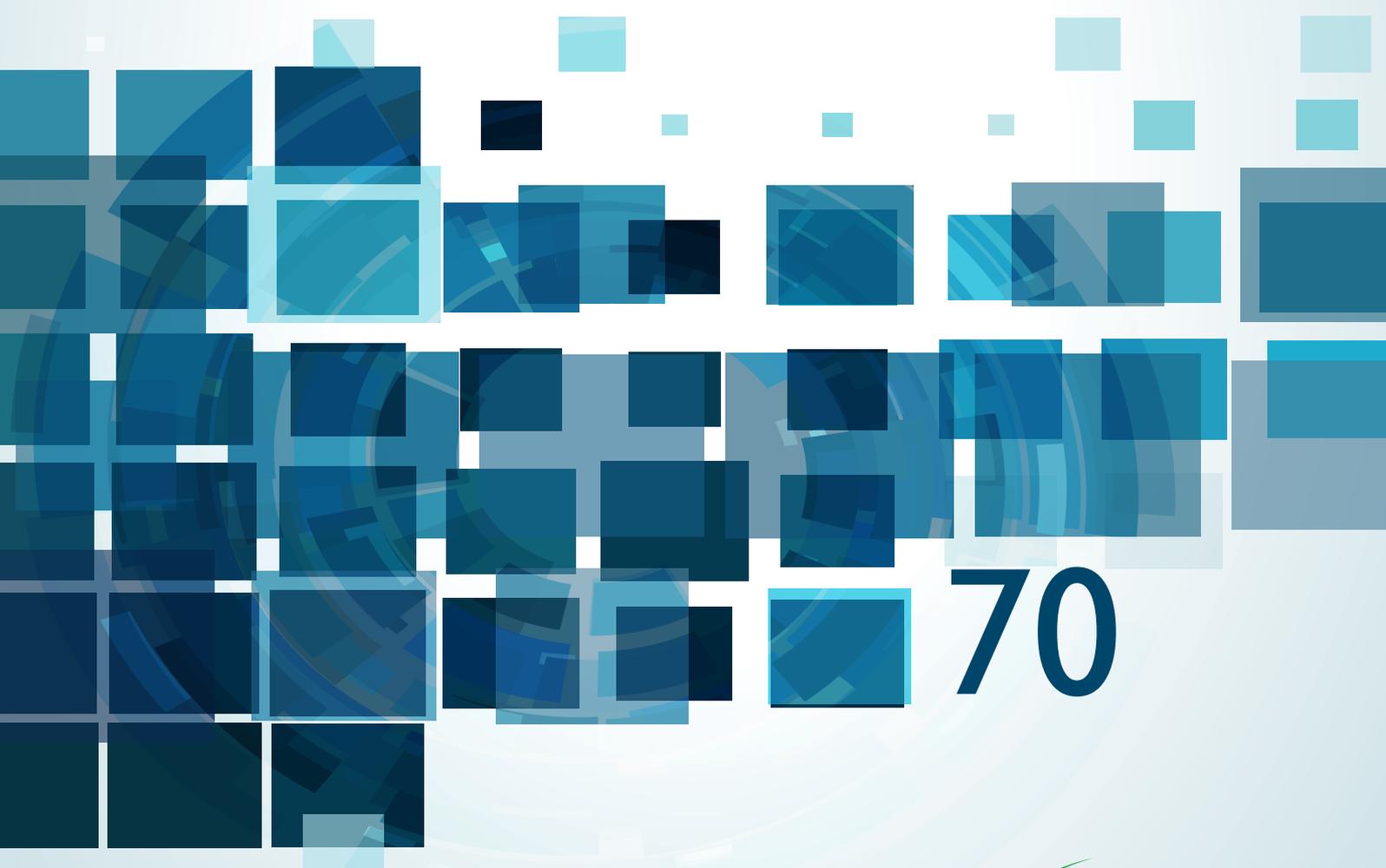


Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | setembro de 2020



70

ipea

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | setembro de 2020



70

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

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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/bmt70>

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	
A REDUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES E DO PESSOAL OCUPADO NA AGRICULTURA FAMILIAR: HIPÓTESES À LUZ DA ANÁLISE DOS CENSOS AGROPECUÁRIOS 2006 E 2017	31
Alexandre Valadares Fábio Alves	
O TRABALHO PRECÁRIO E A PANDEMIA: OS GRUPOS DE RISCO NA ECONOMIA DO TRABALHO	49
Sandro Sacchet de Carvalho Mauro Oddo Nogueira	
DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE O CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS E A PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCIOS CONTÍNUA	69
POLÍTICA EM FOCO	
FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA, SEGURIDADE SOCIAL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: LITERATURA E PROPOSIÇÕES	73
Paulo Meyer Nascimento	
REFORMA TRABALHISTA E SUAS IMPLICAÇÕES NO ACESSO À JUSTIÇA: UMA PERSPECTIVA DA PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO	83
Ana Flávia de Moraes Toller Alexandre dos Santos Cunha Paulo Eduardo Alves da Silva Danielle Zoega Rosim Victor Dantas de Maio Martinez	
DOSSIÊ JOVENS E MERCADO DE TRABALHO NA PANDEMIA	
INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO EM TEMPOS DE CRISE	93
Carlos Henrique Corseuil Maíra Franca	
OS JOVENS QUE NÃO TRABALHAM E NÃO ESTUDAM NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL	105
Enid Rocha Andrade da Silva Fábio Monteiro Vaz	
SUBSÍDIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL	123
Luiz Antonio Cruz Caruso Anne Caroline Posthuma	
ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	

A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA CRIATIVA E SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP	137
Camila Capacle Paiva Edinho Silva	
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ: ATORES, AGENDAS E PROCESSOS	153
Luiz Filipe Goldfeder Reinecke Anderson Sasaki Vasques Pacheco Danilo Melo Pompilio Locks Vanêssa Pereira Simon	
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ/RJ	171
Amanda Souza do Nascimento Pereira Diego Zeidan Cardoso Siqueira Lorena Thevénard Senra Nathan Melo Costa	
A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA BAHIA: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEMOCRÁTICO	183
Angela Schwengber Dayvid Souza Santos Efson Batista Lima Milton Barbosa de Almeida Filho	
TEMPOS DE CRISE E A RELEVÂNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO	199
Nilce Cardoso Ferreira	
REPERTÓRIO PROGRAMÁTICO E RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: SÍNTESE DE EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	213
Sandro Pereira Silva Leandro Pereira Morais Dayvid Souza Santos	

Após a edição extra do *Boletim Mercado de Trabalho (BMT)*, focada nos efeitos da pandemia do novo Coronavírus, a edição de número 70 retorna ao seu formato normal. Mesmo assim, essa publicação foi produzida durante o terceiro e o quarto trimestres de 2020, logo os efeitos da pandemia da Covid-19 ainda são relevantes, tanto no texto de análise como nos textos publicados nas demais seções da publicação.

Essa edição do boletim conta também com a seção extra *Dossiê jovens e mercado de trabalho na pandemia*, que aborda tanto um diagnóstico atualizado do comportamento da população jovem no mercado de trabalho brasileiro durante a pandemia como também considerações de políticas de juventude para lidar com as questões atuais.

O texto de *Análise do mercado de trabalho* destaca movimentos nos principais indicadores para o segundo e o terceiro trimestres de 2020 (a depender da disponibilidade da informação). Foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, PNAD Covid-19 e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). A taxa de desemprego, após estabilidade nos primeiros meses do ano, passou para 13,3% no segundo trimestre, de acordo com a PNAD Contínua, perto do maior nível da série histórica. O nível de ocupação, definido como a população ocupada sobre a população acima de 14 anos, continua em níveis historicamente baixos. Seu valor foi 48,3% em setembro, de acordo com a PNAD Covid-19.

O rendimento médio efetivo do trabalho sofreu a maior retração da série histórica, muito influenciado por uma retração na jornada de trabalho. Por sua vez, o rendimento médio habitual apresentou crescimento, proveniente da saída de trabalhadores concentrada naqueles com baixos rendimentos. A diferença entre esses dois tipos de rendimento foi a maior já observada pela PNAD Contínua.

Além da análise conjuntural do mercado de trabalho, esse número do BMT traz contribuições adicionais organizadas em quatro seções.

A seção *Notas Técnicas* possui três textos. No primeiro deles, *A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos Censos Agropecuários 2006 e 2017*, Alexandre Valadares e Fábio Alves utilizam os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 para realizar uma análise descritiva da população ocupada em estabelecimentos agropecuários, que apresentou redução nesse período. Os autores especulam que essa redução se deve à diminuição de estabelecimentos de agricultura familiar observada nos censos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/apresentacao>

Na nota técnica *O trabalho precário e a pandemia: os “grupos de risco” na economia do trabalho*, Sandro Sacchet de Carvalho e Mauro Oddo Nogueira utilizam dados do primeiro trimestre da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19 para analisar os efeitos da pandemia sobre diferentes grupos de trabalhadores. Os autores aproveitam que ambas as pesquisas usam a mesma amostra de domicílios para criar fluxos de antes e depois da pandemia.

O texto mostra como trabalhadores com contratos formais consistentemente apresentam resultados melhores que outros grupos no enfrentamento a pandemia. O artigo conclui que o aumento do empreendedorismo e contratos mais flexíveis no mercado de trabalho podem levar à precariedade laboral e aos piores resultados durante grandes crises como a enfrentada atualmente.

O último texto da seção, *Diferenças metodológicas entre o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua*, é uma colaboração entre a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) do Ministério da Economia (ME) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O texto apresenta as principais características de ambos os bancos de dados e suas diferenças metodológicas. As informações obtidas dessas fontes são essenciais para a análise do mercado de trabalho brasileiro e o texto contribui para melhores práticas no seu uso.

A seção *Políticas em foco* possui dois textos. O texto *Financiamentos vinculados à renda futura, seguridade social e qualificação profissional: literatura e proposições*, de autoria de Paulo Meyer Nascimento, discute a possibilidade do uso de financiamentos vinculados à renda futura em programas de qualificação profissional. O texto compara duas modalidades de financiamento, empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) e *income share agreements* (ISA) com financiamentos tradicionais. Além disso, apresenta propostas para o desdobramento desses financiamentos para a seguridade social e o seguro-desemprego.

O segundo texto da seção, *Reforma trabalhista e suas implicações no acesso à justiça: uma perspectiva da pesquisa empírica em direito*, tem autoria de Ana Flávia de Moraes Toller, Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva, Danielle Zoega Rosim e Victor Dantas de Maio Martinez. O texto pretende analisar os efeitos da Lei da Reforma Trabalhista sobre os processos levados à Justiça do Trabalho. Os autores primeiro descrevem os objetivos declarados da reforma e os receios de seus críticos. São usados dados de processos trabalhistas resultantes da pesquisa *Seleção e recrutamento de magistrados e acesso à Justiça do Trabalho*, realizada durante o ano de 2019 pelo Ipea, em conjunto com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat), vinculada ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), e que serão comparados com a pesquisa similar de 2012. Isso permite aos autores observar um contexto antes e depois das mudanças e inferir se os resultados se aproximam de seu objetivo.

Essa edição possui a seção extra *Dossiê jovens e mercado de trabalho na pandemia*, com três textos focados nessa temática.

Maíra Franca e Carlos Henrique Corseuil, no texto *Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise*, buscam analisar o comportamento da população jovem no mercado de trabalho de 2013 a 2020, período esse que inclui duas recessões: a primeira, de 2015 a 2017,

e a atual, causada pela pandemia, em 2020. Os autores buscam expandir a análise além do foco usual na taxa de desemprego e aproveitam as informações longitudinais disponíveis pela PNAD Contínua para criar fluxos de transição entre diferentes estados no mercado de trabalho para os jovens analisados. O texto mostra preocupação com a deterioração dos indicadores e do afastamento de jovens do mercado de trabalho durante ambas as recessões, indicando a necessidade de políticas públicas voltadas para esse segmento da população.

O segundo texto, *Os jovens que não trabalham e não estudam no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*, de autoria de Enid Rocha Andrade da Silva e Fábio Monteiro Vaz, destaca como as medidas de enfrentamento da pandemia, como o fechamento do comércio e das escolas, afetaram a população jovem. Com essa motivação, o foco é no grupo de jovens que não trabalham e nem estudam, os “nem-nem”, sendo utilizados dados da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19. O texto busca identificar as vulnerabilidades desse grupo e sua evolução durante a pandemia.

O texto final desta seção, *Subsídios para a formulação de políticas públicas de juventude no Brasil*, de Luiz Antonio Cruz Caruso e Anne Caroline Posthuma, busca identificar as principais características de políticas públicas voltadas para os jovens no período de 2005 a 2019 e fornecer subsídios para sua implementação. Com esse objetivo, os autores descrevem como a transição do estudo ao trabalho é heterogênea entre os diferentes grupos de jovens, analisam políticas de juventude nacionais no período e destacam as principais experiências internacionais nesse tema.

Por fim, a edição é encerrada pela seção *Economia solidária e políticas públicas*, que traz mais seis textos, destacando a importância das experiências em entes municipais e estaduais na elaboração de políticas públicas inovadoras.

O texto *A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP*, de Camila Capacle Paiva e Edinho Silva, tem como assunto as políticas públicas do município de Araraquara voltadas para a geração de emprego e renda dentro do eixo da economia criativa e solidária. Os autores analisam a trajetória dessas políticas desde seu surgimento na agenda política da prefeitura até a estrutura atual.

O segundo texto, *A institucionalização da política pública de economia solidária em Balneário Camboriú: atores, agendas e processos*, de Luiz Filipe Reinecke, Anderson Pacheco, Danilo Melo, Pompilio Locks e Vanêssa Simon, apresenta a evolução de uma política pública municipal na área de economia solidária no município de Balneário Camboriú/SC, uma cidade turística, marcada pelo processo de verticalização. Os autores descrevem o contexto histórico do território, suas tensões e o movimento da economia solidária na cidade.

O terceiro texto, *As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ*, de Amanda Souza Pereira, Diego Siqueira, Lorena Senra e Nathan Melo Costa, tem como assunto as políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. Em particular, o texto foca nas leis e nas instituições que sustentam a política e na sua implementação e execução, além de alguns resultados. O objetivo é descrever como ocorre a criação e a implementação de uma agenda de economia solidária.

O quarto texto da seção, *A política pública de economia solidária da Bahia: estratégia de desenvolvimento sustentável e democrático*, tem autoria de Angela Schwengber, Dayvid Souza Santos, Efsen Batista Lima e Milton Barbosa. O texto descreve as políticas públicas de economia solidária na Bahia após 2007 e seus resultados. Também descreve a construção de uma rede para operacionalização e sistematização dessas políticas no estado da Bahia.

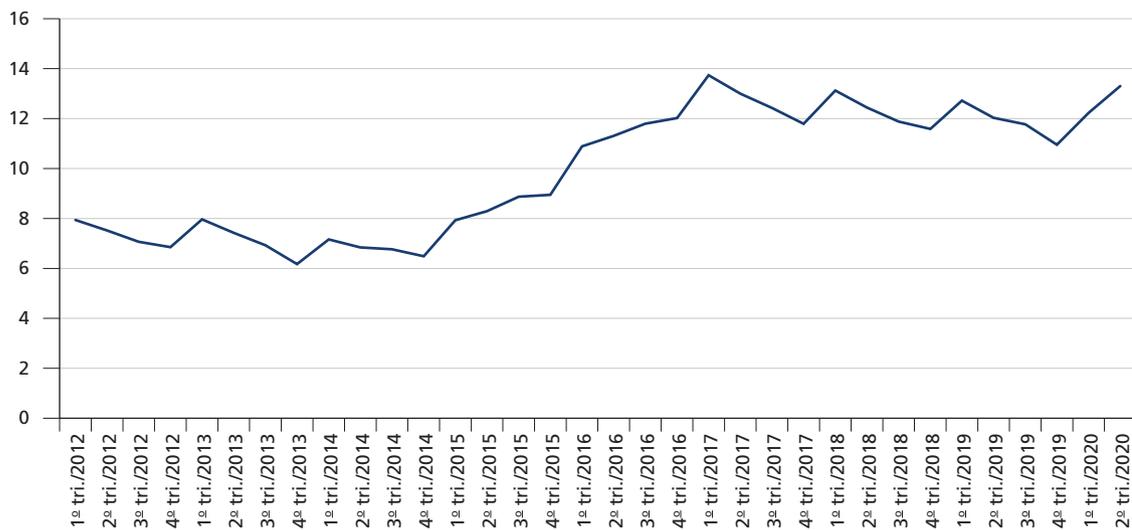
O quinto texto, *Tempos de crise e a relevância da política pública estadual de economia solidária no Brasil: a experiência do estado do Maranhão*, da autora Nilce Cardoso Ferreira, foca nas políticas públicas de economia solidária do estado do Maranhão. A autora primeiro estabelece o contexto histórico da economia solidária no Brasil para então analisar sua implementação pelo governo estadual do Maranhão.

O texto final dessa edição do boletim, *Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais*, tem como autores Sandro Pereira Silva, Leandro Pereira Moraes e Dayvid Souza Santos. O texto discorre sobre a agenda da economia solidária brasileira, realizada principalmente por entes subnacionais no país, como municípios e estados. Os autores analisam experiências municipais (Araraquara/SP, Balneário Camboriú/SC e Maricá/RJ) e estaduais (Bahia e Maranhão).

SINOPSE

Os dados mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já revelam os efeitos das medidas de enfrentamento da pandemia sobre o funcionamento do mercado de trabalho. O gráfico 1 mostra que a taxa de desemprego/desocupação chegou a 13,3% no segundo trimestre de 2020, contra 12,4% no mesmo período do ano passado e 11,6% no primeiro trimestre corrente. Vale destacar que este é o segundo maior valor da série histórica da pesquisa, ficando abaixo apenas do primeiro trimestre de 2017 (13,7%).

GRÁFICO 1
Taxas de desemprego (2012-2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

Elaboração: Ipea.

Em que pese ser uma elevação não desprezível, ela não retrata fielmente o impacto negativo das medidas, pois, por tratar-se de um indicador sintético que reflete o comportamento conjunto da oferta e da demanda, ela tende a atenuar as(os) mazelas/sucessos do mercado quando essas duas dimensões flutuam na mesma direção.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/mercadodetrabalho>

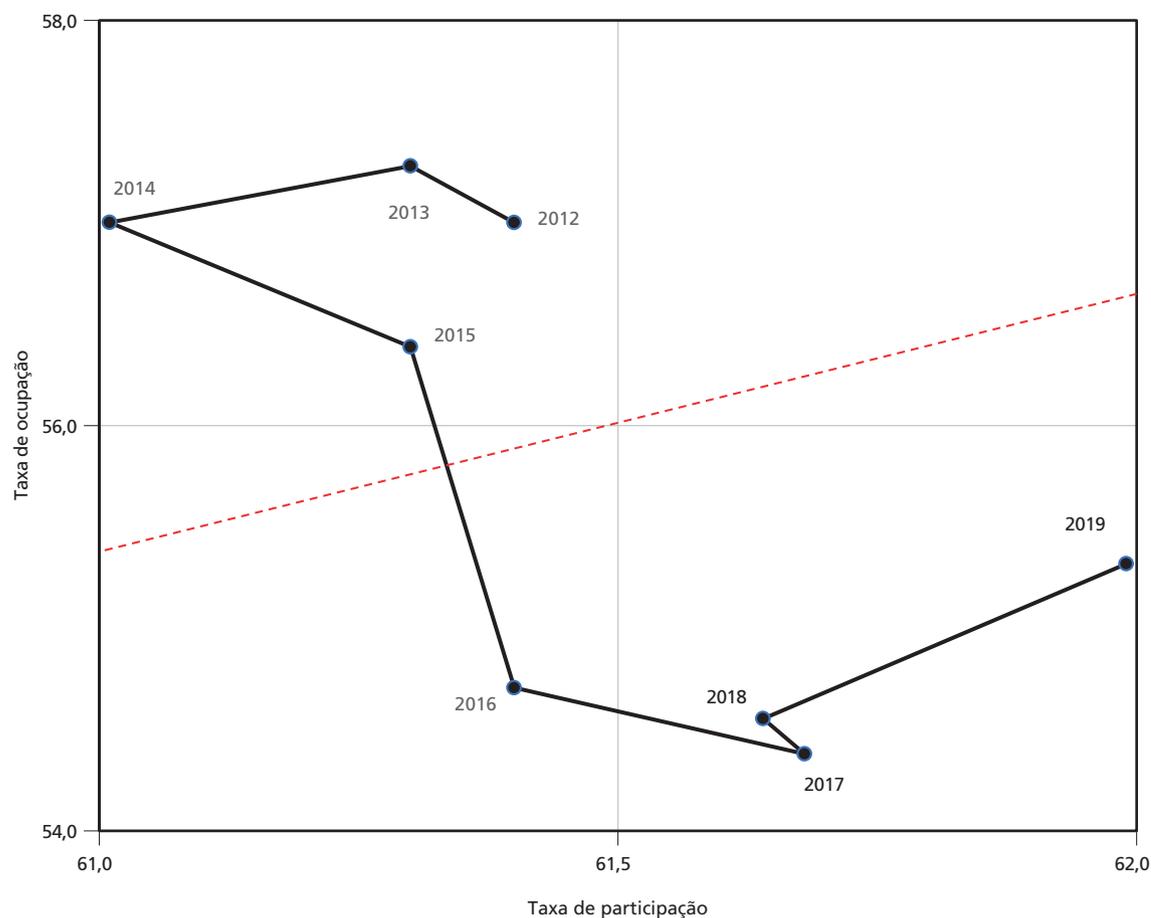
Uma perspectiva alternativa para identificar, de forma sucinta, como movimentos de oferta e demanda por trabalho vêm influenciando o mercado de trabalho consiste em recorrer a diagramas de fase que contemplem essas dimensões, explícita ou implicitamente. Hecksher (2020) já apontou que movimentos mais vigorosos são observados tanto para a taxa de ocupação como para a taxa de participação, com ambos os indicadores caindo vertiginosamente a partir de abril de 2020.

Dessa forma, plotamos conjuntamente as taxas de participação e de ocupação, conforme mostrado na figura 1. Antes de analisar os dados, vale registrar algumas observações: *i*) pontos nos quadrantes de cima são, em tese, preferíveis a pontos nos quadrantes inferiores por indicarem que o mercado está cumprindo melhor uma de suas funções básicas, ou seja, gerar empregos; e *ii*) se isso ocorrer sob baixa pressão da procura por trabalho, caso do quadrante de cima à esquerda, as taxas de desemprego serão mais baixas que o usual, com o oposto acontecendo no quadrante de baixo à direita.

Mais importante, até porque a definição desses quadrantes não tem critérios indisputáveis, as transições anuais têm interpretação análoga: *i*) transições para cima refletem aumento da vitalidade da demanda por trabalho, enquanto movimentos para baixo indicam perda de dinamismo e capacidade de geração de empregos; e *ii*) mudanças rumo ao quadrante acima e à esquerda redundam em quedas na taxa de desemprego, enquanto trajetórias no sentido oposto acarretam elevação nessa taxa. Por fim, em consonância com o afirmado no início, movimentos na direção dos outros dois quadrantes não têm efeitos claros sobre a taxa de desemprego, pois um deles tende a atenuar o impacto potencial do outro: a título de ilustração, pontos acima da linha tracejada estariam associados a taxas de desemprego menores que pontos abaixo dela.

Passando à evolução recente, as transições anuais de 2012 em diante são, em sua quase totalidade, nas direções sem um diagnóstico claro. Quando são considerados dois subperíodos, todavia, o panorama é distinto. Entre 2012 e 2016, há uma inequívoca perda de dinamismo no desempenho do mercado de trabalho, com uma queda acentuada na taxa de ocupação e taxas de participação semelhantes nos anos inicial e final, sem que tenha havido aperto da oferta. Em que pese mais uma queda da taxa de ocupação em 2017, a partir daí tem início um processo de recuperação, com a retomada da ocupação em meio a oscilações da oferta. Mesmo assim, comparando os anos extremos, observa-se perda de dinamismo da demanda e maior pressão da oferta, com conseqüente elevação do desemprego.

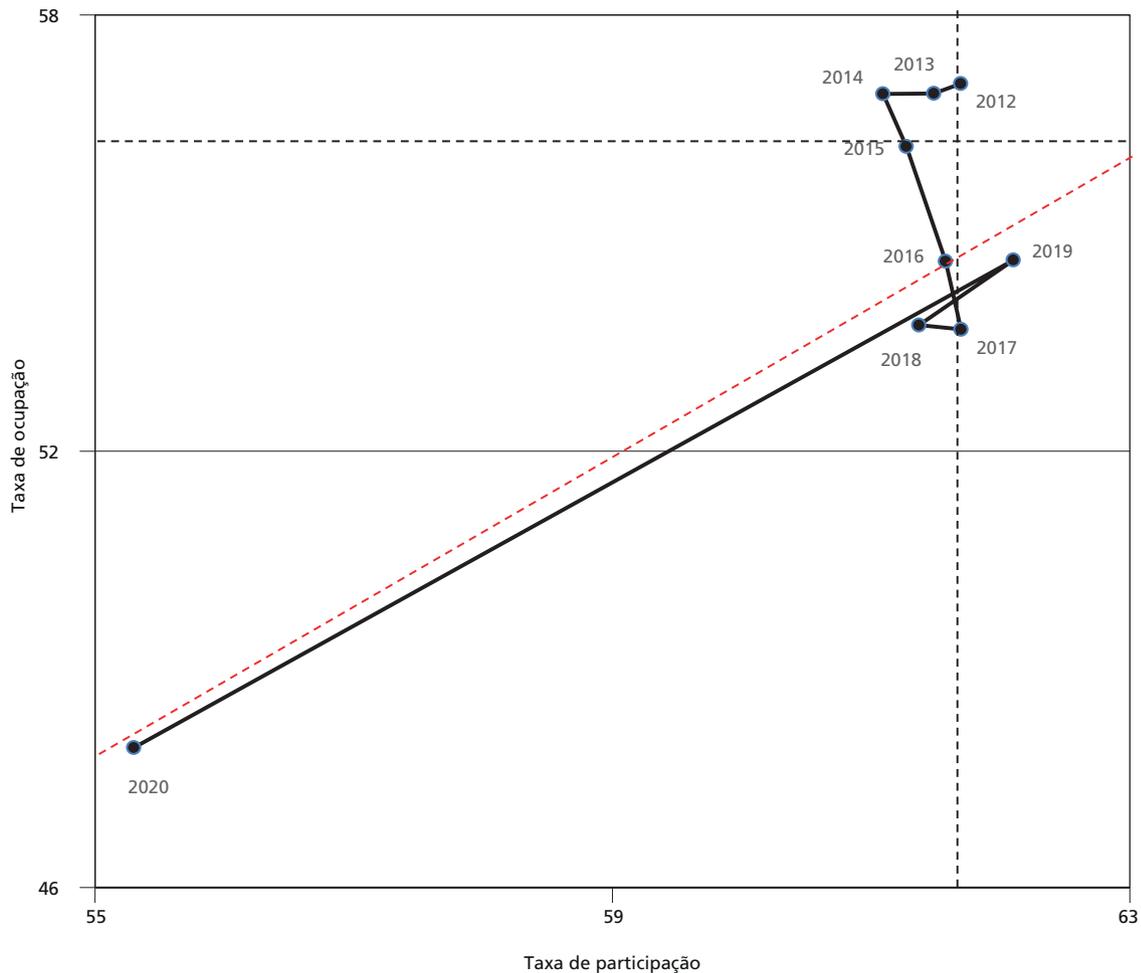
FIGURA 1
Evolução do comportamento do mercado de trabalho – PNAD Contínua (2012-2019)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
Elaboração: Ipea.

Na próxima figura, esse exercício é repetido, agora levando em consideração apenas os resultados para essas taxas no segundo trimestre de cada ano. Desta maneira, é possível capturar o efeito inicial das medidas da estratégia de combate à pandemia sobre o mercado de trabalho no segundo trimestre de 2020, mantendo algum controle sobre os fatores de natureza sazonal.

FIGURA 2
Evolução do comportamento do mercado de trabalho – PNAD Contínua/2º trimestre
(2012-2020)
 (Em%)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
 Elaboração: Ipea.

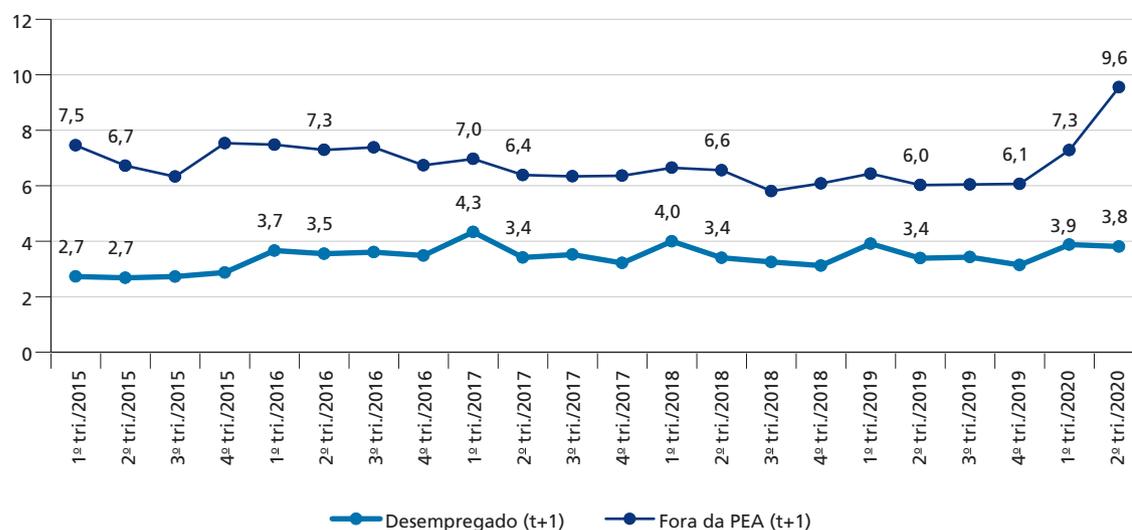
Um primeiro ponto a destacar é que, apesar da dificuldade imposta pela mudança de escala, os movimentos com base nos dados para o segundo trimestre seguem, em linhas gerais, o que foi apurado na figura 2 para as médias anuais (as linhas tracejadas em preto visam facilitar essa visualização), e tanto o desaquecimento, entre 2012 e 2016, como o início de recuperação, a partir de 2017, permanecem bem caracterizados.

Já a mudança em 2020 é drástica, e, apesar de o aumento da taxa de desemprego ainda ser pequeno, o diagrama torna flagrante o grande afastamento das condições de normalidade. A queda acentuada das taxas de ocupação e de participação as leva a níveis muito abaixo do usual, emprestando uma conotação letárgica ao funcionamento do mercado.

1 ANÁLISE DA OCUPAÇÃO E DA INATIVIDADE SOB A ÓTICA DOS FLUXOS DE TRABALHADORES

O gráfico 2 mostra a evolução temporal dos fluxos de saída de trabalhadores do estado de ocupado por destino. Esses fluxos são computados comparando as posições dos trabalhadores em entrevistas separadas no tempo por um trimestre. Por exemplo, o primeiro ponto da linha de baixo do gráfico reporta que 2,7% dos ocupados no quarto trimestre de 2014 passaram a ser registrados como desempregados no primeiro trimestre de 2015. Essa transição apresentou uma leve tendência de aumento até o primeiro trimestre de 2017, quando atinge o seu maior valor, de 4,3%, e, após esse período, se verifica uma relativa estabilidade, oscilando em torno de 3,5%. Isso ocorre, inclusive, no início da pandemia, como atestado pelo último ponto da linha de baixo, que indica que 3,8% dos registrados como ocupados na PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2020 passaram a ser registrados como desempregados no segundo trimestre de 2020.

GRÁFICO 2
Transição da ocupação para desemprego ou fora da PEA¹ (2015-2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ População economicamente ativa.

A transição da ocupação para a inatividade mostra uma dinâmica distinta. Primeiro, se verifica uma leve tendência de queda desde o início da série até o quarto trimestre de 2019, com apenas 6% dos ocupados transitando para fora da PEA, em média, durante esse ano. Em 2020, o fluxo de ocupados para inatividade sobe para 7,3% no primeiro trimestre; e no segundo trimestre de 2020, atinge o maior valor da série histórica, 9,6%, corroborando a queda na taxa de participação apontada anteriormente.

A tabela 1 traz mais informações sobre esse fluxo de trabalhadores entre ocupação e inatividade. É possível notar que a elevação na saída do emprego, associada à chegada da pandemia, atingiu com similar intensidade todas as categorias de trabalhadores representados nessa tabela: *i*) homens e mulheres; *ii*) baixa, média ou alta escolaridade; e *iii*) empregados formais, informais ou autônomos e empregadores.

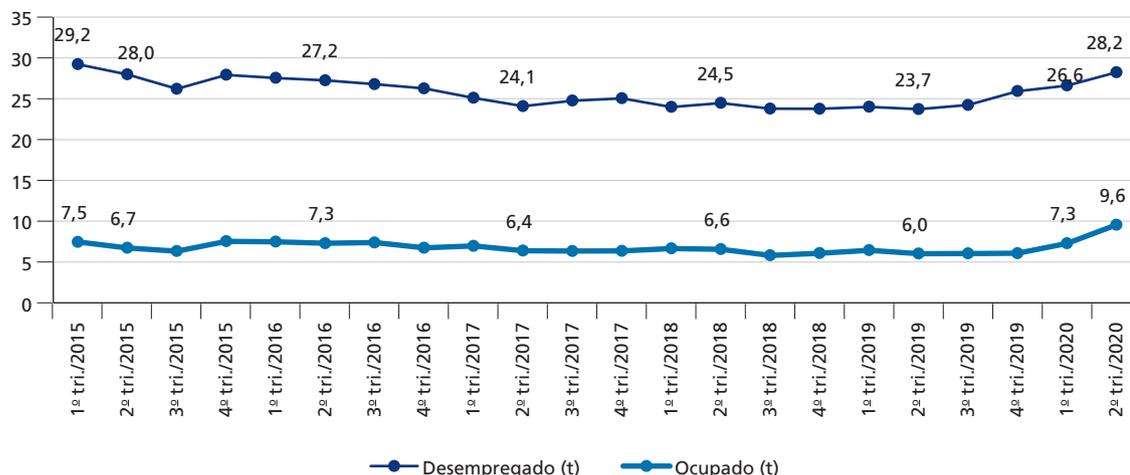
TABELA 1
Fluxos entre ocupação e inatividade por recortes socioeconômicos (2019-2020)

	1º tri./ 2019	2º tri./ 2019	3º tri./ 2019	4º tri./ 2019	1º tri./ 2020	2º tri./ 2020	Variação (2º tri./2020 - 2º tri./2019)
Total	6,4	6,0	6,0	6,1	7,3	9,6	3,5
Por sexo							
Homens	5,0	4,8	4,6	4,8	5,7	7,8	3,0
Mulheres	8,2	7,6	7,8	7,6	9,3	11,8	4,2
Por nível de escolaridade							
Ensino fundamental incompleto	11,1	10,4	10,6	10,7	12,3	14,2	3,8
Fundamental completo/ médio incompleto	8,0	7,3	7,4	7,5	9,4	11,7	4,4
Médio completo	4,1	3,9	3,9	3,9	4,9	7,4	3,4
Por posição na ocupação							
Empregado formal	4,9	4,7	4,4	4,2	5,1	7,0	2,3
Conta-própria/ empregador	11,9	11,4	11,8	11,2	13,3	16,1	4,6
Empregado informal	19,9	17,0	17,2	17,0	21,1	23,8	6,8

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
Elaboração: Ipea.

O gráfico 3 complementa a análise mostrando os fluxos que têm a posição de inativo como destino. A linha de baixo reproduz a evolução já comentada do fluxo de trabalhadores que estavam ocupados e passaram a ser registrados como inativos no trimestre seguinte. Já a linha de cima mostra o fluxo de trabalhadores que eram registrados como desempregados num primeiro momento e passam a ser registrados como inativos um trimestre depois. Esse tipo de transição correspondia a 29% dos desempregados no primeiro trimestre de 2015. Entre 2015 e 2019, o fluxo de desempregados para fora da PEA apresentou uma trajetória quase contínua de queda, chegando a 23,7% no primeiro trimestre de 2019. A partir daí, inicia uma trajetória ascendente, que se acentua em 2020, atingindo a marca de 28% no segundo trimestre. Uma vez mais, isso reflete um movimento importante na dimensão da oferta de trabalho, evidenciando que os indivíduos sem ocupação estão deixando de buscar oportunidades no mercado de trabalho.

GRÁFICO 3
Transição para fora da PEA após 1º trimestre (2015-2020)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
 Elaboração: Ipea.

BOX 1

Evolução recente nas taxas de ocupação, inatividade e desemprego

Quando se observam os principais indicadores do mercado de trabalho mensalizados da PNAD Contínua com as séries da PNAD Covid-19, nota-se que, entre fevereiro e julho de 2020, acumularam-se cinco meses consecutivos de perdas de postos de trabalhos (tabela 2). A última divulgação mensal da PNAD Contínua refere-se ao trimestre móvel encerrado em julho, mas os dados da PNAD Covid-19 disponíveis quando da elaboração desta análise já avançam até setembro de 2020.

Em que pesem as diferenças de níveis, as variações dos indicadores costumam apontar nos mesmos sentidos em ambas as pesquisas, ao menos quando se acumulam dois meses. Com isso, a melhor informação atualmente disponível indica que os mais baixos níveis de ocupação e participação desde o início da pandemia tenham sido atingidos em julho e que, após cinco meses de queda, esses dois indicadores tenham passado a registrar alguma recuperação a partir de agosto. Já a taxa de desocupação, pouco afetada até maio, vem subindo nas duas pesquisas desde então, tendo atingido 14,5% na estimativa mensal da PNAD Contínua em julho e subido mais 0,6 ponto percentual na PNAD Covid-19 desde então.

TABELA 2
Indicadores mensais do mercado de trabalho (2020)
 (Em %)

	Taxa de participação		Nível da ocupação		Taxa de desocupação	
	PNAD Contínua ¹	PNAD Covid-19	PNAD Contínua ¹	PNAD Covid-19	PNAD Contínua ¹	PNAD Covid-19
Janeiro	61,7	-	54,3	-	12,1	-
Fevereiro	61,7	-	54,4	-	11,8	-
Março	59,5	-	51,9	-	12,8	-
Abril	55,8	-	48,5	-	13,1	-

(Continua)

(Continuação)

	Taxa de participação		Nível da ocupação		Taxa de desocupação	
	PNAD Contínua ¹	PNAD Covid-19	PNAD Contínua ¹	PNAD Covid-19	PNAD Contínua ¹	PNAD Covid-19
Maio	55,2	55,6	48,1	49,7	12,8	10,7
Junho	54,8	56,0	47,1	49,0	14,1	12,4
Julho	54,0	55,1	46,1	47,9	14,5	13,1
Agosto	-	55,8	-	48,2	-	13,6
Setembro	-	56,0	-	48,3	-	13,7

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹Estimativa mensal própria baseada na PNAD Contínua/IBGE.

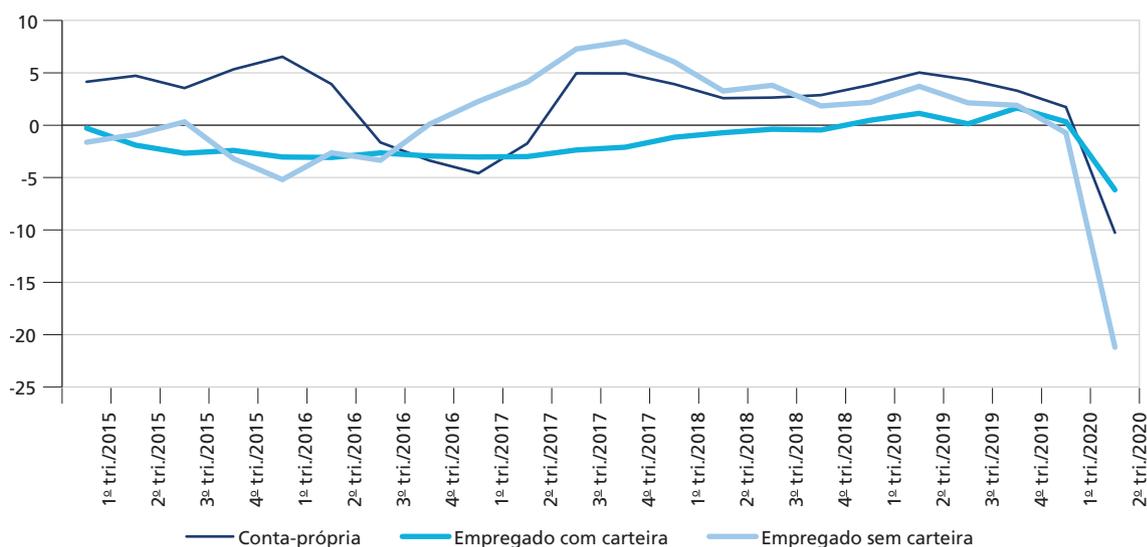
2 GRAU DE FORMALIDADE

O gráfico 4 mostra a evolução do crescimento anual da ocupação de acordo com o *status* de formalização. É possível notar que os três vínculos de ocupação apresentaram taxas de variação interanual negativas e bem expressivas no segundo trimestre de 2020. Destacam-se os resultados bem distintos registrados para as variações dos empregos formais e informais (sem carteira assinada) entre os segundos trimestres de 2020 e 2019, com redução de 6,2% para os empregos formais e de 21,2% para os informais.

GRÁFICO 4

Ocupação por tipo de vínculo – taxa de variação interanual (2015-2020)

(Em %)

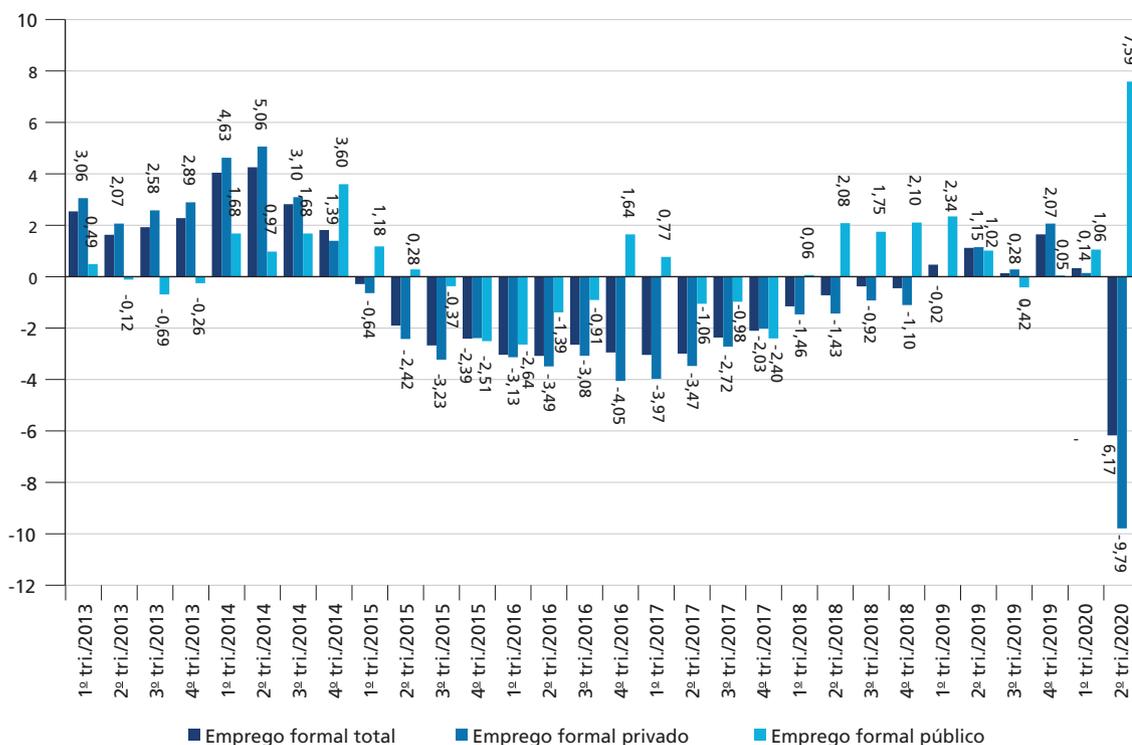
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

Elaboração: Ipea.

Esse contraste parece apontar que algum fator específico do setor formal pode ter amortizado um ajuste mais forte no emprego desse segmento do mercado de trabalho. Podemos suspeitar tanto do maior custo de demissão, associado ao formal, como das medidas preventivas de suspensão ou redução de jornada, relacionadas ao benefício emergencial, que são restritas ao setor formal.

No entanto, o gráfico 5 relativiza essa interpretação ao distinguir a evolução do emprego formal nos setores privado e público. A queda de 6,2% parece ter sido puxada pelo emprego formal privado, que registrou uma redução interanual de 9,8%. Em contrapartida, o emprego formal público cresceu 7,6% no segundo trimestre de 2020 em relação a 2019.

GRÁFICO 5
Taxa anual de variação do número de empregados formais (2013-2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
Elaboração: Ipea.

De qualquer forma, mesmo a queda de 9,8% registrada para o emprego formal no setor privado continua sendo bem inferior àquela registrada para o emprego informal (21,2%), indicando que os fatores mencionados podem de fato ter contribuído para suavizar o ajuste nesse segmento do mercado de trabalho.

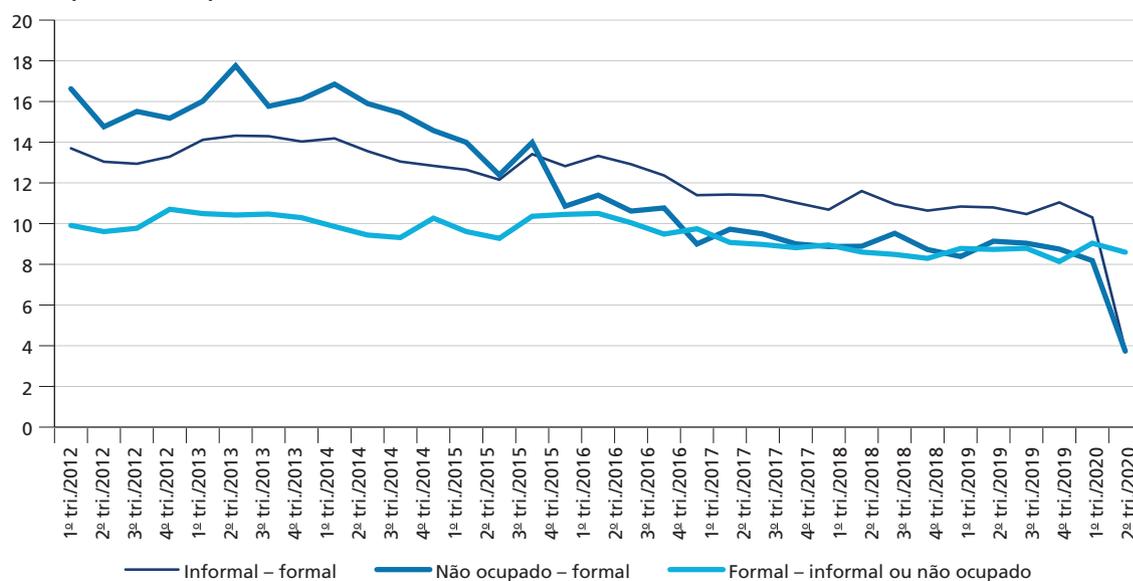
Para obter mais indícios a respeito da pertinência dessa hipótese, vale notar que tanto o custo de demissão como as medidas preventivas relacionadas à suspensão ou à redução de jornada surtiriam efeito via suavização do ajuste no fluxo de saída de trabalhadores do emprego

formal, mas pouco (ou nada) poderiam fazer para conter um eventual ajuste na margem do fluxo de entrada de trabalhadores no setor formal.

O gráfico 6 ajuda a confirmar essa hipótese ilustrando os fluxos de trabalhadores entrando ou saindo do emprego formal. De fato, o fluxo de saída de trabalhadores do setor formal não mostra uma alteração significativa, tendo até registrado uma queda moderada. No segundo trimestre de 2020, esse fluxo correspondia a 8,6% dos empregados formais, enquanto o mesmo fluxo correspondia a 9,0% no primeiro trimestre de 2020 e a 9,1% no segundo trimestre de 2019.²

Já os fluxos de entrada de trabalhadores no emprego formal apresentam uma retração acentuada no segundo trimestre de 2020, tanto em comparação com o primeiro trimestre desse mesmo ano como em comparação ao segundo trimestre de 2019. Esse fato independe da origem do trabalhador que chega ao setor formal. A parcela de trabalhadores não ocupados que transitaram para um emprego formal cai para 3,7% no segundo trimestre de 2020, vindo de 9,1% no segundo trimestre de 2019 e 8,2% no primeiro trimestre de 2020. Da mesma forma, a parcela de trabalhadores informais ingressando em empregos formais passou a 3,8% no segundo trimestre de 2020, após ter registrado 10,8% no segundo trimestre de 2019 e 10,3% no primeiro trimestre de 2020. Em suma, os dados da PNAD Contínua parecem apontar que não houve grande mudança no movimento de saída de trabalhadores do setor formal após a chegada da pandemia, mas, em compensação, houve um forte ajuste no fluxo de entrada nesse segmento do mercado de trabalho, que passou para níveis inferiores à metade daqueles observados antes da chegada da pandemia.

