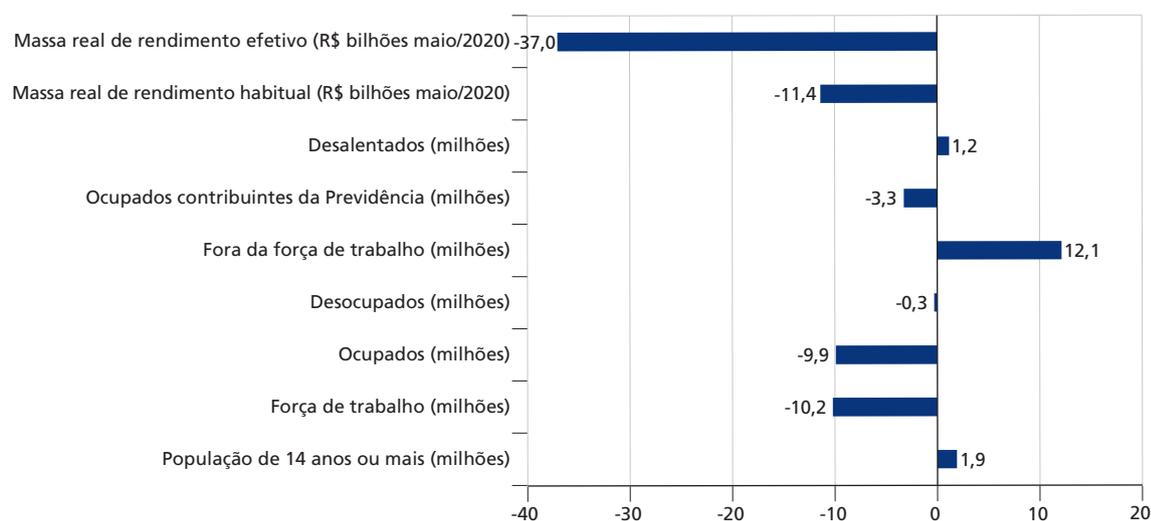
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

As estimativas mensais de números absolutos, por sua vez, oscilam também junto com a estimativa da população em idade de trabalhar, que varia mais por erro amostral da pesquisa e do método de desagregação do que pela tendência demográfica. Entre fevereiro e maio, por exemplo, estimou-se um acréscimo de 1,9 milhão de pessoas à população em idade de trabalhar, embora o esperado fosse uma expansão em torno de 400 mil.

Com isso, como mostra o gráfico 5, as estimativas absolutas incluem um aumento de 12,1 milhões na população fora da força de trabalho, uma diminuição de 0,3 milhão na população desocupada e uma queda de 9,9 milhões da PO, com o saldo sendo acomodado pelo mencionado acréscimo de 1,9 milhão na população em idade de trabalhar. Com um ajuste à demografia da população de 14 anos ou mais, é possível encontrar uma queda absoluta da ocupação ainda maior que 9,9 milhões. O fundamental, entretanto, é observar que a queda teve uma magnitude inédita e ainda não totalmente explicitada nas estatísticas oficiais.

GRÁFICO 5
Variações absolutas estimadas entre fevereiro e maio (2020)

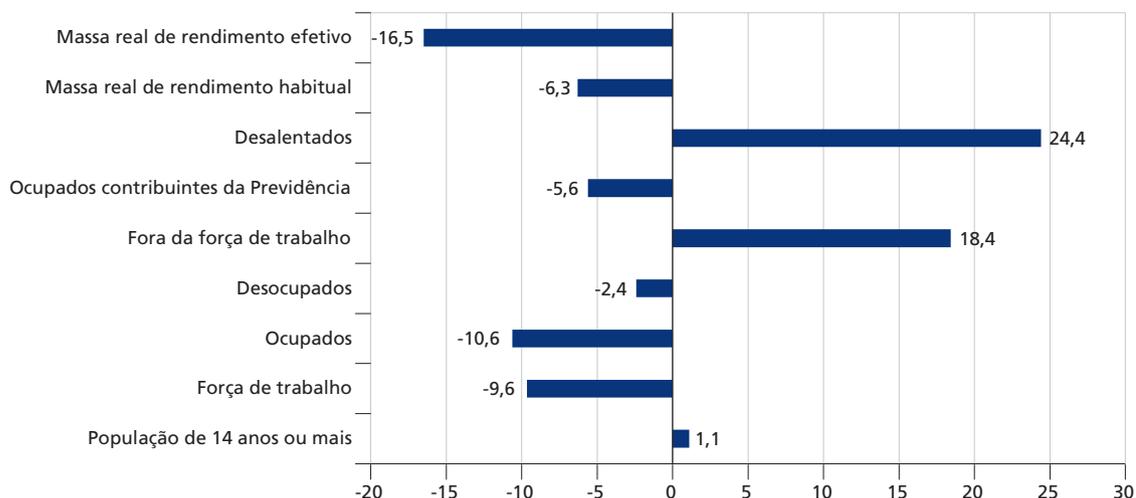


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

O gráfico 5 mostra também estimativas de aumento da população desalentada (+1,2 milhão), queda dos ocupados com contribuição previdenciária (-3,3 milhões) e fortes quedas da massa de rendimentos. O valor estimado para a massa de rendimentos mensais habitualmente recebidos caiu R\$ 13,7 bilhões entre fevereiro e abril, enquanto a queda dos rendimentos efetivamente recebidos foi muito maior, de R\$ 37 bilhões.

As variações percentuais das mesmas grandezas são apresentadas no gráfico 6. Chamam a atenção, sobretudo, os saltos de 18,4%, na população fora da força, e de 24,4%, na desalentada, além da queda abrupta de 16,5% da massa real de rendimentos efetivamente recebidos. Vale ressaltar, mais uma vez, que o crescimento da população em idade de trabalhar estimada, de 1,1%, supera em muito a tendência demográfica (em torno de 0,3%), o que pode afetar as demais taxas de variação apresentadas.

GRÁFICO 6
Variações percentuais estimadas entre fevereiro e maio (2020)
 (Em %)



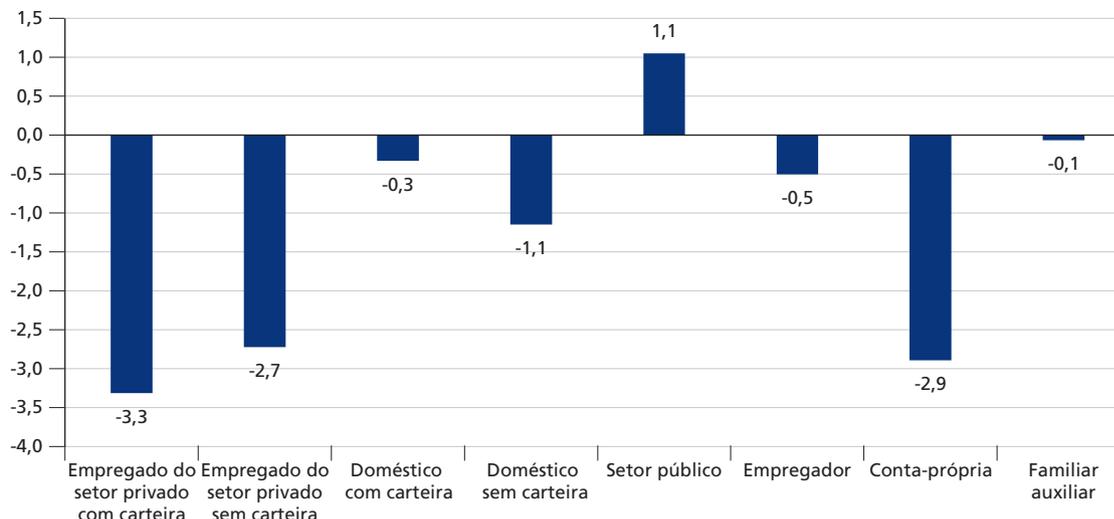
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

A citada queda de 9,9 milhões da PO é decomposta no gráfico 7 entre posições na ocupação. A primeira ressalva a ser feita é que, quanto maior a desagregação, maior o erro esperado em termos percentuais. Assim, os erros amostrais da pesquisa, somados aos do método de desagregação, devem explicar a maior parte da forte expansão estimada de vagas no setor público, apenas parcialmente atribuível às contratações realizadas na área de saúde para o combate à Covid-19. Por outro lado, a queda de 3,3 milhões de empregados do setor privado com carteira pode servir como estimativa complementar ao saldo negativo de 1,5 milhão de empregos registrado pelo Caged, que se espera ter subestimado as demissões de empresas atingidas pela pandemia.

GRÁFICO 7

Variações absolutas estimadas entre fevereiro e maio, por posição na ocupação (2020)

(Em milhões)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

Desagregações por sexo, idade, cor/raça e escolaridade, não incluídas nas divulgações mensais do IBGE para trimestres móveis, só podem ser obtidas a partir dos microdados, cujas informações atualmente disponíveis vão até o primeiro trimestre de 2020. Em relação a essas dimensões, optou-se aqui por apresentar estimativas relativas à segunda quinzena de março, a parte do primeiro trimestre mais claramente afetada pela pandemia.

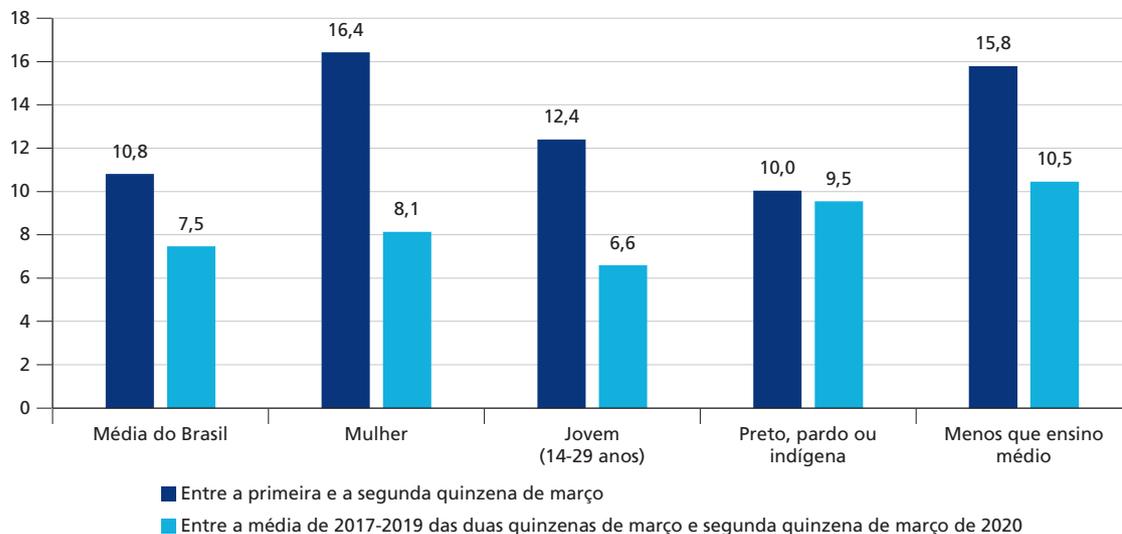
O gráfico 8 mostra quanto a taxa de participação no mercado de trabalho caiu, em pontos percentuais (p.p.), no conjunto da população brasileira em idade de trabalhar e em alguns grupos com remuneração média menor que as de seus complementos. São apresentadas as variações estimadas em relação à primeira quinzena de março e em relação à média das segundas quinzenas de março dos três anos anteriores (2017, 2018 e 2019).

Em que pese a volatilidade das estimativas quinzenais, a queda estimada de 10,8 p.p. da taxa de participação entre a primeira e a segunda quinzena de março indica uma variação brutal em curtíssimo prazo. Uma em cada dez pessoas com 14 anos ou mais teria saído do mercado, em termos líquidos, em um intervalo menor que um mês. As perdas imediatas da força de trabalho teriam sido maiores ainda entre as mulheres (16,4%) e as pessoas com menos do que o ensino médio completo (15,8%). Esses dois grupos também apresentaram perdas mais intensas que a média geral em relação às suas médias de 2017-2019.

GRÁFICO 8

Quedas da taxa de participação na segunda quinzena de março (2020)

(Em perdas em p.p.)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

A comparação com a média geral do país é mais ambígua no caso dos jovens de 14 a 29 anos e das pessoas declaradas de cor/raça preta, parda ou indígena. Os jovens tiveram perda estimada mais intensa que a média geral na comparação com a quinzena anterior, porém menos intensa na comparação com quinzenas análogas dos anos anteriores. O oposto ocorre no caso de pretos, pardos e indígenas.

Comparando a segunda quinzena de março de 2020 à média de iguais períodos nos três anos anteriores, estimou-se que aproximadamente 12 milhões de pessoas tenham deixado a força de trabalho, sendo 7 milhões de mulheres e 5 milhões de homens. Na segunda quinzena de março de 2020, com 14 anos ou mais, seriam cerca de 53 milhões de homens na força de trabalho e 28 milhões de homens fora dela. Ao mesmo tempo, seriam cerca de 39 milhões de mulheres na força de trabalho e 48 milhões de mulheres fora da força.

Se a taxa de participação feminina tivesse mantido a média dos três anos anteriores para as segundas quinzenas de março, o esperado seria haver aproximadamente 46 milhões de mulheres na força de trabalho e 41 milhões de mulheres fora da força. Ou seja, nos últimos três anos, a maioria das mulheres estava na força de trabalho. Entretanto, na segunda quinzena de março de 2020, é possível estimar que a maioria delas tenha ficado fora da força, sem trabalhar nem procurar trabalho, o que não ocorria há pelo menos três décadas.

2 EMPREGO SETORIAL

Na seção anterior, nos primeiros meses do ano de 2020, é registrada forte queda no emprego quando comparado com o mesmo período do ano anterior. Esta seção busca verificar eventuais respostas heterogêneas à pandemia na dimensão setorial.

A abordagem prioriza a diferenciação entre as distintas margens do ajuste do emprego. As admissões, os desligamentos e o respectivo crescimento líquido do emprego setorial serão analisados separadamente. Vale dizer que, em tempos de choques negativos no mercado de trabalho, as análises da evolução do emprego frequentemente priorizam os desligamentos em detrimento das admissões. Essa seção propõe uma inversão de valores por dois motivos: *i*) há evidências para o Brasil de que a movimentação cíclica do emprego formal é ditada pelas contratações;⁵ e *ii*) conforme será detalhado mais adiante, as informações disponíveis para os desligamentos ocorridos em 2020 estão sujeitas a limitações que tendem a comprometer sua qualidade.

Dados oriundos de diferentes fontes foram sistematizados para que mostrassem aspectos complementares do ajuste do emprego. Esses dados incluem as movimentações de vínculos formais e o respectivo saldo do Caged, elaborado pela Secretaria do Trabalho, do Ministério da Economia, e disponibilizado até o mês de maio. Os dados do Caged para maio de 2020, no entanto, diferem de outros meses utilizados nessa análise por não incorporarem informações de movimentações de trabalhadores enviadas pelas empresas fora do prazo regulamentar. O mesmo órgão também disponibilizou informações de requerimentos do seguro-desemprego até maio, que, portanto, podem complementar as informações dos desligamentos. Da mesma forma, as admissões podem ser complementadas com dados de aberturas de empresas em São Paulo, extraídos do *Diário oficial do estado de São Paulo*, da Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp) e organizados por Samy e Filomeno (Castro e Rocha, 2020), disponibilizados aos autores deste texto com sua permissão. Como essas fontes restringem nossa análise ao setor formal, completaremos a análise com as informações do saldo do emprego a partir dos microdados da PNAD Contínua do IBGE, que inclui informações também sobre vínculos informais no mercado de trabalho, desagregados por mês, elaborados por Hecksher (2020) e compartilhados com os autores deste texto com sua permissão.

2.1 Admissões

O Caged permite a desagregação das admissões de trabalhadores com carteira assinada por setores de atividade ao longo dos meses de interesse. Os dados destacados nesta seção são agrupados em nove grupos setoriais (os dados desagregados pelas seções da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0 são reportados no apêndice A). O indicador que usamos é uma taxa de admissão, que indica o crescimento do emprego (formal) no respectivo setor que seria observado caso a única margem de ajuste do emprego no mês de referência (*t*) fosse a admissão. Para ser mais preciso, essa taxa de admissão pode ser descrita pela seguinte expressão.

5. Ver Zylberstajn e Souza (2015).

$$TA_{s,t} = \frac{(E_{s,t-1} + A_{s,t})}{E_{s,t-1}}. \quad (1)$$

Em que $TA_{s,t}$ denota o total de admissões registrado no setor s e no mês t , enquanto $E_{s,t-1}$ representa o estoque de ocupados no setor s no mês anterior ($t - 1$).⁶ Esse indicador foi computado para cada setor e cada mês no período entre janeiro de 2019 e abril de 2020. Dada a limitação de espaço, o gráfico 9 apresenta esse indicador para os meses de março a maio de 2019 e 2020. As informações foram organizadas para cada um dos nove setores mencionados, priorizando comparações interanuais, de forma a expurgar efeitos sazonais.

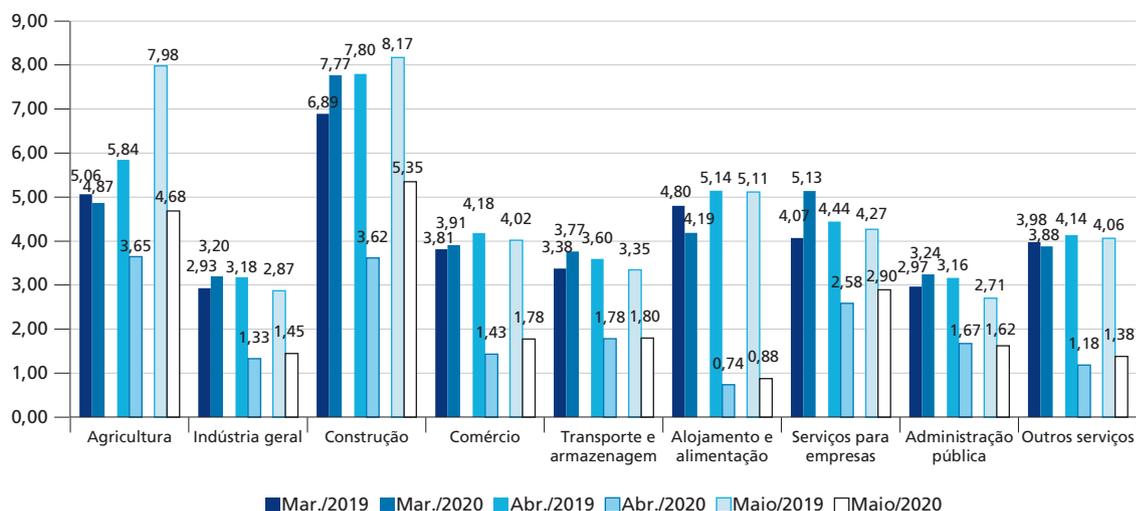
O fato mais relevante que aparece no gráfico é a acentuada diferença nas comparações interanuais dos meses de março *vis-à-vis* as de abril e maio, conforme pode ser facilmente visualizado, contrastando as comparações das barras azuis, verdes e vermelhas. As taxas de admissões em março de 2020 (colunas azuis) aparecem como maiores do que as registradas em março de 2019 para a maioria dos setores. As exceções ficam por conta da agricultura e dos serviços de alojamento e alimentação. Já a partir de abril, os impactos da pandemia são mais nítidos, com grandes quedas nas taxas de admissões entre 2019 e 2020 em todos os setores. Os setores da indústria e construção exemplificam bem esse padrão. No caso do primeiro setor, as admissões seriam responsáveis por um aumento de 2,93% no emprego de março de 2019 e de 3,20% em março de 2020, revelando um crescimento nas taxas de admissão interanuais. A partir daí, o padrão muda drasticamente, passando de um crescimento de 3,18%, em 2019, para apenas 1,33%, em 2020 em abril, e de 2,87% para 1,45% em maio. Já no setor de construção, a taxa de admissão, que não foi afetada em março, sofre uma queda em torno de 4 p.p. entre abril de 2019 e 2020. Por fim, vale destacar queda semelhante registrada no setor de serviços de alojamento e alimentação, cujas admissões, em março de 2020, cresceram 4,19%, já abaixo de 2019, e apenas 0,74% e 0,88% em abril e maio de 2020.

Enfim, quase todos os setores registram taxas de admissões em abril e maio de 2020 bastante inferiores – em geral, menos da metade – às de 2019. Isso apenas não ocorre em ambos os períodos para os setores da agricultura, de serviços para empresas (informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas) e da administração pública. Vale dizer que esses dois últimos setores podem mais facilmente seguir suas atividades respeitando as demandas de maior distanciamento social.

6. Dada a ausência de informação do estoque de emprego pelo Caged, estimamos essa variável tomando como base a população com carteira de trabalho do setor privado na PNAD Contínua no quarto trimestre de 2018. Sobre esse valor, adicionamos, sucessivamente, os saldos do Caged até o mês de referência para o cômputo do indicador ($t - 1$).

GRÁFICO 9

Taxas de admissões de março a maio, normalizadas usando a PNAD Contínua – Caged (2019-2020)



Fontes: Caged – Secretaria do Trabalho; PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

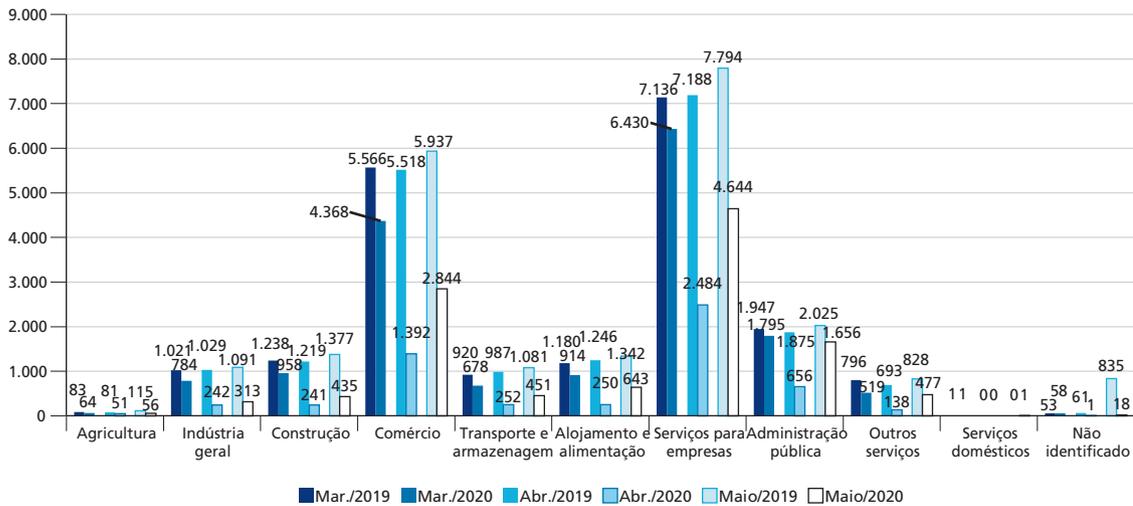
A tabela A.1 do apêndice A mostra as taxas de admissão para os cinco primeiros meses de 2019 e 2020, desagregadas por seção da CNAE 2.0. A tabela também evidencia que o efeito maior das medidas de enfrentamento da pandemia sobre as contratações foi em abril de 2020. Por exemplo, os setores de comércio e reparação de veículos e indústria da transformação contrataram, na ordem, menos cerca de 200 mil e 100 mil trabalhadores em abril e maio na comparação com o ano anterior. Em termos de perdas relativas, o segmento de alojamento e alimentação foi o mais impactado, com retração acima de 4 p.p. nas taxas de admissão nos últimos dois meses, seguido de comércio e construção, com quedas de cerca de 3 p.p.

Embora ainda mostrando uma queda expressiva na comparação interanual, as admissões registradas em maio de 2020 foram superiores às de abril, com exceção do setor de educação, de saúde e da arte e cultura. Vale lembrar que a informação de maio de 2020 não registra declarações feitas pelas empresas fora do prazo regulamentar. Sendo assim, torna-se desejável checar se esse padrão generalizado entre os setores de aparente desaceleração na queda das contratações em maio é confirmado em outras fontes. Além disso, o alto grau de incerteza advindo da evolução da pandemia torna ainda mais valiosa a informação com maior grau de robustez possível. Nesse sentido, os dados de abertura de empresas disponíveis até maio de 2020 para o estado de São Paulo serão usados para complementar a análise setorial, entendendo que essa atividade está correlacionada com o montante de contratações.⁷ A tabela A.2 no apêndice A mostra os mesmos dados para os meses de janeiro a maio de 2019 e 2020 de forma mais desagregada para seção da CNAE 2.0.

7. Os dados aqui utilizados foram disponibilizados por Alexandre Samy e Bruno Filomeno, que, gentilmente, atualizaram as informações contidas no estudo *Demografia de empresas e pandemia em São Paulo: evidências preliminares* (Castro e Rocha, 2020).

O gráfico 10 mostra que, na comparação com 2019, a abertura de empresas já começa a desacelerar a partir de março de 2020 em todos os setores. O efeito negativo é mais forte em abril, mas em maio parece haver uma pequena recuperação (em que pese a comparação anual ainda ser negativa), o que corrobora o observado nos dados do Caged para admissões. Outra similaridade em relação ao Caged se refere aos setores mais afetados, com destaque aqui para comércio e construção.

GRÁFICO 10
Abertura de empresas de março a maio (2019-2020)



Fonte: Jucesp, obtidos e organizados por Castro e Rocha (2020).
Elaboração: Disoc/Ipea.

2.2 Desligamentos

O Caged também permite a desagregação das movimentações de desligamentos por setores de atividade ao longo dos meses de interesse. O indicador usado é uma taxa de desligamento, que indica a queda do emprego (formal) no respectivo setor que seria observado caso a única margem de ajuste do emprego no mês de referência (t) fosse o desligamento. Para ser mais preciso, essa taxa de desligamento pode ser descrita pela expressão a seguir.

$$TD_{s,t} = \frac{-(E_{s,t-1} + D_{s,t})}{E_{s,t-1}} \quad (2)$$

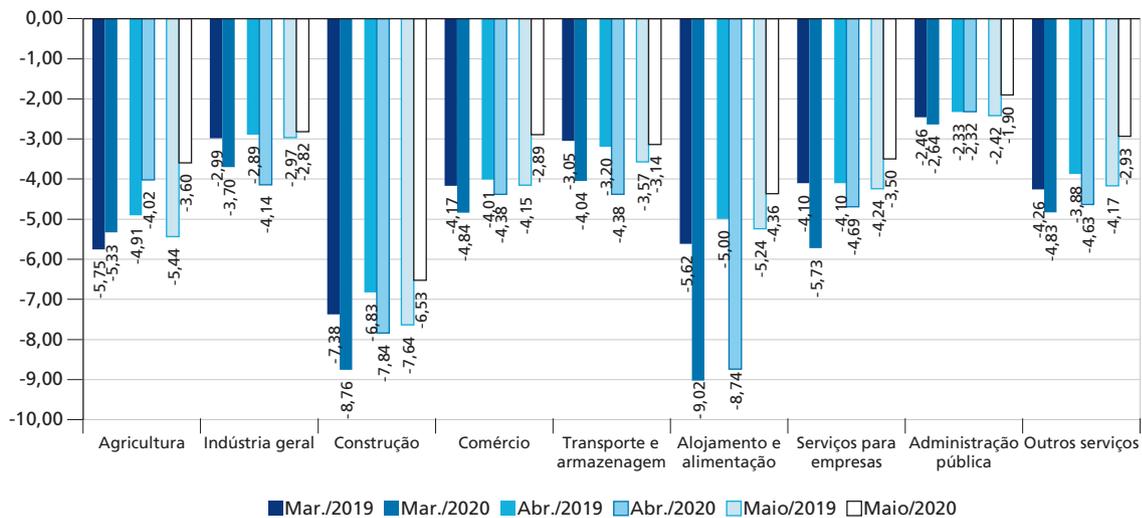
Em que $TD_{s,t}$ denota o total de desligamentos registrado no setor s e no mês t , e $E_{s,t-1}$ representa o estoque de ocupados no setor s no mês anterior, tal como já mencionado. O gráfico 11 mostra essas informações de forma análoga ao reportado na seção anterior para admissões, priorizando comparações interanuais para os meses de março, por um lado, e abril e maio, por outro lado, nos mesmos nove setores.

Um primeiro fator que chama a atenção nesse gráfico é a similaridade das taxas de desligamento registradas nos meses de abril de 2019 e 2020 padrão esse claramente dissonante em relação ao encontrado para as taxas de admissão setoriais. Um ajuste mais forte em abril tanto para contratações como para desligamentos só é observado para os setores de transporte e armazenagem e, também, alojamento e alimentação. Nos demais setores, à exceção da agricultura, apesar de as taxas de desligamento serem maiores na comparação interanual para abril, as diferenças tendem a ser de magnitude próximas aos da comparação para março. Já para maio, essa tônica é revertida, e as taxas de desligamento em maio de 2020 não só são menores que as de abril de 2019, como também são inferiores às de maio de 2019. Em termos relativos, o setor mais afetado, por larga margem, é o de alimentação e alojamento, sobretudo nos meses de março e abril, nos quais o crescimento na taxa de desligamento fica em torno de 4 p.p. No outro extremo, está a administração pública, com taxas bastante similares em 2019 e 2020.

Em suma, olhando apenas para o indicador de desligamentos, não há sinais claros de impactos da pandemia no mercado de trabalho.

GRÁFICO 11

Taxas de desligamento em março e abril, normalizadas usando a PNAD Contínua – Caged (2019-2020)



Fontes: Caged – Secretaria do Trabalho; e PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Essa constatação parece corroborar as evidências já mencionadas de que o emprego formal no Brasil tende a se ajustar mais pela redução das contratações. No entanto, é preciso ter em mente que a Secretaria de Trabalho notou um padrão de subdeclaração dos desligamentos nos primeiros meses de 2020, conforme notificado em nota técnica disponibilizada em seu sítio eletrônico.⁸ Os dados aqui apresentados já contemplam uma revisão dessa informação com vistas a mitigar o problema de subnotificação dos desligamentos. O principal insumo

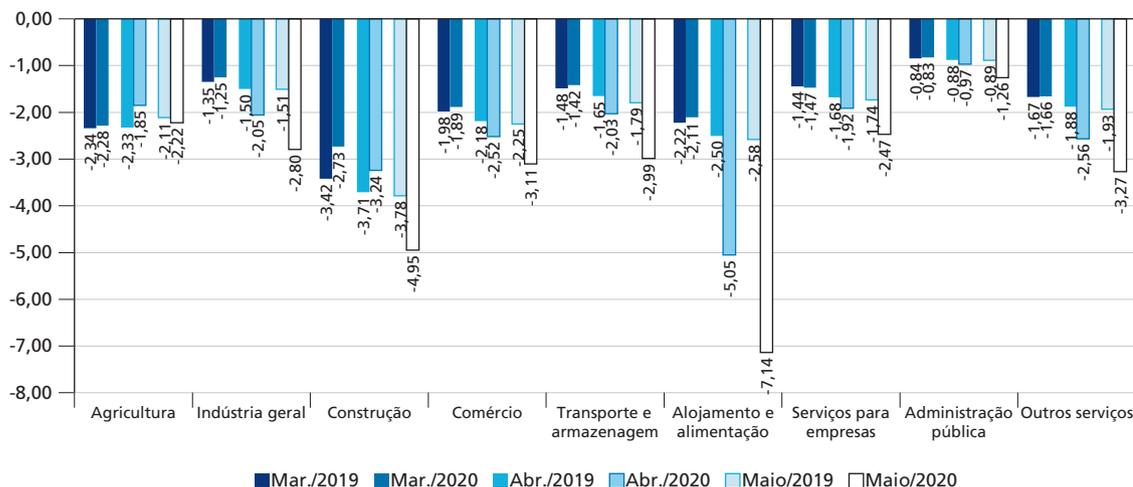
8. Para mais detalhes, ver Brasil (2020).

para essa revisão foram os dados de requerimento de seguro-desemprego, que também serão objeto de análise a seguir. Essa informação também foi disponibilizada com frequência mensal e desagregação setorial compatível com a utilizada para o Caged.

O gráfico 12 mostra taxas de desligamento calculadas de forma análoga às do gráfico 11, porém utilizando o montante de requerimentos de seguro-desemprego em vez da movimentação de desligamento registrada no Caged. Ou seja, é reportado o quanto diminuiria o emprego formal em cada setor e cada mês se a única margem de ajuste do emprego fossem os desligamentos que resultam num requerimento de seguro-desemprego. Vale destacar o aumento nas taxas de desligamento entre maio de 2019 e 2020 computadas para os setores de transporte e armazenagem e, também, alojamento e alimentação. Esses setores já haviam apresentado uma trajetória preocupante para as taxas de admissão entre abril de 2019 e 2020.

A evolução das taxas de desligamento entre abril de 2019 e 2020, quando computadas com dados do seguro-desemprego, mostram um padrão similar às computadas com dados do Caged. Apesar de se registrar um aumento em 2020, a magnitude desse aumento tende a ser discreto na grande maioria dos setores. Este comportamento não persiste, todavia, na comparação interanual para o mês de maio. Nesse último mês, há aumentos bastante mais expressivos nas taxas de desligamento computadas com dados de pedidos de seguro-desemprego para todos os setores, exceto agricultura. Isso não é observado no âmbito dos desligamentos registrados no Caged, pelo menos antes de se computarem as declarações fora do prazo. Essa discrepância entre as fontes de informação pode vir de uma defasagem entre o ato de demissão e o requerimento de seguro-desemprego, tendo em vista a dificuldade ou até a impossibilidade de fazer tal requerimento na forma presencial. O fato de as taxas de desligamento computadas pelo seguro-desemprego registrarem um menor nível em abril de 2020 e um nível mais semelhante em maio de 2020 do que pelo Caged corrobora essa possibilidade.

GRÁFICO 12
Taxas de desligamento de março a maio, normalizadas usando a PNAD Contínua – seguro-desemprego (2019-2020)



Fontes: Caged – Secretaria do Trabalho; e PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Disoc/lpea.

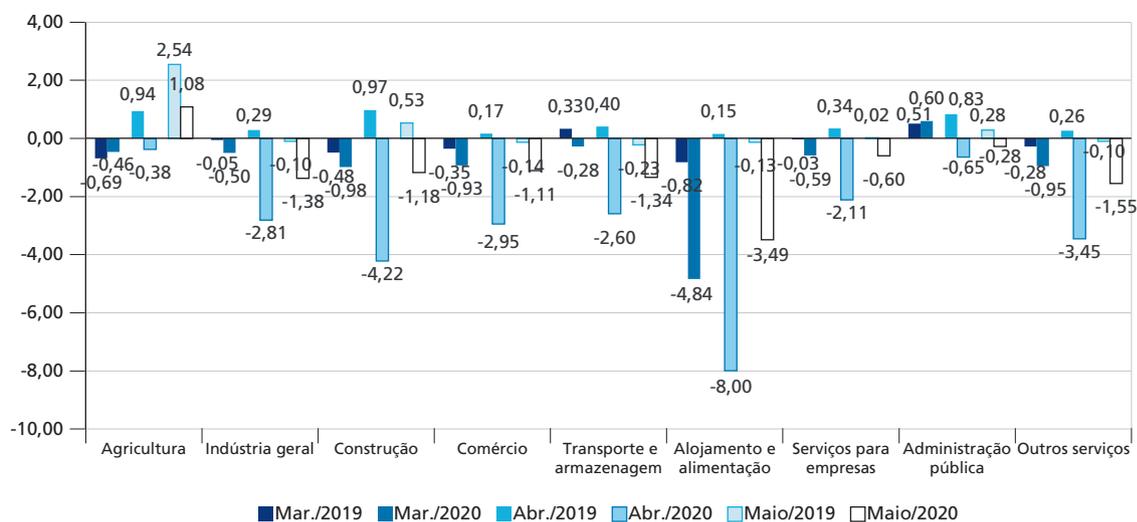
2.3 Crescimento líquido do emprego

Além das movimentações de admissões e desligamentos, o Caged também informa o saldo líquido, ou seja, o contraste entre o montante de trabalhadores admitidos e desligados. Esse saldo foi usado para construir uma taxa de crescimento líquido do emprego setorial. Essa taxa corresponde à razão entre o respectivo saldo informado pelo Caged e o estoque referente ao mês anterior. Dado que esse mesmo estoque foi utilizado para construir as taxas de admissão e desligamento analisadas anteriormente, a taxa de crescimento líquido do emprego setorial a seguir corresponde à soma das respectivas taxas de admissão e desligamento.

Em virtude do padrão reportado de diminuição nas taxas de contratações e aumento nas taxas de desligamento nos últimos meses de 2020, devemos esperar que taxas de crescimento líquido do emprego com valores negativos sejam predominantes nesse período mais recente, o que é confirmado no gráfico 13.

GRÁFICO 13

Taxas de crescimento líquidas do emprego de março a maio, normalizadas usando a PNAD Contínua – Caged (2019-2020)



Fontes: Caged – Secretaria do Trabalho; e PNAD Contínua/IBGE.

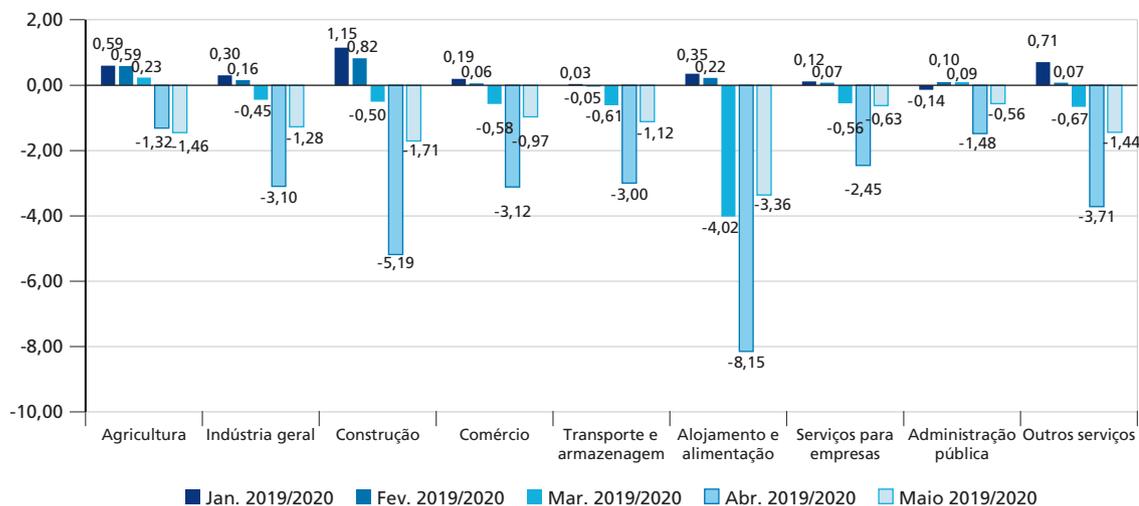
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em março, não é possível notar uma deterioração generalizada no mercado formal de emprego, pois, como vimos nas seções 1 e 2, as admissões e os desligamentos não apresentaram resultados muito diferentes na comparação com o ano anterior. A exceção nesse período é o setor de alojamento e alimentação, que já apresenta resultados negativos a partir de março, resultado causado por um aumento nos desligamentos nesse mês. Em abril, todos os setores apresentam saldos negativos, padrão que se repete em maio, com exceção da agricultura.

Essas comparações interanuais ficam mais evidentes no gráfico 14, que traz as respectivas diferenças entre as taxas de crescimento líquido setoriais entre os mesmos meses de 2020 e 2019.

Destacamos as perdas expressivas de postos de trabalho no setor de alojamento e alimentação e construção para os meses de abril e maio. Por outro lado, essas perdas são relativamente mais suaves na agricultura e na administração pública.

GRÁFICO 14
Diferença interanual do crescimento líquido do emprego, normalizada usando a PNAD Contínua – Caged (2019-2020)



Fontes: Caged – Secretaria do Trabalho; e PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

2.4 Taxas de crescimento líquido do emprego setorial pela PNAD Contínua

Os dados do Caged revelam que para a maior parte dos setores o resultado no saldo é consequência de uma diminuição das contratações, em vez de um aumento dos desligamentos. O Caged cobre apenas o setor formal da economia, de tal forma que gastos trabalhistas com a demissão, e políticas como o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda do governo federal podem ter contribuído para esse resultado.

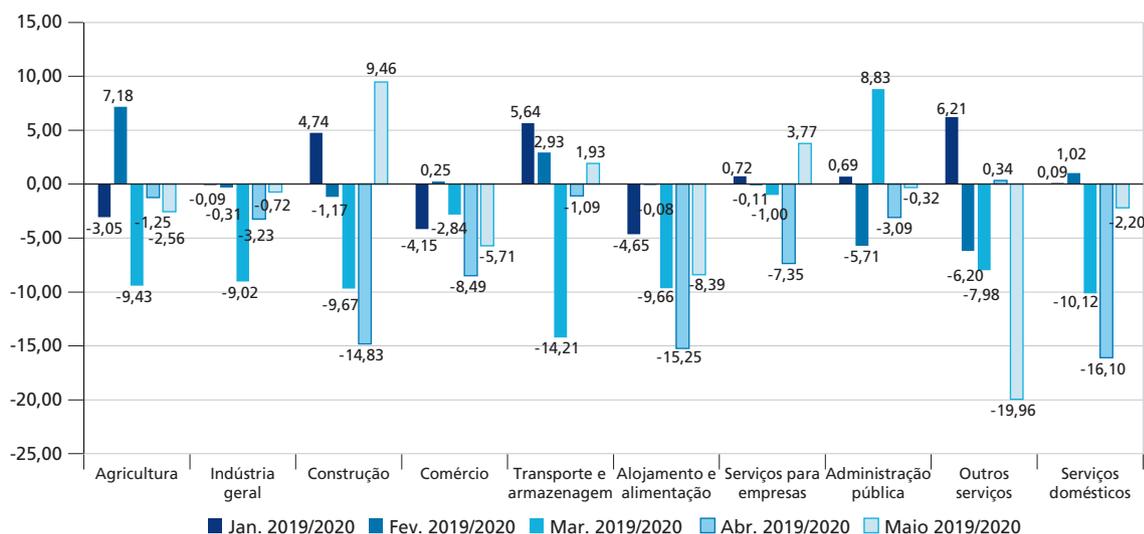
O passo seguinte consiste em expandir a análise para incorporar o mercado informal através dos dados da pesquisa domiciliar da PNAD Contínua. Para tanto novamente serão usados os resultados de Hecksher (2020) para viabilizar a análise mensal dos dados originalmente trimestrais. O gráfico 15 mostra a comparação interanual da taxa de crescimento líquida do emprego nos quatro primeiros meses do ano, de forma análoga ao que reportamos no gráfico 14 com dados do Caged.⁹

9. Como a PNAD Contínua não informa as movimentações de trabalhadores, computamos o saldo entre admitidos e desligados, contrastando o número de ocupados entre o respectivo mês e o mês anterior.

As estimativas de Hecksher (2020), a partir da PNAD Contínua que contém informações sobre ocupações informais, mostram que a piora do cenário no mercado de trabalho se acentua e é detectada mais cedo e de forma mais alastrada, quando o universo de análise se estende para além do setor formal. Enquanto nos resultados do Caged, a queda do emprego só é generalizada a partir de abril, a PNAD Contínua mostra que ao levarmos em conta o emprego informal a queda já acontece para uma boa parte dos setores em março de 2020, se agravando sobremaneira em abril.

GRÁFICO 15

Diferença do crescimento da população ocupada – PNAD Contínua mensalizada (2019-2020)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Hecksher (2020).

A tabela A.6, no apêndice A, mostra essas estimativas, em milhares, para o período de janeiro a abril de 2019 e 2020. Ela mostra o efeito dramático das medidas de enfrentamento da pandemia sobre alguns setores. Na comparação interanual, em abril, a PO do setor de comércio diminui em 1,9 milhão; no setor de construção, em 1,4 milhão; a mesma coisa no setor de serviços domésticos;¹⁰ e 1,2 milhão em alojamento e alimentação. Em termos relativos, estes três últimos setores experimentaram quedas de, respectivamente, 22,7%, 22,6% e 21,4%.¹¹ Chama a atenção a constatação de que, ao encampar o emprego informal, o setor de agricultura e pecuária passa a revelar uma destruição expressiva de postos de trabalho, que chega a 537 mil na comparação interanual de abril (queda de 6,4%), em contraste com a perda tímida observada no âmbito do segmento formal da economia.

10. É importante lembrar que o segmento de serviços domésticos é caracterizado por elevado grau de informalidade; portanto, não se beneficia de programas voltados para o emprego formal, como o seguro-desemprego, o que sublinha a necessidade de políticas que consigam atingir o contingente de trabalhadores informais, como o auxílio emergencial.

11. A perda relativa no setor de comércio é menor, 10,1%, em função de seu tamanho significativamente maior.

3 RENDIMENTOS

O IBGE divulgou recentemente os microdados da PNAD Covid-19, versão da PNAD Contínua que pretende monitorar as transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro durante a pandemia da Covid-19. Foram pesquisados indicadores para quatro semanas de maio, entre os dias 3 e 30. Apesar de a PNAD Covid-19 ser uma pesquisa experimental, de forma que seus resultados devem ser interpretados com cautela, trata-se de uma pesquisa que possibilita avaliar o impacto da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o papel que o auxílio emergencial teve na sustentação da renda domiciliar. O resultado da análise detalhada dessas informações permitirá aprofundar o conhecimento sobre a situação atual dos rendimentos no mercado de trabalho.

Contudo, a PNAD Covid-19 cobre, por enquanto, apenas o mês de maio; para termos uma visão completa da conjuntura do mercado de trabalho durante todo o ano de 2020, apresentamos também um retrato da evolução dos rendimentos do trabalho antes da pandemia, com foco nos resultados do 1º trimestre de 2020 da PNAD Contínua, incluindo os resultados até o trimestre móvel terminado em abril.

3.1 As diferenças entre os rendimentos efetivos e os habituais do trabalho

Uma boa aproximação do impacto da pandemia sobre os rendimentos do trabalho são as diferenças entre a renda média efetivamente recebida e a renda média habitualmente recebida. Usualmente, análises de conjuntura focam na renda habitualmente recebida, pois esta não apresenta sazonalidade e é livre de variações idiossincráticas na renda efetivamente recebida. Normalmente, excluídos os efeitos da sazonalidade, na média ou no agregado, os choques individuais na renda efetiva se anulam, e os rendimentos médios habitual e efetivamente recebidos são semelhantes.

Entretanto, os dados da PNAD Covid-19 de maio revelam que os rendimentos médios efetivamente recebidos foram de R\$ 1.898,86, enquanto os rendimentos médios habitualmente recebidos foram de R\$ 2.320,24, ou seja, os rendimentos efetivos representaram somente 82% dos rendimentos habituais. Para termos uma noção do que isso representa, os dados da PNAD Contínua revelam que, para os trimestres que englobam os meses de abril, maio e junho, entre 2012 e 2019, a renda média efetiva representava 99,92% da renda média habitual. Ou seja, é seguro afirmar que os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho são captados pelas diferenças entre a renda efetiva e a habitual.

A tabela 2 mostra os rendimentos médios efetiva e habitualmente recebidos de acordo com a PNAD Covid-19 no mês de maio, para o Brasil e para os diferentes grupos demográficos. Conforme já mencionamos, a renda efetiva atingiu somente 82% da renda habitual, e todos os diferentes grupos foram duramente atingidos. Entre as regiões, no Nordeste, a renda efetiva alcançara somente 80% da habitual, enquanto que o Centro-Oeste foi a região menos impactada (86%).

TABELA 2

Rendimento médio do trabalho efetiva e habitualmente recebido por grupos demográficos (maio/2020)(Em R\$)¹

	Rendimento efetivo do trabalho (1)	Rendimento habitual do Trabalho (2)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (1/2)
Brasil	1.898,86	2.320,24	0,82
Norte	1.495,27	1.789,00	0,84
Nordeste	1.319,33	1.642,65	0,80
Sudeste	2.125,84	2.633,94	0,81
Sul	2.098,87	2.501,07	0,84
Centro-Oeste	2.167,55	2.531,58	0,86
Masculino	2.048,78	2.505,35	0,82
Feminino	1.697,04	2.071,05	0,82
De 14 a 24 anos	1.031,13	1.229,82	0,84
De 25 a 39 anos	1.927,78	2.309,62	0,83
De 40 a 59 anos	2.109,47	2.609,84	0,81
Com 60 anos ou mais	2.144,02	2.765,26	0,78
Não chefe de família	1.648,12	2.010,75	0,82
Chefe de família	2.187,47	2.677,58	0,82
Fundamental incompleto	924,32	1.230,55	0,75
Fundamental completo	1.182,24	1.576,91	0,75
Médio incompleto	1.052,97	1.398,20	0,75
Médio completo	1.390,08	1.739,81	0,80
Superior	3.361,52	3.949,11	0,85
Região metropolitana (RM)	2.296,54	2.849,39	0,81
Não RM	1.607,95	1.933,16	0,83

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

A tabela 2 não revela diferenças no impacto da pandemia entre renda efetiva e habitual por gênero, entre chefes e não chefes de família e RMs ou não. Por outro lado, o efeito da pandemia foi mais severo entre os idosos (78%) e menor entre os mais jovens (84%), e o impacto foi decrescente com a escolaridade (75% para aqueles com ensino médio incompleto e 85% para aqueles com ensino superior).

Na tabela 9, detalhamos os rendimentos médios efetivos e os habituais por Unidade da Federação (UF). De acordo com essa ótica, os estados mais afetados pela pandemia, com uma renda efetiva de somente 78% da renda habitual, foram Rio de Janeiro, Pernambuco, Sergipe e Bahia. Por outro lado, os menos atingidos foram Rondônia, Roraima e Mato Grosso, onde a renda efetiva alcançou 90% da renda habitual.

Os dados até aqui revelados mostram que todos os grupos demográficos foram atingidos, alguns mais, outros menos, entretanto, quando consideramos a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, nota-se que as diferenças são muito mais acentuadas. Na tabela 3, são apresentadas as diferenças entre os rendimentos médios efetiva e habitualmente recebidos por posição na ocupação. Conforme esperado, os trabalhadores não formalizados foram duramente atingidos pela pandemia. Os trabalhadores por conta-própria receberam efetivamente apenas 60% do que habitualmente recebiam, tendo seus rendimentos efetivos médios alcançado apenas R\$ 1.092,12. Já os trabalhadores do setor privado sem carteira assinada receberam efetivamente 76% do habitual. Os empregadores também foram severamente atingidos, tendo recebido 69% do habitual, mas apresentado ainda um rendimento médio acima de R\$ 4 mil. Por outro lado, os trabalhadores formais foram consideravelmente menos atingidos. Trabalhadores do setor privado com carteira receberam, em média, 92% do habitual, e os do setor público contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 96%. Entre militares e estatutários, a renda efetiva alcançou 98% da renda habitual, e mesmo entre os trabalhadores informais do setor público a renda efetiva foi de 91% da habitual.

TABELA 3

Rendimento médio do trabalho efetiva e habitualmente recebido, por posição na ocupação (maio/2020)
(Em R\$)¹

	Rendimento efetivo do trabalho (1)	Rendimento habitual do trabalho (2)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (1/2)
Brasil	1.898,86	2.320,24	0,82
Privado formal	2.037,80	2.221,64	0,92
Privado informal	1.351,92	1.782,24	0,76
Militar/estatutário	3.955,96	4.048,79	0,98
Público CLT	3.290,51	3.444,11	0,96
Público informal	1.909,81	2.096,61	0,91
Empregador	4.078,46	5.899,01	0,69
Conta-própria	1.092,12	1.820,81	0,60

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hRcLt4>>. Acesso em: 1º de jul. 2020.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/lpea.

Nota: ¹ Em valores de maio 2020.

Essas diferenças por posição na ocupação se refletem igualmente quando consideramos o setor de atividade, como revela a tabela 10. Evidentemente, os trabalhadores mais atingidos pela pandemia se encontram nos setores de serviços que apresentam um alto grau de informalidade. Os cabeleiros, trabalhadores de tratamento de beleza e serviços pessoais receberam efetivamente apenas 43% da renda habitual, auferindo uma renda média de somente R\$ 656.

Entre outros setores duramente afetados, estão trabalhadores de atividades artísticas, esportivas e recreação (55%), transporte de passageiros (57%), hospedagem (63%), serviços de alimentação (65%), atividades imobiliárias (70%), construção (71%) e serviço doméstico (74%).

Os trabalhadores menos afetados encontram-se na administração pública (97%), indústria extrativa (92%), serviços de utilidade pública (93%), educação (92%), serviços financeiros (92%) e armazenamento, correios e serviços de entrega (91%).

3.2 Renda domiciliar e impacto do auxílio emergencial

Uma das principais vantagens da PNAD Covid-19 é a investigação por domicílio das rendas de outras fontes, dentre as quais se incluem os auxílios emergenciais em virtude da pandemia. A tabela 4 mostra a distribuição de domicílios entre as faixas de renda para três formas diferentes de calcular a renda domiciliar. A primeira considera apenas as rendas efetivas do trabalho dos componentes do domicílio; a segunda acrescenta as rendas de outras fontes;¹² e a terceira considera a renda domiciliar total, acrescentando o auxílio emergencial. Os valores das divisões das faixas de renda são apresentados no anexo A.

TABELA 4
Proporção e total de domicílios por faixa de renda (maio/2018)

	Sem renda	Renda muito baixa	Renda baixa	Renda média-baixa	Renda média	Renda média-alta	Renda alta
Renda trabalho efetiva (%)	32,07	29,02	10,55	13,84	9,51	3,69	1,33
Total de domicílios	21.812.477	19.740.734	7.175.055	9.413.149	6.471.041	2.508.399	903.373
Renda com outras fontes (%)	7,66	34,82	16,95	19,51	13,81	5,34	1,92
Total de domicílios	5.207.385	23.686.354	11.527.043	13.270.818	9.392.596	3.631.372	1.308.661
Renda todas fontes – com auxílio emergencial (%)	2,48	29,73	20,57	24,34	15,47	5,47	1,93
Total de domicílios	1.688.800	20.223.490	13.993.137	16.558.085	10.525.867	3.720.001	1.314.849

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O primeiro forte impacto da pandemia é notado devido ao fato de que 32% dos domicílios não apresentaram nenhuma renda no trabalho. De acordo com a PNAD Contínua, esse valor era, no primeiro trimestre de 2020, de 23,5%. Naturalmente, a proporção de domicílios sem renda cai consideravelmente quando acrescentamos as rendas de outras fontes, caindo para 7,6%, o que significa que 24,4% dos domicílios (ou cerca de 16,6 milhões) recebem apenas rendas de outras fontes.

Por sua vez, a tabela 4 indica que, em maio, de acordo com os dados da PNAD Covid-19, 5,2% dos domicílios (cerca de 3,5 milhões) sobreviveram apenas com os rendimentos recebidos do auxílio emergencial. A tabela revela também que o auxílio emergencial elevou a proporção dos domicílios de renda média.

12. Trata-se de aposentadoria, pensão, mesada, doação, seguro-desemprego, bolsa-família, benefício de prestação continuada, rendimentos de aluguel e financeiros.

Na tabela 5, se mostra a proporção de domicílios, por faixa de renda, que receberam o auxílio emergencial de acordo com as três formas de cálculo da renda domiciliar contidas na tabela 4. Na primeira coluna, que considera apenas a renda domiciliar efetiva do trabalho, aproximadamente 41,5% dos domicílios sem renda receberam o auxílio emergencial e 55% dos domicílios de renda muito baixa também o receberam. Na segunda coluna, quando se acrescenta a renda de outras fontes, nota-se que 67,5% dos domicílios que ainda permaneciam sem renda receberam o auxílio emergencial. Por fim, na última coluna, já considerando a renda do próprio auxílio emergencial, pouco menos da metade dos domicílios de renda muito baixa receberam o auxílio, proporção que, entre os domicílios de renda baixa, foi de 46,5%.

TABELA 5
Proporção de domicílios que receberam o auxílio emergencial por faixa de renda (maio/2020)
(Em %)

	Divisão 1 ¹	Divisão 2 ²	Divisão 3 ³
Sem renda	41,48	67,57	0
Renda muito baixa	55,03	56,75	49,35
Renda baixa	38,33	35,08	46,52
Renda média-baixa	26,25	26,45	41,05
Renda média	14,89	15,72	24,8
Renda média-alta	7,4	7,56	9,76
Renda alta	2,57	2,89	3,35

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Notas: ¹ Divisão 1 – apenas renda domiciliar do trabalho efetivo.

² Divisão 2 – renda domiciliar efetiva com outras fontes de renda (sem auxílio emergencial).

³ Divisão 3 – renda domiciliar total efetiva (com auxílio emergencial).

A tabela 6 mostra os rendimentos médios domiciliares a partir das diversas fontes de renda e por faixa de renda (de acordo com a renda domiciliar total efetiva). Nota-se que o rendimento médio domiciliar do trabalho efetivo foi de R\$ 2.247,80, o que, assim como a média individual, representa 82% da renda habitual (tabela 7). O acréscimo das rendas de outras fontes eleva o rendimento domiciliar efetivo médio para R\$ 3.202, e, por sua vez, o auxílio emergencial elevou em pouco mais de R\$ 300 a renda domiciliar total, alcançando R\$ 3.530.

A partir da tabela 6, é possível perceber que os impactos da pandemia sobre os rendimentos efetivos do trabalho foram muito mais acentuados entre os domicílios mais pobres, e, consequentemente, os rendimentos de outras fontes, incluindo o auxílio emergencial, são indispensáveis para a sobrevivência desses domicílios. Por exemplo, a renda domiciliar efetiva do trabalho para os domicílios de renda muito baixa foi de apenas R\$ 384 (somente 49% da renda do trabalho habitual), ao passo que, após todas as fontes de renda, incluindo o auxílio emergencial, a renda domiciliar média alcançou R\$1.132, o que representa 99% da renda domiciliar habitual com outras fontes de renda (R\$ 1.140).

TABELA 6

Rendimentos domiciliares médios por faixa de renda – diversas fontes de renda (maio/2020)
(Em R\$)¹

	Rendimento efetivo do trabalho	Rendimento habitual do trabalho	Renda de outras fontes	Renda com outras fontes efetivas (sem auxílio emergencial)	Renda com outras fontes habitual (sem auxílio emergencial)	Auxílio emergencial	Renda total efetiva (com auxílio emergencial)
Brasil	2.247,80	2.747,41	1.899,82	3.202,82	3.702,42	846,50	3.530,15
Renda muito baixa	384,58	787,98	752,45	736,89	1.140,29	801,73	1.132,52
Renda baixa	921,75	1.269,62	1.288,32	1.650,81	1.998,68	890,65	2.065,14
Renda média-baixa	1.910,93	2.334,29	1.743,58	2.817,98	3.241,35	858,55	3.170,44
Renda média	3.994,46	4.569,23	2.755,78	5.433,53	6.008,30	890,06	5.654,25
Renda média-alta	8.342,46	9.314,70	5.281,18	11.127,64	12.099,87	761,68	11.202,00
Renda alta	2.0921,67	22.703,65	9.677,24	26.329,20	28.111,18	723,11	26.353,43

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

Essas informações sobre o impacto do auxílio emergencial nos domicílios de renda mais baixa citadas no parágrafo anterior são resumidas na tabela 7. Na primeira coluna, se apresenta a proporção da renda efetiva do trabalho sobre a renda do trabalho habitual. Como já indicamos, entre os domicílios de renda muito baixa, essa proporção era de apenas 49%. Já entre os domicílios de renda baixa, era de 73%, enquanto nos domicílios de renda alta, alcançava 92%. Na segunda coluna, se acrescenta a renda de outras fontes (sem o auxílio emergencial), e novamente se compara a proporção entre as rendas efetiva e as habitualmente recebidas. Com o acréscimo de outras rendas, os rendimentos efetivamente recebidos, entre os de renda muito baixa, conseguiram alcançar 65% dos rendimentos habituais.

A terceira coluna da tabela 7 procura medir em que medida o auxílio emergencial conseguiu sustentar a renda domiciliar média. Partindo da suposição de que, sem os efeitos da pandemia, os rendimentos do trabalho efetivamente recebidos seriam muito próximos dos habitualmente recebidos, essa coluna, então, compara os rendimentos totais efetivamente recebidos, incluindo o auxílio emergencial, com a renda habitualmente recebida, incluindo as rendas de outras fontes, mas sem o benefício. A tabela 7 revela que, em média, após o auxílio emergencial, a renda domiciliar alcançou 95% do que seria caso houvesse recebido rendimentos do trabalho habituais. Inclusive entre os domicílios de renda baixa, após o auxílio emergencial, os rendimentos atingiram 103% do que seriam com as rendas habituais.

As duas últimas colunas da tabela 7 mostram o impacto na renda domiciliar efetivamente recebida pelo auxílio emergencial, em reais e em porcentagem, respectivamente. Em termos absolutos, o benefício teve mais impacto nos domicílios de renda baixa, elevando a renda domiciliar média em R\$ 414. Contudo, não surpreendentemente, em termos relativos, o impacto nos domicílios de renda muito baixa foi muito mais expressivo, tendo elevado a renda média domiciliar em 54%.

TABELA 7

Proporção da renda domiciliar média efetiva em relação à renda habitual e aumento da renda domiciliar causado pelo auxílio emergencial (maio/2020)

	Proporção da renda efetiva do trabalho sobre a habitual	Proporção da renda com outras fontes efetivas (sem auxílio emergencial) sobre a habitual	Proporção da renda efetiva total (com auxílio emergencial) sobre a renda com outras fontes habituais	Aumento da renda domiciliar efetiva causado pelo auxílio emergencial (R\$)	Aumento da renda domiciliar efetiva causado pelo auxílio emergencial (%)
Brasil	0,82	0,87	0,95	327,33	10,2
Renda muito baixa	0,49	0,65	0,99	395,63	53,7
Renda baixa	0,73	0,83	1,03	414,33	25,1
Renda média-baixa	0,82	0,87	0,98	352,46	12,5
Renda média	0,87	0,90	0,94	220,72	4,1
Renda média-alta	0,90	0,92	0,93	74,36	0,7
Renda alta	0,92	0,94	0,94	24,23	0,1

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

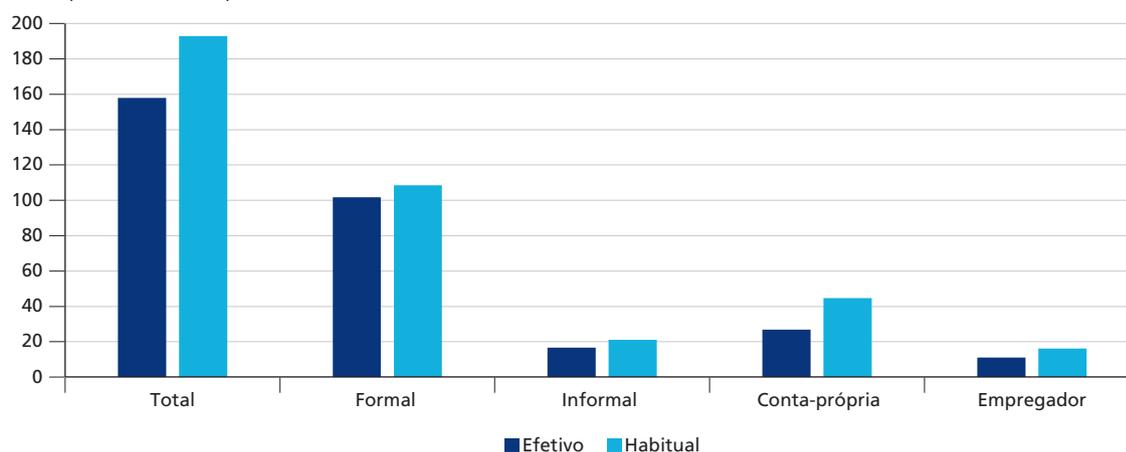
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3.3 Massa de rendimentos e impacto do auxílio emergencial

Os resultados apresentados anteriormente mostram que, principalmente entre os domicílios de baixa renda, o auxílio emergencial foi importante para a manutenção da renda média domiciliar. Para sabermos o impacto agregado do benefício, devemos olhar para a massa de rendimentos. A queda da massa salarial devido à pandemia é causada tanto pela diferença entre a massa salarial efetivamente recebida e a massa habitualmente recebida entre aqueles que permaneceram ocupados como pela perda de rendimentos daqueles que perderam a ocupação. A partir da PNAD Covid-19, visto ter-se apenas ainda um único mês observado, podemos somente avaliar a primeira causa.

O gráfico 16 mostra a massa de rendimentos do trabalho efetiva e habitualmente recebidos por posição na ocupação a partir dos dados da PNAD Covid-19. O total da massa de rendimentos efetivos do trabalho foi de R\$ 158 bilhões, enquanto que a massa de rendimentos habitualmente recebidos foi de R\$ 193 bilhões. Os dados por posição na ocupação mostram que as diferenças das massas efetiva e habitualmente recebidas dos trabalhadores por conta-própria representam mais da metade da diferença total. Os conta-própria receberam efetivamente R\$ 26,8 bilhões, contra os habituais R\$ 44,6 bilhões (uma diferença de R\$ 17,8 bilhões, cerca de 51% da diferença total de R\$ 35 bilhões).

GRÁFICO 16

Massa de rendimentos do trabalho efetiva e habitualmente recebidos, por posição na ocupação (maio/2020)(Em R\$ bilhões)¹

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

Na tabela 8, mostram-se as massas salariais efetiva e habitualmente recebidas, bem como a massa de rendimentos recebidos pelo auxílio emergencial e de rendimentos de outras fontes, por faixa de renda. De acordo com a PNAD Covid-19, o total dos rendimentos provenientes do benefício em maio alcançou R\$ 23,5 bilhões, o que representa 67% da diferença entre a massa salarial habitualmente recebida e a massa efetivamente recebida. Por sua vez, a massa de rendimentos de outras fontes somou R\$ 68 bilhões, o que levou a massa de rendimentos efetivamente recebidos total da economia em maio para R\$ 249,5 bilhões.

TABELA 8

Massa de rendimentos do trabalho efetiva e habitualmente recebidos, massa de rendimentos do auxílio emergencial e de outras fontes, por faixa de renda (maio/2020)(Em R\$ bilhões)¹

	Massa salarial efetiva	Massa salarial habitual	Diferença entre a massa habitual e a efetiva	Massa de rendimentos do auxílio emergencial	Massa de rendimentos de outras fontes
Brasil	157,91	192,96	35,04	23,50	68,08
Renda muito baixa	7,94	16,32	8,38	8,32	7,37
Renda baixa	13,30	18,33	5,02	6,09	10,58
Renda média-baixa	32,90	40,20	7,30	6,23	15,82
Renda média	43,84	50,13	6,29	2,53	15,99
Renda média-alta	31,92	35,60	3,69	0,30	10,89
Renda alta	28,01	30,40	2,39	0,03	7,45

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

Nota-se, novamente, que o auxílio emergencial foi muito importante para os domicílios mais pobres. Para as famílias de renda muito baixa, a massa de rendimentos do auxílio emergencial (R\$ 8,3 bilhões) foi virtualmente idêntica à diferença entre a massa salarial habitual e efetiva (R\$ 8,4 bilhões). Para os domicílios de renda baixa, a massa do auxílio emergencial foi mais de R\$ 1 bilhão superior à essa diferença, e, mesmo para as famílias de renda média-baixa, a massa do benefício alcançou 85% da diferença entre a massa efetiva e a habitual.

Nas tabelas 11 e 12, são mostrados os mesmos dados da tabela 8, por região e UF, respectivamente. Destaque para o fato de que, nas regiões Norte e Nordeste, a massa do auxílio emergencial são mais de 50% maiores que a diferença entre a massa salarial habitual e a efetiva. Ao passo que, nas regiões Sul e Sudeste, a massa do benefício alcançou apenas 40% dessa diferença.

Dessa forma, os dados da PNAD Covid-19 nos permite avaliar que, se o auxílio emergencial não foi suficiente para evitar uma grave crise econômica – visto que ele conseguiu compensar 67% da perda de renda entre os que permaneceram ocupados, ao que se deve somar a perda de renda dos que perderam a ocupação –, podemos confirmar que ele foi essencial para a manutenção da renda entre os domicílios mais pobres, justamente os mais afetados pela crise.

TABELA 9
Rendimento médio do trabalho efetiva e habitualmente recebido, por UF (maio/2020)
(Em R\$)¹

	Rendimento efetivo do trabalho (1)	Rendimento habitual do trabalho (2)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (1/2)
Brasil	1.898,86	2.320,24	0,82
Rondônia	1.679,76	1.863,32	0,90
Acre	1.672,80	1.872,76	0,89
Amazonas	1.440,59	1.765,10	0,82
Roraima	1.833,09	2.038,75	0,90
Pará	1.419,57	1.745,90	0,81
Amapá	1.341,94	1.684,78	0,80
Tocantins	1.649,64	1.893,67	0,87
Maranhão	1.191,62	1.409,10	0,85
Piauí	1.416,14	1.667,03	0,85
Ceará	1.321,59	1.635,50	0,81
Rio Grande do Norte	1.500,81	1.869,14	0,80
Paraíba	1.493,86	1.787,38	0,84
Pernambuco	1.394,44	1.796,48	0,78
Alagoas	1.278,65	1.518,44	0,84
Sergipe	1.352,78	1.739,10	0,78
Bahia	1.217,60	1.555,42	0,78
Minas Gerais	1.631,46	2.002,59	0,81

(Continua)

(Continuação)

	Rendimento efetivo do trabalho (1)	Rendimento habitual do trabalho (2)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (1/2)
Espírito Santo	1.728,18	2.123,81	0,81
Rio de Janeiro	2.166,46	2.769,53	0,78
São Paulo	2.371,77	2.919,67	0,81
Paraná	2.125,77	2.527,64	0,84
Santa Catarina	2.127,17	2.470,75	0,86
Rio Grande do Sul	2.052,94	2.493,96	0,82
Mato Grosso do Sul	2.006,02	2.263,80	0,89
Mato Grosso	2.067,48	2.292,13	0,90
Goiás	1.680,75	2.103,03	0,80
Distrito Federal	3.533,15	4.012,34	0,88

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

TABELA 10

Rendimento médio do trabalho efetiva e habitualmente recebido, por setor (maio/2020)(Em R\$)¹

Setor	Rendimento efetivo do trabalho (1)	Rendimento habitual do trabalho (2)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (1/2)
Agricultura, pecuária, produção florestal e pesca	1.226,75	1.423,16	0,86
Indústria extrativa	3.702,95	4.019,60	0,92
Indústria da transformação	1.817,43	2.186,58	0,83
Fornecimento de eletricidade e gás, água, esgoto e coleta de lixo	2.240,99	2.412,56	0,93
Construção	1.330,75	1.867,65	0,71
Comércio no atacado e varejo	1.419,63	1.862,01	0,76
Reparação de veículos automotores e motocicletas	1.405,15	1.880,12	0,75
Transporte de passageiros	1.113,37	1.967,95	0,57
Transporte de mercadorias	1.873,38	2.241,15	0,84
Armazenamento, correios e serviços de entrega	2.029,57	2.220,31	0,91
Hospedagem (hotéis, pousadas etc.)	1.419,90	2.260,47	0,63
Serviço de alimentação (bares, restaurantes, ambulantes de alimentação)	1.038,35	1.594,07	0,65
Informação e comunicação (jornais, rádio e televisão, telecomunicações e informática)	2.790,95	3.193,16	0,87
Bancos, atividades financeiras e de seguros	3.918,79	4.239,89	0,92
Atividades imobiliárias	2.495,39	3.568,38	0,70
Escritórios de advocacia, engenharia, publicidade e veterinária	2.967,64	3.785,27	0,78
Atividades de locação de mão de obra, segurança, limpeza, paisagismo e teleatendimento	1.473,24	1.689,01	0,87

(Continua)

(Continuação)

Setor	Rendimento efetivo do trabalho (1)	Rendimento habitual do trabalho (2)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (1/2)
Administração pública	3.549,89	3.650,08	0,97
Educação	2.742,07	2.974,99	0,92
Saúde humana e assistência social	2.778,71	3.344,07	0,83
Organizações religiosas, sindicatos e associações	2.251,54	2.630,44	0,86
Atividade artísticas, esportivas e de recreação	1.186,56	2.169,33	0,55
Cabeleireiros, tratamento de beleza e serviços pessoais	656,22	1.542,62	0,43
Serviço doméstico remunerado	698,37	948,11	0,74
Outros	2.068,30	2.567,85	0,81

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

TABELA 11

Massa de rendimentos do trabalho efetiva e habitualmente recebidos, massa de rendimentos do auxílio emergencial e de outras fontes, por região (maio/2020)
(Em R\$ bilhões)¹

Região	Massa salarial efetiva	Massa salarial habitual	Diferença entre a massa habitual e a efetiva	Massa de rendimentos do auxílio emergencial	Massa de rendimentos de outras fontes
Brasil	157,91	192,96	35,04	23,50	68,08
Norte	9,25	11,06	1,82	2,76	3,35
Nordeste	24,38	30,35	5,97	9,15	13,53
Sudeste	80,20	99,36	19,17	7,78	34,00
Sul	28,69	34,19	5,50	2,20	12,46
Centro-Oeste	15,40	17,99	2,59	1,61	4,74

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

TABELA 12

Massa de rendimentos do trabalho efetiva e habitualmente recebidos, massa de rendimentos do auxílio emergencial e de outras fontes, por UF (maio/2020)
(Em R\$ bilhões)¹

Região	Massa salarial efetiva	Massa salarial habitual	Diferença entre a massa habitual e a efetiva	Massa de rendimentos do auxílio emergencial	Massa de rendimentos de outras fontes
Rondônia	1,16	1,29	0,13	0,21	0,43
Acre	0,42	0,47	0,05	0,12	0,19
Amazonas	1,78	2,18	0,40	0,60	0,63
Roraima	0,36	0,40	0,04	0,07	0,08

(Continua)

(Continuação)

Região	Massa salarial efetiva	Massa salarial habitual	Diferença entre a massa habitual e a efetiva	Massa de rendimentos do auxílio emergencial	Massa de rendimentos de outras fontes
Pará	4,16	5,12	0,96	1,39	1,56
Amapá	0,37	0,46	0,09	0,14	0,10
Tocantins	0,99	1,14	0,15	0,22	0,36
Maranhão	2,43	2,87	0,44	1,23	1,35
Piauí	1,36	1,60	0,24	0,54	0,86
Ceará	3,97	4,91	0,94	1,46	2,24
Rio Grande do Norte	1,83	2,27	0,45	0,53	1,05
Paraíba	1,89	2,27	0,37	0,63	1,05
Pernambuco	4,48	5,77	1,29	1,42	2,36
Alagoas	1,22	1,45	0,23	0,54	0,77
Sergipe	1,09	1,40	0,31	0,37	0,64
Bahia	6,12	7,81	1,70	2,43	3,20
Minas Gerais	14,89	18,27	3,39	2,11	7,47
Espírito Santo	3,01	3,70	0,69	0,44	1,25
Rio de Janeiro	14,80	18,91	4,12	1,60	7,65
São Paulo	47,50	58,48	10,97	3,64	17,64
Paraná	11,06	13,15	2,09	0,98	4,10
Santa Catarina	7,14	8,29	1,15	0,40	2,83
Rio Grande do Sul	10,49	12,75	2,25	0,82	5,53
Mato Grosso do Sul	2,35	2,65	0,30	0,27	0,78
Mato Grosso	3,12	3,46	0,34	0,36	0,74
Goiás	5,18	6,48	1,30	0,76	1,78
Distrito Federal	4,76	5,40	0,65	0,22	1,44

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

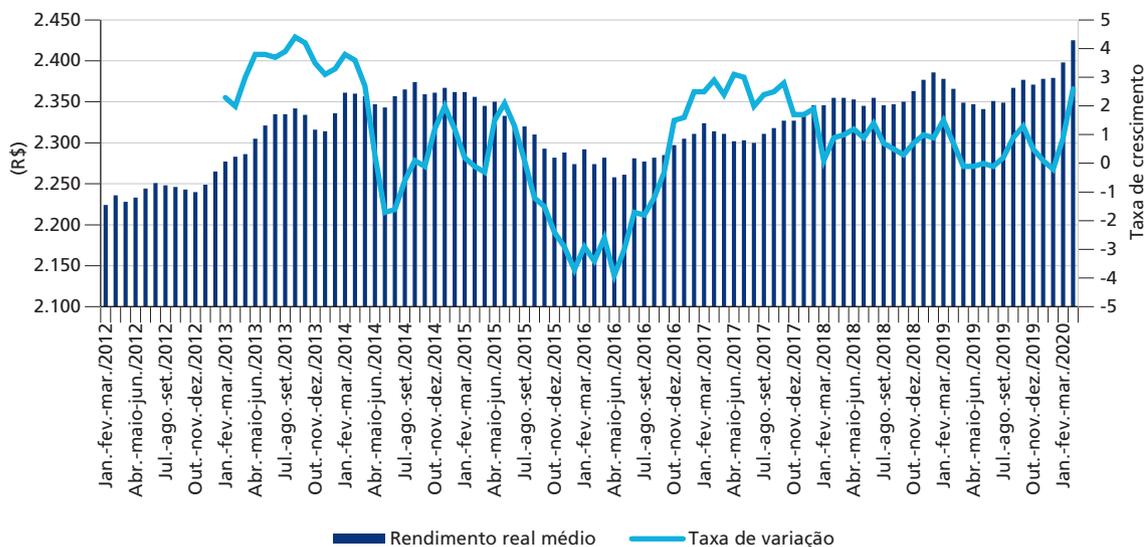
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Em valores de maio de 2020.

3.4 Retrato dos rendimentos antes da pandemia – resultados do 1º trimestre de 2020 da PNAD Contínua

Os rendimentos reais médios apresentaram um aumento de 0,8% no primeiro trimestre de 2020 em comparação com o mesmo trimestre de 2019, e um crescimento de quase 1,1% em relação ao trimestre anterior (quarto trimestre de 2019). Além disso, ainda de acordo com os dados da PNAD Contínua, no trimestre móvel encerrado em abril de 2020, o rendimento médio real habitualmente recebido registrou considerável elevação na comparação interanual, elevando-se 2,5% na comparação interanual e 1% na comparação com o trimestre móvel terminado em março, alcançando o maior valor registrado na pesquisa, tendo atingido o valor de R\$ 2.425, como mostra o gráfico 17.

GRÁFICO 17
PNAD Contínua – rendimento médio anual¹ (2012-2020)

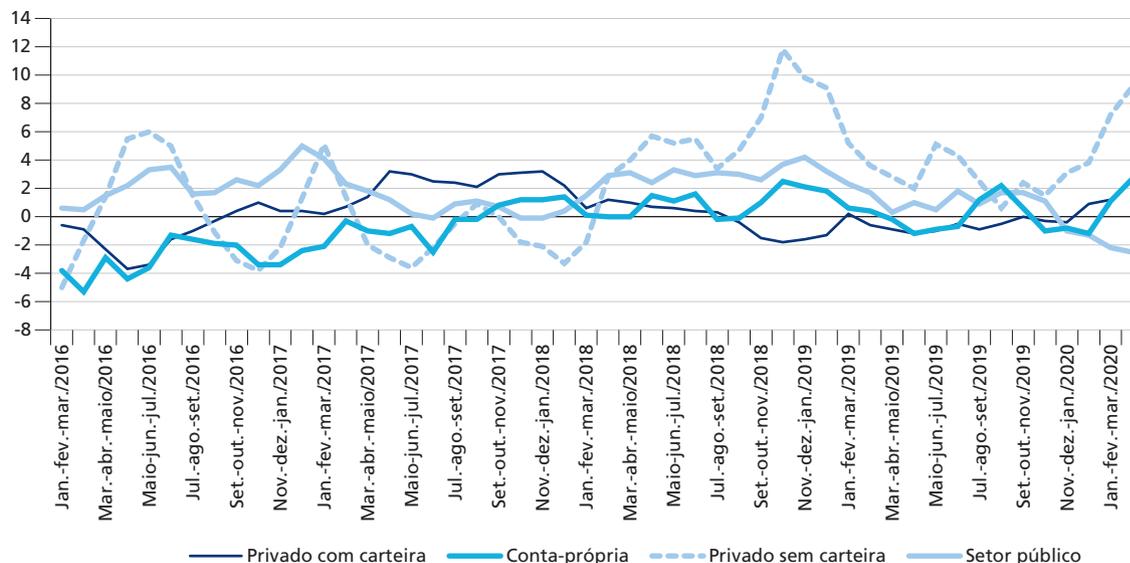


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: ¹ Valor absoluto e taxa de variação interanual.

Essa elevação da renda média se deve ao fato de que a perda de ocupações se concentrou nas mais mal remuneradas, nos setores de construção, comércio e alojamento e alimentação, além dos empregados sem carteira assinada, de forma que os que permaneceram ocupados foram os de renda relativamente mais alta. Tal fato é corroborado pelo aumento do salário real médio de admissão divulgado pelo novo Caged, que subiu 7,5% entre março e abril (de R\$ 1.687 para R\$ 1.815), ou seja, as poucas admissões no período se concentraram nos salários mais elevados.

Evidências adicionais desse fenômeno são apresentadas no gráfico 18. Na abertura por vínculo de ocupação, excluindo-se os empregadores, os dados da PNAD Contínua revelam que os trabalhadores do setor público (-2,5%) foram os únicos que apresentaram decréscimo real de rendimentos médios no último trimestre móvel, encerrado em abril, e esse foi justamente o único tipo de vínculo no qual a PO cresceu durante a pandemia. O destaque “positivo” ficou por conta dos trabalhadores sem carteira, cujos rendimentos médios apontaram aumento de 9,2% na comparação interanual do último trimestre móvel. Os rendimentos médios dos trabalhadores com carteira e por conta-própria subiram 2,6% e 2,7%, respectivamente.

GRÁFICO 18
PNAD Contínua – rendimento médio real, por tipo de vínculo (2016-2020)
 (Em %)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Taxa de variação interanual.

Na desagregação salarial por diferentes recortes, os microdados mostram que ainda que menos da metade dos segmentos apontem queda de rendimentos reais, conforme mostra a tabela 13, em termos regionais, no primeiro trimestre de 2020, as quedas ocorreram no Centro-Oeste e no Sul, com taxas de -3,3% e -1,9%, respectivamente. Destaque positivo foi a região Sudeste, com aumento de 2,7%. O corte por gênero revela que os rendimentos recebidos pelas mulheres apresentaram uma queda de 0,3%, enquanto que a dos homens subiu 1,56%, revertendo uma tendência na qual os rendimentos das mulheres subiam mais rapidamente que os dos homens desde 2018.

O detalhamento por idade e grau de instrução indica que os trabalhadores com mais de 60 anos e com ensino fundamental completo registram os piores resultados, com queda nos seus rendimentos reais médios de 2,3% e 2,7%, respectivamente. Ressalta-se também que, sob a ótica do ensino, neste trimestre, apenas os trabalhadores com ensino fundamental incompleto não apresentaram quedas nos rendimentos médios. Em relação à idade, destaca-se ainda o melhor resultado dos rendimentos dos ocupados entre 14 e 24 anos, cuja taxa de expansão no último trimestre foi de 1,8%, mantendo, assim, a tendência do trimestre anterior. Por fim, as estatísticas da PNAD Contínua mostram que os não chefes de família tiveram melhor desempenho no primeiro trimestre de 2020. Ressalta-se que esses dados, ao se referirem apenas ao primeiro trimestre, não consideram plenamente os efeitos da pandemia.

TABELA 13
PNAD Contínua: variação interanual do rendimento médio real, por dados desagregados (2018-2020)
 (Em %)¹

	2018				2019				2020
	1ª Trim.	2ª Trim.	3ª Trim.	4ª Trim.	1ª Trim.	2ª Trim.	3ª Trim.	4ª Trim.	1ª Trim.
Centro-Oeste	3,02	0,87	0,49	0,82	0,47	-0,83	-2,55	-1,90	-3,34
Nordeste	1,56	1,62	3,20	1,44	1,38	0,47	-0,72	-0,28	0,44
Norte	2,99	1,35	0,08	-2,14	-2,30	-2,33	-1,11	1,41	0,34
Sudeste	0,32	3,20	1,84	2,09	1,21	-0,75	0,13	0,53	2,68
Sul	0,29	0,58	0,06	1,27	3,36	1,63	2,11	0,85	-1,91
Masculino	1,92	2,79	1,09	1,10	0,36	-1,29	-0,26	-0,18	1,56
Feminino	-0,43	1,48	2,29	2,52	3,22	1,79	0,97	1,36	-0,29
De 14 a 24 anos	-1,23	-1,14	-2,67	-1,92	-0,81	-1,81	0,22	1,11	1,79
De 25 a 39 anos	1,02	1,06	2,18	2,02	2,66	1,41	1,63	2,15	0,42
De 40 a 59 anos	1,09	2,91	0,56	1,03	-0,02	-1,40	-0,20	-1,36	0,97
Com 60 anos ou mais	-0,03	1,61	3,31	0,86	1,17	-1,08	-6,63	-0,54	-2,28
Não chefe de família	-0,12	2,42	1,41	1,82	3,09	0,82	1,46	1,59	1,90
Chefe de família	2,04	2,14	1,56	1,17	0,01	-0,79	-0,49	-0,06	0,49
Fundamental incompleto	0,63	-0,91	-1,16	-2,10	-2,35	-2,11	-2,16	-1,02	0,49
Fundamental completo	-0,26	-1,43	-1,17	-0,42	1,17	-1,28	-0,76	-2,28	-2,69
Médio incompleto	3,19	0,67	0,19	-1,80	-0,42	-1,17	-1,13	0,76	-2,11
Médio completo	-1,54	0,03	0,16	0,31	-0,29	-1,17	-0,87	-1,80	-1,47
Superior	-0,87	0,54	-0,10	-0,92	-0,58	-2,02	-0,76	-0,15	-0,76
RM	1,08	3,14	2,64	2,21	1,91	-0,44	-0,46	0,33	0,44
Não RM	0,86	1,09	0,19	0,65	0,69	-0,12	0,61	0,16	1,27

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Taxa de variação interanual.

No contexto dos efeitos da pandemia, apesar do relativo aumento dos rendimentos médios observado nos últimos meses, a forte queda da população ocupada causou um considerável impacto negativo na massa salarial real, resultado que é o oposto do observado anteriormente, o qual mostrava que a elevação da PO elevava a massa salarial, apesar da estagnação da renda média. Na comparação interanual, os dados apontam que, no primeiro trimestre de 2020, a massa de rendimentos real habitualmente recebida registra ainda alta de 1,5%. É um aumento menos intenso do que vinha sendo observado nos trimestres anteriores (crescimento médio de 3,7% ao longo de 2018 e de 3,3% no primeiro trimestre de 2019, e inferior ao quarto trimestre de 2019, que apontava aumento de 2,5%). Cabe ressaltar que a sustentação da massa salarial vinha sendo suportada principalmente pelos trabalhadores informais e por conta-própria, cujas massas, na comparação interanual, cresceram 5,3% e 2,8% no primeiro trimestre de 2020, respectivamente. Entretanto, os dados do trimestre móvel que termina em abril apontam uma queda de 0,8% na comparação interanual e uma queda de 3,0% em comparação com o trimestre móvel que termina em fevereiro, antes do início da pandemia, representando uma queda de R\$ 6,4 bilhões.

3.5 Rendimentos por faixa de renda e desigualdade salarial

Um indicador muito utilizado para inferir sobre o bem-estar dos trabalhadores é o seu rendimento. Para que a evolução do rendimento reflita a variação do poder de compra do trabalhador, costuma-se deflacionar os dados de rendimento usando índices de preço ao consumidor que reflitam a variação do poder de compra. O indicador Ipea de inflação por faixa de renda mostra que a evolução dos índices de preço pode variar por períodos consideráveis quando se leva em consideração padrões distintos de consumo por faixa de renda. No anexo A, detalhamos as faixas de renda e a distribuição dos domicílios entre elas.

Na tabela 14, mostra-se o crescimento anual da renda domiciliar por faixa de renda. Os valores dos rendimentos médios individuais e domiciliares por faixa de renda são mostrados no apêndice A. No primeiro trimestre de 2020, apenas os domicílios de renda baixa e média-baixa (faixas 2 e 3, respectivamente) apresentaram crescimento da renda média em comparação com o ano anterior. Os domicílios de renda muito baixa (faixa 1) tiveram uma queda de 0,8%; entretanto, foram os domicílios de renda média-alta e alta os que mostraram as maiores quedas na renda média de acordo com os dados da PNAD Contínua, o que evidencia a queda da desigualdade nesse último trimestre mostrada no gráfico 11.

TABELA 14

PNAD Contínua: variação interanual do rendimento médio real domiciliar, por faixa de renda (2016-2020)¹
(Em %)

Trimestre	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
1º/2016	-3,78	0,35	0,50	-0,28	0,93	1,19
2º/2016	-3,77	-0,54	1,13	-0,33	-0,37	-3,88
3º/2016	-4,45	-3,24	-1,06	-0,23	0,11	-4,97
4º/2016	-2,22	-1,56	0,29	1,14	0,68	2,75
1º/2017	-1,87	-1,52	-0,84	-1,32	-1,69	-0,25
2º/2017	4,68	2,50	-0,73	-0,80	1,77	10,22
3º/2017	5,89	2,92	-0,94	-0,40	1,87	13,05
4º/2017	5,91	2,26	-0,89	-0,61	1,85	7,68
1º/2018	5,33	3,32	-0,06	-0,39	1,34	3,00
2º/2018	-0,32	0,09	0,59	0,04	-1,93	-4,00
3º/2018	-1,93	-1,37	-0,35	-0,23	-3,00	-1,96
4º/2018	0,27	0,45	2,13	4,94	2,32	-3,61
1º/2019	0,10	0,44	2,37	5,28	2,98	2,48
2º/2019	-1,43	-0,43	0,87	3,03	1,95	1,52
3º/2019	-0,34	0,43	2,00	4,32	2,87	-0,66
4º/2019	-1,95	-1,19	-1,18	-1,97	-2,01	-1,45
1º/2020	-0,80	1,18	1,70	-0,95	-1,01	-3,05

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

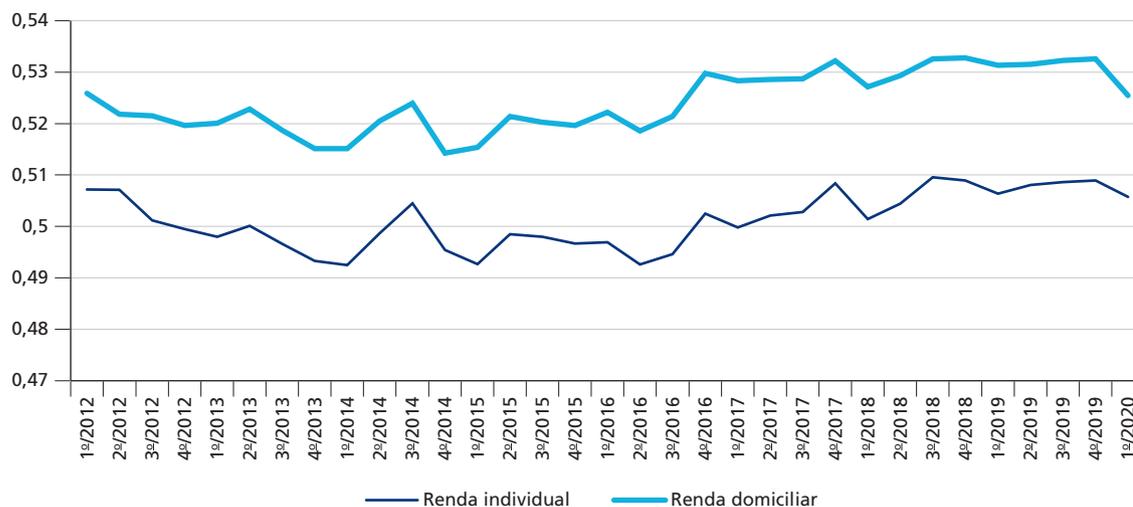
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Deflacionado utilizando o indicador Ipea de inflação por faixa de renda.

O gráfico 19 mostra a evolução do índice de Gini das rendas individuais e domiciliares do trabalho. Comparado ao menor valor observado pela PNAD Contínua, o índice de Gini da renda domiciliar do trabalho subiu de cerca de 0,514, no quarto trimestre de 2014, para 0,533, no quarto trimestre de 2019. No caso da renda individual, o índice subiu de 0,495 para 0,509. Entretanto, no primeiro trimestre de 2020, a desigualdade dos rendimentos do trabalho caiu para 0,525, no caso da renda domiciliar, e 0,506, no caso da renda individual.

O aumento do Gini, até o fim de 2019, se deve à retomada da ampliação da desigualdade entre os extremos da renda, além da ampliação da parcela da população no setor informal da economia que apresenta maior desigualdade. De forma mais concreta, no quarto trimestre de 2019, a renda domiciliar do trabalho da faixa de renda alta (anexo A) era 30,3 vezes maior que a da faixa de renda muito baixa, valor levemente menor que o do trimestre anterior (30,5). Por sua vez, no primeiro trimestre de 2020, a renda do trabalho dos domicílios da faixa alta era 29,5 vezes maior.

GRÁFICO 19
Indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos, por renda individual e domiciliar – índice de Gini (2012-2020)

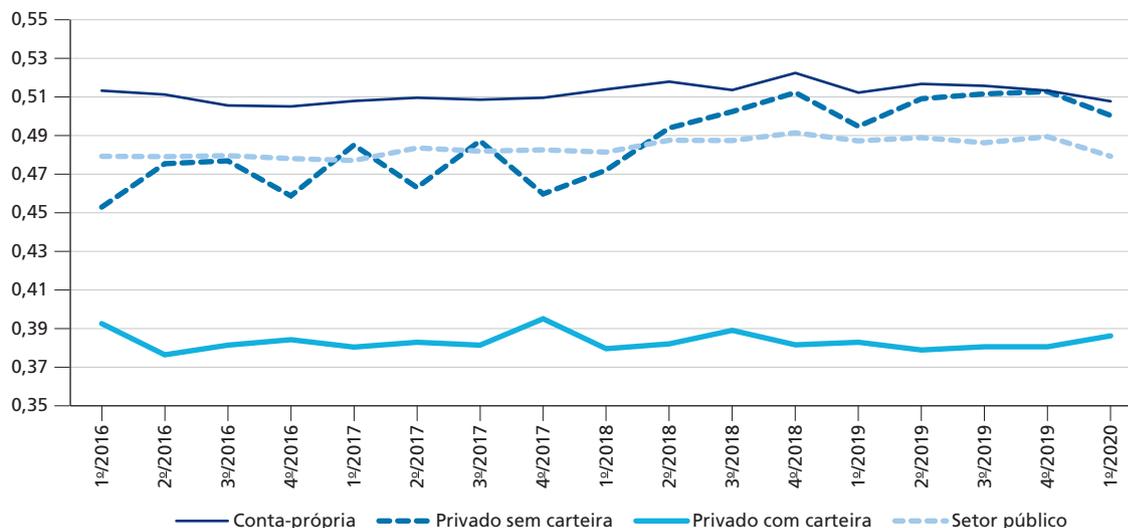


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os dados do gráfico 20, que mostram os índices de Gini por tipo de vínculo, revelam que apenas entre os trabalhadores com carteira houve aumento da desigualdade no primeiro trimestre de 2020, com o Gini subindo de 0,38 para 0,386. Os demais tipos de vínculo apresentaram queda da desigualdade, com destaque para os sem carteira, para os quais o Gini caiu de 0,513 para 0,50.

GRÁFICO 20

Indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos, por tipo de vínculo – índice de Gini (2016-2020)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Podemos conjecturar que essa queda da desigualdade se deva ao fato de os trabalhadores de menor renda terem sido os mais afetados pela pandemia. A tabela A.1 no anexo A mostra que, entre o último trimestre de 2019 e o primeiro trimestre de 2020, a proporção de domicílios sem renda do trabalho subiu de 22,2% para 23,5%, ao passo que a proporção de domicílios de renda muito baixa caiu de 29,2% para 28,5%. Entretanto, visto que contam com dados apenas até março, e, portanto, ainda na fase inicial do isolamento social, seria prematuro, então, atribuir esses movimentos inteiramente aos efeitos da pandemia no mercado de trabalho. Para avaliar plenamente os impactos da pandemia na desigualdade de renda no mercado de trabalho, será necessário aguardar os dados do segundo trimestre serem divulgados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Substituição da captação dos dados do Caged pelo eSocial**. Ministério da Economia, 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/2CbP1k4>>.

CASTRO, A. S.; ROCHA, B. F. Demografia de empresas e pandemia em São Paulo: evidências preliminares. **Carta Conjuntura**, n. 47, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2WkKxyu>>.

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 62). Disponível em: <<https://bit.ly/2WmvaG2>>.

ZYLBERSTAJN, E.; SOUZA, A. P. **The ins and outs of unemployment in a dual labor market**. São Paulo: EESP-FGV, 2015. Mimeografado.