GRÁFICO 6
Fluxos trimestrais de trabalhadores para dentro e para fora do emprego formal
(2012-2020)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

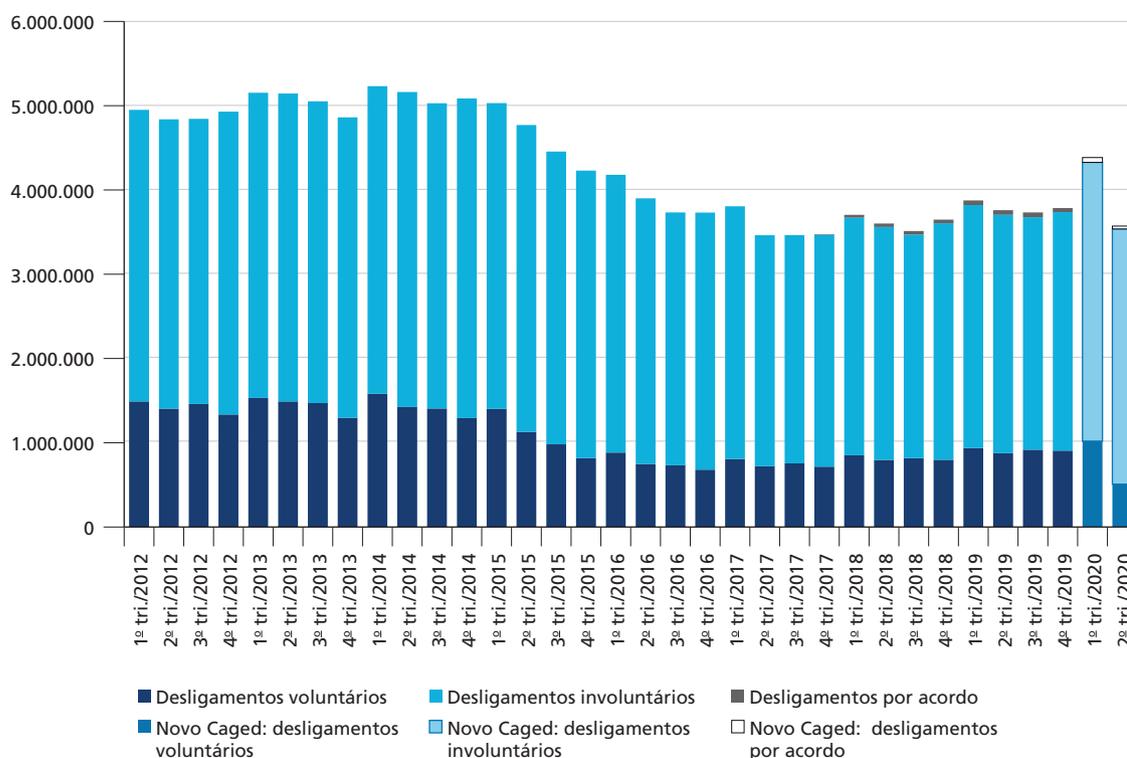
Elaboração: Ipea.

2. O fluxo total de saída de trabalhadores do setor formal pouco se altera, mas essa relativa estabilidade resulta de dois fluxos que variaram fortemente em sentidos opostos. A saída de formal para não ocupado registrou forte alta, sendo compensada por forte queda na saída de formal para informal.

O gráfico 7 mostra a evolução da quantidade de desligamentos do emprego formal a partir de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) – até o quarto trimestre de 2019 – e do Novo Caged³ (primeiro e segundo trimestres de 2020). Os desligamentos são divididos em três categorias: voluntários, involuntários ou por comum acordo.

A evolução dos desligamentos involuntários mostra um aumento limitado perto da perda de postos formais já comentada. No segundo trimestre de 2019, 2,823 milhões haviam sido desligados involuntariamente, e esse fluxo passa para 3,031 milhões no segundo trimestre de 2020. Ou seja, o Caged parece confirmar que o ajuste no emprego formal durante a pandemia não se concentra na margem dos desligamentos.

GRÁFICO 7
Desligamentos voluntários, involuntários e de comum acordo do emprego formal (2012-2020)¹



Fontes: Ministério da Economia/Caged; e Novo Caged. Disponível em: <<https://bit.ly/37NemhF>>. Acesso em: out. 2020.
Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Desligamento por comum acordo passa ser uma opção a partir de novembro de 2017.

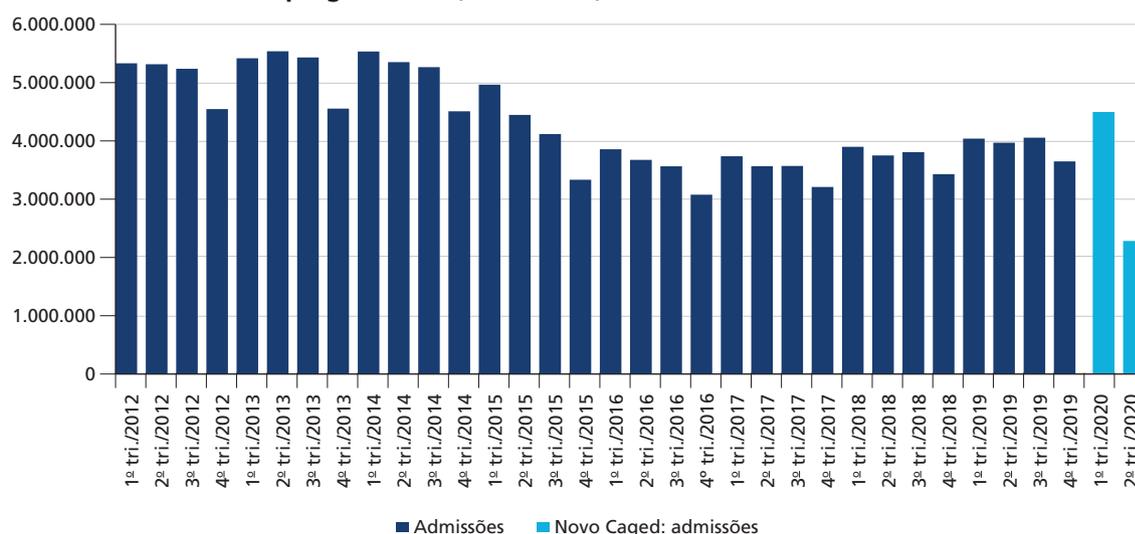
Já a análise da evolução dos desligamentos voluntários nos leva a outra direção. Nota-se uma inflexão no segundo trimestre de 2020. Esse fluxo vinha apresentando uma tendência de

3. Trata-se do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET), cujo objetivo é divulgar informações oriundas de dois conhecidos registros administrativos: Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e Caged, à sociedade civil. Por meio desse programa, o Ministério da Economia vem procurando disseminar informações cada vez mais abrangentes sobre o mercado de trabalho, utilizando diferentes tipos de mídia e atingindo, assim, diferentes grupos de usuários (Brasil, [s.d.]).

aumento por ao menos dois anos, passando de 852 mil trabalhadores desligados voluntariamente no primeiro trimestre de 2018 para 1,019 milhão no primeiro trimestre de 2020. Esse movimento é compatível com um quadro de recuperação gradual do emprego formal vigente nesse período, que motiva a busca por postos de melhor qualidade por parte de trabalhadores já ocupados. No segundo trimestre, esse fluxo registra um forte recuo, totalizando 507 mil trabalhadores, o que indica uma queda na expectativa do trabalhador de conseguir migrar para um posto com melhores condições do que aquele que está ocupando.

Por fim, o gráfico 8 confirma o quadro que vinha se desenhando com os dados da PNAD Contínua, de um ajuste no emprego formal muito concentrado numa forte contração das admissões. Esse fluxo, que correspondia a 3,970 milhões de trabalhadores no segundo trimestre de 2019 e a 4,495 milhões no primeiro trimestre de 2020, passa a registrar 2,283 milhões de trabalhadores no segundo trimestre de 2020.

GRÁFICO 8
Admissões do emprego formal (2012-2020)



Fonte: Ministério da Economia/Caged.

Elaboração: Ipea.

3 EMPREGO SETORIAL

A tabela 3 traz uma análise da variação interanual da população ocupada (PO) por setor de atividade, por meio da PNAD Contínua, de forma a auxiliar na compreensão do agregado desse indicador. É possível perceber que todos os setores, com exceção das categorias “indústria extrativa”, “administração pública” e “saúde e educação”, apresentam taxas de variação interanuais negativas para o segundo trimestre de 2020. Dos treze setores listados, oito sofreram uma contração na PO maior do que 10% na comparação interanual. Os setores mais afetados foram os de “alojamento e alimentação”, em que a PO retraiu 26,1% entre o segundo trimestre

de 2019 e 2020, e de “serviços domésticos”, com uma forte redução de 24,7% no período. Também se destacam negativamente os setores de “construção civil” (-19,4%), “serviços pessoais” (-17,5%), “comércio” (-13,0%), “serviços industriais de utilidade pública (Siup)” (-12,1%) e “indústria de transformação” (-11,1%).

TABELA 3
PO por setores – variação interanual (2018-2020)
(Em %)

	2018			2019			2020		
	2º tri- mestre	3º tri- mestre	4º tri- mestre	1º tri- mestre	2º tri- mestre	3º tri- mestre	4º trimes- tre	1º trimes- tre	2º tri- mestre
Agricultura	-1,8	1,6	0,0	0,1	2,8	-2,0	-0,7	-1,9	-7,9
Indústria de transformação	1,5	0,8	-1,1	0,9	0,8	1,3	3,0	1,1	-11,1
Indústria extrativa	8,5	3,5	-5,3	4,6	2,2	-0,3	9,3	9,3	7,7
Siup	-4,0	-5,7	1,5	-2,8	3,1	9,8	4,5	3,4	-12,1
Construção civil	-2,5	-1,2	-1,7	-0,3	1,0	1,3	0,2	-2,1	-19,4
Comércio	-0,1	0,2	-0,4	0,7	1,1	0,9	1,5	-0,9	-13,0
Informação, instituições financeiras, imobiliárias e serviços a empresas	1,0	1,2	2,1	4,1	6,2	3,9	2,2	1,5	-4,2
Transporte	0,7	-0,2	4,5	4,4	4,8	6,1	3,1	1,7	-10,7
Serviços pessoais	6,0	9,1	5,8	3,9	5,7	1,8	4,5	2,1	-17,5
Administração pública	0,5	0,0	-0,5	0,8	-0,3	-1,3	0,4	0,5	4,2
Saúde e educação	5,3	4,8	5,6	4,4	3,6	2,6	1,7	4,7	1,1
Alojamento e alimentação	2,7	2,6	2,8	3,1	4,4	2,2	5,2	-1,3	-26,1
Serviços domésticos	1,7	0,9	-2,1	-1,3	1,3	1,4	2,1	-2,2	-24,7

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
Elaboração: Ipea.

Na tabela 4, detalhamos a variação interanual da PO de cada setor no segundo trimestre de 2020 por tipo de vínculo. Em diversos setores, as maiores quedas no emprego no segundo trimestre de 2020 tendem a ser registradas para o grupo sem carteira assinada. Com exceção do setor de “administração pública”, todos os demais obtiveram taxas de variação interanuais negativas no segundo trimestre de 2020 para os vínculos sem carteira – e entre estes, apenas o setor de “saúde e educação” sofreu uma redução menor do que 10%.

É possível observar que a forte contração constatada no setor de “alojamento e alimentação” ocorreu para todos os vínculos, porém de forma mais grave pelo grupo de trabalhadores sem carteira, que sofreu uma queda expressiva de 39,1% entre o segundo trimestre de 2019 e 2020. No setor de “serviços domésticos”, a redução se deu tanto no grupo com carteira (-20,7%) quanto no sem carteira (-26,3%).

O emprego formal também se retraiu, com destaque negativo para – além das categorias de “serviços domésticos” e “alojamento e alimentação” (-26,1%) – as categorias de “serviços pessoais” (-21,0%), “construção civil” (-15,3%) e “transporte” (-11,7%). Já no vínculo dos trabalhadores por conta-própria, há variações muito expressivas em setores com poucos trabalhadores com esse tipo de vínculo (“indústria extrativa” e “Siup”), e, portanto, tais valores devem ser relativizados.

TABELA 4
PO por setores e posição na ocupação – variação interanual (2º tri./2020)
(Em %)

	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
Total	-6,2	-21,2	-10,3
1 Agricultura	-5,7	-14,2	-4,0
2 Indústria de transformação	-8,5	-21,0	-12,5
3 Indústria extrativa	15,1	-26,3	-49,0
4 Siup	2,8	-17,3	-46,3
5 Construção civil	-15,3	-25,8	-18,3
6 Comércio	-10,3	-27,1	-10,3
7 Informação, instituições financeiras, imobiliárias e serviços a empresas	-4,8	-18,2	4,9
8 Transporte	-11,7	-23,7	-6,1
9 Serviços pessoais	-21,0	-30,3	-13,6
10 Administração pública	4,4	3,6	-
11 Saúde e educação	4,3	-7,4	-9,6
12 Alojamento e alimentação	-26,1	-39,1	-17,6
13 Serviços domésticos	-20,7	-26,3	-

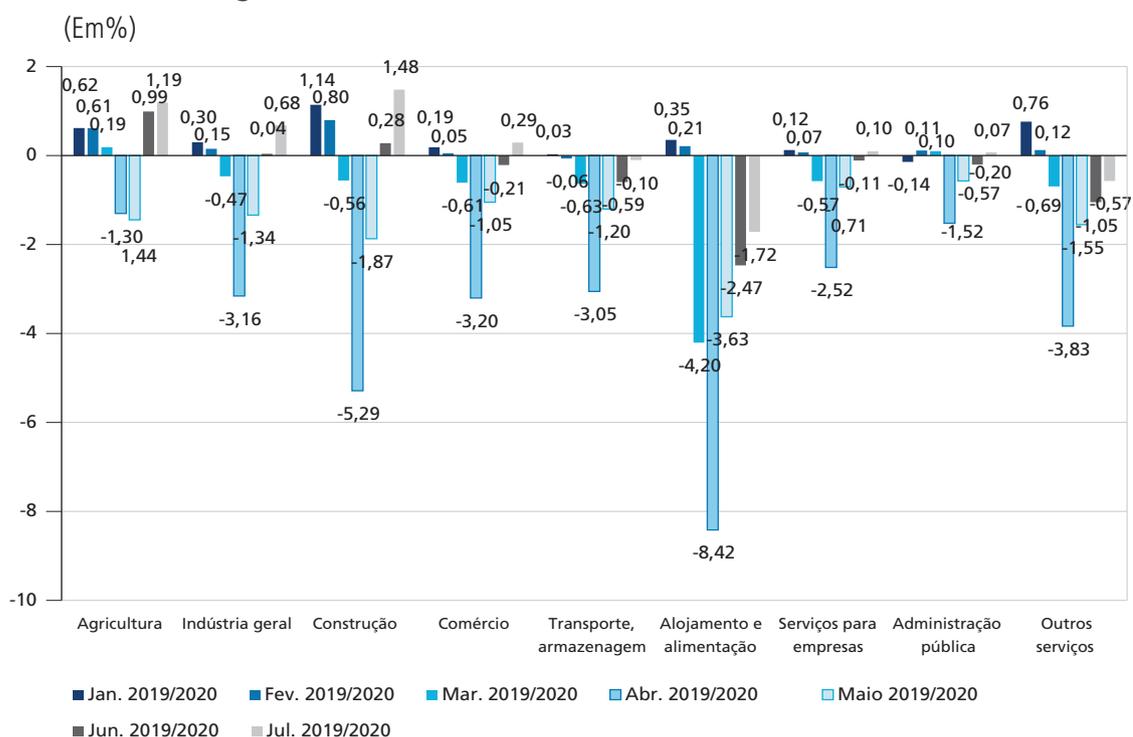
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
Elaboração: Ipea.

O Caged permite a desagregação das movimentações de trabalhadores com carteira assinada por setores de atividade ao longo dos meses de interesse. Os dados são agrupados em nove grupos setoriais. O indicador usado é uma taxa de crescimento líquido do emprego setorial, priorizando comparações interanuais, de forma a expurgar efeitos sazonais. Essa taxa

corresponde à razão entre o respectivo saldo informado pelo Caged e o estoque referente ao mês anterior.⁴

O gráfico 9 traz as respectivas diferenças entre as taxas de crescimento líquido setoriais entre os mesmos meses de 2020 e 2019. De forma geral, é possível notar uma tendência de ter o pior resultado em abril e uma recuperação a partir de maio. Em junho, muitos setores já mostravam taxas de crescimento líquido do emprego nulas, enquanto em julho essas taxas já apareciam como positivas na maioria dos setores.

GRÁFICO 9
Diferença interanual do crescimento líquido do emprego, normalizada usando a PNAD Contínua – Caged (2019-2020)



Fontes: PNAD Contínua/IBGE; e Ministério da Economia/Caged.
Elaboração: Ipea.

Apesar das tendências comuns apontadas, há também algumas distinções entre os setores que são dignas de nota. Em primeiro lugar, cabe mencionar as perdas expressivas de postos de trabalho no setor de alojamento e alimentação, registradas entre os meses de março e julho de 2020, quando comparadas a 2019. A queda de emprego nesse setor também aparece com destaque nos dados da PNAD Contínua, conforme já mencionado. O setor de “construção” também registrou

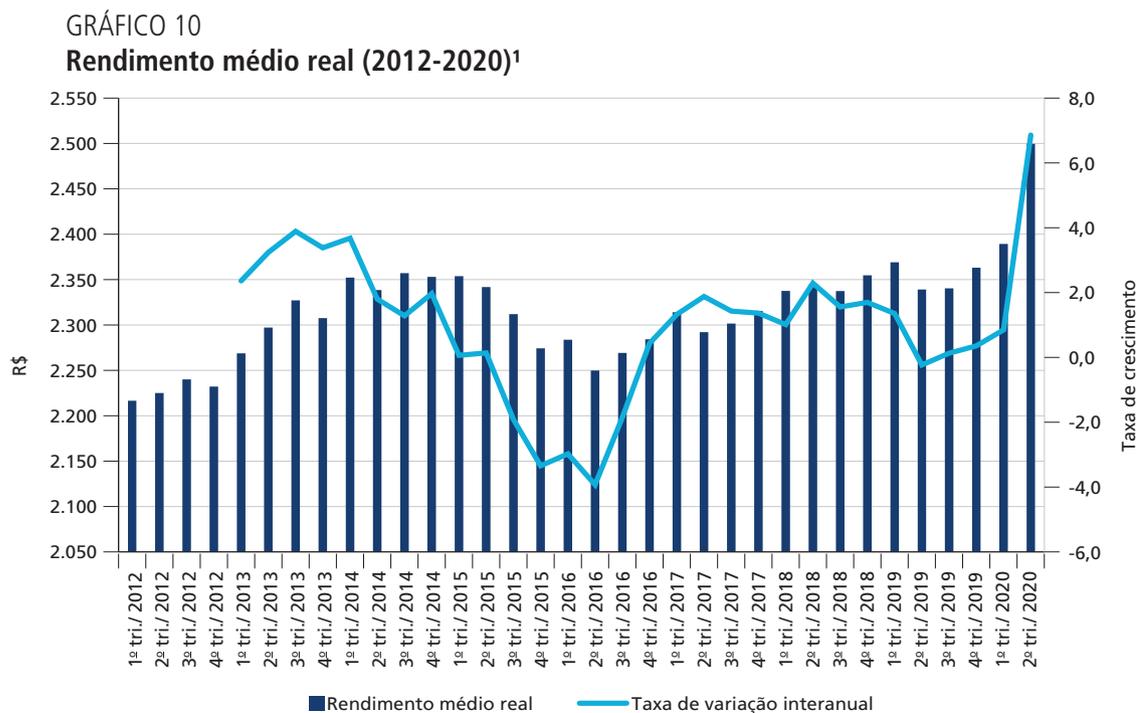
4. Dada a ausência de informação do estoque de emprego pelo Caged, estimamos essa variável tomando como base a população com carteira de trabalho do setor privado na PNAD Contínua no quarto trimestre de 2018. Em cima desse valor, adicionamos, sucessivamente, os saldos do Caged até o mês desejado.

fortes perdas em abril e maio, porém se recuperou nos meses seguintes, especialmente em julho (1,48%). Nesse período analisado, o setor menos afetado parece ter sido o da “agricultura”, que registrou perdas mais suaves nos postos de trabalho nos meses de abril e maio (quando comparado aos demais), e apresentou taxas positivas para os meses de junho e julho.

4 RENDIMENTOS

Em situações normais, a avaliação da evolução dos rendimentos é feita com base nos rendimentos médios reais habitualmente recebidos, haja vista estes serem muito menos afetados por fatores de natureza sazonal e choques sobre o mercado de trabalho do que aqueles efetivamente recebidos. Em geral, depurados os efeitos da sazonalidade e após a absorção e a diluição das consequências dos choques, os rendimentos médios habitual e efetivamente recebidos tendem a exibir comportamentos consistentes entre si. Contudo, em tempos de crises mais estruturais e duradouras, como a provocada pela atual pandemia, os impactos sobre esses rendimentos podem ser bastante distintos, dependendo de diferenças entre os grupos no que se refere à capacidade de adaptação e, também, da natureza das políticas de enfrentamento adotadas para proteger os mais afetados, com destaque para os seus impactos potenciais na decisão de permanência, ou não, no mercado de trabalho.

A variação interanual do rendimento real médio por trimestre é mostrada no gráfico 10. Após expansões e contrações ao longo da década, o que de fato chama a atenção é o seu crescimento nos dois primeiros trimestres desse ano. É plausível que a explicação resida no maior poder de barganha e na maior capacidade de adaptação dos indivíduos em ocupações de maior remuneração, principalmente mediante o regime de teletrabalho. Complementarmente, do ponto de vista das firmas, é razoável admitir que elas relutem mais a dispensar a mão de obra com maior capital humano específico enquanto houver expectativa de retomada em um futuro próximo – e esta é normalmente a parcela mais bem remunerada (*labor hoarding hypothesis*). Nesse cenário, uma maior dispensa de trabalhadores em postos mais vulneráveis e de menor remuneração acarretaria um efeito estatístico que elevaria a média dos restantes.



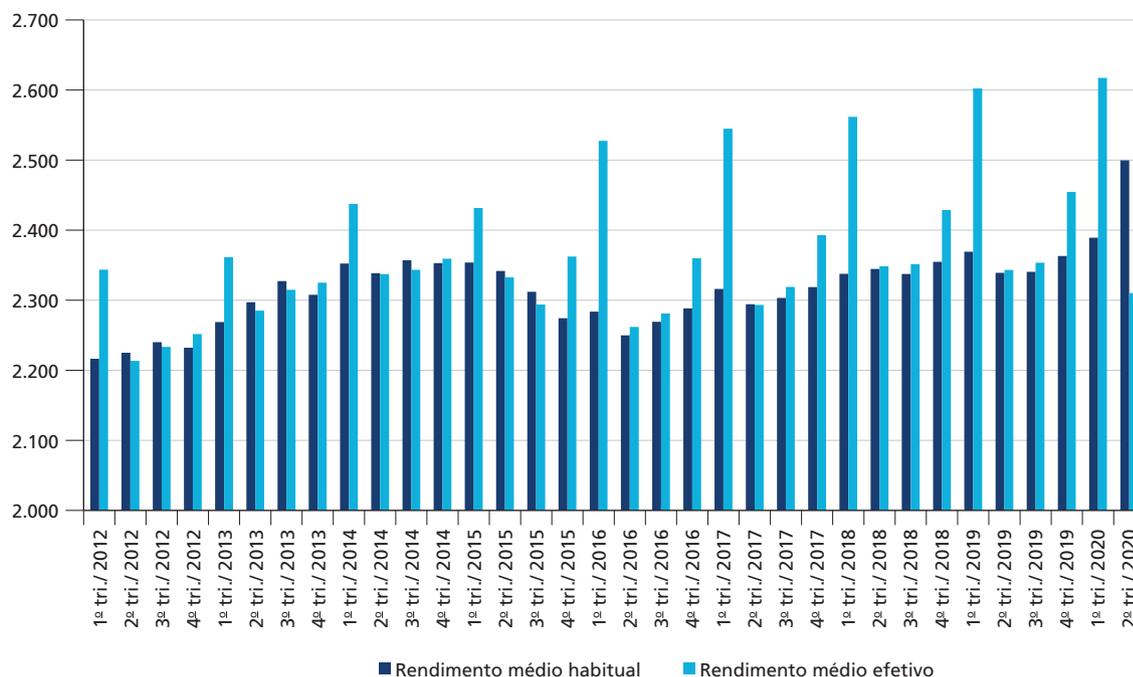
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Em valor absoluto e taxa de variação interanual.

O panorama é outro para os rendimentos efetivos, principalmente na dinâmica de geração de renda de trabalhadores autônomos e informais. As restrições ao deslocamento das pessoas como parte das medidas de enfrentamento da pandemia têm efeito devastador sobre sua clientela potencial e compromete sua renda, estabelecendo um hiato entre seus rendimentos efetivos e habituais.

GRÁFICO 11
Rendimento médio real habitual e efetivo (2012-2020)
 (Em R\$)



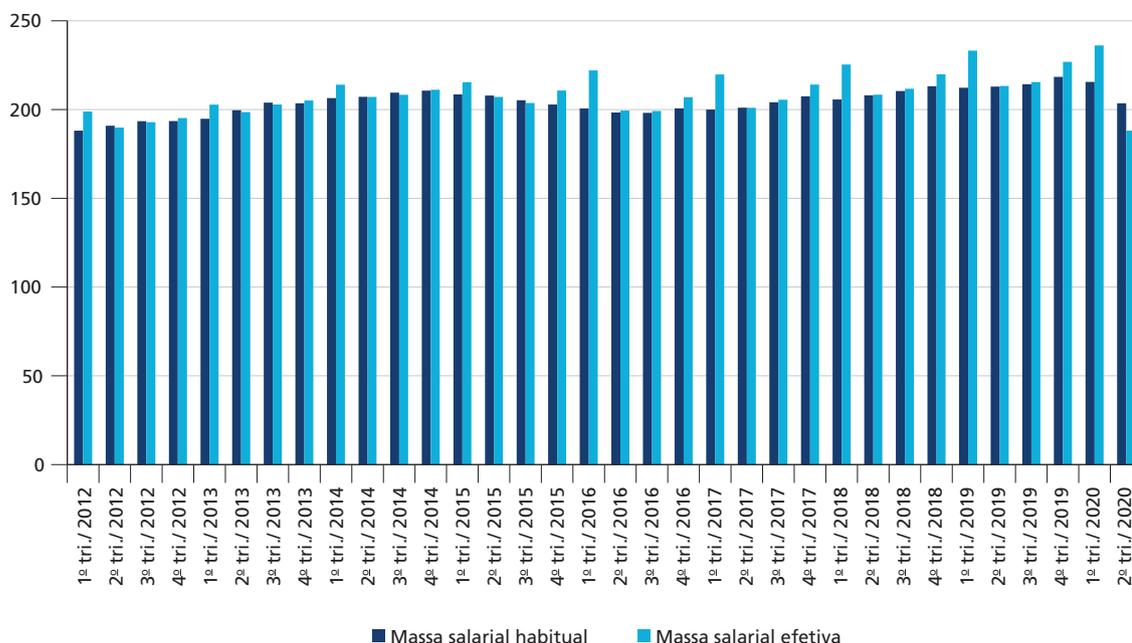
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

Elaboração: Ipea.

Os dados do gráfico 11 mostram que a realidade do mercado de trabalho, quando aferida pelos rendimentos efetivos, é bem distinta: enquanto os rendimentos médios habituais subiram 4,7% entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020, os rendimentos médios efetivos apresentam uma retração de 11,3%. Mesmo quando se leva em conta que é comum uma queda nestes rendimentos, ainda sobra a constatação de que foi a maior queda nessa transição no período coberto pela PNAD Contínua, superando a contração de 10,5% em 2016. Além disso, essa é a maior diferença registrada entre esses dois tipos de rendimentos na série histórica da PNAD Contínua.

A combinação de maiores dificuldades para reter o posto de trabalho com maiores adversidades na capacidade de gerar renda por parte de grupos na base da pirâmide de rendimentos faz que a diferença na evolução da massa de rendimentos seja ainda mais pronunciada quando se lança mão de um conceito ou outro, conforme fica claro no gráfico 12.

GRÁFICO 12
Massa salarial real média habitual e efetiva (2012-2020)
 (R\$ bilhões)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
 Elaboração: Ipea.

Enquanto a variação negativa da massa salarial é de R\$ 12 bilhões por trimestre pela indicação do rendimento habitual, ela passa a ser de cerca de R\$ 48 bilhões por trimestre quando se lança mão do prisma do rendimento efetivo.

A recuperação da ocupação nos últimos meses, sinalizada no box 1, pode vir a alterar a distribuição de rendimentos caso não esteja acontecendo de forma homogênea entre os distintos grupos da população. No restante dessa seção, vamos checar essa hipótese de acordo com faixas de rendimento.

O gráfico 13 utiliza a mensalização dos microdados da PNAD Contínua, atualmente disponíveis até o segundo trimestre de 2020, para destacar a alta de 17,4% da população de 14 anos ou mais sem renda de trabalho entre fevereiro e junho. As pessoas ocupadas são separadas, no gráfico, em três faixas de renda habitual mensal do trabalho principal. Optou-se por utilizar faixas cujos limites não fossem diretamente afetados pelos reajustes do salário mínimo e seus múltiplos e que fossem expressas em valores nominais, para evitar variações relacionadas a arredondamentos, em um período de baixa inflação.

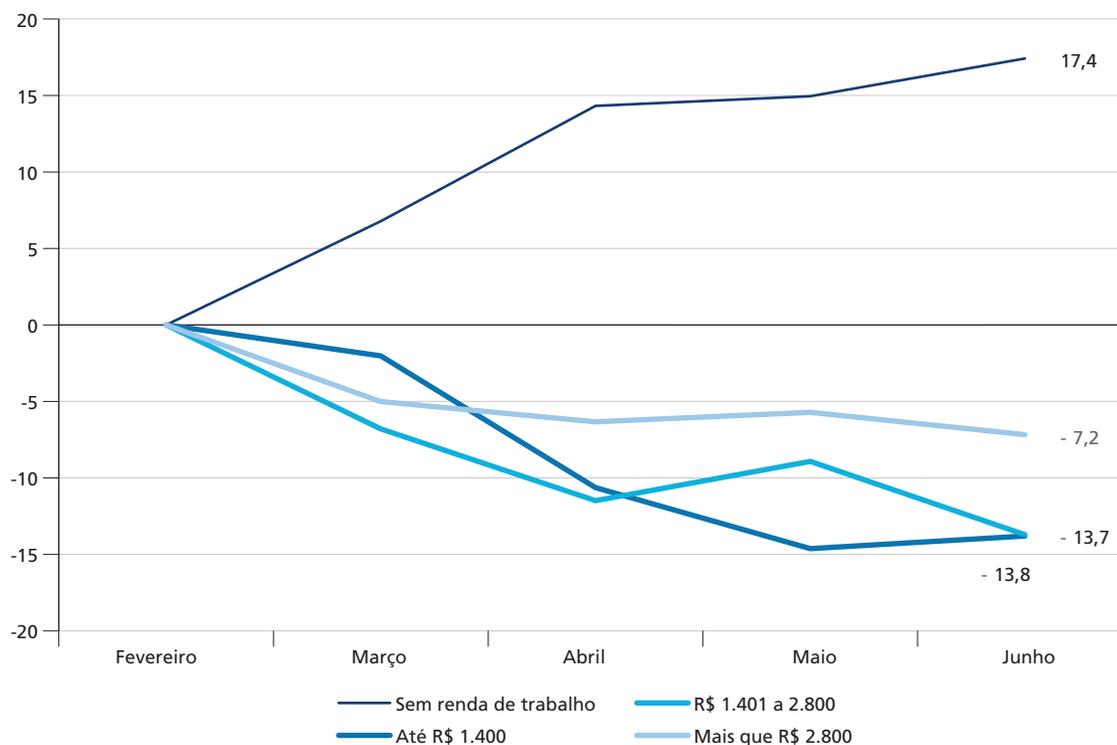
Nota-se que, de fevereiro a junho, as ocupações com renda habitual de até R\$ 2,8 mil mensais foram bem mais afetadas do que aquelas com renda superior a esse limite. Embora as estimativas para as três faixas tenham registrado recuperação de ocupações em algum mês, em duas delas isso ocorreu em maio, mas foi revertido em junho. Em junho, apenas a faixa

de até R\$ 1,4 mil registra uma pequena variação positiva, mas os dados do segundo trimestre da PNAD Contínua ainda não permitem apontar claramente um início de recuperação de ocupações em alguma das faixas de renda analisadas.

GRÁFICO 13

Variações percentuais, desde fevereiro de 2020, da população estimada de 14 anos ou mais por faixa de renda habitual do trabalho principal

(Em%)

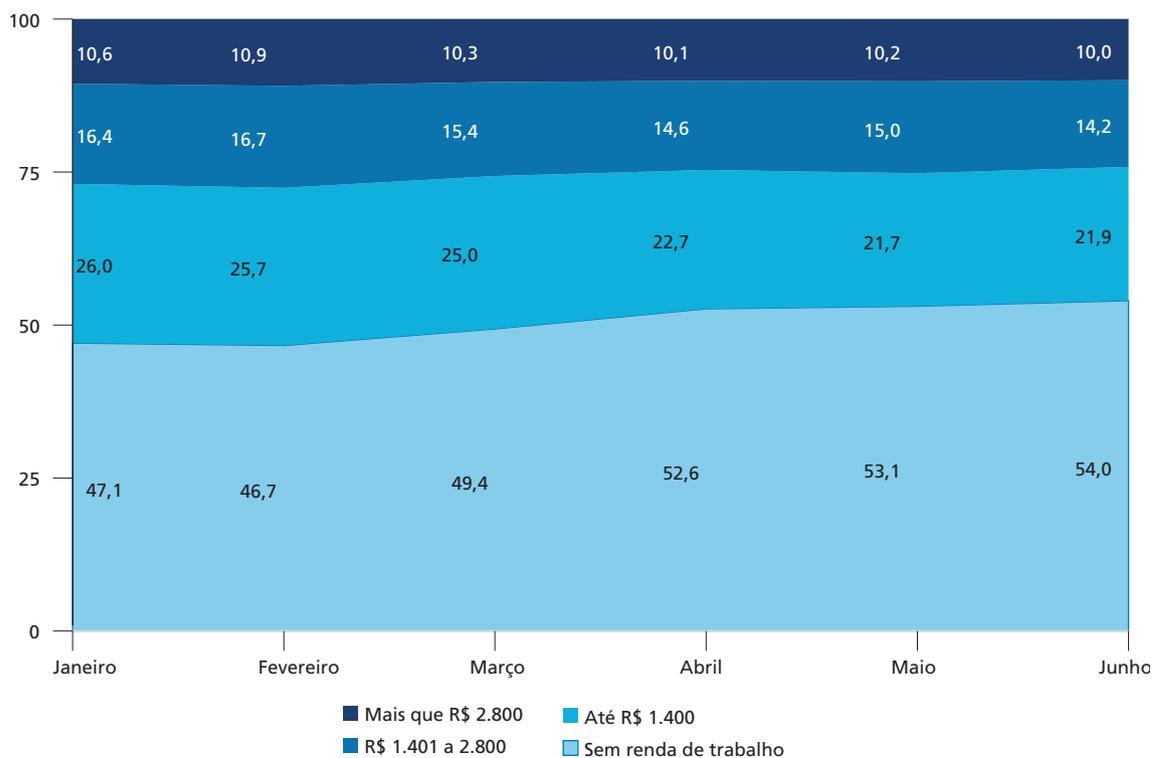


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.
Elaboração: Ipea.

O gráfico 14 ajuda a compreender a importância de cada faixa salarial analisada no conjunto da população de 14 anos ou mais. Embora o valor de R\$ 2,8 mil seja modesto para profissionais de maior escolaridade, na PNAD Contínua, os ocupados com renda do trabalho principal reportada superior a essa cifra representam os 10% mais bem remunerados da chamada população em idade de trabalhar, ou menos que um quinto da PO. As pessoas em idade de trabalhar sem qualquer renda de trabalho, por sua vez, saltaram de 46,7%, em fevereiro, para 54,0%, em julho.

GRÁFICO 14
Distribuição da população estimada de 14 anos ou mais por faixa de renda habitual do trabalho principal (2020)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/35KWG3w>>. Acesso em: out. 2018.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Os valores estão em R\$ correntes.

REFERÊNCIA

HECKSHER, M. **Cinco meses de perdas de empregos e simulação de um incentivo a contratações**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 87). Disponível em: <<https://bit.ly/3e2tdGg>>.

A REDUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES E DO PESSOAL OCUPADO NA AGRICULTURA FAMILIAR: HIPÓTESES À LUZ DA ANÁLISE DOS CENSOS AGROPECUÁRIOS 2006 E 2017¹

Alexandre Valadares²
Fábio Alves³

1 INTRODUÇÃO: UM PANORAMA PRELIMINAR

Os resultados do Censo Agropecuário 2017 revelaram algumas mudanças importantes no panorama da agricultura familiar no país em comparação com o cenário apresentado na pesquisa de 2006. Este estudo propõe observar um pouco mais de perto, a partir de uma abordagem descritiva, algumas variações observadas no contingente de mão de obra ocupada nos estabelecimentos agropecuários familiares no período intercensitário.

De modo geral, a série histórica dos Censos Agropecuários mostra que o número de ocupados em estabelecimentos agropecuários – familiares e não familiares – começou a diminuir a partir de 1985, quando, vindo em trajetória ascendente desde os anos 1950, registrou seu ápice: 23,4 milhões de trabalhadores. A partir de então, este número se reduz a 17,9 milhões em 1995, 16,7 milhões em 2006 e 15,1 milhões em 2017. O número médio de pessoas ocupadas por estabelecimento também decresceu nas três décadas: de 4,03, em 1985, para 2,98, em 2017.

Este estudo, no entanto, pretende ater-se, fundamentalmente, à população ocupada de mais de 14 anos de idade nos estabelecimentos agropecuários. Os dados abertos e agregados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) permitem selecionar esse grupo etário apenas nos dados de pessoal ocupado disponíveis a partir do Censo 1995. O contingente total se reduz um pouco, mas a diferença dos totais entre os censos é menor: os ocupados de mais de 14 anos de idade em estabelecimentos agrícolas em 1995 e 2006 se igualam numericamente – 15,49 e 15,50 milhões respectivamente –, mas, em 2017, este quantitativo sofre uma redução de 6%, ficando em 14,52 milhões de ocupados.

Pode-se dizer que esse decréscimo do pessoal ocupado de mais de 14 anos⁴ em estabelecimentos agropecuários entre os dois últimos Censos Agropecuários se deveu à diminuição do número de trabalhadores ocupados em estabelecimentos classificados como agricultura familiar. Os dados extraídos da plataforma Sidra/IBGE não permitem colher informações sobre os ocupados por tipo de estabelecimento (familiar x não familiar) nos censos anteriores a 2006, de sorte que não é

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/nta1>

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

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

4. Daqui para frente, todas as referências a pessoal ocupado dizem respeito apenas aos ocupados acima de 14 anos de idade.

possível, dentro desses limites, apontar se essa perda da mão de obra em unidades familiares resulta de uma tendência precedente, que acompanharia a linha geral de redução do total de ocupados em estabelecimentos agropecuários ao longo dos censos. No entanto, a comparação entre as variações, quanto aos ocupados nos estabelecimentos não familiares e familiares, revela que a diminuição do número de trabalhadores nestes últimos pode não ser um efeito da redução gradativa e estrutural do total de pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários. Se, em 2006, havia 11,41 milhões de trabalhadores ocupados em estabelecimentos familiares, em 2017 este número caiu a 9,67 milhões, uma diminuição de 15%. Em contrapartida, o número de ocupados em estabelecimentos classificados como não familiares subiu de 4,09 milhões, em 2006, para 4,85 milhões, em 2017, alta de 18%.

Esses resultados sugerem que a redução da mão de obra dos estabelecimentos familiares pode estar relacionada a fatores intrínsecos ao grupamento agrícola familiar ou, ao menos, a fatores realçados nas mudanças ocorridas no panorama agrário do país, sob a perspectiva da agricultura familiar. A impossibilidade de, nesta etapa de pesquisa, acessar em tempo hábil os microdados do Censo Agropecuário não permite avançar para a construção estatística de relações de causalidade entre os fenômenos, mas é possível, com base numa análise descritiva, levantar algumas hipóteses que qualificam o tema. As seções seguintes dedicam-se a essa tarefa.

2 MENOS ESTABELECIMENTOS, ÁREA MAIOR: OS DADOS FUNDIÁRIOS E A REDUÇÃO DO PESSOAL OCUPADO NA AGRICULTURA FAMILIAR

Entre os Censos 2006 e 2017, verificou-se, em termos agregados, uma redução do número total de estabelecimentos da agricultura familiar de 4,37 milhões para 3,90 milhões, uma variação negativa de 11%. No mesmo período, o número de estabelecimentos não familiares teve um incremento de 45%, crescendo de 809,4 mil para 1,18 milhão.

No cômputo geral, as alterações resultaram em uma diminuição relativamente pequena do número total de estabelecimentos – de 5,17 milhões para 5,07 milhões, perda de 2% –; contudo, no que concerne à extensão e à distribuição da área total dos estabelecimentos, a redução do número de unidades familiares e o aumento das não familiares acompanharam uma tendência concentradora no quadro fundiário do país. A área total abrangida pelos estabelecimentos agropecuários aumentou em 5%, de 333,68 milhões de hectares para 351,29 milhões de hectares: dentro dessa variação, os estabelecimentos não familiares ganharam quase 7% de área, indo de 253,58 para 270,40 milhões de hectares, ao passo que os familiares expandiram em 1% sua área total, variando de 80,10 para 80,89 milhões de hectares.

Portanto, se, como visto anteriormente, a perda total de pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários pode ser, em números agregados, explicada quase completamente pela redução da força de trabalho ocupada em unidades familiares, aqui se observa que, do total de 17,61 milhões de hectares acrescidos à área total dos estabelecimentos agropecuários entre os censos, os não familiares se apropriaram de 95%.

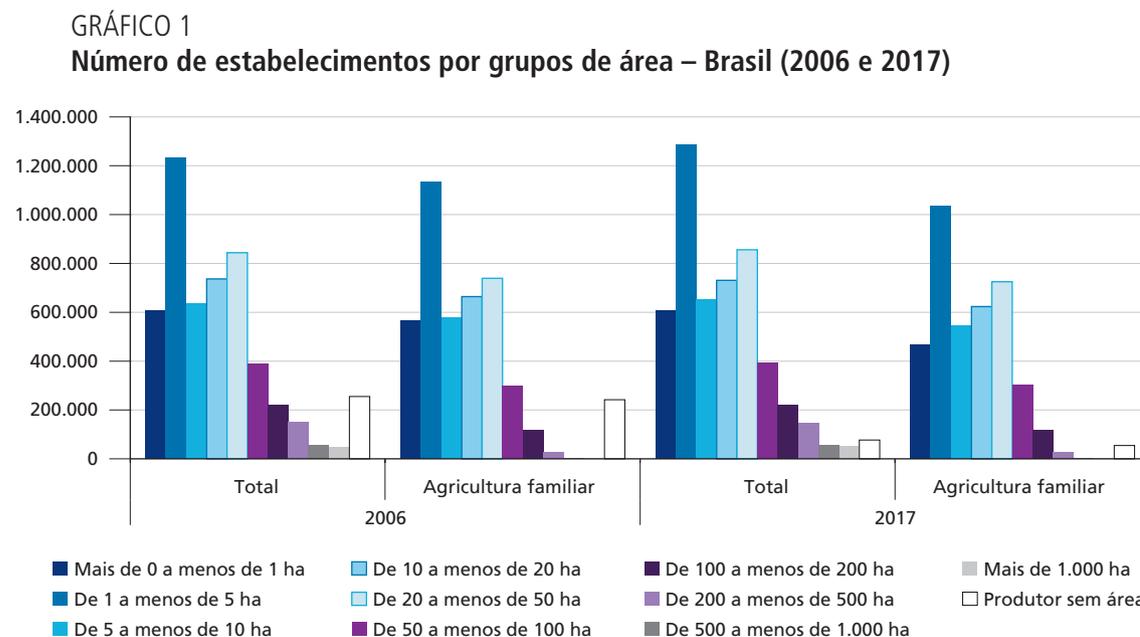
Por outro ângulo, uma vez que o número de estabelecimentos familiares se reduziu em 11%, mas a área total desses estabelecimentos se manteve praticamente inalterada em relação aos resultados de 2006 – em torno de 80 milhões de hectares, pode-se distinguir, aqui, uma primeira explicação para a redução do total de ocupados na agricultura familiar entre os dois

censo. Dito de outro modo, a redução do total de estabelecimentos familiares explica em parte a redução do total de pessoas ocupadas na agricultura familiar. O fato de que o número médio de trabalhadores ocupados por estabelecimento agrícola familiar praticamente não se tenha alterado entre os censos – 2,6, em 2006, e 2,5, em 2017 – reforça essa possibilidade. De outra parte, o aumento significativo da área média (em hectares) por trabalhador na agricultura – 7,0 ha por pessoa ocupada, em 2006, para 8,4 ha por pessoa ocupada, em 2017 – permite cogitar que a redução de ocupados em estabelecimentos agrícolas familiares pode estar relacionada, também, ao aumento de maquinário e insumos na produção agrícola familiar.⁵

Antes, porém, convém analisar dois aspectos: primeiramente, em que medida a variação do total de ocupados na agricultura familiar pode estar relacionada com a distribuição dos estabelecimentos familiares por grupos de área; em segundo lugar, em que medida a variação do número de ocupados na agricultura familiar acompanhou as mudanças no quadro fundiário por região. Estes tópicos são tratados nas subseções seguintes.

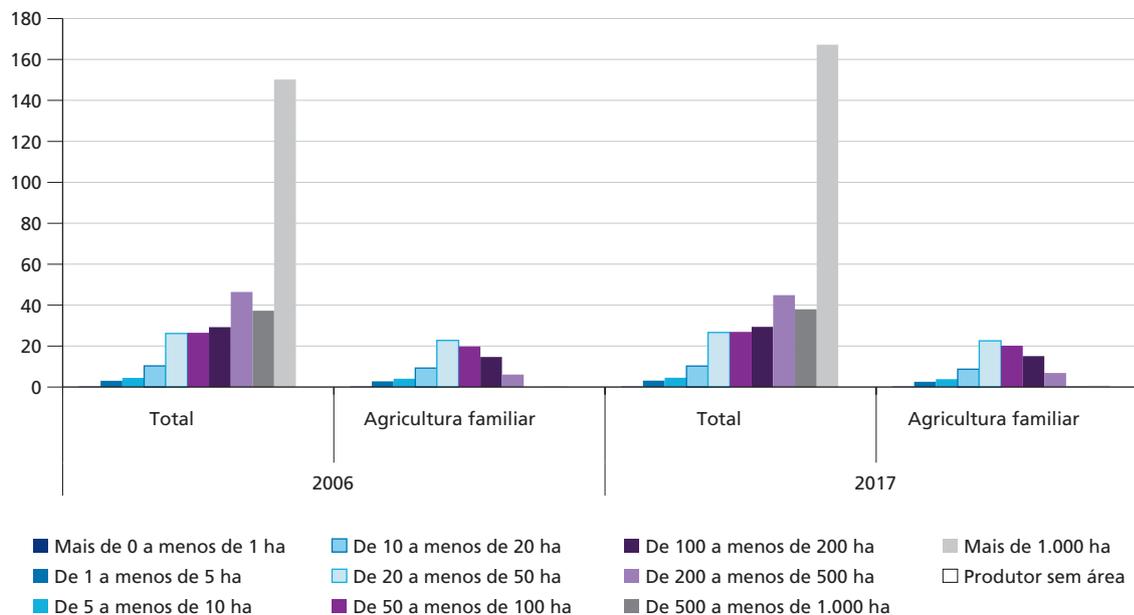
2.1 Menores estabelecimentos ocupam mais, mas com menor participação da agricultura familiar

Os gráficos 1 e 2 mostram a distribuição dos estabelecimentos agropecuários – total e agricultura familiar –, por grupos de área, para 2006 e 2017, considerando o número dos estabelecimentos (gráfico 1) e a área dos estabelecimentos (gráfico 2).



5. Com efeito, entre os anos de 2006 e 2017, o número de estabelecimentos familiares com tratores subiu de 298,9 mil (7% do total) para 446,6 mil (11% do total). Da mesma forma, o total de estabelecimentos familiares que declaram usar agrotóxicos subiu de 1,27 milhão (29% do total) para 1,39 milhão (36% do total). No entanto, uma investigação mais detalhada da relação entre a mecanização e o uso de insumos químicos – tecnologias poupadoras de trabalho humano – com a redução do pessoal ocupado na agricultura familiar excederia o escopo deste estudo.

GRÁFICO 2
Área de estabelecimentos, por grupos de área – Brasil (2006 e 2017)
 (Em milhões)



Fontes: IBGE (2006; 2017).

A primeira conclusão que ressalta da leitura comparada dos gráficos é que, conforme se apontou anteriormente, o crescimento total da área dos estabelecimentos se deu pelo agravamento da concentração da propriedade da terra, que segue sendo o traço mais distorcivo – destacado na barra alta do gráfico 2 – da estrutura fundiária brasileira: os estabelecimentos com mais de 1.000 ha, embora sigam representando 1% do número total, dominam 48% de toda a área dos estabelecimentos, cobrindo 167,2 milhões de hectares: isto significa que um quinto de todo o território brasileiro (urbano ou rural) está dentro de pouco mais de 51 mil estabelecimentos agropecuários (segundo o Censo 2017) com mais de 1.000 ha. A segunda conclusão que os gráficos inspiram é que o quadro fundiário, visto a partir da perspectiva da distribuição dos estabelecimentos, em número e área, entre grupos de área, variou muito pouco entre os anos de 2006 e 2017: tanto no que diz respeito ao conjunto total dos estabelecimentos quanto no que concerne ao segmento da agricultura familiar, as variações não alteraram significativamente a ordem das proporções dentro de cada um desses universos.