APÊNDICE A

EMPREGO SETORIAL

TABELA A.1
Quantidade de admissões (2019-2020)

Seção CNAE 2.0	2019					2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	80,994	78,456	74,207	85,112	117,256	76,850	76,570	72,410	53,956	69,062
Indústrias extrativas	3,431	4,106	3,273	3,704	4,094	3,446	4,681	3,786	2,062	2,563
Indústrias de transformação	222,870	237,584	201,757	218,081	196,753	238,954	246,770	220,268	90,148	94,549
Eleticidade e gás	1,202	1,279	1,157	1,464	1,345	1,168	1,501	1,292	622	700
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	6,034	7,376	5,902	6,369	5,997	7,163	9,057	7,592	3,725	4,071
Construção	127,453	122,740	109,253	122,964	130,064	152,955	145,253	130,370	60,103	85,051
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	306,495	340,916	310,563	339,212	326,533	326,361	350,017	324,919	117,675	142,027
Transporte, armazenagem e correio	62,025	74,991	68,288	72,996	68,147	69,607	79,620	76,955	36,339	35,648
Alojamento e alimentação	91,463	98,904	83,085	88,304	87,882	100,143	105,295	74,483	12,464	13,648
Informação e comunicação	28,821	28,437	27,533	31,406	29,605	32,632	30,491	30,230	12,193	13,609
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	14,433	15,629	13,298	16,118	15,357	14,978	15,057	15,806	5,364	5,798
Atividades imobiliárias	5,350	5,534	5,051	5,590	5,951	5,962	5,891	5,503	1,690	2,306
Atividades profissionais, científicas e técnicas	45,549	43,824	40,986	44,228	42,796	51,643	48,472	48,015	18,474	21,072

(Continua)

(Continuação)

Seção CNAE 2.0	2019					2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio
Atividades administrativas e serviços complementares	177,616	176,652	167,167	179,947	173,590	231,045	222,259	230,696	127,489	138,411
Administração pública, defesa e seguridade social	4,643	15,621	5,576	5,284	4,842	4,249	16,267	7,959	2,542	3,234
Educação	45,441	94,360	49,665	43,735	38,100	53,734	98,057	51,911	8,869	7,062
Saúde humana e serviços sociais	63,356	61,623	56,843	71,194	60,684	58,117	62,429	65,783	53,871	52,521
Artes, cultura, esporte e recreação	10,059	9,349	8,370	8,718	8,528	10,843	10,335	7,321	919	805
Outras atividades de serviços	27,666	35,621	28,936	29,967	29,573	32,091	38,511	29,464	10,171	11,744
Serviços domésticos	204	231	217	181	160	83	81	56	20	28
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	78	51	50	54	47	35	29	28	8	12
Total	1,325,183	1,453,284	1,261,177	1,374,628	1,347,304	1,472,059	1,566,643	1,404,847	618,704	703,921

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) – Secretaria do Trabalho.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Obs.: O setor "Não identificado" não foi incluído na análise.

TABELA A.2
Quantidade de aberturas de empresas em São Paulo (2019 e 2020)

Seção CNAE 2.0	2019												2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Sep	Out	Nov	Dez
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	54	88	83	81	115	75	87	64	51	56							
Indústrias extrativas	1	1	9	3	4	5	1	4	2	2							
Indústrias de transformação	723	898	971	981	1,036	733	910	740	233	287							
Eleticidade e gás	11	19	14	25	21	21	21	19	0	3							
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	28	25	27	20	30	28	35	21	7	21							
Construção	823	1,185	1,238	1,219	1,377	966	1,152	958	241	435							
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	3,799	5,445	5,566	5,518	5,937	4,266	5,167	4,368	1,392	2,844							
Transporte, armazenagem e correio	649	909	920	987	1,081	734	811	678	252	451							
Alojamento e alimentação	888	1,200	1,180	1,246	1,342	1,000	1,079	914	250	643							
Informação e comunicação	951	1,184	1,294	1,305	1,375	1,335	1,303	1,241	584	640							
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	536	741	669	736	814	748	706	604	228	311							
Atividades imobiliárias	449	574	584	586	647	571	594	564	156	407							
Atividades profissionais, científicas e técnicas	1,497	1,940	1,979	1,996	2,239	2,029	2,145	1,781	715	1,274							
Atividades administrativas e serviços complementares	1,767	2,559	2,610	2,565	2,719	2,385	2,561	2,240	801	2,012							
Administração pública, defesa e seguridade social	2	1	2	3	1	2	0	5	0	2							
Educação	429	587	609	644	655	622	572	525	152	670							
Saúde humana e serviços sociais	968	1,258	1,336	1,228	1,369	1,475	1,641	1,265	504	984							
Artes, cultura, esporte e recreação	239	301	308	275	309	260	288	213	50	143							
Outras atividades de serviços	297	401	488	418	519	359	418	306	88	334							
Serviços domésticos	4	1	1	0	0	0	2	1	0	1							
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Não identificado	29	50	53	61	835	48	85	58	1	18							
Total	14,144	19,367	19,941	19,897	22,425	17,662	19,578	16,569	5,707	11,538							

Fonte: Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp).¹

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Nota: ¹Dados obtidos e organizados por Castro e Rocha (2020).

TABELA A.3
Quantidade de desligamentos

Seção CNAE 2.0	2019					2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	73,170	81,780	84,332	71,434	79,921	60,339	71,179	79,292	59,539	53,069
Indústrias extrativas	3,245	3,161	2,957	3,232	3,401	3,361	3,319	3,910	3,388	3,050
Indústrias de transformação	186,450	209,068	205,292	198,577	204,130	180,722	208,230	257,495	289,255	188,785
Eleticidade e gás	1,480	1,971	1,247	1,464	1,456	1,491	1,217	1,096	607	680
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	5,528	5,571	6,409	5,535	6,234	6,551	7,193	7,085	6,813	6,280
Construção	112,135	110,744	116,907	107,685	121,589	118,456	119,073	146,890	130,151	103,809
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	371,805	333,011	339,248	325,564	337,759	377,051	337,263	402,082	360,421	230,766
Transporte, armazenagem e correio	64,220	64,479	61,578	64,810	72,743	71,154	69,950	82,644	89,236	62,277
Alojamento e alimentação	92,957	88,330	97,234	85,749	90,095	95,478	90,536	160,478	147,848	67,961
Informação e comunicação	25,480	25,985	25,384	26,248	28,342	27,512	26,509	30,922	25,486	18,120
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	12,222	13,089	13,454	13,507	13,804	13,239	13,118	14,018	10,954	9,076
Atividades imobiliárias	4,855	4,771	4,876	4,771	5,218	4,800	4,717	5,359	5,311	3,835
Atividades profissionais, científicas e técnicas	37,217	38,903	40,927	39,705	41,971	41,330	40,297	49,231	40,940	31,244
Atividades administrativas e serviços complementares	168,625	160,381	171,521	171,703	176,434	217,894	205,120	268,693	217,499	156,608
Administração pública, defesa e seguridade social	5,292	4,220	3,977	4,060	3,849	4,881	4,897	4,555	2,693	2,748
Educação	40,604	45,724	37,776	34,214	34,463	44,085	44,958	40,402	31,899	24,910
Saúde humana e serviços sociais	47,968	52,143	51,055	50,287	54,462	52,427	51,912	57,444	55,901	45,968
Artes, cultura, esporte e recreação	8,417	8,160	9,428	8,652	8,612	8,474	8,385	12,878	15,318	6,247
Outras atividades de serviços	28,934	28,436	30,549	27,598	30,456	27,485	31,307	32,940	28,177	20,330
Serviços domésticos	212	174	184	192	183	80	72	68	58	42
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	54	44	38	40	42	31	19	29	32	11
Total	1,290,870	1,280,145	1,304,373	1,245,027	1,315,164	1,356,841	1,339,271	1,657,511	1,521,526	1,035,816

Fonte: Caged – Secretaria do Trabalho.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O setor "Não identificado" não foi incluído na análise.

TABELA A.4
Quantidade de pedidos de seguro-desemprego (2019 e 2020)

Seção CNAE 2.0	2019					2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	37,130	32,482	34,256	33,907	31,066	34,148	30,251	33,925	27,374	32,727
Indústrias extrativas	1,891	1,745	1,625	1,746	1,799	1,756	1,497	1,732	1,953	2,366
Indústrias de transformação	92,911	85,458	92,718	103,353	103,758	84,147	72,493	86,174	143,585	189,820
Eleticidade e gás	357	595	446	390	477	492	567	524	420	351
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	3,186	2,626	2,890	3,009	3,120	2,430	2,500	2,714	2,936	4,403
Construção	65,018	53,327	54,208	58,523	60,247	60,341	44,402	45,815	53,841	78,773
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	159,295	162,910	161,465	177,284	182,820	153,167	142,383	156,837	207,176	248,084
Transporte, armazenagem e correio	35,290	30,600	30,001	33,437	36,541	33,927	27,385	28,999	41,319	59,318
Alojamento e alimentação	38,167	37,771	38,428	42,939	44,376	38,762	32,992	37,468	85,539	111,165
Informação e comunicação	7,604	7,771	8,023	8,768	9,215	9,210	8,153	9,707	13,319	14,573
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	4,800	5,005	4,962	5,994	5,869	5,470	4,643	5,588	5,721	6,604
Atividades imobiliárias	2,504	2,402	2,310	2,654	2,795	2,406	2,192	2,402	2,897	4,104
Atividades profissionais, científicas e técnicas	16,674	15,974	16,270	18,273	18,644	17,152	14,564	16,907	21,744	26,099
Atividades administrativas e serviços complementares	57,987	58,425	58,516	69,045	72,226	62,964	54,154	60,232	78,804	103,307
Administração pública, defesa e seguridade social	283	327	350	340	329	363	228	225	227	228
Educação	24,414	17,100	14,739	14,951	14,383	27,066	15,864	14,778	17,027	21,173
Saúde humana e serviços sociais	17,749	16,578	16,763	18,031	19,354	17,552	15,211	17,006	20,490	27,405
Artes, cultura, esporte e recreação	3,300	3,284	3,399	3,876	3,930	3,316	2,967	3,401	7,147	9,795
Outras atividades de serviços	15,081	12,924	12,289	13,723	14,173	13,827	10,607	12,321	16,935	19,801
Serviços domésticos	70	68	67	61	78	63	43	45	48	82
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	14	8	16	19	16	23	16	13	10	44
Não identificado	2,686	3,189	2,485	2,586	2,563	27	33	31	28	36
Total	586,411	550,569	556,226	612,909	627,779	568,609	483,145	536,844	748,540	960,258

Fonte: Secretaria do Trabalho.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA A.5
Saldo das movimentações: quantidade de admitidos menos quantidade de desligados

Seção CNAE 2.0	2019												2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio		
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	7,824	-3,324	-10,125	13,678	37,335	16,511	5,391	-6,882	-5,583	15,993							
Indústrias extrativas	186	945	316	472	693	85	1,362	-124	-1,326	-487							
Indústrias de transformação	36,420	28,516	-3,535	19,504	-7,377	58,232	38,540	-37,227	-199,107	-94,236							
Eleticidade e gás	-278	-692	-90	0	-111	-323	284	196	15	20							
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	506	1,805	-507	834	-237	612	1,864	507	-3,088	-2,209							
Construção	15,318	11,996	-7,654	15,279	8,475	34,499	26,180	-16,520	-70,048	-18,758							
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	-65,310	7,905	-28,685	13,648	-11,226	-50,690	12,754	-77,163	-242,746	-88,739							
Transporte, armazenagem e correio	-2,195	10,512	6,710	8,186	-4,596	-1,547	9,670	-5,689	-52,897	-26,629							
Alojamento e alimentação	-1,494	10,574	-14,149	2,555	-2,213	4,665	14,759	-85,995	-135,384	-54,313							
Informação e comunicação	3,341	2,452	2,149	5,158	1,263	5,120	3,982	-692	-13,293	-4,511							
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	2,211	2,540	-156	2,611	1,553	1,739	1,939	1,788	-5,590	-3,278							
Atividades imobiliárias	495	763	175	819	733	1,162	1,174	144	-3,621	-1,529							
Atividades profissionais, científicas e técnicas	8,332	4,921	59	4,523	825	10,313	8,175	-1,216	-22,466	-10,172							
Atividades administrativas e serviços complementares	8,991	16,271	-4,354	8,244	-2,844	13,151	17,139	-37,997	-90,010	-18,197							
Administração pública, defesa e seguridade social	-649	11,401	1,599	1,224	993	-632	11,370	3,404	-151	486							
Educação	4,837	48,636	11,889	9,521	3,637	9,649	53,099	11,509	-23,030	-17,848							
Saúde humana e serviços sociais	15,388	9,480	5,788	20,907	6,222	5,690	10,517	8,339	-2,030	6,553							
Artes, cultura, esporte e recreação	1,642	1,189	-1,058	66	-84	2,369	1,950	-5,557	-14,399	-5,442							
Outras atividades de serviços	-1,268	7,185	-1,613	2,369	-883	4,606	7,204	-3,476	-18,006	-8,586							
Serviços domésticos	-8	57	33	-11	-23	3	9	-12	-38	-14							
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	24	7	12	14	5	4	10	-1	-24	1							
Total	34,313	173,139	-43,196	129,601	32,140	115,218	227,372	-252,664	-902,822	-331,895							

Fonte: Caged – Secretaria do Trabalho.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O setor "Não identificado" não foi incluído na análise.

TABELA A.6
População ocupada e PNAD Contínua (2019 e 2020)
 (Em milhares)

Setor	2019					2020				
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	8,438	7,991	8,837	8,369	8,513	8,132	8,285	8,381	7,832	7,766
Indústria geral	11,259	12,390	11,352	11,595	12,630	11,829	12,981	10,722	10,605	11,475
Construção	6,355	6,561	6,638	6,499	6,558	6,478	6,612	6,050	5,026	5,547
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	19,356	15,681	17,589	19,209	15,759	19,305	15,687	17,151	17,274	13,185
Transporte, armazenagem e correio	4,848	4,616	4,906	5,010	4,727	5,064	4,970	4,576	4,623	4,451
Alojamento e alimentação	5,549	5,489	5,234	5,597	5,456	5,666	5,600	4,799	4,400	3,920
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	10,695	10,851	9,855	10,818	10,908	10,902	11,049	9,924	10,164	10,632
Administração pública, defesa, seguridade, educação, saúde humana e serviços sociais	12,596	16,156	19,191	13,274	16,558	13,082	16,033	20,460	13,520	16,822
Outros serviços	4,700	4,966	4,848	4,802	5,278	5,135	5,107	4,578	4,550	4,093
Serviços Domésticos	6,289	6,028	6,132	6,418	6,148	6,319	6,121	5,607	4,966	4,648

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.¹

Elaboração: Marcos Hercksher (2020).

Nota: ¹ Estimativas mensais não oficiais baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

REFERÊNCIA

CASTRO, A. S.; ROCHA, B. F. Demografia de empresas e pandemia em São Paulo: evidências preliminares. **Carta Conjuntura**, n. 47, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2WkKxyu>>.

ANEXO A

RENDIMENTOS

A tabela A.1 descreve as faixas de renda utilizadas para a construção do indicador Ipea de inflação por faixa de renda, que foram definidas de acordo com a renda domiciliar mensal, expressas a preços de janeiro de 2009 (período de referência da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2008/2009). As duas primeiras faixas de renda captam domicílios de baixa renda. As três faixas seguintes captam domicílios de média-baixa, média e média-alta renda. A última faixa contém os domicílios de alta renda. Esses valores são atualizados por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, com isso, se obtêm as faixas de renda domiciliar que são utilizadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A tabela A.1 apresenta também as faixas de renda a preços de fevereiro de 2020, período de referência do último trimestre disponível da PNAD Contínua.

TABELA A.1

Faixas de renda mensal domiciliar (jan./2009 e maio/2020)
(Em R\$)

Faixa de renda	Renda domiciliar	
	Janeiro 2009	Maio 2020
1 – Renda muito baixa	Menor que 900	Menor que 1.650,50
2 – Renda baixa	Entre 900 e 1.350	Entre 1.650,50 e 2.471,09
3 – Renda média-baixa	Entre 1.350 e 2.250	Entre 2.471,09 e 4.127,41
4 – Renda média	Entre 2.250 e 4.500	Entre 4.127,41 e 8.254,83
5 – Renda média-alta	Entre 4.500 e 9.000	Entre 8.254,83 e 16.509,66
6 – Renda alta	Maior que 9.000	Maior que 16.509,66

Fonte: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea, a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

A tabela A.2 mostra a distribuição de domicílios entre as faixas de renda para os primeiros trimestres de 2018, 2019 e 2020, além do quarto trimestre de 2019. Destaca-se, na comparação com o último trimestre do ano anterior, um aumento dos domicílios que declararam não possuir renda do trabalho, com queda dos domicílios de renda muito baixa e o aumento dos domicílios de renda do trabalho baixa, com a queda da proporção de domicílios de renda média-baixa.

TABELA A.2
Proporção de domicílios por faixas de renda – do trabalho (2018, 2019 e 2020)
 (Em %)

Faixa de renda	Trimestre			
	1º/2018	1º/2019	4º/2019	1º/2020
0 – Sem renda do trabalho	19,07	22,71	22,16	23,48
1 – Renda muito baixa	28,41	29,82	29,19	28,51
2 – Renda baixa	12,40	11,58	11,61	13,05
3 – Renda média-baixa	18,66	17,08	17,25	15,76
4 – Renda média	14,02	12,22	12,82	12,34
5 – Renda média-alta	5,24	4,54	4,80	4,67
6 – Renda alta	2,01	2,05	2,16	2,19

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

MERCADO DE TRABALHO E PANDEMIA DA COVID-19: AMPLIAÇÃO DE DESIGUALDADES JÁ EXISTENTES?¹

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa²
Joana Simões Costa³
Marcos Hecksher⁴

1 INTRODUÇÃO

É consenso que a pandemia do coronavírus (Covid-19), evento sem precedente na história recente, terá efeitos bastante expressivos e ainda pouco dimensionados sobre todos os setores da sociedade. No contexto econômico e, em particular, do mercado de trabalho, a perspectiva global é de forte recessão entre os países. 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 e contratos de trabalho (Adam-Prassl *et al.*, 2020; Alon *et al.*, 2020; Galasso *et al.*, 2020).

O objetivo desta nota é identificar quais trabalhadores sofreram maior impacto em termos de perda de ocupação no Brasil em dois períodos: o mês de março de 2020 e a segunda quinzena do mesmo mês deste ano. Em particular, pretende-se desagregar as perdas ocupacionais por gênero, idade, raça/cor e nível educacional dos trabalhadores(as). A decomposição das perdas será feita, ainda, por tipos de jornadas (parcial ou integral), de emprego (com ou sem carteira assinada no setor privado) e por renda do trabalho.

A análise realizada especificamente para a segunda quinzena de março de 2020 se justifica na medida em que diversos estados e municípios passaram a restringir atividades sociais e econômicas a partir da declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, de que o surto de Covid-19 se tornara uma pandemia. Nos dias subsequentes à declaração, a maior parte dos entes federativos passou a restringir atividades sociais e econômicas a fim de ampliar o distanciamento social entre indivíduos. A primeira Unidade Federativa (UF) a adotar uma medida de caráter mandatório foi o Distrito Federal (DF), no próprio dia 11 de março, quando este suspendeu a realização de eventos que envolvessem um grande número de pessoas. Desde então, o grau de restrição se ampliou rapidamente nos estados, municípios, governo federal e governos estrangeiros (Moraes, 2020).⁵

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/notastecnicas1>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e professora do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) do Rio de Janeiro. E-mail: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. E-mail: <joana.costa@ipea.gov.br>.

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

5. O grau de restrição se ampliou de forma continuada nos estados e nas capitais até os dias 23 e 24 de março, mantendo-se em níveis estáveis a partir de então, e, pelo menos nas semanas seguintes, raramente ocorreram recuos, ou seja, revogação de medidas de distanciamento social (Moraes, 2020). Para informações atualizadas sobre medidas de distanciamento social adotadas em cada UF em resposta à pandemia, ver a plataforma *Medidas de distanciamento social e Covid-19 no Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/2VCoyTi>>.

No que diz respeito a indicadores do mercado de trabalho para o início da pandemia e das medidas de distanciamento social no Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua divulga trimestralmente os microdados relativos ao trimestre anterior do calendário e, mensalmente, indicadores agregados do trimestre móvel encerrado no mês anterior.⁶ Quando os dados vêm agregados em trimestres, estimativas precisas de variações entre meses consecutivos tornam-se impossíveis para qualquer fim e em qualquer circunstância. Só podem ser feitas as estimativas de variação entre trimestres, baseadas em mais observações e com maior precisão. Vale destacar que a PNAD-Covid 19, pesquisa que objetiva estimar o número de pessoas com sintomas referidos associados à síndrome gripal e monitorar os impactos da pandemia da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro, dispõe de informações (mensais e semanais) somente a partir do mês de maio de 2020.

O exercício apresentado nesta nota utiliza resultados obtidos com o método proposto por Hecksher (2020a), que estima indicadores mensais (e semanais) a partir das bases de dados da PNAD Contínua. Uma das principais contribuições deste trabalho, portanto, é identificar de forma precisa os efeitos no mercado de trabalho no período imediatamente após a determinação do isolamento social requerido pela chegada da pandemia ao país.

Além desta introdução, esta nota está organizada da seguinte forma: a seção 2 descreve a base de dados e a metodologia utilizada. A seção 3 analisa a perda ocupacional por gênero, idade e escolaridade. A seção 4 decompõe a perda ocupacional por jornada, formalidade e rendimento do trabalho. Por fim, a seção 5 é dedicada às considerações finais. O apêndice apresenta uma tabela adicional, que apresenta os tamanhos das amostras utilizadas no exercício deste estudo.

2 DADOS E METODOLOGIA

Este estudo utiliza os dados longitudinais da PNAD Contínua produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, para identificar o mês (e até mesmo a quinzena) em que ocorreu a entrevista, utiliza-se a técnica descrita em Hecksher (2020).

Dessa forma, o método empregado para estimar indicadores mensais a partir da PNAD Contínua incluiu as três primeiras etapas descritas em nota técnica anterior (Hecksher, 2020). Uma quarta etapa foi adotada para desagregar os meses em quinzenas. O conjunto de quatro etapas é resumido na sequência a seguir.

- 1) As datas de referência possíveis foram delimitadas contrastando as datas de nascimento e idades informadas de todos os moradores de cada domicílio em todas as visitas.
- 2) As observações com meses identificados foram reponderadas para corrigir parte dos vieses gerados na seleção de observações com meses identificáveis.
- 3) A partir da base de microdados reponderada, foram ajustados indicadores mensais compatíveis às séries para trimestres móveis divulgadas pelo IBGE.

6. A razão principal para a não divulgação de indicadores nem microdados desagregados de mês a mês é a de que suas oscilações, principalmente da taxa de desemprego, entre meses consecutivos não eram estatisticamente significativas (Hecksher, 2020a).

- 4) No subconjunto de observações cujas quinzenas também puderam ser identificadas, foi feita uma nova reponderação ancorada nas estimativas mensais ajustadas das seguintes populações: *i*) com até 13 anos de idade; *ii*) fora da força de trabalho; *iii*) desocupada; *iv*) ocupada sem contribuição previdenciária; e *v*) ocupada com contribuição previdenciária.

A primeira etapa baseia-se no fato de que o IBGE pergunta aos respondentes da PNAD Contínua as datas de nascimento de todos os moradores de seus domicílios e, quando essa data é informada, os microdados públicos desidentificados apresentam, além delas, a idade calculada de cada pessoa na data de referência, o sábado que encerra a semana de referência (IBGE, 2018). Isso permite observar se a data de referência da entrevista foi antes ou depois de cada aniversário informado.

Esse procedimento permite identificar os meses de referência de quase 40% das observações da PNAD Contínua de 2012 a 2020, mas introduz vieses, pois algumas características dos domicílios estão associadas a maior probabilidade de ter o mês identificado, o que afetaria substancialmente estimativas de interesse como o nível de ocupação. A reponderação levou em conta 96 células, definidas por: faixas de tamanho do domicílio (uma, duas, três, quatro, cinco e seis ou mais moradores); número de visitas realizadas (até quatro ou cinco; ter ou não uma pessoa do sexo masculino como responsável em mais da metade das visitas; a idade mediana da pessoa responsável ser ou não de pelo menos 60 anos; e a escolaridade mediana da pessoa responsável ser ou não de pelo menos onze anos de estudo.

Como as séries para trimestres móveis informam a variação acumulada de diversos subgrupos da população entre qualquer dupla de meses afastados em múltiplos de três meses, os dados mensais reponderados fornecem, indiretamente, várias estimativas alternativas para o nível de sua respectiva série em qualquer mês. Para cada grupo populacional de interesse, utilizou-se a média dessas várias estimativas para os três primeiros meses de 2012. Aplicou-se então a relação entre os três resultados encontrados e sua média para desagregar em meses os grupos populacionais estimados pelo IBGE para o primeiro trimestre de 2012. Assim, a partir das variações acumuladas conhecidas, foram construídas séries mensais compatíveis com as séries oficiais de trimestres móveis.

Finalmente, os resultados mensais para cinco subgrupos da população (com até 13 anos de idade, fora da força de trabalho, desocupada, ocupada sem contribuição previdenciária e ocupada com contribuição previdenciária) foram desagregados em estimativas quinzenais compatíveis por meio de uma reponderação adicional. As estimativas a seguir consideram a nova reponderação.

3 PERDA OCUPACIONAL POR CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS

A base descrita na seção anterior possibilita ter informações sobre os indivíduos ao longo do tempo, o que é relevante para compreender melhor a dinâmica de diversos indicadores. Nesta nota, o foco está em compreender as características dos indivíduos (esta seção) e dos postos de trabalho (seção seguinte) entre os trabalhadores que perderam suas ocupações em decorrência da crise econômica estabelecida pelo contexto da pandemia do coronavírus. Esta análise é possível graças à observação do indivíduo em dois momentos no tempo: antes da crise (último trimestre

de 2019) e início da crise (março de 2020 ou a última quinzena de março de 2020). Por meio dessa comparação, é possível identificar as pessoas que estavam trabalhando e as que deixaram de trabalhar, seja porque foram para fora da força de trabalho ou porque estão desempregadas.

Assim, é possível verificar quais características pessoais ou ocupacionais estão associadas a uma maior chance de perda do emprego. Além disso, tais características são contrastadas com as observadas em painéis para o período análogo de anos anteriores (2018-2019 e 2017-2018) com a finalidade de distinguir o que é específico da atual crise.

Para investigar quais características individuais estão mais associadas à perda de emprego durante a pandemia, os gráficos 1 e 2 apresentam a proporção de indivíduos que perderam o trabalho de acordo com sexo, idade, cor e escolaridade entre o último trimestre do ano $t-1$ e o mês de março do ano t . Os anos t correspondem a 2020, 2019 e 2018. O gráfico 2, na verdade, é uma subamostra do gráfico 1, pois considera somente as pessoas que foram entrevistadas na última quinzena do mês de março. Apesar de a amostra ficar reduzida no gráfico 2, esse é o período em que de fato se iniciaram mais medidas de isolamento. No anexo, estão apresentados os tamanhos amostrais em cada categoria.

Em março de 2020 (gráfico 1), cerca de 15% dos ocupados no último trimestre de 2019 perderam sua ocupação e transitaram para o desemprego ou para a inatividade econômica. Isso corresponde a 4-5 pontos percentuais (p.p.) acima do observado no período correspondente nos dois anos anteriores. Como esperado, ao considerar somente a última quinzena de março (gráfico 2), as proporções ficam um pouco mais elevadas. Ou seja, apesar de as mensurações ocorrerem no início da crise, foi possível identificar uma elevação na probabilidade de perder o emprego.

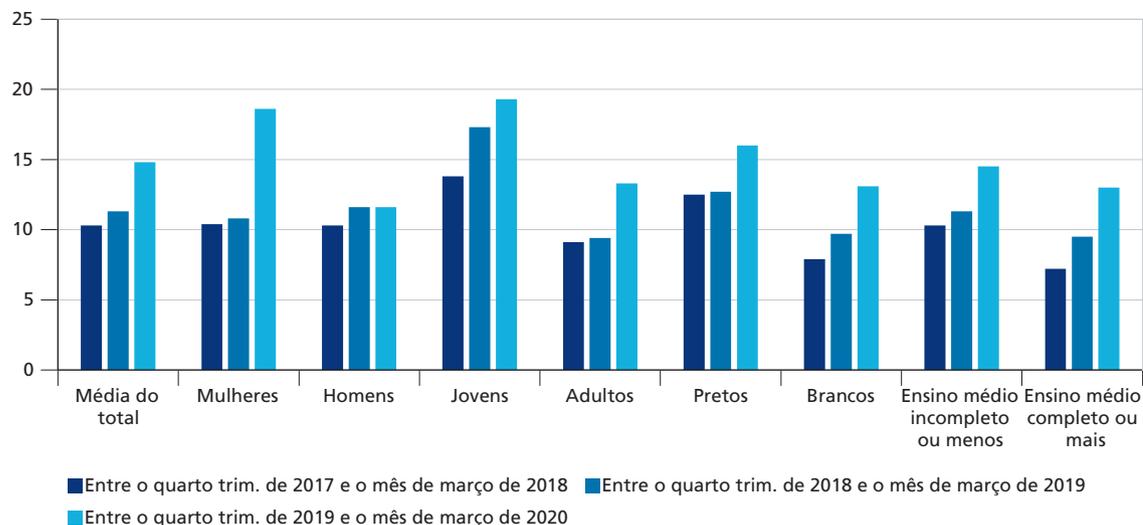
Em ambos os gráficos, destaca-se o fato de que os grupos com maiores chances de perder o emprego no início da crise são as mulheres e os jovens, cerca de 20%. No entanto, vale notar que, ao comparar com os anos anteriores, os jovens⁷ possuíam probabilidade bastante elevada em contraste com os adultos, e esta subiu cerca de 2 a 3 p.p. na crise. As mulheres sofreram uma elevação de 7 a 8 p.p. nas chances de perder o emprego.

Destaca-se, ainda, que há também diferenciais relevantes por cor e escolaridade. A proporção de pretos e pardos que perdem o emprego encontra-se sempre acima da média e chega a alcançar 18% no início da crise (gráfico 2) (uma elevação de 5 p.p. *vis-à-vis* 4 p.p. entre os brancos). Com a chegada da crise, possuir ensino médio incompleto ou menos significa uma chance de 15% de transitar para o desemprego ou para fora da força de trabalho (gráfico 2), o que corresponde a 4 p.p. em relação ao ano anterior (entre aqueles com maior escolaridade, a subida foi de 3 p.p.).

Em outros termos, considerando o indicador de perda de emprego e os diferenciais associados às características individuais, observa-se que a crise econômica introduzida pela pandemia do novo coronavírus aprofundou algumas das desigualdades observadas no mercado de trabalho, pois aqueles que estavam em situação desvantajosa apresentam piores indicadores. Contudo, vale ressaltar que a deterioração foi ainda maior entre as mulheres.

7. Vale notar que a probabilidade mais elevada dos jovens de transitar de uma situação de ocupação para uma de inatividade ou desemprego não necessariamente indica um contexto negativo. Há jovens que podem estar migrando para uma situação de estudo/qualificação.

GRÁFICO 1
Perda ocupacional por características individuais (2018-2020)¹
 (Em %)

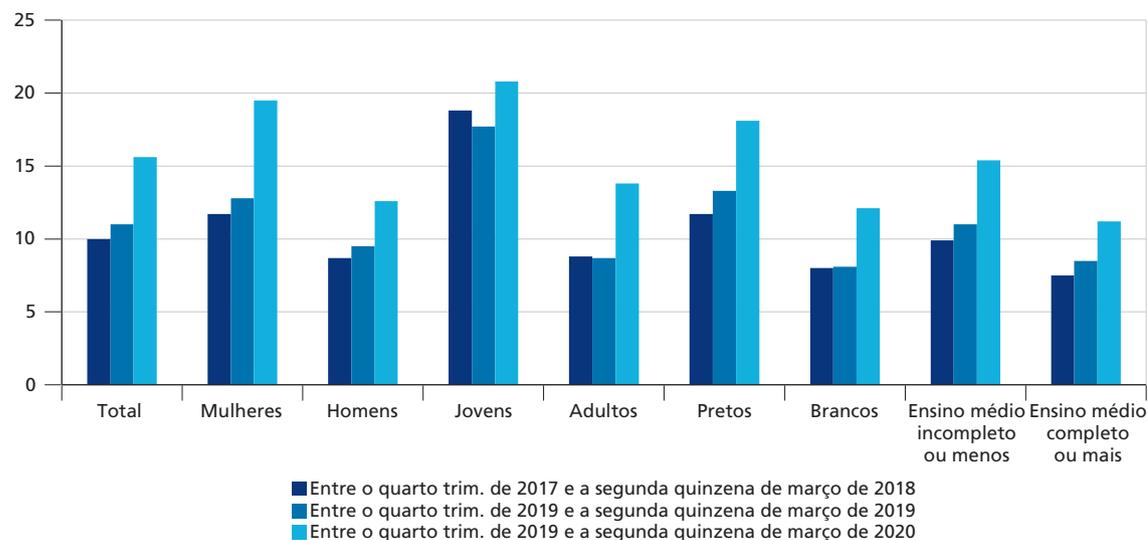


Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Referência: mês de março de 2020.

GRÁFICO 2
Perda ocupacional por características individuais (2018-2020)¹
 (Em %)



Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Referência: segunda quinzena do mês de março de 2020.

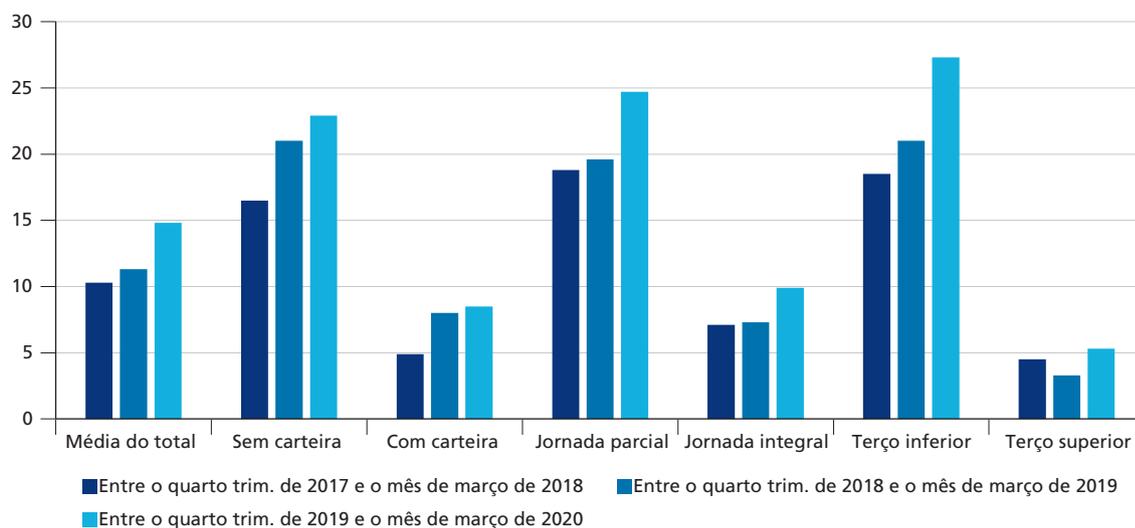
4 PERDA OCUPACIONAL POR CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO

Os gráficos 3 e 4 a seguir complementam a seção anterior ao apresentar a proporção de trabalhadores que perderam o emprego de acordo com as características dos seus postos de trabalho. Chama a atenção que mesmo para os anos anteriores à crise, já havia diferenciais relevantes ao comparar trabalhadores empregados no setor privado com e sem carteira assinada, trabalhadores de jornada parcial e integral, e trabalhadores que pertencem ao terço inferior e o superior da distribuição de salários. Tais diferenças foram ampliadas com o início da crise, especialmente se for considerada somente a última quinzena de março. No gráfico 4 (última quinzena de março), as proporções de trabalhadores que perdem o emprego alcançam o patamar de 30% para aqueles que trabalham no setor privado sem carteira assinada, e para aqueles que se encontram nos estratos inferiores da distribuição salarial. Mesmo se for considerado todo o mês de março (gráfico 3), estas proporções ficam acima de 23%, e chama a atenção que a elevação desses indicadores não ocorreu de forma proporcional entre as categorias opostas.

Para os trabalhadores de jornada parcial, a proporção que transita para o desemprego ou inatividade também se apresenta elevada com o início da pandemia e fica no intervalo de 20% a 25%. E apesar de aqueles com jornada integral também experimentarem um aumento nas chances de perder o emprego, o diferencial se mantém relevante.

Dessa forma, também as características dos postos de trabalho estão associadas às chances de perder o emprego no início da crise. Além disso, o início da crise parece ainda aumentar o diferencial de acordo com a posse de carteira de trabalho assinada, e a posição na distribuição salarial.

GRÁFICO 3
Perda ocupacional por características do trabalho (2018-2020)¹
(Em %)

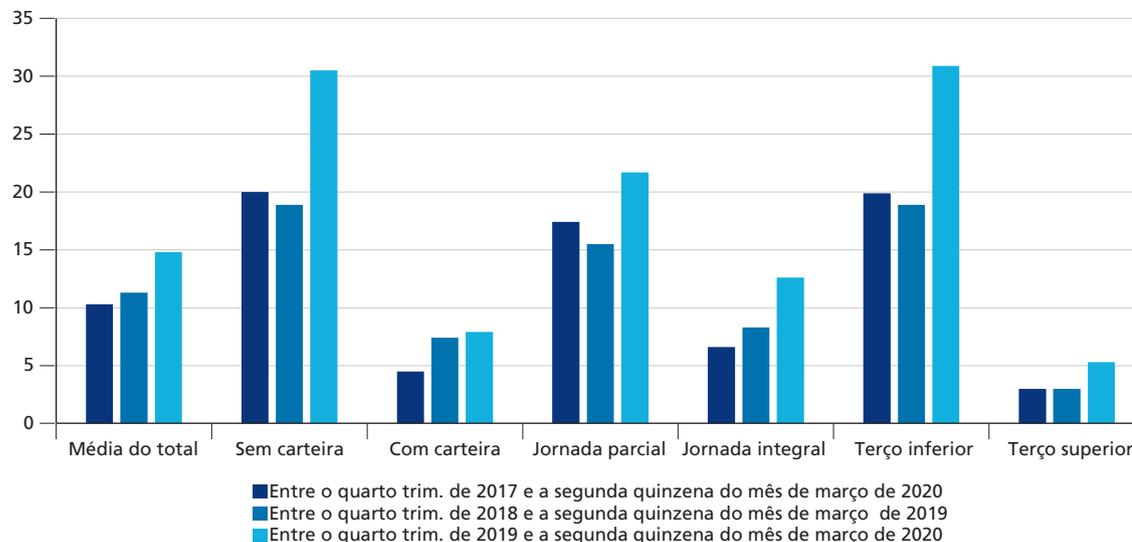


Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Referência: mês de março de 2020.

GRÁFICO 4
Perda ocupacional por características do trabalho (2018-2020)¹
 (Em %)



Fonte: Estimativas próprias baseadas na PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Referência: segunda quinzena do mês de março de 2020.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a natureza da crise econômica ocasionada pela pandemia do coronavírus, era esperado observar efeitos significativos e diferenciados por trabalhador desde o início da crise. As medidas necessárias de isolamento social para o controle do contágio do Sars-COV-2 restringem prontamente a circulação de trabalhadores e consumidores, o que compromete tanto a demanda por produtos quanto a oferta de trabalho.

Os trabalhadores em situação de maior precariedade no mercado de trabalho, os impossibilitados de realizar seu trabalho a distância e aqueles do setor informal da economia são os que possuem maior risco de perder a ocupação. Também as mulheres devem ser afetadas de forma diferenciada nessa crise devido à ausência de atividades escolares presenciais e ao aumento das atividades domésticas e de cuidados. De fato, os resultados encontrados nesta nota sugerem que os efeitos desta crise sobre o mercado de trabalho foram imediatos e afetaram de forma diferenciada os trabalhadores. Os mais afetados em termos de perda de ocupação foram as mulheres, os mais jovens, os pretos e os com menor nível de escolaridade. No que diz respeito aos postos de trabalho, destacam-se os trabalhadores com jornada parcial, informais e com menores salários entre os que tiveram perdas significativas. Tais resultados são corroborados pela evidência internacional sobre os efeitos da crise da pandemia da Covid-19 sobre o mercado de trabalho (Adam-Prassler *et al.*, 2020; Alon *et al.*, 2020; Galasso *et al.*, 2020).

São várias as possíveis extensões para este estudo. A primeira delas será refinar a análise aqui apresentada de forma a entender melhor os principais determinantes das perdas de ocupação ocasionadas pela crise. Outra extensão é investigar os setores em que o trabalho pode ser realizado remotamente, em casa. Góes *et al.* (2020), por exemplo, estimam que 22,7% dos empregos no Brasil podem ser realizados inteiramente em casa, com variações significativas entre as diferentes UFs e os tipos de atividades ocupacionais. Uma análise mais detalhada dos setores em que a participação das mulheres é alta e dos setores que são mais vulneráveis às medidas de distanciamento social pode indicar efeitos diversos das recessões econômicas *usuais*, que afetam de forma mais severa o emprego masculino.

Os desafios impostos pela crise da pandemia do coronavírus (Covid-19) são imensuráveis, dado os efeitos adversos significativos sofridos, em especial, por grupos mais vulneráveis da população. Os resultados apresentados nesta nota vêm reforçar a necessidade de respostas imediatas em termos de políticas direcionadas para estes grupos da população que são mais afetados pela crise.

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. (IZA Discussion Paper, n. 13183).

ALON, T. M. *et al.* **The impact of Covid-19 on gender equality**. Stanford, California: NBER Working Paper Series, Apr. 2020. (Working Paper, n. 26947).

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 Working Paper Series, June 2020. (Working Paper, n. 27359).

GÓES, G. S.; MARTINS, F. S.; NASCIMENTO, J. A. S. Potencial de teletrabalho na pandemia: um retrato no Brasil e no mundo. **Carta de Conjuntura**, n. 47, 2020.

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, abr. 2020a (Nota Técnica, n. 62).

_____. **Mercado de trabalho**: a queda da segunda quinzena de março, aprofundada em abril. Brasília: Ipea, 2020b. (Nota Técnica, n. 47).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Notas técnicas – Versão 1.5. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MORAES, R. F. Índices de medidas legais de distanciamento social. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ig5Qe5>>.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Perda ocupacional (mar. 2020 e 2ª quinzena de março de 2020)

	Total	Mulheres	Homens	Branco	Pretos	Ensino médio incompleto ou menos	Ensino médio completo ou mais	Com carteira	Sem carteira	Terço inferior dos salários	Terço superior dos salários	Jornada parcial	Jornada integral	Jovens	Adultos
Entre 4º trim. de 2019 e março de 2020															
Perde ocupação (%)	0,148	0,186	0,116	0,131	0,16	0,145	0,13	0,085	0,229	0,273	0,053	0,247	0,099	0,193	0,133
Observações	2.310	993	1.317	954	1.356	2.296	1.322	758	415	834	732	748	1.562	606	1.704
Entre 4º trim. de 2018 e março de 2019															
Perde ocupação (%)	0,113	0,108	0,116	0,097	0,127	0,113	0,095	0,08	0,21	0,21	0,033	0,196	0,073	0,173	0,094
Observações	3.496	1.441	2.055	1.366	2.130	3.485	1.837	1.157	641	1.313	1.065	1.208	2.288	942	2.554
Entre 4º trim. de 2017 e março de 2018															
Perde ocupação (%)	0,103	0,104	0,103	0,079	0,125	0,103	0,072	0,049	0,165	0,185	0,045	0,188	0,071	0,138	0,091
Observações	3.526	1.452	2.074	1.468	2.058	3.514	1.798	1.126	638	1.343	1.027	1.113	2.413	990	2.536
Entre 4º trim. de 2019 e última quinzena de março de 2020															
Perde ocupação (%)	0,156	0,195	0,126	0,121	0,181	0,154	0,112	0,079	0,305	0,309	0,053	0,217	0,126	0,208	0,138
Observações	1.635	709	926	685	950	1.627	950	555	281	571	548	544	1.091	416	1.219
Entre 4º trim. de 2018 e última quinzena de março de 2019															
Perde ocupação (%)	0,11	0,128	0,095	0,081	0,133	0,11	0,085	0,074	0,189	0,189	0,027	0,155	0,083	0,177	0,087
Observações	2.239	926	1.313	890	1.349	2.232	1.207	752	395	812	704	836	1.403	590	1.649
Entre 4º trim. de 2017 e a última quinzena de março de 2018															
Perde ocupação (%)	0,1	0,117	0,087	0,08	0,117	0,099	0,075	0,045	0,2	0,199	0,028	0,174	0,066	0,132	0,088
Observações	2.314	960	1.354	966	1.348	2.302	1.192	766	398	862	708	771	1.543	619	1.695

Fonte: Estimativas próprias baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração dos autores.

EFEITOS DO DESEMPREGO, DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (MP Nº 936/2020) SOBRE A RENDA, A POBREZA E A DESIGUALDADE DURANTE E DEPOIS DA PANDEMIA^{1,2}

Rogério Jerônimo Barbosa³
Ian Prates⁴

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, avaliamos os efeitos da incidência conjunta das quedas do nível de ocupação do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (Medida Provisória – MP nº 936/2020) e da Renda Básica Emergencial – RBE (Lei nº 13.982/2020) sobre a distribuição da renda domiciliar *per capita* e a pobreza. Essas medidas foram tomadas para mitigar as consequências socioeconômicas da pandemia e das necessárias medidas de isolamento social e impactaram fortemente a atividade econômica, o mercado de trabalho e a renda das famílias, tal como já indicado pelos primeiros dados divulgados pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) Contínua (trimestre de fevereiro, março e abril de 2020) e pela PNAD-Covid-19.

Alguns estudos recentes já se debruçaram sobre essas políticas, embora com objetivos distintos dos aqui propostos. Komatsu e Menezes-Filho (2020) concluíram que a RBE poderia atenuar fortemente a queda da renda e o aumento da pobreza, em vários cenários de desemprego. Hecksher e Foguel (2020) avaliaram a cobertura potencial da RBE e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e apontaram que essas medidas poderiam atingir, conjuntamente, até 80% da população. Costa e Reis (2020) avaliaram o potencial efeito da MP nº 936/2020 sobre a renda do trabalho e a renda domiciliar *per capita* e concluíram que a medida tem pouco impacto sobre os trabalhadores com renda do trabalho menor que três salários mínimos e impactos heterogêneos nos estratos superiores.

Contribuímos para esse rol de análises isolando os efeitos de cada um desses fatores e formamos cenários de evolução do possível quadro socioeconômico. Ao final, identificamos como um quadro pós-pandemia e sem auxílios/compensações pode se configurar. O texto é dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta brevemente alguns

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/notastecnicas2>

2. Resultados preliminares deste trabalho foram apresentados em Barbosa *et al.* (2020). Os autores agradecem aos demais membros da equipe: Hellen Guicheney, Sérgio Simoni Junior, Carolina Requena, Paulo Flores, Heloísa Fimiani, Eduardo Lazzari, Thiago Meireles, Vitor Menezes e João Lucas de Oliveira. Os autores também agradecem à Fapesp pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa (Processo nº 2018/13863-0).

3. Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <antrologos@gmail.com>.

4. Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e da Social Accountability International (SAI). *E-mail*: <ianprates@cebrap.org.br>.

aspectos básicos da RBE e da MP nº 936/2020 e os efeitos esperados. A seção 3 discute nossa estratégia analítica, baseada em microssimulações que visam “atualizar” os dados do período anual da PNAD Contínua 2019 para representar o contexto brasileiro em torno de abril e maio de 2020. A seção 4 discute aspectos metodológicos do estudo. Na seção 5, apresentamos os resultados. Por fim, a seção 6 traz algumas considerações finais.

2 AS POLÍTICAS EMERGENCIAIS E SEUS EFEITOS ESPERADOS

2.1 RBE

A RBE consiste na transferência incondicional de três parcelas de R\$ 600,00 para a população considerada elegível, segundo as regras do programa. A sua prorrogação é dada como quase certa; no entanto, ainda não há clareza quanto ao prazo de extensão ou ao valor dos benefícios futuros.⁵ Em meados de junho de 2020, o benefício atingia 61 milhões de pessoas.⁶ A título de comparação, o Programa Bolsa Família (PBF) amparava, em abril de 2020, um total de 14,3 milhões de famílias (43,7 milhões de pessoas ao todo), com um benefício médio por família de R\$ 175,00.⁷

O valor superior da RBE, se comparada ao PBF, traz expectativa de que atue positivamente para uma redução da pobreza e da desigualdade, mesmo durante a pandemia. O valor médio do benefício chega a ser superior à renda domiciliar dos mais pobres – ou seja: para muitos, isso representa uma adição de renda inédita. A transferência de uma quantia monetária por um curto período pré-definido (e durante uma recessão), contudo, não é capaz de alterar, de maneira duradoura, outras formas de privação que incidem particularmente sobre os mais pobres. Por isso, a expectativa de queda da pobreza conforme medida por indicadores de renda não se confunde com a queda da pobreza concebida de modo multidimensional. Mas, de um ponto de vista contrafactual, a RBE certamente terá evitado consequências ainda mais desastrosas, que teriam ocorrido no caso de sua inexistência.

2.2 MP nº 936/2020

Esta medida estimula que empregadores e empregados entrem em acordo para redução da jornada de trabalho e do salário. A redução pode ser de 25%, 50% ou 70%, por até três meses – ou então a completa suspensão do contrato de trabalho. Nesse contexto, o governo concede um benefício complementar, baseado no valor de seguro-desemprego ao qual o trabalhador

5. No momento do fechamento deste texto, o Executivo federal pressionava por mais dois pela redução do auxílio para R\$ 300,00; o Congresso estava inclinado à extensão até o fim de 2020 com manutenção dos R\$ 600,00.

6. Os dados da Caixa Econômica Federal sobre o auxílio emergencial estão disponíveis em: <<https://bit.ly/321BQwz>>.

7. Para mais informações, acessar o portal do Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>>.

teria acesso, dado seu nível de renda.⁸ Até 26 de maio de 2020, haviam sido selados 8.154.997 acordos. Desse total, 4,4 milhões foram de caráter suspensivo, 1,2 milhão com redução de jornada de 25%, 1,4 milhão com redução de 50%, 991 mil com redução de 70% – e pouco mais de 160 mil foram postos de trabalho intermitentes, que não se relacionam propriamente com a MP nº 936/2020.

Como a MP nº 936/2020 incide sobre o emprego formal reduzindo a renda do trabalho, espera-se que atue de forma a diminuir a renda domiciliar *per capita*, aumentando levemente a taxa de pobreza. Além disso, como os trabalhos formais são mais concentrados na metade superior da distribuição, espera-se que as reduções de jornada e salários minimizem a desigualdade de renda, durante a vigência da medida. Cabe, no entanto, destacar que esse programa atinge um número de pessoas consideravelmente menor do que a RBE. Por essa razão, esperamos efeitos de menor intensidade.

3 ESTRATÉGIA ANALÍTICA: MICROSIMULAÇÃO DA INCIDÊNCIA COMBINADA DO DESEMPREGO, DA MP Nº 936/2020 E DA RBE

De acordo com a PNAD Contínua do trimestre de fevereiro, março e abril de 2020, 70% dos desligamentos recentes teriam ocorrido no setor informal. No entanto, mais da metade desse período é caracterizada por ausência de impactos econômicos da pandemia. Como forma de obter cenários atualizados, combinamos diversas fontes de dados. Nesse sentido, utilizamos a versão anualizada da PNAD Contínua 2019, que contém informações mais completas sobre os domicílios,⁹ e seguimos os passos, conforme descrito a seguir.

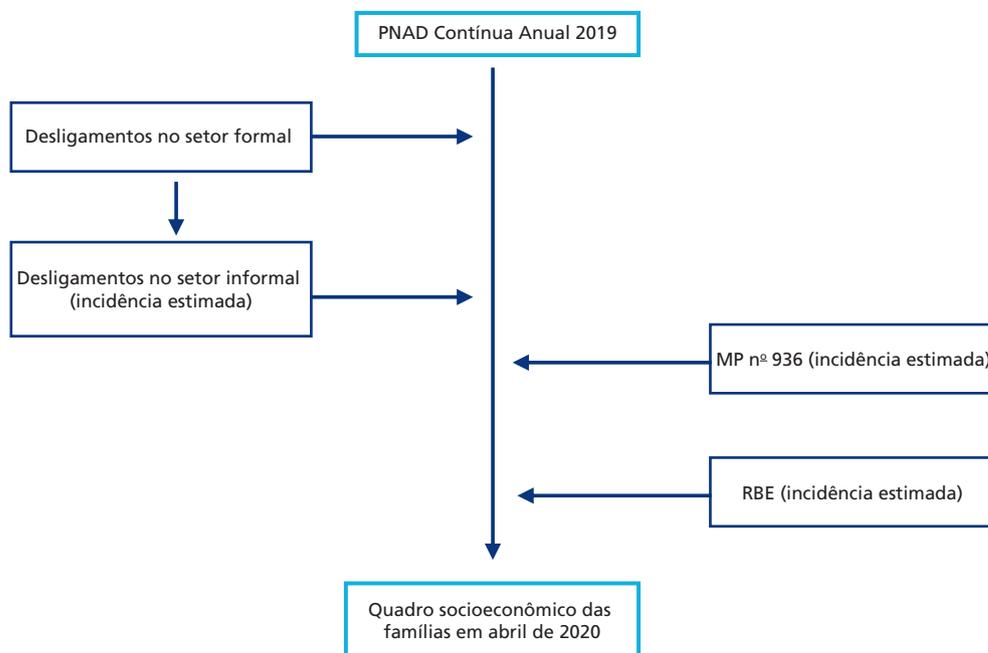
- 1) Simulamos a incidência de desligamentos em postos do setor formal e informal, sob suposições traçadas a informações do Caged.
- 2) Simulamos a incidência dos acordos da MP nº 936/2020, a partir dos dados divulgados pelo Ministério da Economia.
- 3) Simulamos a incidência da RBE, aplicando as regras de elegibilidade conforme operacionalizadas por Souza *et al.* (2020).

Detalhes da operacionalização desses passos serão fornecidos na seção 4, que aborda a metodologia. A figura 1 resume a ideia geral e as etapas da microsimulação.

8. Uma descrição mais detalhada da MP nº 936/2020 pode ser encontrada em Costa e Reis (2020).

9. Não utilizamos o método de identificação de meses específicos proposto por Hecksher (2020), pois os dados trimestrais, aos quais se aplicam, não contêm rendimentos que não do trabalho.

FIGURA 1

Microssimulação da incidência do desemprego, da MP nº 936/2020 e da RBE

Elaboração dos autores.

4 METODOLOGIA

4.1 Dados

Os microdados do período anual da PNAD Contínua 2019 (primeiras visitas) são nossa principal fonte. Os rendimentos foram deflacionados para preços médios de 2019, com os deflatores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); em seguida, para valores de março de 2020, com uso do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). No cálculo da renda domiciliar, excluímos agregados que não contribuem para despesas, pensionistas, empregados domésticos e seus parentes que residem no domicílio. Consideramos como formais: *i*) os empregados que possuem carteira de trabalho; *ii*) militares e estatutários; e *iii*) empregadores e contas-própria que contribuem para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e/ou possuem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Utilizamos também dados agregados sobre os saldos de emprego do Novo Caged (por setores e Unidades da Federação) e informações sobre o número de acordos da MP nº 936/2020 (por setores e tipos de acordo). Todas as análises foram realizadas na linguagem *R*. Dados e *scripts* para replicação completa podem ser requisitados aos autores.

4.2 Estimando o desemprego durante a pandemia

Para simular cenários de desemprego, sorteamos aleatoriamente indivíduos ocupados no período anual da PNAD Contínua 2019, atribuímos a eles o *status* de desocupados e igualamos a zero suas rendas habituais de todos os trabalhos. Para empregados com carteira assinada, sorteamos uma fração idêntica ao saldo acumulado dos desligamentos por setores de atividade econômica acumulados em março e abril de 2020, divulgado no Caged pelo Ministério da Economia (tabela 6.1, resultados com ajustes).

Dentro de cada setor, para cada empregado celetista selecionado no passo anterior, sorteamos 2,33 trabalhadores informais (independentemente da posição na ocupação) e os tornamos desocupados. Assim, mantemos a proporção de desligamentos de postos formais e informais observada na PNAD Contínua do trimestre móvel de fevereiro a abril. A hipótese é a de que a distribuição setorial seria idêntica para os segmentos, diferindo apenas em escala. O único setor informal para o qual essa regra não foi seguida foi o de serviços domésticos, pois o Caged reflete mal o que ocorre entre os sem carteira e contas-própria nesse segmento. Nossas simulações pressupõem que 40% dos trabalhadores domésticos informais foram desligados e/ou encontram-se sem rendimentos do trabalho. Construímos três cenários de desemprego.

O cenário 1 replica as proporções de desligamentos acumulados em março e abril de 2020 no Caged. Os cenários 2 e 3 multiplicam essas proporções por dois e três, respectivamente.

4.3 Identificação dos acordos da MP nº 936/2020

Com base nas informações do Caged sobre a distribuição de acordos para redução de jornada e salários, sorteamos aleatoriamente empregados celetistas na PNAD Contínua e os identificamos como incluídos no programa da MP nº 936/2020. Os dados divulgados pelo Ministério da Economia, entretanto, não informam as distribuições dos acordos por *tipo* e *setores* de atividade econômica simultaneamente. Dessa forma, construímos essas células partindo da suposição simplificada de que a proporção dos tipos de acordos dentro de cada setor seria sempre igual – ou seja, uma hipótese de independência. Para isso fazemos:

$$\begin{aligned} & P(\text{tipo do acordo} = k | \text{setor, posição} = \text{empregado CLT}) \\ &= P(\text{tipo} = k | \text{acordo} = \text{sim}) \times P(\text{acordo} = \text{sim} | \text{setor, posição} = \text{Empregado CLT}), \quad (1) \\ &= \frac{n_{\text{tipo de acordo}=k}}{n_{\text{total de acordos}}} \times \frac{n_{\text{total de acordos}| \text{setor}=j}}{n_{\text{setor}=j| \text{Empregado CLT}}} \end{aligned}$$

em que ; os valores para , e foram obtidos da apresentação oficial dos dados do Caged, feita pelo Ministério da Economia (Brasil, 2020, p. 30-31). O valor de foi estimado com os dados do período anual da PNAD Contínua 2019. Com isso, obtemos a distribuição das probabilidades de sorteio dos empregados celetistas por tipo de acordo, condicional aos setores de atividade.

TABELA 1
Probabilidades de sorteio por tipo de acordo, em cada setor
 (Em %)

Setor	Redução de jornada e salário			Suspensão do contrato	Setor – total
	25	50	70		
Agropecuária	0,20	0,26	0,18	0,80	1,43
Comércio	3,47	4,41	3,06	13,68	24,62
Construção	1,86	2,37	1,64	7,36	13,24
Indústria geral	3,41	4,34	3,01	13,47	24,23
Outros	11,95	15,19	10,53	47,14	84,81
Serviços	2,94	3,74	2,59	11,59	20,85

Fonte: Brasil (2020, p. 30-31).
 Elaboração dos autores.

Para cada indivíduo sorteado, procedemos a redução dos rendimentos habituais do trabalho, segundo as regras da MP nº 936/2020. Em seguida, adicionamos o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, conforme o valor equivalente do seguro-desemprego (dado o nível original da renda) e o tipo de acordo.

4.4 Identificação dos beneficiários da RBE

Para a operacionalização dos critérios de elegibilidade à RBE, adotamos a mesma estratégia elaborada por Souza *et al.* (2020) – replicada também por Hecksher e Foguel (2020). Assumiremos que todos os indivíduos identificados como “elegíveis” se tornam efetivos beneficiários do programa. Uma vez que esse método já foi utilizado por outros autores, por concisão, não exporemos aqui os critérios e passos da operacionalização. Recomendamos a consulta ao trabalho original de Souza *et al.* (2020) e deixamos disponíveis nossos códigos em *R* para replicação completa dessa operacionalização.

4.5 Simulações e efeitos sobre a renda, a pobreza e a desigualdade

Nossas simulações são probabilísticas, o que implica que os sorteios de indivíduos para atribuição do desemprego e dos acordos da MP nº 936/2020 seriam diferentes em cada ensaio. Mas, pela lei dos grandes números, os indicadores convergem em probabilidade para os valores verdadeiros. Como a quantidade de sorteados é numerosa, a variância dos resultados é pequena, fazendo com que diferenças entre sorteios sejam inexpressivas.

Os principais indicadores de interesse são: o nível de emprego, a renda domiciliar *per capita*, o coeficiente de Gini e a taxa de pobreza. Nesse contexto, identificamos como pobres os indivíduos com renda domiciliar *per capita* inferior a um terço do salário mínimo vigente em 2020 (R\$ 1.045,00). Podemos escrever que, em nossas simulações, qualquer indicador será função do cenário de desemprego adotado, da incidência da MP nº 936/2020 e da incidência

e valores da RBE: . O *baseline* de cada indicador é obtido quando substituímos na função os valores observados em 2019 (no caso da MP nº 936/2020, sua inexistência; no caso da RBE, um benefício de valor igual a zero). Lançamos mão da proposta de Shorrocks (2013), para obter efeitos marginais por meio do valor esperado de todas combinações de diferenças finitas (*Shapley value*). Para isso, utilizamos o pacote *Shapley*, desenvolvido para a linguagem R (Elbers, 2019).

5 RESULTADOS

5.1 Os efeitos marginais

A tabela 2 apresenta o efeito marginal dos cenários de desemprego e de cada um dos programas. A leitura dos efeitos deve ser sempre realizada sob a suposição de que tudo mais permaneceria constante. Assim, adicionando os efeitos líquidos ao *baseline*, é possível construir arbitrariamente diversos contrafactuais. Em linhas gerais, o padrão comporta-se como o esperado: o desemprego, a inatividade e a MP nº 936/2020 têm um efeito negativo sobre a renda e a pobreza, ao passo que a RBE tem efeitos positivos.

TABELA 2
Efeitos marginais das políticas sobre o trabalho e os rendimentos

Indicador	Baseline	RBE		Desemprego			MP nº 936/2020
		R\$ 300,00	R\$ 600,00	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	
Desocupação	11,7%	-	-	4,6 p.p.	7,3 p.p.	10,0 p.p.	-
Nível de ocupação	55,3%	-	-	-2,9 p.p.	-4,5 p.p.	-6,3 p.p.	-
Renda domiciliar <i>per capita</i> (R\$)	1.442	89	178	-27	-47	-66	-29
Pobreza	18,7%	-9,7 p.p.	-16,5 p.p.	1,4 p.p.	2,2 p.p.	3,2 p.p.	0,1 p.p.
Coefficiente de Gini	0,543	-0,0502	-0,0900	0,0080	0,0125	0,0179	-0,0028

Fonte: PNAD Contínua 2019 – período anual (primeiras visitas).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A linha de pobreza adotada é de um terço do salário mínimo vigente em 2020.

2. p.p. = pontos percentuais.

Uma RBE de R\$ 300,00 seria responsável por um acréscimo de R\$ 89,00 na renda domiciliar *per capita*, ao passo que um benefício de R\$ 600,00 a elevaria para R\$ 178,00. Os impactos sobre a pobreza e a desigualdade são também muito expressivos. No primeiro caso, a pobreza cairia 9,7 p.p.; no segundo, 16,5 p.p. Vale ressaltar, novamente, que a pobreza medida de forma monetária, durante a pandemia e a vigência do auxílio emergencial, é simplesmente uma medida ainda mais limitada de pobreza.

Com respeito ao desemprego, a intensidade dos efeitos aumenta de modo linear ao longo de cada cenário. No cenário 3, o mais intenso, haveria um aumento de 10,0 p.p. na taxa de

desocupação e uma queda de 6,3 p.p. no nível de emprego (número de ocupados dividido pela população em idade ativa – PIA). A renda domiciliar *per capita* sofreria uma queda de R\$ 66,00, e os aumentos na pobreza e no coeficiente de Gini seriam de 3,2 p.p. e 0,018, respectivamente.

Os efeitos da MP nº 936/2020 são, como esperado, menos intensos. Eles provocariam uma redução de, aproximadamente, R\$ 30,00 na renda domiciliar *per capita*, um aumento quase insignificante da pobreza (uma vez que os elegíveis não estão próximos ao limiar da linha de pobreza) e uma queda de 0,003 no coeficiente de Gini – posto que, ao reduzir a renda dos estratos da metade superior da distribuição, provoca um nivelamento ou equalização.

5.2 Desemprego estimado e comparação com a PNAD-Covid-19

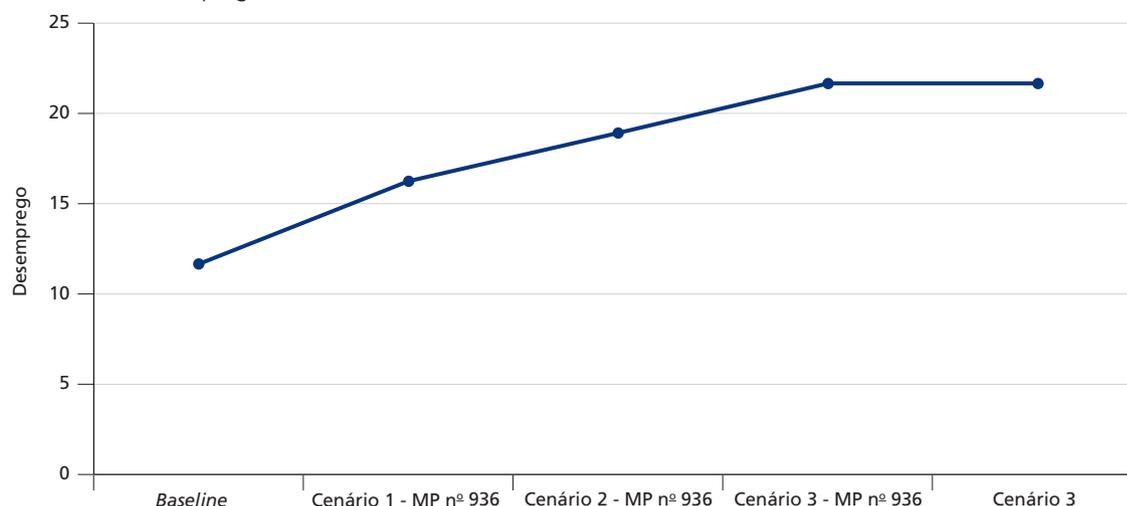
Nesta subseção, combinamos os efeitos marginais identificados anteriormente para gerar cenários sequenciais que representam sucessões ao longo do tempo. Elaboramos diagramas com cinco etapas. A linha básica dessas sequências orienta-se pela evolução do desemprego, partindo do *baseline*, passando por cada cenário de desemprego e então se sustentando no cenário 3 por um período adicional. O gráfico 1 ilustra o que ocorre com a taxa de desocupação e com o nível de ocupação sob essas suposições.

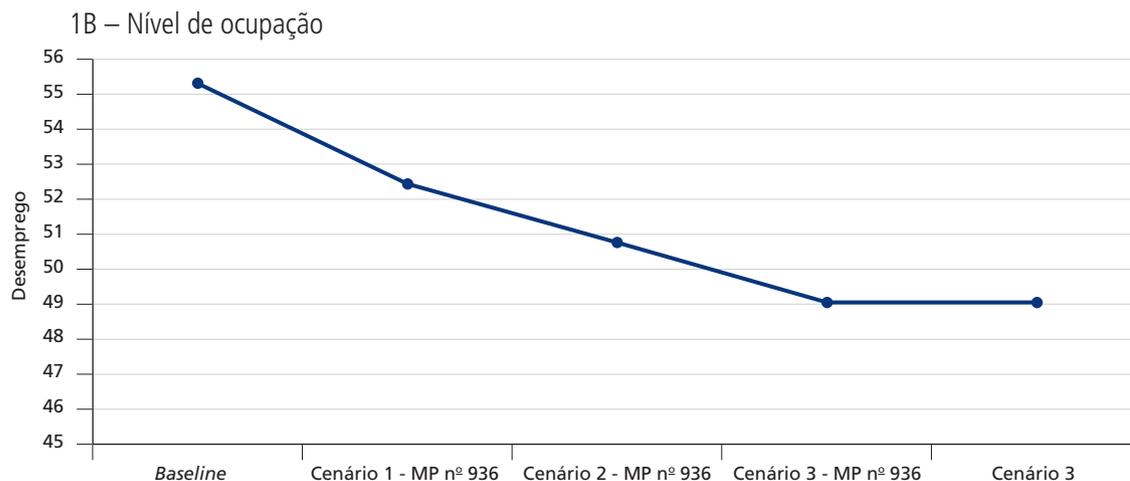
GRÁFICO 1

Desemprego e nível de ocupação nos cenários sequenciais simulados

(Em %)

1A – Desemprego

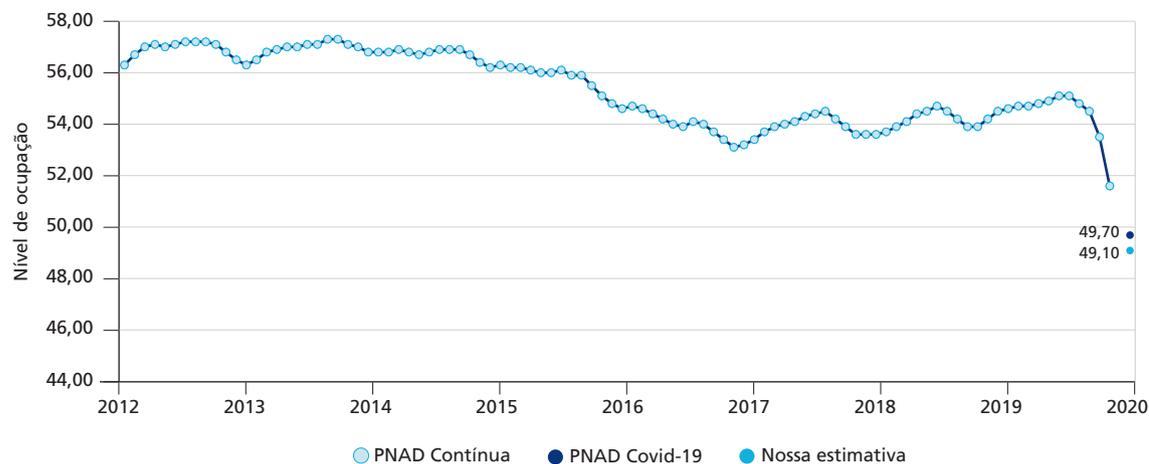




Fonte: PNAD Contínua 2019 – período anual (primeiras visitas).
Elaboração dos autores.

Os dados recém-divulgados da PNAD-Covid-19, a despeito das diferenças metodológicas, permitem uma *validação de face* desses resultados. Nessa pesquisa, o nível de ocupação observado foi de 49,7%, na última semana de maio – ao passo que nossa estimativa indica 49,1%. Estaríamos, desse modo, no início de junho, experimentando um contexto que pode ser aproximado pelo cenário 3 de desemprego. O gráfico 2 traz o nível de ocupação ao longo de toda série de trimestres móveis da PNAD Contínua e acrescenta o dado da PNAD-Covid-19 para a última semana de maio e nossa estimativa. Pela primeira vez, na série histórica, haveria mais adultos não ocupados do que ocupados. A queda do nível de emprego teria se dado principalmente entre o meio de março e o fim de abril.

GRÁFICO 2
Nível de ocupação: PNAD Contínua, PNAD-Covid 19 e nossa estimativa (2012-2020)
(Em %)



Fontes: PNAD Contínua – trimestres móveis (disponível em: <<https://bit.ly/305ilkkm>>); PNAD-Covid 19 – indicadores semanais (divulgação de 16 de junho de 2020); e PNAD Contínua 2019 – período anual (primeiras visitas).
Elaboração dos autores.

A taxa de desocupação que estimamos parte do suposto de que um indivíduo desligado de um posto de trabalho permanece na população economicamente ativa (PEA) – nosso modelo não distingue entre aqueles que continuam a buscar trabalho e aqueles que se recolhem à inatividade. Segundo dados da PNAD-Covid-19, a taxa de desocupação na última semana de maio teria sido de 11,4% (contra 11,7% de nosso *baseline* e 12,6% na PNAD Contínua do trimestre de fevereiro a abril de 2020). Entretanto, a PNAD-Covid-19 captou também indivíduos *fora da força de trabalho que não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade, mas que gostariam de trabalhar*, cerca de 17,7 milhões de pessoas. Esses seriam indivíduos que se recolheram à inatividade justamente em função das medidas de distanciamento social. Para efeitos de comparação, é possível sugerir uma medida de *desemprego oculto pelo distanciamento social* simplesmente adicionando esse número à PEA efetiva. Assim, obtemos uma *taxa de desocupação ampliada* de 25,2% – tal valor se aproxima dos 21,7% que estimamos no cenário 3.

5.3 MP nº 936/2020 e RBE ao longo dos cenários sequenciais

Nesta subseção, adicionamos aos cenários sequenciais de desemprego a incidência da MP nº 936/2020 e da RBE. Assumimos que essa medida provisória incide sobre os três estágios intermediários – exceto sobre o *baseline* e sobre a última etapa, em que vige o cenário 3 de desemprego. Ou seja, os gráficos sugerem uma sequência temporal, iniciando-se com o desemprego anterior à pandemia, depois com três cenários de crescimento de desemprego e como a incidência das políticas emularia um momento “atual” da pandemia. E então observamos o que ocorreria com a renda domiciliar *per capita* média, o coeficiente de Gini e a taxa de pobreza se a RBE não tivesse ocorrido, se o valor do benefício fosse R\$ 300,00 e o que estaria ocorrendo com o valor atual, de R\$ 600,00. O painel de gráficos 3 e 4 exhibe esses resultados.

Os resultados sobre a renda domiciliar *per capita* indicam que a queda teria sido drástica sem a presença da RBE. Como indicado na subseção 5.2, é plausível pensar que, no início de junho de 2020, o Brasil experimenta o cenário 3. O benefício da RBE no valor de R\$ 600,00 eleva a renda domiciliar *per capita* em todos os cenários de desemprego. Um hipotético benefício no valor de R\$ 300,00 restituiria parcialmente e com oscilações algumas perdas da renda. É importante considerar que, de um ponto de vista epidemiológico, a RBE tem também um caráter *preventivo*: o de incentivar as pessoas a cumprirem medidas de distanciamento social, evitando, por exemplo, que saiam para trabalhar (no caso de contas-própria) ou procurar emprego. Além disso, é preventiva também com respeito aos próprios efeitos sobre o mercado de trabalho. Assim, o valor de R\$ 300,00 mostra, na realidade, sua insuficiência e inadequação.

A pobreza, medida apenas em termos monetários, é reduzida por benefícios de ambos os valores, mas com muito maior intensidade no valor de R\$ 600,00. Isso ocorre porque a renda dos estratos mais pobres já é usualmente inferior ao valor médio *per capita* dos benefícios – o que mostra, na realidade, as crônicas condições de privação dessas camadas. As tendências para o coeficiente de Gini mostram que o auxílio emergencial é equalizador. Com o valor de R\$ 600,00 por três meses, cairia de 0,543 para 0,463 – uma queda de, aproximadamente, 14,5%.

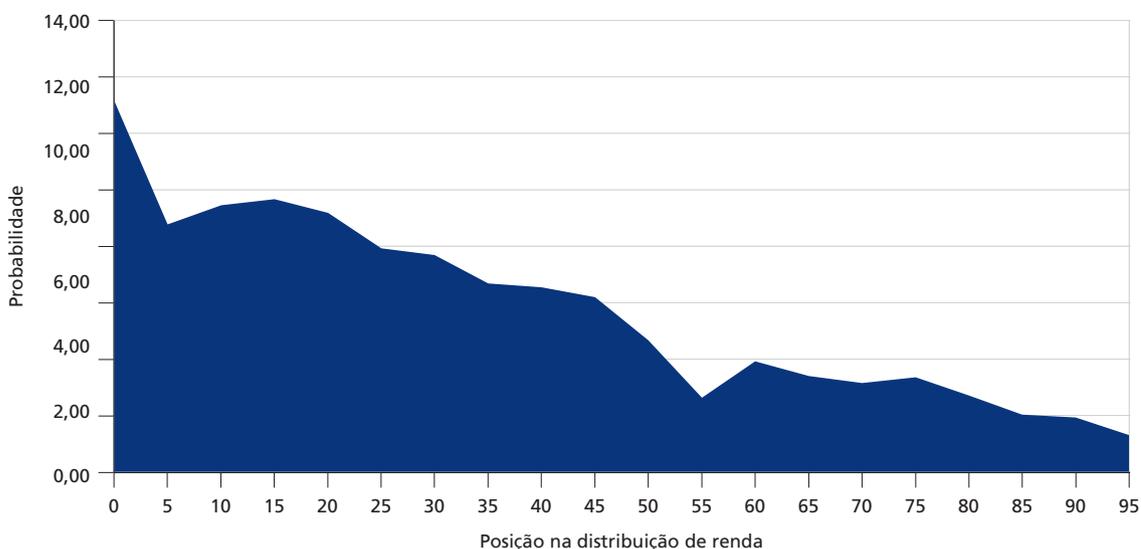
Para o valor de R\$ 300,00, essa queda teria sido de 7,4%, e o coeficiente de Gini atingiria a casa dos 0,503. Isso evidencia que o foco nos mais pobres e informais tem um efeito nivelador da hierarquia de rendimentos.

Na ausência de qualquer benefício dessa natureza, a desigualdade teria aumentado de modo constante e rápido. A renda domiciliar *per capita* teria caído cerca de R\$ 95,00, o coeficiente de Gini subiria para 0,560 e a pobreza teria crescido aproximadamente 3,2 p.p., atingindo 22% da população.

5.4 Distribuição do desemprego provocado pela pandemia, da MP nº 936/2020 e da RBE ao longo dos estratos de renda

O desemprego usualmente é mais concentrado na base da distribuição. O gráfico 3 mostra a distribuição dos desocupados em 2019, ao longo dos estratos de renda domiciliar *per capita*.¹⁰ Trata-se de uma contagem de domicílios, não de indivíduos: se um domicílio apresenta, pelo menos, um membro desempregado, o domicílio todo é contato como afetado – uma vez que os impactos sobre a renda domiciliar serão sentidos por todos os moradores. O que verificamos é uma distribuição assimétrica à direita, concentrada entre os mais pobres.

GRÁFICO 3
Distribuição do desemprego ao longo dos estratos de renda domiciliar *per capita* – Brasil (2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019 – período anual (primeiras visitas).
Elaboração dos autores.

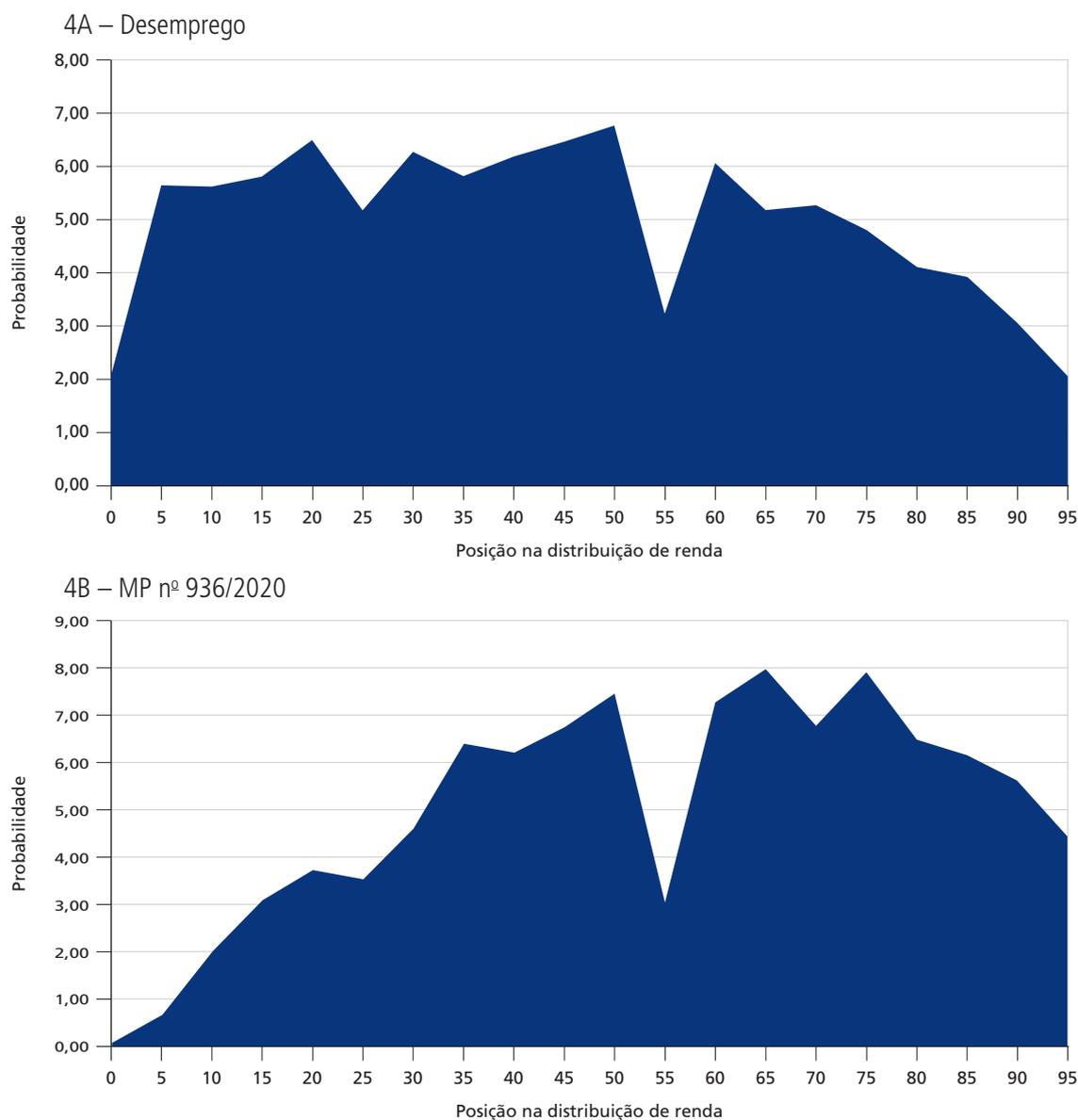
10. A soma dos percentuais ao longo dos estratos de renda é 100%.

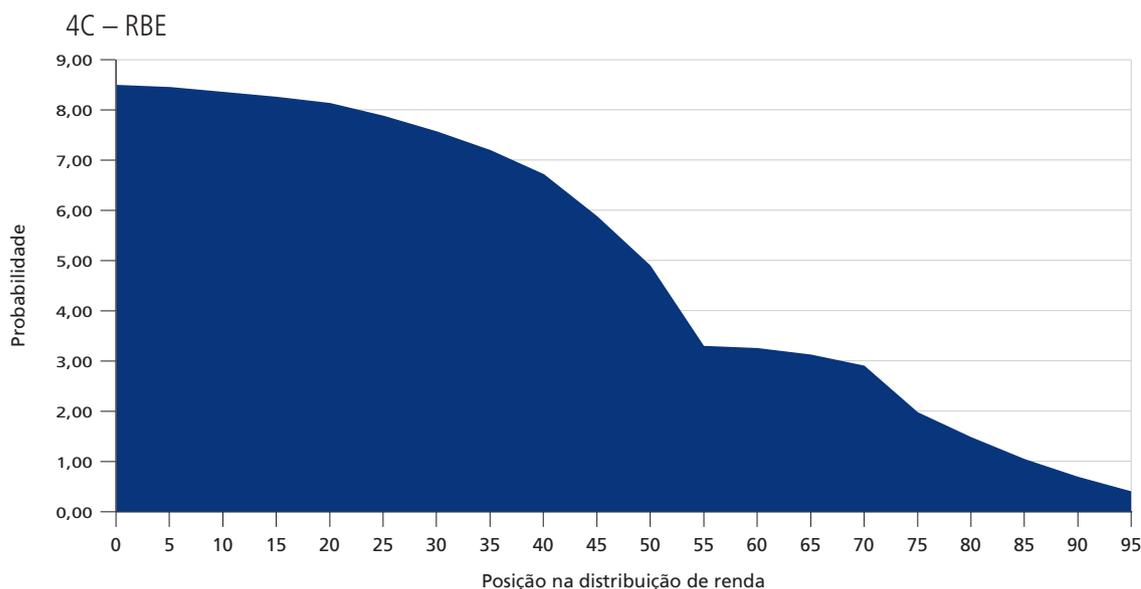
Seguindo a lógica, o gráfico 4 apresenta como o desemprego provocado pela pandemia, os acordos da MP nº 936/2020 e a incidência da RBE se distribuem ao longo dos estratos de renda. Observamos que o desemprego e a perda de renda decorrentes da pandemia distribuem-se de forma mais homogênea e com mais concentração nas camadas médias. Isso significa que esse grupo, usualmente não exposto a riscos de perda de renda e emprego, encontra-se, nesse contexto extraordinário, vulnerabilizado, do ponto de vista socioeconômico. O desemprego atual atinge ainda, de forma inédita, uma parcela considerável dos trabalhadores situados na parte superior da distribuição de renda.

GRÁFICO 4

Distribuição do desemprego provocado pela pandemia, da MP nº 936/2020 e da RBE ao longo dos estratos de renda

(Em %)





Fonte: PNAD Contínua 2019 – período anual (primeiras visitas).
Elaboração dos autores.

A incidência da MP nº 936/2020, embora atinja trabalhadores em todos os níveis de renda, é assimétrica à esquerda, concentrando-se nos estratos médio-altos. Isso decorre dos critérios de elegibilidade do programa, visto vez que o vínculo formal de emprego é mais frequente nessas camadas. É notório o “vale” que ocorre tanto na distribuição do desemprego como na MP nº 936/2020 exatamente no estrato localizado entre os percentis P55 e P60. Isso ocorre porque nesse ponto da distribuição há um amplo número de famílias cuja renda é decorrente de aposentadorias, pensões e benefícios (como o Benefício de Prestação Continuada – BPC). A RBE, por sua vez, é assimétrica à direita, concentrando-se nas camadas baixas, onde se concentram também os trabalhadores informais. O benefício não é, contudo, focalizado, uma vez que, mesmo entre os 25% mais ricos, ainda é possível encontrar elegíveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia afetou a atividade econômica de modo inédito, causou uma queda drástica do nível de ocupação ao forçar as pessoas a se retirarem do mercado de trabalho e forçou o governo a implementar políticas emergenciais. Tal conjunto de excepcionalidades exige inovação analítica, mas, também, cautela na análise dos resultados.

O desemprego aberto de 9,6% identificado pela PNAD-Covid-19 não pode ser lido sem ressalvas. Nesse contexto, sugerimos que a mudança de caráter quantitativa e qualitativa sem precedentes na procura por trabalho exige considerar, para efeitos de comparação com os cenários estimados pré e pós-pandemia, o *desemprego oculto pelo distanciamento social*. Sob esses termos, o desemprego ampliado seria de 25,3% na PNAD-Covid-19 e de 21,7% na nossa estimativa mais realista. Além disso, de forma inédita e em maior intensidade do que em crises anteriores, o desemprego atingiu indivíduos localizados nas partes intermediária e superior da distribuição de renda, tornando-se menos assimétrica à esquerda.

Observamos que a RBE no valor de R\$ 600,00 eleva a média da renda domiciliar *per capita* em R\$ 178,00 e é exitosa em proteger os mais pobres, ao menos em termos das privações monetárias. Os impactos temporários sobre a pobreza e a desigualdade são também muito expressivos, mas é importante pontuar que a renda domiciliar *per capita* torna-se um indicador mais limitado de pobreza no atual cenário.

Os efeitos da MP nº 936/2020 são de menor magnitude, concentram-se na metade superior da distribuição de renda e causam uma redução de, aproximadamente, R\$ 30,00 na renda domiciliar *per capita* e uma leve queda de 0,003 no coeficiente de Gini. Há também um pequeno efeito de aumento da pobreza.

No limite, alguns de nossos resultados poderiam até mesmo sugerir que o quadro social do país durante a pandemia, mensurados por indicadores usuais (desocupação, renda domiciliar *per capita*, pobreza monetária e desigualdade), estaria aparentemente melhor do que no cenário pré-pandemia. Essa afirmação, contudo, chega a ser absurda e coloca em evidência o limite dos indicadores convencionais para caracterizar um momento tão excepcional.

Passada a pandemia, a economia estará ainda no fundo do poço. Extinta a RBE – e sem outro programa que a substitua, mesmo que menos generoso –, a pobreza pode atingir um quarto da população e a desigualdade crescer vertiginosamente para patamares que não víamos desde os anos 1980. Evitar esse legado da pandemia por meio de um sistema de proteção social sólido é um dos principais desafios para os tempos futuros.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. *et al.* Auxílio de R\$ 600,00 precisa continuar e pode ser financiado por contribuição emergencial sobre altas rendas. **Boletim: Rede de Pesquisa Solidária Políticas Públicas & Sociedade**, v. 8, maio 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Estatísticas mensais do emprego formal – Novo Caged**. Brasília: ME, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eg074u>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

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

ELBERS, B. **Shapley**: R package for computing shapley-shorrocks value decompositions. New York: Columbia University, 2019.

HECKSHER, M. D. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, v. 62).

HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. N. **Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil**: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei nº 13.982 e da MP nº 936. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, v. 66).

KOMATSU, B.; MENEZES-FILHO, N. **Simulações de impactos da Covid-19 e da renda básica emergencial sobre o desemprego, renda, pobreza e desigualdade**. São Paulo: Insper, abr. 2020. (Policy Paper, v. 43).

SHORROCKS, A. F. Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value. **The Journal of Economic Inequality**, v. 11, n. 1, p. 99-126, 1^o mar. 2013.

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

SUBSTITUIÇÃO DA CAPTAÇÃO DOS DADOS DO CAGED PELO ESOCIAL: IMPLICAÇÕES PARA AS ESTATÍSTICAS DO EMPREGO FORMAL^{1,2}

Mariana Eugenio Almeida³
Tamille Sales Dias⁴
Rosângela Jardim de Farias⁵
Augusto Veras Soares Martinez Albuquerque⁶
Sergio Luiz Rodrigues Torres⁷
Luis Felipe Batista de Oliveira⁸

1 INTRODUÇÃO

A Portaria da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRT/ME) nº 1.127, de 14 de outubro de 2019, definiu as datas e as condições nas quais as obrigações de prestação de informações pelo empregador nos sistemas Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e Relação Anual de Informações Sociais (Rais) serão substituídas pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014.

Nesse contexto, esta nota técnica trata da análise e das considerações sobre o impacto dessa substituição, em especial na geração das estatísticas mensais do emprego formal provenientes do Caged.

1.1 Sobre o Caged

O Caged foi criado pela Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, como instrumento de acompanhamento e de fiscalização dos processos de admissão e dispensa de trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Originalmente criado para fins operacionais, o Caged constitui hoje importante fonte de informação sobre o mercado de trabalho formal, tanto pela abrangência das informações captadas como pela tempestividade e riqueza dos dados. A SEPRT/ME mantém um sistema de consulta aos dados do Caged para comprovação de vínculos dos trabalhadores e possui, desde 1987, o Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET), que tem como objetivo divulgar informações estatísticas oriundas dos registros administrativos à sociedade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/notastecnicas3>

2. A Secretaria de Trabalho agradece as contribuições dos seguintes pesquisadores: Aguinaldo Maciente, André Portela, Carlos Henrique Corseuil, Cimar Azeredo, Francisco Marta, Vinícius Fonseca, Fabiano Giovanini, Gustavo Gonzaga e Sérgio Firpo. As opiniões emitidas e as decisões reportadas nesta nota são de exclusiva e inteira responsabilidade da Secretaria de Trabalho.

3. Coordenadora-geral de cadastros, identificação profissional e estudos na Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.

4. Coordenadora de estatísticas e estudos do trabalho na Secretaria de Trabalho/Ministério da Economia.

5. Coordenadora de cadastros administrativos na Secretaria de Trabalho/Ministério da Economia.

6. Consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na Secretaria de Trabalho/Ministério da Economia.

7. Economista na Secretaria de Trabalho/Ministério da Economia.

8. Assessor na Secretaria de Trabalho/Ministério da Economia.

1.2 Sobre o eSocial

O eSocial foi instituído pelo Decreto nº 8.373/2014, com o objetivo de unificar e simplificar a prestação de informações relativas a trabalhadores e empresas, bem como o cumprimento de obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas.

Conforme disposto na Portaria nº 300, de 13 de junho de 2019, a gestão do eSocial é exercida de maneira compartilhada entre a SEPRT e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), ambas integrantes do ME, às quais compete, entre outras atribuições, estabelecer diretrizes gerais, formular políticas referentes ao eSocial, estabelecer o calendário de substituição das obrigações de entrega de informações prestadas em outras declarações e promover a simplificação do sistema. Também integra o projeto o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A implantação do eSocial elimina a redundância nas informações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas e apresenta a oportunidade de aprimorar a qualidade das informações trabalhistas, previdenciárias e tributárias. O sistema se propõe a substituir ao menos treze obrigações⁹ acessórias dos empregadores, reunindo-as em canal único.

Dada a magnitude e complexidade do projeto, a implantação do eSocial está sendo realizada em etapas. Para tanto, os empregadores foram divididos em grupos que possuem prazos distintos para o início da obrigatoriedade de utilização do sistema. O cronograma vigente foi definido pela Portaria SEPRT/ME nº 1.419, de 23 de dezembro de 2019,¹⁰ conforme descrito no quadro 1.

QUADRO 1
Cronograma de implantação do eSocial

Grupo	Descrição	Início da obrigatoriedade ao eSocial
1	Entidades empresariais com faturamento acima de R\$ 78 milhões em 2016.	Janeiro de 2018
2	Demais entidades empresariais, exceto os optantes pelo Simples Nacional, que constam nessa situação no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), em 1ª de julho de 2018, ou que não fizeram essa opção quando de sua constituição, se posterior.	Julho de 2018
3	Entidades empresariais optantes pelo Simples Nacional, microempreendedores individuais (MEI), empregadores pessoa física (exceto domésticos) e entidades sem fins lucrativos.	Janeiro de 2019
4	Entes públicos de âmbito federal, organizações internacionais e outras instituições extraterritoriais.	Setembro de 2020
5	Entes públicos de âmbito estadual e Distrito Federal.	Abril de 2021
6	Entes públicos de âmbito municipal, comissões polinacionais e consórcios públicos.	Novembro de 2021

Fonte: Brasil (2019b).
Elaboração dos autores.

9. Cada obrigação possui um cronograma próprio de substituição pelo eSocial. Para fins de análise nesta nota técnica, considera-se apenas o processo de substituição do Caged pelo eSocial. Mais informações sobre as obrigações que serão substituídas pelo eSocial estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3ei2a8e>>.

10. Os prazos anteriores à Portaria nº 1.419/2019 foram definidos por outros normativos e estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3ec7PNI>>.

Substituição da Captação dos Dados do Caged pelo eSocial: implicações para as estatísticas do emprego formal

Em outubro de 2019, a SEPRT/ME publicou a Portaria nº 1.127/2019 que definiu as datas e condições nas quais a obrigação de prestação de informações pelo empregador no sistema do Caged será substituída pelo eSocial. A figura 1 apresenta a linha do tempo da obrigatoriedade ao eSocial e da desobrigação do Caged.

FIGURA 1

Linha do tempo do eSocial: início da obrigatoriedade de envio das informações de admissões e desligamentos para cada grupo de empregadores



Fonte: Brasil (2019a; 2019b).

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).

2 DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE O CAGED E O ESOCIAL

O quadro 2 sintetiza as principais diferenças metodológicas entre o Caged e o eSocial, que devem ser consideradas para fins de análise estatística dos dados. Inicialmente, cabe destacar que o Caged foi criado com finalidade trabalhista, enquanto o eSocial possui caráter tributário, previdenciário e trabalhista. Essa diferença de propósito pronuncia-se igualmente na natureza distinta dos sistemas e no comportamento das empresas quando de suas declarações.

Observa-se, assim, que o eSocial capta um volume de informações mais amplo que o Caged. Mais especificamente no que diz respeito às informações trabalhistas, cabe destacar os campos *quem deve declarar* e *quem deve ser declarado* detalhados no quadro 2.¹¹

Durante o período de transição, no entanto, para fins de consolidação das estatísticas e compatibilização de série histórica, estão sendo consideradas do eSocial apenas aquelas informações que devem ser declaradas no Caged. Uma diferença fundamental entre os dois sistemas é que a declaração dos vínculos temporários no Caged é opcional, enquanto no eSocial é obrigatória. Como não é possível identificar os vínculos temporários no Caged (eles são contabilizados como empregados celetistas), foi feita uma análise a partir dos dados da Rais 2017 e 2018, que mostrou que apenas 17% dos vínculos temporários foram informados no Caged nesses mesmos anos. Dessa forma, entende-se que o volume de movimentações no eSocial, na média, tende a ser superior àquelas verificadas historicamente no Caged, uma vez que neste sistema os vínculos temporários são subdeclarados.

11. Para informações detalhadas sobre a forma de captação dos dados do Caged e do eSocial, indicamos consulta aos manuais de declaração, disponíveis em: <<https://bit.ly/2BVyAbt>> e <<https://bit.ly/38JRjmi>>.

Outra diferença fundamental é que, no Caged, a obrigatoriedade do envio da informação é do estabelecimento, enquanto no eSocial é da empresa. No entanto, no eSocial, a empresa deve prestar as informações de cada um de seus estabelecimentos, possibilitando que os dados sejam consolidados em nível de estabelecimento, assim como no Caged.