Mas, embora a distribuição dos estabelecimentos por grupos de área, em número de unidades e em área total, *dentro do universo da agricultura familiar*, praticamente não tenha sofrido mudanças, a participação relativa dos estabelecimentos familiares nos totais por grupos de área teve perdas significativas, que se mostraram maiores justamente nos estratos de menor área. A tabela 1 mostra esses dois aspectos.

A Redução do Número de Estabelecimentos Familiares e do Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar: hipóteses à luz da análise dos Censos Agropecuários 2006 e 2017

TABELA 1

Proporção de número e área de estabelecimentos, total e agricultura familiar, e participação da agricultura familiar sobre total, por grupos de área – Brasil (2006 e 2017)
(Em %)

Grupos de área	Número de estabelecimentos						Área dos estabelecimentos					
	2006			2017			2006			2017		
	Total	Agricultura familiar ¹	Agricultura familiar/ total	Total ¹	Agricultura familiar ¹	Agricultura familiar/ total	Total ¹	Agricultura familiar ¹	Agricultura familiar/ total	Total ¹	Agricultura familiar ¹	Agricultura familiar/ total
Mais de 0 a menos de 1 ha	11,70	13,00	93,50 ²	12,00	12,00	76,90 ²	0,10	0,30	92,90 ²	0,10	0,30	77,80 ²
De 1 a menos de 5 ha	23,80	26,00	91,90 ²	25,40	26,60	80,60 ²	0,90	3,50	91,70 ²	0,90	3,20	81,20 ²
De 5 a menos de 10 ha	12,30	13,20	90,80 ²	12,80	14,00	83,80 ²	1,30	5,10	90,80 ²	1,30	4,70	83,90 ²
De 10 a menos de 20 ha	14,20	15,20	90,20	14,40	16,00	85,30	3,10	11,60	90,00	2,90	10,80	85,40
De 20 a menos de 50 ha	16,30	16,90	87,60	16,90	18,60	84,70	7,80	28,40	87,10	7,60	27,80	84,50
De 50 a menos de 100 ha	7,60	6,90	76,70	7,80	7,70	76,30	7,90	24,80	74,90	7,70	24,90	74,90
De 100 a menos de 200 ha	4,20	2,70	52,80	4,30	3,00	53,60	8,80	18,30	50,20	8,40	18,60	51,30
De 200 a menos de 500 ha	2,90	0,60	16,70	2,90	0,70	19,00	13,90	7,60	13,10	12,80	8,50	15,20
De 500 a menos de 1.000 ha	1,00	0,00	0,30	1,10	0,00	0,80	11,20	0,10	0,30	10,80	0,30	0,70
Mais de 1.000 ha	0,90	0,00	0,20	1,00	0,00	0,40	45,00	0,40	0,20	47,60	0,90	0,40
Produtor sem área	4,90	5,50 ²	94,90 ²	1,50	1,40 ²	70,60 ²	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100	100	84,40	100	100	76,80	100	100	24,00	100	100	23,00

Fontes: IBGE (2006; 2017).

Notas: ¹Nestas colunas, pode-se ver a estabilidade “estrutural” – de 2006 para 2017 – da distribuição dos estabelecimentos por grupos de área, tanto no universo total quanto no universo específico da agricultura familiar.

²Estes dados denotam a redução da participação dos estabelecimentos familiares sobre os estabelecimentos totais nos estratos menores de área.

Ainda, com base nos dados realçados em itálico, vê-se uma redução bastante acentuada dos estabelecimentos de “produtores sem área”: eles representavam 5,5% do total dos familiares em 2006, mas passaram a 1,4% em 2017, e a participação da agricultura familiar neste segmento

reduziu-se de quase 95% a 71%. Os dados absolutos oferecem uma ilustração mais expressiva dessa diminuição: em 2006, havia 255 mil produtores sem área, dos quais 242 mil eram familiares; em 2017, esses valores caíram, respectivamente, a 77 mil e 54 mil. Ou seja: apenas na classe dos produtores sem área, a agricultura familiar perdeu 188 mil estabelecimentos. Considerando-se que, entre os censos, a agricultura familiar “perdeu” cerca de 469 mil estabelecimentos, *apenas a variação negativa entre produtores familiares sem área equivaleria, grosso modo, a 40% da redução da agricultura familiar*. Esta redução terá, conseqüentemente, impacto sobre a redução do pessoal ocupado na agricultura familiar, uma vez que esse dado acompanha o dado de total de estabelecimentos.

No entanto, essa perda parece decorrer antes de uma mudança metodológica na coleta da informação que propriamente de uma alteração no panorama da realidade agrária: no levantamento de 2006 (IBGE, 2017, p. 10-11, grifos nossos), uma vez

identificada a existência de atividade de criação/produção agropecuária de pessoal empregado no mesmo estabelecimento, em área sujeita à administração do produtor/proprietário, toda aquela produção foi considerada como parte do estabelecimento, e todos os dados colhidos integraram o único questionário aplicado ao estabelecimento. *Caso tenha sido informado que a administração da referida criação/produção não esteve sob responsabilidade do produtor, um novo questionário foi aberto para o empregado, como se fosse um novo estabelecimento agropecuário, sendo nele registradas todas as características referentes e seus respectivos quantitativos, aplicando-se todos os parâmetros da pesquisa, e este produtor empregado foi considerado como um “produtor sem área”. Tal procedimento trouxe como consequência o incremento no número de estabelecimentos de produtores sem área em relação aos censos anteriores.*

Contudo, para o Censo 2017 (IBGE, 2017, p. 11, grifos nossos), “*não se abriu questionário para esse produtor empregado/morador, e toda a produção/criação referida a esta condição integrou o questionário do estabelecimento agropecuário*”.

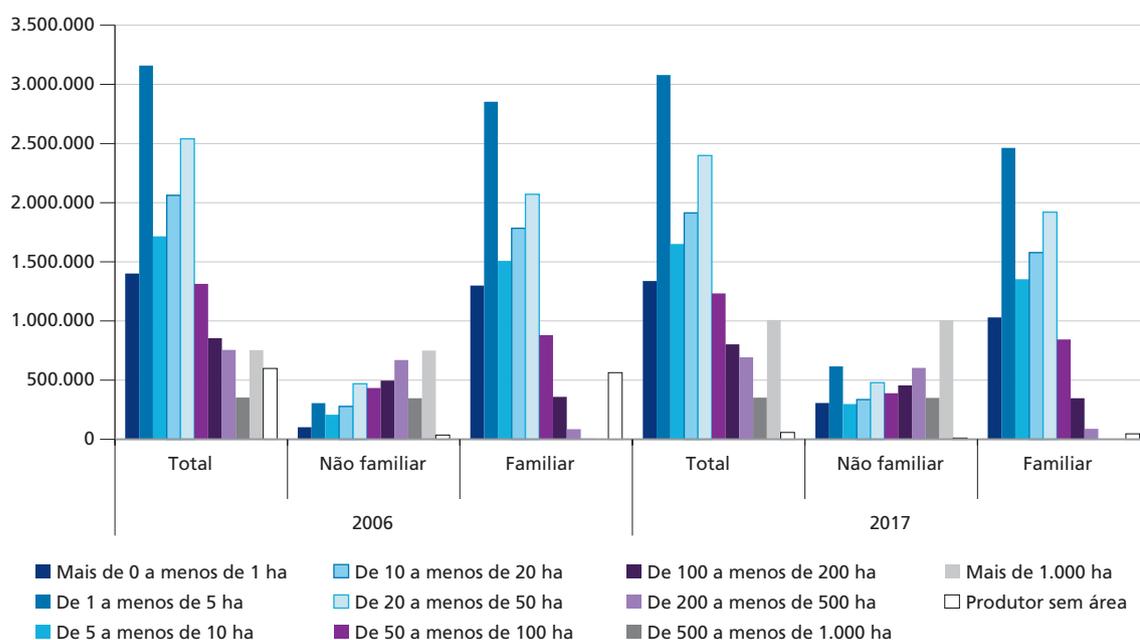
Em síntese, no Censo 2006, quando se identificava um empregado com produção própria na área do proprietário/empregador, a este empregado era imputado um estabelecimento agropecuário “independente”. Este procedimento “inflou” o quantitativo de estabelecimentos familiares na pesquisa desse ano. Uma vez que os agricultores familiares representavam, naquele ano, 95% dos “produtores sem área”, a retificação metodológica de 2017 acabou impactando negativamente o número total de estabelecimentos familiares: como, de resto, os “produtores sem área” não têm área, essa redução não teve impacto sobre a área total da agricultura familiar no Censo 2017, o que, em parte, ajuda a explicar por que a área total dos estabelecimentos familiares quase não se alterou, a despeito da queda do número de estabelecimentos.

Com efeito, a perda total de 469 mil estabelecimentos familiares entre os censos é o “saldo negativo” referente a uma diminuição de 287 mil estabelecimentos familiares de até 50 ha (com as unidades familiares de menos de 10 ha representando 80% desta diminuição), mais a redução de 188 mil estabelecimentos familiares de “produtores sem área”, com uma pequena compensação dada pelo crescimento de pouco mais de 5 mil unidades familiares com mais de

50 ha.⁶ *Grosso modo*, a perda de unidades familiares com menos de 10 ha explicaria metade da redução do número de estabelecimentos familiares, a perda de “produtores familiares sem área” responderia por 40% dessa redução (como se viu anteriormente), e os 10% restantes tocariam às unidades familiares com mais de 10 ha e menos de 50 ha.

O gráfico 3 mostra como essa queda dos estabelecimentos familiares pequenos e de produtores sem área repercutiu na *redução do pessoal ocupado na agricultura familiar* como um todo.

GRÁFICO 3
Pessoal ocupado por grupos de área e tipologia do estabelecimento – Brasil (2006 e 2017)



Fontes: IBGE (2006; 2017).

Em relação ao total, entre 2006 e 2017, houve pouca alteração quanto à distribuição do pessoal ocupado por grupos de área. Duas exceções despontam na comparação entre os anos considerados: o aumento de ocupados em estabelecimentos acima de 1.000 ha (inteiramente devido ao aumento de ocupados nessa faixa de área em estabelecimentos patronais) e a redução bastante acentuada do pessoal ocupado em estabelecimentos do tipo “produtor sem área”, devida, quase em sua totalidade, à mudança metodológica indicada anteriormente. De resto, a estrutura de distribuição dos ocupados em estabelecimentos agropecuários por grupos de área segue o mesmo padrão em 2006 e 2017, como as proporções na tabela 2 confirmam.

6. Um dado que condiz com o crescimento da agricultura familiar no Norte e no Centro-Oeste, onde os módulos fiscais são maiores e, portanto, enquadram estabelecimentos de maior área na agricultura familiar, como se verá depois.

TABELA 2
Pessoal ocupado em estabelecimentos por grupos de área – Brasil (2006 e 2017)

Grupos de área	2006	%	2017	%
Mais de 0 a menos de 1 ha	1.401.008	9,0	1.337.523	9,2
De 1 a menos de 5 ha	3.158.712	20,4	3.078.891	21,2
De 5 a menos de 10 ha	1.715.559	11,1	1.650.821	11,4
De 10 a menos de 20 ha	2.061.904	13,3	1.912.950	13,2
De 20 a menos de 50 ha	2.539.975	16,4	2.399.015	16,5
De 50 a menos de 100 ha	1.313.409	8,5	1.233.011	8,5
De 100 a menos de 200 ha	854.028	5,5	802.655	5,5
De 200 a menos de 500 ha	755.744	4,9	692.542	4,8
De 500 a menos de 1.000 ha	353.061	2,3	351.910	2,4
Mais de 1.000 ha	753.340	4,9	1.007.839	6,9
Produtor sem área	599.159	3,9	57.916	0,4
Total	15.505.899	100,0	14.525.073	100,0

Fontes: IBGE (2006; 2017).

Por outro lado, o gráfico 3 ilustra claramente a redução de pessoal ocupado na agricultura familiar até os estabelecimentos familiares com menos de 50 ha, mas com perdas mais acentuadas nos grupos de área inferiores a 20 ha. Os estabelecimentos familiares com menos de 5 ha, que ocupavam 4,15 milhões de pessoas em 2006, passaram a ocupar 3,49 milhões em 2017, uma queda de 16% ou de 660 mil ocupados, aproximadamente. As unidades familiares entre 5 ha e 20 ha sofreram uma redução de 11%, saindo de 3,29 milhões para 2,93 milhões de ocupados – 361 mil a menos. E, mais significativo, o total de ocupados em estabelecimentos familiares do tipo “produtor sem área” tombou de 563,1 mil para 46,7 mil, nada menos que 92% a menos. Considerando que os estabelecimentos familiares perderam pessoal ocupado em praticamente todos os grupos de área,⁷ pode-se afirmar, *da perda total de 1,74 milhão de ocupados que a agricultura familiar sofreu entre 2006 e 2017, 38% são devidos à redução de ocupados em unidades familiares de até 5 ha; 30%, à redução de ocupados em unidades familiares de “produtor sem área”; 21%, à redução de ocupados em unidades familiares entre 5 e 20 ha; e os 11% restantes, nas demais faixas de área.*

Em síntese, *a perda de pessoal ocupado na agricultura familiar acompanha o padrão da redução do número de estabelecimentos familiares por grupos de área, e incide muito mais fortemente nos estabelecimentos situados nos menores estratos de área.*

No entanto, observando, ainda, o gráfico 3, nota-se que, entre os estabelecimentos *não familiares*, além do crescimento de trabalhadores nas unidades com mais de 1.000 ha, aumentou – consideravelmente – o número de ocupados naquelas com menos de 20 ha, sobretudo naqueles com menos de 5 ha. No grupo de estabelecimentos não familiares com

7. À exceção do pequeno acréscimo de 3,3 mil na faixa de 200 ha a menos de 500 ha.

menos de 5 ha, o total de pessoas ocupadas mais que dobrou, passando de 407,0 mil para 923,1 mil entre 2006 e 2017; somando este resultado à variação total das pessoas ocupadas nos estabelecimentos não familiares de até 20 ha, o ganho total foi de 75% – 663,5 mil a mais – de trabalhadores entre 2006 e 2017.

Não obstante, tendo em conta o total dos estabelecimentos agropecuários, as unidades de até 20 ha respondem por mais da metade dos ocupados – 54% em 2006 e 55% em 2017 – e, dentro desse grupo, as unidades familiares seguem respondendo pela grande maioria dos ocupados, apesar das perdas: nada menos que 44% (6,4 milhões) de *todos os ocupados em estabelecimentos agropecuários em 2017* (14,5 milhões) trabalhavam em unidades *familiares* de menos de 20 ha. Contudo, como esses dados mostraram, a maior parte da perda de ocupados em estabelecimentos *familiares*, de 2006 para 2017, ocorreu em estabelecimentos de até 20 ha, a mesma faixa de área que, entre os *não familiares*, registrou maior aumento de pessoal ocupado – chegando a 1,6 milhão em 2017.

Uma vez que a distribuição do pessoal ocupado por grupos de área (conforme a tabela 2) se manteve praticamente a mesma entre os censos, os indícios autorizam a formulação de três hipóteses, descritas a seguir.

- 1) A perda do número de estabelecimentos familiares e a redução do pessoal ocupado na agricultura familiar, que a acompanha, foram mais intensas nos estabelecimentos de menor área (até 20 ha).
- 2) Dado que não houve variação significativa nas proporções da estrutura de distribuição do número de estabelecimentos e do total de pessoal ocupado por grupos de área, a perda de unidades familiares e o aumento de unidades não familiares na faixa de até 20 ha (na qual incidem mais fortemente tais mudanças) poderia corresponder a um processo de *conversão sem concentração*, isto é, de conversão das unidades familiares em patronais sem necessariamente o reagrupamento daquelas em estabelecimentos maiores.
- 3) Considerando que a classificação de um estabelecimento como “familiar” envolve, nos termos da Lei nº 11.326/2006, quatro critérios – o tamanho da área (no máximo de quatro módulos fiscais), a utilização predominante de mão de obra familiar, o exercício da direção do estabelecimento com a família e a renda familiar originada predominantemente da atividade do estabelecimento –, é possível que fatores conjunturais ocorridos entre 2006 e 2017 tenham afetado um ou mais desses quesitos, fazendo que muitos dos estabelecimentos das faixas menores de área deixassem de ser classificados como unidades familiares.

Dos quatro parâmetros básicos utilizados no censo para classificar os estabelecimentos como familiares, dois estão relacionados a características intrínsecas à atividade agrícola familiar: a direção do estabelecimento realizada pela família e o trabalho predominantemente familiar. Quanto aos demais, ou têm a função de delimitar o universo da pequena propriedade rural (no caso, o limite máximo de quatro módulos fiscais), ou de determinar a finalidade agrícola dos estabelecimentos (no caso, a renda predominantemente advinda do estabelecimento). Este último quesito em particular é problemático sobretudo para os pequenos estabelecimentos familiares, grande parte compostos por minifúndios em que a família tem, por estratégia de sobrevivência, a complementação da renda

por atividades externas ao estabelecimento. Uma quebra de safra, por exemplo, pode aumentar o peso das rendas externas em relação ao que foi aferido dentro da propriedade, o que não implica mudança da característica do estabelecimento. Por outro lado, com relação à composição da mão de obra, o aumento do pessoal contratado dentro do estabelecimento a ponto de sobrepor em número o trabalho familiar concede ao estabelecimento características patronais.

Com efeito, dado que o módulo fiscal no Brasil varia de 5 ha a 110 ha, a condição de tamanho de área, como critério de classificação da agricultura familiar, é respeitada por todos os estabelecimentos de até 20 ha, de sorte que, nesse caso, a mudança de classificação de estabelecimentos familiares em não familiares não pode ser diretamente atribuída à concentração fundiária. Por outro lado, os parâmetros relativos ao predomínio do uso da mão de obra familiar e ao predomínio da renda oriunda das atividades realizadas no estabelecimento sobre a renda total não podem ser aferidos senão por tabulações especiais.⁸ O que se pode adiantar, aqui, é que provavelmente esses dois critérios – proporção da mão de obra familiar e proporção da renda auferida pela atividade agropecuária no estabelecimento – determinaram a mudança de classificação de estabelecimentos familiares em não familiares: definir em que medida cada um deles contribuiu para tal mudança é uma tarefa que ficará para outra etapa de pesquisa.⁹

2.2 Pessoal ocupado, segundo laços de parentesco: uma composição um pouco menos familiar da mão de obra dos estabelecimentos agropecuários

Embora apenas marginalmente, os dados referentes à composição, segundo laços de parentesco com o produtor, do pessoal ocupado em estabelecimentos, para os anos de 2006 e 2017, apontam, em certa medida, na mesma direção das colocações alinhavadas anteriormente. Sob essa perspectiva, pode-se constatar que a perda de pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários como um todo se deu, fundamentalmente, entre *ocupados com laços de parentesco* com o produtor e entre *produtores sem área e estabelecimentos pequenos*.

Com efeito, em 2006, havia 11,8 milhões de ocupados *com* laços de parentesco com o produtor nos estabelecimentos agropecuários; em 2017, esse total se reduziu a 10,6 milhões; em contrapartida, o pessoal ocupado *sem* laços de parentesco com o produtor aumentou de 3,7 milhões para 3,9 milhões.

Naturalmente, as perdas maiores de pessoal ocupado *com* laços de parentesco se deu entre os produtores sem área, em virtude da mudança metodológica já indicada: eles respondem por 42% dessa redução. Os estabelecimentos menores, de até 20 ha, respondem por 33% dela.

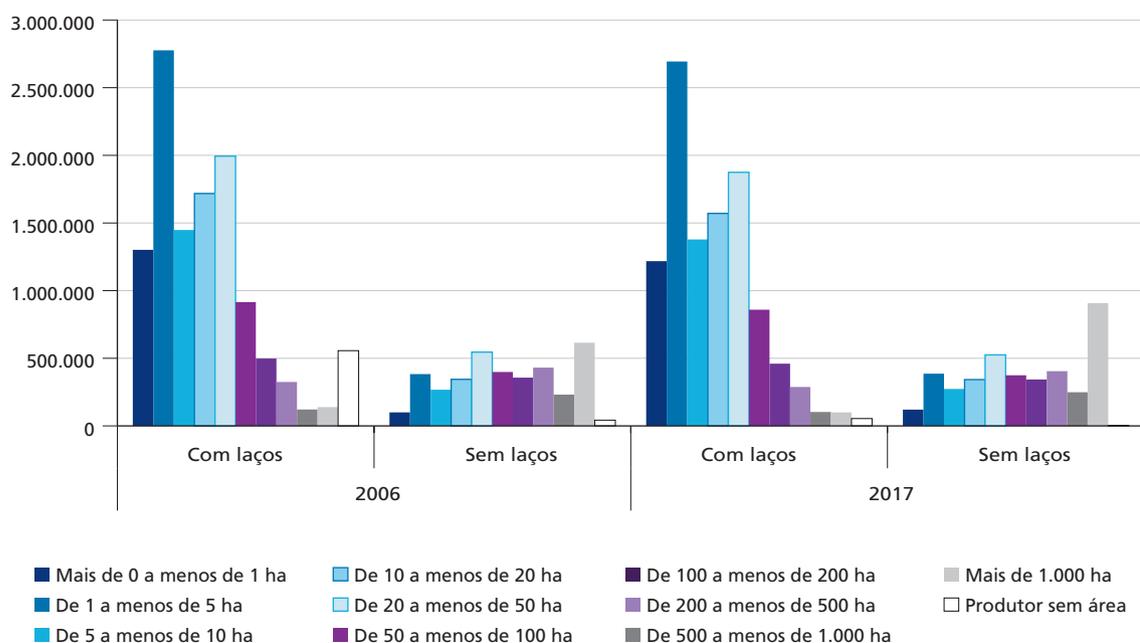
8. Embora a Lei nº 12.512/2011 tenha modificado a redação da Lei nº 11.326/2006, estabelecendo que, para ser considerado familiar, um produtor deveria auferir um "percentual mínimo da renda familiar" – pendente de regulamentação – de atividades do seu estabelecimento, a metodologia adotada no Censo 2017 leva em consideração o critério anterior, segundo o qual, para ser caracterizado como familiar, um estabelecimento deve ter a maior parte de sua renda decorrente das atividades agropecuárias realizadas pela família. Tal critério favorece a comparabilidade entre os dados de 2017 e 2006 e está, ademais, de acordo com o Decreto nº 9.064/2017, que caracteriza as unidades familiares de produção agrária, também, pela predominância da renda oriunda das atividades produtivas do estabelecimento. Com isso, a renda pode ter sido um critério decisivo na mudança de classificação das unidades familiares em não familiares. Para a verificação do parâmetro metodológico adotado no Censo 2017, ver DelGrossi (2019).

9. Um estudo próximo vai debruçar-se exatamente sobre essa questão.

Em suma, essas duas classes de estabelecimentos são responsáveis, juntas, em termos absolutos, por três quartos da perda de pessoal ocupado com laços de parentesco nos estabelecimentos agropecuários.

O gráfico 4 exibe os resultados comparados dos anos 2006 e 2017 para ocupados com e sem laços de parentesco com o produtor. Além da homologia estrutural da distribuição de ocupados, com e sem laço de parentesco com o produtor, entre 2006 e 2017, dois dados chamam a atenção. Primeiramente, o fato de que, apesar das perdas, a grande maioria dos ocupados em estabelecimentos agropecuários como um todo trabalha em estabelecimentos pequenos: quase metade (47%) de todos os ocupados trabalha em unidades agropecuárias de menos de 20 ha e tem laços de parentesco com o produtor – com destaque para o grupo de estabelecimentos entre 1 ha e 5 ha, no qual o total de ocupados com laços de parentesco com o produtor chega a 2,7 milhões.

GRÁFICO 4
Pessoal ocupado, por grupos de área e laço de parentesco com o produtor – Brasil (2006 e 2017)



Fontes: IBGE (2006; 2017).

Em segundo lugar, o fato de que, entre o pessoal ocupado *sem* laços de parentesco com o produtor, os estabelecimentos com mais de 1.000 ha registraram o maior aumento de 2006 a 2017, saltando de 614,1 mil para 907,4 mil trabalhadores. É bastante provável que uma parte significativa do “desfalque” dos ocupados em estabelecimentos do tipo “produtores sem área”, com e sem laços de parentesco com o produtor, em 2006, tenha sido absorvida – ou tenha passado a ser computada – como ocupados *sem* laços de parentesco com o produtor em estabelecimentos com mais de 1.000 ha. Em síntese, os “produtores sem área” e os parentes

que trabalhavam sob sua direção numa parte de área de um grande estabelecimento patronal, em 2006, passaram a ser considerados, todos, como pessoal ocupado sem laços de parentesco com o produtor/proprietário daquele estabelecimento patronal.

Por outro lado, a composição de mão de obra, por laços de parentesco, na agricultura familiar se manteve estável: em 2006, 88,8% dos ocupados em unidades familiares tinham laços de parentesco com o produtor; em 2017, 87,1%. Essa estabilidade é esperada, uma vez que a composição familiar da mão de obra é, precisamente, uma categoria definidora do caráter familiar de um estabelecimento agropecuário, isto é, se trata antes de uma característica intrínseca ao universo que de uma variável. Deste modo, tal como tem sido discutido até aqui, as variações do total de pessoal ocupado na agricultura familiar respondem muito mais à variação do número de estabelecimentos familiares que a mudanças internas na composição da mão de obra da agricultura familiar.

Para adicionar outra perspectiva analítica ao quadro, cabe verificar, agora, como se processou a perda de pessoal ocupado na agricultura familiar por Grandes Regiões.

2.3 A redução de pessoal ocupado na agricultura familiar no Nordeste e no Sul

Em linhas gerais, a agricultura familiar encolheu, em número de estabelecimentos, área e pessoal ocupado, nas duas regiões de economia agrícola historicamente mais tradicionais – o Nordeste e o Sul –, e se expandiu, ainda que sem compensar essa diminuição, nas regiões de fronteira agrícola ou de ocupação mais intensiva nas décadas recentes – Norte e Centro-Oeste.

A tabela 3 oferece um panorama no que diz respeito às perdas em número e área. Como se vê, as regiões Norte e Centro-Oeste registraram aumento de número e área dos estabelecimentos familiares: no Norte, eles cresceram 16% em número e 19% em área; no Centro-Oeste, 3% e 7%, respectivamente. Cabe, todavia, notar que, nessas regiões, a agricultura não familiar cresceu ainda mais em número – 59% no Norte e 23% no Centro Oeste –, embora tenha aumentado proporcionalmente menos em área – 17% no Norte e 6% no Centro-Oeste. Isto aponta para uma expansão de estabelecimentos não familiares de área média menor em comparação com dados de 2006. Apenas a título de exercício, calculando-se a diferença entre o número de unidades não familiares em 2017 e em 2006 e a diferença entre a área dessas unidades de 2017 e de 2006, pode-se dizer que a área média das unidades não familiares *acrescidas* ao “estoque” foi de 176,6 ha no Norte e 256,6 ha no Centro-Oeste: com isso, a *área média do total desses estabelecimentos* caiu de 616,7 para 454,3 ha, no Norte, e de 955,4 para 823,0 ha, no Centro-Oeste.

TABELA 3

Número e área de estabelecimentos agropecuários, por tipologia – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

Brasil e Grandes Regiões	Número de estabelecimentos						Área de estabelecimentos (ha)					
	Familiar			Não familiar			Familiar			Não familiar		
	2006	2017	Variação (%)	2006	2017	Variação (%)	2006	2017	Variação (%)	2006	2017	Variação (%)
Brasil	4.366.267	3.897.408	-11	809.369	1.175.916	45	80.102.694	80.891.084	1	253.577.343	270.398.732	7
Norte	412.666	480.575	16	63.112	100.038	59	16.611.277	19.767.199	19	38.924.487	45.446.150	17
Nordeste	2.187.131	1.838.846	-16	266.929	483.873	81	28.315.052	25.925.743	-8	47.759.359	44.968.122	-6
Sudeste	699.755	688.945	-2	222.342	280.470	26	12.771.299	13.735.871	8	42.166.474	46.567.098	10
Sul	849.693	665.767	-22	156.510	187.547	20	13.054.511	11.492.520	-12	28.726.492	31.382.790	9
Centro-Oeste	217.022	223.275	3	100.476	123.988	23	9.350.556	9.969.750	7	96.000.530	102.034.572	6

Fontes: IBGE (2006; 2017).

Por outro lado, o crescimento das unidades familiares nessas regiões se deu sobre áreas médias um pouco maiores que o “estoque” em 2006: no Norte, a área média das unidades familiares *acrescidas* (relação entre o número de estabelecimentos acrescidos e o total de área incorporada pela agricultura familiar) foi de 46,5 ha, mas, no Centro-Oeste, esta área média dos “novos” estabelecimentos familiares foi de 99 ha. Como, em todo caso, o crescimento da agricultura familiar foi modesto, esse aumento teve pouco impacto, porém positivo, no aumento da área média dos estabelecimentos familiares nessas regiões entre 2006 e 2017: de 40,2 ha para 41,1 ha, no Norte, e de 43,1 ha para 44,6 ha, no Centro-Oeste. Esses dados são válidos para demonstrar que, nas regiões onde a agricultura familiar cresceu, esse crescimento se deu por meio de estabelecimentos de porte um pouco maior.

Se parece provável a hipótese de que, com redução do número de estabelecimentos dentro da mesma área total, houve concentração no universo da agricultura familiar, as dinâmicas fundiárias dos estabelecimentos agrícolas familiares no Norte e no Centro-Oeste são uma chave de investigação importante para a compreensão desse processo.

Em contrapartida, nas regiões Nordeste e Sul, redutos históricos consolidados da agricultura familiar, os estabelecimentos agrícolas familiares tiveram queda de 16% e 22%, quanto ao número, e de 8% e 12%, quanto à área, respectivamente. Todavia, os dados dessas regiões parecem conter indícios importantes para qualificar, de modo mais próximo, outros elementos envolvidos nessa retração da agricultura familiar.

Ora, entre os dois censos, *a agricultura familiar perdeu em torno de 469,0 mil estabelecimentos*: essa perda explica-se basicamente pela variação negativa do número de estabelecimentos familiares nordestinos – 348,3 mil a menos – e sulistas – 184 mil a menos –, com a perda pequena no Sudeste e a compensação parcial no Norte e no Centro-Oeste dando contorno final aos números. No entanto, ainda na tabela 2, os dados fundiários da agricultura *não familiar* no Nordeste apontam para outra dimensão da questão. A agricultura não familiar no Nordeste cresceu 81% em número de estabelecimentos, *mas teve uma perda de 6% de área total*. Com isso, a área média desses estabelecimentos, na região, caiu de 179,0 para 93,0 ha. Isto pode significar que o crescimento do

número de estabelecimentos não familiares e a redução do número de estabelecimentos familiares na região estão relacionados de tal forma que, reiterando a hipótese colocada nas seções anteriores, em vez de uma reconcentração ou um reagrupamento de unidades familiares pequenas em unidades patronais maiores, o que parece ter havido foi uma reclassificação de estabelecimentos familiares em estabelecimentos não familiares. Ou seja: um conjunto significativo de estabelecimentos familiares nordestinos, registrados como tais no Censo 2006, mudou de categoria no de 2017, por deixarem de atender a um ou mais dos parâmetros para essa categoria.

Os dados por faixas de área parecem confirmar os indícios levantados nas seções anteriores quanto à perda de estabelecimentos familiares nas faixas de menor área e na classe “produtor sem área”, nas duas regiões – Nordeste e Sul –, que respondem pela quase totalidade do decréscimo de estabelecimentos familiares entre os levantamentos de 2006 e 2017.

No Nordeste, por exemplo, havia 2,19 milhões de estabelecimentos familiares em 2006, mas, em 2017, esse total havia caído a 1,84 milhão, uma perda de 348,3 mil estabelecimentos familiares: desse total, 54% correspondem à perda de quase 188 mil unidades familiares com menos de 20 ha e 37%, à perda de quase 131 mil unidades familiares do tipo “produtor sem área”. Isto significa, portanto, que os estabelecimentos familiares de menos de 20 ha e os “produtores sem área” familiares respondem por mais de 90% dessa redução. Por outro lado, o número de estabelecimentos não familiares na região quase dobrou, saindo de 267,0 mil para 483,9 mil entre 2006 e 2017: em torno de 90% do aumento¹⁰ tocam aos estabelecimentos não familiares de até 20 ha. Isto sugere que não houve, pura e simplesmente, uma eliminação massiva de unidades familiares ou uma reconcentração destas em unidades maiores, mas, sim, uma mudança de classificação.

Na região Sul, os processos são parecidos, mas com uma participação bem menor dos produtores sem área. Em 2006, havia 849,7 mil unidades familiares, que se reduziram, em 2017, a 665,8 mil: desta perda de quase 184 mil estabelecimentos familiares, 78% tocam a unidades de agricultura familiar com menos de 20 ha. Os “produtores sem área” familiares, por sua vez, representam quase 9% dessa redução. Em contrapartida, os estabelecimentos não familiares na região aumentaram de 156,5 mil para 187,5 mil, e as unidades com menos de 20 ha responderam por 94% desse aumento.¹¹

Como esperado, essas variações negativas repercutem, regionalmente, sobre os totais de pessoal ocupado na agricultura familiar. Os números da tabela 4 expõem essas diferenças: Nordeste e Sul, que, em 2006, respondiam respectivamente por 52% (5,93 milhões) e 18% (2,1 milhões de trabalhadores) do total de ocupados em unidades familiares, sofreram, em 2017, as mais acentuadas reduções de mão de obra: 24% a menos de ocupados nos estabelecimentos familiares nordestinos e 25% a menos nos sulistas. Essas duas regiões registraram, ainda, aumento considerável do pessoal ocupado em estabelecimentos não familiares: 26% a mais no Nordeste, chegando a 1,62 milhão em 2017, e 8% a mais no Sul, somando 707,36 mil trabalhadores.

10. A região Nordeste “ganhou” 229,3 mil e “perdeu” 12,3 mil unidades não familiares: os 90% indicados no texto referem-se ao total de acrescidos, não ao “saldo”.

11. O Sul “perdeu” 185,6 mil e “ganhou” 1,7 mil unidades familiares: as proporções de 78% para unidades abaixo de 20 ha e 9% para produtores sem área referem-se ao total perdido; da mesma forma, a região “ganhou” 35,0 mil unidades não familiares e “perdeu” de 4,0 mil: os 94% referem-se à participação dos estabelecimentos não familiares de até 20 ha no total acrescido, não no “saldo”.

TABELA 4

Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários, por tipologia – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

Brasil e Grandes Regiões	Pessoal ocupado					
	Familiar			Não familiar		
	2006	2017	Variação (%)	2006	2017	Variação (%)
Brasil	11.412.691	9.674.431	-15	4.093.208	4.850.642	19
Norte	1.195.747	1.421.443	19	248.556	419.048	69
Nordeste	5.931.934	4.529.802	-24	1.281.514	1.618.388	26
Sudeste	1.713.190	1.630.096	-5	1.453.322	1.491.854	3
Sul	2.090.131	1.568.915	-25	652.125	707.356	8
Centro-Oeste	481.689	524.175	9	457.691	613.996	34

Fontes: IBGE (2006; 2017).

Em linhas gerais, a redução de pessoal ocupado em estabelecimentos agrícolas familiares no Nordeste e no Sul responde quase inteiramente pela diminuição da mão de obra na agricultura familiar no país no período intercensitário: somadas, as perdas dessas regiões representam uma redução de 1,92 milhão de ocupados agrícolas familiares (1,4 milhão no Nordeste e 521,2 mil no Sul). Considerando ainda a pequena diminuição de pessoal ocupado na agricultura familiar no Sudeste, o saldo nacional da perda – 1,7 milhão de trabalhadores a menos na agricultura familiar – é um pouco menor, devido ao crescimento de ocupados agrícolas familiares no Norte e no Centro-Oeste. No entanto, em ambas as regiões esse crescimento de ocupados familiares se fez acompanhar de um aumento ainda mais expressivo da mão de obra em unidades não familiares: 69% no Norte e 34% no Centro-Oeste, totalizando, respectivamente, 419,0 e 614,0 mil empregados.

Os dados fundiários dessas duas últimas regiões, vistos há pouco, podem sugerir que a expansão da agricultura familiar nelas, em unidades de porte um pouco maior (sobretudo no Centro-Oeste), não foi capaz de gerar postos de ocupação em número suficiente para reverter a perda de ocupados nas regiões tradicionais.

A princípio, pois, os resultados reiteram a hipótese de que a variação do total de pessoas ocupadas na agricultura familiar acompanha, nas regiões, a variação do total de estabelecimentos agrícolas familiares, crescendo onde estes crescem e diminuindo onde estes diminuem. Como o crescimento do pessoal ocupado na agricultura familiar no Norte e no Centro-Oeste se fez acompanhar de um crescimento ainda mais expressivo, nessas regiões, dos ocupados em estabelecimentos agropecuários, é possível que esse movimento se relacione mais à dinâmica da fronteira agrícola, subordinada à expansão da agricultura patronal, que a uma dinâmica intrínseca de consolidação da agricultura familiar naquelas regiões.

Em reforço à hipótese que vem sendo desenvolvida até aqui, os dados das tabelas 5 e 6, que representam, nas primeiras colunas de cada ano, o percentual de pessoal ocupado por

grupos de área, e, nas segundas e terceiras colunas, a divisão do total de ocupados por grupos de área em estabelecimentos familiares e não familiares, em 2006 e 2017, nas regiões Nordeste (tabela 5) e Sul (tabela 6), reiteram dois pontos importantes. Em primeiro lugar, a distribuição geral de ocupados por grupos de área (primeira coluna de cada ano) pouco se alterou entre 2006 e 2017; em contrapartida, em segundo lugar, a participação da agricultura familiar no total de ocupados caiu significativamente nos estabelecimentos de até 20 ha, com crescimento inversamente proporcional da participação das unidades não familiares.

TABELA 5

Pessoal ocupado por grupos de área e percentual de pessoal ocupado em estabelecimentos familiares e não familiares por grupos de área – Região Nordeste (2006 e 2017)
(Em %)

Grupos de área	2006			2017		
	Total	Não familiar	Familiar	Total	Não familiar	Familiar
Mais de 0 a menos de 1 ha	15	7	93	16	23	77
De 1 a menos de 5 ha	28	8	92	31	19	81
De 5 a menos de 10 ha	11	10	90	12	18	82
De 10 a menos de 20 ha	10	12	88	11	18	82
De 20 a menos de 50 ha	13	16	84	13	19	81
De 50 a menos de 100 ha	6	25	75	6	26	74
De 100 a menos de 200 ha	4	45	55	3	45	55
De 200 a menos de 500 ha	3	84	16	3	85	15
De 500 a menos de 1.000 ha	1	98	2	1	100	0
Mais de 1.000 ha	2	99	1	3	100	0
Produtor sem área	6	5	95	1	18	82
Total	100	18	82	100	26	74

Fontes: IBGE (2006; 2017).

Na região Nordeste, como se vê, a escala das proporções manteve-se praticamente constante, com ligeiro aumento de pessoal ocupado entre os estabelecimentos até 20 ha: estes que, em 2006, absorviam, ao todo, 64% dos ocupados, passaram a concentrar 70% deles em 2017. No entanto, as proporções de ocupados e unidades não familiares subiram significativamente (segundas colunas de cada ano) nas faixas menores de área: nos estabelecimentos de até 1 ha, o percentual aumentou de 7%, em 2006, para 23%, em 2017; nas unidades de 1 a 5 ha, o salto foi de 8% para 19%. Nessas duas faixas, a representação relativa dos estabelecimentos familiares (terceiras colunas) caiu de 93% para 77% e de 92% para 81%, respectivamente. Nos estabelecimentos de 5 a 10 ha e de 10 a 20 ha o processo se repetiu, conforme pode ser observado.

TABELA 6

Pessoal ocupado por grupos de área e percentual de pessoal ocupado em estabelecimentos familiares e não familiares por grupos de área – Região Sul (2006 e 2017)
(Em %)

Grupos de área	2006			2017		
	Total	Não familiar	Familiar	Total	Não familiar	Familiar
Mais de 0 a menos de 1 ha	3	13	87	3	34	66
De 1 a menos de 5 ha	15	11	89	15	22	78
De 5 a menos de 10 ha	16	9	91	15	15	85
De 10 a menos de 20 ha	24	9	91	22	11	89
De 20 a menos de 50 ha	21	13	87	21	13	87
De 50 a menos de 100 ha	7	47	53	8	43	57
De 100 a menos de 200 ha	4	96	4	5	95	5
De 200 a menos de 500 ha	4	100	0	4	100	0
De 500 a menos de 1.000 ha	2	95	5	2	100	0
Mais de 1.000 ha	3	99	1	5	100	0
Produtor sem área	2	10	90	0	29	71
Total	100	24	76	100	31	69

Fontes: IBGE (2006; 2017).

Na região Sul, verifica-se algo ligeiramente diferente – os estabelecimentos de até 20 ha passaram a absorver 54% dos ocupados em 2017, contra 58% em 2006 –, mas que não altera o sentido geral do movimento: nos estabelecimentos não familiares de até 1 ha, o percentual aumentou de 13%, em 2006, para 34%, em 2017; nas unidades não familiares de 1 a 5 ha, o salto foi de 11% para 22%. Em ambas as faixas, a participação relativa dos estabelecimentos familiares caiu de 87% para 66% e de 89% para 78%, respectivamente. Nas unidades de 5 a 10 ha e de 10 a 20 ha, ainda que menos acentuadamente, a mesma tendência pode ser notada.

Portanto, embora sejam regiões de presença tradicional da agricultura familiar, Nordeste e Sul oferecem paisagens agrícolas distintas e estruturas agrárias e produtivas diferentes. No entanto, esse pequeno aprofundamento na análise dos dados de pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares dessas regiões, mesmo sem franquear uma leitura das mudanças qualitativas entre os censos, permite identificar um padrão quantitativo que ajuda a compreender parte das razões da redução da agricultura familiar entre os censos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados relativos à variação do pessoal ocupado por laços de parentesco e por região – Nordeste e Sul, sobretudo –, segundo os grupos de área, reforçam, em boa medida, as conclusões preliminares levantadas neste texto.

De modo geral, portanto, a perda do número de estabelecimentos familiares e a redução do pessoal ocupado na agricultura familiar são processos associados e se mostraram mais intensos nos estabelecimentos de menor área (até 20 ha) e nas regiões tradicionais da agricultura familiar, Nordeste e Sul. Uma vez que não houve, aparentemente, variação significativa na distribuição do número de estabelecimentos e do total de pessoal ocupado por grupos de área – nem considerando as regiões, nem considerando os laços de parentesco –, a perda de unidades familiares e o aumento de unidades não familiares na faixa de até 20 ha pareceu corresponder a uma reclassificação de um contingente de estabelecimentos agropecuários identificados em 2006 como familiares, mas que, em 2017, não cumpriam todos os parâmetros necessários para manterem esse *status*. Além disso, conforme foi mencionado sucessivamente no texto, boa parte da “perda” da agricultura familiar entre os censos se deve à revisão metodológica da categoria “produtor sem área”.

Dentro dos limites deste estudo, a leitura regional dos dados da agricultura familiar não permite, é claro, avançar sobre as mudanças de matriz produtiva ou técnica que poderiam estar por trás dessa redução do pessoal ocupado – como o aumento da mecanização e do uso de insumos químicos nos estabelecimentos familiares, por exemplo –,¹² mas oferece uma chave de interpretação um pouco mais apurada para a compreensão do processo associado de redução de estabelecimentos e de pessoas ocupadas na agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y8l2yd5e>>.

DELGROSSI, M. E. **Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, visando a inclusão de variável no banco de dados do censo, disponível para ampla consulta**. Brasília: FAO; SAF/Mapa; Finatec, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2xz9oh2>>.

O TRABALHO PRECÁRIO E A PANDEMIA: OS GRUPOS DE RISCO NA ECONOMIA DO TRABALHO¹

Sandro Sacchet de Carvalho²
Mauro Oddo Nogueira³

1 INTRODUÇÃO

Em 26 de fevereiro de 2020, foi oficialmente registrado o primeiro caso da Covid-19 no Brasil. A partir de então, a adoção do isolamento social como principal instrumento de combate à disseminação da doença passou a ser adotado em maior ou menor grau e em tempos diferentes por todo o país. Do ponto de vista econômico, o mais expressivo efeito dessa medida é que inúmeros estabelecimentos – especialmente aqueles que lidam diretamente com atendimento aos clientes – são obrigados a interromperem suas atividades. A estes, seguem-se, em efeito cascata, estabelecimentos de atividades que integram suas cadeias de produção e consumo. Desdobra-se, então, vigoroso impacto desse processo no mundo do trabalho. No âmbito dos autônomos e micro e pequenos empresários, há a cessação – ou redução drástica – da renda; no contexto dos trabalhadores com vínculos empregatícios (formais ou informais), demissões e reduções salariais.

Para o enfrentamento desse quadro, que até então era uma expectativa dada como certa, o governo federal brasileiro iniciou ainda em março a instituir medidas que tinham por objetivo mitigar os esperados impactos socioeconômicos da pandemia (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020). Entretanto, os dados publicados desde então apontam para realidade na qual esses impactos, a despeito de todo o conjunto de medidas governamentais, foram não somente significativos, mas também diferenciados, atingindo com maior gravidade os segmentos mais vulneráveis da economia, revelando de forma clara a natureza precária da inserção laboral de grande parte dos trabalhadores no Brasil.

Este estudo tem por objetivo apresentar alguns resultados da segmentação de tais impactos. Para tanto, combinamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD Contínua/IBGE (IBGE, 2020a), do primeiro trimestre de 2020, com dados da PNAD Covid-19 (IBGE, 2020b), de maio a julho, aproveitando-nos do fato de que essa pesquisa é construída a partir de amostra de domicílios da PNAD Contínua, o que permite realizar uma análise dos fluxos imediatamente antes e após a pandemia.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/nta2>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2 O IMPACTO DA INFORMALIDADE NA INSEGURANÇA DO TRABALHO

Não é necessário que se discorra sobre a questão de a informalidade ser o ambiente mais vulnerável de nossa economia, seja no que se refere ao trabalho, seja no que concerne aos empreendimentos. Na tabela 1, apresentamos a situação por tipo de ocupação a que foram conduzidos os trabalhadores desde o início da pandemia – ou seja, mostram-se as transições dos ocupados entre o primeiro trimestre de 2020 e maio deste ano. Revelam-se também as transições entre maio e junho, bem como entre junho e julho.

TABELA 1
Fluxos da ocupação durante a pandemia por posição na ocupação (2020)
 (Em %)

Tipo de ocupação	Trabalhando	Afastado por causa da pandemia	Afastado por outro motivo	Desemprego	Inatividade
Painel A: entre o 1º trimestre e maio de 2020					
Privado formal	67,41	11,11	4,02	5,42	12,04
Privado informal	48,97	14,48	1,51	6,94	28,10
Militar/estatutário	69,04	18,08	4,55	1,03	7,31
Público em regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)	71,94	11,78	4,62	2,69	8,97
Público informal	54,13	20,15	3,06	4,19	18,47
Empregador	74,47	11,54	1,01	2,09	10,89
Conta própria	53,55	14,8	1,82	4,34	25,49
Painel B: entre maio e junho de 2020					
Privado formal	83,36	9,90	4,12	0,9	1,73
Privado informal	67,47	18,52	1,91	3,6	8,50
Militar/estatutário	78,23	15,38	5,27	0,21	0,92
Público CLT	81,95	13,45	3,61	0,35	0,63
Público informal	71,14	21,97	3,05	0,54	3,30
Empregador	88,54	8,16	0,94	0,34	2,02
Conta própria	72,01	15,69	2,51	2,15	7,64
Painel C: entre junho e julho de 2020					
Privado formal	86,49	6,76	4,4	0,73	1,62
Privado informal	73,78	10,23	2,32	2,89	10,78
Militar/estatutário	79,37	13,29	6,3	0,24	0,80
Público CLT	83,35	11,11	4,39	0,07	1,08
Público informal	73,38	16,65	4,59	0,68	4,70
Empregador	91,97	3,51	0,91	0,21	3,39
Conta própria	78,12	7,67	2,08	1,94	10,18

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).
 Elaboração dos autores.

O impacto da pandemia sobre a perda da ocupação foi imenso entre todos os trabalhadores, mas incontestavelmente afetou de forma mais intensa os trabalhadores sem carteira, privados ou públicos, e os trabalhadores por conta própria. Menos da metade dos trabalhadores no setor privado informal (sem carteira) permaneceu ocupada entre o primeiro trimestre de 2020 e maio, e 35% deles foram para o desemprego ou diretamente para a inatividade. Até mesmo uma ocupação no setor público não significou maior estabilidade para os informais durante a crise, uma vez que apenas 54% permaneceram trabalhando e 22,6% perderam o emprego em definitivo. Entre os trabalhadores por conta própria, quase 30% perderam a ocupação, sendo que somente próximo da metade permaneceu em atividade.

Por sua vez, para os trabalhadores formais (com carteira) do setor privado, pouco mais de 17% perderam a ocupação, enquanto mais de dois terços permaneceram em atividade, o que claramente indica que a posse da carteira de trabalho ainda representa maior segurança na ocupação, mas a parcela que foi fortemente afetada pela crise não é desprezível, o que investigaremos com mais detalhes adiante.

Entre maio e junho, bem como entre junho e julho, os fluxos para fora da atividade caíram entre os trabalhadores formais (privados e públicos). Contudo, permaneceram elevados para os informais e conta própria, tendo inclusive aumentado entre junho e julho na comparação com os fluxos entre maio e junho.

A tabela 1 mostra também que considerável parte dos ocupados no primeiro trimestre declarou permanecer ocupados, mas afastados do trabalho devido à pandemia. Na tabela 2, podemos observar os efeitos da pandemia na obtenção de renda por esses trabalhadores – isto é, informa-se entre aqueles que transitaram para o afastamento do trabalho se receberam renda do trabalho ou não.