QUADRO 2
Diferenças metodológicas entre o Caged e o eSocial

Característica	Caged	eSocial
Finalidade	Trabalhista.	Trabalhista, previdenciária e tributária.
Responsável pela prestação da informação	Estabelecimento.	Empresa.
Periodicidade de captação	Diário para admissões de trabalhadores em percepção do seguro-desemprego e mensal para demais admissões e desligamentos, com prazo até o sétimo dia do mês subsequente.	Diário para todas as admissões e para todos os desligamentos – parte em até dez dias e parte até o fechamento da folha de pagamento no 15º dia do mês subsequente.
Captação de declarações fora do prazo	Até doze meses após a movimentação.	Sem limitação.
Periodicidade de divulgação	Mensal.	Mensal.
Quem deve declarar	Todo estabelecimento formal que tenha efetuado qualquer tipo de movimentação em seu quadro de empregados, incluindo empresas e órgãos públicos. ¹	Todo aquele que contratar prestador de serviço pessoa física e possua alguma obrigação trabalhista, previdenciária ou tributária, em função dessa relação jurídica de trabalho. ² O obrigado poderá figurar como empregador, nos termos definidos pelo art. 2º da CLT ou como contribuinte, conforme delineado pela Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN), na qualidade de empresa, inclusive órgão público, ou de pessoa física equiparada a empresa, conforme prevê o art. 15 da Lei nº 8.212/1991. Estão obrigados ainda os contribuintes que adquirirem ou comercializarem produção rural. Também determinados contribuintes na situação Sem Movimento.
Quem deve ser declarado ³	Empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência, ou para prestação de trabalho intermitente; trabalhadores com contrato de trabalho por prazo determinado, regido pela Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998; trabalhadores regidos pelo Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973); aprendizes (maiores de 14 anos e menores de 24 anos), contratados nos termos do art. 428 da CLT, regulamentado pelo Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005; trabalhadores temporários, regidos pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, e alterações (opcional); e novas categorias criadas na modernização trabalhista, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.	Empregados sob o regime CLT; trabalhadores temporários; trabalhadores avulsos; agentes públicos; trabalhadores cedidos e dirigentes sindicais; contribuintes individuais; e bolsistas.

(Continua)

Substituição da Captação dos Dados do Caged pelo eSocial: implicações para as estatísticas do emprego formal

(Continuação)

Característica	Caged	eSocial
Quem não deve ser declarado	Servidores da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, bem como das fundações supervisionadas; trabalhadores avulsos; diretores sem vínculo empregatício; servidores públicos não efetivos; dirigentes sindicais; autônomos; eventuais; ocupantes de cargos eletivos; estagiários; empregados domésticos residenciais; cooperados ou cooperativados; trabalhadores com contrato de trabalho por prazo determinado, regido por lei estadual ou municipal; e trabalhadores com contrato de trabalho por tempo determinado, regido pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.849, de 26 de outubro de 1999.	Todos os trabalhadores formais devem prestar informações ao eSocial.
Abrangência na divulgação	Brasil, Unidades da Federação (UFs) e municípios.	Brasil, UFs e municípios.
Penalidades pelo não cumprimento da obrigação	Valores por empregado: R\$ 4,47 (até 30 dias de atraso); R\$ 6,70 (de 31 a 60 dias de atraso); e R\$ 13,40 (acima de 60 dias de atraso).	O empregador está sujeito às mesmas penalidades anteriormente aplicadas por cada obrigação descumprida. A não declaração de admissões e demissões, por exemplo, poderá acarretar penalidades administrativas relacionadas às faltas de: registro de empregados; anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); e declaração do Caged ou da Rais, fundamentadas nos mesmos normativos e com os mesmos valores anteriores.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os estabelecimentos declarantes podem ser do tipo CNPJ, Cadastro Específico do INSS (CEI) ou Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF).

² Os empregadores declarantes podem ser do tipo CNPJ ou Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Os estabelecimentos podem ser desagregados por CNPJ, Cadastro Nacional de Obras (CNO) ou CAEPF.

Obs.: Para detalhamento das categorias de trabalhadores que devem ser informadas no Caged e no eSocial, ver documentação técnica dos sistemas disponível em: <<https://bit.ly/3efaPsj>> e <<https://bit.ly/3fh8aPX>>.

2.1 Análise da viabilidade de compatibilização da série histórica do Caged e do eSocial

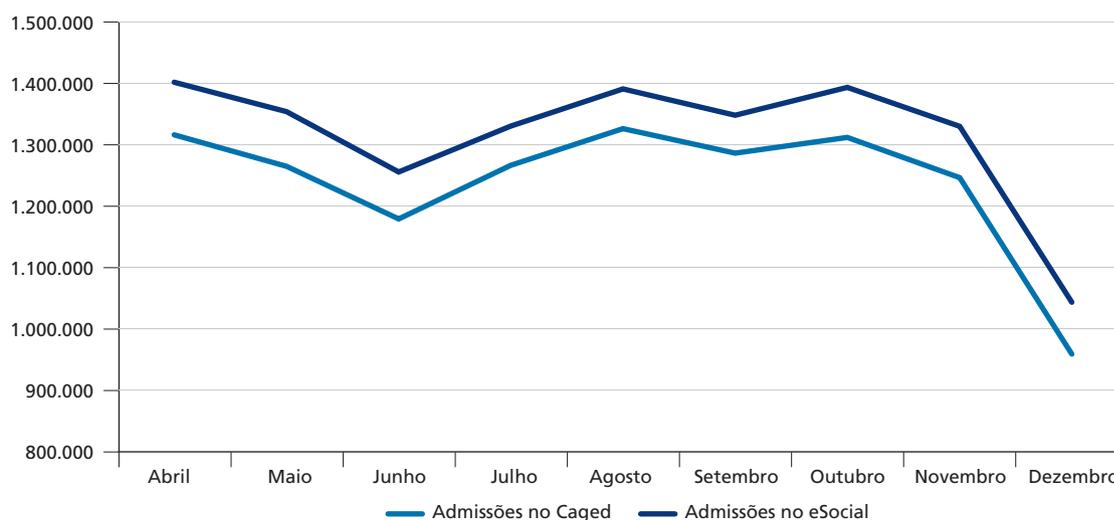
Conforme o cronograma do eSocial apresentado anteriormente, as empresas do grupo 1 passaram a utilizar o sistema desde janeiro de 2018. Tendo em vista que os normativos do Caged ainda estavam vigentes, tais empresas estavam cumprindo as obrigações tanto por meio do eSocial quanto pelo Caged. Nesse período de transição, a SEPRT/ME vem mantendo paralelamente a captação dos dados do Caged e do eSocial, o que permitiu a geração de uma série para a comparação entre os dois sistemas e possibilitou realizar análises quanto à viabilidade de compatibilização dos dados oriundos das duas fontes, bem como ao comportamento das empresas nos sistemas. Dessa forma, propõe-se um exercício analítico de comparação entre as informações captadas de ambas as fontes.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram a análise realizada com os dados do Caged e do eSocial ao longo de 2019. Para esse exercício analítico, foram considerados os dados desde abril, data em que as empresas passaram a ser obrigadas a enviar as informações de admissões e desligamentos. A série de dados do eSocial é híbrida, visto que inclui também as informações prestadas pelas empresas dos grupos 4, 5, 6 e pelos órgãos públicos ao Caged (grupos não obrigados ao eSocial). A composição da série considerou os seguintes critérios:

- as informações de movimentações de vínculos celetistas provenientes do eSocial para as empresas dos grupos 1, 2 e 3;
- as informações de movimentações de vínculos celetistas provenientes do Caged para os órgãos públicos e entidades dos grupos 4, 5 e 6;
- as informações prestadas ao eSocial, na hipótese de a empresa ter prestado informações em duplicidade, relativas ao mesmo período, tanto para o eSocial quanto para o Caged;
- as informações do Caged quando a empresa não prestou informação ao eSocial foram compatibilizadas mantendo-se o mesmo *layout* do Caged.

Assim, pôde-se reconstruir uma série para o período de abril a dezembro de 2019 utilizando o eSocial como base prevalente na captação das informações. Os gráficos 1 e 2¹² apresentam a quantidade de admissões e desligamentos captados por ambos os sistemas. No que se refere às admissões, verificou-se que os valores encontrados no eSocial foram superiores aos do Caged em todos os meses do período. Já no que se refere aos desligamentos, os valores encontrados no eSocial foram bem próximos ou inferiores àqueles encontrados no Caged, com exceção de dezembro de 2019.

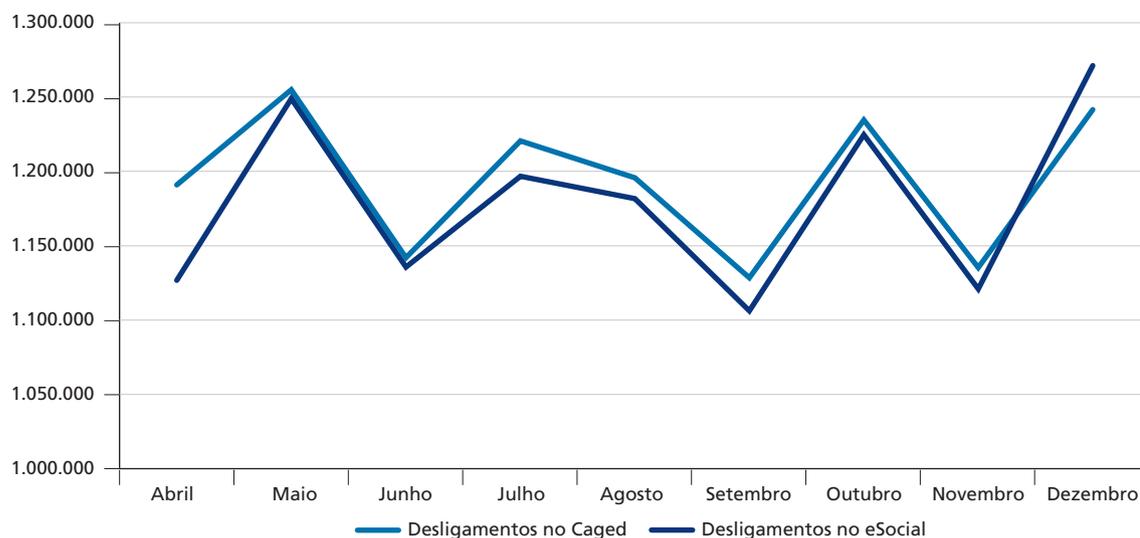
GRÁFICO 1
Quantidade de admissões no Caged e no eSocial (abr./2019-dez./2019)



Fontes: eSocial; e Caged. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>.

12. Os dados detalhados podem ser consultados no anexo A.

GRÁFICO 2
Quantidade de desligamentos no Caged e no eSocial (abr./2019-dez./2019)

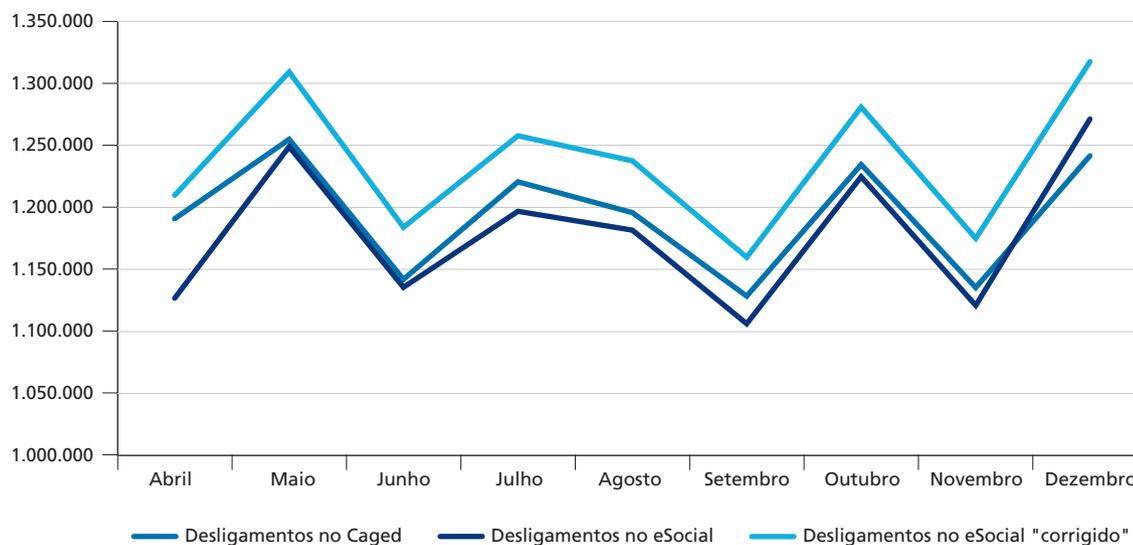


Fontes: eSocial; e Caged. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>.

Quanto às diferenças observadas, o resultado das admissões mostra que, em termos absolutos, o volume de movimentações no eSocial é superior ao do Caged, ainda que se considerando as mesmas categorias de vínculos e empresas nas duas bases. Isso pode ser explicado pelo fato de que o eSocial capta melhor os vínculos temporários e, ainda, pode incluir empresas que pudessem ser omissas no Caged.

Os desligamentos, contudo, apresentaram comportamento distinto. A análise das declarações por empresa, em cada uma das bases, indicou que parte das empresas estava informando as admissões, mas não informava os desligamentos no eSocial. Dessa forma, foi construída uma série corrigida, considerando-se a informação de desligamentos prestada no Caged, para as empresas que informaram apenas admissões no eSocial, mas que também informaram desligamentos no Caged. O gráfico 3 indica a quantidade de desligamentos verificada no Caged, no eSocial e no eSocial “corrigido” após a incorporação de informações do Caged que não foram noticiadas no eSocial, para aquelas empresas que prestaram informações aos dois sistemas.

GRÁFICO 3
Quantidade de desligamentos no Caged, no eSocial e no eSocial “corrigido”
(abr./2019-dez./2019)



Fontes: eSocial; e Caged. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>.

De acordo com o gráfico 3, a série de desligamento do eSocial “corrigido” pela imputação dos desligamentos informados no Caged e não informados no eSocial apresenta comportamento similar ao observado no caso das admissões, ou seja, superior ao registrado pelo Caged.

3 NOVO CAGED A PARTIR DE 2020

Desde janeiro de 2020, as empresas pertencentes aos grupos 1, 2 e 3 do eSocial foram desobrigadas a declarar o Caged, conforme estabelecido pela Portaria SEPRT/ME nº 1.127/2019. Permanecem obrigados a enviar o Caged somente órgãos públicos que contratam trabalhadores em regime celetista, organizações internacionais e outras instituições extraterritoriais.

No entanto, verificou-se a falta da prestação da informação de desligamento por parte das empresas, ainda que a Portaria nº 1.127/2019 seja clara ao estabelecer que

a obrigação da comunicação de admissões e dispensas instituída pela Lei nº 4.923, de 23 de novembro de 1965, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), passa a ser cumprida por meio do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) a partir da competência de janeiro 2020 para as empresas ou pessoas físicas equiparadas a empresas (Brasil, 2019a).

Diante desse cenário, a SEPRT/ME elaborou um plano de ação com duas frentes. Em primeiro lugar, realizou-se um conjunto de ações que visaram identificar a origem e a causa do problema para atuar em suas correções. Nesse sentido, foram realizadas ações com intuito de comunicar as empresas e os profissionais de contabilidade acerca da

obrigatoriedade da declaração de desligamentos ao eSocial¹³ e orientá-los quanto correto preenchimento das informações.^{14,15}

Cabe destacar que essas ações foram impactadas pelo cenário de pandemia causado pela Covid-19, tendo em vista a dificuldade de comunicação com parte das empresas, que estavam fechadas ou em regime de teletrabalho durante esse período.

A segunda frente diz respeito à qualificação dos dados captados pelo eSocial e das implicações técnicas das omissões observadas durante o período de transição. Nesse contexto, foram realizadas reuniões técnicas com um grupo de especialistas em mercado de trabalho para análise dos dados do emprego formal oriundos de registros administrativos, que contou com a participação de especialistas do Ipea, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação Getulio Vargas (FGV), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), do Insper, além do próprio ME.

3.1 Metodologia do Novo Caged a partir de 2020

O Novo Caged é baseado no método de imputação de dados de outras fontes. Essa é uma prática comum na administração pública, visto que registros administrativos muitas vezes apresentam lacunas, como a falta de prestação da informação, ou inconsistências causadas por migrações de sistemas ao longo do seu ciclo de vida (Yaohao e Mation, 2018).

A solução encontrada segue os manuais de boas práticas no tratamento de grande volume de dados administrativos. O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), por exemplo, indica que entre as soluções geralmente adotadas estão a “imputação de valores, os algoritmos de expectativa e maximização, o apagamento parcial de dados, a análise completa de dados (utilizando-se muitas vezes de ferramentas de inteligência artificial neste processo) e a interpolação” (Serpro, 2018).

De forma complementar, levou-se em consideração e em análise a mitigação de possíveis riscos e limitações nesse processo de imputação de outras fontes, quais sejam: a falta de compatibilidade entre variáveis; as retificações realizadas em períodos distintos; a intempestividade na consolidação da informação; e a omissão ou informações prestadas incorretamente.

Para fins de imputação, optou-se por utilizar a base de dados do Empregador Web, que consiste no sistema de uso obrigatório para o preenchimento de requerimento de seguro-desemprego/comunicação de dispensa de trabalhadores demitidos involuntariamente de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada.¹⁶ Assim como o Caged, o Empregador Web é um sistema criado para fins trabalhistas e está sob gestão da SEPRT/ME, de modo que há conhecimento técnico consolidado na secretaria sobre tal base.

13. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2OnivyD>> e <<https://bit.ly/2BXKEsK>>.

14. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/38JKTUc>> e <<https://bit.ly/3fhQB2f>>.

15. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2BTOByM>>.

16. Conforme estabelecido pelas resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) nºs 736/2014 e 742/2015.

Apesar de esta imputação inicial estar restrita aos dados do Empregador Web, a SEPRT/ME poderá realizar revisões contínuas nessa metodologia, com vistas a avaliar a possibilidade de incorporar informações de outras fontes, tendo em vista o aperfeiçoamento contínuo dos dados.

Desse modo, o processo de consolidação dos dados do Novo Caged, a partir da competência de janeiro de 2020, compreende duas etapas que serão detalhadas a seguir.

- 1) Consolidação dos dados provenientes do eSocial e do Caged:
 - a) informações de movimentações de vínculos celetistas provenientes do eSocial para as empresas dos grupos 1, 2 e 3;
 - b) informações de movimentações de vínculos celetistas provenientes do Caged para os órgãos públicos e entidades dos grupos 4, 5 e 6;
 - c) informações prestadas ao eSocial, na hipótese de a empresa ter prestado informações em duplicidade, relativas ao mesmo período, tanto para o eSocial quanto ao Caged;
 - d) informações do Caged, quando a empresa não prestou informação ao eSocial, apenas para fins estatísticos;¹⁷ e
 - e) todas as variáveis do Caged e do eSocial foram compatibilizadas, mantendo-se o mesmo layout do Caged.
- 2) Imputação de desligamentos do Empregador Web:
 - a) a imputação dos valores de desligamentos informados no Caged por empresas que informaram zero desligamentos no eSocial e informaram desligamentos diferentes de zero no Caged;
 - b) a imputação dos valores de desligamentos informados no Empregador Web por empresas que informaram zero desligamentos no eSocial e não prestaram informações ao Caged; e
 - c) a imputação é feita a partir do cruzamento por CNPJ raiz.¹⁸

As movimentações do Novo Caged são, portanto, compostas das seguintes fontes:

- admissões: eSocial e Caged; e
- desligamentos: eSocial, Caged e Empregador Web.

A tabela 1, a seguir, apresenta a análise das empresas que deixaram de prestar informação de desligamentos no eSocial entre janeiro e abril de 2020. Para realização da imputação descrita anteriormente, consideraram-se as empresas que informaram zero desligamentos no eSocial. A primeira etapa consiste na verificação das declarações de desligamentos dessas empresas no Caged. Para aquelas que não informaram o Caged, buscaram-se as informações no Empregador Web. A última coluna da tabela expõe o total de empresas com omissão de desligamentos no eSocial entre janeiro e abril de 2020.

17. A empresa que não informar as movimentações no eSocial está sujeita a penalidades, conforme descrito no quadro 2.

18. O CNPJ é composto por catorze números, sendo que os oito primeiros formam o CNPJ raiz, que identifica a empresa. Após a barra está o número de ordem do estabelecimento (matriz ou filiais) e, depois do hífen, os dois dígitos de controle.

**Substituição da Captação dos Dados do Caged pelo eSocial:
implicações para as estatísticas do emprego formal**

TABELA 1

**Empresas com possibilidade de omissão de declaração nos desligamentos
(jan./2020-abr./2020)**

Competência	Total de empresas no eSocial ¹	Empresas sem desligamentos declarados no eSocial	Empresas sem desligamentos no eSocial, mas com desligamentos no Caged	Empresas sem desligamentos no eSocial ou no Caged, mas com desligamentos no Empregador Web ²	Total de empresas com omissão de desligamentos no eSocial
Janeiro	654.776	239.569	12.420	5.373	17.793
Fevereiro	652.669	255.866	11.867	6.587	18.454
Março	633.362	212.643	10.534	6.886	17.420
Abril ³	442.221	77.222	3.476	2.582	6.058

Fontes: eSocial; Caged; e Empregador Web.

Notas: ¹ Dados do eSocial com declarações recebidas fora do prazo até 15 de maio.

² Dados recebidos até 12 de maio.

³ Consideram-se apenas as declarações no prazo.

Na tabela 2, nota-se que, de janeiro a abril de 2020, 86.757 desligamentos que não foram informados no eSocial foram declarados no Caged. Adicionalmente, 43.454 desligamentos não informados no eSocial, nem no Caged, foram declarados no Empregador Web. Desse modo, no período em análise, foi feita a imputação de 130.211 desligamentos na base de dados do eSocial. O saldo de empregos no período acumulado de janeiro a abril de 2020 passou de -633.017 para -763.228, após a imputação de dados da fonte Empregador Web.

TABELA 2

Movimentações no emprego formal, com imputação (jan./2020-abr./2020)

Competência	Total de admissões no eSocial ¹	Total de desligamentos no eSocial ¹	Total de desligamentos omissos encontrados no Caged	Total de desligamentos omissos encontrados no Empregador Web ²	Total de desligamentos com imputação	Saldo sem imputação	Saldo com imputação
Janeiro	1.461.965	1.313.709	25.469	9.628	1.348.806	148.256	113.159
Fevereiro	1.553.294	1.291.072	24.833	12.571	1.328.476	262.222	224.818
Março	1.386.126	1.585.973	26.478	14.377	1.626.828	-199.847	-240.702
Abril ³	598.596	1.442.244	9.977	6.878	1.459.099	-843.648	-860.503
Acumulado	4.999.981	5.632.998	86.757	43.454	5.763.209	-633.017	-763.228

Fonte: Novo Caged.

Notas: ¹ Dados do eSocial com declarações recebidas fora do prazo, até 15 de maio.

² Dados recebidos até 12 de maio.

³ Consideram-se apenas as declarações no prazo.

3.2 Declarações fora do prazo

No Novo Caged, consideram-se dentro do prazo as declarações que foram recebidas pelo eSocial até o 15º dia do mês subsequente. Cabe destacar que o percentual de declarações recebidas fora do prazo no eSocial é superior à média de declarações fora do prazo do Caged. Enquanto no eSocial, a média de admissões e desligamentos que foram declarados fora do prazo foi de 7%, de janeiro a abril, no Caged, a média foi de 3,6%, em 2018.¹⁹ Esse comportamento distinto do eSocial pode ser explicado pelo período de adaptação das empresas ao cumprimento das obrigações em novo sistema e tende a reduzir-se à medida que a implantação do sistema se consolide.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A captação das estatísticas do emprego formal está em transição em função da substituição das declarações ao Caged pelo eSocial, conforme definido pela Portaria SEPRT/ME nº 1.127/2019. Tal transição, ainda em curso, oferece a possibilidade histórica de aperfeiçoamento do registro administrativo e a melhora da qualidade da informação, que é essencial para a fiscalização do trabalho e para o planejamento e execução de políticas públicas. Destacam-se a maior cobertura e a tempestividade de informações, que antes não estavam disponíveis ou estavam dispersas em diversos sistemas e que estão sendo unificadas em uma só ferramenta. A padronização e a desburocratização simplificam o cumprimento das obrigações pelas empresas e empregadores, e a diminuição das assimetrias de informações nas diferentes bases governamentais beneficiará o trabalhador conferindo maior agilidade no acesso aos direitos previdenciários e trabalhistas.

Como toda transição de sistemas informacionais, aspectos técnicos e metodológicos precisam ser comunicados. A natureza distinta de captação das informações entre Caged e eSocial, ainda que suavizada pela compatibilização feita pela SEPRT/ME, apresenta implicações para a análise estatística e para a comparabilidade na série histórica. Esse tipo de alteração é muito mais suscetível em registros administrativos, pelas constantes alterações em normativos. Logo, não é inédita nesse ou em muitos outros registros administrativos do governo federal.

Conforme exposto nesta nota técnica, ainda que a maioria das empresas esteja obrigada a enviar o eSocial, há um natural período de adaptação à forma pela qual essas declarações são feitas no novo sistema, gerando retificação fora do prazo e falta de prestação de informações durante o período de transição. A metodologia de imputação adotada para o ajuste das informações prestadas ao eSocial e ao Caged visa assegurar a qualidade e a integridade das formulações estatísticas a respeito do emprego formal durante a transição dessas fontes de captação de dados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº 1.127, de 14 de outubro de 2019. Define as datas e condições em que as obrigações de prestação de informações pelo empregador nos sistemas Caged e Rais serão substituídas pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). **Diário Oficial**, Brasília, 15 out. 2019a, p. 26. Seção 1.

19. Consideram-se os dados de 2018, pois a recepção das informações do Caged fora do prazo para 2019 ainda está em curso.

Substituição da Captação dos Dados do Caged pelo eSocial: implicações para as estatísticas do emprego formal

_____. Ministério da Economia. Portaria nº 1.419, de 23 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o cronograma de implantação do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). **Diário Oficial**, Brasília, 24 dez. 2019b, p. 229. Seção 1.

SERPRO – SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Quando não é preciso preencher as lacunas**. Brasília: Serpro, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3gOTLLs>>.

YAOHAO, P.; MATION, L. F. **O desafio do pareamento de grandes bases de dados: mapeamento de métodos de *record linkage* probabilístico e diagnóstico de sua viabilidade empírica**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2420).

ANEXO A

TABELA A.1
Movimentações Caged – Brasil (2019)

Mês	Admissões	Desligamentos
Abril	1.316.137	1.190.890
Maio	1.264.648	1.254.936
Junho	1.178.842	1.142.010
Julho	1.266.274	1.220.518
Agosto	1.325.967	1.195.703
Setembro	1.286.120	1.128.411
Outubro	1.311.885	1.234.629
Novembro	1.246.382	1.135.248
Dezembro	958.477	1.241.545

Obs.: Caged – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>.

TABELA A.2
Movimentações eSocial – Brasil (2019)

Mês	Quantidade de empresas	Admissões	Desligamentos	Quantidade de empresas com omissão de desligamentos	Quantidade de desligamentos omissos	Desligamentos eSocial "corrigido"
Abril	658.337	1.401.644	1.126.803	43.456	82.808	1.209.611
Maio	671.763	1.353.803	1.248.907	27.739	60.122	1.309.029
Junho	632.265	1.255.282	1.135.550	22.700	48.535	1.184.085
Julho	659.767	1.330.105	1.196.814	25.639	60.788	1.257.602
Agosto	668.522	1.390.810	1.181.675	25.345	55.774	1.237.449
Setembro	641.829	1.348.118	1.106.231	23.400	53.520	1.159.751
Outubro	662.771	1.393.446	1.224.679	24.905	56.195	1.280.874
Novembro	615.960	1.329.856	1.120.979	23.030	54.095	1.175.074
Dezembro	550.335	1.043.082	1.271.160	17.765	46.342	1.317.502

Obs.: eSocial – Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>.

ESSENCIALIDADE, CONTATO INTERPESSOAL, TELETRABALHO E AUTOMAÇÃO DAS OCUPAÇÕES NO MERCADO FORMAL BRASILEIRO: RISCOS E POTENCIALIDADES ADVINDOS DA COVID-19¹

Aguinaldo Nogueira Maciente²

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 trouxe enormes desafios para trabalhadores, empresas e governos, reduzindo a renda e paralisando ou afetando negativamente uma parcela significativa das atividades econômicas no mundo todo.

Este texto tem como objetivo quantificar alguns dos desafios para a retomada do emprego enfrentados pelos trabalhadores formais e pelos setores de atividade do Brasil. Foram utilizadas, para isso, as informações relativas à ocupação dos trabalhadores do país em 2018, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério da Economia (ME), além de características ocupacionais constantes da Occupational Information Network (O*NET), base de dados desenvolvida pelo departamento de trabalho dos Estados Unidos³ e adaptada para as ocupações brasileiras, conforme trabalhos anteriores (Kubota e Maciente, 2019; Maciente, 2016).

A partir das ocupações desempenhadas pelos trabalhadores brasileiros em 2018, serão apresentados indicadores de vulnerabilidade dos trabalhadores – e dos setores de atividade em que atuavam – aos efeitos do fechamento parcial das atividades econômicas, ocorrido a partir de março de 2020, e aos efeitos que continuarão a ser percebidos mesmo após a retomada gradual das atividades, por um período ainda incerto.

Este texto tem como referência a recente literatura que busca quantificar os possíveis impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho no Brasil e no mundo, de modo a orientar as políticas de emprego e o auxílio econômico emergencial. Espera-se contribuir, ainda que de forma preliminar, para que estes esforços de dirijam aos trabalhadores e às empresas mais afetados por esta crise econômica sem precedentes. Futuras versões deste texto trarão uma análise mais detalhada das ocupações identificadas como mais vulneráveis ou com maior potencial de adaptação a este período de pandemia e à retomada que a ela se seguirá, ainda que em momento incerto.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/notastecnicas4>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/20k0bWI>>.

2 ATIVIDADES ESSENCIAIS E PERFIL ETÁRIO DOS TRABALHADORES

Um dos desafios para a identificação de atividades essenciais é a falta de clareza com que essa definição se deu no Brasil. Internacionalmente, essa definição foi feita com base na classificação oficial de atividades utilizada em cada localidade, o que possibilita uma identificação precisa, em muitos países, da lista de empresas autorizadas a operar durante a pandemia (Sanchez *et al.*, 2020).

No Brasil, a lista de atividades autorizadas a operar durante a pandemia foi definida, no âmbito federal, por cinco decretos sucessivos: *i*) nº 10.282, de 20 de março de 2020; *ii*) nº 10.292, de 25 de março de 2020; *iii*) nº 10.329, de 28 de abril de 2020; *iv*) nº 10.342, de 7 de maio de 2020; e *v*) nº 10.344, de 8 de maio de 2020 (Brasil, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e). Esses decretos, contudo, não listam as atividades essenciais com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), tampouco utilizam uma nomenclatura consistente com esta, que é a classificação oficial do país.

Dessa forma, este trabalho buscou identificar a lista de setores da CNAE que mais se aproximam daqueles definidos como essenciais nos referidos decretos, podendo haver omissões e imprecisões em relação aos setores que realmente permaneceram operando no país entre março e junho de 2020. Por fim, cabe ressaltar que os estados e municípios definiram também suas próprias listas de setores essenciais autorizados a operar durante a pandemia. Estes atos normativos permanecerão fora do escopo deste trabalho, podendo ser incorporados em textos futuros sobre o tema.

A tabela 1 descreve a evolução da parcela do emprego civil formal⁴ de cada grande grupo de atividade econômica, à medida que a definição de setores essenciais foi expandida. Os números mostram uma substancial liberalização das atividades econômicas entre meados de março, quando foi editada a primeira portaria federal sobre o tema, e o início de maio.

Comparando-se o percentual do emprego em setores considerados essenciais no Brasil com os números obtidos por Sanchez *et al.* (2020, p. 2, tabela 2) para a União Europeia e regiões selecionadas dos Estados Unidos, identifica-se que as primeiras portarias federais sobre o tema guardam uma relação estreita com o que foi adotado internacionalmente. Algumas diferenças se devem às diferentes composições do emprego brasileiro, quando comparado ao mercado daqueles países, dentro de cada seção de atividade.

Os dois primeiros decretos federais, elaborados no mês de março, foram mais restritivos do que nos Estados Unidos e na União Europeia para os setores da construção civil e de atividades profissionais, científicas e técnicas. A partir do Decreto nº 10.329/2020, porém, a lista de setores de atividade considerados essenciais foi ampliada significativamente, notadamente para a indústria de transformação; as atividades administrativas e os serviços complementares; o comércio; a reparação de veículos automotores e motocicletas; e outras atividades de serviços. Como resultado, já a partir do início de maio de 2020, mais de 70% do emprego formal no

4. O emprego de militares, policiais e bombeiros foi excluído da análise porque suas ocupações não estão caracterizadas na base de dados da O*NET, que serviu de base para a análise. Esses trabalhadores são considerados essenciais e, sobretudo no caso dos policiais e bombeiros, são impactados pela pandemia sobretudo em virtude do contato face a face com a população.

país, excluída a administração pública, se encontrava empregada em setores liberados para a volta ao funcionamento, respeitadas as restrições dos governos subnacionais e as diretrizes de segurança estipuladas pelo Ministério da Saúde (MS).

Cabe ressaltar que o emprego civil no setor público, assim como em Sanchez *et al.* (2020), foi todo codificado como essencial, devido à dificuldade de separação das subatividades que o compõem. O mesmo vale para as atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados, para as quais se optou por retirar do cômputo do emprego essencial os trabalhadores diretamente envolvidos no atendimento presencial ao público, como caixas de banco e atendentes. Apenas a força de trabalho da Caixa Econômica Federal foi considerada totalmente essencial, pois o banco manteve algumas de suas atividades presenciais para fins de concessão do auxílio emergencial aos desempregados.

TABELA 1
Emprego civil definido como essencial, por data do decreto e atividade
(Em %)

Seção da CNAE	20/3/2020	25/3/2020	28/4/2020	7/5/2020	8/5/2020
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	93,7	93,7	100,0	100,0	100,0
Indústrias extrativas	9,8	20,5	100,0	100,0	100,0
Indústrias de transformação	41,8	42,8	65,0	100,0	100,0
Eletricidade e gás	99,5	99,5	99,5	100,0	100,0
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Construção	0,3	0,3	18,2	100,0	100,0
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	46,9	47,5	65,4	65,4	65,4
Transporte, armazenagem e correio	83,5	83,5	99,9	99,9	99,9
Alojamento e alimentação	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
Informação e comunicação	80,7	80,7	91,3	91,3	91,3
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	91,1	91,5	91,5	91,5	91,5
Atividades imobiliárias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atividades profissionais, científicas e técnicas	14,0	17,6	17,6	36,7	36,7
Atividades administrativas e serviços complementares	24,5	25,6	70,4	70,4	70,4
Administração pública, defesa e seguridade social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saúde humana e serviços sociais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Artes, cultura, esporte e recreação	0,0	0,0	0,0	0,0	69,9
Outras atividades de serviços	42,2	55,1	59,8	59,8	67,6
Serviços domésticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total (exceto administração pública, defesa e seguridade social)	44,6	45,6	62,3	73,6	74,3
Total	78,7	79,1	85,5	89,8	90,1

Fontes: Rais/ME (disponível em: <<https://bit.ly/32M8XF7>>; acesso em: 20 maio 2020); Brasil (2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e).

Elaboração do autor.

Além da definição do setor de atividade como essencial, o fator etário também influencia na possibilidade de o trabalhador desempenhar ou não suas atividades durante a pandemia. Para avaliar esta dimensão, é preciso considerar como vulneráveis os trabalhadores com mais de 60 anos de idade, para os quais há um maior risco de complicações advindos da Covid-19 (CDC, 2020). A tabela 2 apresenta a distribuição etária do emprego médio, ponderado pelos meses de trabalho dos empregados em 2018, em cada atividade econômica.

TABELA 2
Distribuição do emprego formal médio, por faixa etária e atividade (2018)
(Em %)

Seção da CNAE	Com 24 anos ou menos	De 25 a 49 anos	De 50 a 59 anos	De 60 a 69 anos	Com 70 anos ou mais	Total
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	12,34	66,22	16,15	4,75	0,53	100
Indústrias extrativas	6,73	75,45	14,09	3,39	0,35	100
Indústrias de transformação	15,40	70,43	11,38	2,55	0,24	100
Eletricidade e gás	4,90	72,65	17,45	4,62	0,39	100
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	6,98	63,24	21,14	7,89	0,76	100
Construção	10,84	70,12	13,97	4,66	0,42	100
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	21,81	67,17	8,73	2,09	0,20	100
Transporte, armazenagem e correio	9,26	69,07	16,27	4,96	0,44	100
Alojamento e alimentação	21,17	65,11	10,97	2,54	0,21	100
Informação e comunicação	14,85	74,14	8,26	2,45	0,30	100
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	8,77	76,82	12,01	2,20	0,20	100
Atividades imobiliárias	13,29	68,57	13,15	4,28	0,72	100
Atividades profissionais, científicas e técnicas	15,94	71,15	9,48	3,01	0,42	100
Atividades administrativas e serviços complementares	13,33	68,29	14,14	3,85	0,40	100
Administração pública, defesa e seguridade social	2,54	64,48	24,20	8,00	0,79	100
Educação	7,59	70,82	15,74	5,07	0,77	100
Saúde humana e serviços sociais	10,81	73,30	12,24	3,23	0,41	100
Artes, cultura, esporte e recreação	15,04	66,80	12,68	4,63	0,85	100
Outras atividades de serviços	14,53	64,09	15,38	5,21	0,79	100
Serviços domésticos	9,46	65,79	18,54	5,70	0,52	100
Total geral	7,39	66,24	19,56	6,19	0,62	100

Fonte: Rais/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/32M8XF7>>. Acesso em: 20 maio 2020.
Elaboração do autor.

Cerca de 7% do emprego formal do Brasil em 2018 foi desempenhado por trabalhadores com 60 anos ou mais de idade. Os percentuais para os setores considerados essenciais em cada categoria não diferem significativamente dos percentuais totais de cada categoria, apresentados na tabela. Os setores de atividade que mais concentram trabalhadores nessa faixa etária de

risco (com mais de 8% do emprego setorial) são: *i*) administração pública, defesa e seguridade social; e *ii*) água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação. Ambos os setores são definidos como essenciais, e alguns de seus serviços podem ter sido relativamente mais afetados pelo perfil etário de seus trabalhadores.

Os setores com participação reduzida de trabalhadores de risco (menos de 3% do emprego), são: comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas; atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; alojamento e alimentação; informação e comunicação; e indústrias de transformação. O setor de saúde, essencial, também concentra trabalhadores mais jovens do que a média, notadamente na faixa dos 25 aos 49 anos de idade.

Apesar das diferenças etárias, o risco sanitário é sem dúvida o maior entre os que estão associados à pandemia. Este risco advém, para os profissionais de saúde, da necessidade de contato regular com pacientes potencialmente infectados e, para os demais trabalhadores, pelo risco do contágio social, tanto no trato com clientes e fornecedores quanto no contato com outros trabalhadores no ambiente de trabalho ou no trajeto do trabalhador entre sua casa e seu emprego.

Por isso, uma parte dos estudos que tentam avaliar os impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho tem buscado avaliar os riscos e as potencialidades advindos das características do posto de trabalho e das tarefas desempenhadas pelos trabalhadores. A próxima seção deste texto buscará descrever a metodologia adotada para caracterizar, para o Brasil, esses riscos e potencialidades, de acordo com o perfil ocupacional do trabalhador brasileiro.

3 METODOLOGIA

As características do trabalho em cada ocupação e em cada setor de atividade contribuem para diferenciar os efeitos da pandemia sobre o emprego em determinadas regiões ou países. A literatura tem identificado alguns fatores determinantes de riscos e potencialidades diante dos desafios impostos pela crise (Avdiu e Nayyar, 2020; Dingel e Neiman, 2020): *i*) os ligados às atividades desempenhadas pelo trabalhador, como a necessidade de contato face a face (com o público ou com colegas de trabalho) e a possibilidade de desempenhar o trabalho remotamente; *ii*) os ligados ao ambiente de trabalho, como o contato com o ambiente médico-hospitalar ou com resíduos de qualquer natureza; e, por fim, *iii*) os riscos de aceleração de processos de automação, sobretudo de ocupações menos essenciais que tenham sido afetadas mais fortemente pelas necessidades de isolamento social.

Neste trabalho serão testadas três características das ocupações brasileiras para identificar sua vulnerabilidade à paralização de atividades ocasionada pela pandemia, bem como identificar grupos ocupacionais que possam ser alvo de uma maior atenção das políticas públicas de emprego. São elas o potencial para o desempenho da ocupação por meio do teletrabalho; a necessidade de contato face a face com outras pessoas no desempenho da ocupação; e a propensão à automação do posto de trabalho. Para tanto, serão utilizados três índices recentes da literatura sobre o tema.

- 1) O índice de potencial de teletrabalho, elaborado por Dingel e Neiman (2020) e utilizado por Avdiu e Nayyar (2020), medindo a possibilidade de trabalho remoto de cada ocupação. Este índice consiste na média aritmética de variáveis da base de dados O*NET, que busca representar a possibilidade de migração da ocupação, durante a pandemia, para fora do ambiente empresarial, reduzindo, assim, a possibilidade de contágio do trabalhador e preservando sua capacidade de desempenhar suas funções. Das quinze variáveis originalmente utilizadas por Dingel e Neiman (2020), optou-se por utilizar, para o Brasil, apenas as treze que se mostraram, no trabalho original, mais determinantes na classificação das ocupações. Elas estão relacionadas ao fato de o trabalhador desempenhar ou não: atividades físicas; operação, inspeção ou manutenção de equipamentos; movimentar cargas; e manipular objetos. Assume-se que, quanto menos a ocupação requerer tais tarefas, mais o trabalhador terá o potencial de desempenhar suas tarefas remotamente. A lista completa das variáveis utilizadas encontra-se no quadro A.1, no anexo A.
- 2) O indicador de contato face a face, elaborado por Avdiu e Nayyar (2020), medindo o grau de necessidade de contato próximo do empregado com sua equipe, seus clientes, ou seus fornecedores, para o desempenho de seu trabalho. Este índice faz uso de quatro variáveis da O*NET que mensuram a necessidade de contatos interpessoais, a assistência ou o cuidado com outros, a venda ou a necessidade de influenciar outros, e o trabalho diretamente voltado para o público. A descrição dessas variáveis encontra-se no quadro A.2, no anexo A.
- 3) O indicador da propensão à automação das ocupações, baseado na classificação detalhada das tarefas desempenhadas em cada ocupação, descritas na base O*NET, elaborado por Kubota e Maciente (2019). Este índice será utilizado para mensurar o grau de vulnerabilidade tecnológica das ocupações diante da realidade. Ocupações com alta propensão à automação podem ser mais afetadas pela utilização mais acelerada de tecnologias digitais imposta pela pandemia.

Foi testado um indicador alternativo para a identificação do teletrabalho, baseado em Maciente (2016), que consiste em uma média simples de dois fatores extraídos por meio da análise fatorial das habilidades. São eles o fator relativo às habilidades de operação, instalação e manutenção de equipamentos e o fator relativo às habilidades físicas dos trabalhadores. Este índice se apresentou muito correlacionado (correlação de Pearson de 0,96) com o índice de teletrabalho criado por Dingel e Neiman (2020). Optou-se pela utilização, nesta nota técnica, do índice proposto por estes autores, para fins de maior comparabilidade com os resultados que têm sido apresentados na literatura recente sobre a pandemia.

4 RESULTADOS: TELETRABALHO, CONTATO FACE A FACE E AUTOMAÇÃO

O gráfico 1 mostra uma comparação entre os indicadores de potencial para o teletrabalho e a necessidade de contato face a face, utilizando-se os valores médios calculados por seção da CNAE. Há uma correlação positiva entre os dois índices, indicando que setores de atividade em que há ocupações com maior potencial para o teletrabalho também concentram ocupações

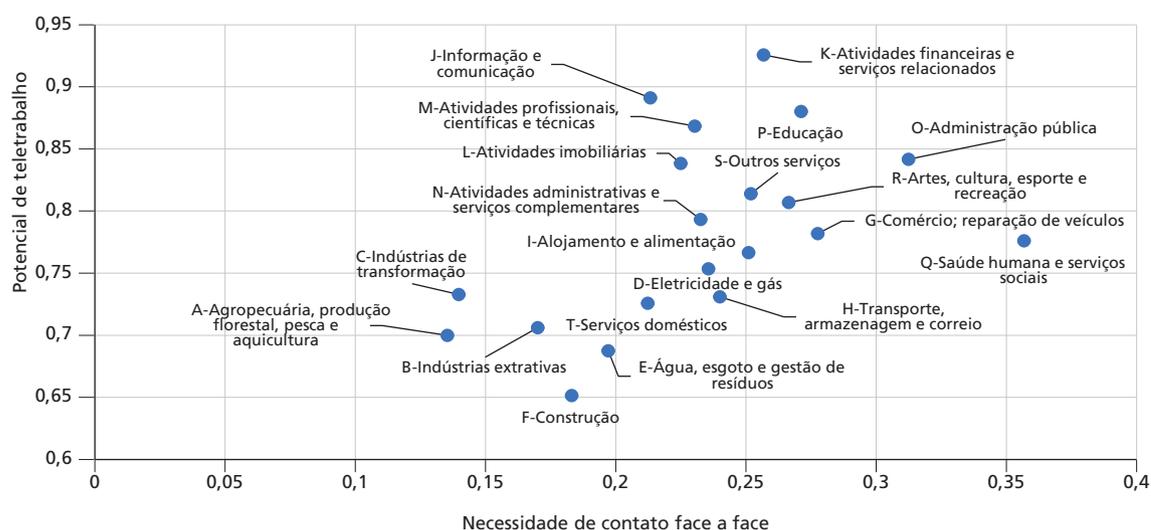
com maior necessidade de contato face a face. Essa aparente correlação positiva e elevada, no entanto, se reduz bastante no nível ocupacional (correlação de Pearson de 0.1881, embora significativa a 0,01%).

Entre os setores com menor potencial para o teletrabalho, estão toda a produção de bens (agropecuária, indústria, serviços industriais de utilidade pública, construção etc.), além dos serviços de transporte e domésticos. Em um patamar intermediário de potencial para o teletrabalho, estão as ocupações do comércio, alojamento e alimentação, atividades administrativas e serviços complementares e o setor de artes, cultura, esporte e recreação. Entre os setores de maior potencial, estão o setor educacional, atividades técnico-científicas, informação e comunicação e atividades financeiras.

Os resultados são muito similares aos obtidos por Avdiu e Nayyar (2020) para os Estados Unidos, demonstrando uma boa aderência dos indicadores ao mercado de trabalho brasileiro. Algumas posições relativas dos setores diferem por conta das diferenças na agregação setorial utilizadas no Brasil e nos Estados Unidos. O gráfico 1 agrega o comércio atacadista com o comércio varejista, que foi identificado por Avdiu e Nayyar (2020) como o setor mais sujeito ao contato face a face.

Diante das dificuldades de operação impostas a setores não essenciais, o trabalhador que desempenha atividades com maior propensão à automação pode estar mais sujeito à aceleração de processos tecnológicos de substituição do emprego humano por soluções automatizadas. São particularmente vulneráveis os trabalhadores cuja ocupação tenha um baixo potencial para o teletrabalho, pois, neste caso, a paralização do atendimento presencial das atividades pode acelerar ainda mais a premência de soluções de automatização, para garantir a continuidade da operação da atividade econômica.

GRÁFICO 1
Potencial de teletrabalho versus necessidade de contato face a face, por setor de atividade



Fontes: Rais/ME (disponível em: <<https://bit.ly/32M8XF7>>; acesso em: 20 maio 2020); Dingel e Neiman (2020); Avdiu e Nayyar (2020); O*NET (disponível em: <<https://bit.ly/2Ok0bWl>>; acesso em: 15 jun. 2020).
Elaboração do autor.

A tabela 3 mostra a distribuição do emprego civil formal em 2018, de acordo com o potencial para o teletrabalho e a propensão à automação da ocupação, tanto para os setores classificados como essenciais como para os não essenciais. Para ambos os índices, os grupos foram definidos pelo ranqueamento dos escores e a divisão em três grupos com igual número de ocupações.

Cerca de 50% do emprego formal médio foi classificado como tendo potencial para ser desempenhado por teletrabalho. Este percentual é bastante elevado, diante dos 35% de emprego com potencial para o teletrabalho encontrados por Dingel e Neiman (2020) para os Estados Unidos e os 37% do emprego calculados por Sanchez *et al.* (2020) para a União Europeia. As razões para esse alto percentual no Brasil serão mais bem investigadas em uma futura versão ampliada deste texto, mas podem se dever à exclusão, neste trabalho, dos dados relativos às polícias e aos bombeiros, bem como ao universo de análise, restrito aos empregos formais da Rais.

Cerca de 32,3% do emprego no país em 2018 foi classificado como de alto potencial para a automação de suas tarefas. Como ressaltado por Kubota e Maciente (2019), isto não significa, necessariamente, que o emprego tenda a ser completamente substituído, mas que tem alto potencial para ser alterado pelas tecnológicas digitais. Desse total, quase um quarto (representando 7% do emprego do país) está empregado em atividades não essenciais, enquanto os demais (correspondendo a 25,3% do emprego) se encontram em atividades consideradas essenciais. Particularmente frágil é a situação de 2,8% dos empregados do país, que se encontram em atividades não essenciais, mais sujeitas, portanto, à interrupção de atividades e cujas ocupações têm pouco potencial para o teletrabalho e alta propensão à automação.

Também requer atenção a situação dos trabalhadores em situação similar (baixo potencial para o teletrabalho e alta propensão à automação), mas que se encontram em atividades essenciais. Estes trabalhadores responderam por 12,8% do emprego no país em 2018. Mesmo para as atividades essenciais, a pandemia trouxe dificuldades e maiores custos de operação, devido às medidas de distanciamento, à utilização de equipamentos de proteção e à redução da demanda presencial por parte dos consumidores.

TABELA 3

Panorama do emprego de acordo com o potencial para o teletrabalho e propensão à automação da ocupação e essencialidade da atividade (2018)

	Propensão à automação						Total
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	
Potencial para o teletrabalho	Setores não essenciais			Setores essenciais			
Baixo	0,2	0,6	2,8	0,6	4,1	12,8	21,1
Médio	0,4	4,2	2,1	3,4	12,5	6,5	29,0
Alto	2,3	0,9	2,1	28,6	9,9	6,0	49,9
Total	2,8	5,7	7,0	32,6	26,5	25,3	100,0

Fontes: Rais/ME (disponível em: <<https://bit.ly/32M8XF7>>; acesso em: 20 maio 2020); Dingel e Neiman (2020); Kubota e Maciente (2019); e O*NET (disponível em: <<https://bit.ly/20k0bWl>>; acesso em: 15 jun. 2020).

Elaboração do autor.

Para investigar ainda mais detalhadamente os potenciais impactos da pandemia, trabalhadores com baixo potencial para teletrabalho no desempenho de suas funções, representados pela primeira linha da tabela 3 e que correspondem a 21% do emprego total, foram desagregados de acordo com o grau de contato face a face requerido para o desempenho de suas funções. Esta desagregação se encontra na tabela 4 e representa cerca de 20,6 milhões de trabalhadores em 2018.

Cerca de 191 mil trabalhadores se encontravam em 2018 em ocupações com baixo potencial para o teletrabalho, alta propensão à automação, em setores de atividade não essenciais – isto é, sujeitos a uma maior paralisação das atividades – e cuja atuação requer uma alta necessidade de contato face a face, seja com outros trabalhadores, seja com fornecedores, seja com clientes. Somam-se a eles cerca de 238 mil trabalhadores cuja necessidade de contato face a face foi classificada como média, mas cuja ocupação também foi classificada como de alta propensão à automação.

O emprego nessas funções tende a ser o mais afetado pelas dificuldades causadas pela pandemia, pois pode levar as empresas a acelerar a substituição desses postos de trabalho por soluções automatizadas ou a redefinir as tarefas desempenhadas por estes trabalhadores, a partir da incorporação de novas tecnologias.

Em menor escala de risco de interrupção devido à pandemia, os setores essenciais empregavam, em 2018, cerca de 734 mil trabalhadores em ocupações com alta necessidade de contato face a face, alta propensão à automação e baixo potencial para o teletrabalho. Estes trabalhadores também podem ter seus empregos afetados, caso os custos de fornecimento presencial dos produtos ou serviços seja muito impactada pela pandemia, acelerando a adoção de novas tecnologias.

TABELA 4

Emprego dos trabalhadores com baixo potencial para o teletrabalho, por necessidade de contato face a face, propensão à automação e essencialidade da atividade (2018)

	Propensão à automação						Total
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	
Necessidade de contato face a face	Setores não essenciais			Setores essenciais			
Baixa	104.450	51.561	142.349	2.592.579	329.467	2.200.348	5.420.754
Média	1.936.597	55.458	238.473	6.601.020	50.382	1.099.252	9.981.182
Alta	708.232	41.125	191.112	3.362.025	174.114	734.037	5.210.645
Total	2.749.279	148.144	571.934	12.555.624	553.963	4.033.637	20.612.581

Fontes: Rais/ME (disponível em: <<https://bit.ly/32M8XF7>>; acesso em: 20 maio 2020); Dingel e Neiman (2020); Avdiu e Nayyar (2020); Kubota e Maciente (2019); O*NET (disponível em: <<https://bit.ly/2Ok0bWl>>; acesso em: 15 jun. 2020).

Elaboração do autor.

Cabe ressaltar, no entanto, que a pandemia pode afetar de diferentes formas a capacidade de as empresas emprenderem alterações significativas de curto prazo na composição de sua força de trabalho e na automação de tarefas ocupacionais. Análises de custo-benefício são

sempre o elemento preponderante na escolha de novas tecnologias de produção e distribuição de bens e serviços. Empresas menores, em geral mais afetadas financeiramente, tenderão a manter sua estrutura ocupacional e, possivelmente, a perder espaço para empresas maiores ou mais capitalizadas, que possam se beneficiar da capacidade de implementar novas soluções de produção, promoção, distribuição e vendas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos da pandemia causada pelo novo coronavírus sobre o mercado de trabalho têm sido intensos em todo o mundo, apesar dos esforços dos governos para preservar renda e empregos. Mesmo em setores de atividade cuja abertura gradual tem sido progressivamente autorizada, a queda da demanda e as incertezas sanitárias que ainda persistem dificultam, e dificultarão ainda por um prazo incerto, a retomada do crescimento e a recuperação dos postos de trabalho.

Apesar da flexibilização da definição de atividades essenciais por parte do governo federal, sobretudo a partir do fim de abril, pelo menos um quarto do emprego formal permanece sem perspectiva de retomada definitiva, sobretudo nos setores de serviços (atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas; educação; e artes, cultura, esporte e recreação). Para os demais setores de atividade, apesar da revogação da restrição de operação, por parte do governo federal, a realidade local tem levado governos regionais a continuar implementando medidas de restrição ao funcionamento, por vezes mesmo em setores considerados essenciais pelo governo federal.

Este trabalho procurou mostrar como a pandemia pode afetar de forma diferenciada o emprego, a depender de algumas características específicas da ocupação desempenhada pelo trabalhador. As potencialidades de retomada da atividade são mais concretas para as ocupações que possam ser adaptadas ao teletrabalho e que não exijam um contato próximo do trabalhador com o cliente, com os demais trabalhadores, ou o seu deslocamento para o local de trabalho.

Os resultados aqui apresentados permitem inferir que há um grande potencial para a utilização de teletrabalho, mantida a ressalva de que os dados utilizados se referem exclusivamente ao emprego civil e formal, o que exclui toda a economia informal e os trabalhadores da segurança pública militar, estes últimos representando um grande contingente de trabalhadores essenciais e que não podem desempenhar suas atividades remotamente. Há, também, limitações tecnológicas à adoção do teletrabalho no Brasil, devido às deficiências no acesso à infraestrutura de telecomunicações por parte de muitos trabalhadores.

Os resultados indicam também um potencial risco de perda ou alteração no perfil requerido do trabalhador em um contingente expressivo de trabalhadores cujas ocupações podem ser classificadas como de alto potencial para a automação e baixo potencial para o teletrabalho. Mas, também para este contingente de ocupações, a velocidade de adoção de tecnologias eventualmente poupadoras de mão de obra dependerá da capacidade das empresas de investir, em um momento de crise, em novas soluções digitais.

Uma versão subsequente deste texto buscará analisar as estatísticas já divulgadas de emprego no Brasil durante a pandemia para verificar a correlação entre os índices aqui propostos e o

comportamento do emprego realmente verificados no mercado de trabalho. Espera-se também poder detalhar de forma mais adequada as ocupações, os setores e as regiões mais afetados ou com maior potencial de retomada do emprego, a partir da utilização de mecanismos de teletrabalho ou da adoção de novas tecnologias.

REFERÊNCIAS

AVDIU, B.; NAYYAR, G. **When face-to-face interactions become an occupational hazard: Jobs in the time of Covid-19.** Washington, D.C.: World Bank Policy Research, May 2020. (Working Paper, v. 9240).

BRASIL. Decreto nº 10.282. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial**, Brasília, 20 mar. 2020a.

_____. Decreto nº 10.292. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial**, Brasília, 25 mar. 2020b.

_____. Decreto nº 10.329. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial**, Brasília, 28 abr. 2020c.

_____. Decreto nº 10.342. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial**, Brasília, 7 maio 2020d.

_____. Decreto nº 10.344. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial**, Brasília, 8 maio 2020e.

CDC – CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. Coronavirus Disease 2019 (Covid-19). **Portal CDC**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OkRMSB>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

DINGEL, J. I.; NEIMAN, B. **How many jobs can be done at home?** Cambridge, Massachusetts: NBER, abr. 2020. (Working Paper Series, n. 26948). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w26948>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

KUBOTA, L. C.; MACIENTE, A. N. Propensão à automação das tarefas ocupacionais no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 61, dez. 2019.

MACIENTE, A. N. A composição do emprego sob a ótica das competências e habilidades ocupacionais. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 33-43, abr. 2016.

SANCHEZ, D. G. *et al.* Which jobs are most vulnerable to COVID-19? What an analysis of the European Union reveals. **Research & Policy Brief**, n. 34, 2020.

ANEXO A

QUADRO A.1

Variáveis da base de dados O*NET utilizadas para construir o índice de potencial para o teletrabalho

Código	Descrição
4.A.1.b2	<i>Inspecting equipment, structures, or material</i>
4.A.3.a1	<i>Performing general physical activities</i>
4.A.3.a2	<i>Handling and moving objects</i>
4.A.3.a.3	<i>Controlling machines and processes</i>
4.A.3.a.4	<i>Operating vehicles, mechanized devices, or equipment</i>
4.A.4.a.8	<i>Performing for or working directly with the public</i>
4.C.1.a.2.h	<i>Electronic mail</i>
4.C.2.a.1.c	<i>Outdoors, exposed to weather</i>
4.C.2.a.1.d	<i>Outdoors, under cover</i>
4.C.2.c.1.b	<i>Exposed to disease or infections</i>
4.C.2.d.1.d	<i>Spend time walking and running</i>
4.C.2.e.1.d	<i>Wear common protective or safety equipment such as safety shoes, glasses, gloves, hearing protection, hard hats, or life jackets</i>
4.C.2.e.1.e	<i>Wear specialized protective or safety equipment such as breathing apparatus, safety harness, full protection suits, or radiation protection</i>

Fontes: Dingel e Neiman (2020); Avdiu e Nayyar (2020); O*NET (disponível em: <<https://bit.ly/20k0bWl>>; acesso em: 15 jun. 2020).

Elaboração do autor.

QUADRO A.2

Variáveis da base de dados O*NET utilizadas na construção do índice de interações face a face

Código	Descrição
4.A.4.a.4	<i>Establishing and maintaining interpersonal</i>
4.A.4.a.5	<i>Assisting and caring for others</i>
4.A.4.a.6	<i>Selling to or influencing others</i>
4.A.4.a.8	<i>Performing for or working directly with the public</i>

Fonte: Avdiu e Nayyar (2020).

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

AVDIU, B.; NAYYAR, G. **When face-to-face interactions become an occupational hazard:** Jobs in the time of Covid-19. Washington, D.C.: World Bank Policy Research, May 2020. (Working Paper, v. 9240).

DINGEL, J. I.; NEIMAN, B. **How many jobs can be done at home?** Cambridge, Massachusetts: NBER, abr. 2020. (Working Paper Series, n. 26948). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w26948>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

REDUÇÕES NAS HORAS TRABALHADAS COM COMPENSAÇÃO GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA¹

Mauricio Cortez Reis²
Joana Simões de Melo Costa³

1 INTRODUÇÃO

Medidas de manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores têm sido adotadas por diversos países como forma de enfrentar a crise provocada pela pandemia da Covid-19. Uma dessas medidas é o programa conhecido como *work-sharing* ou *short-time work*, em que o governo oferece subsídios ao emprego em tempo parcial. Com a redução das atividades durante períodos recessivos, o programa tem o objetivo de evitar demissões por meio de compensações governamentais para reduções nas horas trabalhadas pelos empregados.

A redução da jornada de trabalho, ao permitir que as empresas diminuam temporariamente seus custos, pode permitir a manutenção de postos de trabalho. Evidências apresentadas por Giupponi e Landais (2018) mostram que a redução da jornada de trabalho com subsídio salarial tem efeitos importantes para mitigar a destruição de empregos durante períodos de crise. Além disso, esses mecanismos são relevantes para garantir a renda dos trabalhadores. A manutenção dos vínculos de trabalho também pode ser importante para evitar os custos associados à procura de emprego e à busca por trabalhadores, facilitando a retomada da atividade econômica após a crise (Gerard, Imbert e Orkin, 2020).

Medidas desse tipo foram adotadas em vários países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) durante a crise financeira de 2008-2009, como mostram Hijzen e Venn (2011). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem recomendado a adoção de políticas de *short-time work*, enfatizando a sua capacidade de permitir que as empresas retomem as suas atividades mais facilmente quando as restrições resultantes da crise da Covid-19 forem amenizadas (ILO, 2020). Essa organização destaca, porém, que o sucesso desse tipo de medida deve depender de uma série de fatores, como a sua cobertura, os níveis de redução das horas trabalhadas e dos salários, e a duração do programa.

Este artigo tem como objetivo apresentar algumas propostas que têm sido sugeridas em alguns países envolvendo *short-time work* para manutenção do emprego e da renda durante o cenário

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/politicaemfoco1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <mauricio.reis@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <joana.costa@ipea.gov.br>.

pandêmico da Covid-19. Além disso, são descritos alguns resultados de políticas semelhantes a partir das análises de experiências implantadas durante a crise financeira de 2008-2009.

2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA CRISE DE 2020

Na página da OIT⁴ podem ser encontradas as descrições dos programas adotados em cada país para o enfrentamento da crise resultante da Covid-19. Entre essas medidas, aparecem citadas diversas propostas de *short-time work*. A intenção aqui não é fazer uma revisão exaustiva desses programas, mas apenas apresentar alguns exemplos das características desses em diferentes países. O quadro 1 apresenta esses resultados.

QUADRO 1

Características do programa *short-time work* em alguns países

País	Características do programa
Alemanha	As condições para receber os benefícios provenientes do programa de <i>short-time work</i> foram alteradas para permitir a inclusão de trabalhadores temporários e instituir a compensação total das contribuições sociais efetuadas pelos empregadores, assim como aumentar os valores dos benefícios. Os benefícios são pagos pelo empregador, que é compensado pelo governo.
Bélgica	A elegibilidade para o programa de desemprego temporário foi ampliada, assim como o valor do benefício teve aumento de 65% para 70% do salário do trabalhador, com um adicional de € 5,63 por dia. Foi concedido um auxílio antecipado de € 1.450 para as pessoas que deram entrada no programa.
Canadá	O acordo para vigência do programa foi estendido e a participação das empresas foi ampliada, flexibilizando os critérios de exigibilidade. Também foram ampliados os critérios de elegibilidade para os trabalhadores.
Dinamarca	O sistema de <i>short-time work</i> foi flexibilizado e passou a disponibilizar mais recursos. Para firmas que sofreram reduções acentuadas na demanda, os trabalhadores podem ser mandados para casa com o governo cobrindo 75% do salário, até um máximo correspondente a cerca de € 4 mil. As firmas devem pagar os 25% restantes do salário do trabalhador, que, por sua vez, deve contribuir com cinco dias das suas férias anuais.
Espanha	O governo facilitou o acesso a um programa por meio do qual podem ser estabelecidas suspensões de contrato ou reduções nas horas trabalhadas, e os trabalhadores têm direito ao seguro-desemprego sem que isso prejudique os seus direitos no futuro. As firmas com menos de cinquenta empregados tiveram os seus pagamentos de contribuições sociais suspensas, enquanto para as demais o pagamento foi estabelecido em 25%, sem que isso acarrete prejuízos para os trabalhadores.
França	Mesmo com reduções nas horas trabalhadas, os salários brutos devem ser mantidos em 70% do valor anterior, o que corresponde a cerca de 84% do salário líquido. Para os trabalhadores que recebem salário mínimo, a compensação deve ser de 100% do salário.
Itália	Durante o período de redução das atividades, os trabalhadores recebem do governo uma quantia equivalente a 80% dos seus salários brutos. O programa cobre todos os setores, com exceção do trabalho doméstico.
Nova Zelândia	O governo disponibilizou recursos para que os trabalhadores mantenham pelo menos 80% dos seus salários anteriores à crise da Covid-19.
Reino Unido	Os trabalhadores impossibilitados de realizar as suas tarefas podem receber 80% das suas remunerações anteriores até um valor máximo de £ 2,5 mil por mês. Em maio de 2020, esse programa foi estendido até outubro do mesmo ano.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2OmLfHe>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

Fonte: OIT. Disponível em: <<https://bit.ly/2OmLfHe>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

Percebe-se que os programas adotados têm algumas características comuns. Em geral, procura-se oferecer elegibilidade para um contingente bem amplo dos trabalhadores. Nos países em que programas de *short-time work* já estavam disponíveis, a cobertura foi ampliada em muitos casos. Outra preocupação foi com a manutenção da renda dos trabalhadores, para que seja mantida próxima do valor anterior à crise. Muitos países ampliaram os valores dos benefícios nas situações em que esse tipo de programa já estava disponível. Nota-se também uma preocupação com a renda dos trabalhadores mais vulneráveis.

3 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA CRISE DE 2020

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda estabelecido pela Medida Provisória (MP) nº 936/2020 insere-se nesse contexto de preservar os vínculos trabalhistas formais e garantir a renda dos trabalhadores em meio à crise provocada pela pandemia da Covid-19. Essa medida estabelece a possibilidade de redução da jornada de trabalho ou de suspensão temporária do contrato de trabalho para os empregados com carteira assinada do setor privado, tendo como compensação o pagamento de um benefício emergencial ao trabalhador (Brasil, 2020).

O programa permite que, por meio de acordo individual,⁵ a jornada de trabalho seja reduzida nos percentuais de 25%, 50% e 70% por até noventa dias, ou que o contrato seja temporariamente suspenso por até sessenta dias. Esse acordo individual poderá ser celebrado com empregados que tenham remuneração inferior a R\$ 3.135,00 ou superior (ou igual) a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.⁶ Para os empregados com salários dentro desse intervalo,⁷ é necessário um acordo coletivo ou convenção para que seja estabelecida a suspensão do contrato ou a redução da jornada, exceto se a redução for de 25%.⁸ Durante esse período de suspensão ou redução, os trabalhadores receberão um benefício emergencial do governo cuja base de cálculo é o seguro-desemprego. Após o prazo estipulado, a jornada e o contrato de trabalho deverão ser restabelecidos e mantidos por um tempo equivalente ao de redução ou suspensão (período de garantia provisória).⁹

No caso da redução da jornada em 25%, 50% ou 70%, o empregador deve manter o salário horário, e, assim, pagar pela jornada que for mantida. Nessas situações, o valor do benefício proporcionado pelo governo corresponderá ao percentual de redução da jornada

5. Outros percentuais podem ser estabelecidos somente por meio de acordos coletivos, e a regra para pagamento do benefício emergencial variará em cada caso.

6. Além da remuneração igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, este empregado deve possuir o nível superior completo.

7. Considerando o valor atual do salário mínimo, esse intervalo corresponde de 3 salários mínimos (R\$ 3.135,00) a 11,67 salários mínimos (R\$ 12.202,12).

8. Isto é, a redução da jornada em 25% pode ser feita por acordo individual independentemente do patamar salarial do empregado.

9. Assim, se houver dispensa sem justa causa dos trabalhadores durante o período de garantia provisória, o empregador terá que indenizar no valor equivalente entre 50% a 100% do salário a que o trabalhador teria direito durante o período de garantia provisória (além das multas rescisórias que estiverem em vigor).

multiplicado pelo valor de seguro-desemprego que o empregado teria direito em caso de demissão.¹⁰ O salário recebido pelo trabalhador somado ao valor do benefício não poderá ser inferior ao correspondente a um salário mínimo.

No caso da suspensão do contrato de trabalho, o empregador deverá pagar como ajuda compensatória mensal (com natureza indenizatória) o equivalente a 30% do salário do empregado, se a receita bruta da empresa tiver sido superior a R\$ 4,8 milhões em 2019. Este valor será complementado pelo benefício emergencial equivalente a 70% do seguro-desemprego devido em caso de desligamento. Para trabalhadores de empresas com receita bruta inferior a R\$ 4,8 milhões em 2019, a suspensão do contrato de trabalho implicará nenhum pagamento por parte do empregador e no recebimento de um benefício emergencial equivalente ao valor integral do seguro-desemprego.

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 R\$ 1.813,03. Acrescenta-se, ainda, que o valor do seguro-desemprego não pode ser inferior ao salário mínimo. Para os casos de contrato de trabalho intermitente, a MP nº 936/2020 estabelece o pagamento de três parcelas fixas de R\$ 600,00 (independentemente da quantidade de contratos intermitentes) a semelhança do auxílio emergencial recebido pelos trabalhadores informais de acordo com a Lei nº 13.982/2020.

Apesar de o benefício emergencial ter como base de cálculo o seguro-desemprego, o mesmo será pago ao empregado independentemente do cumprimento de período aquisitivo, ou do tempo de vínculo empregatício, ou do número de salários recebidos. A ausência dessas restrições é relevante, já que a cobertura efetiva do seguro-desemprego é baixa (Amorim e Bilo, 2019), e aplicá-las ao benefício emergencial implicaria restringir o acesso.

Embora tenha como intenção evitar demissões durante esse período de crise, a principal crítica à MP nº 936/2020 refere-se à sua capacidade em garantir os rendimentos dos trabalhadores afetados. Se, por um lado, esse pacote de medidas tem sido elogiado por contribuir para a manutenção de vínculos empregatícios e de postos de trabalho, por outro lado, a MP nº 936/2020 tem sido criticada por não garantir plenamente o salário dos trabalhadores. No entanto, diversos programas de apoio aos empregos em países da OCDE também não garantem integralmente o valor dos salários dos empregados. No Brasil, é importante a característica de assegurar uma proporção maior da renda aos que recebem menos. Porém, chama a atenção o fato de que, para empregados com salários de três salários mínimos, a redução da jornada em 70% resultaria em uma taxa de reposição de 70%, e a suspensão temporária, em 58% (Welle *et al.*, 2020; Costa e Reis, 2020).

10. No caso de acordo ou convenção coletiva, o benefício não será pago no caso de reduções de jornada inferiores a 25%, equivalerá a 25% da base de cálculo para reduções de jornada entre 25% e 50%, e corresponderá a 70% para reduções acima de 70%.

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA CRISE DE 2008-2009

A crise financeira de 2008-2009 motivou a adoção de medidas de *short-time work* por parte de vários países como forma de manter os empregos e os salários dos trabalhadores. Hijzen e Venn (2011) mostram que medidas desse tipo foram adotadas ou passaram por ajustes em 22 países da OCDE durante esse período de crise. As evidências empíricas têm mostrado que os seus efeitos foram positivos, mas também foram identificados alguns pontos que parecem relevantes para que esses programas tenham sucesso.

De acordo com Hijzen e Venn (2011), muitos países da OCDE já tinham programas de *short-time work*, enquanto outros implantaram medidas desse tipo durante a crise de 2008-2009. No primeiro grupo, muitos dos programas foram reformulados com a ampliação da cobertura, o aumento dos benefícios e a redução nas exigências para participação de trabalhadores e firmas. Para esses autores, programas de *short-time work* tiveram importante impacto na preservação dos empregos. Conclusões semelhantes são apresentadas por Hijzen e Martin (2013) e Cahuc, Kramarz e Nevoux (2018).

Alguns pontos referentes ao melhor desenho de programas de *short-time work* também têm sido discutidos na literatura. O uso continuado do programa após o período de crise mais intensa foi apontado por Hijzen e Martin (2013) como um fator prejudicial para o bom desempenho do programa nos países da OCDE. Segundo esses autores, passado o período de crise, o programa pode limitar a expansão do emprego na recuperação, com as firmas permanecendo na situação em que os seus custos são financiados pelo governo. Cahuc, Kramarz e Nevoux (2018) destacam que os benefícios do programa foram limitados pela participação de firmas que reduziram horas de empregos com baixo risco de serem destruídos durante a crise. Ainda de acordo com esses autores, a eficiência do programa deve ser maior se este se concentrar em firmas que tiveram grandes reduções na receita.

5 CONCLUSÕES

Programas de *short-time work* oferecem uma alternativa importante para o enfrentamento da redução severa nas atividades econômicas como consequência da pandemia da Covid-19. Os trabalhadores se beneficiam da manutenção dos seus empregos e do capital humano específico, assim como das suas rendas. Para as firmas, existe a vantagem de manter os seus trabalhadores e de evitar o recrutamento e treinamento de novos empregados, facilitando a retomada das atividades.

Evidências recentes têm mostrado resultados positivos de *short-time work* para a manutenção do emprego na crise da Covid-19. Adams-Prassl *et al.* (2020) analisam os mercados de trabalho na Alemanha, no Reino Unido e nos Estados Unidos em março e abril de 2020. O fato de a Alemanha ter um programa de *short-time work* bem estabelecido é apontado como determinante para que as consequências da crise tenham sido menores nesse país. Enquanto no Reino Unido e nos Estados Unidos 15% e 18% dos trabalhadores, respectivamente, perderam seus empregos no período de quatro semanas, na Alemanha esse percentual foi de 5%.

REFERÊNCIAS

- ADAMS-PRASSL, A. et al. **Inequality in the impact of the coronavirus shock**: evidence from real time surveys. Bonn: IZA, 2020. (Discussion Paper Series, n. 13183).
- AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo**: uma visão geral. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).
- BRASIL. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 1, 1 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3fq5DC5>>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- CAHUC, P.; KRAMARZ, F.; NEVOUX, S. **When short-time work works**. [s.l.]: Banque de France, 2018. (Working Paper Series, n. 692).
- COSTA, J.; REIS, M. **Uma análise da MP nº 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 71).
- GERARD, F.; IMBERT, C.; ORKIN, K. Social protection response to the Covid-19 crisis: options for developing countries. **Econfix**, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3j0KCB1>>.
- GIUPPONI, G.; LANDAIS, C. **Subsidizing labor hoarding in recessions**: the employment and welfare effects of short time work. [s.l.]: SSRN, nov. 2018. (CEPR Discussion Paper, n. DP13310). Disponível em: <<https://bit.ly/3iXQRFV>>.
- HIJZEN, A.; MARTIN, S. **The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery**: a cross-country analysis. Bonn: IZA, 2013. (Discussion Paper Series, n. 7291).
- HIJZEN, A.; VENN, D. **The role of short-time work schemes during the 2008-2009 recession**. Paris: OECD, 2011. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 115).
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. ILO Monitor: Covid-19 and the world of work – updated estimates and analysis. **ILO**, 7 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2WfamjH>>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- WELLE, A. et al. **Impactos da MP nº 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial**. Campinas: Cecon/Unicamp, abr. 2020. (Nota do Cecon, n. 11).

MAIS EMPREGOS COM MENOS AGLOMERAÇÃO: PROPOSTA DE DESONERAÇÃO DA FOLHA COM ÊNFASE NAS MENORES JORNADAS^{1,2}

Marcos Hecksher³
Carlos Henrique Corseuil⁴

1 INTRODUÇÃO: A PANDEMIA E O BAIXO NÍVEL DE OCUPAÇÃO

Até o fim do primeiro semestre de 2020, o mundo havia contabilizado meio milhão de mortes por Covid-19, das quais aproximadamente 60 mil no Brasil, onde a primeira foi registrada em março. Além de todas as vidas perdidas, a pandemia do novo coronavírus provocou recessão global, com destruição de postos de trabalho ainda não totalmente dimensionada. Em maio de 2020, a população ocupada no mercado de trabalho brasileiro teve aproximadamente 10 milhões de pessoas a menos do que tivera três ou doze meses antes.⁵ Mais da metade da população de 14 anos ou mais do país ficou sem trabalhar, e a maioria das mulheres ficou fora da força de trabalho, sem nem mesmo procurar emprego, o que não ocorria há mais de três décadas.

O país tomou medidas emergenciais com ampla cobertura para mitigar o impacto econômico da pandemia sobre o emprego dos trabalhadores com vínculo formal e a renda dos demais adultos.⁶ Agora, novas ações precisam ser desenhadas e adotadas para viabilizar a necessária recuperação do emprego a partir do nível historicamente baixo que foi atingido. Tais ações, sob a perspectiva incerta do tempo de espera até o advento de uma vacina e a imunização massiva da população, devem conciliar condições para a mínima propagação do vírus e incentivos à máxima preservação e abertura de postos formais de trabalho.

Não se sabe ao certo a duração dos impactos da pandemia, tampouco como será a retomada da atividade econômica. É provável, no entanto, que a retomada ocorra de forma oscilante –

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/politicaemfoco2>

2. Os autores agradecem a contribuição de Miguel Foguel para este artigo, haja vista sua participação na elaboração da versão reduzida dessa proposta que aparece em Ipea (2020).

3. Assessor especializado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <marcos.hecksher@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <carlos.corseuil@ipea.gov.br>.

5. Segundo a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (PNAD Contínua/IBGE), a média móvel da população ocupada caiu 3,3 milhões entre fevereiro-março-abril e março-abril-maio, o que implica queda de 9,9 milhões entre os meses de fevereiro e maio. Acumulando-se variações como essa em intervalos de três meses, chega-se a uma queda de 10,0 milhões entre maio de 2019 e maio de 2020.

6. Em 29 de junho, o Ministério da Economia (ME) divulgou que acordos temporários de redução de jornada ou de suspensão de contratos formais haviam resultado até então em pagamentos do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda relativos a 11,7 milhões de empregos. Por sua vez, o Auxílio Emergencial, destinado a trabalhadores informais e desempregados, segundo a Dataprev, tinha sido pago a 65,2 milhões de requerentes até 26 de junho.

devido à possibilidade de novas medidas de isolamento social ou do próprio comportamento precaucional de consumidores e produtores – e heterogênea entre os setores de atividade. Cenários de incerteza como esse podem levar a que muitas empresas assumam pouco risco de (re)contratação de mão de obra, fazendo perdurar baixo nível de ocupação.

É necessário, portanto, pensar em dois tipos de iniciativas. Por um lado, continuar tentando evitar demissões. Por outro lado, para lidar com as demissões que não se conseguiu evitar, há de tentar-se reverter o desemprego do maior número possível de pessoas. Afinal, há evidências na literatura de que os novos desempregados em momentos de recessão têm sua trajetória profissional comprometida por ao menos dez anos; período em que aumenta a probabilidade de estarem ou no desemprego ou empregados em postos de baixa qualidade/produtividade.

Nesse contexto, este artigo propõe medidas que incentivem as empresas a (re)contratar mão de obra. A ideia deste trabalho é apresentar alternativas e prover informações que balizem escolhas a serem feitas pela sociedade em suas instâncias decisórias.

Para esse objetivo, a reformulação em curso da proposta do contrato verde e amarelo é uma oportunidade para substituir sua focalização direta em jovens e idosos por uma alternativa voltada a jornadas de trabalho reduzidas, o que incluiria as legalmente consideradas em tempo parcial, mas poderia ir além destas. Com demanda total por horas de trabalho possivelmente deprimida por longo período, as empresas teriam incentivo para dividir entre mais pessoas as novas horas a serem contratadas, promover revezamentos de trabalhadores e, assim, maximizar o nível de emprego com o mínimo de aglomeração. Essa opção seria mais adequada ao novo contexto econômico e sanitário, podendo beneficiar qualquer pessoa e empresa, mas ainda tendente a cobrir proporcionalmente mais os jovens, os idosos e outros grupos severamente atingidos pela crise, como as mulheres e os menos escolarizados.

Os benefícios associados a essa medida podem ir além de facilitar a saída da economia do período de crise, ao se considerar as externalidades positivas referentes a uma redução na frequência de trajetórias profissionais associadas a rotatividade, informalidade e baixos níveis de produtividade e rendimentos.

Após esta introdução, a seção 2 expõe motivações para o foco nas menores jornadas, destacando os grupos a serem possivelmente mais beneficiados. A seção 3 detalha pontos das propostas e simula as medidas com algumas alternativas de parâmetros opcionais, estimativas preliminares de custo e potenciais formas de financiamento. As conclusões compõem a seção 4.

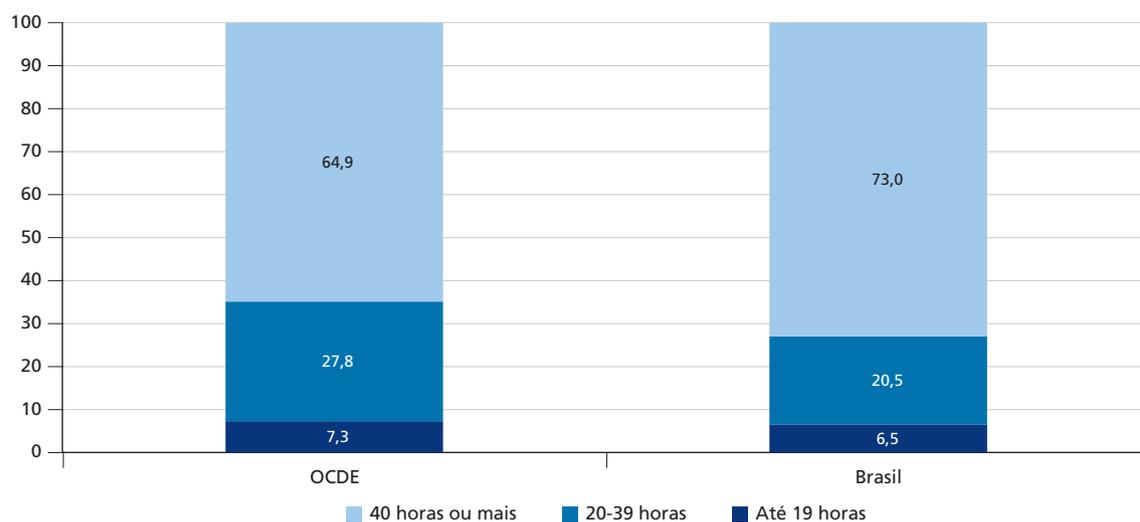
2 MOTIVOS PARA DESONERAR AS MENORES JORNADAS

Um instrumento amplamente utilizado pelos países para incentivar contratações em momentos de recuperação que sucedem crises agudas é a concessão de subsídios ao custo do trabalho. Mais especificamente, esse tipo de programa concede um subsídio temporário às empresas atrelado ao salário relativo a novas contratações. Esse subsídio pode ser operacionalizado por meio de redução temporária de tributos que incidem sobre a folha salarial, com a possibilidade de essa redução ser decrescente ao longo do período de contrato.

Em contexto de nível de ocupação muito baixo, uma possível forma de estimular maior geração de empregos é fazer com que a contratação de duas pessoas para cada uma trabalhar por vinte horas semanais, por exemplo, seja mais barata do que a contratação de apenas uma pessoa para trabalhar por quarenta horas semanais. Até que toda a população esteja imunizada contra o coronavírus, isso estimularia o revezamento de trabalhadores em dias alternados nas empresas, reduzindo as chances de contágio em locais de trabalho, ruas e meios de transporte públicos. Além disso, essa medida contribuiria para conter a desigualdade e a pobreza extrema no cenário esperado de demanda deprimida por horas totais de trabalho.

Além disso, sem impor qualquer redução ao limite legal de horas de trabalho, eventual redução da jornada média incentivada por esse tipo de desoneração poderia aproximar o Brasil dos países mais desenvolvidos, como os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que as jornadas médias são mais curtas e a produtividade por hora trabalhada é maior (gráfico 1).⁷

GRÁFICO 1
Distribuição das jornadas semanais na OCDE e no Brasil
(Em %)



Fonte: OCDE.

Jornadas mais longas continuariam permitidas, mas as mais curtas teriam carga tributária reduzida. Embora o recorte por jornada seja horizontal, podendo beneficiar todos os trabalhadores e empresas, os grupos historicamente contratados com jornadas mais curtas

7. Reis e Costa (2016) mostram que os salários por hora trabalhada são maiores nas jornadas parciais, com diferencial maior quando controlado por diversos fatores. Destacam ainda o aumento acentuado, desde 1980, dos empregos com jornada parcial na OCDE, os quais já alcançavam cerca de 10% dos homens e 25% das mulheres. Na Holanda, em torno de 50% dos trabalhadores estavam em empregos de tempo parcial; na Suíça, 30% (Garnero, 2016).

tenderiam a ser os mais beneficiados. Esses grupos incluem os jovens, os idosos, as mulheres, os menos escolarizados e os empregados sem carteira assinada, que teriam um estímulo à sua contratação ou formalização.

Os grupos que mais perderam ocupação na pandemia foram justamente as mulheres, os menos escolarizados, os empregados sem carteira e os trabalhadores de menor renda (Barbosa, Costa e Hecksher, 2020), o que aprofunda desigualdades preexistentes. No caso das mulheres, a maioria passou a não trabalhar no mercado nem procurar emprego. A suspensão de aulas presenciais das crianças, aliada à desigualdade na divisão do trabalho de cuidados com a família, pode ser um fator inibidor da participação feminina no mercado. Se as empresas passassem a contratar mais homens e mulheres com jornadas mais curtas, isso viabilizaria equilibrar melhor a divisão de trabalhos no mercado e nos domicílios. Também favoreceria a conciliação, por qualquer trabalhador, entre trabalho e estudo.

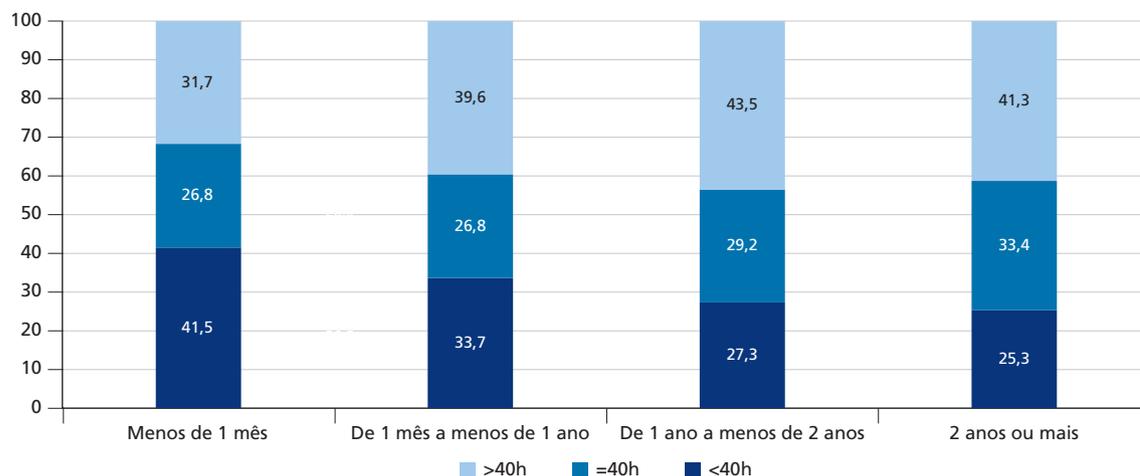
Vale insistir que o que se propõe aqui não é restringir compulsoriamente a jornada legal máxima no Brasil, que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) reduziu pela última vez de 48 para 44 horas semanais, o que de fato diminuiu a jornada efetiva (Gonzaga, Menezes Filho e Camargo, 2003). Em vez disso, sem nada impor, o governo poderia incentivar a adesão voluntária a jornadas mais curtas por meio de desoneração que as privilegiasse, conforme foi sugerido por Neri (2000). Isso reduziria o custo relativo do fator trabalho no caso desses contratos, de modo a induzir maior número de contratações.

Havendo vantagens suficientes em contratar apenas uma pessoa em tempo integral ou em aumentar a carga horária de uma pessoa já experiente e conhecida em certa função na empresa, continuaria sendo possível firmar contratos de até 44 horas semanais. No caso oposto, se essas esperadas vantagens não compensassem a economia de tributos da alternativa de ter mais trabalhadores em jornadas curtas, essa última opção se tornaria atrativa, ao menos enquanto houvesse muitos desempregados dispostos a trabalhar em tempo parcial. O desejado aquecimento da economia tenderia a tornar o incentivo cada vez menos efetivo e, ao mesmo tempo, cada vez menos necessário.

Enquanto houver muita gente de todas as qualificações sem trabalho remunerado, o incentivo será socialmente benéfico e deverá interessar aos empregadores. Em maio, além de a maioria da população de 14 anos ou mais estar sem trabalhar, em quase um terço (32%) dos domicílios brasileiros, nenhum morador tinha qualquer renda de trabalho (Carvalho, 2020).

Jornadas mais curtas podem servir como porta de entrada nas empresas, pois, em geral, quanto maior o tempo no mesmo emprego de um trabalhador, maior é sua chance de cumprir jornadas mais longas. O gráfico 2 mostra que, entre os trabalhadores formais e informais, há menos de um mês em seus empregos, 41,5% têm jornadas semanais de menos de quarenta horas. Por sua vez, entre os que acumulam dois anos ou mais em um emprego, apenas 25,3% trabalham menos que quarenta horas por semana.

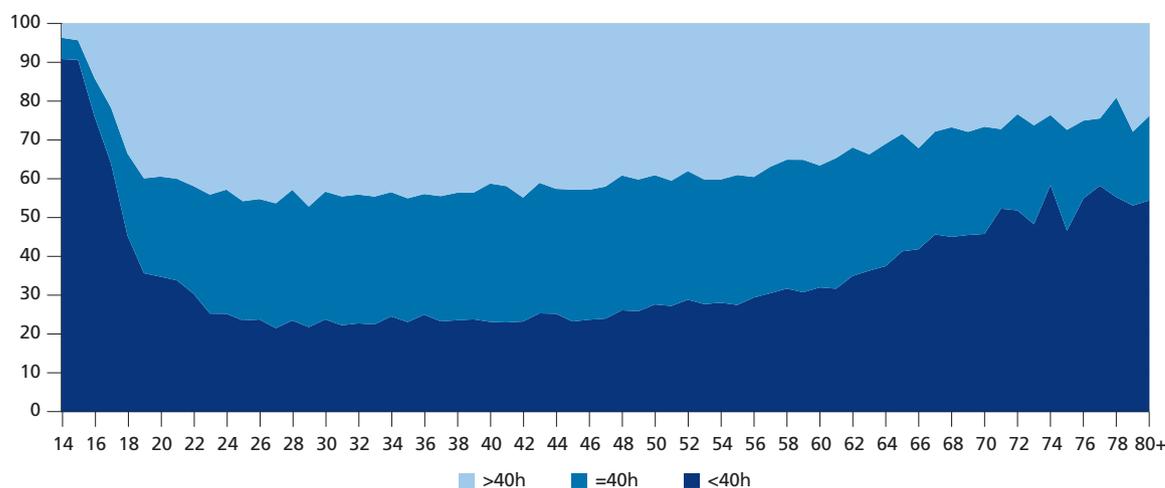
GRÁFICO 2
Jornadas por grupo de tempo no emprego (trabalhadores formais e informais)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

O gráfico 3 indica que, entre os trabalhadores mais jovens e os mais velhos, as jornadas de menos de quarenta horas semanais são mais frequentes. Com isso, a desoneração aqui proposta poderia atender a todos os grupos etários, mas tenderia a ser mais benéfica àqueles de 18 a 29 anos cobertos na proposta inicial do governo para a medida provisória (MP) do contrato verde de amarelo, assim como aos de 55 anos ou mais, que os legisladores incluíram no projeto de conversão em lei antes que este perdesse apoio e fosse retirado.

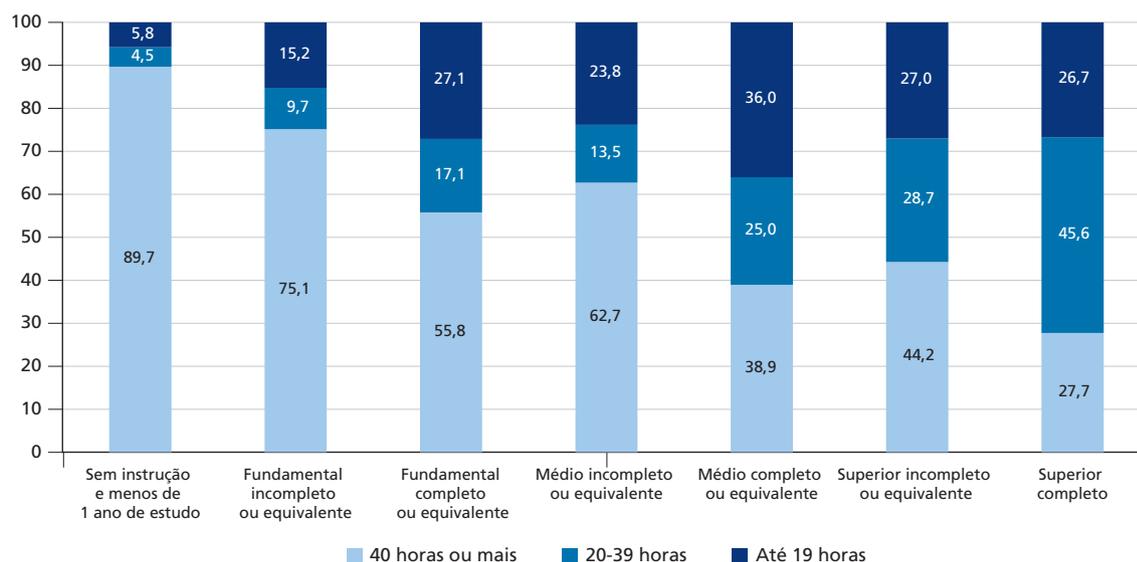
GRÁFICO 3
Jornadas semanais por idade (trabalhadores formais e informais)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Quando se comparam os trabalhadores formais e informais por grau de instrução registrado na PNAD Contínua, quanto maior a escolaridade, maior tende a ser o percentual com jornada igual ou acima de quarenta horas semanais (gráfico 4). Os mais vulneráveis, com menor remuneração no mercado e mais atingidos pela Covid-19, são os que têm mais contratos de jornada menor que 40h, chegando a 89,7% entre os que possuem menos de um ano de estudo. Entre os que apresentam curso superior completo, a proporção cai para 27,7%.

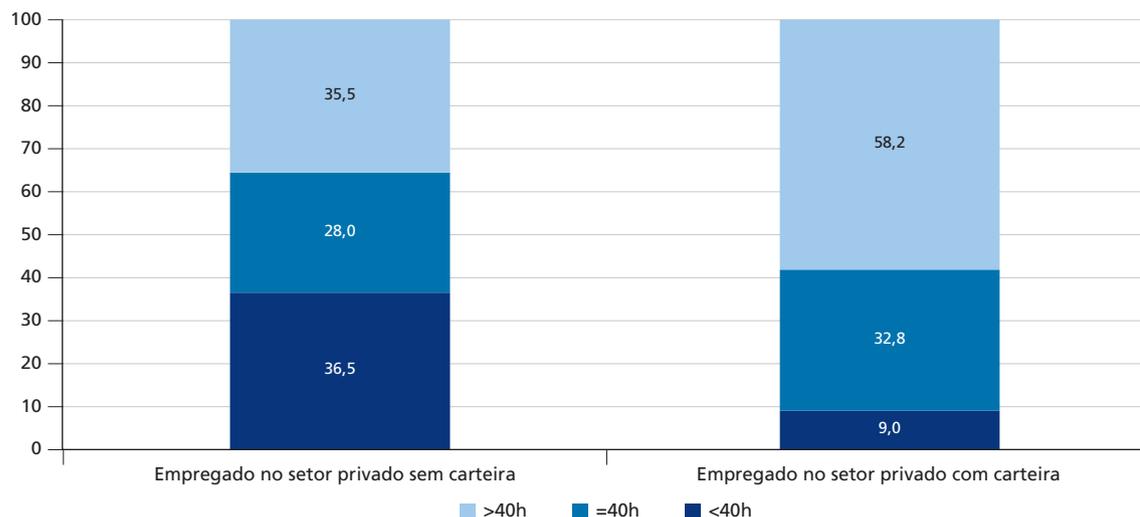
GRÁFICO 4
Jornadas semanais por escolaridade (trabalhadores formais e informais)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Na PNAD Contínua, apenas 9,0% dos empregados do setor privado com carteira trabalham por menos de quarenta horas semanais (gráfico 5). Por sua vez, entre os empregados do setor privado sem carteira, essa proporção salta para 36,5%. Desonerar as jornadas mais curtas pode ser um meio para tornar formalizáveis parte dos empregados sem carteira e, ao mesmo tempo, distribuir por mais pessoas as horas formalmente contratadas.

GRÁFICO 5
Jornadas por formalidade do emprego no setor privado
(Em %)



Elaboração dos autores.

3 DETALHAMENTO DA PROPOSTA E ALTERNATIVAS

3.1 Considerações sobre público-alvo

Trabalhadores: para dar mais incentivos a contratações de trabalhadores vulneráveis, o subsídio pode ser concedido somente para trabalhadores não empregados (no setor formal),⁸ bem como ser atrelado a faixas mais baixas de salário ou aos primeiros reais de salários em faixa mais ampla. Por exemplo, poderia pensar-se em um limite de 3 salários mínimos (SMs), com o objetivo de beneficiar a faixa correspondente a hipossuficiência na MP nº 936, de 1º de abril de 2020.