TABELA 2
Recebeu renda do trabalho em caso de afastamento (maio 2020)
 (Em %)

	Afastado por causa da pandemia		Afastado por outro motivo	
	Não	Sim	Não	Sim
Privado formal	18,67	81,33	8,72	91,28
Privado informal	53,94	46,06	27,65	72,35
Militar/estatutário	2,59	97,41	3,65	96,35
Público CLT	3,87	96,13	1,36	98,64
Público informal	18,77	81,23	10,65	89,35
Empregador	57,83	42,17	37,90	62,10
Conta própria	65,70	34,30	38,73	61,27

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).
 Elaboração dos autores.

Destaca-se que, entre os que declaram permanecer na ocupação, mas afastados do trabalho devido à pandemia, a maioria dos informais não recebeu qualquer renda do trabalho. De fato, entre os trabalhadores por conta própria, pouco mais de um terço receberam alguma renda do trabalho.

Dos trabalhadores com carteira do setor privado, 81% receberam alguma renda do trabalho, mesmo estando afastados.⁴ Essas diferenças entre formais e informais existem inclusive quando o motivo do afastamento do trabalho não foi a pandemia. Contudo, estas foram significativamente agravadas por conta desta.

A tabela 3 traz os impactos na pandemia no valor dos rendimentos, mostrando a proporção da renda do trabalho efetivamente recebida com relação à habitualmente recebida nos meses de maio e julho. Em maio, mais de 44% dos trabalhadores por conta própria receberam efetivamente menos da metade da renda habitual, sendo que 24,3% não obtiveram renda do trabalho alguma. Somente 36% receberam o mesmo ou mais que o habitual. A média da renda efetivamente obtida entre os trabalhadores por conta própria foi de apenas R\$ 1.090,00.

TABELA 3

Proporção da renda do trabalho efetiva com relação à renda habitual por posição na ocupação (maio-jul. 2020)

Tipo de ocupação	Sem renda do trabalho	Menor que 25%	Entre 25% e 50%	Entre 50% e 75%	Entre 75% e 100%	100% ou mais	Rendimen- to médio efetivo do trabalho	Rendimen- to médio habitual do trabalho
Painel A: maio de 2020	%	%	%	%	%	%	(Em R\$ de julho)	(Em R\$ de julho)
Brasil	11,26	2,03	8,11	8,40	6,08	64,13	1.896,56	2.317,43
Privado formal	2,93	0,57	4,30	6,50	6,52	79,18	2.035,34	2.218,95
Privado informal	20,50	2,63	8,68	7,73	4,65	55,82	1.350,29	1.780,08
Militar/estatutário	0,66	0,08	0,95	3,05	6,14	89,12	3.951,17	4.043,89
Público CLT	1,87	0,16	1,91	3,93	4,78	87,36	3.286,52	3.439,94
Público informal	6,63	0,39	2,54	4,03	5,02	81,38	1.907,50	2.094,12
Empregador	13,56	3,78	15,14	14,58	5,54	47,40	4.073,52	5.891,87
Conta própria	24,33	4,65	15,62	12,75	6,10	36,55	1.090,80	1.818,60
Painel B: julho de 2020								
Brasil	5,31	1,45	7,57	8,57	6,89	70,22	2.069,87	2.376,76
Privado formal	1,94	0,51	3,98	5,78	6,4	81,39	2.095,63	2.256,81
Privado informal	9,80	1,66	8,18	8,94	6,16	65,25	1.394,46	1.640,67
Militar/estatutário	0,38	0,05	0,78	2,43	5,62	90,74	4.040,72	4.106,96
Público CLT	0,66	0,23	1,45	3,02	4,49	90,14	3.574,30	3.656,88
Público informal	3,20	0,25	2,23	3,76	5,17	85,38	1.995,10	2.103,74
Empregador	5,96	2,50	12,99	14,87	7,35	56,34	4.594,43	5.992,32
Conta própria	11,23	3,40	15,5	14,86	8,47	46,54	1.376,37	1.911,77

Fonte: IBGE (2020b).
Elaboração dos autores.

4. Infelizmente, não é possível separar o que fora pago pelo empregador e o que eventualmente tenha sido pago pelo governo no âmbito da Medida Provisória (MP) nº 936/2020 (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020).

No setor privado sem carteira, pouco mais de 30% receberam menos da metade do habitual com renda efetiva média de R\$ 1.350,00. Até mesmo entre os com carteira do setor privado, 7,8% receberam menos da metade. Vale destacar que, em que pese esse valor aparentar não ser tão expressivo em termos percentuais, este representa algo em torno de 2,5 milhões de trabalhadores. Em julho, mais de 30% dos trabalhadores por conta própria e mais de 15% dos sem carteira privados ainda recebiam efetivamente menos da metade do habitual.

Esse conjunto de evidências deixa explícito que a fragilidade nas condições laborais dos trabalhadores informais, sejam empregados, sejam conta própria, sejam até mesmo ocupados no setor público, implica exposição significativamente mais grave desses trabalhadores às condições adversas do mercado quando sobrevém uma crise como a que vivemos agora.

3 OCUPAÇÕES MAIS AFETADAS PELA PANDEMIA

Assim como a precarização da inserção laboral se reflete diretamente na vulnerabilidade à crise, a precarização inerente às ocupações reproduz a mesma condição. A tabela 4 permite uma visualização do fenômeno, mostrando os mesmos fluxos da tabela 1, porém separados por ocupação. Os dados evidenciam correlação entre nível de escolaridade e segurança no trabalho. Ocupações de nível elementar e algumas de nível médio transitaram muito mais para o desemprego e a inatividade. As ocupações mais afetadas, com mais de 30% dos trabalhadores tendo perdido a ocupação, foram: trabalhadores elementares na agropecuária (38,1%); ajudantes de preparação de alimentos (37,4%); trabalhadores de cuidados pessoais (36,6%); trabalhadores ambulantes dos serviços (34,5%); trabalhadores qualificados na agropecuária (30,6%); vendedores (30,2%); e trabalhadores domésticos e limpeza (30,1%).

TABELA 4
Fluxos da ocupação durante a pandemia, por tipo de ocupação (1º trim.-maio 2020)
(Em %)

Ocupação	Trabalhando	Afastado por causa da pandemia	Afastado por outro motivo	Perdeu a ocupação (1+2)	Desemprego (1)	Inatividade (2)
Trabalhador elementar na agropecuária	56,2	4,2	1,6	38,1	6,4	31,7
Ajudante de preparação de alimentos	42,6	17,9	2,0	37,4	9,3	28,2
Trabalhador de cuidados pessoais	41,9	18,9	2,7	36,6	7,3	29,3
Trabalhador ambulante dos serviços	37,1	27,0	1,4	34,5	5,5	29,1
Trabalhador qualificado na agropecuária	63,7	4,1	1,7	30,6	2,4	28,2
Vendedor	52,7	14,8	2,4	30,2	5,4	24,8
Trabalhador doméstico e de limpeza	48,6	18,5	2,9	30,1	5,0	25,1
Artesão e operário das artes gráficas	56,3	12,8	2,4	28,5	4,5	24,0
Trabalhador elementar da indústria e da construção civil	58,1	10,1	3,6	28,1	8,2	20,0
Trabalhador de serviços pessoais	48,4	22,4	2,6	26,6	4,6	22,0
Trabalhador qualificado e operário	59,5	12,3	2,3	25,9	6,6	19,3

(Continua)

(Continuação)

Ocupação	Trabalhando	Afastado por causa da pandemia	Afastado por outro motivo	Perdeu a ocupação (1+2)	Desemprego (1)	Inatividade (2)
Técnico médio dos setores social e cultural	44,4	30,8	1,1	23,8	4,4	19,4
Coletor de lixo e outros elementares	63,3	10,6	2,6	23,5	3,8	19,7
Trabalhador de atendimento direto ao público	57,6	14,6	4,7	23,1	6,2	16,9
Técnico médio do direito	62,5	12,0	2,8	22,7	5,3	17,4
Profissional da educação (não professor)	54,1	20,5	2,9	22,6	5,1	17,5
Trabalhador de cálculo numérico	65,7	9,2	4,2	20,9	7,6	13,2
Operador de máquinas e condutores	60,9	15,0	3,5	20,6	4,9	15,7
Profissional das ciências sociais e do setor cultural	63,5	13,0	3,1	20,4	5,7	14,7
Escriturário e secretária	64,0	13,1	3,6	19,3	5,1	14,3
Técnico médio de ciências e engenharia	70,3	8,1	4,2	17,4	5,2	12,2
Metalúrgico	69,3	10,6	3,3	16,9	4,0	12,9
Técnico médio de finanças e administração	68,8	11,3	3,4	16,4	5,3	11,2
Técnico de tecnologia da informação e comunicação (TIC)	75,5	7,6	3,0	13,9	4,7	9,2
Trabalhador da segurança	72,2	8,8	5,1	13,9	4,0	9,9
Outros trabalhadores de apoio administrativo	72,2	9,8	4,2	13,8	1,2	12,6
Diretor e gerente	76,4	9,5	2,0	12,1	3,4	8,7
Professor de ensino médio e fundamental	56,2	28,4	3,3	12,1	1,9	10,2
Técnico médio de saúde e afins	74,6	8,4	5,1	11,9	2,4	9,5
Administrador de empresas	78,7	7,8	2,1	11,4	2,7	8,7
Forças Armadas, bombeiros e policiais	78,8	5,0	4,8	11,4	2,9	8,5
Professor universitário	80,4	7,2	1,2	11,2	1,5	9,7
Advogado, juiz e outros profissionais do direito	76,5	10,6	1,8	11,2	2,1	9,1
Profissional de ciências e engenharias	79,4	7,5	2,1	11,1	2,8	8,2
Médico	83,0	5,0	3,7	8,4	1,9	6,5
Outros profissionais da saúde	77,3	10,8	3,9	8,0	1,4	6,6
Profissional de TIC	88,1	6,8	2,0	3,1	1,1	2,0

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).
Elaboração dos autores.

Mas não apenas trabalhadores dos serviços e da agricultura foram muito afetados, como também operários de modo geral sofreram um grande impacto. Mais de um quarto de artesãos e operários das artes gráficas, trabalhadores elementares da indústria e da construção e trabalhadores qualificados e operários perdeu a ocupação entre o primeiro trimestre e maio de 2020.

Entre os profissionais de nível superior, outros profissionais da educação (22,6% perderam a ocupação) e profissionais de ciências sociais e do setor cultural (20,4%), também foram muito afetados. Destaca-se também alta proporção de ocupados no primeiro trimestre que declararam estar afastados devido à pandemia entre professores do ensino médio e fundamental, técnicos de nível médio dos setores social e cultural e entre os trabalhadores ambulantes.

Como esperado, fenômeno análogo repete-se quando se observam os impactos da crise nos rendimentos dos trabalhadores (tabela 5). Assim como no efeito da crise provocada pela Covid-19 nos níveis de ocupação, seus impactos na renda também foram mais significativos nas atividades que têm, historicamente, inserção mais precária no mercado de trabalho. O setor mais afetado foi o de cabeleireiros, manicures e afins, com 39% dos ocupados afastados, R\$ 601,06 de renda efetiva média – que corresponde ao valor concedido pelo governo no Auxílio Emergencial (AE) (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020) –, sendo esse valor referente a somente 40% da renda habitual. Observou-se, ainda, que quase 65% desses trabalhadores receberam menos da metade do habitual em maio.

TABELA 5

Proporção de trabalhadores afastados pela pandemia, renda efetiva, proporção da renda efetiva sobre a habitual e proporção de trabalhadores com renda menor que 50% da habitual, por ocupação (maio 2020)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Brasil	18,7	1.896,56	81,8	21,7
Cabeleireiro, manicure e afins	39,8	601,06	40,3	64,7
Vendedor ambulante	41,0	631,73	51,5	52,9
Comerciante (dono do bar, da loja etc.)	22,2	1.486,37	59,0	42,4
Artesão, costureiro e sapateiro	29,1	720,18	59,0	47,6
Motorista (de aplicativo, táxi, van, mototáxi e ônibus)	31,6	1.145,73	61,2	38,7
Artista e religioso (padre, pastor etc.)	32,0	1.787,08	69,1	41,8
Pedreiro, servente de pedreiro, pintor, eletricitista e marceneiro	16,5	1.086,83	69,5	33,1
Vendedor a domicílio, representante de vendas e vendedor de catálogo	24,7	1.410,16	69,5	39,4
Cozinheiro e garçom (de restaurantes e empresas)	36,6	993,12	73,3	28,7
Empregado doméstico e diarista	28,9	697,53	73,7	30,5
Motoboy	11,5	1.090,08	73,8	25,1
Padeiro, açougueiro e doceiro	14,8	1.076,64	78,3	25,2
Mecânico de veículos, máquinas industriais etc.	11,1	1.539,00	78,5	23,5

(Continua)

(Continuação)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Médico, enfermeiro e profissional de saúde de nível superior	10,2	4.893,03	78,7	20,6
Outros	19,5	1.990,95	81,5	21,4
Entregador de mercadorias (de restaurante, loja e aplicativo)	10,3	1.172,20	81,5	19,9
Pedagogo e professor de idiomas, música, arte e reforço escolar	29,8	2.026,71	82,6	24,6
Motorista de caminhão (caminhoneiro)	10,7	1.856,07	83,2	16,2
Diretor, gerente e cargo político ou comissionado	9,7	5.098,15	83,3	16,1
Agricultor, criador de animais, pescador, silvicultor e jardineiro	7,0	1.088,36	83,7	23,9
Balconista e vendedor de loja	22,3	1.149,60	83,9	14,5
Auxiliar da agropecuária (colhedor de frutas, boia-fria etc.)	5,9	869,85	84,3	20,2
Cuidador de crianças, doentes ou idosos	27,8	1.048,23	85,0	18,7
Outro técnico ou profissional de nível médio	14,5	2.341,30	85,9	14,4
Outra profissão de nível superior (advogado, engenheiro etc.)	9,5	4.666,44	86,7	17,0
Auxiliar de produção, de carga e descarga	13,3	1.307,88	89,2	11,1
Secretária e recepcionista	21,7	1.405,04	91,1	10,5
Operador de máquinas e montador na indústria	14,3	1.758,08	92,1	7,5
Faxineiro, auxiliar de limpeza etc. – em empresa pública ou privada	23,3	1.149,59	92,5	7,4
Auxiliar de escritório e escriturário	14,6	1.797,28	93,1	7,1
Segurança, vigilante e outro trabalhador dos serviços de proteção	9,1	1.999,55	94,0	6,4
Professor	32,6	3.129,37	94,4	6,9
Porteiro e zelador	15,4	1.395,20	94,5	5,3
Técnico e profissional da saúde de nível médio	11,2	1.883,68	94,5	5,3
Operador de <i>telemarketing</i>	7,1	1.292,16	94,6	4,6
Policial civil	10,1	5.891,38	98,6	0,8

Fonte: IBGE (2020b).
Elaboração dos autores.

Destaca-se negativamente também a atividades de vendedor ambulante, comerciante e artesão, costureiro e sapateiro, bem como vendedor ambulante. Percebe-se aqui que os micro e pequenos empresários do comércio, a despeito de situarem-se em patamar de renda mais elevado, foram também gravemente atingidos pela pandemia. Com a renda muito afetada temos também os

motoristas (de aplicativo e táxis), pedreiros, artistas, vendedores em domicílio e de catálogo (Avon, Natura etc.), cozinheiros e garçons e os motoboys.

No apêndice A, estão apresentados esses dados para o mês de julho (tabela A.1). É possível constatar que já há sinais de melhoria na renda de modo geral, porém ainda em patamares tímidos. Há, ainda, sinais de que, a despeito dessa recuperação geral, os artistas ainda continuaram vivenciando um processo de deterioração da renda como proporção da renda habitual.⁵

Além da questão da precariedade, é possível observar também que, como era de esperar-se, os impactos resultaram de associação desse fator com o grau de dependência da atividade para com o relacionamento direto com o cliente em seu exercício.

4 TRABALHO PRECÁRIO NO SETOR PRIVADO FORMAL

As diferenças da probabilidade de perda de emprego ou de renda em caso de afastamento entre os trabalhadores formais, privados ou públicos, e os informais sem carteira ou por conta própria são expressivas e evidentes. Contudo, uma parcela dos trabalhadores privados com carteira foi igualmente afetada pela pandemia, tanto quanto os trabalhadores informais.

Se, como na tabela 1, no total, pouco mais de 17% dos com carteira privados perderam o emprego entre o primeiro trimestre e maio de 2020 – isto é, ficaram em situação de desemprego ou inatividade –, de acordo com os dados da PNAD Covid-19 (IBGE, 2020b), essa perda da ocupação foi mais aguda em ocupações tipicamente precárias, até mesmo quando formais, tais como: ajudantes de preparação de alimentos (28,5%); vendedores (23,2%); técnicos de nível médio dos setores social e cultural (22,6%); trabalhadores de atendimento direto ao público (22,2%); trabalhadores de serviços pessoais (20,9%); trabalhadores domésticos e limpeza (21,5%); trabalhadores elementares na agropecuária (20,5%); e trabalhadores qualificados e operários (20,3%). Somando-se a escriturários e secretárias, operadores e condutores de máquinas e trabalhadores elementares da indústria, da construção e do transporte, essas ocupações concentram dois terços de todos os formais que perderam suas ocupações.

Além disso, pelo que se pode observar na tabela 6, que mostra o impacto da pandemia nos rendimentos entre as ocupações do setor privado com carteira mais afetadas, 7,8% dos com carteira receberam menos da metade do habitual, o que significa 2,54 milhões de pessoas. Por exemplo, entre cabeleiros, manicures e afins, quase 17% receberam menos da metade, o que em média não chegaria aos R\$ 600,00. Além de quase metade deles estar afastada pela pandemia em maio.

Situação semelhante em muitas outras ocupações, nas quais considerável parte apenas recebia uma fração de sua renda habitual, tendo sua renda média caído conseqüentemente bem abaixo dos R\$ 1.000,00. Os dados de julho, reportados na tabela A.2 do apêndice A, mostram que a situação permaneceu difícil nessas ocupações, tendo inclusive piorado em algumas destas, a saber: vendedores ambulantes; cabeleiros, manicures e afins; e cozinheiros e garçons.

5. Isso também se poderia imaginar para os policiais civis. Entretanto, a variação verificada parece estar dentro da margem de erro da pesquisa. Isso é mais verdadeiro se tivermos em conta a natureza das relações de trabalho dessa categoria profissional.

TABELA 6

Proporção de afastados pela pandemia, renda efetiva, proporção da renda efetiva sobre a habitual e proporção de trabalhadores com renda menor que 50% da habitual – por ocupação, trabalhadores do setor privado com carteira (maio 2020)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Trabalhadores do setor privado com carteira	13,5	2.035,34	91,7	7,8
Cabeleireiro, manicure e afins	48,1	1.139,03	74,5	16,9
Cozinheiro e garçom (de restaurantes e empresas)	33,6	1.187,25	81,9	14,6
Motorista (de aplicativo, táxi, van, mototáxi e ônibus)	19,8	1.612,48	82,7	16,0
Artesão, costureiro e sapateiro	31,5	1.140,68	84,4	19,2
Vendedor ambulante	20,1	1.462,43	85,1	6,9
Vendedor a domicílio, representante de vendas e vendedor de catálogo	11,3	2.225,80	87,9	10,5
Balconista e vendedor de loja	20,9	1.301,75	88,8	10,6
Artista e religioso (padre, pastor etc.)	19,9	2.526,45	89,8	5,1
Médico, enfermeiro e profissionais de saúde de nível superior	6,2	4.629,71	90,3	6,6
Motoboy	5,2	1.397,80	90,5	11,3
Pedagogo e professor de idiomas, música, arte e reforço escolar	24,5	2.237,96	90,6	7,2
Secretária e recepcionista	17,8	1.374,54	91,1	10,1
Professores	17,2	3.047,61	91,4	9,7
Pedreiro, servente de pedreiro, pintor, eletricista e marceneiro	12,3	1.645,76	91,6	7,8
Auxiliar de produção, de carga e descarga	12,9	1.368,71	91,9	8,0
Outro técnico ou profissional de nível médio	11,8	2.188,43	92,0	7,5
Mecânico de veículos, máquinas industriais etc.	9,3	1.920,82	92,0	8,4
Outros	13,5	2.082,95	92,2	7,9
Faxineiro, auxiliar de limpeza etc. – em empresa pública ou privada	19,1	1.156,00	92,4	6,5
Auxiliar de escritório e escriturário	11,7	1.641,67	92,4	6,8
Empregado doméstico e diarista	16,6	1.166,12	92,5	8,2
Operador de máquinas e montador na indústria	14,1	1.797,43	92,6	6,3
Motorista de caminhão (caminhoneiro)	8,0	1.969,28	93,0	5,7
Padeiro, açougueiro e doceiro	5,7	1.439,91	93,8	5,6
Outra profissão de nível superior (advogado, engenheiro etc.)	5,9	4.429,13	93,9	6,4

(Continua)

(Continuação)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Diretor, gerente e cargo político ou comissionado	7,4	5.817,79	94,1	6,4
Segurança, vigilante e outro trabalhador dos serviços de proteção	6,8	1.735,87	95,0	4,8
Cuidador de crianças, doentes ou idosos	22,9	1.418,78	95,1	5,7
Porteiro e zelador	9,8	1.494,35	95,2	4,3
Técnico e profissional da saúde de nível médio	10,1	1.810,18	95,3	3,6
Entregador de mercadorias (de restaurante, loja e aplicativo)	5,5	1.393,37	95,4	6,2
Operador de <i>telemarketing</i>	6,2	1.331,93	95,5	2,8
Agricultor e criador de animais, pescador, silvicultor e jardineiro	4,1	1.486,82	97,2	2,6
Auxiliar da agropecuária (colhedor de frutas, boia-fria etc.)	2,9	1.393,28	97,6	3,6
Comerciante (dono de bar, loja etc.)	-	-	-	-
Policial civil	-	-	-	-

Fonte: IBGE (2020b).
Elaboração dos autores.

Em síntese, em pese o conjunto de medidas adotadas pelo governo federal direcionadas à proteção dos trabalhadores, os impactos da pandemia, até mesmo nos trabalhadores formais, foram expressivos. E, como seria de esperar-se, os trabalhadores daquelas atividades que se caracterizam por baixa qualificação e/ou fragilidade nos vínculos de emprego – ou seja, aquelas que são mais vulneráveis inclusive em tempos normais – foram mais duramente atingidos.

5 IMPACTO NA RENDA DOMICILIAR E SEGURANÇA HABITACIONAL

A perda da ocupação ou, como vimos em alguns casos, o afastamento do trabalho sem dúvida causará um grande impacto na renda domiciliar. A PNAD Covid-19 (IBGE, 20120b) investiga os rendimentos de outras fontes para além da ocupação principal; isso nos permite averiguar o grau de dependência dos domicílios mais afetados, não apenas em relação ao AE, como também a outras fontes de renda. Na tabela 7, mostra-se a proporção de domicílios que, entre aqueles que perderam o emprego entre o primeiro trimestre e maio de 2020, receberam rendas provenientes de outras fontes, de acordo com a posição do chefe do domicílio no primeiro trimestre.⁶

6. A PNAD Covid-19 (IBGE, 2020b) capta o rendimento de outras fontes por domicílio, não individualmente; por isso, optou-se por associar a posição na ocupação do domicílio àquela do declarado como chefe.

Observa-se, em primeiro lugar que, de modo geral e como esperado, os domicílios nos quais o chefe perdera uma ocupação informal são mais dependentes de renda de programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou o AE.

Entre os que perderam o emprego, de acordo com a posição na ocupação do chefe do domicílio, apenas 18,5% dos formais privados habitavam domicílios que declararam receber seguro desemprego em maio, o que torna a maior parte dos domicílios onde os chefes formais do setor privado perderam o emprego igualmente dependentes de outras fontes de renda, inclusive do AE. Destaca-se ainda que, entre os domicílios em que o chefe trabalhava no setor formal privado, apenas 22,4% recebiam renda de aposentadoria; a menor proporção entre as demais posições na ocupação.

TABELA 7

Proporção de domicílios que receberam outras fontes de renda entre aqueles que perderam o emprego, de acordo com a posição do chefe do domicílio no primeiro trimestre (1º tri.-maio 2020)

(Em %)

Tipo de ocupação	Aposentadoria	Pensão ou doação	Bolsa Família	BPC	AE	Seguro-de- semprego	Aluguel/ rendimentos financeiros
Média	35,7	5,5	12,5	2,8	50,2	6,0	4,4
Privado formal	22,4	6,0	5,4	1,3	39,7	18,5	3,0
Privado informal	29,1	7,8	19,7	3,3	63,5	1,8	2,9
Militar/estatutário	68,9	4,0	4,9	0,9	22,7	0,9	4,4
Público CLT	42,4	4,5	13,7	2,6	35,4	2,0	6,2
Público informal	25,7	7,8	13,8	3,2	54,4	0,8	5,6
Empregador	53,6	3,8	5,2	1,3	34,6	0,7	18,3
Conta própria	42,7	4,3	14,7	3,7	54,0	1,7	4,6

Fonte: IBGE (2020b).
Elaboração dos autores.

A tabela 8 traduz a informação em termos monetários, mostrando-se a renda domiciliar média por posição na ocupação do chefe do domicílio entre os que perderam a ocupação e entre os que estavam afastados e recebendo menos da metade do habitual. Na tabela A.3, no apêndice A, reporta-se a renda domiciliar média de maio para comparação. A perda do emprego pelo chefe do domicílio durante a pandemia, como esperado, afetou duramente a renda domiciliar média do trabalho, tendo-a reduzido entre 70% e 80%, dependendo da posição na ocupação,⁷ como pode ser observado na comparação com a tabela A.3. Como exemplo, entre os empregados privados sem carteira, a renda domiciliar efetiva do trabalho média caiu de R\$ 2.225,00 para R\$ 517,00, em caso de perda da ocupação entre o primeiro trimestre e maio de 2020. No setor privado com carteira, a queda foi de R\$ 3.472,00 para R\$ 831,00.

7. Entre os empregadores, a redução alcançou 88%.

As demais colunas da tabela 8 revelam o papel que as outras fontes de renda possuem na segurança da renda domiciliar. Por exemplo, ao se comparar a renda domiciliar proveniente do trabalho dos trabalhadores formais que perderam a ocupação no setor privado com a dos conta própria na mesma situação, a renda daqueles supera em cerca de 30% a destes. Todavia, em virtude de haver maior parcela destes que auferem rendimentos de aposentadoria (42,7%, contra 22,4%, tabela 7), a renda domiciliar média dos conta própria torna-se maior que a dos formais privados quando se inclui outras fontes de renda: R\$ 1.699 contra R\$1.674, sem o AE e R\$ 2.186 versus R\$ 1.995, incluído o AE.

Por sua vez, o maior acesso entre os informais privados e trabalhadores por conta própria ao Bolsa Família, ao BPC e ao AE fez com que, em maio, a renda domiciliar total nesses domicílios onde o chefe perdeu a ocupação fosse 240% maior que a renda domiciliar do trabalho efetiva, enquanto para os formais privados esse aumento foi de 140%.⁸

Resultados semelhantes podem ser observados no painel B da tabela 8, que mostra a renda domiciliar média nos domicílios onde o chefe se encontrava afastado do trabalho por conta da pandemia e recebia menos da metade do rendimento habitual.

TABELA 8

Renda domiciliar média por posição na ocupação do chefe do domicílio entre os que perderam a ocupação e entre os que estavam afastados e recebendo menos da metade do habitual (maio 2020)

(Em R\$ de julho)

Tipo de ocupação	Renda domiciliar do trabalho	Renda domiciliar com outras fontes (sem AE)	Renda domiciliar total (com AE)
Painel A: chefe do domicílio perdeu ocupação entre o 1º trimestre e maio de 2020			
Privado formal	831,31	1.674,96	1.995,16
Privado informal	517,39	1.185,97	1.758,01
Militar/estatutário	1.284,34	4.627,40	4.822,45
Público CLT	1.392,84	3.308,74	3.595,77
Público informal	826,51	1.826,69	2.303,30
Empregador	855,86	3.312,79	3.646,64
Conta própria	643,70	1.699,76	2.186,14
Painel B: chefe do domicílio estava afastado e recebia menos de 50% do habitual			
Privado formal	1.170,51	1.589,22	2.007,51
Privado informal	611,97	942,47	1.564,41
Militar/estatutário	2.076,65	2.656,82	3.067,39
Público CLT	1.701,10	2.378,25	2.533,33
Público informal	810,44	1.311,04	1.744,45
Empregador	1.489,54	2.623,06	2.852,93
Conta própria	846,38	1.350,23	1.903,00

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).

Elaboração dos autores.

8. Para uma análise do impacto do AE na manutenção da renda domiciliar durante a pandemia, ver Carvalho (2020).

Outro aspecto importante a ser considerado é que a precariedade laboral está altamente associada à precariedade de condições de vida, e isso se reflete na insegurança habitacional. Tal fato pode ser constatado pela tabela 9, que mostra a proporção do valor do aluguel em relação à renda domiciliar total em maio de 2020. De acordo com a PNAD Covid-19, 21,3% dos domicílios eram alugados nesse mês (IBGE, 2020b). Por essa tabela, verifica-se que somente em menos da metade dos domicílios onde o chefe era conta própria ou trabalhador privado informal o valor do aluguel era menor que 30% da renda domiciliar total. Para além disso, em torno de 22% desses domicílios, o aluguel superava 60% da renda domiciliar.

No painel B, mostra-se o impacto da insegurança na ocupação, com sua perda ou afastamento, na insegurança habitacional. Nesses casos, até mesmo entre os trabalhadores do setor privado formal, em mais de 17% dos domicílios, o aluguel representava mais de 90% da renda domiciliar e apenas um terço ainda conseguia manter o aluguel em menos de 30% da renda domiciliar. Entre os empregadores, a proporção dos domicílios em que o aluguel era mais de 90% da renda superava os 25%.

TABELA 9

Proporção do valor do aluguel em relação à renda domiciliar total (maio 2020)
(Em %)

Tipo de ocupação	Menos de 30%	Entre 30% e 60%	Entre 60% e 90%	Mais de 90%
Painel A: todos os domicílios por posição na ocupação do chefe				
Privado formal	62,0	30,9	4,6	2,6
Privado informal	46,7	32,3	9,5	11,5
Público formal	82,9	15,6	1,3	0,3
Público informal	73,6	20,1	3,2	3,0
Empregador	58,3	24,5	12,0	5,3
Conta própria	44,9	32,2	10,7	12,3
Painel B: domicílios em que o chefe perdeu ocupação ou estava afastado e recebendo menos da metade do habitual				
Privado formal	33,7	38,3	10,6	17,4
Privado informal	30,1	33,4	14,4	22,1
Público formal	62,9	22,7	3,8	10,7
Público informal	44,2	32,3	3,6	20,0
Empregador	28,8	22,4	22,9	25,9
Conta própria	32,6	30,7	14,6	22,1

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).
Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma bastante genérica, pode-se definir o trabalho precário como uma relação de emprego que leva o trabalhador a uma condição de vida precária, uma condição de vida econômica e socialmente insegura, vulnerável à desocupação, ao adoecimento, à incapacidade física e à velhice. Apesar de pouco útil empiricamente, tal definição nos força a atentar que haverá diferentes formas de trabalho precário e que estas variarão no tempo e entre as diferentes sociedades. Não há um conjunto de características empíricas estáticas que dará conta da complexidade do termo, que reflete apenas a própria complexidade da realidade atual do mercado de trabalho. Todavia, a prevalência das condições de precariedade laboral nas atividades informais e nas relações de trabalho sem contrato firmado é inegável. Contudo, a realidade evidencia que essa correlação não é necessária. Tanto é possível encontrar-se precariedade no universo da economia formal, como circunstâncias absolutamente distantes da precariedade em contextos completamente informais.

A crise ocasionada pela pandemia tornou essas considerações mais visíveis. O impacto na segurança laboral dos trabalhadores ditos informais foi brutal, acarretando enorme perda de renda domiciliar, elevando a dependência de transferências de renda e agravando a insegurança habitacional. Contudo, confirma-se que a precariedade laboral não atinge apenas os informais. Detectou-se que os efeitos da crise sobre uma parcela dos trabalhadores formais do setor privado foram também intensos, especialmente naquelas ocupações que são tradicionalmente precarizadas, ocasionando as mesmas consequências e refletindo também no aumento da dependência das transferências de renda, inclusive do AE. Um fato que faz emergir a premente necessidade de maior compreensão desse universo laboral. Ademais, os dados das tabelas 5 e 9 mostram que isso pode ser dito em relação à parte dos empregadores, sem dúvida, com prevalência para os micro e pequenos empresários.

A crise desencadeada pela Covid-19 mostra quão grave são os problemas que a precarização do mercado de trabalho, em todas as suas formas de expressão, acarreta. Reforça também como a noção de que o empreendedorismo – fortemente caracterizado em trabalhadores por conta própria e micro e pequenos empresários – como solução da crise da sociedade salarial é uma falácia. A ideia de trabalhadores que conquistam sua independência assumindo os riscos, para sua imensa maioria, transforma-se no oposto, no aumento da dependência de transferências de renda e perda de autonomia. Da mesma forma, revela como a noção de remunerar o trabalhador apenas pelo período em que ele “presta o serviço ao empregador”, que está presente em todas as reformas trabalhistas pelo mundo, não é sustentável. Os dados são claros em mostrar que os direitos associados ao contrato de trabalho formal ainda fazem grande diferença em situações em que estamos passando. A pandemia da Covid-19 evidenciou de forma expressiva essa questão. Isso porque todos foram afetados ao mesmo tempo, por uma causa em comum, e expostos a uma mesma realidade; porém, a gravidade dos efeitos foi significativamente distinta. E é um fato que os trabalhadores precários, sejam formais ou informais, por inúmeras razões, estão expostos a esse tipo de crise incessantemente. Caso não se reverta a tendência hoje prevalente de precarização das relações de trabalho, teremos uma sociedade dependente de um AE permanente.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de junho. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 48, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFICA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNADC/T)**: 2º trimestre de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

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).

APÊNDICE A

TABELA A.1

Proporção de afastados pela pandemia, renda efetiva, proporção da renda efetiva sobre a habitual e proporção de trabalhadores com renda menor que 50% da habitual, por ocupação (jul. 2020)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Brasil	8,4	2.069,87	87,1	14,5
Cabeleireiro, manicure e afins	16,5	873,95	58,3	44,2
Vendedor ambulante	14,4	825,52	65,5	34,4
Artista e religioso (padre, pastor etc.)	12,1	1.943,57	67,6	30,8
Artesão, costureiro e sapateiro	10,6	944,61	71,9	30,8
Comerciante (dono de bar, loja etc.)	6,6	1.978,30	73,2	27,8
Motorista (de aplicativo, táxi, van, mototáxi e ônibus)	14,2	1.391,45	73,5	24,5
Vendedor a domicílio, representante de vendas e vendedor de catálogo	8,3	1.633,75	75,4	26,9
Cozinheiro e garçom (de restaurantes e empresas)	18,1	1.116,74	78,2	19,8
Pedreiro, servente de pedreiro, pintor, eletricista e marceneiro	5,7	1.230,17	78,3	22,1
Empregado doméstico e diarista	12,9	807,95	81,9	19,6
Motoboy	3,9	1.272,04	82,3	16,4
Mecânico de veículos, máquinas industriais etc.	4,5	1.623,23	83,8	15,1
Padeiro, açougueiro e doceiro	4,6	1.192,48	85,4	14,2
Outros	8,9	2.064,02	86,3	14,3
Entregador de mercadorias (de restaurante, loja e aplicativo)	4,4	1.208,86	86,4	13,3
Pedagogo, professor de idiomas, música, arte e reforço escolar	16,1	2.233,57	86,6	17,1
Médico, enfermeiro e profissionais de saúde de nível superior	4,8	5.380,86	87,0	13,3
Cuidador de crianças, doentes ou idosos	19,4	1.098,83	87,4	14,3
Motorista de caminhão (caminhoneiro)	4,0	1.912,59	87,6	11,1

(Continua)

(Continuação)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre a habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Diretor, gerente e cargo político ou comissionado	4,7	5.410,44	88,3	11,5
Outra profissão de nível superior (advogado, engenheiro etc.)	3,5	5.001,74	89,3	12,2
Balconista e vendedor de loja	7,8	1.253,49	89,4	9,4
Agricultor e criador de animais, pescador, silvicultor e jardineiro	3,4	1.240,64	89,6	17,8
Outro técnico ou profissional de nível médio	7,9	2.478,94	89,9	9,8
Auxiliar de produção, de carga e descarga	6,1	1.296,71	91,2	9,0
Auxiliar da agropecuária (colhedor de frutas, boia-fria etc.)	2,4	980,34	91,3	12,5
Operador de máquinas e montador na indústria	6,6	1.791,74	92,6	5,9
Faxineiro e auxiliar de limpeza etc. – em empresa pública ou privada	14,6	1.138,87	93,3	6,9
Secretária e recepcionista	11,9	1.468,43	93,8	6,2
Auxiliar de escritório e escriturário	9,2	1.805,97	94,0	6,2
Operador de <i>telemarketing</i>	2,3	1.317,44	95,1	3,7
Segurança, vigilante e outros trabalhadores dos serviços de proteção	5,4	2.008,31	95,7	3,5
Técnico e profissional da saúde de nível médio	6,9	1.880,50	95,7	4,0
Porteiro e zelador	7,8	1.465,17	95,8	3,2
Professor	20,0	3.342,47	96,1	4,9
Policial civil	3,5	6.378,90	98,5	0,6

Fonte: IBGE (2020).
Elaboração dos autores.

TABELA A.2

Proporção de afastados pela pandemia, renda efetiva, proporção da renda efetiva sobre a habitual e proporção de trabalhadores com renda menor que 50% da habitual por ocupação – trabalhadores do setor privado com carteira (jul. 2020)

Ocupação	Afastados pela pandemia (%)	Rendimento efetivo do trabalho (R\$)	Proporção da renda efetiva sobre habitual (%)	Proporção de trabalhadores com renda < 50% da habitual (%)
Trabalhador do setor privado com carteira	6,8	2.095,63	92,8	6,4
Cabeleireiro, manicure e afins	18,6	1.123,48	73,0	25,3
Vendedor ambulante	5,8	1.342,59	80,3	16,0
Cozinheiro e garçom (de restaurantes e empresas)	20,4	1.191,46	80,3	16,7
Motorista (de aplicativo, táxi, van, mototáxi e ônibus)	10,7	1.649,73	85,1	12,5
Artesão, costureiro e sapateiro	13,5	1.188,84	87,5	12,6
Vendedor a domicílio, representante de vendas e vendedor de catálogo	4,4	2.202,54	89,9	6,1
Balconista e vendedor de loja	7,6	1.340,45	90,8	7,8
Secretária e recepcionista	9,1	1.386,26	92,5	6,2
Empregado doméstico e diarista	10,0	1.188,30	93,1	7,4
Faxineiro e auxiliar de limpeza etc. – em empresa pública ou privada	11,3	1.162,75	93,3	6,5
Motoboy	4,3	1.495,24	95,1	4,1
Operador de <i>telemarketing</i>	1,6	1.362,09	95,8	2,6
Entregador de mercadorias (de restaurante, loja e aplicativo)	2,8	1.360,33	97,1	3,0

Fonte: IBGE (2020).
Elaboração dos autores.

TABELA A.3

Renda domiciliar média por posição na ocupação do chefe do domicílio (maio 2020) (R\$ de julho)

Tipo de ocupação	Renda domiciliar do trabalho	Renda domiciliar com outras fontes (sem AE)	Renda domiciliar total (com AE)
Privado formal	3.471,70	3.773,72	3.967,40
Privado informal	2.225,23	2.665,06	3.180,67
Militar/estatutário	6.217,76	6.731,72	6.840,62
Público CLT	5.394,04	6.067,02	6.197,27
Público informal	3.546,32	4.060,53	4.333,16
Empregador	7.017,54	8.167,08	8.311,17
Conta própria	2.148,99	2.688,43	3.158,94

Fonte: IBGE (2020).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIA

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

DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE O CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS E A PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país que produz um grande volume de estatísticas sobre o tema trabalho. Entre as bases de dados atualmente disponíveis, destacam-se o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged),³ da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRT/ME), e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua),⁴ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta nota técnica visa especificar as principais diferenças metodológicas apresentadas entre essas duas fontes de informações.

2 PRINCIPAIS CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O Caged e a PNAD Contínua são bases de dados de reconhecida excelência, que possuem natureza e finalidade distintas.

2.1 Caged

O Caged é um registro administrativo, derivado do cumprimento de obrigação trabalhista definida pela Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, de periodicidade mensal, cujo objetivo é monitorar a evolução do mercado de trabalho formal. Os dados estatísticos do Caged⁵ são obtidos a partir de declarações enviadas mensalmente pelos estabelecimentos, as quais dizem respeito à movimentação de empregados ao longo do mês.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/nta3>

2. Nota técnica conjunta elaborada pela SEPRT/ME e pelo IBGE.

3. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6q8fu2h>>.

4. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3obscpy>>.

5. Desde janeiro de 2020, o uso do sistema do Caged foi substituído pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) para parte das empresas, conforme estabelecido pela Portaria SEPRT nº 1.127, de 14 de outubro de 2019. A transição do cumprimento da obrigação trabalhista para o sistema do eSocial instituiu o Novo Caged, que trata da geração das estatísticas do emprego formal por meio de informações captadas dos sistemas eSocial, Caged e Empregador Web. Nota metodológica completa em: <<https://tinyurl.com/y54w9dav>>.

A declaração do Caged é obrigatória para todo estabelecimento, privado ou público, que tenha admitido, desligado ou transferido empregado com contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Seu universo de abrangência⁶ limita-se aos empregados formais celetistas, incluindo contratos de trabalho com prazo indeterminado e determinado, aprendizes, trabalhadores intermitentes, por tempo parcial e temporários (para estes últimos, a declaração é opcional). Não estão incluídos no Caged servidores da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, trabalhadores, autônomos e trabalhadores informais.

Os estabelecimentos têm até o dia 7 do mês subsequente para informar suas movimentações no Caged. As informações recebidas após esta data são processadas como *declarações fora do prazo* e atualizam a base de dados por um período de até doze meses retroativo.

Originalmente criado para fins operacionais, o Caged constitui hoje uma das principais fontes de informações estatísticas sobre o mercado de trabalho conjuntural formal, sendo amplamente utilizado por órgãos governamentais, centros de pesquisa, consultorias privadas e academia. Sua base de dados inclui informações sobre os vínculos formais, informações individuais dos trabalhadores, além de características dos estabelecimentos. Destaque-se que esta é a única fonte de informação sobre emprego mensal com desagregação municipal. 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),⁷ que tem por objetivo divulgar informações estatísticas oriundas dos registros administrativos à sociedade.

2.2 PNAD Contínua

A PNAD Contínua é uma pesquisa domiciliar amostral, de periodicidade trimestral, com objetivo de acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. A pesquisa é realizada por meio de uma amostra de domicílios distribuídos em cerca de 3.500 municípios. Seus dados são obtidos a partir de entrevistas domiciliares,⁸ coletados por entrevistadores contratados pelo IBGE.

A PNAD Contínua capta, trimestralmente, toda a população ocupada e a população desocupada, seguindo a Resolução I (resolução sobre as estatísticas de trabalho, ocupação e subutilização da força de trabalho) adotada na 19ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, que é realizada sob os auspícios da Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁹ Abrange todos os empregados, registrados (empregados com carteira de trabalho assinada, incluindo a subgrupo dos trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, militares

6. Para mais informações sobre quem deve declarar e ser declarado no Caged, acessar o *Manual de Orientação do Caged*, disponível em: <<https://tinyurl.com/y6q8fu2h>>.

7. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2jggn4f>>.

8. A coleta da PNAD Contínua é tradicionalmente realizada exclusivamente de forma presencial nos domicílios selecionados. Contudo, em função da situação excepcional da pandemia da Covid-19, a coleta da pesquisa está sendo feita por telefone.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/2HgZNbs>>.

e funcionários públicos estatutários) e não registrados (empregados sem carteira de trabalho assinada), e os trabalhadores independentes (conta-própria, empregadores e trabalhadores familiares auxiliares). Capta, ainda, as pessoas não ocupadas em procura efetiva por trabalho (pessoas desocupadas), abarcando, assim, toda a força de trabalho do país.

A amostra da PNAD Contínua foi planejada para permitir produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação (UFs), municípios das capitais, regiões metropolitanas (RMs) que contêm os municípios das capitais e Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.

Os indicadores da PNAD Contínua para o acompanhamento da evolução de curto prazo da força de trabalho são divulgados:

- trimestralmente: em sua grande maioria, para todos os níveis geográficos para os quais a pesquisa foi planejada para permitir produzir resultados; e
- mensalmente: para um conjunto selecionado de indicadores e somente para o nível geográfico Brasil. Os indicadores produzidos mensalmente utilizam as informações dos últimos três meses consecutivos da pesquisa. Assim, esses indicadores mensais não refletem a situação de cada mês, mas do trimestre móvel que finaliza a cada mês.

Além disso, a PNAD Contínua também produz resultados anuais para os demais temas permanentes da pesquisa e indicadores complementares relacionados à força de trabalho. Pode, também, vir a produzir resultados para outros temas ou tópicos com periodicidade variável.

3 PRINCIPAIS DIFERENÇAS METODOLÓGICAS

O quadro 1 sistematiza as principais diferenças metodológicas entre o Caged e a PNAD Contínua.

QUADRO 1
Diferenças metodológicas entre o Caged e a PNAD Contínua

	Caged	PNAD Contínua
Unidade descrita	Vínculo de trabalho celetista.	Pessoa.
Natureza do levantamento	Registro administrativo.	Pesquisa por amostra probabilística de domicílios.
Informante	Estabelecimento (empresa).	Morador do domicílio.
Nível de divulgação das informações	Brasil, Grandes Regiões, UFs, mesorregiões, microrregiões, RMs e municípios.	Brasil, Grandes Regiões, UFs, municípios das capitais, RMs que contêm municípios das capitais e Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.
Cobertura	Vínculos celetistas que tiveram movimentação (admissão ou desligamento) no mês de referência.	Pessoas de 14 anos ou mais de idade na condição de: ocupadas: trabalhadores com e sem carteira de trabalho assinada (setor privado e público), trabalhadores domésticos, militares e funcionários públicos estatutários, empregadores, trabalhadores por conta-própria (com e sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ) e trabalhadores familiares auxiliares; desocupadas; e fora da força de trabalho.

(Continua)

(Continuação)

	Caged	PNAD Contínua
Abrangência geográfica do levantamento	Nacional.	Nacional.
Referência geográfica	Endereço do estabelecimento (local de trabalho).	Domicílios particulares permanentes.
Período de referência da informação	Mês de referência da movimentação.	Semana de referência para ocupação e período de referência de trinta dias para a desocupação.
Período de referência da divulgação dos resultados	Mês seguinte ao de referência.	Trimestral: mês seguinte ao trimestre civil encerrado. Mensal: mês seguinte ao trimestre móvel encerrado.

Elaboração dos autores.

4 CONCLUSÃO

Tendo em vista as diferenças metodológicas apresentadas no quadro 1, bem como as diferenças de natureza e finalidade entre o Caged e a PNAD Contínua, não é recomendável a comparação dos resultados obtidos por estas duas fontes de informação.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. E. *et al.* Comparando bases de dados: o caso do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD contínua). **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, n. 65, out. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Substituição da captação dos dados do Caged pelo eSocial**. Brasília, 27 maio 2020. (Nota técnica). Disponível em: <<https://tinyurl.com/y54w9dav>>.

COURSEUIL, C. H. L. *et al.* Mais sobre as diferenças na evolução do emprego formal na PNAD contínua e no CAGED. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, n. 67, out. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Nota técnica, versão 1.8).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Caged e PME: diferenças metodológicas e possibilidades de comparação**. 25 out. 2004. (Nota Técnica IBGE-MTE).

FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA, SEGURIDADE SOCIAL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: LITERATURA E PROPOSIÇÕES¹

Paulo Meyer Nascimento²

1 INTRODUÇÃO

Este texto discute possibilidades de aplicação dos financiamentos vinculados à renda futura para remodelar programas de qualificação profissional e de seguro-desemprego, com potenciais desdobramentos para outras áreas da seguridade social e de financiamento público. Esse gênero de financiamento é amplamente discutido em Chapman, Higgins e Stiglitz (2014), em Libich e Macháček (2017) e em Nascimento (2019a), além de ser objeto de crescente literatura empírica.³ Duas são as suas espécies: os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs) e os *income share agreements* (ISAs). O primeiro é uma modalidade de crédito que tem balanceado eficiência e equidade em três décadas de operação para financiar estudos superiores na Austrália, na Nova Zelândia e na Inglaterra, norteados, desde então, reformas no financiamento estudantil em cada vez mais países. O segundo é um instrumento financeiro de capital próprio (*equity*) que aproxima o investimento na formação técnica e superior do modelo defendido por Milton Friedman em seu *The role of government in education* (publicado originalmente em Friedman, 1955).⁴

Finda esta introdução, a seção 2 contrasta os ECRs e os ISAs com os financiamentos convencionais e discute o potencial de ambos para financiar cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada (FIC). A seção 3 apresenta as linhas gerais de um modelo de seguridade social proposto por Stiglitz e Yun (2005; 2013; 2014) e uma proposta preliminar de remodelagem do seguro-desemprego no Brasil (Soares, 2019), que se mostra análoga a uma aplicação prática do modelo de Stiglitz e Yun, porém envolvendo fusão do seguro-desemprego com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A seção 4 traz as considerações finais.