Como o aumento do desemprego durante a crise deve ocorrer de forma generalizada, a elegibilidade para o programa não se restringiria somente a grupos demográficos específicos – por exemplo, os jovens contemplados na versão original da proposta de contrato verde e amarelo.

Empresas: a fim de mitigar possíveis efeitos indesejáveis de programas de subsídios salariais – tais como o de substituição de trabalhadores subsidiados por não subsidiados e o de desperdício de subsídios para contratações que ocorreriam até mesmo sem o programa –, o subsídio apenas seria concedido a contratações em empresas que experimentaram variação negativa do número de trabalhadores entre um momento anterior e um momento posterior ao início da crise de Covid-19. Por exemplo, poderiam ser colocadas as seguintes restrições de elegibilidade para as empresas:

8. Isso pode ser implementado exigindo que o trabalhador contratado se valendo dessa medida não possa ter registro de emprego no e-social nos X dias (parâmetro a definir) que antecedem a contratação. Também se pode exigir que o trabalhador não possa ser vinculado simultaneamente a mais de um contrato subsidiado.

- mostrar no e-social um estoque médio de trabalhadores entre janeiro e maio de 2020 menor ou igual ao estoque médio nos mesmos meses de 2019; e/ou
- evidenciar no e-social um saldo negativo entre janeiro e maio de 2020. Note-se que esse critério contempla as empresas novas constituídas após o primeiro trimestre de 2019.

Por fim, durante a vigência do contrato subsidiado, a empresa estaria sujeita a algum tipo de restrição a demissões sem justa causa.

3.2 Considerações sobre os contratos e os subsídios

- 1) Haveria duas modalidades de contratos por prazo determinado elegíveis para o subsídio: com jornada parcial conforme estipulado na Lei nº 13.467/2017, ou contrato com jornada integral até quarenta horas – embora a lei trabalhista permita contratos de até 44 horas, até mesmo o menor o incentivo seria limitado a contratos de até quarenta horas.
- 2) O subsídio seria maior (proporcionalmente) nas novas contratações com jornada parcial.
- 3) Para novas contratações feitas por empresas não optantes do sistema simplificado de impostos (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional), o subsídio seria implementado via desconto na contribuição patronal à Previdência Social. Por exemplo, 15 pontos percentuais (p.p.) de desconto no contrato com jornada parcial e 5 p.p. no contrato com jornada integral. Ou então uma alíquota ascendente – linearmente ou em faixas de quatro horas – para jornadas superiores a vinte horas.
- 4) Para novas contratações feitas por empresas optantes do sistema simplificado de impostos (Simples Nacional), o subsídio seria implementado via desconto nas alíquotas destinadas ao Sistema S e ao Salário-Educação – por exemplo, zerando ambas, o que equivale a um desconto de 5 p.p.
- 5) Os valores estipulados para o desconto podem diminuir gradualmente na duração do contrato e/ou no tempo do calendário – começando a diminuir em julho de 2021 ou após um ano de contrato.

3.3 Considerações sobre possíveis fontes de recursos

O financiamento pode vir de combinações entre as seguintes alternativas.

- 1) Mudança no valor de remuneração aplicado a hora extra em qualquer modalidade de contrato. Esse valor passaria de 50% para 75%, sendo 50% destinados ao trabalhador e 25%, ao governo – além disso, pode ser explicitado que as desonerações não se aplicam a contribuições que incidem sobre horas extras.
- 2) Uma alíquota de X% (parâmetro a definir) seria cobrada pelo governo federal em qualquer novo contrato que estipular jornada superior a 40 horas semanais, possivelmente apenas no montante de horas que exceder 40 horas. Por exemplo, os mesmos 25% estipulados acima na jornada semanal que passar de 40 horas.

- 3) O abono salarial referente ao ano-base 2020 teria seu valor reduzido em X%, podendo a redução ser maior para trabalhadores que laboraram mais meses em 2020. Note-se que a previsão de pagamento do abono salarial referente ao ano-base 2020 aponta para o segundo semestre de 2021. Logo, seria redução de gasto que incidiria somente no orçamento de 2021.
- 4) Ao tramitar no Congresso Nacional, a conversão em lei da MP do contrato verde e amarelo previa entre suas fontes de financiamento as economias à previdência geradas pela reforma de 2019, que também podem compor o financiamento dessa proposta.

4 CONCLUSÕES

Em um contexto de grave crise sanitária, econômica e social em que a maioria da população em idade de trabalhar reporta não ter trabalhado por sequer uma hora no mês de maio, ainda que informalmente, novas medidas precisam ser adotadas para reverter ao menos parte da perda estimada de quase 10 milhões de ocupações em três meses.

Espera-se com este trabalho apresentar alternativas a serem avaliadas pela sociedade e por suas instâncias decisórias. A proposta aqui descrita envolve desonerar novas contratações formais, com ênfase nas jornadas mais curtas, de modo a maximizar o número de postos e permitir revezamentos que minimizem o contágio pelo novo coronavírus.

Observou-se que os países mais desenvolvidos apresentam jornadas médias menores que a brasileira. Argumentou-se que o estímulo a contratações de jornada reduzida tenderia a beneficiar proporcionalmente mais os que já se empregam com mais frequência em regimes de jornada parcial. Esses grupos abrangem justamente os mais vulneráveis no mercado de trabalho, com menores rendimentos médios e menor formalização, bem como os mais afetados economicamente pela crise atual. Mulheres, jovens – sobretudo estudantes –, idosos, menos escolarizados e informais seriam provavelmente os mais beneficiados, embora a desoneração possa facilitar a admissão de qualquer pessoa.

As potenciais fontes de financiamento vão além do subsídio cruzado e poderiam incluir combinações de: *i*) mudança no valor de remuneração aplicado à hora extra em qualquer modalidade de contrato; *ii*) alíquota temporária extraordinária sobre as horas que excedam certo liminar de jornada; *iii*) redução no abono salarial a ser pago no segundo semestre de 2021; e *iv*) economias da reforma da previdência de 2019.

A crise global imposta pelo novo coronavírus requer novas estratégias que conciliem recuperação do nível de emprego e minimização de riscos à saúde da população. Quanto mais pessoas tiverem um trabalho formal remunerado, melhor será a recuperação econômica e social do país, com mais chances de reduzir de forma sustentável a pobreza e a desigualdade agravadas pela crise. Ao mesmo tempo, para qualquer tamanho de população ocupada que se consiga atingir, é melhor que os trabalhadores se distribuam no tempo e no espaço. Promover revezamentos em dias alternados, fins de semana prolongados, rodízios de folgas nos dias úteis e turnos alternativos para evitar os horários de pico de deslocamento são medidas que podem apoiar o controle da Covid-19 e que se tornam mais viáveis com cargas semanais menores.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. L. N. H.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. Mercado de trabalho e pandemia da Covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Rio de Janeiro, n. 69, 2020.
- CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD Covid-19. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 48, 2020.
- GARNERO, A. **Are part-time workers less productive and underpaid?** Bonn: IZA World of Labor, 2016.
- GONZAGA, G. M.; MENEZES FILHO, N. A.; CAMARGO, J. M. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 369-400, abr./jun. 2003.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Proposta 4.1 – Implementação de programas de subsídio temporário à contratação de trabalhadores e renovação de programas de redução de jornada. In: _____. **Brasil pós-Covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Ipea, 2020, p. 66-69.
- NERI, M. C. *Workaholics*, desempregados e jornada de trabalho. **Valor Econômico**, 13 jun. 2000.
- REIS, M.; COSTA, J. Jornada de trabalho parcial no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 33-40, 2016. (Boletim Mercado de Trabalho).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BOSCH, G.; LEHNDORFF, S. Working-time reduction and employment: experiences in Europe and economic policy recommendations. **Cambridge Journal of Economics**, v. 25, n. 2, p. 209-243, Feb. 2001.
- DE SPIEGELAERE, S.; PIASNA, A. **The why and how of working time reduction**. Brussels: ETUI, 2017.
- DOLTON, P. **Working hours: past, present, and future**. Bonn: IZA World of Labor, 2017. (Working Paper, n. 406). Disponível em: <<https://is.gd/jj5IPK>>.
- EUROFOUND – EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **Working time developments in the 21st century: work duration and its regulation in the EU**. Luxembourg: Eurofound, 2016.
- _____. **Extending flexicurity: the potential of short-time working schemes**. Luxembourg: Eurofound, 2010.
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Working time and productivity**. Genève: ILO, June 2004.
- MULLIGAN, C. B. Shorter workweeks are likely in new year. **The New York Times**, New York, Jan. 2014.
- _____. Policies that discourage full-time work. **The New York Times**, New York, Jan. 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working hours: latest trends and policy initiatives. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Employment Outlook 1998**. Paris: OECD, 1998.

_____. How good is part-time work? *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Employment Outlook 2010**. Paris: OECD, 2010. p. 211-266.

VARIAN, H. Automation versus procreation (aka bots versus tots). **VOX^{EU} CEPR**, 30 Mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/303ZUMQ>>.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, ECONOMIA SOLIDÁRIA E GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES NO CONTEXTO DA COVID-19: UMA VISÃO A PARTIR DE TRÊS EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO¹

Sandro Pereira Silva²
Clovis Vailant³
Oscar Zala Sampaio Neto⁴
Bruna Nunes da Cunha⁵
Solène Tricaud⁶
Frederico Campos Pereira⁷
Lucyana Xavier Azevedo⁸
Manoel Pereira de Macêdo Neto⁹
Lício Romero Costa¹⁰
Adriana Rodrigues da Silva¹¹
Leandro Pereira Morais¹²
Sérgio Azevedo Fonseca¹³
Caio Luís Chiarello¹⁴

1 INTRODUÇÃO

O recente cenário de expansão epidêmica em nível global, provocada pelo novo coronavírus (Covid-19), trouxe à tona uma avassaladora crise humanitária que vai além da questão sanitária propriamente dita, marcada pelo crescente número de vítimas em todo o mundo, afetando também as economias nacionais. Com isso, houve uma elevação do desemprego em todos os países afetados, em virtude das medidas de isolamento indicadas como forma de conter a proliferação viral.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/economiasolidaria1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador associado da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). *E-mail*: <vailantc@hotmail.com>.

4. Professor da UFMT. *E-mail*: <oscarsampaio@ufmt.br>.

5. Pesquisadora associada da UFMT. *E-mail*: <bruna.ncunha@gmail.com>.

6. Pesquisadora associada da UFMT. *E-mail*: <solene.tricaud@gmail.com>.

7. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), *campus* Pedras de Fogo. *E-mail*: <frederico.pereira@ifpb.edu.br>.

8. Professora do IFPB, *campus* Pedras de Fogo. *E-mail*: <contato.luazevedo@gmail.com>.

9. Professor do IFPB, *campus* Cabedelo. *E-mail*: <manoel.macedo@ifpb.edu.br>.

10. Professor do IFPB, *campus* Cabedelo. *E-mail*: <licio.costa@ifpb.edu.br>.

11. Aluna do curso Agente Comunitário de Saúde do IFPB, *campus* Pedras de Fogo. *E-mail*: <adriana.silva@academico.ifpb.edu.br>.

12. Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail*: <lpmorais@gmail.com>.

13. Professor da Unesp. *E-mail*: <sergio.fonseca@unesp.br>.

14. Pós-doutorando da Unesp. *E-mail*: <caiomudo@gmail.com>.

Especificamente no Brasil, dados recentes indicam que, somente no mês de maio, 9,7 milhões de pessoas perderam suas ocupações, elevando bruscamente o contingente populacional em situação de vulnerabilidade e incerteza econômica. Algumas previsões já apontam para uma queda superior aos 10% no produto interno bruto (PIB) do país em 2020, o que resultaria em uma situação sem precedentes até então (Dweck *et al.*, 2020). Por sua vez, as políticas públicas de enfrentamento anunciadas até o momento pelo governo federal são controversas, além de serem consideradas tímidas em relação a medidas tomadas por outros países (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020; Amitrano *et al.*, 2020; Dieese, 2020; Palludeto *et al.*, 2020; Valadares *et al.*, 2020).

Dado esse contexto emergencial, novas estratégias precisam ser consideradas como possibilidades de geração de oportunidades que auxiliem grupos sociais mais expostos à vulnerabilidade econômica. Instituições públicas, como universidades e institutos de educação tecnológica, tanto de natureza federal quanto estadual, surgem, então, como agentes importantes nesse processo, sobretudo devido à sua capilaridade no território nacional.

Além de seu papel fundamental no desenvolvimento de pesquisas para o desenvolvimento de tratamentos e proteção contra os malefícios sanitários da epidemia, sua atuação nas comunidades, por meio de projetos de extensão, pode auxiliar também grupos sociais a promover atividades produtivas para a geração de trabalho e renda a um contingente considerável de famílias. Nesse sentido, a prática de extensão universitária expressa um vínculo fundamental da universidade com o território e a sociedade em que ela se insere, e é necessariamente indissociável das funções de ensino e pesquisa.

Para esse tipo de atuação, os princípios da economia solidária surgem como orientadores importantes da prática extensionista nesses grupos, com o objetivo de fomentar iniciativas econômicas baseadas no associativismo, na autogestão e no desenvolvimento local sustentável (Silva, 2017). Embora práticas com essa perspectiva já ocorram há algum tempo em grande parte do país,¹⁵ o cenário de epidemia lançou novos desafios às equipes de extensionistas, que vêm necessitando adequar abordagens metodológicas para o atendimento dessas demandas emergentes que têm se colocado.

Este texto visa, então, divulgar experiências que se encaixam de alguma forma nessa perspectiva, englobando a atuação extensionista de três instituições de educação superior e tecnológica no Brasil – Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) e Universidade Estadual Paulista (Unesp). Em geral, tais experiências envolvem a mobilização de grupos associativistas e a construção de novas parcerias, inclusive com os poderes públicos locais, seja para fomentar novas oportunidades de atuação produtiva a partir de demandas específicas de combate à epidemia, seja para assessorar grupos já formados para se adequarem às novas dinâmicas de comercialização em tempos de isolamento social, sem deixarem de se ater a outras necessidades emergenciais que afetam as populações envolvidas.¹⁶

15. Ver Perissé *et al.* (2017).

16. Para outras experiências de relação entre extensão universitária e economia solidária no contexto de pandemia, ver o artigo *As incubadoras universitárias de economia solidária durante a pandemia: relato de ações da INCUBES/UFPA e da INCUBACOOP/UFPE*, de Benzaquen, Carneiro e Sardá, nesta mesma edição do periódico *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*.

2 A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA ORIENTADA À ECONOMIA SOLIDÁRIA

As instituições universitárias no Brasil possuem um leque bastante amplo de interações com a dinâmica social em geral, fundamentadas no chamado “tripé” ensino, pesquisa e extensão. Dessa tríade funcional, a ação de extensão consiste no mecanismo pelo qual a comunidade acadêmica se comunica e intervém nas comunidades de seu entorno para além das formas tradicionais de inserção. Ela se desenvolve a partir de projetos nas mais diversas áreas do saber, com o intuito de aplicar e disseminar determinados conhecimentos ou capacidades instaladas nos institutos, envolvendo a participação de professores, estudantes e outros profissionais.

Nas últimas duas décadas, a economia solidária tem se consolidado como um canal importante para a orientação de projetos extensionistas, voltados a auxiliar grupos produtivos e organizações sociais para a geração de trabalho e renda na perspectiva do associativismo e da autogestão, sobretudo em territórios com maiores índices de vulnerabilidade. Essa prática, vale ressaltar, também é indissociável do ensino e da pesquisa, pois parte de situações e demandas concretas e mobiliza diversas capacidades para a busca de soluções, permitindo a abertura de horizontes inesgotáveis de aprendizado entre os atores envolvidos, para dentro e para fora dos limites dos *campi* universitários. Ou seja, a prática extensionista em empreendimentos coletivos que demandam conhecimento técnico para o enfrentamento de problemas cotidianos concretos permite uma interação de conhecimentos e saberes que flui nas duas direções, enfatizando uma relação dialética de ensino-aprendizagem (Culti, 2011).

Por sua vez, a extensão universitária sob o paradigma da economia solidária se desenvolve sob distintos referenciais metodológicos, tanto na definição da forma como se constrói essa interação quanto na elaboração dos objetivos e dos próprios limites inerentes à sua prática. Nesse sentido, a orientação para a autonomia dos grupos assessorados e a construção de parcerias duráveis de apoio tornam-se imprescindíveis para a potencialização dos resultados (Addor e Laricchia, 2018).

No caso específico dos empreendimentos de economia solidária (EES), baseados nos princípios da cooperação e da coletividade, esse assessoramento surge no intuito de construir técnicas, instrumentos e metodologias que sirvam para melhorar a estruturação de seus processos de produção, gestão e comercialização, pensando tanto no aumento da produtividade e da renda quanto na melhoria das condições de trabalho e vida dos envolvidos. Dessa forma, o desenvolvimento dos empreendimentos não termina como um fim em si, mas serve também como ferramenta experimental para a construção participativa de conhecimentos que se estabelecem e podem ser difundidos.

Segundo Addor e Laricchia (2018), esses objetivos se coadunam com o papel da universidade de construir conhecimento e desenvolver soluções que possam ser úteis para além de casos pontuais. Para isso, entendem os autores que “essa estratégia articula os diferentes saberes – o conhecimento acadêmico sistematizado com o conhecimento popular empírico – e gera soluções adequadas ao contexto trabalhado e às características sociais, econômicas e culturais dos trabalhadores” (Addor e Laricchia, 2018, p. 15).

Um dos formatos metodológicos que tem ganhado bastante notoriedade na conexão entre extensão universitária e economia solidária refere-se às chamadas incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs), que envolvem grupos institucionalizados dentro das universidades que estruturam suas práticas a partir de uma sequência de atividades e instrumentos para o desenvolvimento de empreendimentos coletivos em suas diversas necessidades organizacionais e econômicas. Sob essa perspectiva, a incubação é concebida como um processo prático-educativo de acompanhamento sistêmico desses empreendimentos para auxiliar no enfrentamento de desafios que requerem conhecimentos técnicos específicos relacionados às atividades de gestão, produção e inserção em arranjos e cadeias produtivas locais, sobretudo no tocante à organização do trabalho cooperativo (Perissé *et al.*, 2017; Leal, 2018).

Portanto, a atividade extensionista dos institutos de educação superior no Brasil se desdobra em um leque ampliado de ações possíveis, mediadas pelas necessidades concretas das populações presentes em seus territórios de incidência. Nesse contexto de pandemia, bem como dos riscos sociais a ele vinculados, a extensão universitária surge, então, como um canal viável de enfrentamento dos impactos, sobretudo com a orientação principiológica da economia solidária para a mobilização de coletivos locais voltados à geração de trabalho e renda e desenvolvimento territorial.

3 PROJETOS EM CURSO

Nesta seção, são apresentados, ainda que de forma panorâmica, os principais aspectos de três projetos aqui relatados que envolvem a prática da extensão universitária com os princípios de economia solidária para favorecer grupos populacionais em situação de vulnerabilidade. Eles foram escolhidos por envolverem distintas configurações institucionais de educação superior – uma universidade federal, um instituto tecnológico federal e uma universidade estadual – e situarem-se em regiões distintas – Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste –, além de compreenderem estratégias diferenciadas de intervenção no território, diretamente relacionadas aos desafios surgidos no contexto atual de pandemia.

Os projetos são:

- Programa Redes de Comercialização Solidária/UFMT;
- Programa IFPB Solidário/IFPB; e
- Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania/Unesp.

3.1 Programa Redes de Comercialização Solidária/UFMT

O Programa Rede de Cooperação Solidária de Mato Grosso (Recoopsol) é uma ação de extensão e pesquisa multidisciplinar da UFMT em parceria com o movimento estadual de economia solidária. O programa é desenvolvido por docentes e discentes dos cursos de administração, agronomia, ciência da computação, ciências sociais, comunicação, contabilidade, economia, ciência e tecnologia de alimentos, engenharia florestal, filosofia, geografia, história, jornalismo e psicologia. Foi elaborado ainda em 2013 e está em execução

desde 2015, trazendo como proposta central a criação, a ampliação e o fortalecimento de instâncias de economia solidária e redes de cooperação com foco na comercialização de produtos da agricultura familiar camponesa com origem da produção em comunidades tradicionais e famílias assentadas da reforma agrária.

Nesse sentido, o Recoopsol está estreitamente articulado com os movimentos de economia solidária e agricultura familiar em três regiões do estado de Mato Grosso: Baixada Cuiabana, Região do Alto Paraguai e Regional Sul. A ligação se dá pela ativa participação das equipes e dos movimentos no Fórum Territorial de Segurança Alimentar e Nutricional da Baixada Cuiabana (FTSAN) e pelos fóruns de economia solidária das regiões Sul e do Alto Paraguai.

A execução do Recoopsol se dá por meio de projetos de pesquisa e de extensão,¹⁷ dentre os quais está o projeto de Avaliação dos Processos de Gerenciamento da Central da Baixada Cuiabana com Enfoque nos Princípios das Redes de Colaboração Solidária, que tinha como tarefa para 2020 mapear custos e levantar aportes necessários à logística da comercialização de três redes para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Foram realizados encontros presenciais nos meses de janeiro e fevereiro com as três redes que têm contratos com o PNAE na Baixada Cuiabana, descritas a seguir.

- 1) Cooperativa Verde Vitória (CooperVV) e Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Poconé Ltda. (Comrup). A atividade principal se baseia no plantio de hortaliças orgânicas e na produção de insumos orgânicos provenientes da compostagem de resíduos orgânicos originários de supermercados, restaurantes e hotéis.
- 2) Centro de Tecnologias Alternativas (CTA), líder de uma rede territorial que atua desde o município de Comodoro (distante 656 km de Cuiabá), passando por Pontes e Lacerda, Mirassol do Oeste e Cáceres. Desenvolve o projeto Rota Caminhos da Agroecologia, com a produção e a comercialização de produtos agroecológicos de origens diversas, como legumes, frutas e verduras; e produtos processados, como polpas, biscoitos e pães.
- 3) Cooperativa de Agricultores e Agricultoras Familiares de Nossa Senhora do Livramento – Coopernossasenhora (MT), que agrega várias comunidades tradicionais e famílias assentadas, e Cooperativa dos Pescadores e Artesãos de Pai André e Bonsucesso (Co-orimbatá). Comercializa um mix de frutas, verduras, legumes, melado e laticínios da agricultura familiar e de origem convencional para garantir maior variedade.

Com a divulgação do primeiro caso de contaminação pelo Sars-COV-2 em Mato Grosso, no dia 16 de março de 2020, as aulas da rede pública foram suspensas, a partir do dia 23 de março, e, conseqüentemente, não houve mais pedidos do PNAE às cooperativas. Todas as redes estavam organizadas para atender à demanda do PNAE, mas a suspensão dos pedidos

17. Outros projetos são: Fóruns Territoriais – Instância de Articulação da Rede de Cooperação Solidária de Mato Grosso; Indicadores Socioambientais dos Empreendimentos Solidários articulados à Recoopsol; Transição agroecológica a partir de Sistemas Agroflorestais no Território da Baixada Cuiabana; Germinar – Curso de Formação de Lideranças Facilitadoras; Capacita Produtor; Software para dispositivos móveis na comercialização de produtos agrícolas; Promoção e proteção da saúde na Ecofeira: informação, alimentação e sustentabilidade; Seminário: Mulheres Indígenas, lutas, protagonismo e autonomia; Aplicação das análises de custos na produção orgânica: um experimento com os produtores orgânicos do Alto Pantanal mato-grossense; Inovação e Empreendedorismo: Juventudes, cooperativismo e trabalho colaborativo.

acabou por derrubar a perspectiva de renda das comunidades tradicionais e famílias assentadas, com alto impacto na organização das cooperativas, em função da interrupção do fluxo de comercialização institucional. Assim, foi preciso buscar saídas para este momento de crise. A alternativa encontrada foi reforçar as iniciativas incidentes de comercialização direta, com entregas porta a porta, com uso de aplicativos de comunicação e de comercialização. Das três redes citadas, duas já realizavam vendas diretas e entregas com uso de aplicativos de mensagens instantâneas e mesmo um de comercialização via páginas *on-line*. A terceira, liderada pela Coopernossasenhora, iniciou a atividade já em meio à pandemia.

O programa Recoopsol, com aporte da equipe de comunicação, produziu um texto de divulgação para a rede liderada pelo CTA. Este texto foi adicionado às mídias sociais e aos canais de comunicação ativos pelo Recoopsol e ganhou razoável destaque, conseguindo, inclusive, pautar a mídia televisiva para produzir uma matéria sobre a iniciativa. Em seguida, outro texto foi elaborado indicando as demais redes como alternativas para a aquisição dos produtos. Estas ações ajudaram a ampliar as vendas e o alcance de clientes nas redes, logrando-se um aumento na demanda de todas as redes, conforme se segue.

- 1) CTA: ocorreu o acréscimo de 200% nos pedidos em Cuiabá e Várzea Grande.
- 2) COOPRVV: um crescimento de demanda, a ponto de garantir a venda de toda a produção disponível, reduzindo perdas.
- 3) Coopernossasenhora: crescimento de 35% nos pedidos em Cuiabá e Várzea Grande, propiciando a ampliação da variedade de produtos oferecidos, com acréscimo de laticínios.

Outra ação do Recoopsol foi o apoio para o levantamento de custos das entregas para a definição do preço a ser praticado. A próxima ação será a ampliação do mercado a partir da operação de um aplicativo de venda para celular desenvolvido pela equipe de tecnologia da informação do programa.

Portanto, o distanciamento social provocado pela pandemia impôs aos empreendimentos econômicos solidários a necessidade de se adaptar ante os novos desafios. A forma democrática de gestão permitiu um processo rápido de consulta e decisão, respondendo às exigências de tomadas de decisões emergenciais. Com estas novas frentes de comercialização, a ação extensionista se mostrou um elemento fundamental de apoio aos empreendimentos para, de um lado, garantir renda aos associados e, por outro, contribuir para manter as pessoas em casa, diminuindo o risco de proliferação do contágio da Covid-19 nos municípios atendidos.

3.2 Programa IFPB Solidário/IFPB

A atuação do IFPB no enfrentamento dos impactos negativos da atual pandemia vem ocorrendo em diferentes frentes de trabalho. Por meio do *Edital do Conselho Nacional dos Institutos Federais (Conif) nº 1/2020 – Enfrentamento à Covid-19*, as instituições foram convidadas a apresentar propostas de pesquisa e/ou extensão que possam apresentar, no curto prazo, soluções inovadoras para o desenvolvimento de produtos, serviços e processos para o enfrentamento emergencial à Covid-19. Após concorrência de âmbito nacional, o IFPB aprovou dois projetos, perfazendo

um montante de aproximadamente R\$ 170 mil.¹⁸ Ambos poderão ser instalados nos acessos aos hospitais e às unidades de pronto atendimento (UPAs), nas secretarias de saúde dos municípios, maternidades etc., com vistas à desinfecção de transeuntes, pessoas envolvidas com os equipamentos de saúde, médicos, enfermeiros e visitantes, entre outros, inclusive em portais de acesso aos nossos institutos federais.

Além dos projetos de pesquisa para o controle germicida, a atividade de extensão também foi mobilizada para o enfrentamento de necessidades emergenciais de famílias em situação de vulnerabilidade, viabilizadas por meio de termo de execução descentralizada (TED).¹⁹ No âmbito do IFPB, foi aprovada pelo Comitê de Enfrentamento à Covid-19, criado pela Portaria nº 518/2020 – Reitoria/IFPB, a campanha “IFPB Solidário”.²⁰ Ela resulta da ação de professores, gestores, servidores e estudantes pelos *campi* do instituto, além de contar com diversos parceiros, como prefeituras municipais e associações de trabalhadores locais que comungam do mesmo espírito dessa campanha, promovendo articulações em torno da economia solidária e da educação popular pela prática extensionista. A campanha visa desenvolver diversas ações que atendam a pessoas em situação de vulnerabilidade social, incluindo estudantes do próprio IFPB, imigrantes, pessoas em situação de rua, catadores de materiais recicláveis, população LGBTI, quilombolas, trabalhadores rurais e urbanos de baixa renda, entre outros. Para isso, são buscados recursos disponibilizados por editais de financiamento a vários tipos de projetos que convergem com essa proposta.

FIGURA 1
Logo do IFPB Solidário



Fonte: IFPB Solidário.

18. Os projetos são: i) UV-Corona - Equipamento Germicida UV-C Portátil: o objetivo deste projeto é construir e testar cinco protótipos do equipamento proposto, que possibilita emitir altas doses de luz ultravioleta UV-C, comprovadamente germicida, contribuindo para a desinfecção, prioritariamente, de objetos, superfícies e ambientes de hospitais que estão atuando no combate à pandemia; e ii) Spray Stop Coronavírus: um túnel de desinfecção, com medição de temperatura corpórea e autodiagnóstico dos equipamentos.

19. O TED é um instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

20. Site oficial da campanha: <<https://www.ifpb.edu.br/ifpb-solidario>>.

Uma das ações que compõem a campanha refere-se à formação de uma rede colaborativa de costureiras, que envolve alunas, monitoras e ex-alunas do curso de Formação Inicial e Continuada (FIC) de Costureira no *campus* de Pedras de Fogo, além de associações de mulheres em vulnerabilidade social, como a Associação das Mulheres Águias de Pedras de Fogo e a Associação das Mulheres da Una de São José. Esse projeto também contou com o apoio das prefeituras dos municípios de Pedras de Fogo e de Juripiranga.

FIGURA 2

Logo da Associação das Mulheres Águias de Pedras de Fogo



Fonte: IFPB Solidário.

FIGURA 3

Logo da Associação das Mulheres da Una de São José



Fonte: IFPB Solidário.

O município de Pedras de Fogo, localizado na Mata Sul Paraibana, possui diversas associações que comportam mulheres organizadas em núcleos urbanos e rurais para atividades coletivas nos setores de agricultura, artesanato e costura. Nesse momento crítico de pandemia, elas estão engajadas na produção de máscaras faciais de tecido para atender à demanda dos equipamentos de saúde e socioassistenciais dos municípios próximos, gerando renda para as famílias produtoras.²¹

21. Entre as parcerias e o TED o montante aproxima-se de R\$ 80 mil.

O *campus* Pedras de Fogo atua preferencialmente na logística desse projeto: recolhe o material (tecido de algodão, TNT, elástico, linha etc.), distribui às costureiras (preferencialmente àquelas ligadas às associações) e realiza as entregas das máscaras após confeccionadas. Ademais, também contribui na negociação de parcerias com as prefeituras locais para a aquisição de quantidades determinadas de máscaras de tecido para suprir suas demandas. As prefeituras, por sua vez, remuneraram as costureiras com o valor acertado da produção após a entrega dos produtos.²²

Há também a demanda do próprio IFPB, adquirido via TED. A estimativa é que o projeto possibilite a aquisição de aproximadamente 50 mil máscaras de tecido para a distribuição ao alunado, aos professores, aos técnicos administrativos e aos funcionários terceirizados do instituto em seus diferentes *campi*. Em uma segunda etapa, esse quantitativo de máscaras pode chegar a 120 mil unidades após o retorno às aulas presenciais, contribuindo também para a geração de trabalho e renda às famílias produtoras.

A comunidade acadêmica também foi mobilizada para uma campanha de arrecadação de doações em dinheiro. Foram arrecadados cerca de R\$ 50 mil, o que permitiu adquirir 1.120 cestas básicas, distribuídas nos municípios de João Pessoa, Campina Grande, Sousa, Cabedelo, Patos, Guarabira, Esperança, Catolé do Rocha, Itaporanga, Princesa Isabel, Pedras de Fogo, Santa Luzia, Picuí e Soledade, beneficiando inúmeras pessoas em situação de vulnerabilidade social. Todas as cestas acompanham um *kit* de higienização, com sabonetes, água sanitária, álcool em gel e detergentes.

Vale ressaltar, por fim, que o IFPB vem desenvolvendo em sua estrutura *multicampi* uma série de outros projetos, dentre os quais estão: a produção de álcool em gel a 70% e álcool etílico glicerinado a 80% nos laboratórios (*campus* Cabedelo) para atender às necessidades dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) e da população em geral; a criação de um aplicativo para análise de sintomas e auxílio no tratamento de doenças respiratórias; e a produção de máscaras de proteção facial (*face shield*) para os profissionais de saúde que estão na linha de frente do combate à Covid-19, produzidas pelo Polo de Inovação do IFPB em parceria com a rede do Núcleo de Tecnologias Estratégicas em Saúde (Nutes), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) – para distribuição para as áreas de saúde do estado.²³

3.3 Nepesc/Unesp

O Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (Nepesc), sediado na Faculdade de Ciências e Letras (FCL) da Unesp, *campus* Araraquara, em cooperação com a Coordenadoria de Trabalho e Economia Criativa e Solidária da Prefeitura Municipal de Araraquara, vem se empenhando em realizar ações passíveis de mitigarem efeitos degradantes das condições sociais e econômicas de vida de parcela da população mais vulnerável do município.

22. Ressalta-se que, como destacado por Valadares *et al.* (2020), alguns estados da região Nordeste têm desenvolvido programas de apoio a associações de costureiras, sobretudo em áreas rurais, para a fabricação de máscaras a serem utilizadas nas redes municipais e estaduais de saúde, como forma de geração de renda a famílias em situação de vulnerabilidade.

23. Já foram construídas e distribuídas mais de 1,2 mil máscaras para unidades de saúde em todo o estado da Paraíba, somando mais de R\$ 80 mil em investimentos.

Nessa perspectiva, duas frentes de intervenção foram priorizadas: o apoio à produção de alimentos e de máscaras. No campo da produção de alimentos, as ações vêm sendo realizadas em parceria com a Associação Horta Comunitária da Zona Norte (sediada no Residencial Valle Verde), tendo como principal inovação, desde o advento da pandemia, a criação e a disseminação do movimento “Terra Solidária – por mais quintais produtivos”.²⁴ Já são mais de trinta hortas criadas, em quintais de residências, em escolas, na Moradia Estudantil, em Araraquara, Matão e Américo Brasiliense, que contaram, como parte dos recursos para a sua implantação, com valores oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do projeto Corredor Verde Agroflorestal.

No âmbito da confecção de máscaras, a FCL vem prestando apoio à Coordenadoria de Trabalho e Economia Criativa e Solidária da Prefeitura Municipal de Araraquara, que abriu as dependências do Espaço Kaparaó²⁵ para que um grupo de mulheres vinculado à Associação Mãos que Criam passasse a produzir máscaras de pano, como forma de contribuir para a proteção da população e para a geração de renda. A associação é composta, majoritariamente, por mulheres artesãs, com experiência na prática têxtil, que mantêm o desejo comum de se desenvolver como empreendimento autônomo.

Além dessas ações, expressões concretas da práxis extensionista do Nepesc, o núcleo vem realizando um amplo mapeamento dos demais empreendimentos solidários existentes em Araraquara e região, com vistas à identificação de suas respectivas fragilidades e possibilidades de superação, de modo a assegurar a geração de renda.

Complementam essas ações, as atividades permanentes e regulares de mobilização e de formação de estudantes. Reuniões semanais vêm sendo realizadas, com a participação regular de cerca de trinta estudantes, seja para debater e organizar as ações do núcleo, seja para a oferta de um curso de extensão em formação de agentes de incubação de empreendimentos solidários, seja ainda para a participação em uma programação de conferências e debates com convidados externos e docentes do núcleo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A humanidade vem enfrentando, nos últimos meses, uma das maiores crises da história, provocada pela pandemia da Covid-19. Muito mais do que uma ameaça à saúde individual das pessoas, ela tem desafiado a capacidade dos países de apresentarem respostas efetivas e rápidas em defesa da vida em sociedade e da garantia de direitos fundamentais à toda a população.

Nesse contexto, as instituições de ensino superior podem contribuir, em diversas frentes, no enfrentamento de tais desafios. Além da capacidade de pesquisa para a geração de produtos que auxiliem diretamente no combate e no controle da proliferação viral, a atividade extensionista de apoio à geração de trabalho e renda e o atendimento a demandas emergências nos territórios em que as instituições se encontram inseridas surge, então, como uma importante possibilidade de ação.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3g7GVaD>>.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/2A6V7RX>>.

Neste texto, foram apresentadas três experiências que abordam distintas possibilidades concretas de atuação nessa perspectiva, com a mobilização de grupos produtivos associativos para o atendimento de demandas que surgem da própria dinâmica de combate à epidemia, como a necessidade massiva de máscaras e a comercialização domiciliar de alimentos em razão da medida protetiva de isolamento social. Tais atividades também são conectadas com o atendimento de outras necessidades emergenciais dessas populações, além de servirem como catalisadoras de parcerias com os poderes públicos locais e organizações privadas em geral.

O objetivo aqui traçado foi lançar luz sobre essas experiências em curso, mostrando a diversidade de possibilidades de interação com os territórios e as demandas concretas que podem ser atendidas a partir das capacidades instaladas dessas instituições. Não existe uma forma padronizada, concebida como algo passível de uniformização, independentemente dos seus contextos de ação. Os desafios metodológicos são imensos, sobretudo quando se envolvem temáticas complexas como a formação de dinâmicas locais de solidariedade, autogestão e acesso à alimentação saudável.

Como as três experiências relatadas encontram-se em início de atividade, é necessário que novas sistematizações posteriores problematizem de forma mais aprofundada suas práticas, suas metodologias de intervenção, seus resultados alcançados, seus limites e suas potencialidades, de modo a subsidiar novas abordagens na relação entre extensão universitária e economia solidária no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ADDOR, F.; LARICCHIA, C. R. (Orgs.). **Incubadoras tecnológicas de economia solidária**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2018.
- AMITRANO, C. *et al.* **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2559).
- CULTI, M. N. **Incubadora tecnológica de empreendimentos econômicos solidários: aspectos conceituais e a práxis do processo de incubação**. Maringá: UEM, 2011.
- DWECK, E. *et al.* **Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020. (Nota Técnica).
- LEAL, L. P. Princípios e fundamentos para uma tipologia de incubação tecnológica em economia solidária. *In*: ADDOR, F.; LARICCHIA, C. R. (Orgs.). **Incubadoras tecnológicas de economia solidária**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2018.
- NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).
- PALLUDETTO, A. W. *et al.* **Política econômica em tempos de pandemia: experiências internacionais selecionadas**. Campinas: Unicamp, 2020. (Série Laboratório de Economia Internacional, n. 1).
- PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017.

SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

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

AS INCUBADORAS UNIVERSITÁRIAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DURANTE A PANDEMIA: RELATO DE AÇÕES DA INCUBES/UFPB E DA INCUBACOOP/UFRPE¹

Júlia Figueredo Benzaquen²
Vanderson Carneiro³
Maurício Sardá⁴

1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta algumas ações realizadas por duas universidades da região Nordeste no enfrentamento à atual pandemia da Covid-19. Essas atividades são frutos de relações que as universidades possuíam antes da pandemia e que, por conta do contexto adverso provocado pelo novo coronavírus, se adaptaram e se reestruturaram para o melhor enfrentamento das novas adversidades. Mantendo os princípios de fortalecimento do tripé universitário entre ensino-pesquisa-extensão, entendendo extensão como comunicação e não invasão (Freire, 2006) e apostando em processos de ecologia dos saberes (Santos, 2006), as ações são desenvolvidas em diálogo com os parceiros e a partir de suas próprias demandas.

Destacamos primeiramente as ações da Incubadora de Empreendimentos Solidários (Incubes), do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Economia Solidária e Educação Popular (Nuplar), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que apresenta quatro grandes blocos de atividades em desenvolvimento neste período, desde o apoio aos empreendimentos coletivos de economia solidária, formação de redes e espaços virtuais de comercialização, e ações no campo da segurança e soberania alimentar e nutricional, com destaque para o levantamento de informações sobre a situação de segurança alimentar de uma comunidade tradicional (Povos de Terreiro) e a continuidade de curso de extensão à distância sobre o tema.

Em Pernambuco, destacam-se as ações da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (Incubacoop) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), no território de Bonito, com o apoio e a assessoria técnica a agricultores(as) familiares em processo de transição agroecológica, e a participação na implementação e no funcionamento do projeto Mercado da Vida, em parceria com a prefeitura municipal e as associações locais. Além dessa ação de incubação territorial, professores que integram a incubadora participam de uma iniciativa estruturante que vem se materializando na constituição da Universidade Popular dos Movimentos Sociais (UPMS), por meio de uma parceria de setores da universidade com movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs). O último eixo compreende

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/economiasolidaria2>

2. Professora do Departamento de Ciências Sociais e membro da Incubacoop/UFRPE. *E-mail*: <juliabenzaquen@gmail.com>.

3. Professor do Departamento de Gestão Pública e membro da Incubes/Nuplar/UFPB. *E-mail*: <vandersonces@gmail.com>.

4. Professor do Departamento de Ciências Sociais e membro da Incubacoop/UFRPE. *E-mail*: <mausarda@gmail.com>.

as ações no campo da segurança alimentar realizadas no âmbito do Projeto Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan Universidades), especialmente o apoio às ações do Fórum Estadual de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (Fessan/PE) nesse período e a realização de pesquisas de monitoramento sobre a situação da fome/insegurança alimentar em municípios pernambucanos e em comunidades quilombolas do estado.

De forma geral, evidenciam-se ações no campo da extensão universitária no apoio aos movimentos sociais e populares para o enfrentamento à desestruturação do tecido social provocado pela pandemia e a necessidade imperativa de isolamento social.

2 SOBRE AS INCUBADORAS DA UFPB E DA UFRPE

A universidade pública e a extensão universitária possibilitam a experimentação de uma nova práxis acadêmica, na qual ensino-pesquisa-extensão são vivenciados conjuntamente, como um “trabalho social útil”, conforme expõe Melo Neto (2004, p. 53).

Extensão, como trabalho social útil com intencionalidade de conectar o ensino e a pesquisa, passa a ser agora exercida pela universidade e por membros de uma comunidade sobre a realidade objetiva. Um trabalho cooperativo que traz consigo as tensões de seus próprios componentes em ação e da própria realidade objetiva. Um trabalho onde se buscam objetos de pesquisa para a construção do conhecimento novo ou reformulações das verdades existentes. Esses objetos pesquisados serão os constituintes de outra dimensão da universidade: o ensino. É também um trabalho de busca de objeto de pesquisa. A extensão configura-se e concretiza-se como trabalho social útil, imbuído da intencionalidade de pôr em mútua correlação o ensino e a pesquisa. Portanto, é social na medida em que não será uma tarefa individual; é útil, considerando que esse trabalho deverá expressar algum interesse e atender a uma necessidade humana. É, sobretudo, um trabalho que tem na sua origem a intenção de promover o relacionamento entre ensino e pesquisa. Nisto, e fundamentalmente nisto, diferencia-se das dimensões outras da universidade, tratadas separadamente: o ensino e a pesquisa.

Nesse sentido, como programa de extensão universitária, o papel das incubadoras universitárias de apoio e assessoramento a experiências de economia solidária é estratégico, abrangendo assim aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais para o assessoramento de grupos e organizações coletivas de trabalhadores, objetivando desenvolver formas de gestão mais democráticas e participativas para a geração de trabalho e renda (Addor e Laricchia, 2018). Existem atualmente dezenas de projetos dessa natureza em universidades e institutos federais de educação de todos os estados do Brasil.⁵

A Incubes/UFPB foi criada em 2001 e se configura como importante referência na Paraíba no apoio a grupos e empreendimentos de economia solidária (EES).⁶ Nestes quase dezenove anos, foram inúmeras ações de assessoramento e formação técnica aos grupos populares, movimentos sociais e trabalhadores(as) dos EES. O Nuplar, criado em 2014, plasmou as ações

5. Para mais informações sobre as atividades das incubadoras universitárias de apoio a empreendimentos de economia solidária no Brasil, ver Perissé *et al.* (2017).

6. Sobre o conceito de empreendimentos de economia solidária e suas dimensões estruturais no Brasil, ver Silva (2017a).

de três grupos de pesquisa e extensão da UFPB (Incubes, Grupo de Pesquisa em Extensão Popular – Extelar e Observatório de Políticas Culturais – Observacult),⁷ constituindo-se como núcleo interdisciplinar que busca contribuir com o desenvolvimento local e a geração de tecnologias sociais, promovendo novas perspectivas conceituais e práticas para o papel social da universidade, bem como na reflexão de questões epistemológicas quanto ao exercício da pesquisa, do ensino e da extensão na área da economia solidária, da educação popular, da extensão popular, da cultura, da segurança alimentar e demais temas correlatos.

A Incubacoop/UFRPE é uma das pioneiras no Brasil no campo das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs), criada em 1998. Filiada à rede de ITCPs, a incubadora da UFRPE realizou em sua trajetória um conjunto significativo de ações e projetos que a destacam como referência importante em metodologia de incubação. Por intermédio dos princípios da economia solidária e da educação popular, trabalha com catadores de materiais reciclados, constituição de grupos agroecológicos, turismo de base comunitária etc. A Incubacoop também atua no apoio e na execução de políticas públicas, especialmente no período dos governos Lula e Dilma (2003-2015), destacando-se a realização do Projeto Centro de Formação em Economia Solidária (CFES)⁸ e a animação da Rede de Formadores em Economia Solidária da Região Nordeste.⁹ As ações de incubação atuais concentram-se em dois territórios: no município de Bonito, com o fomento à produção agroecológica e o apoio à comercialização de alimentos da agricultura familiar pelo Mercado da Vida; e no município de Abreu e Lima, com o apoio às cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Além disso, a Incubacoop participa direta ou indiretamente de um amplo conjunto de ações de extensão, ensino e pesquisa e contribui para o desenvolvimento de projetos e programas no campo das políticas públicas e em articulação com organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

3 AÇÕES DA INCUBES/NUPLAR/UFPB NA PANDEMIA

Este contexto é desafiador para as incubadoras universitárias, especialmente na continuidade de suas ações de assessoramento aos EES, levando-se em consideração que suas metodologias se baseiam em processos e dinâmicas de imersão, diálogos permanentes e acompanhamento nos territórios/comunidades nos quais estão inseridos. Diante do quadro de isolamento social, é necessário encontrar e readequar formas de atuação e incubação, de modo a manter o foco na promoção do fortalecimento e autonomização dos grupos participantes, bem como no apoio ao desenvolvimento de seus territórios e de redes solidárias. Um dos pilares das ações de incubação é a promoção da autogestão. Este é um dos desafios metodológicos neste contexto de pandemia, ou seja, manter esta premissa em um momento tão delicado, no qual grande parte dos trabalhadores e trabalhadoras dos EES passa por dificuldades, necessitando de atendimentos básicos e emergenciais que garantam suas subsistências.

7. A Incubes foi criada em 2001; o Extelar, em 1999; e o Observacult, em 2013.

8. Sobre a experiência do CFES, ver Dubeux *et al.* (2012).

9. Sobre as políticas federais de economia solidária no Brasil, ver Faria (2011) e Silva (2018).

Neste período de pandemia, podemos sintetizar as atividades desenvolvidas pela Incubes em quatro grandes blocos.¹⁰ O primeiro está na continuidade das ações de acompanhamento aos EES. Podemos ilustrar a partir de dois exemplos de EES que têm atuações dentro do *campus* universitário. Com a suspensão do semestre e das aulas presenciais, estes grupos, como tantos outros, se viram diante das dificuldades de manter suas atividades produtivas e de comercialização. No caso da Associação dos Agricultores(as) Familiares da Várzea Paraibana (Ecovarzea), que realiza há mais de dezoito anos uma feira agroecológica no *campus* 1 da UFPB, a suspensão de seu espaço de comercialização retirou uma das principais fontes de renda dos agricultores associados. Para apoiá-los, a Incubes vem contribuindo com o desenvolvimento de um sistema de compras *on-line* (a partir de um *site*) e entregas por *drive thru*. Isto tem possibilitado a comercialização de produtos agroecológicos, beneficiando não somente os agricultores(as), mas também toda a comunidade da UFPB e dos bairros vizinhos que têm na Feira da Ecovarzea uma referência de alimentação saudável.

Outro exemplo é o do grupo Ecolanches. Trata-se de uma lanchonete constituída por dez mulheres de uma comunidade vizinha à universidade e se notabiliza por produzir e comercializar, em um espaço da central de aulas da UFPB, exclusivamente alimentos saudáveis. No caso da Ecolanches, as ações de apoio estão sendo realizadas na própria comunidade, de modo a potencializar outras atividades que vêm sendo realizadas neste território, especialmente aquelas promovidas pelo Banco Comunitário de Desenvolvimento Jardim Botânico (EES também acompanhado pela Incubes).¹¹ Assim, as ações têm como estratégia articular as forças locais e promover conjuntamente alternativas de apoio às famílias e geração de renda na comunidade e/ou entre grupos de economia solidária. Um exemplo é o lançamento da campanha de compras e doações de produtos e alimentos a ser disponibilizado para a Ecolanches, cujo diferencial reside no envolvimento de consumidores, comerciantes da própria comunidade e outros grupos de economia solidária e da agricultura familiar da seguinte forma: o público em geral compra produtos de comerciantes locais e/ou EES; estes produtos são entregues à Ecolanches, que por sua vez prepara refeições para serem servidas em seu núcleo familiar e demais famílias da comunidade. Busca-se com esta ação apoiar uma dinâmica local de solidariedade, autogestão e acesso à alimentação saudável.

Um segundo bloco de ações está no entendimento de que um dos problemas no apoio aos EES e na construção de estratégias de geração de renda e acesso à alimentação é justamente a falta de informação sobre a situação dos EES, especialmente neste contexto de isolamento social. A defasagem de dados prejudica ações de maior alcance que propiciem a estes grupos geração de renda a partir de suas particularidades e vocações. Neste sentido, a Incubes está realizando um levantamento dos EES (inicialmente, somente daqueles em atuação na cidade de João Pessoa), buscando informações que possibilitem três tipos de ações. A primeira consiste em atualizar as informações disponíveis sobre os EES, destacando as reais situações em que se encontram neste contexto de pandemia. A segunda ação, e a partir dessas informações, busca

10. Sobre a experiência recente da Incubes/Nuplar, ver Carneiro e Faria (2015).

11. Sobre as experiências de bancos comunitários de desenvolvimento e outras iniciativas de finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2017b).

dar visibilidade aos EES e construir com estes uma rede de colaboração e comercialização. Será criado um portal/*site* com as informações dos EES, de seus produtos, seus modos de comercialização, seus contatos e outras informações que possibilitem intercâmbios entre eles próprios e com os consumidores em geral. A terceira ação busca propiciar a realização de feiras virtuais temáticas, de modo a sensibilizar a sociedade e potencializar a comercialização dos EES.

Um terceiro bloco de ação da incubadora procura expandir esse levantamento de informações para agregar outros grupos e coletivos que são atendidos pelo Nuplar e não necessariamente estão organizados enquanto EES. Pelo caráter interdisciplinar do núcleo e da diversidade do público atendido, suas áreas de atuação e formas de organização, a ação busca traçar um diagnóstico socioeconômico abrangendo as condições de trabalho e de inserção na economia solidária destes diversos segmentos e grupos. Esta era uma atividade prevista antes do isolamento social e ganha neste cenário uma importância maior, especialmente na identificação do grau de vulnerabilidade e da precariedade de inserção no mercado de trabalho destes segmentos e grupos. Além disso, visa traçar estratégias de geração de renda e trabalho no período de isolamento e pós-isolamento. Assim, estamos no atual momento desenvolvendo a metodologia deste diagnóstico para ser aplicado na Paraíba.

Por fim, um quarto bloco de ação realizada pela Incubes neste período de pandemia tem relação com o fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN).¹² Em parceria com a UFRPE e UFRN, estamos executando o Projeto Sisan Universidades que tem entre suas metas: *i*) o acompanhamento de trinta municípios por estado, na implementação do projeto; e *ii*) o diagnóstico da situação de (in)segurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais. Na Paraíba, a equipe da Incubes está auxiliando os municípios com informações importantes de ações e políticas de SAN que estes podem adotar e potencializar no atendimento às famílias e aos grupos em vulnerabilidade sociais. Além disso, em continuidade às ações realizadas antes do período de pandemia, preparamos um curso de extensão com carga horária de quarenta horas, que será realizado por meio de ensino à distância (EAD).

Cabe ressaltar ainda que duas etapas foram executadas antes da realização deste curso EAD. A primeira foi dedicada à visita a trinta municípios paraibanos, e a segunda etapa foi a realização de oficinas divididas em seis circuitos territoriais. Estas duas etapas foram bem importantes para a construção do curso EAD, pois os conteúdos trabalhados nestas oficinas serviram de levantamento de temas e questões que serão contemplados no curso. Estes conteúdos buscam propiciar, por um lado, a discussão de contextos mais amplos com os quais deve ser relacionado o tema da SAN, assim como a intersectorialidade necessária para seu fortalecimento, e, por outro lado, propiciar ferramentas e estratégias de enfrentamento da insegurança alimentar que tenham relação com os contextos e as realidades práticas vivenciadas pelos participantes, especialmente agora neste período de pandemia. Foram abertas cem vagas e mais de 150 inscritos, inclusive de fora da Paraíba.

Outra ação vinculada ao Sisan Universidade foi a realização do diagnóstico na Paraíba dos Povos de Terreiro, com foco na comunidade Jurema. A aplicação da pesquisa foi realizada

12. Sobre políticas no Brasil de segurança alimentar e nutricional, ver Silva e Valadares (2018).

antes do período de isolamento social, e os dados da pesquisa têm sido importantes para dar visibilidade às condições de insegurança alimentar destes povos tradicionais, bem como municiar os poderes públicos locais de informações para o atendimento a este público, como, por exemplo, suas identificações, localizações e quantitativo de famílias vinculadas aos terreiros para a destinação de cestas de alimentos.

Esses quatro blocos de ações constituem, em síntese, as atividades desenvolvidas pela Incubes no apoio aos diversos grupos, EES e movimentos sociais e populares no enfrentamento das consequências sociais da Covid-19 e seu necessário isolamento social como forma de preservação da vida. Os desafios metodológicos são imensos, mas independentemente do meio com o qual as ações são desenvolvidas, mantém-se um princípio basilar de contribuir com processos de inclusão e de desenvolvimento social. É claro que as dificuldades impostas pelas formas de interação à distância limitam o alcance das ações, mas não as impedem de ser realizadas, ainda mais devido à urgência no atendimento às vulnerabilidades nas quais se encontram os territórios/comunidades. Ademais, a realização das ações reforça o papel e a responsabilidade das universidades públicas e da extensão universitária na busca de estratégias de desenvolvimento de seus territórios de forma justa, solidária e democrática.

4 AÇÕES DE EXTENSÃO DA UFRPE A PARTIR DA INCUBACOOOP NA PANDEMIA

Levou certo tempo até que a decisão do consórcio de universidades públicas e institutos federais de Pernambuco de suspender as atividades acadêmicas presenciais no dia 16 de março de 2020 fosse completamente assimilada. O que inicialmente apontava para uma suspensão momentânea, até passar a fase mais intensa de contágio, revelou-se logo como algo duradouro; e a complexidade do tratamento ao risco provocado pela pandemia exigiria uma adequação completa das rotinas cotidianas individuais e coletivas. Nos primeiros dias, após os ajustes nos cuidados requeridos pelo isolamento, com a suspensão das atividades escolares e a nova dinâmica das tarefas reprodutivas, os coletivos responsáveis pela execução de ações, projetos e atividades acadêmicas que estavam em andamento foram sendo retomados, adequados e reformulados para o novo contexto.¹³

Ao mesmo tempo, o aprofundamento da crise sanitária, potencializada pela crise econômica e social e pela ausência de vontade e capacidade políticas no plano federal, lançou os governos locais diante da tarefa de enfrentamento à pandemia, contando para isso com os meios técnicos e institucionais disponíveis. Dado o contexto geral de desigualdade social, pobreza e desemprego, rapidamente aprofundados após o contexto recente de crise econômica e política, surgiu logo o alerta para as imensas dificuldades que adviriam com o aumento do desemprego, da fome, da insegurança alimentar e das situações de vulnerabilidade e risco social

13. No âmbito da Incubacooop, em um dos projetos executados com apoio do Ministério da Cidadania, um curso de formação com técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater) praticamente formatado e com seus participantes mobilizados precisou ser adiado. Uma pesquisa em andamento com comunidades quilombolas, sobre o tema da segurança alimentar, foi igualmente suspensa com metade da meta cumprida.

e que atingiriam principalmente os territórios periféricos e precários das cidades brasileiras em geral e do Nordeste em particular.

O início do chamado trabalho remoto levou logo à constatação de que os estudantes que participavam dos projetos de extensão ou pesquisa apresentavam grande dificuldade de conectividade, seja por não possuírem equipamento com capacidade para a execução das plataformas usuais de chamadas *on-line*, seja pela indisponibilidade ou limitação do acesso à rede mundial de computadores em territórios precários, ou ainda pela falta de recursos para o pagamento desse serviço. Diga-se de passagem que alguns professores também apresentaram dificuldades iniciais com o trabalho remoto, tanto no tocante a equipamentos quanto ao acesso à internet, ou mesmo por não estarem habituados com os procedimentos remotos de comunicação que se tornaram indispensáveis para a continuidade das ações. Então, um primeiro esforço foi o de construir redes de conectividade e comunicação que permitissem a realização regular de encontros e encaminhamentos dos coletivos que integram as ações e os projetos no âmbito da universidade.

Dentre as inúmeras iniciativas realizadas pela UFRPE no período da pandemia, especialmente as situadas no campo da extensão universitária, destacamos nesse momento três ações que estão sendo desenvolvidas e contam com a participação de professores e técnicos integrantes da Incubacoop/UFRPE.

4.1 Projeto Mercado da Vida

Este projeto ganhou impulso em 2015 por meio da parceria da incubadora com a prefeitura da cidade de Bonito, a partir da cessão de um prédio público para a realização de feiras e comercialização de produtos agroecológicos, articulando os temas da segurança e soberania alimentar e economia solidária (Dubeux e Batista, 2017). A incubadora atuava no território por intermédio do apoio e da assessoria técnica a um grupo de agricultores(as) em processo de transição para a produção agroecológica e que será a base para o fornecimento de alimentos ao Mercado da Vida. Além da comercialização de alimentos saudáveis, o local abriga também um grupo de mulheres da comunidade que produz artesanato. Com o início da pandemia e a impossibilidade de aglomeração de pessoas, as feiras do Mercado da Vida foram suspensas. Assim, os técnicos da incubadora no território passaram a participar da organização de cestas de alimentos, solicitadas pelo aplicativo *whatsapp*. Após a comercialização de cestas por aproximadamente um mês, e com os cuidados e disponibilização de álcool gel, utilização de máscara e preservação do distanciamento, o mercado voltou ao funcionamento, sendo considerado serviço essencial durante a pandemia. Outra ação do mercado foi o início da produção de máscaras pelo grupo de mulheres que produzem artesanato, cuja venda manteve a geração de renda para o grupo.

4.2 Projeto Sisan Universidades

Outra ação importante acontece no âmbito do Projeto Sisan Universidades, iniciado em 2015 com o apoio do ex-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, depois transformado em Ministério da Cidadania. Esse projeto visa fundamentalmente fortalecer o Sistema Nacional de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional por meio do apoio a municípios dos estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, da realização de processos formativos e do desenvolvimento de pesquisas sobre o tema da segurança e soberania alimentar e nutricional nos territórios. A sua execução é coordenada pela UFRPE em parceria com a UFPB e UFRN, com equipes estaduais em cada estado e apoio do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisans) estaduais. Em Pernambuco, o projeto havia realizado um diagnóstico em 33 municípios, e estava em curso uma pesquisa sobre a situação de insegurança alimentar nas comunidades quilombolas, contando para isso com o apoio das organizações representativas das comunidades remanescentes de quilombos no estado. Com o início do período de isolamento social, foram definidas como prioridades a continuidade da sistematização dos dados provenientes das pesquisas em andamento, a realização de um processo sistemático de monitoramento da situação de fome e insegurança alimentar das comunidades quilombolas com a pandemia e a participação e o apoio nas ações do Fessan/PE.

O monitoramento da situação de fome e insegurança alimentar junto às comunidades quilombolas está em curso, tendo como objetivos principais a identificação das situações de maior vulnerabilidade e risco nas comunidades, conferir mais visibilidade pública às condições dos territórios quilombolas durante a pandemia e mobilizar o poder público para a garantia do direito humano à alimentação adequada dessas comunidades.

Em apoio às ações emanadas do fórum estadual, a equipe do Projeto Sisan participou da elaboração de uma Carta Aberta do Fessan/PE, lançada em 31 de março de 2020, apontando um conjunto de medidas a serem tomadas pelos governos estadual e municipais para o enfrentamento à pandemia, como a criação de um Comitê Estadual e Municipais de Emergência pelas instâncias que tratam da SAN, interrupção dos despejos e reintegrações de posse, continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), políticas de emergência para a agricultura familiar etc. Ao mesmo tempo, as várias dezenas de instituições que assinaram a carta assumiram o compromisso de, entre outros, acompanhar e monitorar as ações de enfrentamento ao coronavírus. Nesse sentido, o Fessan/PE, com o apoio do Projeto Sisan Universidades, vem realizando o monitoramento das ações de enfrentamento à pandemia emanadas dos governos estadual e municipais, visando especialmente publicizar e exigir do poder público ações efetivas para se evitar a deterioração das condições de vida e o aprofundamento das desigualdades decorrentes da crise sanitária.

4.3 Projeto de criação da Universidade Popular dos Movimentos Sociais

Uma ação que está sendo realizada com a participação da Incubacoop, de caráter mais estruturante, é o projeto de criação da UPMS, em parceria com as organizações da sociedade civil: Serviço de Tecnologia Alternativa (Serta)¹⁴ e Escola Quilombo dos Palmares (Equip).¹⁵

A UPMS em Pernambuco, uma iniciativa firmada na obra do professor Boaventura de Sousa Santos, nasce da articulação de diferentes movimentos sociais e setores militantes da academia, no contexto dos primeiros anos do Fórum Social Mundial. É uma proposta intercultural de superação da dicotomia entre universidades e movimentos sociais e parte de uma articulação mais ampla de construção de educação popular com uma larga trajetória no continente latino-americano, tendo como referência a obra do educador Paulo Freire.¹⁶

Em Pernambuco, desde agosto de 2019, estamos desenvolvendo ações que culminaram em uma oficina em dezembro do mesmo ano com a presença de mais de trinta coletivos (movimentos sociais, ONGs, núcleos de pesquisa) e de intelectuais de diferentes universidades. Na carta-compromisso, firmada ao fim da oficina, nos comprometemos a seguir realizando atividades político-pedagógicas que seriam construídas de forma horizontal, respeitando os princípios e as pautas dos movimentos e das instituições envolvidas.

A parceria com essas duas importantes entidades de Pernambuco, Serta e Equip, possibilitará à UFRPE um campo fértil de diálogo e possibilidades de projetos de ensino, pesquisa e extensão. Com a parceria consolidada, poderemos também reforçar visitas técnicas, contribuindo de forma significativa com o bacharelado em agroecologia e o Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial, ambos da UFRPE. Será possível ainda pensar em estágios para estudantes de diferentes cursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira constatação diz respeito à importância de os projetos de extensão, pesquisa e ensino universitários construírem ações efetivas para além das fronteiras institucionais, seja pela elaboração e execução de projetos entre diferentes incubadoras universitárias, como é o caso do Projeto Sisan Universidades (UFRPE, UFPB e UFRN), seja das universidades com as organizações sociais.

O cenário pós-pandemia pode abrir possibilidades de construção de novas formas de atuação das instituições federais de ensino superior que aprofundem o seu enraizamento na sociedade, em que a luta pela democratização das relações sociais e econômicas e da própria universidade brasileira andam juntas. Nas experiências desenvolvidas pelas incubadoras aqui relatadas, um aspecto importante é que todas elas procuram reconectar o político e o social no econômico, afastando o economicismo enquanto ideologia que legitima as desigualdades e a exploração.

14. Disponível em: <<http://www.serta.org.br>>.

15. Disponível em: <<http://www.equip.org.br>>.

16. Disponível em: <<http://www.universidadepopular.org>>.

Do apoio e fomento às iniciativas de geração de trabalho associado e renda, tendo como princípio a autogestão, à formação de redes e cadeias produtivas solidárias, à organização comunitária que implementa processos endógenos de desenvolvimento, com apoio do poder público e das universidades públicas, ao movimento social organizado que ousa construir autonomamente seus processos de produção coletiva de conhecimentos, há um imenso campo de experiências que poderão dar azo a transformações substantivas na nossa forma de ver e viver no mundo.

REFERÊNCIAS

- ADDOR, F.; LARICCHIA, C. R. (Orgs.). **Incubadoras tecnológicas de economia solidária**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2018.
- CARNEIRO, V. G.; FARIA, M. S. **Economia solidária e sociedade**. João Pessoa/PB: Editora do CCTA/UFPB, 2015.
- DUBEUX, A. *et al.* **A construção do conhecimento em economia solidária**: sistematização de experiências no chão do trabalho e da vida no Nordeste. Recife: F&A Gráfica e Editora Ltda., 2012.
- DUBEUX, A.; BATISTA, M. P. Agroecologia e economia solidária: um diálogo necessário à consolidação do direito à soberania e segurança alimentar e nutricional. **Revista Redes**, v. 22, p. 227-249, 2017.
- FARIA, M. S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes): significados e perspectivas. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 48, 2011.
- FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- MELO NETO, J. F. **Extensão universitária é trabalho**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.
- PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 63, 2017.
- SANTOS, B. S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. Porto: Afrontamento, 2006.
- SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).
- _____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).
- SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2434).
- SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. *In*: LOZARDO, E. *et al.* (Orgs.). **Desafios da nação**. v. 2. Brasília: Ipea, 2018.

POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS DE REAÇÃO À CRISE DA COVID-19 NO MUNICÍPIO DE MARICÁ, RIO DE JANEIRO^{1,2}

Jéssica Lago da Silva³
Rodrigo Carvalho da Silva⁴
Fernando Freitas⁵
Fábio Waltenberg⁶

1 INTRODUÇÃO

A partir de março de 2020, a Prefeitura de Maricá tomou uma série de ações para tentar mitigar o impacto socioeconômico da Covid-19 sobre a população, sobretudo sobre a mais vulnerável. Este texto faz um balanço, ainda no calor do momento, dos alcances e limites dessas ações, procurando extrair lições para Maricá e, possivelmente, para outros locais.

O enquadramento da análise apoia-se em um longo debate sobre desenho de políticas assistenciais. Todas as variantes de políticas focalizadas apresentam dificuldades – conceituais, práticas, financeiras – envolvendo obstáculos na identificação e no registro de beneficiários, efeitos colaterais, como estigma ou armadilhas (da pobreza, do desemprego, da informalidade), ineficiências horizontal (nem todos os pobres são beneficiados) e vertical (não pobres acabam beneficiados) e ressentimentos diversos. Dificuldades essas que tendem a se intensificar em momentos de crise.

Um caminho alternativo, explorado em termos teóricos, mas ainda pouco testado, são as políticas de transferências universais, que preconizam que os benefícios sejam distribuídos a todos os cidadãos, individualmente, sem verificação de renda e sem exigência de contrapartidas. Com a pandemia do coronavírus, devastadora no plano da saúde e no plano socioeconômico, e diante das dificuldades que permeiam políticas focalizadas, as transferências universais ganharam espaço no debate.

O município de Maricá tem algumas particularidades que devem ser destacadas. Primeiro, é uma prefeitura com boa dotação orçamentária, o que lhe dá graus de liberdade para ações emergenciais a que poucos entes federados brasileiros têm acesso. Segundo, assim como outros

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/economiasolidaria3>

2. Este trabalho foi elaborado como parte de pesquisa de iniciação científica número IC190760/UFF, orientada por Fábio Waltenberg, tendo Jéssica Lago da Silva como bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a quem agradece, e Rodrigo Carvalho da Silva como voluntário, e também contou com a participação de Fernando Freitas, integrante da equipe da Universidade Federal Fluminense (UFF) envolvida na avaliação do programa Renda Básica de Cidadania de Maricá. Uma versão mais curta será publicada como capítulo de livro em preparação: Waltenberg, 2020 (no prelo). Uma versão mais longa foi divulgada como texto para discussão do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense (Cede/UFF). Disponível em: <<https://bit.ly/3eRiSwy>>.

3. Pesquisadora do Cede/UFF. *E-mail*: <jessicalagosilva@gmail.com>.

4. Pesquisador do Cede/UFF. *E-mail*: <rodrigocarvalhosilva@id.uff.br>.

5. Pesquisador do Cede/UFF. *E-mail*: <fernando.jgomes.freitas@gmail.com>.

6. Professor do Departamento de Economia da UFF. *E-mail*: <fdwaltenberg@id.uff.br>.

governos espalhados pelo mundo, a Prefeitura de Maricá foi obrigada a tomar medidas de forma tempestiva, em meio à crise, no entanto, contava, como se verá, com uma vantagem determinante: uma estrutura de transferências de renda já montada, viabilizada pela ação de um banco comunitário. Terceiro, Maricá conta com uma política única no mundo todo, a Renda Básica de Cidadania, estruturada em conjunto com outras ações de economia solidária no município, como o Banco Comunitário e a moeda social Mumbuca. Embora não seja efetivamente uma política universal – visto que alcança cerca de 25% da população –, a Renda Básica de Cidadania compartilha duas características importantes com as propostas de renda básica universal: a incondicionalidade e a individualidade. É, portanto, uma política *sui generis*, por ser híbrida, a meio caminho entre aquelas de tradição focalizadora e as universalistas. Por fim, é interessante observar Maricá porque, enquanto o sistema da Renda Básica de Cidadania se mostrou prático para viabilizar a distribuição de Auxílio Emergencial, dificuldades foram enfrentadas para apoiar outros públicos, como os empreendimentos de economia solidária, microempreendedores e trabalhadores autônomos.

2 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA FOCALIZADA E UNIVERSAIS: DESAFIOS E DILEMAS

Assim como nos Estados de bem-estar social do mundo desenvolvido, também no Brasil criou-se um amplo conjunto de instrumentos para transferências assistenciais, sobretudo, mas não apenas, no âmbito do governo federal: benefícios assistenciais não contributivos a idosos pobres ou a adultos inaptos ao trabalho (como o Benefício de Prestação Continuada – BPC), benefícios assistenciais a adultos em idade laboral, aptos ao trabalho e pobres (como o Programa Bolsa Família – PBF), créditos tributários ou complementos salariais a trabalhadores formais de baixa renda (como o Abono Salarial), gastos tributários (como deduções no Imposto de Renda para despesas com saúde e educação), benefícios com uso predeterminado (como vales-alimentação), entre outros. Para cada um deles, há uma justificativa diferente, um critério de elegibilidade diferente, contrapartidas (ou “condicionalidades”) diferentes, um valor diferente. E cada benefício tem uma operacionalização específica, apoiada em cadastros próprios, cada um dos quais gerido por ministério, secretaria ou subsecretaria diferente.

Dentro da lógica de benefícios assistenciais focalizados, são três os principais critérios para avaliar a qualidade de um programa (Barr, 2012): *i*) se o valor do benefício é suficiente para amenizar a pobreza; *ii*) se o custo é bem controlado (somando desembolso com os benefícios em si e os custos de administração e implementação do programa); e *iii*) se é bem focalizado no público-alvo. Dilemas são inevitáveis. Por exemplo, aumentar o valor faz sentido sob o prisma do primeiro critério, mas pressiona o segundo e o terceiro, pois um benefício mais interessante atrairá mais gente, inclusive fora do público-alvo, e exigirá esforços – isto é, gastos – para se obter informações, monitorar, fiscalizar, implementar.

Esses dilemas conduzem – há décadas – a uma discussão em torno do melhor desenho de políticas focalizadas, com destaque para três categorias (Besley e Kanbur, 1993; Barr, 2012): *i*) *focalização clássica*, que consiste em transferir recursos apenas aos comprovadamente pobres;

ii) focalização por indicadores, que beneficia pessoas que apresentam características sabidamente correlacionadas com a pobreza – ainda que não perfeitamente correlacionadas –, como a presença ou a quantidade de crianças no domicílio; e *iii*) autofocalização, apoiada em valores concedidos automaticamente – às vezes até inadvertidamente – como no momento do consumo (desoneração da cesta básica), do pagamento de impostos (deduções no Imposto de Renda), ou pela situação no mercado de trabalho (Abono Salarial pago aos formais de baixa renda).

Há desvantagens associadas a cada uma delas. Contra a focalização clássica: não é simples nem barato diferenciar pobres de não pobres; pode ser contraproducente estabelecer fronteira rígida entre elegíveis e não elegíveis com base na renda, gerando estigma ou armadilhas (da pobreza, do desemprego, da informalidade). Contra a focalização por indicadores e a autofocalização: sempre haverá erros, com benefícios transbordando da população-alvo (ineficiência vertical) e com exclusão de parte da população-alvo (ineficiência horizontal). Contra focalização de qualquer tipo: sentimentos de injustiça ou de hostilidade por parte dos não beneficiários.

Um caminho alternativo, bastante explorado em termos teóricos há muitos anos, ainda foi pouco testado na prática: as políticas de transferências universais, que preconizam que os benefícios sejam distribuídos a todos os cidadãos, individualmente, sem verificação de renda e sem exigência de contrapartidas (Van Parijs e Vanderborght, 2017). No Brasil, a Lei nº 10.835/2004 criou a Renda Básica de Cidadania, nunca implementada de fato.

Limitando-nos aqui a um contraponto aos limites das políticas focalizadas, já descritos, pode-se dizer que, ao não ser mais necessário diferenciar elegíveis de não elegíveis (exceto não residentes), políticas de transferência universais reduziriam custos de administração, por meio de esforços e gastos menores com obtenção de informações, monitoramento, fiscalização e operacionalização das transferências. Seriam desarmadas as armadilhas da pobreza, do desemprego ou da informalidade – com benefício universal, não haveria dilema entre, de um lado, a opção de manter-se pobre, desempregado ou informal com benefício, e, de outro lado, a opção de tornar-se não pobre (por quanto tempo?), empregado (por quanto tempo?) e formal (por quanto tempo?), mas sem benefício. Em outras palavras, deixaria de existir qualquer desincentivo a que uma pessoa transitasse para uma faixa de renda laboral mais elevada, do desemprego ao emprego, ou da informalidade à formalidade, meramente pelo temor da insegurança econômica associada à perda de um benefício.

3 DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA ANTES DA PANDEMIA

A principal política aqui abordada é fruto de evoluções graduais no programa de transferência de renda da Prefeitura de Maricá, a qual, após sua mudança mais significativa em 2019, transformou-se no maior programa de renda básica da América Latina (Ferreira e Katz, 2020). Criados em junho de 2013 através da Lei nº 2.448/2013, a moeda social Mumbuca e o Banco Comunitário Popular, posteriormente Banco Mumbuca, tinham como objetivo o combate às desigualdades sociais e o fomento ao desenvolvimento econômico e social

das comunidades, buscando erradicar a pobreza e gerar emprego e renda para as camadas carentes do município.

O projeto previa uma política de renda mínima para a população mais pobre, realizada através de um cartão de débito contendo 70 mumbucas (R\$ 70,00), o benefício só poderia ser gasto no município em estabelecimentos que aceitassem a moeda social. Para a época, diversas eram as condições de elegibilidade e condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias para participar do programa, como comprovação de vacinação dos dependentes de zero a seis anos de idade e matrícula de crianças em escolas. Além disso, para se tornar beneficiária, a família deveria ter renda até 1 salário mínimo – SM (Mais..., 2013). Bem distante de sua estrutura atual, a política exigia condicionalidades, era focalizada em famílias muito pobres e apresentava baixa cobertura populacional.

A fase inicial da política foi marcada por diversas etapas de cadastramento, com postos espalhados pela cidade, onde os possíveis beneficiários deveriam apresentar sua documentação. Ao final de 2014, foi realizada atualização de informações sobre as famílias cadastradas, o valor da renda mínima foi reajustado para 85 mumbucas (Bolsa..., 2014).

No final do ano de 2015, houve uma expansão das políticas de transferência de renda no município. Através das Leis nºs 2.652 e 2.662, o programa focalizado anterior deu lugar a três programas de renda mínima para públicos específicos, com o valor do benefício sendo mantido em 85 mumbucas. De forma complementar, o público das três políticas de renda mínima passou a ser elegível também para uma renda adicional de 10 mumbucas, denominada *renda básica*. No total, o benefício médio das políticas tornou-se 95 mumbucas para cada domicílio.

As leis modificaram profundamente características da transferência de renda municipal, alterando: *i*) critério de elegibilidade pela renda familiar: passou de até 1 SM para até 3 SMs; *ii*) público-alvo: a modalidade *Gestante* passou a contemplar gestantes durante a gravidez e até a criança completar um ano; a modalidade *Jovem Solidário*, visando jovens entre 14 e 29 anos com baixa renda; e o *Renda Mínima Mumbuca* destinado a responsáveis familiares com renda inferior a 3 SMs; *iii*) base de dados: antes recorria-se apenas a um cadastro municipal, após a mudança, o Cadastro Único também passou a ser usado.

Em maio de 2017, as políticas de renda mínima foram reajustadas para o valor médio de 110 mumbucas, enquanto a renda básica passou para 20 mumbucas. Assim, o valor passou para 130 mumbucas por domicílio. As mudanças e expansões da política em 2015 e 2017 a tornaram mais abrangente e com valor mais significativo. Entretanto, ainda distante de um benefício incondicional, universal e individual, uma vez que as políticas de renda mínima exigiam cumprimento de condicionalidade e apenas famílias em grupos populacionais específicos eram elegíveis.

Em junho de 2019, os três programas existentes foram unificados no Programa de Renda Básica de Cidadania, através da Lei nº 2.869. O benefício no valor de 130 mumbucas mensais (R\$ 130,00) passa a ser destinado a todos os indivíduos com renda familiar mensal de até 3 SMs morando na cidade há pelo menos três anos.

Redesenhado diversas vezes, em termos de cobertura, valor e regras, o benefício tornou-se o que é hoje, cumprindo quase plenamente dois dos três princípios idealizados por uma política de renda básica: incondicionalidade e individualidade. Desde dezembro de 2019, mais de 42 mil pessoas recebem o benefício, e pretende-se alcançar toda a população.

Apesar de não exigir nenhuma condicionalidade, o programa restringe o uso do auxílio aos limites territoriais da cidade. De acordo com informações do Banco Mumbuca, de junho de 2020, o cartão de débito é aceito por cerca de 5.700 estabelecimentos credenciados – formais ou informais – possibilitando que o recurso circule exclusivamente no município, contribuindo para o desenvolvimento local.

O avanço advém do fato de o benefício ter se tornado individual em 2019. Antes, com benefício concedido apenas ao responsável familiar, as famílias beneficiárias tinham direito a 130 mumbucas para serem divididas entre todos os seus membros, o que tornava o benefício insuficiente no combate à pobreza. Atualmente, cada integrante da família tem direito ao benefício de 130 mumbucas, possibilitando que uma família com quatro pessoas e que receba outro benefício governamental, como o PBF, acumule cerca de R\$ 700,00 mensais, mais de meio salário mínimo; o valor de 130 mumbucas por pessoa é significativo, levando em consideração que uma linha da pobreza *per capita* usual – a do PBF – é atualmente de R\$ 178,00 por mês (Ferreira e Katz, 2020).

A política de Renda Básica de Cidadania de Maricá apresenta elementos importantes, que a aproximam de uma política de renda básica preconizada na literatura, além de ter elementos pioneiros, como o fato de o pagamento ser feito por meio de um cartão de um banco comunitário, para uso exclusivo no município.

4 RESPOSTA DA PREFEITURA DE MARICÁ À CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA

O cenário pandêmico dos últimos meses exigia respostas rápidas de países e de seus entes subnacionais,⁷ e Maricá foi capaz de mobilizar seu amplo sistema de proteção social, construído nos últimos anos, para mitigar os efeitos negativos da pandemia para seus habitantes.

Antes mesmo do primeiro caso confirmado de Covid-19 no município, a prefeitura passou a adotar diversas medidas para proteger sua população, como fechamento de escolas, restrição de funcionamento de comércios e suspensão de atividades não essenciais. (Ambrósio, 2020b; Zarôr, 2020b; Silva, 2020). No dia 18 de março de 2020, declarou-se estado de emergência em saúde pública no município de Maricá.

Em seguida, o Decreto nº 499 autorizou a antecipação do Abono Natalino de beneficiários do programa de Renda Básica de Cidadania, no valor de 130 mumbucas por indivíduo. A medida injetou cerca de 5,4 milhões de mumbucas na economia local. Em apenas uma

7. No momento em que escrevemos, ao menos 190 países ao redor do mundo adotaram políticas visando mitigar os efeitos econômicos da pandemia de Covid-19. As medidas adotadas variam entre: políticas de mercado de trabalho (126), de seguridade social (254) e, na maioria dos casos, de assistência social (559). Os governos buscaram aliviar a crise para os mais pobres, proteger empregos e renda, e assegurar direitos trabalhistas, como licença remunerada e licença médica (Gentilini, 2020). Ver Silva, Silva e Waltenberg (2020) para uma síntese.

semana, no dia 25 de março de 2020, os créditos já estavam disponíveis para os beneficiários (Boletim 6..., 2020). Também seriam distribuídas, por três meses, cestas básicas para famílias de alunos da rede pública que, devido à suspensão das aulas, ficaram sem alimentação oferecida nas escolas (Ferreira, 2020). Em junho de 2020, devido à permanência do estado de emergência, a distribuição das cestas foi prorrogada por mais três meses.

No dia 21 de março de 2020, a prefeitura anunciou um pacote de R\$ 80 milhões, visando fomentar a economia do município e reduzir os efeitos negativos da crise. Prevista pelo pacote, a Lei nº 2.921 instituiu o aumento da transferência de 130 mumbucas mensais para 300 mumbucas mensais, por três meses (Zarôr, 2020a). Em junho de 2020, devido à manutenção do estado de emergência, a medida foi prorrogada por mais três meses. O pacote também contava com uma linha de crédito para empresários da cidade, que poderia chegar a R\$ 50 mil, com pagamento previsto apenas para janeiro de 2021. Por fim, a prefeitura adiou a cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) fixo dos comerciantes e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dos idosos (acima de 60 anos) até que a situação fosse normalizada.

Pode-se comparar a ampliação do valor da renda básica como uma medida emergencial com políticas adotadas em outras cidades, como Salvador, que optou pela distribuição de vales. No caso maricaense, garante-se liberdade na escolha de qual cesta de bens ou serviços consumir. Os recursos podem custear a compra de alimentos, é claro, mas também de produtos de higiene e limpeza, vestuário, serviços de barbearia ou de manicure, entre outros. Dessa forma, permite maior circulação monetária na moeda mumbuca, beneficiando empreendedores locais, sobretudo os de menor porte. No modelo soteropolitano, o uso é restrito a determinada cesta de bens – gás de cozinha e alimentos da cesta básica –, de forma que o impacto no aumento da demanda é estritamente setorizado.

Em que pesem os acertos propiciados pela estrutura de Renda Básica de Cidadania, a prefeitura não contava com uma política destinada exclusivamente a trabalhadores informais. O município precisou criar, através da Lei nº 2.920, de 24 de março de 2020, um Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT). O programa previa o pagamento durante três meses, e passível de prorrogação por mais três meses, de valor equivalente a 1 SM para cerca de 12 mil trabalhadores autônomos, profissionais liberais e informais. Para receber o benefício, o trabalhador teria de morar no município, comprovar renda familiar mensal de até R\$ 5 mil e comprovar que suas atividades foram afetadas.⁸ O volume de benefícios a ser concedido inicialmente seria de 12 mil, havendo ordem de prioridade na concessão (Ambrósio, 2020a), valor que se revelou subestimado, visto que as solicitações foram mais que o dobro, levando a prefeitura a ampliar o programa e adotar um teto de 26.518 (Ambrósio, 2020c).

8. Ao se cadastrar *on-line*, o trabalhador deveria anexar documentação que comprovasse sua atividade no município, como autorização de exercício de atividade remunerada, cadastro do microempreendedor individual, entre outros. Foi proibida a concessão do benefício para funcionários públicos e profissionais que já possuísem renda além da atividade afetada. Além disso, o benefício não seria concedido a mais de um membro da família ou para aqueles que recebessem seguro-desemprego. O tempo previsto para análise do cadastro do informal era de aproximadamente quinze dias.

Em 13 de maio de 2020, através da Lei nº 2.929, a prefeitura criou o Programa de Amparo ao Emprego (PAE), que buscava proteger trabalhadores do mercado formal. Microempresas com até 49 funcionários e microempreendedores individuais (MEIs) receberiam, em reais e não em mumbucas, montante equivalente a 1 SM por funcionário. Com previsão de duração de três meses, a política beneficiou cerca de 250 empresas. Para recebê-lo, os empregadores tinham de se cadastrar em plataforma *on-line* e comprovar mensalmente a folha salarial, não podendo demitir seus funcionários por três meses após o fim dos benefícios. Em caso de eventual sobreposição da política federal de apoio ao emprego (Medida Provisória nº 936) com a política municipal (Lei nº 2.939), o valor do benefício seria ajustado de acordo com parâmetros pré-definidos.

5 ALCANCES E LIMITES DA RESPOSTA DE MARICÁ, E OBSERVAÇÕES PARA O FUTURO

A pandemia de Covid-19 disseminou uma crise sanitária de proporções inéditas. Mas também dificuldades socioeconômicas de dimensão incalculável no momento em que escrevemos este texto, mas que certamente revelarão ser muito profundas, senão devastadoras.⁹ Países e entes subnacionais mundo afora foram levados a adotar medidas emergenciais de proteção da renda e do emprego, a fim de amenizar os efeitos mais dramáticos da crise, sobretudo para as populações mais vulneráveis. Maricá não foi exceção; ao contrário, em um curto espaço de tempo tomou uma série de medidas bastante ousadas.

A maioria dos países, estados e municípios valeu-se de estruturas e programas assistenciais vigentes, cuja lógica é de focalização. Valores de benefícios pagos aos beneficiários foram elevados, o que está de acordo com o primeiro critério de avaliação de políticas focalizadas. Quando havia informação disponível em cadastros, a cobertura foi expandida para incluir no rol de beneficiários pessoas antes não beneficiárias, mas com características de vulnerabilidade.

Esse voluntarismo de governos nacionais e subnacionais esbarrou em dificuldades práticas, decorrentes da própria lógica de focalização. Primeiro, muita energia foi gasta – isto é, tempo e dinheiro – para identificar beneficiários e para separar elegíveis de não elegíveis. Um exemplo disso é a dificuldade enfrentada pelo governo federal para identificar os beneficiários do Auxílio Emergencial.

Segundo, critérios muitas vezes arbitrários foram impostos, como de idade ou renda,¹⁰ excluindo famílias vulneráveis que não se enquadram nas condições definidas. Decisões como estas podem cultivar ressentimentos com relação a políticas assistenciais, minar o apoio popular a políticas de redistribuição de renda e enfraquecer as coalizões políticas que as implementam.

9. Diversos números podem ser usados para atestar a dimensão do tamanho da crise. A projeção mais recente do Fundo Monetário Internacional (FMI) é de queda de 9,1% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. O mercado de trabalho brasileiro, em particular, já foi muito afetado. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indica que a taxa de desocupação chegou a 12,6% no trimestre encerrado em abril, com 12,8 milhões de brasileiros desempregados. A população ocupada caiu 5,2%, em relação ao trimestre anterior, com perda de 4,9 milhões de postos de trabalho.

10. Por exemplo, em algumas modalidades de auxílios emergenciais em Portugal e na Itália, benefícios seriam concedidos a famílias com crianças até 12 anos, mas não para aquelas com crianças de 13 anos (Silva, Silva e Waltenberg, 2020). Outro exemplo são benefícios concedidos, no Brasil, a famílias com renda per capita até meio salário mínimo, ou renda total de até três salários mínimo, mas não para aquelas cuja renda é superior em poucos reais a esses limiares.

Terceiro, observou-se imensa dificuldade para fazer os benefícios chegar à ponta, às mãos dos beneficiários. Exemplo claro disso foram os inúmeros obstáculos enfrentados por pessoas que cumpriam todos os requisitos para receber o Auxílio Emergencial do governo federal brasileiro. Houve problemas para acessar o aplicativo, para análise das solicitações, para transferência do dinheiro aos bancos, pedidos de elegíveis foram negados, houve formação de filas justamente quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendava isolamento.

Em quarto e último lugar, apesar de louváveis os esforços para proteger os mais vulneráveis mundo afora, muitas pessoas inelegíveis aos programas assistenciais no mês de abril, maio ou junho de 2020 – por ainda manterem emprego formal, por exemplo – talvez já estejam desempregadas em julho, agosto ou setembro de 2020. E isso sem que os beneficiados pelas primeiras medidas estejam em condições de deixar de ser assistidos. Em tal cenário, bastante plausível, os governos estão sendo obrigado a pensar em uma segunda onda de medidas de proteção, ampliando a parcela beneficiada e flexibilizando ainda mais a natureza focalizada dessas políticas.

A Prefeitura de Maricá fez um bom trabalho, ao combinar políticas de naturezas diferentes, com uma grande rapidez na resposta, alinhando-se assim às melhores práticas internacionais. Também foi capaz de se adaptar muito bem à permanência prolongada do estado de emergência, ao prorrogar as políticas adotadas e expandir sua cobertura. Concretamente, como já mencionado, a prefeitura prorrogou por três meses, de julho a setembro de 2020, a distribuição das cestas básicas, o PAT e o valor mais generoso do benefício Renda Básica de Cidadania. Quanto ao PAE, esta é uma medida por excelência de resposta à longa duração da crise, pois teve início somente em meados de junho de 2020, e alcançou público anteriormente não afetado, mas que, com a extensão da crise, observou seus empregos em risco.

Para que o conjunto de políticas de Maricá pudesse ocorrer, contribuíram fatores destacados na introdução deste trabalho, como uma boa disponibilidade orçamentária. Mas uma vantagem foi determinante e precisa ser novamente destacada: a existência de uma estrutura previamente montada de transferências de renda, viabilizada pela ação de um banco comunitário. Para acionar as medidas que atenderam aos beneficiários da Renda Básica de Cidadania, só foi necessário tomar a decisão política de incrementar o valor dos benefícios, medida implementada em poucos dias e sem registro de maiores dificuldades. Essa facilidade de implementação confirma as impressões de um dos mais importantes proponentes de políticas universais, o filósofo belga Philippe Van Parijs, que, em entrevista recente destacou que as dificuldades enfrentadas na implementação de medidas assistenciais emergenciais:

aumentam nossa consciência de quão mais bem equipadas nossas sociedades e nossas economias estariam para enfrentar desafios como esse se houvesse uma renda básica incondicional permanente. Se fosse esse o caso, não haveria pessoas sem renda, aguardando a implementação de esquemas *ad hoc* ou tentando descobrir como poderiam acessar programas existentes que nunca sonharam em precisar (Five..., 2020, tradução nossa).

A Renda Básica de Cidadania de Maricá compartilha com as propostas teóricas de renda básica duas características importantes: a incondicionalidade e a individualidade (embora esta última não seja plena, como veremos adiante). Mas não é efetivamente universal, visto que alcança pouco mais de 42 mil pessoas, ou cerca de 25% da população de Maricá. Como se trata de pessoas inscritas no Cadastro Único do governo federal, é quase certo que são todas de baixa renda, socialmente vulneráveis, de modo que a política alcança bons resultados na focalização vertical. Contudo, há limitações. Primeiro, sabe-se que há ineficiência horizontal, visto que há cerca de 60 mil maricaenses no Cadastro Único, mas 30% deles não estão inscritos no programa Renda Básica de Cidadania, de modo que uma parte da população vulnerável não estava protegida antes da pandemia, e não pôde ser diretamente beneficiada durante esta crise. Quanto mais longa e aguda for a crise, maiores serão as consequências negativas desta desproteção. Além disso, pode-se supor que, entre os 100 mil maricaenses não inscritos no cadastro, muitos estejam passando por dificuldades nesse momento.

Enquanto o sistema da Renda Básica de Cidadania se mostrou muito prático para a viabilização de apoio emergencial, dificuldades foram enfrentadas em outras áreas, como nas políticas destinadas a trabalhadores informais e microempreendedores (PAT) e no apoio aos trabalhadores formais (PAE). A prefeitura teve de criar uma plataforma de cadastro, bases de dados, divulgar a política e seu funcionamento, além de criar um comitê de funcionários para avaliar os pedidos de ambas as políticas. Embora o planejamento tenha funcionado, não é o procedimento ideal pela demora para que o benefício chegue às pessoas em uma situação de crise.

A partir do que foi observado, assim que terminada a fase aguda da crise do coronavírus, é desejável que a prefeitura expanda o cadastro usado para concessão da Renda Básica de Cidadania tanto quanto possível, de preferência abrangendo toda a população, mesmo que inicialmente nem todos possam receber o benefício – por exemplo, por limitações de ordem orçamentária ou por ser ano eleitoral. Essa expansão do cadastramento seria um passo importante para superar dificuldades associadas a políticas focalizadas. Idealmente, esse cadastro único municipal conteria um painel de informações bastante completo sobre todos os maricaenses, o qual poderia ser mobilizado por diferentes secretarias para diferentes fins.

A Renda Básica de Cidadania de Maricá já é incondicional, como preconiza a literatura, e deve manter-se assim. Mas ainda não é universal, nem plenamente individualizada. Quanto à individualização, assim que possível, a prefeitura poderia caminhar no sentido de fornecer um cartão individual a cada beneficiário e não mais transferir os benefícios de uma família para um único cartão – essa mudança seria importante para assegurar o maior grau possível de autonomia e liberdade individual. Recursos destinados a crianças, adolescentes e adultos incapazes continuariam sendo pagos a um membro da família, segundo regras a definir.

No momento em que julgasse adequado, a prefeitura poderia então avançar na direção da efetiva universalização da Renda Básica de Cidadania, em razão dos argumentos já desenvolvidos na literatura sobre renda básica universal e brevemente resumidos na seção 2. Seria outro passo fundamental para a superação dos limites associados a políticas focalizadas.

O canal aberto por uma concessão regular de uma renda universal, incondicional e individual tem a vantagem de poder ser acionado em momentos de crise, em uma combinação de elementos da lógica de programas universais com a de programas focalizados. Quanto melhor a qualidade do cadastro, mais flexibilidade terá o governo para se valer dele para direcionar medidas a grupos específicos da população, em situações e condições particulares.

REFERÊNCIAS

AMBRÓSIO, M. Auxílio ao autônomo e ao informal no programa de amparo ao trabalhador tem regras definidas. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 28 mar. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3gkyVmR>>. Acesso em: 6 maio 2020.

_____. Secretaria confirma primeiro caso de coronavírus em Maricá. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 29 mar. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3imcXBt>>. Acesso em: 6 maio 2020.

_____. Programa de Amparo ao Trabalhador é ampliado pela prefeitura. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 20 abr. 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3gjKM4D>>. Acesso em: 6 maio 2020.

BARR, N. **Economics of the welfare state**. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BESLEY, T.; R. KANBUR. The principles of targeting. *In*: LIPTON, M.; GAAG, J. V. D. (Eds.). **Including the poor: proceedings of a symposium**. Washington: World Bank, 1993.

Boletim 6: medidas contra coronavírus. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 22 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/38hVd5E>>. Acesso em: 6 maio 2020.

BOLSA Mumbuca atinge 14 mil beneficiados. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 11 nov. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2NNcKJQ>>. Acesso em: 6 maio 2020.

FERREIRA, A. Prefeitura divulga cronograma para entrega de cestas básicas. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 5 abr. 2020. Disponível: <<https://bit.ly/38mf8R>>. Acesso em: 6 maio 2020.

FERREIRA, L.; KATZ, P. What a solidarity economy looks like. **Boston Review**, 9 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2NNNoY4V>>. Acesso em: 6 maio 2020.

FIVE Questions to philosopher Philippe Van Parijs on basic income and the coronavirus. **The Brussels Times**, 2 Apr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Vyvkt9>>. Acesso em: 1º maio 2020.

GENTILINI, U. *et al.* **Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures**. World Bank, 2020. 477p.

MAIS de 400 famílias de baixa renda já estão cadastradas no Bolsa Mumbuca. **Jornal Prefeitura de Maricá**, v. 5, n. 427, 16 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2YMazwd>>. Acesso em: 6 maio 2020.

SILVA, L. F. Boletim 1: ações de prevenção ao coronavírus. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3g8dhSG>>. Acesso em: 6 de maio de 2020.

SILVA, J.; SILVA, R.; WALTENBERG, F. **Abono Salarial Emergencial para apoiar trabalhadores formais de baixa renda**. Rio de Janeiro: Cede, 2020. (Texto para Discussão, n. 150). Disponível em: <<https://bit.ly/3gh1zFe>>.

VAN PARIJS, P. V.; VANDERBORGHT, Y. **Basic income**: a radical proposal for a free society and a sane economy. Londres: Harvard University Press, 2017.

WALTENBERG, F. Alcances e limites das ações de combate à pobreza da Prefeitura de Maricá em resposta à crise da Covid-19. *In*: INSTITUTO MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES E PESQUISA DARCY RIBEIRO. **Estudos Maricaenses**: o município de Maricá em debate, Maricá: IDR, 2020. (No prelo).

ZARÔR, R. Boletim 18: coronavírus – 3/4. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 3 abr. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/2VxnFv9>>. Acesso em: 6 maio 2020.

_____. Boletim 44: 29/4. **Portal Prefeitura de Maricá**, Maricá, 29 abr. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2YPayI4>>. Acesso em: 6 maio 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

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