2 FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Mormente associados a investimentos em educação, os ECRs e os ISAs, as duas espécies do gênero financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura, pressupõem que os

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/pfa1>

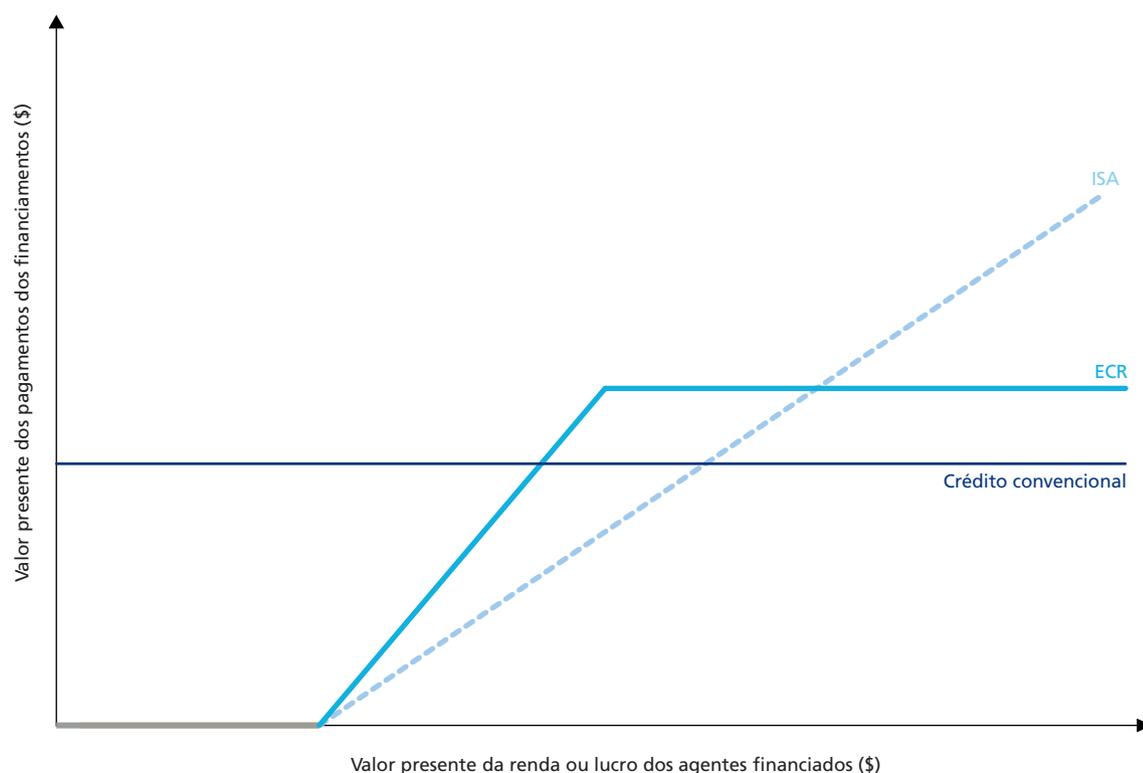
2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

3. Ver, a título de exemplo, a edição especial da *Economics of education review*, prefaciada por Chapman e Doan (2019) e com simulações envolvendo brasileiros com nível superior reportadas por Dearden e Nascimento (2019).

4. Não confundir com o modelo de *vouchers*, que Friedman (1955) defende para financiamento da educação básica.

reembolsos do crédito (no caso de um ECR) ou os pagamentos dos dividendos ao investidor (no caso de um ISA) são proporcionais à renda futura de quem é financiado e são recolhidos na fonte, por meio dos mesmos mecanismos de retenção de tributos. Sendo empréstimos, os ECRs atrelam-se a um saldo devedor; sendo investimentos de risco, os ISAs deixam de exigir pagamentos após decorrido o prazo estipulado em contrato, não importando se movimentaram valores muito além ou muito aquém do investimento inicialmente feito na formação do indivíduo (Nascimento, 2019b). Os ECRs podem ser entendidos, portanto, como ISAs com limite máximo de pagamento, como ilustra o gráfico 1, que também mostra como os perfis de pagamento de um e de outro instrumento se diferenciam do perfil de pagamento de um crédito convencional.

GRÁFICO 1
Perfil de pagamento: crédito convencional x ECR x ISA



Fonte: Palacios (2019, com adaptações).

Um bom desenho de ECR pode prever taxas de juros de mercado, pois o devedor já é protegido contra eventuais choques negativos de renda que o impossibilitem de honrar seus pagamentos (que automaticamente são suspensos e a dívida, refinanciada, em caso de baixa renda). ECRs são fiscalmente mais sustentáveis do que créditos convencionais porque o único subsídio implícito refere-se ao não pagamento por insuficiência de renda (desaparece a figura da inadimplência), não sendo necessários subsídios à taxa de juros em programas públicos de financiamento baseados nessa modalidade.

Alguns dos devedores que se tornariam inadimplentes em um programa convencional de financiamento deixariam de sê-lo em um ECR, por duas razões: *i*) os recolhimentos na fonte eliminam o não pagamento por ato discricionário do devedor; e *ii*) o refinanciamento automático da dívida (cujo prazo de amortização pode se estender por toda a vida do pagador) acaba por ampliar a possibilidade de reembolso integral, restando em aberto apenas parcelas de quem passou longos períodos com renda aferida insuficiente para honrar os pagamentos do empréstimo. Para o tomador do empréstimo, o ECR tem um caráter de seguro: pagamentos só serão exigidos se houver renda aferível compatível para arcar com eles, e mutuários cuja renda aferível seja sistematicamente baixa acabarão tendo parte ou o todo de sua dívida perdoada, após n anos ou em caso de morte.

Já em um ISA, os pagamentos não são relacionados ao valor investido, e, sim, a um prazo e a um percentual da renda preestabelecidos em contrato. Pode, então, o investidor lucrar (se os dividendos pagos pelo beneficiário do investimento forem maiores do que o investimento em si) ou ter prejuízo (se os dividendos pagos forem menores do que o capital investido). Se o investidor for o Estado, eventuais perdas líquidas correspondem ao custo do subsídio concedido a quem não teve renda aferível suficiente para que o órgão de administração tributária recolhesse os pagamentos devidos. Eventuais ganhos líquidos significam, por sua vez, que a soma dos pagamentos feitos por quem veio a ter elevado padrão de renda supera as perdas de quem seguiu com baixo padrão de renda após ser beneficiário do ISA – podem ser entendidos, pois, como um *superavit* capaz de, a depender da decisão política, viabilizar a ampliação da política ou contribuir para melhorar o resultado fiscal.

Após mais de duas décadas financiando estudantes de graduação e de pós-graduação por meio de programas públicos de ECR, o governo australiano passou a oferecer esse tipo de empréstimo também para estudantes de cursos técnicos. Programa similar poderia ser pensado para o Brasil, o que, na prática, seria efetivar a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para a educação profissional e tecnológica, possibilidade prevista em lei, porém jamais colocada em prática. Não se deve perder de vista, contudo, o potencial dos ISAs para a efetivação de duas outras modalidades previstas na legislação do Fies, porém não implementadas de fato: o Fies-empresa e o Fies-técnico (Nascimento, 2018).

Por meio de ISAs, empregadores poderiam financiar a participação de colaboradores em cursos credenciados de FIC, de qualificação profissional ou mesmo em cursos técnicos, de graduação ou de pós-graduação, com a garantia de que a Receita Federal do Brasil (RFB) viria a recolher, por tempo determinado, percentual da renda dessas pessoas como forma de remuneração do empregador pelo investimento feito. Regulamentar ISAs dessa forma

explicitaria o caráter de investimento da formação profissional e teria o potencial de remover um dos principais motivos mormente apontado como inibidor desse tipo de decisão por parte das empresas: o receio de investir em seus colaboradores para depois vê-los capturados por concorrentes, beneficiando ao final mais estes do que a si mesmas com os eventuais ganhos de produtividade propiciados pela qualificação custeada (Nascimento, 2018, p. 45).

A regulamentação do ISA para educação profissional e tecnológica poderia prever também a participação de outros entes privados, como fundações, fundos de investimento, organizações não governamentais ou quaisquer entidades do terceiro setor, vinculadas ou não ao setor produtivo. A condição seria que utilizassem recursos próprios para esse fim. O ISA teria o potencial de se tornar alternativa de investimento até mesmo para pessoas físicas, que estariam para o estudante assim como os investidores-anjos estão para as *startups*.

Compartilha-se, dessa maneira, o custo da formação profissional no âmbito do próprio setor privado. Deve-se evitar, não obstante, que o governo venha a arcar com as perdas decorrentes de baixos rendimentos dos trabalhadores cuja formação profissional foi objeto de investimento. Sendo um investimento de risco, ganhos e perdas de um ISA devem recair sobre o investidor, não sobre o Estado.

Nascimento (no prelo) propõe um sistema nacional de financiamento estudantil que envolveria a oferta pública e privada de ECRs e de ISAs para financiar cursos FIC, cursos técnicos e cursos de nível superior.⁵ Em complemento a tal sistema, uma reformulação do seguro-desemprego que introduzisse um componente de autoseguro – financiado pelo FGTS – poderia prever mecanismos que viabilizassem ao próprio desempregado financiar, com um ECR, estudos com vistas à sua recolocação no mundo do trabalho. A reformulação do seguro-desemprego nesses moldes é o tema de discussão da próxima seção.

3 O MODELO STIGLITZ-YUN DE SEGURIDADE SOCIAL E A PROPOSTA DE FUSÃO DO FGTS COM O SEGURO-DESEMPREGO

Diversos países – com destaque para Austrália, Inglaterra e Nova Zelândia – já aplicam ECRs em programas governamentais de financiamento a estudantes (Nascimento, 2019b). Palacios (2019) argumenta que governos otimizariam seus programas governamentais de assistência estudantil se oferecessem um *mix* de ECRs e ISAs. Até o momento, no entanto, estes vêm se popularizando em alguns países, aos poucos e exclusivamente, como produto privado de crédito educacional.⁶ Nascimento (no prelo) delineia uma proposta para o Brasil que prevê agentes públicos e privados financiando estudantes com ECRs e ISAs, sob a regulação de uma agência estatal ou paraestatal e com a RFB recolhendo os pagamentos. Para além do financiamento à educação não obrigatória, Chapman, Higgins e Stiglitz (2014) e Libich e Macháček (2017) abordam uma gama de outras possíveis aplicações dos financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura.

Uma das potenciais novas aplicações está relacionada à seguridade social. Aplica-se, neste caso, a ideia de “tomar emprestado” da renda pessoal futura para suavizar consumo e/ou se recolocar no mundo do trabalho ante choques como desemprego, acidentes e problemas de

5. O elo para viabilizar tal sistema seria a introdução de uma nova contribuição especial no Sistema Tributário Nacional (STN). O novo tributo justificaria a atuação da RFB no recolhimento dos pagamentos vinculados à renda futura – como se depreende da exposição de Melo (2019) – e poderia ser regulamentado de maneira tal que viabilizasse um sistema público-privado de financiamento estudantil, figurando apenas formalmente (isto é, da porta da RFB para dentro) como um tributo. Ver detalhes em Nascimento (no prelo).

6. Ver Bair e Cooper (2019). No Brasil, não são regulamentados, embora possam ser encontradas notícias de *startups* e *fintechs* ofertando esse tipo de financiamento a partir de 2019 – ver Baraldi (2020), Startup... (2020) e Le Roux (2020).

saúde. Pode-se pensar, ainda, em incorporar o financiamento de outras necessidades individuais ou domiciliares, como extensão da licença parental ou aquisição da casa própria. Modelo nessa linha tem sido proposto por Stiglitz e Yun (2005; 2013; 2014).

Na proposição original (Stiglitz e Yun, 2005), os autores apresentam um modelo que integra o seguro-desemprego com um programa de pensão. Permite, então, que os trabalhadores saquem valores de seus fundos de aposentadoria para financiar seu consumo durante episódios de desemprego. Se os momentos de desemprego fossem relativamente curtos em relação aos períodos em que a pessoa permanecesse empregada ou aposentada, o sistema ótimo envolveria um seguro-desemprego exclusivamente financiado por autosseguro – isto é, pelos empréstimos garantidos pelo fundo de pensão/aposentadoria em nome da pessoa. Argumentam os autores que um sistema nesses moldes tenderia a aumentar o bem-estar, à medida que viabilizaria suavização intertemporal do consumo sem atenuar os incentivos à busca por um novo emprego.

Os próprios autores ressaltam (Stiglitz e Yun, 2014) que o maior risco associado a tal modelo seria esgotar o fundo individual de pensão/aposentadoria, deixando os tomadores de empréstimo desassistidos na velhice. Esse seria particularmente o caso entre indivíduos que enfrentassem prolongadas ou recorrentes situações de desemprego ao longo de sua vida ativa. No limite, o saldo do fundo de pensão/aposentadoria de algumas pessoas poderia vir até a se mostrar negativo quando elas passassem a depender desses recursos justamente para financiar o que fundos dessa natureza deveriam financiar: a aposentadoria.

É aí que, na visão dos autores, os ECRs contornariam de maneira apropriada o problema: nos casos de segurados para quem resultados adversos no mercado de trabalho (isto é, desemprego recorrente ou prolongado) terminassem por dilapidar o saldo de seu fundo individual de pensão/aposentadoria, parte ou a totalidade do saldo devedor seria perdoada, a fim de restaurar uma aposentadoria minimamente compatível com o padrão de renda e com as contribuições observadas ao longo da sua vida ativa (Stiglitz e Yun, 2014). Os ECRs atuam aqui de forma análoga à sua aplicação para financiar formação técnica e superior: o reembolso do empréstimo não é apenas proporcional à renda aferida ao longo da vida; há também um teto de pagamento equivalente ao montante principal mais juros, para quem obtém bom desempenho no mercado de trabalho, enquanto que quem acaba enfrentando maiores dificuldades na ativa tem a proteção do perdão de parte ou da totalidade da dívida ao final da vida, se seu padrão de renda não permitir pagá-la sem que se caia em situação de pobreza.

A incorporação dos ECRs no modelo vem em Stiglitz e Yun (2013), quase dez anos depois da modelagem inicial apresentada em Stiglitz e Yun (2005).⁷ Passam a modelar, então, a combinação ótima entre seguro-desemprego, pago pelo governo, e ECRs, a serem pagos pelo saldo futuro do fundo individual de pensão/aposentadoria. O modelo mostra que, se a incidência de desemprego de longa duração for relativamente baixa, a combinação ótima acarreta mais empréstimos e menor benefício de seguro-desemprego para os jovens do que

7. O *working paper* de Stiglitz e Yun que precedeu e baseou o artigo publicado em 2005 data de 2003. A rigor, portanto, foram dez anos até a incorporação dos ECRs ao modelo.

para os idosos, do que se depreende que o sistema de seguridade proposto viabilizaria maior consumo para os jovens desempregados do que para quem se encontrar em desemprego em idades mais avançadas.

Stiglitz e Yun chamam o modelo proposto de sistema integrado de seguro vitalício e argumentam que também poderia incorporar outros riscos, desde que estes não se mostrassem perfeitamente correlacionados um com o outro. Mesmo que os riscos estejam parcialmente correlacionados, a integração levaria a alguma melhoria do bem-estar. Para eles, em vez de executar programas de seguro separadamente, os governos poderiam (e muitas vezes deveriam) elaborar um programa de seguro vitalício integrado, cobrindo também riscos relativos, por exemplo, a invalidez e saúde, sendo os ganhos de bem-estar maiores quanto menor a correlação entre esses riscos.

Na prática, o sistema proposto pressupõe um benefício-base financiado por tributos, dispondo o beneficiário da possibilidade de estendê-lo contraindo empréstimos. Estes poderiam ser usados para ampliar o número de parcelas ou o montante pago como seguro-desemprego, para financiar cursos de requalificação profissional, para estender licença parental, para custear tratamentos de saúde, para financiar casa própria ou para uma série de outros usos possíveis e consistentes com os objetivos de um sistema de bem-estar social.

Os empréstimos seriam ECRs consignados ao saldo que, no momento em que se contrai a dívida, é possível projetar para seu fundo de pensão/aposentadoria no futuro, quando os saques ocorrerão para cobrir a aposentadoria da pessoa e – desde que o capital total esperado para o fundo se concretize – os reembolsos dos ECRs tomados ao longo da vida. Idealmente, os parâmetros do sistema devem ser calibrados de maneira tal que, no agregado, o governo gaste menos com seguro-desemprego e não tenha de fazer desembolsos líquidos para cobrir a parcela de não pagamento dos ECRs – afinal, a taxa de juros desses empréstimos pode incorporar a expectativa de perda decorrente de não pagamento do ECR,⁸ dividindo a conta entre os próprios segurados.

O sistema proposto por Stiglitz e Yun poderia ser exequível na realidade brasileira se envolvesse o FGTS. A complementação do seguro-desemprego, da licença parental, do auxílio-doença ou de algum outro benefício da seguridade social poderia advir de saques do FGTS – mesmo quando a pessoa ainda não dispusesse de saldo suficiente, desde que limitados os saques a situações específicas e a montantes compatíveis com o saldo futuro esperado, dado o perfil de carreira da pessoa e o tempo que lhe resta de vida laboral.

É nessa linha que se desenrola uma proposta preliminar apresentada por Sergei Soares, pesquisador do Ipea, em conferência realizada no instituto em julho de 2019. Ele propõe a fusão do FGTS e do seguro-desemprego, de forma a viabilizar mais tempo de seguro-desemprego para quem realmente não consegue encontrar trabalho, ao mesmo tempo que se incentiva o retorno ao trabalho e se otimiza o uso de recursos públicos para o seguro-desemprego (Soares,

8. Não pagamento que se dá exclusivamente por insuficiência de renda, dado que a coleta dos pagamentos é na fonte e que o modelo assume irrelevantes os efeitos de eventuais artifícios de elisão e de evasão sobre as contribuições compulsórias para o fundo individual de pensão/aposentadoria.

2019). No cômputo final, haveria, de um lado, economia de recursos públicos e, de outro, maior benefício a quem permanecesse longos períodos desempregado. A parcela do seguro-desemprego a ser financiada por tributos seria reduzida, mas o benefício seria alargado em tempo e montante com o uso do FGTS.

Na proposta preliminar de Soares (2019), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pagaria a todo e qualquer trabalhador desempregado um benefício mensal equivalente a 80% do salário mínimo vigente, benefício esse que poderia ser acrescido por saques do FGTS até determinado limite. As mudanças permitiriam estender o benefício do seguro-desemprego por até dezoito meses (a legislação em vigor prevê no máximo cinco parcelas), sem acarretar aumento de despesas para o governo e viabilizando o recebimento de benefícios maiores e por mais tempo para quem efetivamente necessitasse.

Em linha com a modelagem proposta por Stiglitz e Yun (2013) e extrapolando a proposta preliminar de Soares (2019), ECRs atrelados ao saldo futuro do FGTS poderiam, igualmente, ser colocados à disposição do trabalhador para financiar cursos de requalificação profissional, extensão de licença parental, tratamentos de saúde, aquisição de casa própria, entre outros riscos que não fossem perfeitamente correlacionados ao risco de desemprego. O desafio seria ajustar da melhor forma os parâmetros que definiriam o montante disponível para ECRs a cada momento, de maneira a minimizar os riscos de não haver saldo suficiente para reembolsá-los no futuro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura têm se consolidado em variadas partes do mundo como modalidades de financiamento estudantil superiores aos mecanismos tradicionais de crédito educacional. Os ECRs mostram-se, há três décadas, eficazes instrumentos de política na promoção da eficiência e da justiça social no campo da assistência estudantil. Os ISAs vêm aos poucos ganhando importância como produto privado de investimento em formação profissional, podendo vir a também se tornar relevantes ferramentas de política pública. Ambos são espécies de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura. Este texto buscou discutir particularmente o potencial dos ISAs para financiar formação profissional no Brasil e apresentou as linhas gerais de um modelo que poderia transformar o seguro-desemprego e outros benefícios de seguridade social em um sistema integrado de seguro vitalício, em que benefícios-base custeados por tributos poderiam ser suplementados por ECRs, tendo por colateral o saldo futuro do FGTS do trabalhador.

No modelo proposto por Stiglitz e Yun (2005; 2013; 2014), os níveis de seguro e de suavização do consumo intertemporal aumentam – sem atenuar os incentivos à busca – quando o seguro-desemprego financiado pelo contribuinte pode ser complementado pelo autosseguro. Esse autosseguro adviria de empréstimos garantidos pela renda futura do próprio indivíduo desempregado. Não se trata de um consignado: a ideia é que, enquanto em idade ativa, a pessoa possa tomar emprestado do saldo futuro de seu fundo de garantia. Apresentou-se, então, proposta preliminar de Soares (2019) para fusão do seguro-desemprego com o FGTS. Argumenta-se, neste trabalho, que a proposta preliminarmente apresentada por Soares (2019)

pode ser aprofundada para aproximá-la do sistema integrado de seguro vitalício modelado por Stiglitz e Yun (2013), incorporando a previsão de ECRs para financiar requalificação profissional, extensão de licença parental, tratamentos de saúde e aquisição de casa própria, entre outros riscos não perfeitamente correlacionados ao risco de desemprego.

O uso de ECRs e ISAs para financiar estudantes é recorrentemente discutido na literatura. Nascimento (no prelo) apresenta proposta que, levando em conta a realidade e as instituições brasileiras, implementaria no Brasil um sistema nacional de financiamento estudantil baseado nessas duas espécies de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura. A literatura internacional – por exemplo, a coletânea de Chapman, Higgins e Siglitz (2014) e o artigo de Libich e Macháček (2017) – discute um variado leque de possíveis aplicações para além da educação, de auxílios emergenciais a estímulo à inovação. No Brasil, aplicações fora do contexto da formação profissional começam a surgir também – a exemplo da proposta de Nogueira *et al.* (2020), que envolve um pacote de socorro a micro e pequenas empresas envolvendo ECRs. O presente trabalho inaugura uma agenda de pesquisa que passará por estudos de possíveis aplicações para o Brasil do sistema integrado de seguro vitalício proposto por Stiglitz e Yun (2013; 2014), tendo como ponto de partida a proposta preliminar de Soares (2019) para a fusão do FGTS com o seguro-desemprego.

REFERÊNCIAS

- BAIR, S.; COOPER, P. **The future of income-share agreements**. Manhattan: Manhattan Institute, Mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3n9p9Z4>>. Acesso em: 17 abr. 2019.
- BARALDI, A. O que é Income Share Agreement (ISA)? **Medium**, 22 Jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3dcrPPZ>>. Acesso em: 28 maio. 2020.
- CHAPMAN, B.; DOAN, D. Introduction to the Special Issue “Higher Education Financing: Student Loans”. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 1-6, Aug. 2019.
- CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- DEARDEN, L.; NASCIMENTO, P. M. Modelling alternative student loan schemes for Brazil. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 83-94, Aug. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/32gEiNh>>. Acesso em: 5 set. 2019.
- FRIEDMAN, M. The role of government in education. *In*: SOLO, R. A. (Ed.). **Economics and the public interest**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955.
- LE ROUX, M. Le Wagon Brasil lança a opção ISA (Income Share Agreement). **Le Wagon**, 23 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36AstEC>>. Acesso em: 28 maio 2020.
- LIBICH, J.; MACHÁČEK, M. Insurance by government or against government? Overview of public risk management policies. **Journal of Economic Surveys**, v. 31, n. 2, p. 436-462, 2017.
- MELO, A. L. Possíveis contribuições das escriturações tributárias digitais para automatização da cobrança do Fies. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA: ALTERNATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR E OUTRAS

ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA, 2019, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea; ANU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2lG18A4>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

NASCIMENTO, P. M. Pronatec 2.0: Uma proposta de reformulação fundamentada em financiamentos contingentes à renda. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 58, p. 43-46, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/36xSdDJ>>. Acesso em: 28 set. 2020.

_____. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018**. Brasília: Ipea, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/2GbM0is>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

_____. Prefácio. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018**. Brasília: Ipea, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2GbM0is>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

_____. **Proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura: financiamento e fontes de recursos**. Brasília: Ipea, no prelo.

NOGUEIRA, M. O. *et al.* **SOS Covid-19 – vacinação em massa para as micro e pequenas empresas: uma proposta de crédito contingente ao faturamento para os pequenos negócios fazerem frente aos impactos da Covid-19 no Brasil**. Niterói: Itapuca/Cocuyo, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3kZ10Cr>>. Acesso em: 28 set. 2020.

PALACIOS, M. The relationship between income share agreements and income contingent loans, and why we need both. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA: ALTERNATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR E OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA, 2019, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea; ANU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2VtF48x>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SOARES, S. S. D. Uma proposta de fusão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e seguro desemprego. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA: ALTERNATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR E OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA, 2019, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea; ANU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3jj4vDo>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

STARTUP que forma desenvolvedor e cobra após aluno conseguir emprego capta R\$ 42 milhões. **Isto é Dinheiro**, 28 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3epvfzd>>. Acesso em: 28 maio 2020.

STIGLITZ, J. E.; YUN, J. Integration of unemployment insurance with retirement insurance. **Journal of public economics**, v. 89, n. 11, p. 2037-2067, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3maNBHW>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. **Optimal provision of loans and insurance against unemployment from a lifetime perspective**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/37tWzMz>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Income contingent loans for the unemployed: a prelude to a general theory of the efficient provision of social insurance. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

REFORMA TRABALHISTA E SUAS IMPLICAÇÕES NO ACESSO À JUSTIÇA: UMA PERSPECTIVA DA PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO¹

Ana Flávia de Moraes Toller²
Alexandre dos Santos Cunha³
Paulo Eduardo Alves da Silva⁴
Danielle Zoega Rosim⁵
Victor Dantas de Maio Martinez⁶

1 REFORMA TRABALHISTA: FUNDAMENTOS E ASPECTOS LEGISLATIVOS

Em dezembro 2016 foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.787, com objetivo de alterar dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Sua justificativa genérica era a necessidade de aprimorar as relações trabalhistas no Brasil, pois a legislação estaria ultrapassada.

Especificamente, alertava para uma necessidade de tratar com maior paridade as relações entre trabalhadores e empregadores, pelo fomento à prática de acordos coletivos e individuais diretos entre os dois polos da relação trabalhista. Ademais, defendia a imprescindibilidade de uma reforma para desafogar a Justiça do Trabalho, cujo alto volume de processos resultaria de um tipo de litigância passível de ser resolvida extrajudicialmente, por meio de acordos de verbas rescisórias, por exemplo (Brasil, 2016, p. 8).

Sabe-se, no entanto, que desde 1990 existe um contínuo aprimoramento de medidas que visam desregulamentar direitos e flexibilizar relações de trabalho (Krein, 2003, p. 272). Elas pretenderam inserir o Brasil no mercado mundial durante um processo intenso de globalização, circulação financeira, desobstrução ao mercado internacional, privatização e estabilização monetária. Esse conjunto de razões inflamou o discurso da necessidade de reformular contratos de trabalho perante o novo mercado, verdadeiro clamor por isonomia entre as partes no contrato empregatício e autonomia do trabalhador (Antunes, Oliveira e Ferrer, 2019, p. 2077).

As ideias sustentadas pelo projeto de reforma trabalhista no Brasil seguem a linha do Nobel de Economia Jean Tirole (2017), o qual considera imprescindível uma reforma que flexibilize a contratação e dispensa de trabalhadores, diminua o elevado custo de suas garantias amplas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/pfa2>

2. Auxiliar de pesquisa do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <ana.toller@ipea.gov.br>.

3. Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia (Codem) na Diest/Ipea. *E-mail*: <alexandre.cunha@ipea.gov.br>.

4. Professor da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador visitante na Diest/Ipea. *E-mail*: <pauloeduardoalves@usp.br>.

5. Assistente de pesquisa do PNPD/Diest/Ipea. *E-mail*: <danielle.rosim@ipea.gov.br>.

6. Auxiliar de pesquisa do PNPD/Diest/Ipea. *E-mail*: <victor.martinez@ipea.gov.br>.

e de estabilidade empregatícia, responsáveis por prejudicar empresários, resvalando em maior mecanização, menor contratação de trabalhadores e ensejando crescente desemprego. Para o autor, portanto, o protecionismo não resolve a falta de empregos, mas a agrava.

Do projeto da Câmara dos Deputados, nasceu a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (Brasil, 2017), conhecida como Lei da Reforma Trabalhista. Em seu bojo, reforçou vários dos ideais defendidos no projeto de lei (PL) original, e trouxe outros pontos inéditos para discussão. Importa, para este artigo, no entanto, focalizar quais das suas sensíveis alterações materiais e processuais, vigentes desde novembro de 2017, impactaram no acesso à justiça e de que modo confirmam ou refutam as hipóteses trazidas no discurso parlamentar e dos membros do Judiciário brasileiro.

Tal discurso, inclusive, foi reiterado por Ives Gandra Martins Filho, presidente do *Tribunal Superior do Trabalho* (TST) à época da promulgação da Lei da Reforma Trabalhista. Ele apontou que a reforma estaria no rumo certo, ao estimular negociação coletiva e dar autonomia dos agentes econômicos para estabelecimento de regras e condições de trabalho. Afinal, traria maior segurança aos dois polos da relação trabalhista (Martins Filho, 2019).

Assim, muito se discute quanto às intenções e efeitos da reforma e existem opiniões que apontam para um caminho nefasto dessas alterações na vida dos trabalhadores brasileiros. De fato, a reforma trabalhista incide sobre o direito material e processual, tornando-se potencial força motriz da modificação nas relações entre o autor do processo trabalhista, o réu e o acesso à justiça. Por isso, parte considerável da doutrina, pesquisadores e magistrados, defende que a reforma prejudica garantias constitucionais de acesso ao atingir direitos conquistados.

Por seu turno, quem apoia a reforma, considera que seu objetivo é alterar o anacronismo da legislação trabalhista, ao eliminar a tendência do Judiciário de criar novos direitos pautado em princípios genéricos de baixa densidade normativa, como o da dignidade da pessoa humana. Estes também sustentam que ela nasceu para fortalecer o mercado de trabalho por meio da flexibilização de direitos, deveres e garantia novos parâmetros de acesso ao Judiciário. A reforma se traduz, nesse sentido, como meio de se possibilitar um formato de calculabilidade do funcionamento do processo jurídico, capaz de fortalecer empresas econômicas, estabilizá-las e garantir sua segurança jurídica (Weber, 2011, p. 281).

2 ACESSO À JUSTIÇA

O conceito de acesso à justiça perfila debates teóricos até hoje não pacificados. É consenso, no entanto, que não se limita a um direito formal de acessar a jurisdição. A referência mais sedimentada é a proposta por Cappelletti e Garth (1988). Para os autores, acesso é a efetiva assistência jurídica (conhecida por primeira onda), representação e proteção a interesses difusos e coletivos (segunda onda) e procedimentos diferenciados conforme as distintas lides (terceira onda). Além disso, Cappelletti e Garth (1988, p. 9) entendem que, para sua garantia, o Estado precisa atuar positivamente.

Por sua vez, Rebecca Sandefur (2009) divide as abordagens de acesso à justiça entre comportamentais e perceptivas. Aquelas se referem ao funcionamento dos órgãos e estas aos comportamentos dos atores envolvidos ou às suas percepções de justiça. Ou seja, pode ser tratada pela perspectiva do sistema de justiça (*performance* dos atores institucionais, eficiência dos órgãos e racionalidade dos procedimentos) “de cima para baixo” ou pelo viés da sociedade civil (capacidade dos indivíduos, grupos sociais e empresas em relação aos seus direitos), de “baixo para cima”.

A pesquisa que será utilizada neste artigo visou analisar o acesso por essas últimas duas perspectivas, de forma a avaliar qual o nível de conformidade entre as intenções da Lei nº 13.467/2017 e a prática da litigância trabalhista, além de verificar se elas se confirmam ou refutam após quase três anos do início da vigência da nova legislação.

3 OS DADOS ANALISADOS

Os dados utilizados para análise são os resultantes da pesquisa Seleção e Recrutamento de Magistrados e Acesso à Justiça do Trabalho, realizada durante o ano de 2019 pelo Ipea, vinculado ao Ministério da Economia (ME), em conjunto com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat), vinculada ao TST, no âmbito do Termo de Execução Descentralizada, firmado entre ambas organizações em fevereiro de 2019.

Com base em pesquisa empírica, viabilizada pela análise de autos findos registrados como sentenciados no sistema judiciário no ano de 2018, foi possível selecionar aspectos da litigância trabalhista para que fossem comparados a dados de pesquisa símile do ano de 2012.⁷ Assim, o processamento desses dados consolidados permitiu desenhar hipóteses a respeito dos efeitos dessa nova legislação na prática judiciária, respondendo qual o perfil do litigante trabalhista, que demandas tem apresentado e quais respostas tem recebido.

Para realizar a pesquisa, foi utilizado instrumento de coleta de dados virtual com perguntas sobre o perfil do autor, o tipo de vínculo da relação de trabalho, o setor econômico das partes, as pretensões deduzidas pelo(a) autor(a), a taxa de sucesso da ação, o valor médio das condenações e a taxa de cumprimento da sentença ou o valor médio efetivamente pago como resultado de uma decisão favorável.

A amostra processual resultou em um banco de dados com informações sobre 981 processos, que tramitaram em 319 cidades diferentes, nas 24 regiões da Justiça do Trabalho. Ela foi composta por processos propostos antes (48% dos autos) e depois (53% dos autos) da reforma trabalhista. A análise de processos propostos antes da vigência da reforma foi essencial, pois processos iniciados após novembro de 2017 e sentenciados em 2018 são, no geral, processos mais simples, os quais não possibilitariam uma pesquisa mais densa como a proposta.

7. Em 2012, por meio de Acordo de Cooperação Técnica, firmado com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), foram levantados dados completos de uma amostra nacional de quase 9 mil processos trabalhistas que haviam concluído tramitação em todas as varas do trabalho do país. O levantamento deu base à elaboração e disponibilização pública de um Banco Nacional de Autos Findos de Ações Trabalhistas (Banafat).

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção serão destacados alguns pontos sensíveis da coleta, cuja interpretação permeia aspectos da reforma trabalhista, confirmando ou refutando suas premissas.

4.1 Perfil dos atores processuais

Conforme divulgado pela opinião pública no bojo argumentativo da reforma, a pesquisa confirmou que a relação processual trabalhista é homogênea. Em 71,46% dos processos analisados estavam presentes um autor e um réu. Esse panorama confirma tendência de litigância, na qual o polo ativo processual é representado pelo trabalhador, pessoa física (92,1%), e o polo passivo, o réu empregador, pessoa jurídica de direito privado (81,7%). Aliás, o polo ativo da relação jurídica de 2012 para 2018 não contou com alterações percentuais significativas, pois, em 2012, 93,3% dos autores eram pessoas físicas.

Saliente-se, no entanto, que ao contrário do sustentado nas razões da reforma, a litigância não pode ser visualizada como um embate de partes igualitárias. Isso porque, a renda média do autor da ação trabalhista é intermediária-baixa: 90,1% recebiam até R\$ 4 mil, e deste número, 62,5% até R\$ 1.996,00. A hipossuficiência é latente. Grande parte das causas trabalhistas é movida por empregados com baixos salários e instrução, alocados nos setores de serviços e vendedores do comércio (33%) e trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (27%).

Curiosamente, a participação dos sindicatos no polo ativo das demandas cresceu em 2,6% quando comparada com a de 2012. Antes importava em 1%, e no ano de 2018 perfaz 3,6%. Mas, atualmente, sua presença foi verificada em ações de cobrança da contribuição sindical, cuja obrigatoriedade foi suprimida pela Lei nº 13.467/2017 (alteração da redação dos arts. 45, 578, 579, 582, 583 e 587 da CLT) e não em ações de tutela dos direitos dos empregados. Tanto é que, em termos de patrocínio do autor trabalhador, o percentual do sindicato como representante caiu de 9,3% em 2012 para 8,5% em 2018. Segundo os sindicatos, tal taxa é imprescindível para sua atuação em prol da categoria representada. Por sua vez, na percepção dos defensores da reforma, a taxa é umas das fortalecedoras do anacronismo do sistema sindical que não representa efetivamente os trabalhadores brasileiros.

4.2 O acordado prevalece sobre o legislado: rescisão por comum acordo e homologação de acordos extrajudiciais

Apurou-se que em 86% dos autos as rescisões do contrato de trabalho foram involuntárias. Nesses casos, é comum que se discuta em juízo as verbas rescisórias.⁸ Os casos de comum acordo, por sua vez, foram 2,6%.

8. De acordo com o estudo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 52,01% das novas ações tinham como tema demandado "rescisão do contrato de trabalho/verbas rescisórias" (CNJ, 2016).

Cogita-se que esse pequeno percentual de rescisão por comum acordo pode indicar alguma tendência ao distrato e da homologação judicial de acordos de rescisão (arts. 484-A, 855-B, D e E) após a autorização legal da reforma trabalhista de 2017. Afinal, uma premissa da reforma é ampliar o negociado em detrimento do legislado. A convenção coletiva de trabalho (CCT) e o acordo coletivo de trabalho (ACT) passaram a ter prevalência sobre a legislação trabalhista exclusivamente nas hipóteses relacionadas no novo art. 611-A da CLT.

Além disso, retirou-se a obrigatoriedade de que a homologação se faça no sindicato ou no Ministério Público do Trabalho (MPT), minando, de certa forma, a assistência gratuita na rescisão, capaz de gerar maior segurança ao empregado do recebimento correto das verbas. Há enfraquecimento do princípio da norma mais favorável ao trabalhador, tendo em vista que a homologação da rescisão pelo sindicato, segundo a pesquisa, ocorreu em 30,5% dos casos.

No que se refere aos métodos alternativos de solução de litígios, 70,6% dos processos não informavam sobre prévio encaminhamento da disputa a algum método institucionalizado de conciliação, que não a negociação bilateral informal. Disso, interpreta-se que: ou as partes não encaminharam, ou deixaram de registrar nos processos.

Daqueles processos que foram encaminhados, 34,8% foram para o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), 21,7% foram feitos na própria empresa, 21,7%, nos sindicatos; e 17,4%, em outro órgão do Poder Judiciário diverso do CEJUSC. Esse percentual de 21,7% resolvido na empresa pode ser um leve reflexo da reforma e demonstrar mais uma tendência de discussão de verbas trabalhistas por negociação entre patrão e empregado. Além disso, alerta a doutrina:

Conquanto a finalidade da norma esteja focada na segurança jurídica, na prática sua utilização deve ser vista com bastante prudência pelo magistrado, pois atualmente verifica-se com muita frequência a existência de lides simuladas (chamadas coloquialmente de “casadinhas”), criando-se uma suposta lide para que seja homologada em juízo, com a finalidade exclusiva de sedimentar as discussões sobre a relação de trabalho, além de impor renúncias dos direitos do trabalhador (Correia e Miessa, 2018, p. 936).

Outro dado que pode reforçar a tendência de majoração de acordos e sua homologação judicial, é o de proporção dos ritos processuais. O rito ordinário em 2012 foi seguido por 58,7% dos processos e, em 2018, por 61,3%. O rito sumaríssimo em 2012 estava na faixa dos 35,8%, enquanto caiu em 2018 para 29,3%. A homologação de acordo extrajudicial, que abarcava zero processo em 2012, aponta um percentual de 1,7% em 2018.

As sentenças homologatórias de acordo aumentaram de 2012 para 2018. Nesse último ano ocorreram em 38,9% dos casos. A proporção de pretensões acordadas com relação às requeridas está abaixo de 50%, principalmente para 13o e horas extras (13% e 9%). As verbas de caráter indenizatório e compensatório, como multas, são mais presentes.

4.3 Pretensões

Verificou-se um aumento da quantidade média de pretensões por processo submetidas nas ações individuais – de 6,9 em 2012 para 9,7 em 2018 – além de maior diversificação dos pedidos.

Entre as hipóteses da reforma estava a necessidade de coibir a denominada *litigância aventureira*, segundo a qual o autor pediria tudo quanto pudesse ainda que ciente de que não estivesse em seu direito e sem quantificar os valores com exatidão. A Justiça do Trabalho, na visão dos reformistas, era protecionista em demasia e provia pretensões irrestritamente. Essa é a justificativa para a alteração ocorrida no art. 840, § 1º e § 3º da CLT.

As pretensões que tiveram a maior variação negativa de 2012 para 2018, com redução pela metade, foram relativas a salários, 13º, férias e horas extras. As pretensões que mais apareceram foram *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* – FGTS (60%) e multa de 40% do FGTS (53%). Nesse sentido, cabe lembrar que os artigos da CLT que tratam das horas extras sofreram diversas alterações com a reforma. No art. 4º, § 2º, suprimiu-se da contagem do tempo de serviço algumas situações laborais específicas, até então computadas como horas extras. Essas supressões podem reduzir custos ao empregador. Segundo o art. 59, a autorização para compensar horário de serviço passou de acordo escrito para acordo individual e de contrato coletivo para convenção e acordo coletivo.

O art. 59-B acrescentado dispõe que o não atendimento das exigências legais de compensação, mesmo em acordo tácito, não implica repetição do pagamento das horas extras se não ultrapassada a carga máxima semanal, devido apenas o adicional. O parágrafo único diz que a prestação de horas extras habituais não descaracteriza o acordo de compensação e o banco de horas. Isso inviabiliza o acesso à justiça do trabalhador, pois prejudica a intenção de pedir eventuais valores rescisórios sobre os quais teriam direito com o término do contrato.

A reforma manteve como verbas salariais apenas as gratificações legais e comissões pagas pelo empregador. No entanto, retirou dessa categoria a ajuda de custo, auxílio-alimentação, diárias para viagem, prêmios e abonos. Em consequência, tais verbas não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base para incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

Os danos extrapatrimoniais genéricos, em 2018, ficaram na faixa de 36,7%; em 2012 eram 18,4% de pedidos. Além disso, foram acolhidos em mais sentenças: de 3,1% em 2012 para 4,7% em 2018. Este acolhimento é muito ligado a acordos posteriormente homologados – de 2,3% em 2012 para 11,9% em 2018 de acolhimento nos acordos – e sua inclusão se deve a fins fiscais e previdenciários.

Pela interpretação dos dados, aparentemente a reforma não obteve êxito em reduzir a quantidade e a diversidade de pedidos dos empregados. No entanto, pode-se pressupor que, uma rigidez na quantificação dos valores é capaz de desestimular o trabalhador a exigir seus direitos, por haver dificuldade em sua determinação e até mesmo em virtude do temer eventual condenação sucumbencial nas situações em que o valor condenado for menor que o valor pretendido, já que é parte fragilizada no sentido de possuir poucos recursos financeiros e desconhecer a lei.

Ademais, as determinações de aditamento da petição inicial ocorreram em 5,1% dos casos. Desses, 32,1% por não indicação dos valores dos pedidos. Aparentemente, esta nova regra não foi bem assimilada nas práticas de litigância.

4.4 Perícias, custas processuais, sucumbência e honorários

Produziu-se prova pericial em 12,4% dos casos em 2012; o número subiu para 14% em 2018. Esses dados afastam a hipótese de que os litigantes estejam deixando de usar a produção de prova pericial, devido ao estabelecido no art. 790-B da CLT, o qual tornou os custos periciais passíveis de cobrança daquele que seja beneficiário da justiça gratuita. Desse número, 64,9% foram perícias em segurança do trabalho e 31,1% perícias médicas.

A imposição ao vencido dos ônus da sucumbência relativa à perícia pretende agir como uma barreira no sistema de acesso à justiça, na medida em que não é comum que o litigante esteja absolutamente certo de vencer, tendo em vista as incertezas do processo (Cappelletti e Garth, 1988, p. 16-17). Assim, alterações processuais da nova lei, principalmente, relativas à sucumbência abrem “um adicional campo de incerteza e elevado risco econômico para o autor de qualquer ação trabalhista” (Delgado, 2017, p. 49).

Em 2018, houve condenações em custas em 90% dos casos. As sucumbenciais específicas foram menos frequentes tanto para peritos como para advogados (33%). Com a introdução do art. 791-A na CLT, os honorários advocatícios de sucumbência passaram a existir, de modo geral, no processo do trabalho.

Os autores pagaram os valores de custas e/ou honorários ao fim do processo em 55% dos casos. Provavelmente em decorrência do alto número de acordos firmados, que estipulam pagamentos de custas pelo autor. Antes da reforma, as custas no acordo eram divididas igualmente, salvo estipulação diversa (art. 789, § 3º). A média das custas sucumbenciais dos autores foi de R\$ 1.290,84. É alta ao se considerar que 62,5% dos autores ganham até R\$ 1.996,00. Eles foram responsabilizados por honorários periciais em 48,5% dos casos e os reclamados (empregadores) em 53%. Não havendo créditos suficientes para que o sucumbente beneficiário da justiça gratuita arque com a condenação em honorários advocatícios, nem neste, nem em nenhum outro processo, a exigibilidade ficará sob condição suspensiva por dois anos (art. 791-A, § 4º).

A concessão da justiça gratuita ocorreu em 79,1% dos casos e foi requerida em 90,5%. Ainda que a redação do § 3º do art. 790 da CLT tenha sido alterada para estabelecer que faz jus à justiça gratuita aquele que comprovar insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo (§ 4º), na prática foi pedida e concedida para autores trabalhadores que instruíram a petição com simples declaração de necessidade. Houve isenção de custas na sentença ao autor, inclusive empregador, em 87,9% dos casos em que fora condenado ao pagamento. Em resumo, a declaração de insuficiência econômica continua a ser presumida verdadeira (Correia e Miessa, 2018, p. 701).

Além disso, a maior parte das reformas de sentença de primeiro grau incidia sobre condenações sucumbenciais (60,5%) e sobre o benefício da justiça gratuita (25,6%), tanto para conceder como para denegar.

4.5 Audiências

Segundo apurou a pesquisa, as audiências únicas ocorreram em apenas 51,3% dos casos. Houve cisão ou designação de nova audiência em 47,1% e remessa ao CEJUSC em 1,5% dos processos. A reforma trouxe hipótese de suspensão do julgamento com nova audiência em caso de motivo relevante (art. 844, § 1º), notou-se que nem sempre esse motivo é relevante ou vem justificado em ata. Há, neste caso, uma falta de obediência prática ao artigo.

4.6 Tempo do trâmite processual

No geral, o trâmite processual tem demorado menos tempo do que em 2012. Da propositura ao arquivamento (ou sentença, se não arquivado) contou-se em média 512 dias, contra 761 em 2012. Ressalta-se que a maior incidência de acordos vem tendo impacto positivo na redução do tempo médio de processamento da etapa de execução, muito embora este ainda se mantenha em padrões bastante elevados.

5 CONCLUSÃO

Assim, a Lei nº 13.467/2017, ao reivindicar a paridade de relações trabalhistas, o aumento de acordos, a atenuação da quantidade de processos na justiça e sua adequação à globalização, realizou alterações legais materiais e processuais que tiveram efeitos, conforme a análise da pesquisa empírica: *i*) contrários às suas premissas iniciais; *ii*) probantes das premissas iniciais; *iii*) e até mesmo sem qualquer efeito nas práticas do Judiciário, seja por ostentarem mandamentos legais que vão de encontro às práticas reiteradas das varas do trabalho, carecendo de legitimidade no meio jurídico, seja por não encontrarem a realidade fática proposta inicialmente.

De modo geral, na perspectiva do acesso, o perfil homogêneo dos litigantes foi confirmado pela pesquisa, mas o argumento da paridade sustentado pela reforma trabalhista foi rebatido. Os dados revelaram um trabalhador nitidamente hipossuficiente, com baixos salários e instrução, de quem também foi retirada a representação sindical e a tutela em processos de rescisão contratual, comprovadas pela queda das taxas de patrocínio sindical na Justiça do Trabalho, principalmente a partir da desobrigação da taxa de contribuição.

Quanto ao contrato de trabalho, pode-se perceber leve aumento de rescisões por acordo comum, que é prática estimulada e legalizada pela reforma. Nesse contexto, o trabalhador e o Judiciário correm o risco de terem homologados acordos a partir de lides simuladas, o que não ajuda na diminuição do número de processos trabalhistas empreendidos e na eficiência da justiça trabalhista.

No que tange às demandas, a tentativa de diminuir a pressuposta *litigância aventureira* parece um tanto quanto inócua, pois a pesquisa revelou aumento e diversificação de pretensões por processos. Por sua vez, notou-se diminuição de pretensões relativas a salários e horas extras, provavelmente refletindo as alterações legislativas materiais que modificaram e retiraram possibilidades de requerer verbas desse gênero (como a autorização do banco de horas, de modos de compensação, alterações nos tipos de verbas que se incorporam ao salário). Importante destacar a situação dos pedidos e acolhimento – em sentenças e acordos – de danos extrapatrimoniais. Houve aumento sensível, provavelmente como estratégia dos empregadores para reduzir o pagamento de verbas fiscais e previdenciárias. Assim, ainda que não tenha ocorrido aparente redução de pedidos e tenha aumentado sua diversidade, algumas das principais verbas requeridas foram afetadas e alguns direitos suprimidos.

Nesse mesmo sentido, a maior rigidez na especificação dos valores das verbas na inicial provocou efeitos práticos, de forma que grande parte dos pedidos de aditamento da inicial foram embasados na falta de atribuição de valores aos pedidos. Essa exigência pode amedrontar o autor da ação, pois, se ele precisar os valores de forma incorreta, uma eventual improcedência de sua demanda poderá gerar valor sucumbencial muito alto.

Em sentido contrário, não parece ter ocorrido intimidação da nova lei perante os pedidos de perícia, os quais aumentaram. Disso decorrem duas hipóteses: ou são raros os pedidos despropositados, portanto, quem requer perícia está certo de sua demanda, ou os demandantes consideram imprescindível a realização desse tipo de prova, e, mesmo temendo a sucumbência, preferem apoiar-se no seu direito constitucional de contraditório e ampla defesa.

Ainda em questão sucumbencial, o pagamento dos honorários advocatícios vem sendo aplicado e, em metade dos processos analisados, os autores arcaram com as custas. Isso se deu, provavelmente, pela convenção de divisão proporcional de custas nos acordos. As médias de valores pagos a título de custas se mostraram altas perante o perfil da remuneração dos autores. Por seu turno, não se descartou a possibilidade recursal para revisão dessas cobranças, fundamentada no princípio *in dubio pro misero*. Nesse sentido, os dados demonstraram que a maior parte dos recursos tutelou a temática da sucumbência e da justiça gratuita.

Quanto a esta temática, percebe-se que há verdadeira falta de aplicabilidade prática da nova lei sobre as formas mais restritas de comprovação da hipossuficiência. Os magistrados, na maior parte, concederam a gratuidade da justiça a partir da mera manifestação do autor na inicial. Outra questão que aparenta carecer de legitimidade prática é a possibilidade de cisão das audiências. Além de o percentual de audiências cindidas ter sido alto, em diversas cisões não restou explícito o motivo relevante que lhes deu causa.

Finalmente, entre as respostas ofertadas pelo Judiciário aos litigantes, novamente reforça-se a tendência à homologação de acordos judiciais e extrajudiciais, prejudicando o acesso à justiça da parte trabalhadora com todas as garantias do devido processo legal. Ademais, nota-se que o trâmite processual em 2018 levou menos tempo em comparação ao trâmite de 2012, provavelmente pelo mesmo motivo elencado: a maior incidência de acordos reduz suavemente o tempo de processamento das lides no Judiciário trabalhista.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, T. C.; OLIVEIRA, L. J.; FERRER, W. M. H. A reforma da legislação trabalhista brasileira e o mito da hipersuficiência do trabalhador em uma economia globalizada. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 5, p. 2069-2088, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.787/2016. Altera o Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3jwQX6t>>. Acesso em: 23 set. 2020. Texto Original.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3mp53IV>>. Acesso em: 23 set. 2020.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília: CNJ, 2016.

CORREIA, H.; MIESSA, É. **A reforma trabalhista e seus impactos**. Salvador: JusPodivm, 2018.

DELGADO, M. G. **A reforma trabalhista no Brasil**: com os comentários a Lei nº 13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017.

MARTINS FILHO, I. G. A necessidade de reformas para promover o bem comum da sociedade. **Revista Consultor Jurídico**, 1 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3mkGyws>>. Acesso em: 23 set. 2020.

KREIN, J. D. Balanço da Reforma Trabalhista do Governo FHC. *In*: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Orgs.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Unesp, 2003, p. 279 a 321.

SANDEFUR, R. L. Access to justice: classical approaches and new directions. **Access to justice: sociology of crime, law and deviance**, v. 12, p. 9-17, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/31KHORP>>. Acesso em: 23 set. 2020.

TIROLE, J. **Economics for the common good**. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 2017.

WEBER, M. **O Direito na Economia e na Sociedade**. São Paulo: Ícone, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 2 maio 1943. Disponível em: <<https://bit.ly/37E7tzn>>. Acesso em: 23 set. 2020.

SANTOS FILHA, E. F. O acesso à justiça sob as perspectivas da reforma trabalhista. **Revista Âmbito Jurídico**, 22 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2HBdZfj>>. Acesso em: 23 set. 2020.

INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO EM TEMPOS DE CRISE^{1, 2}

Carlos Henrique Corseuil³
Maíra Franca⁴

1 INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Um início promissor no mercado de trabalho é um desafio difícil enfrentado pelos jovens trabalhadores, mesmo em períodos em que a atividade econômica, e especificamente o mercado de trabalho, apresenta bom desempenho. A literatura especializada também mostra que a deterioração no cenário econômico afeta esses indivíduos de forma particularmente intensa. Mais do que isso, há evidências de que os efeitos de períodos de recessão na inserção dos jovens no mercado de trabalho perduram muitos anos além do fim do período recessivo.

Este texto tem por objetivo analisar a inserção dos jovens no mercado de trabalho brasileiro entre 2013 e 2020, enfocando nas mudanças registradas em dois episódios de forte retração econômica, sendo o primeiro deles em torno de 2015-2016 e o segundo no corrente ano de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19. Toda nossa análise será baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁵

As evidências neste tipo de estudo tendem a se resumir a aumentos na taxa de desemprego mais intensos para jovens do que para adultos em contextos recessivos. Nesse sentido, pretendemos mostrar um quadro mais amplo do que ocorre com as condições de inserção dos jovens no mercado de trabalho em cenários de recessão. Em primeiro lugar, analisaremos o conjunto mais amplo de indicadores para complementar a informação fornecida pela evolução do desemprego. Isso mostra-se particularmente importante na análise de 2020, quando os efeitos da forte retração econômica não podem ser capturados pela evolução do desemprego. Em segundo lugar, não nos limitaremos a acompanhar a evolução de estoques de trabalhadores jovens em distintos estados no mercado de trabalho. Faremos uso de informações longitudinais para explorar os fluxos de trabalhadores entre esses diferentes estados de forma a ter um melhor entendimento dos determinantes dos movimentos nos respectivos estoques.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/dossiea1>

2. Este trabalho resume um esforço analítico sobre o tema que se iniciou em 2018 e se beneficiou de comentários recebidos em quatro oficinas de trabalho com participações de representantes do Ipea, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.

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

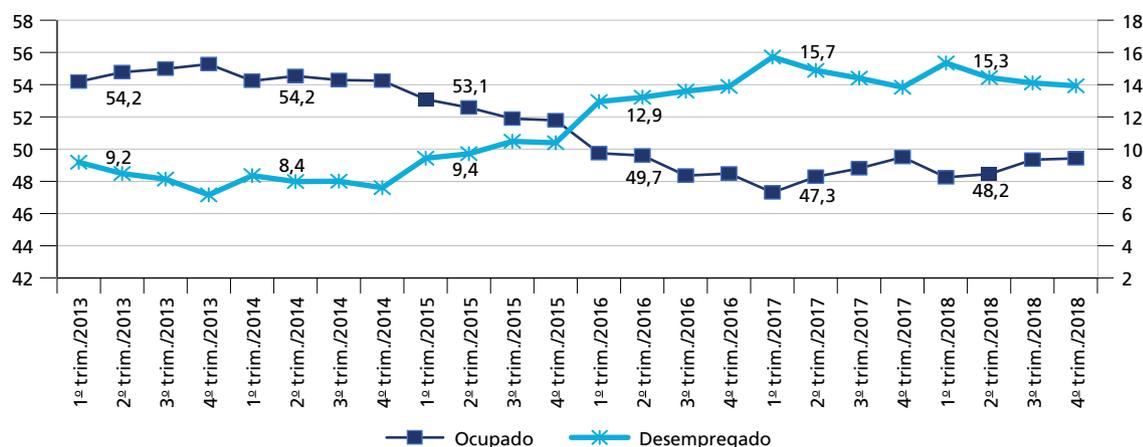
4. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <maira.franca@ipea.gov.br>.

5. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/33SWrnj>>.

2 A PRIMEIRA RECESSÃO

Em 2014, o Brasil entrou em uma recessão que trouxe reflexos para o mercado de trabalho ao longo de 2015 e 2016. Nesse período, houve uma queda abrupta na parcela de jovens ocupados, como atesta o gráfico 1. No primeiro trimestre de 2017, a parcela de jovens ocupados atingiu seu mínimo, no período analisado, com a marca de 47,3%; em comparação, no primeiro trimestre de 2015, essa parcela representava 53,1% dos jovens. Houve, portanto, uma queda de cerca de 6 pontos percentuais (p.p.) nesse período de dois anos. O gráfico 1 sugere uma contrapartida na parcela de jovens desempregados que passa de 9,4%, no primeiro trimestre de 2015, para 15,7%, no primeiro trimestre de 2017.

GRÁFICO 1
Proporção trimestral de ocupados e de desempregados na população jovem (2013-2018)
(Em %)

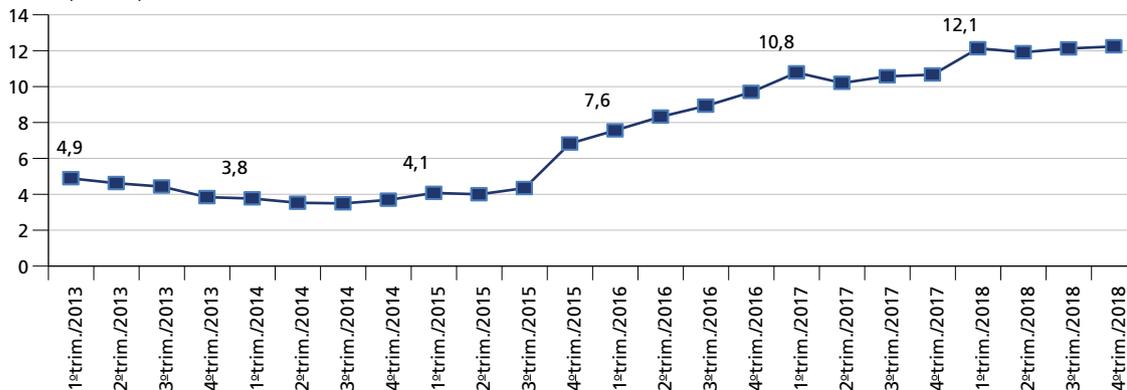


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

Tal compensação entre os movimentos nas parcelas de ocupados e desempregados manteve os quantitativos da força de trabalho (composta por esses dois estados) e de inativos praticamente inalterados nesse período. No entanto, há uma mudança de composição importante a ser notada no grupo dos inativos, com um aumento bastante expressivo da parcela de jovens desalentados.⁶ A parcela desses jovens, que estariam em condições de trabalhar, mas nem sequer procuram por um trabalho por não acreditarem nas chances de conseguir, passa de 4,1%, no primeiro trimestre de 2015, para 10,8%, no primeiro trimestre de 2017, conforme ilustrado no gráfico 2.

6. De acordo com IBGE (2020), os desalentados são as pessoas fora da força de trabalho na semana de referência que estavam disponíveis para assumir um trabalho, mas não tomaram providência para conseguir emprego no período de referência por não: i) ter conseguido trabalho adequado; ii) ter experiência profissional ou qualificação; iii) haver trabalho na localidade em que residia; ou iv) conseguir trabalho por ser considerado muito jovem ou muito idoso.

GRÁFICO 2
Proporção trimestral de desalentados em relação à população não economicamente ativa (2013-2018)
 (Em %)

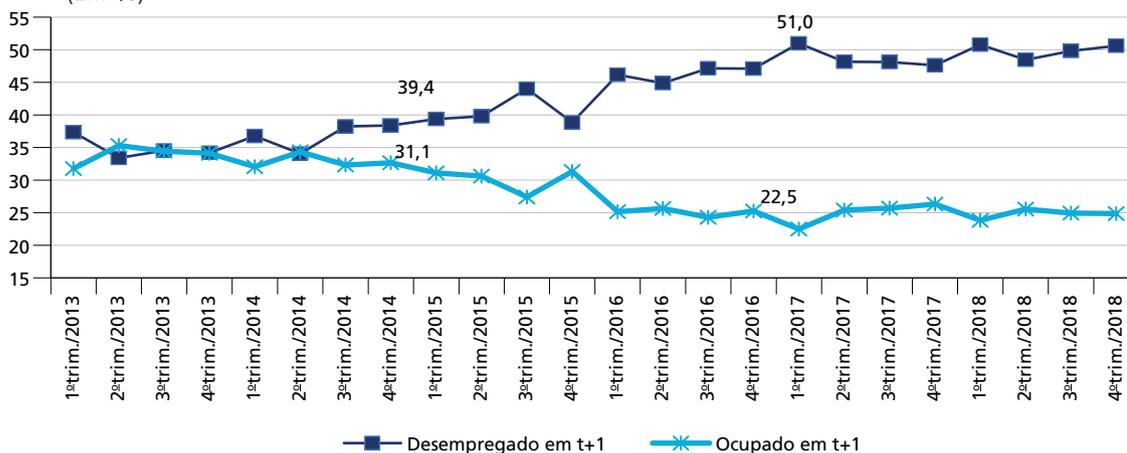


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

A análise dos fluxos de trabalhadores jovens que se encontravam desempregados de acordo com seus destinos após um trimestre oferece importantes pistas para compreender os determinantes do aumento do desemprego e do desalento entre os jovens. O gráfico 3 mostra que o fluxo de saída do desemprego para a ocupação cai de 31,1% para 22,5% entre os primeiros trimestres de 2015 a 2017. A taxa de permanência no desemprego entre dois trimestres consecutivos, por sua vez, aumenta sensivelmente de 39,4%, no primeiro trimestre de 2015, para 51,0%, no primeiro trimestre de 2017.

Ou seja, os jovens ficam retidos no desemprego e isso pode vir a desencorajar uma parcela que decide nem procurar trabalho.

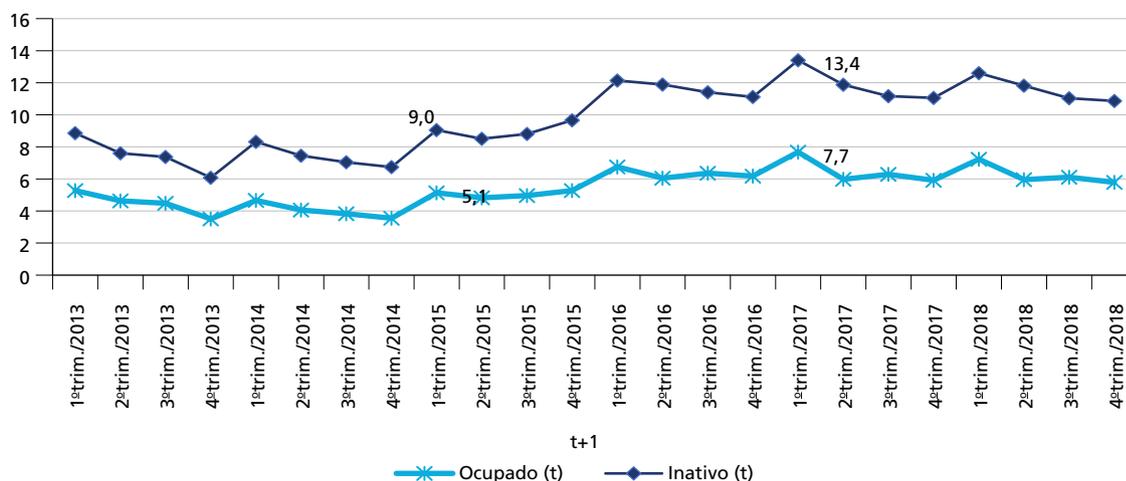
GRÁFICO 3
Destino para os desempregados após um trimestre (2013-2018)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

O gráfico 4 indica que cresce o fluxo de entrada de jovens no desemprego, tanto provenientes do emprego como da inatividade. Porém, esses aumentos são menos intensos do que a elevação na permanência no desemprego.

GRÁFICO 4
Transição para desemprego após um trimestre (2013-2018)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

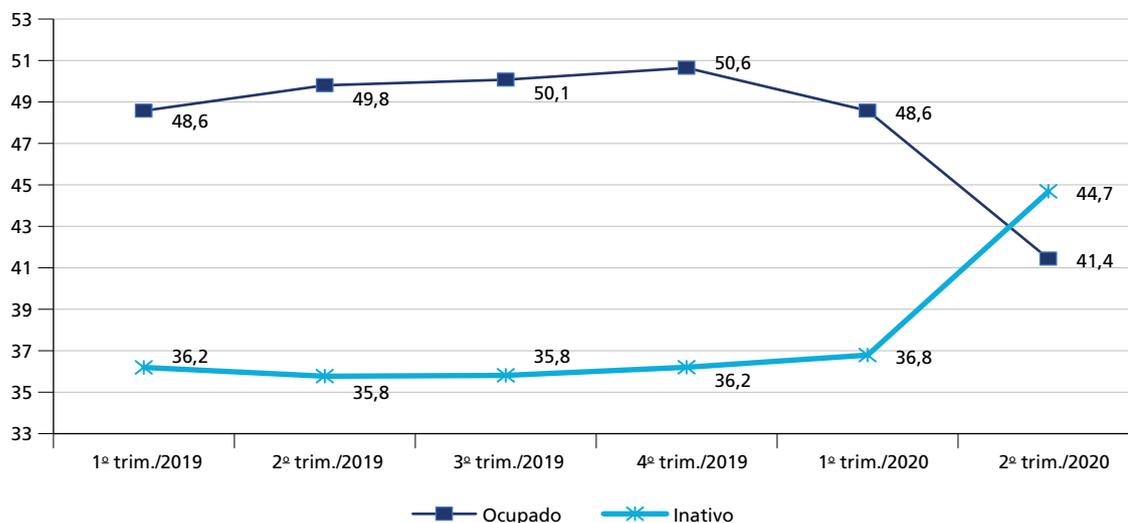
Além da maior dificuldade dos jovens para sair do desemprego, aqueles que conseguiam um emprego ocupavam postos associados a menores salários e/ou a menores níveis de produtividade. Evidências na literatura, como Cruces, Ham e Violas (2012), alertam para os riscos desse tipo de inserção afetar a trajetória dos jovens por muitos anos.

3 A CHEGADA DA PANDEMIA DA COVID-19

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, Sars-COV-2, como pandemia e recomendou medidas de distanciamento social. Em um período muito curto, a atividade econômica foi severamente atingida, o que, por sua vez, também afetou o mercado de trabalho em todo o mundo. No Brasil, o produto interno bruto (PIB) caiu quase 10% no segundo trimestre de 2020 em relação ao trimestre anterior. De acordo com dados da PNAD Contínua do IBGE, 8,9 milhões de pessoas perderam seus postos de trabalho entre abril e junho, em relação ao período de janeiro a março de 2020.

O gráfico 5 apresenta a evolução das taxas de ocupação e inatividade entre os jovens brasileiros. A proporção de jovens ocupados, que era de 48,6%, no primeiro trimestre de 2020, atingiu 41,4% já no trimestre seguinte, o que significa uma queda de 7,2 p.p. em apenas um trimestre. Essa queda na ocupação foi mais acentuada do que a redução de 5,8 p.p. registrados entre os primeiros trimestres de 2015 a 2017.

GRÁFICO 5
Evolução trimestral das taxas de ocupação e inatividade dos jovens (2019-2020)
(Em %)



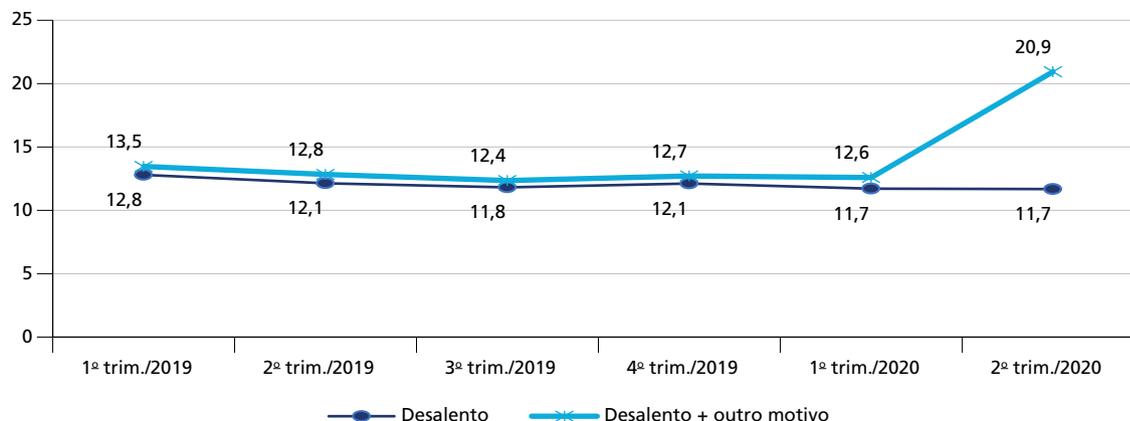
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

A contrapartida da queda acentuada da taxa de ocupação foi o aumento da proporção de jovens fora da força de trabalho, que foi de 36,8%, no primeiro trimestre de 2020, e atingiu 44,7%, no segundo trimestre de 2020. Essa queda na participação de cerca de 8 p.p. em apenas um trimestre é algo sem precedentes no período coberto pela PNAD Contínua, algo que também já foi destacado para o agregado da população.

A tendência de queda na ocupação e aumento da inatividade no segundo trimestre de 2020 ocorreu para todos os recortes socioeconômicos, como pode ser observado nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice A. Mais de 50% das mulheres jovens se encontravam fora da força de trabalho no segundo trimestre de 2020, um aumento de 9,2 p.p. em relação à taxa do segundo trimestre de 2019. Os homens apresentaram um aumento de 8,5 na proporção de inativos no mesmo período, chegando a 38% de inativos no último trimestre. No recorte regional, destaca-se o aumento de 10 p.p. na população de jovens inativos da região Nordeste, cujo percentual chegou a 56% no segundo trimestre de 2020.

Com a interrupção das atividades econômicas e o fechamento de milhares de vagas de emprego, era esperado que aumentasse a parcela de jovens na condição de desalento, isto é, que não procuraram emprego, mas estavam disponíveis para trabalhar. À primeira vista, os dados da PNAD Contínua indicam não ter ocorrido um aumento na parcela de jovens inativos na condição de desalentados. Essa parcela se manteve em 11,7% tanto no primeiro como no segundo trimestre de 2020, de acordo com a linha de baixo no gráfico 6.

GRÁFICO 6
Evolução trimestral do percentual de desalentados (2019-2020)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

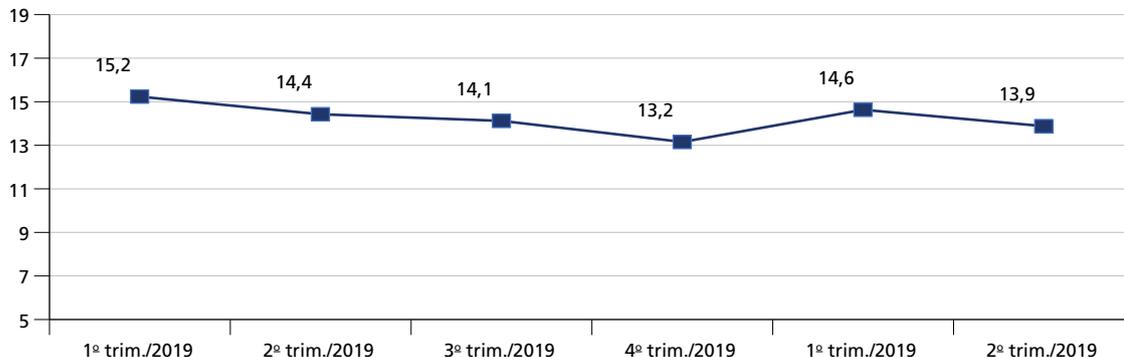
No entanto, é provável que o questionário da PNAD Contínua não esteja captando adequadamente o aumento do desalento decorrente da pandemia. Com base nos dados da PNAD Covid-19 do IBGE, em maio e junho de 2020, cerca de 30% dos jovens fora da força de trabalho declararam não ter buscado trabalho especificamente devido à pandemia (por motivos de isolamento, quarentena ou distanciamento social), embora gostariam de ter trabalhado na semana de referência.⁷ A PNAD Contínua não inclui, em seu questionário, a pandemia como uma justificativa para se desistir de buscar trabalho no período de referência. Na classificação do IBGE, os desalentados são aqueles que não buscaram trabalho por não ter experiência profissional ou qualificação, por ser considerado muito jovem ou por não haver trabalho na localidade.

Mas existe uma categoria residual que capta outros motivos não especificados pelas demais categorias. Acreditamos que o jovem desalentado devido à pandemia pode especificar essa categoria residual como motivo para a não procura por trabalho. A linha de cima, no gráfico 6, parece confirmar essa hipótese, pois aparece um aumento de 8 p.p., no segundo trimestre de 2020, na parcela de inativos que incorpora a categoria *outro motivo* aos demais motivos da não procura por trabalho associados ao desalento.

Voltando ao aumento de cerca de 8 p.p. da proporção de jovens fora da força de trabalho em 2020, vale notar que é maior do que a queda na taxa de ocupação, o que significa que parte da população de desempregados também deixou a força de trabalho. Esse fato é confirmado pelo gráfico 7, que mostra que a parcela de jovens desempregados passa de 14,6%, no primeiro trimestre de 2020, para 13,9%, no segundo trimestre de 2020. Aqui temos outra diferença marcante em relação ao ajuste no mercado de trabalho dos jovens no período 2015-2016, quando a parcela de jovens desempregados sobe consideravelmente.

7. Mais informações em: <<https://bit.ly/371hR3L>>.

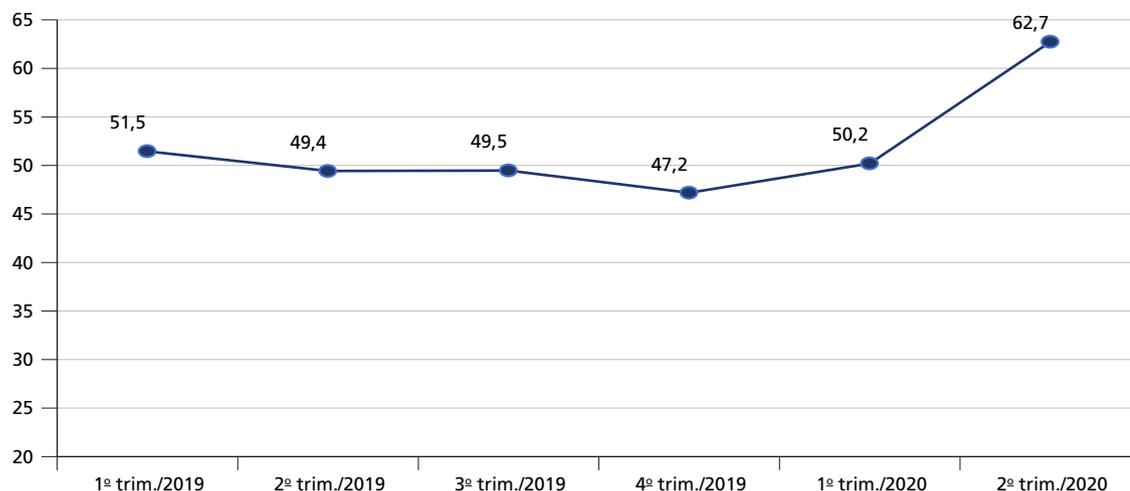
GRÁFICO 7
Proporção trimestral de desempregados na população jovem (2019-2020)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

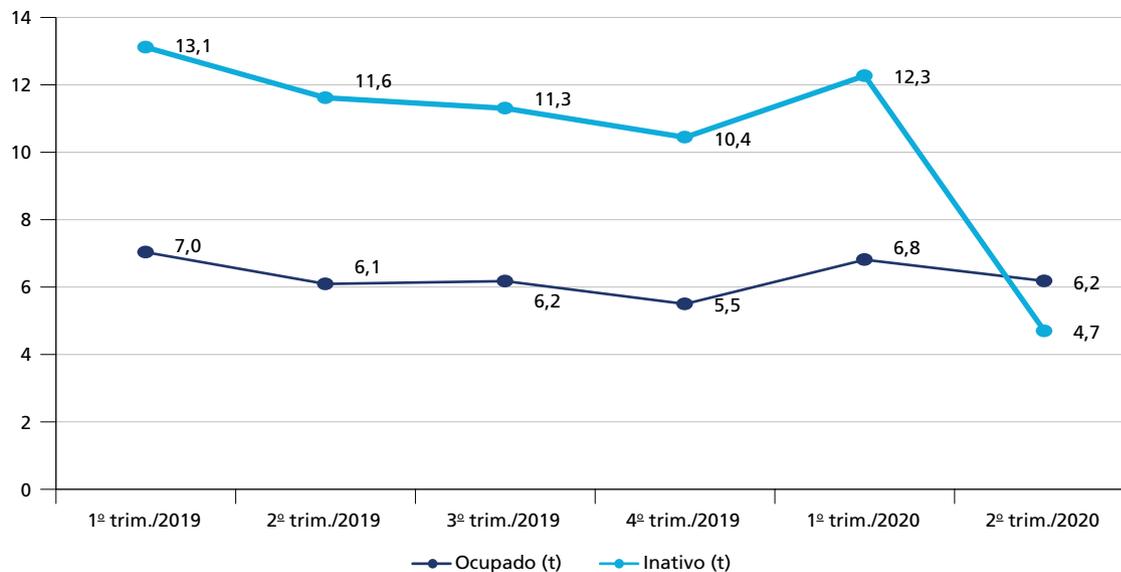
Os gráficos 8 e 9 indicam que o fator determinante para o decréscimo da parcela de jovens desempregados não foi um aumento no fluxo de saída. Pelo contrário, o gráfico 8 aponta um aumento expressivo na retenção dos jovens no estado de desempregado. Entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020, a parcela de jovens que estava desempregada em um trimestre, e continua assim no trimestre seguinte, sobe de 50,2% para 62,7%. Contudo, há uma diminuição ainda mais expressiva no fluxo de entrada dos jovens no desemprego, principalmente aqueles provenientes da inatividade, conforme atestado pelo gráfico 9. No primeiro trimestre de 2020, 12,3% dos jovens fora da força de trabalho transitavam para o desemprego. Esse fluxo cai para 4,7% no segundo trimestre de 2020.

GRÁFICO 8
Permanência no desemprego após um trimestre (2019-2020)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9
Transição para o desemprego após um trimestre (2019-2020)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração dos autores.

Em suma, embora tenhamos quedas expressivas na parcela de ocupados em ambos os episódios de recessão aqui analisados, há uma diferença marcante em relação ao estado do mercado de trabalho que passa a absorver mais os jovens. Esse papel é desempenhado pelo desemprego no primeiro episódio de recessão, mas claramente não é o caso em 2020, quando a inatividade é que passa a ser o estado do mercado de trabalho que absorve os jovens. Há, portanto, um maior distanciamento dos jovens com o mercado de trabalho atualmente, quando comparado com o período 2015-2017. Isso motiva preocupações com a possibilidade de um período mais longo de afastamento do jovem do mercado de trabalho, que, por sua vez, pode vir a comprometer sua trajetória profissional futura, conforme mencionado na seção 1.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um início promissor no mercado de trabalho é um desafio difícil enfrentado pelos jovens trabalhadores, mesmo em períodos em que a atividade econômica, e especificamente o mercado de trabalho, apresenta bom desempenho. A literatura especializada também mostra que a deterioração no cenário econômico traz efeitos, tanto estáticos como dinâmicos, particularmente preocupantes para os jovens (Gregg e Tominey, 2005; Eliason e Storrie, 2006).

Avanços recentes no campo teórico propõem estabelecer um elo entre esses dois fatos, ao sugerir um motivo para maiores barreiras ao ingresso no mercado de trabalho, para os jovens que sejam sensíveis ao ciclo econômico. Dessa forma, explica-se também que a recessão pode ampliar essa barreira potencial à inserção dos jovens no mercado de trabalho.

A assimetria de informação sobre a produtividade potencial dos trabalhadores, quando um empregador encontra um empregado potencial, seria o elemento-chave para entender o cenário já apresentado. Em geral, os empregadores confiam nas informações sobre as experiências anteriores do trabalhador no mercado de trabalho para inferir sua produtividade potencial. Quanto menos informações disponíveis, maior é o risco enfrentado pelo empregador ao contratar um trabalhador que pode não ter um desempenho satisfatório. Nesse sentido, contratar um jovem seria mais arriscado, pois eles tendem a ter baixos níveis (se houver) de experiência no mercado de trabalho. Isso, portanto, explicaria as maiores dificuldades encontradas pelos jovens, independentemente do contexto econômico.

Essa questão da falta de experiência pode dificultar ainda mais a inserção dos jovens no mercado de trabalho em contextos recessivos. Huckfeldt (2016) propõe uma teoria em que o processo de contratação se torna mais seletivo durante as recessões, mecanismo que atinge principalmente as perspectivas dos jovens trabalhadores no decorrer desses períodos, ampliando a barreira mencionada à integração dos jovens no mercado de trabalho. O elemento-chave de sua teoria encontra suporte em estudos empíricos sobre a colocação de vagas e recessões, como Modestino, Shoag e Ballance (2019), que confirmam que a exigência de educação e experiência aumentou significativamente em empregos anunciados nos Estados Unidos durante a grande recessão de 2008-2009.

Se nenhuma intervenção for implementada para contrabalançar esse mecanismo, o desemprego juvenil (ou, mais geralmente, a taxa de não emprego) aumentará desproporcionalmente, o que, por sua vez, aumentará os efeitos cicatrizantes, comprometendo as perspectivas futuras de um número excessivo de jovens trabalhadores.

As evidências que apresentamos sobre como se modificam as possibilidades de inserção dos jovens no mercado de trabalho em dois episódios recessivos confirmam um quadro de deterioração e afastamento dos jovens do mercado de trabalho, sobretudo agora em 2020, por conta da pandemia da Covid-19. Se o arcabouço teórico exposto nesta seção captar de fato os principais determinantes para explicar o que ocorre no mercado de trabalho dos jovens, há que se pensar em iniciativas que reconectem o maior contingente de jovens, e o mais rápido possível, ao mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

- CRUCES, G.; HAM, A.; VIOLAS, M. **Scarring effects of youth unemployment and informality**: evidence from Argentina and Brazil. 2012. Mimeografado.
- ELIASON, M.; STORRIE, D. Lasting or Latent Scars? Swedish evidence on the long-term effects of job Displacement. **Journal of Labor Economics**, n. 24, v. 4, p. 831- 856, 2006.
- GREGG, P.; TOMINEY, E. The wage scar from male youth unemployment. **Labour Economics**, v. 12, p. 487-509, 2005.
- HUCKFELDT, C. **Understanding the scarring effect of recessions**. Report. Economics Department, Cornell University, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial. **Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MODESTINO, A. S.; SHOAG, D.; BALLANCE, J. **Upskilling**: do employers demand greater skill when workers are plentiful? *The Review of Economics and Statistics*, p. 1-46, 2019.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Taxa de ocupação dos jovens por grupo socioeconômico (2019-2020)
(Em %)

Trimestre/ano	2019				2020		Variação (2º tri. 2020-2º tri. 2019)
	1º tri.	2º tri.	3º tri.	4º tri.	1º tri.	2º tri.	
Todos	48,6	49,8	50,1	50,6	48,6	41,4	-8,4
Sexo							
Homens	55,6	56,9	57,3	57,9	56,0	48,1	-8,9
Mulheres	41,4	42,6	42,7	43,4	41,1	34,9	-7,7
Cor							
Branco e amarelos	52,8	54,1	54,2	54,8	52,6	46,3	-7,8
Pretos, pardos e índios	45,8	47,0	47,4	48,0	46,0	38,2	-8,8
Escolaridade							
Fundamental incompleto	36,1	34,9	33,7	33,1	34,6	27,2	-7,8
Fundamental completo	32,7	33,9	34,0	34,9	31,5	25,0	-9,0
Médio completo	60,2	62,5	63,8	64,4	60,2	52,9	-9,6
Região							
Norte	41,5	43,2	44,0	43,9	42,2	36,4	-6,7
Nordeste	39,5	40,5	40,2	40,6	38,6	31,3	-9,2
Sudeste	52,1	53,7	53,8	54,9	52,4	44,7	-9,0
Sul	59,3	60,0	61,0	61,7	60,2	54,9	-5,2
Centro-Oeste	54,0	54,8	55,4	54,6	53,3	46,4	-8,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/33SWrnj>>.
Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Taxa de inatividade por grupo socioeconômico (2019-2020)
(Em %)

Trimestre/ano	2019				2020		Variação (2º tri./2020-2º tri./2019)
	1º tri.	2º tri.	3º tri.	4º tri.	1º tri.	2º tri.	
Todos	36,2	35,8	35,8	36,2	36,8	44,7	8,9
Sexo							
Homens	29,7	29,3	29,4	29,9	30,2	37,8	8,5
Mulheres	42,8	42,3	42,3	42,5	43,3	51,5	9,2
Cor							
Branco e amarelos	33,5	33,3	33,7	33,3	34,2	41,3	8,0
Pretos, pardos e índios	38,0	37,4	37,2	38,0	38,4	46,9	9,5
Escolaridade							
Fundamental incompleto	51,9	53,2	54,5	56,2	53,3	61,4	8,2

(Continuação)

(Continua)

Trimestre/ano	2019				2020		Variação (2º tri./2020- 2º tri./2019)
	1º tri.	2º tri.	3º tri.	4º tri.	1º tri.	2º tri.	
Fundamental completo	53,0	52,5	52,1	52,5	55,5	62,9	10,4
Médio completo	23,2	21,9	21,3	21,4	23,8	31,8	9,9
Região							
Norte	45,9	45,0	44,1	45,6	46,1	53,5	8,5
Nordeste	45,5	45,5	45,8	46,2	46,1	55,8	10,3
Sudeste	30,4	29,8	30,1	30,1	31,1	39,0	9,3
Sul	29,0	28,9	28,4	28,7	29,2	33,8	5,0
Centro-Oeste	32,2	31,5	31,4	32,7	33,2	39,2	7,7

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

OS JOVENS QUE NÃO TRABALHAM E NÃO ESTUDAM NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL¹

Enid Rocha Andrade da Silva²
Fábio Monteiro Vaz³

1 INTRODUÇÃO

As importantes medidas tomadas para conter o contágio do vírus Sars-COV-2 no Brasil tiveram como consequência a redução do consumo e do investimento e a perda expressiva de postos de trabalho. Em relação ao mercado de trabalho, uma especificidade da atual crise foi o aumento da inatividade e, principalmente, do número de jovens desalentados, que desistiram de procurar emprego porque não têm esperanças de que irão encontrar. Ademais, essa crise tem um diferencial importante no que se refere a outras que a precederam. Além de impactar no mercado de trabalho, também interrompe o processo de construção de habilidades, como a continuidade da educação e da formação profissional, que são fundamentais para ampliar as chances de os jovens conquistarem um trabalho decente na fase de recuperação.

A paralisação das atividades escolares nas redes públicas de ensino alcançou grande parte dos jovens no país. Também aqueles que pagavam por sua própria educação podem ter tido a continuidade dos seus estudos prejudicada pela perda de suas ocupações e pela consequente redução dos rendimentos familiares. Além disso, poucos jovens têm sido capazes de dar continuidade *on-line* à sua formação, não apenas pelas dificuldades de acesso à internet, marcada por muita desigualdade no Brasil, mas também pela necessidade de dedicar horas a mais nas tarefas de cuidados e de afazeres domésticos para suas famílias. Essa segunda razão afeta, sobretudo, as jovens mulheres que, devido à ausência de apoio no domicílio ou de espaços como a creche/escola no período de isolamento social, tiveram que se ocupar mais intensamente do trabalho não remunerado no domicílio nesse período da pandemia.

Assim, se antes do cenário pandêmico, o Brasil já contava com um número considerável de jovens que não estudavam, não trabalhavam e não estavam em treinamento, as especificidades da crise Covid-19 agravam esse quadro, na medida em que contribuem para aumentar o contingente de jovens que interrompem seus estudos e param de buscar emprego, ampliando o grupo dos jovens nem-nem desengajados da força de trabalho. Sem trabalhar e sem estudar, esses indivíduos não estão acumulando capital humano, o que pode levar a perdas de rendimentos significativas e persistentes que comprometem suas trajetórias laborais ao longo da vida.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/dossiea2>

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <fabio.vaz@ipea.gov.br>.

Para os jovens, o legado da crise sanitária pode durar décadas. Por essa razão, conhecer mais sobre suas vulnerabilidades, analisar suas diferentes motivações para permanecerem sem estudar e sem trabalhar e compreender as transições que realizam no período da pandemia são fundamentais para o desenho de políticas públicas que possam romper com o círculo vicioso presente na vida desses indivíduos que os leva a transitar, indefinidamente, entre longos períodos de inatividade e de inserção precária no mercado de trabalho.

Este texto propõe-se a discutir as vulnerabilidades dos jovens nem-nem⁴ no Brasil e o movimento destes em relação à força de trabalho no contexto da pandemia da Covid-19. Além desta introdução, este texto possui outras três seções. A seção 2 discute as diferentes categorias dos jovens que não estudam e não trabalham e avalia a dimensão desse problema no Brasil. A seção 3 tem como foco a análise das transições dos jovens nem-nem com relação à força de trabalho, como efeito da crise sanitária. Finalmente, a seção 4 traz as considerações finais, destacando as principais conclusões desta análise.

2 A HETEROGENEIDADE DA CATEGORIA DOS JOVENS SEM ESTUDO E SEM TRABALHO NO BRASIL

A ampla literatura a respeito dos nem-nem trouxe valiosas contribuições que permitiram avançar muito na compreensão sobre os contornos dessa população. Inúmeros estudos já apontaram que as desigualdades de gênero, raça e renda marcam as trajetórias desses jovens na escola e no mundo do trabalho. Ser mulher, especialmente com filhos; ser pobre; ser negro; ter baixa escolaridade; e morar em domicílios com maior número de crianças, ou outra pessoa que exige cuidados aumentam expressivamente as chances de um jovem se tornar nem-nem por um curto ou longo período de sua vida. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que essas características ainda se mantêm para a maior parte dos jovens que não estudam e não trabalham no Brasil.

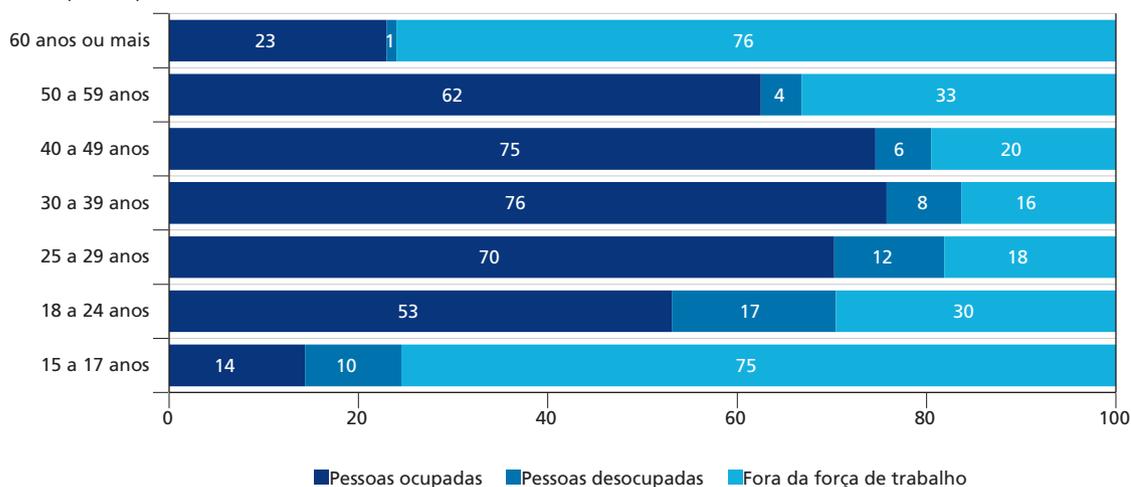
Em 2019, o Brasil tinha 47,2 milhões de jovens de 15 a 29 anos. Juntos, eles correspondiam a 28% da população acima de 15 anos e equivalem a quase a mesma fração de população economicamente ativa (PEA). Porém, apesar de corresponderem a menos de um terço da força de trabalho, os jovens representavam mais da metade dos desocupados (54%). Por ser um grupo diverso, delimitado por uma amplitude etária significativa, a inserção dos jovens no mercado de trabalho não pode ser analisada como um todo, mas, sim, para cada grupo etário separadamente.

O gráfico 1 indica o quanto essas inserções são diversas. Na faixa etária de 15 a 17 anos, observa-se que a maioria dos jovens está fora do mercado de trabalho, muitos deles ainda concentrados exclusivamente nos estudos. De 18 a 24 anos, nota-se um período de transição, com grande parcela se inserindo no mercado de trabalho, sendo 53% ocupados e 17% à

4. Neste texto, os jovens que não estudam e não trabalham são referidos de diferentes formas: jovens sem estudo sem trabalho; jovens nem-nem e jovens sem trabalhar e sem estudar. Entretanto, independente da forma de referência, reconhece-se que estar sem trabalhar e sem estudar é uma situação em que os jovens se encontram e não que os define.

procura de ocupação. Mas, há ainda uma fração significativa de jovens fora da força de trabalho (30%). Por fim, a inserção dos jovens dos 25 aos 29 anos se assemelha muito à dos adultos não jovens, com apenas 18% fora da força de trabalho. Apesar das diferenças, o que se percebe como característica comum a todos esses jovens de faixas etárias distintas é a presença elevada da desocupação em comparação com a população não jovem.

GRÁFICO 1
Força de trabalho e ocupação por faixa etária (2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZmnHG>>. Elaboração dos autores.

Para aprofundar a caracterização da população jovem, iremos, a seguir, cruzar a condição de ocupação/atividade com a frequência à escola para identificar os jovens sem trabalho e sem estudo. Por frequência à escola, entende-se a educação formal obtida nos ensinos pré-escolar, fundamental, médio e superior. Porém, observe que, além da educação formal, é possível que grupos da força de trabalho estejam engajados em outras formas de ensino, como cursos de nível técnico (na modalidade subsequente e concomitante ao ensino médio), qualificação profissional ou pré-vestibular.⁵ Nesses casos, os jovens são classificados como não frequentando a escola. Isso ocorre porque as pesquisas domiciliares como a PNAD Contínua priorizam a captação da educação formal da população. As informações sobre frequência de cursos de nível técnico, qualificação profissional ou pré-vestibular, quando captadas, são feitas somente em suplementos especiais.⁶

5. A PNAD não considera como frequentando a escola a pessoa que frequentava somente curso de: qualificação profissional ou de formação inicial e continuada (FIC), ou de extensão cultural; técnico de nível médio na modalidade subsequente; técnico de nível médio na modalidade concomitante, caso já tenha terminado o ensino médio antes de concluir o ensino técnico de nível médio; pré-vestibular; sequencial de educação superior; de pós-graduação que não fosse de especialização de curso superior, mestrado ou doutorado; de alfabetização de adultos, de ensino fundamental e de ensino médio, ministrado por meio de rádio e de televisão ou por correspondência (IBGE, 2020).

6. No caso da PNAD Contínua, essas informações são captadas no suplemento de educação que é levado a campo junto ao questionário principal da pesquisa no segundo trimestre de cada ano.

Essa indisponibilidade de informações sobre estudo não formal nas pesquisas domiciliares na frequência desejada gera um problema de classificação, pois, segundo definições recentes (Eurofound, 2016), um jovem que frequenta um curso técnico está em *treinamento* e, portanto, não pode ser considerado um jovem sem trabalho e sem estudo.⁷ Especificamente no caso da PNAD Contínua, esse problema pode ser amenizado utilizando-se as respostas da questão sobre o *motivo pelo qual não procurou trabalho ou não gostaria de ter trabalhado ou não estava disponível para iniciar um trabalho*. Entre os motivos passíveis de serem respondidos, um deles lista como *estava estudando (curso de qualquer tipo ou por conta própria)*. Embora se possa reconhecer que tal resposta é muito ampla e pode ir além daquilo que normalmente se considera como *treinamento*, ela é uma aproximação possível para captar os jovens que não frequentam a escola e não fazem parte da força de trabalho, mas que estão se dedicando a cursos de nível técnico, qualificação profissional ou pré-vestibular.

O quadro 1 resume a classificação adotada neste estudo. Entre os desocupados, consideram-se sem trabalho e sem estudo somente aqueles que não frequentam a escola.⁸ Nesse grupo dos desocupados, não se leva em conta a dedicação a cursos de treinamento na definição de quem é sem trabalho e sem estudo, pois não é possível identificar essa informação para aqueles que estão desocupados. Dessa forma, é provável que nesse grupo se encontrem jovens que estejam frequentando cursos fora da educação regular. Essa informação, por sua vez, está disponível e é utilizada para classificar a população que está fora da força de trabalho. Assim, segundo o critério adotado nesta análise, são classificados como sem trabalho e sem estudo fora da força de trabalho aqueles que não frequentam a escola ou que disseram que não procuraram trabalho, pois estavam frequentando cursos de qualquer tipo ou por conta própria.

QUADRO 1

Definição de jovens sem trabalho e sem estudo (nem-nem) e sua relação com a condição de ocupação/atividade

Condição de ocupação/atividade	Estudo e trabalho
Pessoas ocupadas	Estuda e trabalha.
	Somente trabalha.
Pessoas desocupadas	Somente procura trabalho, sendo possível estar frequentando outros cursos não incluídos na educação regular (nem-nem).
	Estuda e procura trabalho.
Fora da força de trabalho	Somente estuda (escola).
	Somente estuda (curso de qualquer tipo ou por conta própria).
	Sem trabalho e sem estudo.

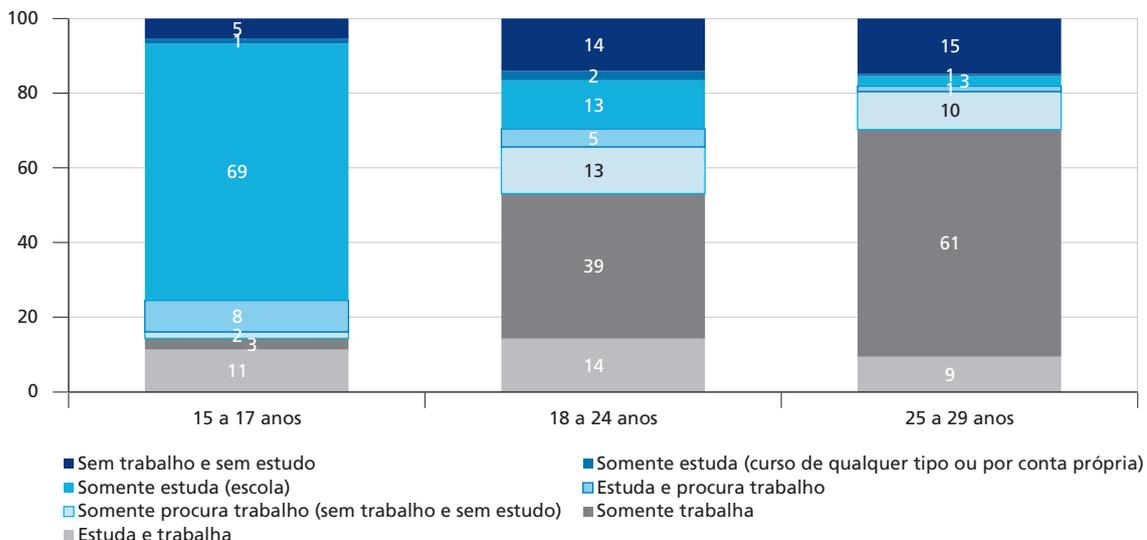
Elaboração dos autores.

7. Em inglês, *not in education, employment, or training* (NEET).

8. No Brasil, em geral, os estudos empíricos não consideram os jovens que buscam emprego como nem-nem. Nesta seção, como nas demais seções deste estudo, adota-se a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como do indicador 8.6.1 da meta 8.6 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8, que incluem os desempregados entre os jovens nem-nem.

Estabelecida a definição de sem trabalho e sem estudo, segue a questão: qual a distribuição dos jovens nas categorias de estudo e trabalho? O gráfico 2 mostra que, novamente, a inserção dos jovens difere muito de acordo com a faixa etária. Dos 15 aos 17 anos, a maioria dos jovens que estão fora da força de trabalho está somente estudando. Nessa faixa etária, a taxa⁹ dos jovens nem-nem é de apenas 7%, sendo 5% aqueles que estão sem estudar e sem trabalhar e 2% aqueles que não estudam e só procuram trabalho. Para os jovens de 18 a 24 anos, porém, a situação é bem diferente, visto que a maioria já não está mais dedicada exclusivamente aos estudos, sendo observado o contrário: boa parte desses indivíduos está exclusivamente engajada em trabalhar ou sem procurar emprego. Note, todavia, que essa é uma fase de transição; por esse motivo, cerca de 15% dos jovens ainda se dedicam exclusivamente aos estudos.

GRÁFICO 2
Relação entre estudo e trabalho dos jovens (2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZmnHG>>. Elaboração dos autores.

Como se percebe, para uma grande parcela dos jovens que saem da escola, a transição para o mercado de trabalho consiste em um problema, pois é justamente a partir dos 18 anos que a condição de sem trabalho e sem estudo se torna mais acentuada. A taxa dos jovens nem-nem é de 27% na faixa etária de 18 a 24 anos (13% só procuram trabalho e 14% são sem trabalho e sem estudo), o triplo da encontrada na faixa etária de 15 a 17 anos. Na faixa etária de 25 a 29 anos, os jovens nem-nem alcançam 25%.

Analisando a incidência da condição nem-nem em diferentes grupos populacionais (gráfico 3), observa-se, conforme mostrado anteriormente, uma prevalência maior na faixa dos 18 aos 24 anos, mas também um predomínio alto entre jovens do sexo feminino (28%), negros (26%)

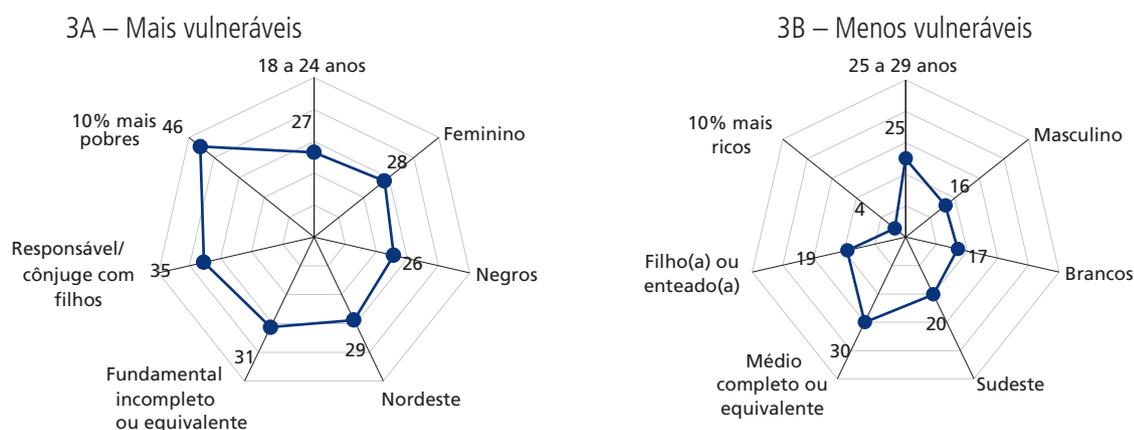
9. A taxa de jovens sem trabalho e sem estudo é definida como a razão do número de jovens nessa condição em relação à população total de jovens (Mascherini, 2019).

e moradores da região Nordeste (29%).¹⁰ Os dados também confirmam as vulnerabilidades com relação à educação e à renda desses jovens, visto que a condição de sem trabalho e sem estudo acomete 46% dos jovens que se situam no primeiro décimo da distribuição de renda e 31% dos jovens que completaram ensino fundamental, mas que possuem ensino fundamental incompleto ou equivalente. Por fim, nota-se uma maior prevalência entre responsáveis/cônjuges com filhos (35%) em comparação com jovens que são filhos ou enteados da pessoa responsável do domicílio.

GRÁFICO 3

Incidência de jovens sem trabalho e sem estudo em grupos selecionados (2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZmnHG>>.

Elaboração dos autores.

Os dados no gráfico 3, apesar de mostrarem as características fundamentais dos jovens que não estudam e não trabalham e serem importantes para descortinar as principais desigualdades que afetam essa população, são muito gerais e escondem a enorme heterogeneidade que tem lugar no interior do grupo dos jovens sem estudo e sem trabalho no Brasil. Assim, por essa razão, não favorecem a elaboração de políticas públicas capazes de alcançar todos os jovens que estão nessa condição. Com o objetivo de dar visibilidade às diversas vulnerabilidades que afetam os diferentes grupos de nem-nem, esta seção analisa essa população, subdividindo-a em seis categorias, expostas no quadro 2.¹¹

10. Note que esses grupos que constam no gráfico 3 foram escolhidos por sua representatividade, e não necessariamente por serem aqueles com maior ou menor prevalência da condição de sem trabalho e sem estudo. Como exemplo, estima-se, na PNAD Contínua, que 66% dos jovens que não completaram nem o primeiro ano de estudo estão sem trabalho e sem emprego. Porém, a fração de jovens com esse nível de escolaridade é pequena em relação àqueles que possuem fundamental incompleto, sendo que esses últimos também possuem uma alta prevalência de jovens sem trabalho e sem emprego.

11. A categorização aqui utilizada foi construída com base em Mascherini (2019), que faz uma importante contribuição ao propor uma categorização que subdivide os jovens nem-nem de acordo com a principal razão/motivo para não estarem trabalhando ou procurando trabalho.

QUADRO 2
Categorias de jovens sem trabalho e sem estudo

Categorias	Definição	Condição na força de trabalho
Desempregados de curto prazo	Jovens desempregados, que procuram trabalho e que estão desempregados há menos de um ano.	Incluídos da força de trabalho
Desempregados de longo prazo	Jovens desempregados, que procuram trabalho e que estão desempregados há mais de um ano.	
Indisponível devido à saúde, gravidez ou incapacidade	Jovens que não procuram emprego ou não estão disponíveis para iniciar um trabalho devido a doença ou incapacidade.	Fora da força de trabalho
Indisponível devido a responsabilidades familiares	Jovens que não estão procurando emprego ou que não estão disponíveis para iniciar um novo emprego porque cuidam de crianças ou adultos incapacitados ou têm outras responsabilidades familiares menos específicas.	
Desencorajados	Jovens que pararam de procurar trabalho porque acreditam que não há oportunidades de emprego para eles. São na maioria jovens vulneráveis e com alto risco de exclusão social, com grande probabilidade de obter maus resultados no emprego ao longo de suas vidas profissionais e com alto risco de desligamento ao longo da vida.	
Outros ¹	Inclui os jovens que, na PNAD Contínua, responderam às seguintes motivações para não trabalho: "Não quer trabalhar ou é aposentado"; "Não tinha experiência profissional ou qualificação"; "Acha que não vai encontrar trabalho por ser muito jovem ou idoso"; "Estava aguardando resposta de medida tomada para conseguir trabalho"; e "Outros motivos".	

Fonte: Mascherini (2019).

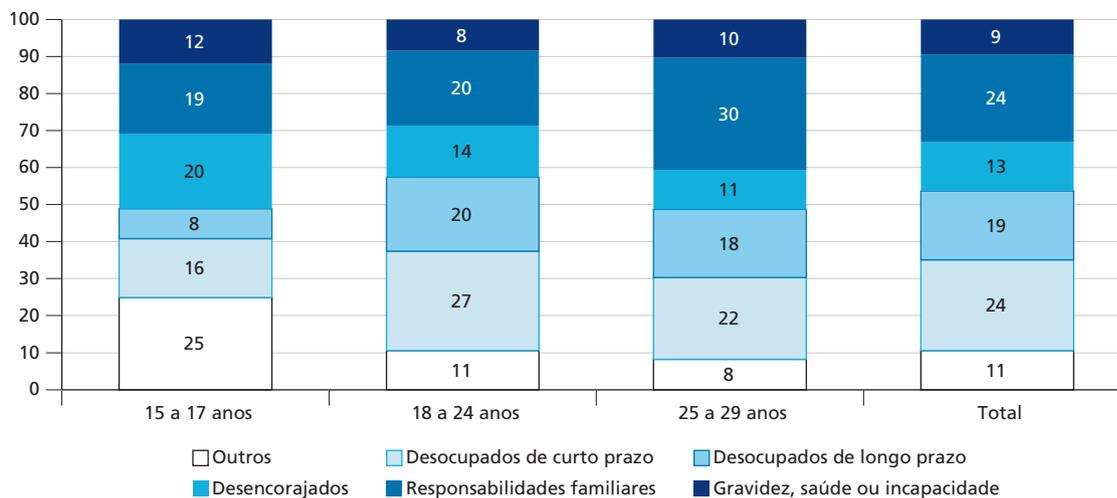
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Diferente da proposta de Mascherini, na adaptação para o Brasil, as categorias *reentrantes* e *outros inativos* foram aglutinadas em *outros* devido ao número reduzido de casos.

O gráfico 4 apresenta a composição dos jovens nem-nem de 15 a 29 anos e destaca o peso de cada um dos subgrupos detalhados no quadro 2. Em 2019, quase 60% dos jovens nem-nem do país estavam fora da força de trabalho e já não buscavam emprego. Desses, 13% eram desencorajados; 24% não estavam disponíveis para trabalhar por serem responsáveis pelos afazeres domésticos e/ou por terem que cuidar de pessoas no domicílio; 9% não trabalhavam por indisponibilidade decorrente de saúde ou gravidez; e 11% estavam sem trabalhar e sem estudar por motivos diferentes aos citados anteriormente. Cerca de 40% dos jovens nem-nem faziam parte da força de trabalho na qualidade de jovens desocupados de curto prazo (24%) e desocupados de longo prazo (19%).

Todos esses subgrupos de nem-nem carregam algum tipo de vulnerabilidade, cuja magnitude varia em função das maiores ou menores dificuldades que os jovens teriam que enfrentar para retomar ao mercado de trabalho, caso desejassem. Do ponto de vista do retorno ao mercado de trabalho, os jovens desencorajados apresentariam maiores dificuldades de fazerem o percurso de volta em função do maior tempo em que permaneceram inativos.

GRÁFICO 4
Distribuição dos jovens sem trabalho e sem estudo por categorias e faixa etária (2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZmnHG>>. Elaboração dos autores.

Isso também ocorreria com o grupo das jovens nem-nem por responsabilidades familiares, que são extremamente vulneráveis, cujo retorno ao mercado de trabalho e à escola dependem da oferta pública de serviços públicos de cuidados para crianças, adultos e idosos com incapacidades. Por sua vez, os jovens indisponíveis por doença ou incapacidade são também considerados extremamente vulneráveis, porque estão impossibilitados de realizar trabalho remunerado pelo tempo em que o problema de saúde persistir. Muitas vezes pela vida toda. Impedidos de auferirem renda por meio do trabalho, tornam-se muito vulneráveis, pois terão sua sobrevivência dependente de apoio assistencial e/ou familiar até que se recuperem e possam retomar suas trajetórias laborais.

É importante registrar que, mesmo entre os nem-nem que integram a força de trabalho, existe diferença no nível de vulnerabilidade. Aqueles que se encontram desocupados por longo prazo são considerados mais vulneráveis que os de curto prazo, visto que enfrentarão mais dificuldades de encontrarem inserção qualificada no mercado de trabalho em função do maior tempo nesta situação. No longo período em que permanecerem desocupados, esses jovens terão suas competências profissionais desvalorizadas e sua saúde mental comprometida, aumentando o risco de se tornarem jovens desencorajados.

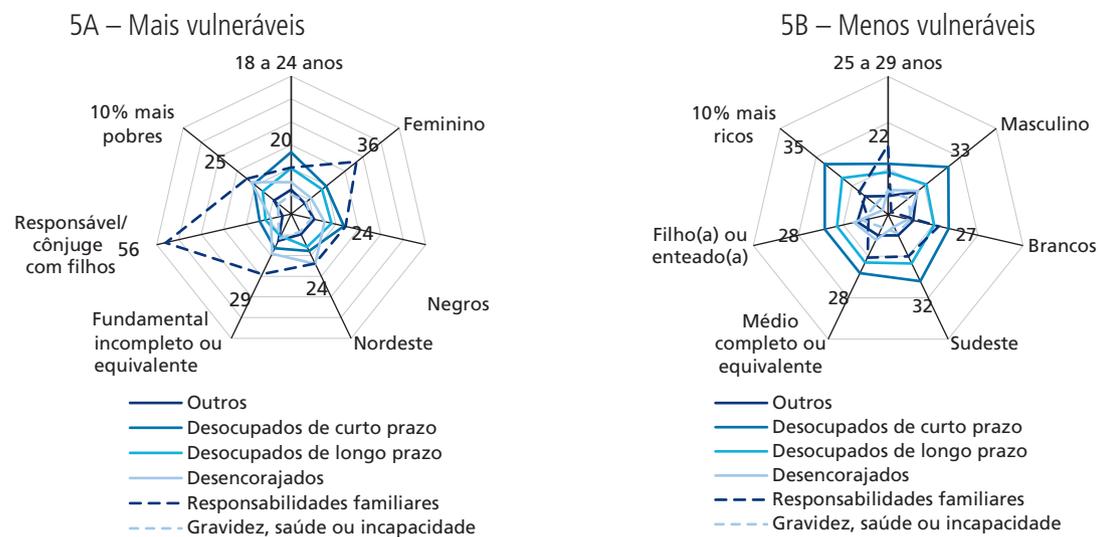
Como apontado anteriormente, ser mulher, ser responsável ou cônjuge com filhos, ser negro, ter baixa escolaridade e morar em domicílio de baixa renda aumentam muito a probabilidade do jovem de ficar sem estudo e sem trabalho. No entanto, o que os dados do gráfico 5 acrescentam é que, mesmo considerando que todos os jovens nem-nem apresentam vulnerabilidades distintas, é possível encontrar marcadores sociais que agravam as desigualdades entre os vários subgrupos de nem-nem. Por exemplo, os jovens nem-nem com ensino médio completo ou equivalente concentram-se mais nos subgrupos dos desocupados – tanto de curto

quanto de longo prazo – em relação aos demais subgrupos. Ainda em relação à escolaridade, observa-se uma concentração de jovens que não completaram o ensino fundamental entre aqueles que se encontram indisponíveis devido a gravidez, saúde ou incapacidade.

GRÁFICO 5

Jovens nem-nem por categorias, segundo características selecionadas (2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZmnHG>>. Elaboração dos autores.

Além disso, há uma fração menor de jovens de domicílios de baixa renda (isto é, do primeiro décimo da distribuição de renda domiciliar *per capita*) entre os desocupados e uma maior concentração desses jovens entre os desencorajados e indisponíveis devido a responsabilidades familiares, quando comparados com os jovens mais abastados. Em relação ao gênero e à raça/cor, que são duas características definidoras das desigualdades sociais no Brasil, os dados mostram que jovens sem trabalho e sem estudo pretos e pardos (negros) se concentram mais entre os desencorajados do que os brancos. Quanto ao sexo, destaca-se a desigualdade de gênero na realização do trabalho não remunerado no domicílio, uma vez que 36% das jovens nem-nem estão nessa situação devido a responsabilidades familiares. Assim, pode-se concluir que os nem-nem fora da força de trabalho são os mais vulneráveis.

3 A TRANSIÇÃO DOS JOVENS NEM-NEM NO PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID-19

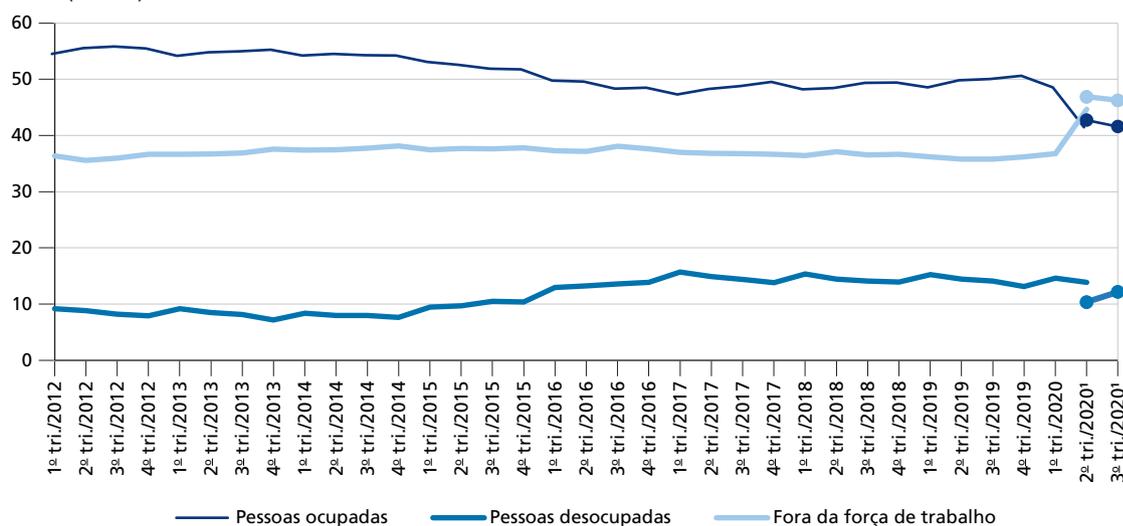
Guimarães, Marteleto e Alves (2016), ao estudarem trajetórias de jovens brasileiros, demonstraram que a transição escola-trabalho está longe de poder ser considerada linear. Esses autores revelam que transitar entre situações de emprego, desemprego e inatividade é um movimento habitual na trajetória dos jovens. Por essa razão, pesquisas longitudinais são fundamentais para avançar na compreensão dos movimentos realizados por esses jovens

entre a escola e o mercado de trabalho. A partir das contribuições desses autores, conclui-se que a inatividade, como a que caracteriza a situação dos nem-nem, estudada neste texto, não é permanente na vida dos jovens.

Ao longo de suas trajetórias laborais e educacionais, os jovens vivenciam várias situações que podem incluir apenas trabalhar, conciliar trabalho com estudo, só estudar ou ficar sem estudar e sem trabalhar por determinado período. Considerando as diferentes categorias dos jovens sem estudo e sem trabalho, discutidas aqui, conjugadas com a natural impermanência das situações dos jovens no mercado de trabalho, o objetivo desta seção será analisar os movimentos que os jovens nem-nem realizaram em torno da força de trabalho como efeito da crise sanitária da Covid-19.

Análises sobre o desempenho do mercado de trabalho durante a pandemia mostraram uma queda expressiva da ocupação entre os jovens a partir do segundo trimestre de 2020, que não é acompanhada de um aumento na desocupação. De fato, os jovens que perderam seu trabalho parecem migrar imediatamente para fora da força de trabalho¹² (gráfico 6). Como será mostrado nesta seção, entre os nem-nem também se observou uma migração dos grupos dos nem-nem desocupados na direção dos grupos de nem-nem, que se situam fora da força de trabalho.

GRÁFICO 6
Proporção trimestral da condição de ocupação e atividade dos jovens (2012-2020)
(Em %)



Fontes: PNAD Contínua trimestral (disponível em: <<https://bit.ly/2SUu8PI>>); e PNAD Covid-19 (disponível em: <<https://bit.ly/35YHxMI>>).

Elaboração dos autores.

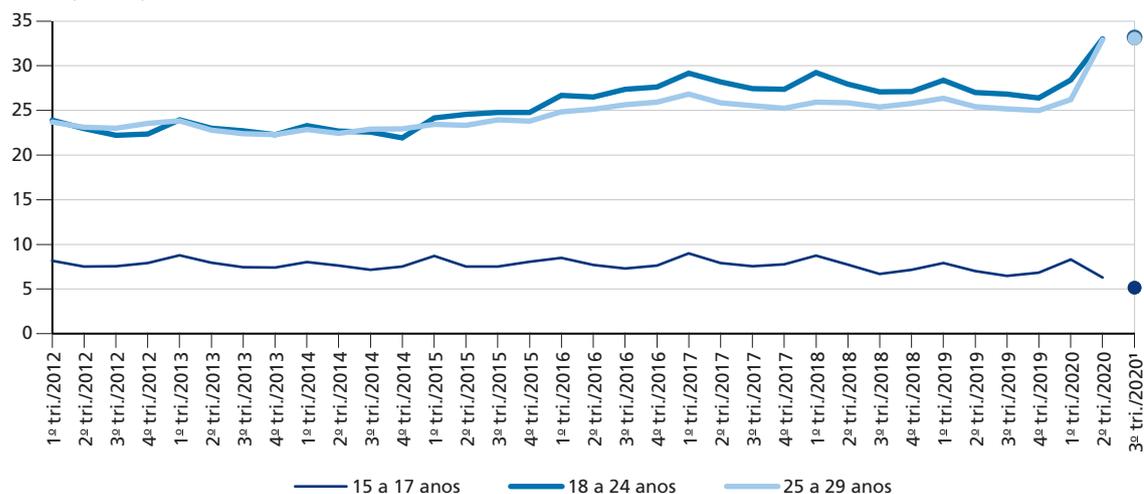
Nota: ¹ A série pontilhada corresponde aos dados da PNAD Covid-19 agrupados em trimestres. Devido a diferenças metodológicas, a comparação entre as séries deve ser feita com ressalvas.

12. Para maior aprofundamento na compreensão dessa tendência, ver Corseuil e Franca.

O gráfico 7 mostra a evolução recente da taxa dos jovens nem-nem. Nele, pode-se observar duas tendências. A primeira é a elevação, a partir do primeiro trimestre de 2015, da taxa dos jovens nem-nem maiores de 18 anos, que atinge seu ápice no primeiro trimestre de 2017 e se mantém nesse patamar até o momento anterior à pandemia da Covid-19. A segunda é o aumento expressivo da taxa dos jovens maiores de 18 anos que ficaram sem estudar e sem trabalhar no segundo trimestre de 2020, devido à crise sanitária da Covid-19.

No entanto, esse aumento de jovens sem trabalho e sem estudo não foi observado para os jovens entre 15 e 17 anos, que reduziu em 6 pontos percentuais (p.p.) entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020. Os dados não são suficientes para entender o sentido da movimentação dos jovens adolescentes no âmbito da força de trabalho. É possível, contudo, que parte desses tenha saído em busca de trabalho para apoiar a família que perdeu a renda no contexto pandêmico. Uma análise realizada pelo Ministério Público do Trabalho em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) entre abril e julho de 2020, com famílias vulneráveis na cidade de São Paulo, identificou um aumento considerável nos casos de trabalho infantil entre crianças e adolescentes (UNICEF alerta..., 2020).

GRÁFICO 7
Proporção trimestral de jovens sem trabalho e sem estudo (2012-2020)
 (Em %)



Fontes: PNAD Contínua trimestral (disponível em: <<https://bit.ly/25Uu8PI>>); e PNAD Covid-19 (disponível em: <<https://bit.ly/35YHxMI>>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A série pontilhada corresponde aos dados da PNAD Covid-19 agrupados em trimestres. Devido a diferenças metodológicas, a comparação entre as séries deve ser feita com ressalvas.

O gráfico 8 mostra a série de transições que os jovens percorrem para dentro e para fora da categoria dos nem-nem no intervalo de doze meses. Observa-se que os jovens que estão na condição sem estudo e sem trabalho transitam muito mais entre situações de inatividade e de estudo ou trabalho. Com base no gráfico 8, o fluxo dos que estão sem estudar e sem trabalhar para fora dessa condição situa-se, normalmente, acima de 30%; e entre os jovens que estudam

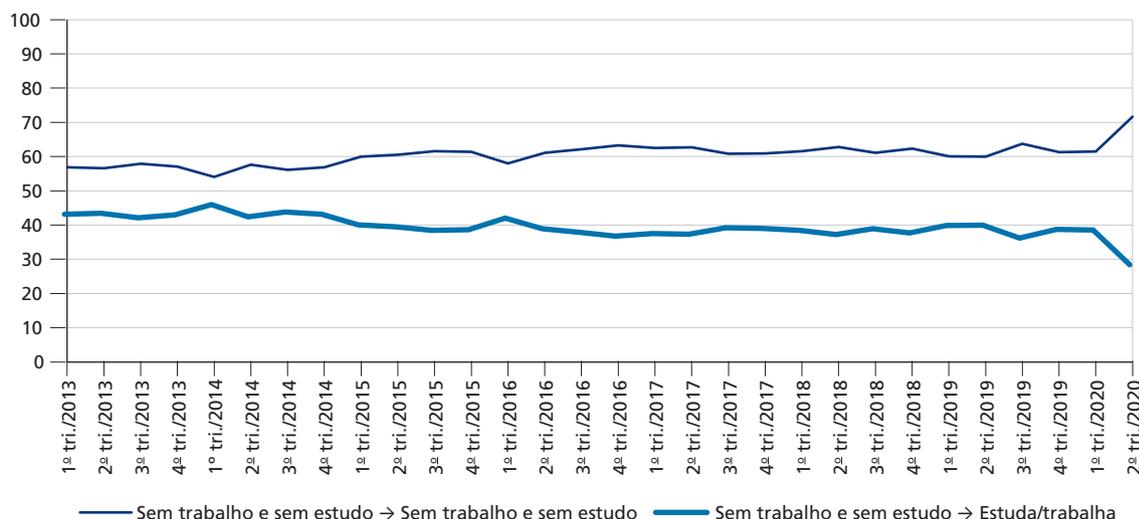
ou trabalham, a larga maioria (mais de 80%) permanece nessa mesma condição. Esses dados confirmam que transitar entre as situações de trabalho, estudo e inatividade faz parte da trajetória dos jovens e não é uma situação permanente. Todavia, torna-se preocupante quando os períodos de inatividade se tornam longos e levam os jovens a se desengajar do mercado de trabalho e das atividades de educação e treinamento.

GRÁFICO 8

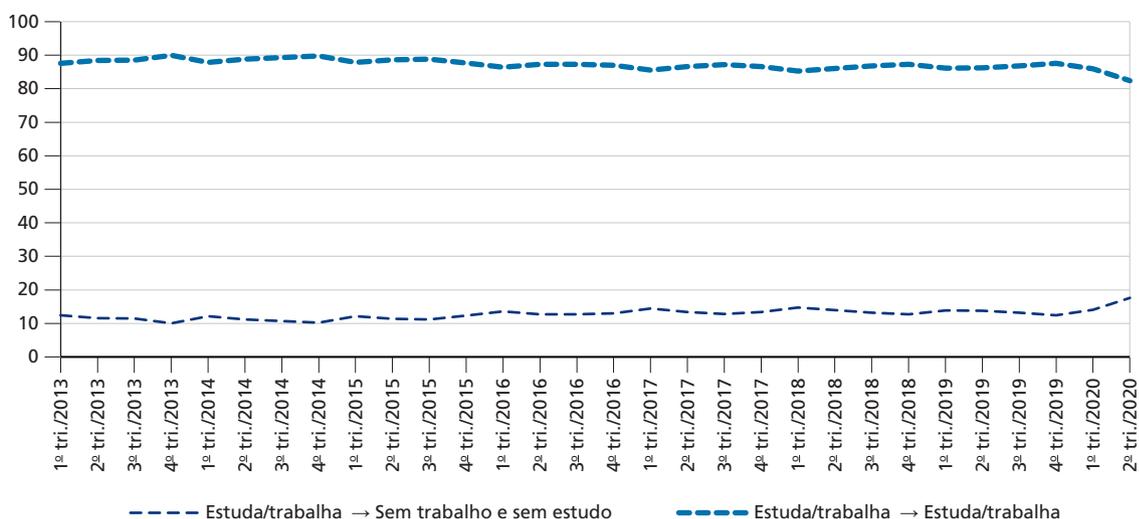
Probabilidade de transição em doze meses dos jovens entre as condições de trabalho e/ou estudo (2013-2020)

(Em %)

8A – Jovens sem trabalho e sem estudo na primeira entrevista (realizada há 12 meses)



8B – Jovens com trabalho e/ou estudo na primeira entrevista (realizada há 12 meses)

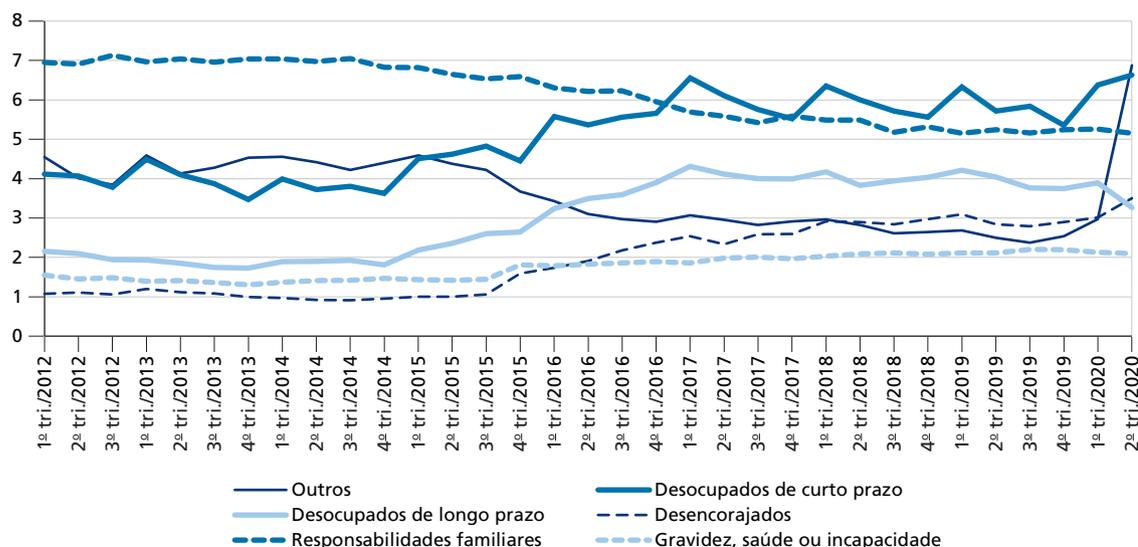


Fonte: Painel longitudinal entre a primeira e quinta entrevistas da PNAD Contínua.
Elaboração dos autores.

A série de dados do gráfico 8 aponta também que os jovens sem trabalho e sem estudo foram mais afetados pela pandemia da Covid-19 do que aqueles que estavam ocupados ou estudando nos doze meses anteriores. Embora a crise decorrente da pandemia tenha afetado a todos de alguma forma, os jovens que trabalhavam ou estudavam lograram em sua maioria manter a situação. Para aqueles que estavam sem trabalho e sem estudo, por sua vez, houve um fechamento das portas de saída: entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020, a probabilidade de saída dessa condição despencou mais de 10 p.p. (de 39% para 28%) e o contrário ocorreu com a probabilidade de permanência.

Durante a pandemia, houve expressiva migração dos jovens nem-nem para fora da força de trabalho. Esse movimento é captado pelo gráfico 9 por meio do abrupto aumento de jovens nem-nem na categoria *outros*, cuja fração cresceu de 3% para 7% entre os dois primeiros trimestres de 2020. No âmbito da PNAD Covid-19, a categoria *outros* agrega a maior parte dos jovens que deixaram de procurar emprego por motivos relacionados à pandemia. Os outros subgrupos de nem-nem, praticamente, não se alteraram no período de captação dos dados da PNAD Covid-19 mostrados aqui.

GRÁFICO 9
Proporção trimestral dos jovens por categoria de nem-nem (2012-2020)
 (Em %)



Fontes: PNAD Contínua trimestral (disponível em: <<https://bit.ly/25Uu8PI>>); e PNAD Covid-19 (disponível em: <<https://bit.ly/35YHxMI>>).

Elaboração dos autores.

O gráfico 10 desagrega os jovens que estavam sem trabalho e sem estudo nos doze meses anteriores e analisa a probabilidade de saída dessa condição no fim do período. Primeiramente, nota-se que, para aqueles que se encontravam como desocupados de curto prazo, a chance de transitar para outras situações no mercado de trabalho é muita alta em todo o período, embora já tivesse sido maior no período anterior ao primeiro trimestre de 2015.

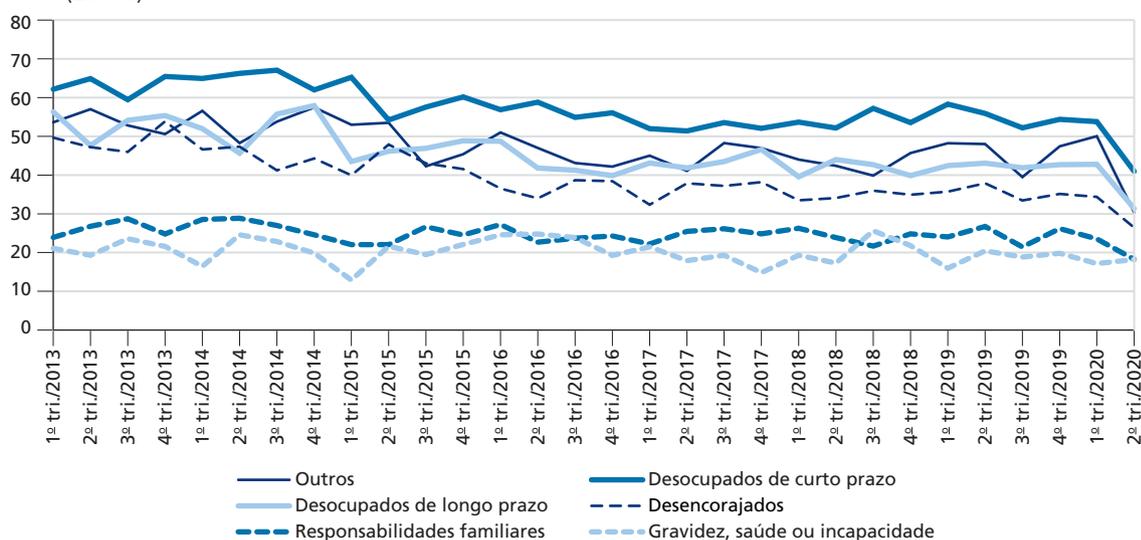
Observa-se, também, que a probabilidade entre os desencorajados de sair da situação dos nem-nem, equivalente a 34%, não chega a ser tão elevada como a dos desocupados, mas é significativa, quando comparada com a dos demais tipos de nem-nem que estão fora da força de trabalho. Para os jovens sem trabalho e sem estudo em função de gravidez, saúde ou incapacidade e também para aqueles que estão nessa situação por responsabilidades familiares, a condição de nem-nem é mais difícil de ser revertida, pois somente 20% e 26% desses, respectivamente, retornam ao trabalho ou ao estudo após doze meses.

A crise da pandemia da Covid-19 trouxe como consequência o fechamento das portas de saída para os jovens nem-nem migrarem dessa situação. Conforme apontam os dados do gráfico 10, as probabilidades para os nem-nem desocupados de curto e longo prazo saírem dessa condição caíram em 13 p.p. e 11 p.p., respectivamente, entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020; para os desencorajados, 8 p.p.; e, para os nem-nem por responsabilidades familiares, a queda foi de 5 p.p. para o mesmo período. Por sua vez, os jovens que estavam fora da escola e da força de trabalho, por conta de gravidez, saúde ou incapacidade, não registraram mudança perceptível, uma vez que eles já não usufruíam de grande mobilidade. Todavia, a queda mais vertiginosa ocorreu no âmbito da categoria *outros*, que despencou 20 p.p. em um único trimestre, um valor sem precedentes na série histórica.

GRÁFICO 10

Probabilidade de transição em doze meses dos jovens sem trabalho e sem estudo para a condição de estudo e/ou trabalho – por categorias (2013-2020)

(Em %)



Fonte: Painel longitudinal entre a primeira e quinta entrevistas da PNAD Contínua.
Elaboração dos autores.

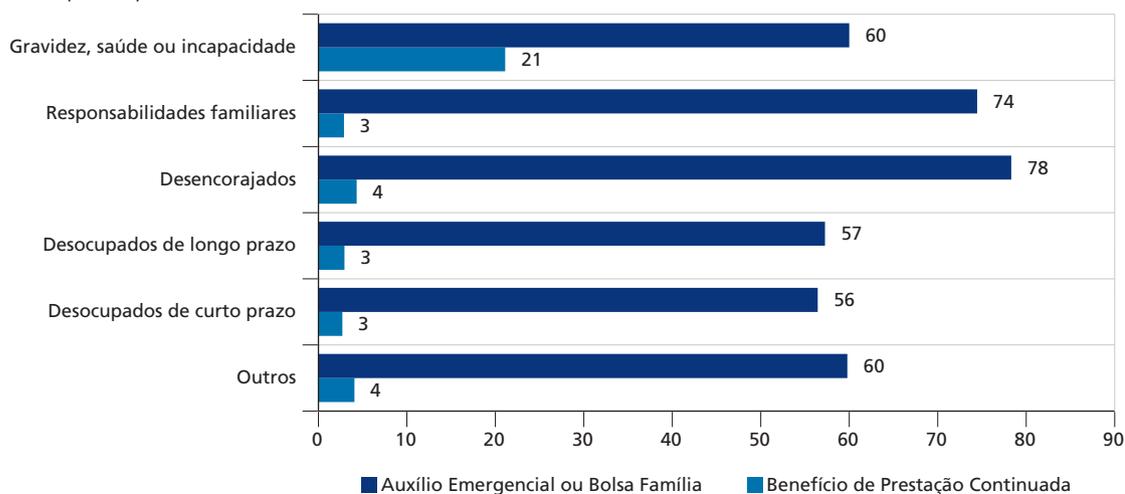
Os dados sobre educação e trabalho dos jovens nem-nem durante a crise sanitária são preocupantes, especialmente, pelas perspectivas da elevada proporção de jovens nem-nem que deixaram de buscar trabalho devido à pandemia. Felizmente, a cobertura de proteção social

desses indivíduos tem sido abrangente no auge desse período. De acordo com os dados do gráfico 11, as coberturas do Auxílio Emergencial¹³ e do Programa Bolsa Família alcançaram cerca de 80% dos grupos de nem-nem desencorajados e daqueles por afazeres domésticos e, aproximadamente, 60% dos nem-nem desocupados e os que estão nessa situação por problemas de saúde, incapacidade e gravidez.

GRÁFICO 11

Proporção do recebimento de Auxílio Emergencial, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada em maio/2020 entre os jovens que estavam sem trabalho e sem estudo no primeiro trimestre de 2019

(Em %)



Fontes: Pareamento entre PNAD Contínua (primeiro trimestre de 2019) e PNAD Covid-19 (disponíveis em: <<https://bit.ly/316Z0An>> e <<https://bit.ly/2T3Btff>>).

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender que os jovens nem-nem se constituem em um grupo heterogêneo é essencial para a formulação de políticas públicas que visam à sua reintegração no mercado de trabalho. O conhecimento da composição, do tamanho e das características de cada subgrupo dos nem-nem pode permitir aos tomadores de decisões (*policymakers*) definirem, com mais propriedade, quais ações devem ser priorizadas em cada situação.

Ao longo deste estudo, mostramos que os jovens nem-nem apresentam diferentes vulnerabilidades que contribuem para ficarem sem estudar e sem trabalhar. Além disso, os dados aqui analisados comprovaram a intensa transitoriedade existente na condição dos jovens nem-nem, confirmando sua característica de não permanência. Alguns grupos, como os dos

13. Benefício destinado a trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia da Covid-19.

desocupados de curto e longo prazo, possuem maiores probabilidades de se encontrarem em outra condição de trabalho e estudo ao longo de um período de doze meses, comparativamente aos grupos que se situam fora da força de trabalho.

Os grupos de nem-nem desengajados do mercado de trabalho são mais vulneráveis que os nem-nem desocupados e apresentam maiores dificuldades para saírem dessa situação. Os dados revelaram que os primeiros estão mais representados entre as mulheres, os negros, os jovens de mais baixa escolaridade e os mais pobres.

O Auxílio Emergencial assistiu amplamente os jovens nem-nem durante o auge da crise sanitária da Covid-19, chegando a alcançar cerca de 80% da categoria dos desencorajados e dos que estavam nessa situação por afazeres domésticos. No entanto, as perspectivas para o período pós-pandemia são muitos preocupantes, pois um dos efeitos da crise sanitária foi o fechamento das portas de saída para esses jovens migrarem para outras condições de estudo e trabalho, ampliando o grupo dos jovens nem-nem situados fora da força de trabalho.

Os subgrupos dos nem-nem que integram a força de trabalho (desocupados de curto e longo prazo) são mais facilmente alcançados pelas políticas públicas de ativação da oferta e da demanda do mercado de trabalho, porque, em geral, estão mais disponíveis à participação em programas de treinamento profissional e mais bem-informados em relação às ofertas existentes no mercado de trabalho. Em oposição, os grupos de jovens nem-nem fora da força de trabalho formam um contingente difícil de ser alcançado pelas políticas públicas. Como não estudam e não buscam trabalho, não mantêm cadastro atualizado nos serviços de intermediação ou das escolas. Dessa forma, seu alcance, por parte das medidas governamentais, demanda ações de busca de ativa.

Finalmente, tendo em vista as elevadas vulnerabilidades dos jovens nem-nem, agravadas pela pandemia da Covid-19, seria fundamental a implementação de uma estratégia de políticas públicas capaz de enfrentar os dois principais desafios apontados aqui: *i*) a desocupação de longo prazo dos jovens sem estudo e sem trabalho, que pode refletir na falta de motivação e levar os jovens ao desalento, trazendo consequências negativas para o resto da vida laboral; e *ii*) a elevada proporção de jovens nem-nem que já se encontra desengajada do mercado de trabalho e da educação.

Essa intervenção poderia considerar a heterogeneidade desse grupo e combinar medidas de elevação de escolaridade, articuladas às ações de qualificação; de assistência à procura de emprego; de treinamento das habilidades socioemocionais; e de mentorias individuais.¹⁴ Existe a necessidade de maior integração entre as várias políticas e iniciativas dirigidas para o público jovem, especialmente para os jovens que estão “nem-nem”.

14. Um detalhamento maior desta proposta pode ser encontrado em Ipea (2020).

REFERÊNCIAS

EUROFOUND – EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **Exploring the diversity of NEETs**. Luxembourg: Eurofound, 2016.

GUIMARÃES, N.; MARTELETO, L.; ALVES, M. B. **Trajetórias e transições**: os múltiplos e difíceis caminhos dos jovens brasileiros no mercado de trabalho. Brasília: OIT, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Notas técnicas**: versão 1.7. Ipea: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nOR80m>>. Acesso em: 14 out. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil pós-Covid-19**: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea: Brasília, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34yq6RS>>. Acesso em: 14 out. 2020.

MASCHERINI, M. Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda. *In*: O'REILLY, J. *et al.* (Eds.). **Youth labor in transition**: inequalities, mobility and policies in Europe. New York: Oxford Scholarship, 2019. p. 503-528.

UNICEF alerta para aumento de incidência do trabalho infantil durante a pandemia em São Paulo. **UNICEF**, 18 ago. 2020. Disponível em: <<https://uni.cf/3jIBwca>>. Acesso em: 14 out. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; LEITÃO, J. M. Transição para a vida adulta: mudanças por período coorte. *In*: CAMARANO, A. A. **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 95-136.

COSTA, J.; ROCHA, E.; SILVA, C. Voces de la juventud en Brasil: aspiraciones y prioridades. *In*: NOVELLA, R. *et al.* (Eds.). **Millennials en América Latina y el Caribe**: ¿trabajar o estudiar? Washington, D.C.: BID, 2018.

SUBSÍDIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL¹

Luiz Antonio Cruz Caruso²
Anne Caroline Posthuma³

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira de 2008 provocou um aumento significativo da taxa de desemprego dos jovens entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (ONU, 2018). Atualmente, entre os mais de 1 bilhão de jovens no mundo (cerca de 16% da população mundial), muitos estão desempregados, encontram-se em trabalhos precários e informais e, mesmo entre aqueles que se encontram empregados, uma quantidade muito grande vive em condições de pobreza (ILO, 2017). Superar essa situação exige esforços crescentes dos países e, com vistas a suplantar esses e outros problemas, a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, elaborou um documento contendo dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais destacamos os três mais diretamente voltados para os jovens: ODS 8.5; ODS 8.6; e ODS 8.b.⁴

Na sociedade moderna, a juventude representa um período da vida em que muitas transições ocorrem simultaneamente, sendo as principais a da adolescência para a vida adulta e a da escola para o trabalho (Guimarães *et al.*, 2018). Nesse período, o jovem constrói sua identidade pessoal e profissional, por meio de muitas tentativas para estabelecer relações pessoais, de educação e de trabalho.

As condições de integração à sociedade dos/das jovens variam, de uma época a outra, em função das oportunidades, das dificuldades, das facilidades e do poder que possuem, de modo suas expectativas se transformam ao longo do tempo. O foco das políticas de juventude esteve condicionado pelas situações sociais e culturais de cada período histórico. Até os anos 1990, por exemplo, como a condição juvenil era vista como problemática em si mesma, as políticas foram desenhadas, em sua maioria, para enfrentar problemas da juventude. Nos anos 2000, com o avanço da redemocratização da sociedade, do fortalecimento dos movimentos sociais em geral, e dos jovens em particular, assim como dos programas promovidos por organismos internacionais, as políticas públicas passaram a entender a juventude como uma etapa do ciclo

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/dossiea3>

2. Consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

3. Diretora do Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formacion Profesional (CINTERFOR) da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

4. Ver: <<https://bit.ly/3okG8lq>>.

da vida que carrega sentido em si mesma (Silva e Silva, 2011). A agenda de política pública voltada para a juventude ganhou força no Brasil a partir da implementação da Política Nacional de Juventude, em 2005.

O objetivo desse artigo é o de identificar as principais características das políticas públicas de juventude, nacionais e internacionais, no período de 2006 a 2019, e fornecer subsídios para a formulação de políticas de juventude. Na seção 2, serão caracterizadas as heterogeneidades. Na seção 3, destacaremos as principais políticas nacionais no período de 2005 até os dias atuais e as políticas de juventude mais citadas na bibliografia internacional. Por fim, na seção 4, serão feitas considerações para a formulação de políticas de juventude.

2 HETEROGENEIDADE NAS TRANSIÇÕES DA ESCOLA PARA O TRABALHO

Esta seção tem o propósito de explicitar que as transições da escola para o mundo do trabalho são múltiplas e heterogêneas, e fortemente dependentes de cor, sexo ou condição socioeconômica dos jovens, entre outros marcadores sociais. Baseamo-nos em estudos, elaborados entre 2014 e 2018, a partir dos resultados da pesquisa realizada no âmbito do Projeto “Work4Youth”, fruto de uma parceria entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Fundação MasterCard, envolvendo a participação de 28 países, recobrando o período de 2006 a 2013. Essa pesquisa explorou, em profundidade, as diversas transições da escola para o trabalho dos jovens brasileiros, possibilitando perceber e mapear a extrema diversidade de expectativas e escolhas que os jovens utilizaram naquele período. Escolhemos esse recorte por possibilitar caracterizar melhor a heterogeneidade presente nas transições escola-trabalho dos jovens.

2.1 Fatores estruturais presentes nas transições da escola para o mundo de trabalho

No período de 2006 a 2013, ocorreu uma melhoria da escolaridade dos jovens em termos da quantidade de anos de estudo, bem como da proporção de jovens que concluíram o ensino médio ou o superior. As maiores diferenças em termos de anos de estudo adquiridos aparecem ao se comparar os jovens por renda (cinco anos de diferença na faixa etária 25-29, no quintil de renda mais alta comparativamente ao quintil de renda mais baixa). Além disso, a proporção de jovens com ensino superior completo cresceu de forma mais intensa para os jovens de renda mais alta (Costa, 2015).

Ao mesmo tempo, no período de 2006 a 2013, ocorreu uma queda na parcela de jovens ocupados, que pode ser explicada pela redução na taxa de participação. Como ocorreu um aumento na escolaridade média, pode-se supor, inicialmente, que os jovens permaneceram mais tempo na escola, particularmente os jovens entre 15 e 17 anos (Corseuil e Franca, 2015). Quando se compara os indicadores de mercado de trabalho por nível de renda, observa-se que existe uma piora nos indicadores de taxa de ocupação, participação e desemprego, conforme a renda se reduz. O mesmo ocorre quando se compara esses mesmos indicadores por gênero, com uma piora significativa para as pessoas do sexo feminino em comparação às pessoas do sexo masculino. O desemprego dos jovens, ainda que tenha se reduzido entre 2006 e 2013, permaneceu em um patamar bastante elevado e é tanto maior quanto menor a idade (Corseuil e Franca, 2015).

Entre 2006 e 2013, aumentou a quantidade de jovens que busca conciliar suas experiências laborais com escolarização, profissionalização e vida familiar. As jovens que têm filhos precocemente tendem a ter maiores dificuldades para fazer essa conciliação. Os jovens de 15 a 17 anos também possuem forte propensão a conciliar trabalho e estudo, ainda que a situação de jovens, particularmente do sexo feminino, que nem trabalham, nem estudam (nem-nem) continue muito elevada. A proporção de jovens que deixam seus filhos em creches aumenta de acordo com a faixa etária, com o gênero – mais mulheres deixam seus filhos em creches, do que homens –, e com a renda – quanto maior a renda, maior é o acesso a creches (Silva, Macedo e Figueiredo, 2015).

Diagnósticos recentes (Venturi e Torini, 2014; Guimarães, Marteleto e Brito, 2018) identificam que a maior parte das atuais transições da escola para o trabalho ocorre de forma não linear. Tais diagnósticos revelam que é cada vez menor a proporção de jovens que passam pelo percurso tradicional de se inserirem no mundo do trabalho logo após terem concluído a fase escolar. Guimarães, Marteleto e Brito (2018) concluem que existem diversas transições (educacionais, demográficas e laborais) que influenciam heterogêneas trajetórias juvenis que marcam a passagem à vida adulta e a forma da sua relação com o mundo do trabalho. O estudo conclui, também, que a maioria da juventude brasileira precisa conciliar os estudos com o trabalho, sendo que os chamados jovens nem-nem apresentam maiores dificuldades de conciliar essas diferentes demandas, especialmente as mulheres jovens. Para Venturi e Torini (2014), “a transição para o mercado de trabalho é definida como a passagem de uma pessoa jovem (entre 15 e 29 anos) ao fim da sua vida escolar (ou entrada na primeira atividade econômica) até o primeiro emprego estável ou satisfatório”.

Desses estudos, se conclui também que as transições da escola para o trabalho de maior sucesso foram associadas mais frequentemente com os jovens do sexo masculino, de maior nível educacional, de renda familiar mais elevada e que residem numa área urbana.

2.2 Situação dos jovens durante a pandemia

A pandemia da Covid-19 encontrou o mercado de trabalho com uma recuperação lenta, o que comprometeu ainda mais a inserção dos jovens. Além disso, o sistema educacional interrompeu suas atividades e de forma muito lenta as atividades escolares foram retornando, de forma remota, primeiro na rede privada e posteriormente na rede pública de ensino. Como o acesso à internet é precário para uma parte significativa dos jovens que frequentam a rede pública, o aprendizado escolar no ano de 2020 está sendo seriamente comprometido (Cepal, 2020).

Comparando as taxas de desemprego dos jovens no período 2015-2017 com as do período 2019-2020, ambos períodos recessivos, verificamos que são muito próximas. Contudo, como argumentou Corseuil (2020), enquanto em 2015-2017 os jovens encontravam muita dificuldade de sair do desemprego e, por conseguinte, aumentava o desemprego de longa duração, em 2019 e, particularmente, nos meses da pandemia até maio de 2020, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, caíram as taxas de desemprego. Isso decorreu do fato de que aumentou a taxa de jovens fora da força de trabalho,

tanto para o jovem que estava ocupado no mercado formal quanto no informal, ou mesmo no desemprego. Segundo Corseuil (2020), “essa desconexão com o mercado de trabalho aumenta a preocupação com a trajetória futura dos jovens”.

Considerar a enorme diversidade nos percursos que os jovens realizam entre escola e trabalho, é de suma importância para subsidiar o desenho de uma política de juventude focalizada em grupos de jovens. Caso contrário, as desigualdades sociais e econômicas tenderão a se acentuar no futuro, sendo que esse quadro pode ser ainda mais agravado pela pandemia.

3 POLÍTICAS DE JUVENTUDE

Um dos maiores desafios que as políticas de juventude enfrentam é fazer com que os jovens possam ingressar no mercado de trabalho seja obtendo um emprego formal ou criando e gerindo seu próprio negócio. A educação geral e a formação profissional são os principais instrumentos de política utilizados para viabilizar essa inserção e, boa parte dos esforços se traduz em ampliar grau de correspondência entre as qualificações adquiridas pelos jovens e as características das vagas oferecidas no mercado de trabalho. Esses dois fatores – inserção laboral e educação – costumam estar associados na maioria das políticas de juventude e procuraremos entender como evoluíram recentemente e se é possível apreender alguma tendência nessa evolução. Começaremos com a perspectiva internacional para, em seguida, abordar as políticas nacionais.

3.1 Políticas de juventude: perspectiva internacional

Majoritariamente as políticas de juventude atuam pelo lado da oferta, principalmente por meio de programas de educação básica e profissional. A partir dessa perspectiva, emerge a discussão sobre a relevância do sistema educacional, entendida como sua capacidade de prover indivíduos através das qualificações que possam ser aplicadas em contextos educacionais, carreira profissional e na esfera cívica, ao longo de suas vidas. Um conjunto de condições favorece a relevância dos sistemas educacionais, a partir de uma base comum identificada em diferentes países que parte da articulação sistemática entre provedores de educação geral e profissional e empregadores.

Na prática, a aproximação do sistema educacional com o sistema produtivo pode ser feita de inúmeras formas, sendo que, a maioria, possui forte inspiração no modelo dual alemão – os denominados modelos de formação por alternância, em que a parte teórica da formação é realizada na escola e a parte prática na empresa. Esses modelos vêm sendo crescentemente utilizados por diversos países, com vistas a reduzir defasagens entre as qualificações detidas pelos jovens e as requeridas pelas empresas, bem como para diminuir o tempo de transição entre a escola e o trabalho. Do ponto de vista das instituições de formação profissional, uma das principais razões para a utilização crescente dos modelos de formação por alternância é a velocidade com que o progresso técnico é incorporado ao sistema produtivo, que tornou praticamente impossível para as instituições de formação profissional incorporarem tal progresso, no mesmo ritmo, em suas oficinas e laboratórios. Na perspectiva dos jovens, sua falta de experiência é uma barreira para a transição escola-empresa e isso é minimizado pelos modelos

por alternância. As principais formas utilizadas para aproximar a empresa da escola ocorrem quando os empregadores participam mais ativamente do desenvolvimento de currículos e da capacitação de jovens em programas de aprendizagem, treinamento e estágio, entre outros. Ao mesmo tempo, os sistemas de educação e de educação profissional necessitam ser mais dirigidos pelas demandas do setor produtivo e flexíveis para captar e desenvolver qualificações requeridas pela incorporação de novas tecnologias e processos ao sistema produtivo, particularmente às tecnologias vinculadas à transformação digital.

O reconhecimento da heterogeneidade nas transições escola-trabalho está presente em boa parte das políticas de juventude de diversos países. Verifica-se a existência de programas de complementação de escolaridade, programas para jovens que abandonam a escola antes da conclusão do curso e educação de jovens e adultos associados ou não a programas de educação profissional. Quando a questão principal é a falta de experiência profissional, as soluções baseadas em alternância, como a aprendizagem no local de trabalho ou programas que possuem a supervisão de profissionais qualificados no local de trabalho (estágio, *trainee* etc.) podem ser bastante eficazes (Kluve *et al.*, 2017).

Como para os jovens a obtenção de conhecimentos pela educação geral, educação profissional e experiência profissional é permanente e não ocorre em um único momento no tempo, muitos países desenvolveram mecanismos de certificação de conhecimentos e de competências. Isso facilita as passagens entre os diferentes campos de aprendizagem da escola ou da empresa, reconhecendo a acumulação dos saberes obtidos, o que é crescentemente aceito por educadores e empregadores. Também se está tendo um crescente reconhecimento pelo conceito de aprendizagem ao longo da vida.

Quando se trata de apoiar jovens para começar seus próprios negócios, a maioria dos países oferece programas que combinam atividades de capacitação profissional (preparar plano de negócios, registro em livro caixa, entre outras), acesso a financiamento (microcrédito, empréstimo etc.), informações sobre o mercado, mentoria e *coaching*. Um caso interessante de empreendedorismo é o *Programa Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*, do Peru. A avaliação, realizada por Jaramillo e Parodi (2003), apontou um impacto positivo na criação de empregos e na probabilidade de o negócio sobreviver por mais de um ano, tendo sido, o acesso ao crédito, o principal fator que impulsionou o impacto do programa.

Como a inserção no mercado de trabalho é uma variável fortemente dependente da conjuntura econômica, subsídios a empregos e salários são utilizados para facilitar essa inserção. O estímulo à contratação de jovens, por meio principalmente da redução do custo de contratação, é um mecanismo bastante utilizado. Contudo, o sucesso dessa política depende da focalização dos grupos que se quer atingir, sob pena de se incorrer em efeitos de substituição (a empresa demite um trabalhador não subsidiado e o substitui por um trabalhador subsidiado). Também são bastante utilizados programas públicos de emprego e criação de oportunidades de emprego temporário em trabalhos públicos tradicionais (manutenção de estradas, conservação do meio ambiente, entre outros).

Na América Latina e Caribe os programas voltados para os jovens frequentemente percorrem quatro grandes eixos: capacitação, empreendedorismo, serviços e subsídios. O modelo básico de intervenção identificado na região visa aumentar as chances do jovem se inserir no mercado formal de trabalho, possivelmente, porque na região latino-americana predomina um elevado desemprego dos jovens e um imenso mercado informal, que absorve a maioria dos mesmos. Existem, também, algumas intervenções voltadas para ampliar o empreendedorismo dos jovens. Muitos programas foram direcionados para jovens desempregados e em situação de vulnerabilidade, sendo que o modelo básico de intervenção identificado se repete em vários países com pequenas variações: capacitação seguida de estágio em empresa. O modelo básico surge da implementação desse tipo de política a partir dos anos 1990 e foi sendo aprimorado com base na experiência dos países. Parte do pressuposto que faltam experiência laboral e conhecimentos técnicos e, posteriormente, foi diagnosticada a necessidade de oferecer capacitação *soft skills*.

A Comunidade Europeia tem lançado várias iniciativas para ajudar os jovens, com ênfase nos serviços e apoios para ajudar o retorno à escola, formação e contato com o mercado de trabalho. Vale mencionar alguns programas, como a Iniciativa de Oportunidades para Juventude (de 2012 a 2013) e a Estratégia de Jovens da União Europeia (de 2010 a 2018). Uma iniciativa que tem chamado atenção pela sua conceituação, viés integrativo e impacto é o Garantia Jovem (GJ), formulado para enfrentar os desafios de desemprego juvenil com intervenções rápidas e atendimento personalizado, provendo ativação ao curto prazo e uma inserção em oportunidades de emprego ou educação/formação profissional (Eurofound, 2015). Uma dimensão fundamental do GJ é sua proatividade e o engajamento com o público jovem, provendo “ofertas de educação continuada” dentro de um conjunto de medidas que visam trazer jovens com baixos níveis de escolaridade e qualificações de volta para os estudos e/ou se formar. Assim, o GJ oferece aos jovens (de até 25 anos de idade) oferta de emprego de qualidade, ensino continuado, oportunidade de aprendizagem ou estágio por um período após ter saído do ensino formal ou de ter se tornado desempregado. O GJ foi formulado para enfrentar três desafios: *i*) desemprego juvenil de longo prazo; *ii*) segmentação no mercado de trabalho, que frequentemente leva a uma sobre representação de jovens em empregos temporários ou em meio-período; e *iii*) desempenho limitado de sistemas de educação e formação profissional, que leva ao descompasso entre as competências dos jovens e as demandas do mercado de trabalho. O serviço público de emprego em cada país é um ator chave na implementação eficaz do GJ, envolvendo uma ampla gama de intervenções associadas a uma abordagem mais holística de serviços, orientação de carreira e provisão de serviços diretos de emprego (EC, 2018).

As avaliações de impacto de políticas de juventude revelam que os programas existentes para enfrentar os desafios do emprego dos jovens se concentram do lado da oferta, sendo que alguns temas aparecem com frequência, entre os quais, destacamos: a oferta precisa atender à demanda; a identificação de forma apropriada dos grupos-alvo (focalização); a formação é mais efetiva quando se tem interação com o mundo do trabalho (modelos de formação por alternância); a associação entre formação e colocação de emprego (Namita *et al.*, 2018; Kluge *et al.*, 2016; Escudero *et al.*, 2017).

Além disso, a assimetria de informações é uma questão que afeta tanto o jovem – que não sabe identificar e comunicar corretamente suas próprias competências e não reconhece com clareza se atende ao que é exigido pela empresa – quanto à própria empresa – que tem dificuldade em reconhecer as competências do candidato e, por vezes, de comunicar corretamente as competências da própria vaga. Associar aos programas de formação uma etapa de intermediação, contendo orientação para preencher um currículo, como se comportar durante uma entrevista de emprego, entre outros conteúdos vem se mostrando extremamente eficaz. Os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho evoluíram muito nos últimos anos e são capazes de auxiliar, de forma significativa, tanto os candidatos a emprego como os ofertantes de vagas. Na Índia, em um mesmo espaço físico, com o auxílio de um especialista ou diretamente via internet, o candidato preenche seu currículo, se candidata a uma vaga e, caso seja identificada alguma lacuna de competências, é indicada a instituição de educação profissional que oferece cursos que podem suprir essa lacuna. Esse mesmo modelo existe no Canadá, o chamado *Electronic Labor Exchange*, que possibilita buscar e candidatar-se a uma vaga de emprego, e o próprio sistema identifica eventuais *mismatchings* entre as competências possuídas pelo candidato e as requeridas pela vaga e indica a instituição de formação profissional onde pode obter as competências faltantes.

Em síntese, os serviços de emprego, que procuram fazer uma ligação entre a oferta e a demanda, estão concentrando um conjunto de atividades, que incluem: Serviços de Orientação Profissional; informações sobre oportunidades no mercado de trabalho e planejamento de carreira; assistência à procura de emprego; preparação de currículos; preenchimento de formulários de candidatura a emprego; feiras de emprego para auxiliar empregadores a preencher vagas; e associação com outras políticas, principalmente com as de treinamento e formação profissional.

As metodologias de avaliação de impacto foram evoluindo com a implementação desses programas e vieram se tornando, gradualmente, mais acuradas, exigindo um maior volume de recursos. Ao mesmo tempo, os resultados das avaliações indicam invariavelmente a necessidade de ampliação do esforço de planejamento do programa, melhorando o foco no público alvo e na implementação do programa, com acompanhamento e correções de rumo mais constantes.

A experiência internacional revela que a articulação de políticas de oferta e demanda resulta, em geral, em resultados mais significativos, do que a atuação isolada de uma política. Em síntese, a inserção laboral aumenta quando: a capacitação está alinhada com as necessidades das empresas; os jovens têm apoio de serviços de emprego; os jovens são acompanhados por um período mais longo de tempo, para eles saírem de uma situação mais estrutural (tutorias sociolaborais). Por exemplo, no Programa Peruano de Treinamento de Jovens Para o Emprego (em espanhol, *Programa de Capacitación Laboral Juvenil – Projovent*), as empresas que iriam absorver os alunos para estágio foram selecionadas previamente e o programa de treinamento foi desenhado entre as instituições de formação profissional e essas empresas. Os jovens que participaram do programa foram monitorados por um período após a realização do estágio e receberam apoio dos serviços de emprego.

3.2 Políticas de juventude no Brasil (recentes)

Um marco extremamente importante na história de políticas de juventude no Brasil ocorreu em 2005, com a promulgação da Política Nacional de Juventude. Em um curto espaço de tempo, tomando por base o Guia de Políticas Públicas de Juventude, editado em 2006, foi desenhado um amplo conjunto de programas e projetos voltados para os jovens, como: Escola de Fábrica, Juventude e Meio Ambiente, Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Jovem, Universidade para Todos (ProUni), entre outros. Essas iniciativas estavam voltadas para aumento da escolaridade ou reinserção escolar, inserção no mercado de trabalho, estímulo a atividades nas áreas de esportes, cultura e meio ambiente. Uma interação virtuosa entre especialistas no tema, pressões de movimentos sociais ligados aos jovens, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude propiciou a rápida expansão e articulação dessas políticas.

Atualmente, o Ministério da Economia está preocupado com a transformação digital, tanto pela crescente demanda por competências digitais como pelo uso das plataformas digitais para a oferta do ensino. Considerando-se que muitas atividades possam vir a ser reduzidas, modificadas ou mesmo desaparecer, e ao mesmo tempo muitas oportunidades surgirão, especialmente no campo da tecnologia de informação, vem surgindo a necessidade de fortalecer as “competências digitais” entre jovens. Desse modo, uma das ações que a Secretaria Nacional da Juventude deflagrou foi a oferta de cursos de tecnologia da informação (TI) em uma plataforma Microsoft. O Ministério da Economia desenvolveu, também, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, visando à preservação do emprego por meio de acordos individuais ou coletivos entre trabalhadores e empregadores nas situações de: redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e suspensão temporária do contrato de trabalho. A área de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação e Cultura criou um protocolo de biossegurança para garantir a segurança sanitária de servidores e alunos, nos espaços comuns, quando do retorno às atividades presenciais e está monitorando o funcionamento dos Institutos e das Universidades Federais. Além disso, estão garantindo o acesso à internet a cerca de 900 mil alunos da rede federal em situação de vulnerabilidade socioeconômica; ampliando a capacidade de salas de *webconferências*, com potencial de beneficiar 123 mil alunos dos Institutos Federais e da Plataforma para Cursos Massivos *online* (Mooc). A Secretaria Nacional de Juventude está desenvolvendo um modelo de gestão colaborativa para articular políticas de juventude por meio do estímulo à comunicação vertical (com a juventude) e horizontal (entre diferentes ministérios).

No caso brasileiro, além da necessidade de melhorar a focalização do público alvo nas políticas, é urgente melhorar a qualidade da educação básica. Ao longo dos últimos 25 anos, ao mesmo tempo que se ampliou muito o acesso da população jovem à educação básica, a qualidade do ensino, medida em termos de proficiência em português e matemática, caiu. As medidas indicam uma piora progressiva da proficiência à medida que o aluno conclui o ensino fundamental 1, o fundamental 2 e o ensino médio, tanto em português como em matemática. O abandono e a repetência dos estudantes agravam esse quadro. Os problemas,

extensamente diagnosticados, encontram-se no campo da valorização dos profissionais de ensino, gestão escolar, currículo e infraestrutura. O ensino médio, que apresenta elevada taxa de abandono e repetência, aponta o ensino superior como o único caminho para o jovem prosseguir seus estudos e se inserir no mercado de trabalho, o que contrasta visivelmente com todas as experiências internacionais de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o país fez, em 2017, a Reforma do Ensino Médio, diversificando as opções e criando um itinerário formativo associado à educação técnica. Esses novos itinerários representam um grande desafio e oportunidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual contexto político e econômico do país, uma política de juventude deveria estar inscrita em uma perspectiva de inserção dos jovens no mercado de trabalho em postos de trabalho de maior produtividade.

Do ponto de vista da demanda, chama a atenção o fato da produtividade do trabalho encontrar-se estagnada há mais de vinte anos. Entre os fatores que explicam essa estagnação destaca-se a estrutura ocupacional possuir elevada proporção de trabalhadores de baixa qualificação (mais de 70%) e manter constante tal proporção durante todo esse período. Mudar a estrutura ocupacional passa pela mudança nos padrões de competição, incorporação de novas tecnologias e mapeamento de processos e, tudo indica que a promoção de incentivos poderia estimular as empresas a modificarem suas estruturas ocupacionais. A codificação de conhecimentos, pela via de mapeamento de processos e incorporação de novas tecnologias, facilitaria a contratação de técnicos de nível médio e profissionais de nível superior. Esse tema é relevante pois com a implementação da Reforma do Ensino Médio tenderá a ocorrer uma expansão da oferta de jovens técnicos de nível médio e, se a demanda por esses profissionais não se ampliar, a inserção profissional não trará ganhos significativos na produtividade.

Do ponto de vista da oferta, as experiências nacional e internacional reconhecem que os jovens apresentam transições escola-trabalho heterogêneas, irregulares, incertas e que nem sempre conduzem a resultados satisfatórios. Após essa constatação, as políticas de juventude passaram, crescentemente, a focalizar em grupos específicos de jovens. Além disso, observando a experiência internacional, percebemos que uma forte tendência para a integração de políticas, sendo que o que varia é a estratégia de integração. Uma primeira estratégia apresenta um menor grau de interação com jovens. Por exemplo: cursos de formação profissional são mais eficazes quando associados a serviços de intermediação; sistemas de informação sobre mercado de trabalho são mais eficazes quando identificam as vagas, comparam as exigências da vaga com o perfil do jovem, verificam se faltam conhecimentos e competências, indicam a instituição de formação que pode suprir essas lacunas e completam o encaminhamento. Esse serviço pode ser *on-line* (Canadá) ou presencial (Índia). A segunda estratégia é mais interativa e pode alcançar a personalização do atendimento aos jovens. Na mesma agência, o jovem pode avaliar suas expectativas, conhecimentos e habilidades, escolher um curso, receber orientação laboral e para a preparação do seu currículo ou ser encaminhado para uma vaga de emprego. A partir

do primeiro atendimento, passa a ser acompanhado por um determinado período, até se encaixar em alguma atividade, escolar ou de trabalho. Esse é o modelo do GJ, com o formato implementado por Portugal.

Os estudos de transição para o caso brasileiro evidenciaram as heterogeneidades nos percursos dos jovens entre a escola e o trabalho. Ao estilizar os fatos revelados por esses estudos, verificamos que um grupo mais restrito de jovens seguem seus estudos até o final e entram no mercado de trabalho, sendo que esses jovens são, em sua maioria, brancos, do sexo masculino, oriundos de famílias com renda *per capita* elevada e residentes em áreas urbanas. Outro grupo de jovens, que apresenta grandes proporções, abandonou precocemente os estudos para se inserir no mercado de trabalho ou para cuidar de filhos e poucos destes retornaram à escola. São em sua maioria meninas e meninos negros, pertencentes a famílias de faixa de renda mais baixa, moradores das periferias ou em comunidades dos grandes centros. Evidentemente, esse segundo grupo apresenta marcas e desafios sociais que se reproduzem historicamente e as políticas de juventude devem tê-lo como foco prioritário. Porém, esse grupo é, em si, muito diverso. A jovem adolescente que engravidou e abandonou a escola necessita de suporte distinto do jovem que saiu da escola para trabalhar. Esses jovens fazem inúmeras tentativas para reentrar na escola ou no mercado de trabalho, algumas vezes com sucesso, mas muitas vezes sem lograr êxito, o que gera frustração, desalento e baixa autoestima. Jovens nem-nem são hoje uma parcela crescente em nossa sociedade, sendo este grupo extremamente heterogêneo e vulnerável, requerendo um marco de políticas que contemple essas realidades e necessidades sociais, educacionais e vocacionais para superar as barreiras e promover sua maior inserção social, laboral e econômica.

A experiência brasileira com a formulação de políticas de juventude desde 2005 revelou a importância de se ter um órgão de coordenação de diferentes iniciativas que, no nosso caso, foi a Secretaria Nacional de Juventude. O fato em si revela que já existia a percepção das heterogeneidades nas transições escola-trabalho e a necessidade de se traçar diferentes políticas. Um esforço necessita ser feito em relação à focalização das políticas em grupos específicos de jovens. Além disso, do ponto de vista operacional, as estratégias de integração de políticas, mencionadas anteriormente, poderiam ser implementadas sem grandes investimentos. Exigiriam um esforço de coordenação e de desenho de políticas e a implementação poderia ficar sob responsabilidade das agências do Sistema Nacional de Emprego ou dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que apresentam enorme capilaridade geográfica. Nessas agências, os responsáveis pelo atendimento aos jovens deveriam passar por uma capacitação para poderem absorver novas competências para identificar as necessidades de cada jovem, fazer o encaminhamento adequado e acompanhar, por um período de tempo, os resultados.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Universalizar o acesso às tecnologias digitais para enfrentar os impactos da COVID-19.** Santiago: CEPAL, 2020.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N.; GONZAGA, G. Apprenticeship as a stepping stone to better jobs: Evidence from Brazilian matched employer-employee data. *Labour Economics*, v. 57, p. 177-194, 2019.

CORSEUIL, C. H.; POLOPONSKY, K.; FRANCA, M. P. **Diagnóstico da inserção dos jovens brasileiros no mercado de trabalho em um contexto de crise e maior flexibilização**. Brasília: OIT; Ipea, 2020.

CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. A. P. **Inserção dos jovens no mercado de trabalho brasileiro: evolução e desigualdades no período 2006-2013**. 1. Ed. Brasília: OIT; Ipea, 2015.

COSTA, J. **Educação dos jovens brasileiros no período 2006-2013**. Brasília: OIT; Ipea, 2015.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **Study on the youth guarantee in light of changes in the world of work**. Bruxelas: COM, 2018.

ESCUADERO, V. *et al.* **Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis**. Bonn: IZA, set. 2017. p. 1-43. (Discussion Paper).

EUROFOUND – FUNDAÇÃO EUROPEIA PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA E DE TRABALHO. **Beyond the youth guarantee: lessons learned in the first year of implementation**. Luxembourg: Eurofound, 2015.

GUIMARÃES, N. A.; MARTELETO, L; BRITO, M. M. A. **Transições e trajetórias juvenis no mercado brasileiro de trabalho: padrões e determinantes**. Brasília: OIT, dez. 2018.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Global employment trends for youth 2017: paths to a better working future**. Geneva: ILO, 2017.

KLUVE, J. **A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean**. International Labour Office, 2016.

KLUVE, J. *et al.* **Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review**. Germany: IZA, 2016.

KLUVE, J. *et al.* Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a systematic review. *A Campbell Systematic Review*, v. 10, n. 1, 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÃO UNIDAS. **World youth report: youth and the 2030 agenda for sustainable development**. New York: UN, 2018.

SILVA, R. S.; SILVA V. R. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SILVA, E. R. A.; MACEDO, D. M. B.; FIGUEIREDO, M. M. A. **Conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar na juventude brasileira**. Brasília: OIT; Ipea, 2015.

VENTURI, G.; TORINI, D. **Transições da escola para o trabalho dos jovens homens e mulheres no Brasil**. Genebra: OIT, dez. 2014. (Working Paper, n. 25).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARDAK, U.; MASEDA, M. R.; ROSSO F. **Young people not in employment, education or training (NEET): an overview of ETF Partner Countries**. Turin: European Training Foundation, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/33WK3CM>>.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília: SGPR, 2006.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Plano Juventude VIVA: caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil**. Brasília: SGPR; Seppir, [s.d.].

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda nacional de trabalho decente para a juventude**. Brasília: MTE, 2011.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Caderno de orientações para formalização e execução do programa estação juventude – PEJ**. Brasília: Segov; SNJ, 2017.

_____. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social**. Brasília: Seplan; IBGE; Ipea; BNDES, 2019.

_____. Senado Federal. **Estatuto da Juventude: atos internacionais e normas correlatas**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **An EU strategy for youth: Investing and empowering – A renewed open method of coordination to address youth challenges and opportunities**. Bruxelas: COM, 2009.

_____. **Youth employment initiative**. Strasbourg: COM, 2013.

_____. **Employment and social developments in Europe**. [s.l.]: COM, 2017.

_____. **Youth guarantee & youth employment initiative**. [s.l.]: COM, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/2GWOiFW>>.

_____. **New data show more than 14 million young people benefitted from youth guarantee**. [s.l.]: COM, 2019b.

_____. **Youth guarantee & youth employment initiative**. [s.l.]: COM, 2019c.

_____. **Two new studies focus on the implementation of the youth guarantee and the role of public employment services**. [s.l.]: COM, 2019d. Disponível em: <<https://bit.ly/2H1MCe6>>.

ECA – EUROPEAN COURT OF AUDITORS. **Youth unemployment: have EU policies made a difference?** Luxemburgo: ECA, 2017.

GONZAGA, G. **Avaliação do suplemento da PNAD 2014: educação profissional**. Brasília: SENAI; Departamento Nacional, 2015.

HUTCHINSON, J.; BECK, V.; HOOLEY, T. Delivering NEET policy packages? A decade of NEET policy in England. **Journal of Education and Work**, v. 29, n. 6, p. 707-727, 2016.

IBARRARÁN, P. *et al.* **Experimental evidence on the long-term impacts of a youth training pro.** Germany: IZA, jun. 2015. (Working Paper, n. 9136).

MAGUIRE, S. NEET, unemployed, inactive or unknown – why does it matter? **Educational Research**, v. 57, n. 2, p. 121-132, 2015.

O’HIGGINS, N. **Rising to the youth employment challenge:** new evidence on key policy issues. International Labour Organization. 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo:** a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. [s.l.]: UN, 2015.

SILVA, E. R. A. *et al.* **A informalidade do trabalho da juventude no brasil:** o que pensam os/as integrantes do Subcomitê da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude. Brasília: OIT; Ipea, 2015.

SPARREBOOM, T.; STANEVA, A. **Is education the solution to decent work for youth in developing economies?** Identifying qualifications mismatch from 28 school-to-work transition surveys. Geneva: ILO, Dec. 2014.

SPOSITO, M. P.; GALVÃO, I. A experiência e as percepções de jovens na vida escolar na encruzilhada das aprendizagens: o conhecimento, a indisciplina, a violência. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 345-380, jul./dez. 2004.

A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA CRIATIVA E SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP¹

Camila Capacle Paiva²
Edinho Silva³

1 INTRODUÇÃO

O município de Araraquara, conhecido como a Morada do Sol, é também a morada da solidariedade. Na implementação de uma gestão democrática e participativa da prefeitura municipal (2017-2020), as inclusões social e produtiva se configuram como eixo central, e se destacam nas ações voltadas para geração de trabalho e renda – na perspectiva da economia criativa e solidária –, visando à organização da população socialmente vulnerável e à geração de oportunidades para a garantia de direitos fundamentais.

Araraquara é um município da região central do interior do estado de São Paulo, com estimativa de 236.072 habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,815, classificado como o 14º maior do Brasil e considerado elevado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foi a cidade brasileira mais bem qualificada quanto ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal em 2007,⁴ que utiliza critérios de renda, educação e saúde para sua avaliação. Com importantes indústrias, empresas e universidades, o município se destaca com uma economia dinâmica.

Todavia, Araraquara não é uma ilha e também é atingida pelo aumento dos índices de pobreza e desemprego do Brasil. Conforme demonstram os dados de 2019,⁵ o município possui 12.686 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, sendo que cerca de 50% delas possuem renda *per capita* mensal de até 25% do salário mínimo e composição familiar majoritária de mulheres responsáveis economicamente por suas famílias.

Diante do cenário de agravamento da pobreza e do desemprego, a economia solidária se apresenta como uma estratégia de desenvolvimento local sustentável, que objetiva desenvolver o território e fortalecer a comunidade, criar uma rede colaborativa, valorizar a cultura e os saberes locais, e possibilitar práticas coletivas e sistêmicas que gerem trabalho, renda e melhorias na vida dos cidadãos.⁶

A política pública de economia solidária no município, que começou a ser desenhada em 2001, atualmente assume um papel importante na promoção de programas e ações que

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria1>

2. Coordenadora-executiva do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária da Prefeitura Municipal de Araraquara. *E-mails*: <ecosolidaria@araraquara.sp.gov.br> e <camila.capacle@gmail.com>.

3. Prefeito municipal de Araraquara. *E-mails*: <prefeitomunicipal@araraquara.sp.gov.br> e <edinhoararaquara@icloud.com>.

4. Edição 2014, ano-base 2007. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y52vaqew>>.

5. Ver mais informações em Strozzi (2019).

6. Para uma análise da dinâmica ecossistêmica da economia solidária em Araraquara, ver Sanches e Morais (2020) e Morais e Bacic (2020).

buscam a inclusão social e produtiva, o combate à fome e o resgate da cidadania, por meio da geração de renda, de forma coletiva e participativa.

Este texto mostra a trajetória de construção da política pública de economia solidária em Araraquara desde o surgimento na agenda de governo até a estrutura atual, incluindo programas, projetos, ações, orçamentos, equipes técnicas e um modelo de gestão participativa que prioriza o protagonismo social, a intersetorialidade e a integração entre as múltiplas ações da coordenadoria.

2 SURGIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA DE GOVERNO

A economia solidária desponta como estratégia de organização social e de geração de renda desde a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 2001-2004, em Araraquara, quando foi criada, na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE), uma pasta de gestão de projetos em geração de trabalho e renda. Em consonância com as políticas que estavam sendo desenvolvidas em outras prefeituras, Araraquara esteve entre as pioneiras nesse processo, não apenas no estado de São Paulo, mas também em nível nacional.⁷

Havia um esforço de agentes políticos e apoiadores desde 1998 para organizar os catadores de material reciclável que trabalhavam no lixão do município. Em 2001, uma das primeiras iniciativas do Poder Executivo foi organizar esses catadores e passar-lhes parte da operação do centro de triagem. Em novembro de 2001, 31 catadores começaram a trabalhar de forma coletiva, por meio da formalização da Associação Acácia de Trabalhadores de Materiais Reaproveitáveis de Araraquara.⁸ Em 2003, mudanças significativas no poder público iniciaram um novo processo na associação: o Departamento Autônomo de Água e Esgotos (DAAE) de Araraquara assumiu o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos do município, o lixão foi transformado em aterro sanitário controlado e a Associação Acácia dos Trabalhadores de Materiais Reaproveitáveis de Araraquara assumiu a operação das atividades da usina de triagem.

Ainda durante o período 2001-2004, foi criado um projeto-piloto de coleta seletiva em dois bairros da cidade, além da organização de uma associação dos ambulantes de alimentos e uma cooperativa de costura com mulheres que estavam recém-desempregadas da indústria têxtil.

No início de 2005, no segundo mandato (2005-2008), a política pública de economia solidária ganhou seu lugar institucional como Coordenadoria Executiva de Economia Social e Solidária (CESS), pertencente à estrutura da SDE, e passou a compor, no seu quadro, o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT) e o Banco do Povo Paulista, ambos programas do governo estadual, em parceria com o município.

Durante o período 2005-2008, foi estruturado um programa municipal de economia solidária e formaram-se novos empreendimentos com o fomento da política pública de economia solidária, tais como: Associação Mãos que Criam, voltada para o artesanato; Associação de Mulheres Assentadas do Assentamento Monte Alegre Seis (AMA), com foco

7. Para uma discussão no nível nacional sobre políticas públicas de economia solidária no Brasil, ver Silva (2019).

8. Para uma discussão no nível nacional sobre o trabalho dos catadores de material reciclável no Brasil e as principais políticas de apoio a esses trabalhadores, ver Silva (2017b).

para a alimentação e a agricultura familiar; Associação dos Trabalhadores do Comércio Alternativo de Araraquara (ATCAAR); Cooperativa de Costura de Araraquara (Costuara); Estamparia da Juventude; entre outros pequenos coletivos que começavam a se formar. O conjunto de poder público, universidade e empreendimentos solidários criou o Fórum Municipal de Economia Solidária e a Feira de Economia Solidária⁹ – na qual havia o clube de trocas –, que ocorria mensalmente em uma praça no centro comercial da cidade.

Em 2005, a Associação Acácia dos Trabalhadores de Materiais Reaproveitáveis foi transformada em Cooperativa Acácia de Catadores, Coleta, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis (Cooperativa Acácia),¹⁰ com a implantação do programa Coleta Seletiva de Araraquara, que em 2007 expandiu sua abrangência com coleta porta a porta para 100% da área urbana do município. Um dos primeiros casos no Brasil, o município de Araraquara, por meio do DAAE, contratou tal cooperativa para a prestação do serviço de coleta, triagem e beneficiamento de materiais recicláveis, com dispensa de licitação por meio da Lei nº 11.455, que havia sido promulgada em janeiro de 2007, estabelecendo diretrizes nacionais para o saneamento básico.¹¹ No art. 57, essa lei alterava o art. 24, inciso XXVII, da Lei nº 8.666, sobre licitações públicas e abria espaço para a contratação de cooperativas de catadores (Brasil, 2007).

Ao final de 2008, além de um programa sólido de coleta seletiva na cidade, podemos destacar algumas importantes conquistas para a política pública de economia solidária. A prefeitura municipal inaugurou uma padaria e uma cozinha solidárias no Assentamento Monte Alegre, demanda aprovada na plenária temática das Mulheres, do Orçamento Participativo. A padaria virou a sede da AMA e um espaço de renda feminino no centro do assentamento; em pouco tempo, ganhou dos ciclistas o nome de Padoka e foi protagonista no desenvolvimento do turismo rural – rota de ciclistas e no circuito dos sabores.

A prefeitura municipal inaugurou também um ateliê de costura para mulheres que se organizaram por meio de capacitação no Fundo Social de Solidariedade e, junto ao ateliê, a Estamparia da Juventude, demanda do Orçamento Participativo (plenária da Juventude). Ambos os empreendimentos foram estabelecidos em parceria com uma organização da sociedade civil (OSC).

Por fim, por meio da política pública de economia solidária, foi construída e inaugurada uma loja solidária no Terminal Central de Integração de transporte público, local com grande movimentação de pessoas. A loja solidária passou a ser o espaço coletivo de vendas dos diversos grupos existentes.

A construção de uma política pública para além de um programa de governo possibilitou que a economia solidária permanecesse com uma estrutura, ainda que tímida, durante os oito anos seguintes de governo (2009-2012/2013-2016). A estrutura institucional passou a ser a Gerência de Economia Social e Solidária, vinculada à Coordenadoria Executiva de Geração de

9. Feira de economia solidária realizada na praça Santa Cruz durante 2007 e 2008 em Araraquara.

10. Para conhecer na íntegra o trabalho da Cooperativa Acácia e o programa Coleta Seletiva de Araraquara, ver Paiva (2016; 2017).

11. Esse histórico pode ser encontrado em MNCR (2019).

Trabalho e Renda da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Turismo e Desenvolvimento Sustentável. Os empreendimentos mais bem estruturados permaneceram ativos, como a Cooperativa Acácia, a AMA e a Associação Mãos que Criam, preservando, assim, o contrato de coleta seletiva, a Padoka e a loja solidária, respectivamente.

3 POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA CRIATIVA E SOLIDÁRIA

No programa de governo elaborado para 2017-2020, a economia solidária aparece em diversas ações transversais, para além do desenvolvimento econômico e sustentável, dialogando com políticas das áreas de desenvolvimento rural, direitos humanos, mulheres, igualdade racial, diversidade sexual, juventude, pessoa com deficiência, população em situação de rua, cultura, saúde e educação.

Em 2017, iniciou-se a gestão da Prefeitura de Araraquara: cidade solidária e participativa (2017-2020), com a criação da Coordenadoria Executiva de Trabalho e de Economia Criativa e Solidária (Cetecs), alocada na Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico (SMTDE). A economia solidária ganhou novo fôlego como uma pauta estratégica para a política de desenvolvimento econômico e social, o combate à fome e a inclusão social e produtiva de pessoas e famílias em situação de alta vulnerabilidade social.

Por meio de um diagnóstico socioeconômico, a prefeitura de Araraquara detectou seis regiões de maior vulnerabilidade social da cidade, denominados territórios: Cecap/Residencial dos Oitis; Jardim Cruzeiro do Sul; Jardim das Hortênsias; Parque São Paulo; Jardim São Rafael; e Valle Verde. Nesse contexto, em 2018, foi lançado o Programa Municipal Territórios em Rede, por meio da Lei nº 9.344/2018, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e executado de forma intersetorial, cujo objetivo é a proteção social e a prestação de serviços integrados e direcionados à satisfação das necessidades vivenciadas pelos indivíduos e famílias em territórios prioritários (Araraquara, 2018a). O programa possui quatro eixos de atuação: mobilização, articulação, formação e desenvolvimento territorial. Por meio de comitês locais e fóruns regionais, os gestores públicos e entidades se articulam para o desenvolvimento de estratégias, ações e projetos.

O Programa Municipal Territórios em Rede é um norte de atuação para o desenvolvimento das políticas sociais no município. Na política pública de geração de trabalho e renda, foram desenvolvidas algumas ações territoriais, com destaque para oficinas de sensibilização em economia solidária, realizadas nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), e as feiras do território, com objetivo de desenvolvimento dos saberes locais.

Além da atuação territorial, a política pública de economia solidária assumiu como prioridade as pessoas com alta vulnerabilidade social, que, em geral, possuem baixa escolaridade, pouca experiência profissional e, em sua maioria, são negros(as) e mulheres responsáveis economicamente por suas famílias. De modo recorrente, juntam-se às outras vulnerabilidades como o alcoolismo e a drogadição, a violência doméstica, as condições de moradia ou a situação de rua, a falta de vínculos afetivos etc.

A porta de entrada é a inclusão social, a garantia de direitos e de alimentação adequada, e o resgate da cidadania. A qualificação profissional está atrelada ao processo de fortalecimento desses indivíduos, de (re)conhecimento dos seus direitos, de promoção de uma cultura de paz e comunicação não violenta. Para além de profissões, busca-se que, ao longo do processo de reinserção individual, seja feita a construção de coletivos. Propomos que a inclusão produtiva seja realizada por meio da economia solidária, seguindo os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade. Ao final do processo, apresentamos a organização produtiva coletiva como uma porta de saída.

Fruto desse processo, a Cetecs conseguiu encaminhar alguns beneficiários ao mercado de trabalho formal, fomentar empreendedores que se formalizaram como microempreendedor individual (MEI), acessaram crédito e passaram a empreender e, principalmente, a desenvolver o projeto O Cooperativismo como Porta para o Futuro, que apoiou a formação de quatro cooperativas de trabalhos com beneficiários dos programas sociais.¹²

3.1 Programas e ações da economia solidária

3.1.1 Programa Municipal de Inclusão Social e Cidadania

É a principal porta de entrada para as ações de economia solidária em Araraquara. Voltado para capacitação e qualificação profissional de pessoas de baixa renda, o município possui o Espaço Kaparaó, que é um centro de capacitação social e profissional, onde são oferecidos cursos profissionalizantes gratuitos, realizados com recursos próprios do município ou parcerias com o Sistema S¹³ e universidades locais. Dois programas de transferência de renda e combate à fome, vinculados à SMADS, são executados em parceria com a Cetecs: o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS) e o Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva, o Bolsa Cidadania.

O PIIS, criado pela Lei nº 8.998/2017, tem como objetivo propiciar a inclusão social, a qualificação profissional, a elevação da escolaridade e a renda para munícipes em situação de vulnerabilidade social, por meio da concessão de bolsa auxílio qualificação no valor mensal de um salário mínimo, pelo período de um ano, podendo ser prorrogado por mais um ano (Araraquara, 2017a). A bolsa tem como condicionalidade a participação, com frequência igual ou superior a 75%, nos cursos de capacitação profissional e na educação básica. Os beneficiários do PIIS participam, no período da tarde, do Núcleo de Educação para Jovens e Adultos (Neja) e, no período da manhã, de programa anual de qualificação profissional no Espaço Kaparaó,

12. Foram formalizadas quatro novas cooperativas com apoio da Cetecs no primeiro semestre de 2020: Cooperativa de Trabalho em Serviços Gerais – Vitória Multiserviços; Cooperativa de Trabalho e Serviços de Alimentação Pannelas Unidas; Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil de Araraquara – Coopermorada; e Cooperativa Social de Trabalho em Recuperação de Materiais dos Egressos Prisionais de Araraquara Sol Nascente.

13. O Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Citam-se três como exemplos: o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

onde aprendem diversas atividades, tais como: fazer um currículo e participar de uma entrevista de emprego; informática básica; cultura de paz; *marketing* pessoal; e cursos profissionalizantes, como auxiliar administrativo, vendas, zeladoria, limpeza, jardinagem, pintura, estética e beleza, alimentação, entre outros. Os beneficiários também aprendem módulos específicos sobre empreendedorismo e economia solidária de modo que terminam o ciclo aptos a participar dos empreendimentos econômicos solidários (EES).

O Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva, o Bolsa Cidadania, criado pela Lei nº 9.585/2019, visa garantir o direito à renda mínima para o combate à fome e também a inclusão produtiva como porta de acesso à cidadania (Araraquara, 2019b). O programa é destinado às pessoas ou às famílias que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social e/ou de extremo risco social. As pessoas ou as famílias, quando inseridas no programa, recebem um vale-alimentação¹⁴ e precisam aceitar a inclusão nos serviços ofertados pela política pública de assistência social, nas ações de incentivo à inclusão produtiva, além de garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes que integram o núcleo familiar, e comprovar, quando necessário, a realização de atendimento pela rede municipal de saúde.

Art. 4º O programa tem como objetivos:

V - promover estratégias de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho através de oferecimento de cursos de qualificação profissional; e

VI - estimular a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho por meio de encaminhamento ao trabalho assalariado, ao empreendedorismo, ao trabalho autônomo e ao trabalho associado no modelo da economia solidária. (Araraquara, 2019b).

A proposta de inclusão produtiva é realizada por meio de formações com o Sistema S, universidades ou OSC com recursos próprios do município ou parcerias, e são oferecidas no Espaço Kaparaó ou nos Cras. O Comitê do Bolsa Cidadania, órgão multisetorial formado pelas secretarias envolvidas no programa – de Assistência e Desenvolvimento Social; de Trabalho e Desenvolvimento Econômico; de Saúde; de Educação; e de Planejamento e Participação Popular –, é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do programa. Foi formado também um comitê externo, composto por conselheiros de conselhos municipais, com o objetivo de fiscalizar a política pública.

3.1.2 Programa Municipal de Economia Criativa e Solidária

Tem como objetivos afirmar os fundamentos e a identidade da economia solidária enquanto estratégia e política de desenvolvimento econômico local e sustentável; fortalecer a organização social e política da economia solidária; ampliar e consolidar os EES; fomentar a economia criativa; e implementar as propostas deliberadas na I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária para o período 2018-2021.

14. Cartão que pode ser utilizado no comércio local para aquisição de alimentos e produtos de higiene pessoal e de limpeza.

Fruto do trabalho do Fórum Municipal de Economia Solidária e dos seus agentes – poder público, empreendimentos solidários, Universidade Estadual Paulista (Unesp) e OSCs –, foi elaborada uma carta de princípios, em 2008, que serviu de base para a criação da lei proposta pela vereadora Márcia Lia (PT), sendo promulgada como a Lei nº 7.145/2009 (Araraquara, 2009).

Por meio da Incubadora Pública de Economia Criativa e Solidária (Ipecs) vinculada a Cetecs, com respaldo na Lei nº 7.145/2019 e no Decreto nº 12.338/2020,¹⁵ são realizadas oficinas de sensibilização, formação em economia solidária e cooperativismo, apoio e assessoria técnica para EES (associações, cooperativas e coletivos informais), bem como são fomentadas novas iniciativas e atores da economia solidária. Dados preliminares do Mapeamento dos Empreendimentos Econômicos Solidários, realizado em 2019 e atualizado em 2020 pela Cetecs e pelo Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania da Faculdade de Ciências e Letras (Nepesc/FCL) da Unesp Araraquara, identificaram 22 EES no município.

Em relação ao fomento à economia criativa, pasta compartilhada com a Secretaria Municipal de Cultura de Araraquara e Fundação de Arte e Cultura do Município de Araraquara (Fundart), a Cetecs realiza um importante trabalho de incentivo e apoio às feiras de economia criativa e solidária e ao empreendedorismo em parceria com o Sebrae, além do oferecimento de qualificação profissional e apoio à construção e à formalização de coletivos de cultura no modelo da economia solidária. Essa coordenadoria também trabalha com a organização dos trabalhadores ambulantes de alimentação para a participação em eventos municipais e vendas nos corredores comerciais da cidade.

Outro projeto importante na área criativa e de geração de renda é o Ecomagia, que acontece desde 2018 e consiste na criação de enfeites de Natal com material reciclável e decoração de espaços públicos com o resultado do trabalho. Este é desenvolvido por artesãs da cidade e também por mulheres de baixa renda, que são selecionadas para o projeto e aprendem uma nova profissão.

Além das feiras semanais e mensais, públicas ou de iniciativa de coletivos, a Cetecs garantiu, em 2019, um espaço da economia criativa e solidária na Feira Agrocomercial e Industrial da Região de Araraquara (Facira), possibilitando de forma gratuita espaço para venda e divulgação a trinta artesãos da cidade. Ademais, a Cetecs passou a realizar, também em 2019, a Feira do Território, que teve edições até março de 2020 nos territórios de maior vulnerabilidade social do programa Territórios em Rede.

A Feira do Território, realizada em parceria com os Cras e com a comunidade local, tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento local. Formada por tendas no meio de uma rua ou de um terreno público de grande circulação de pessoas, essa feira é um espaço para os empreendedores do bairro comercializarem seus produtos e também para que os moradores possam conhecer a diversidade de negócios realizados no próprio território, tais como: artesanato,

15. O decreto pode ser acessado na íntegra pelo portal: <<https://bit.ly/3dnRMNI>>.

alimentação, produtos de limpeza, bazar de roupas e livros, divulgação de serviços, música e diversão no centro de bairros periféricos, cujo acesso à cultura ainda é restrito.

3.1.3 Programa Novo Emprego e Programa Crédito para o seu Trabalho

Ambos operados em parceria com o governo estadual, são desenvolvidos no Centro de Atendimento ao Trabalhador (Ceat), sede da Cetecs e também a porta de entrada para os demais programas e ações. O Ceat tem passado por um processo de modernização com a criação de um sistema único de cadastro de programas e beneficiários; o desenvolvimento de aplicativos; e a utilização das redes sociais. O Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), órgão responsável por intermediação de emprego, emissão de carteira de trabalho e entrada no seguro-desemprego, realiza o trabalho majoritariamente por meio de *e-mails* e redes sociais.

O Projeto de Retorno e Ingresso ao Mercado de Trabalho – Programa Pró-Ação tem como finalidade orientar a população desempregada para o retorno ao mercado de trabalho, assim como a inserção de jovens em busca do primeiro emprego, por meio de palestras e *workshops*. Em 2017 e 2018, ele foi realizado nos Cras e atendeu mais de 120 pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Faz parte também do Programa Novo Emprego, o Centro de Cultura Digital, um importante programa de inclusão digital e oferta de cursos da área de tecnologia da informação para jovens de baixa renda. Assim, foi realizada uma reestruturação dos antigos telecentros, que estavam desativados, e foram disponibilizados espaços com computador e internet em áreas de vulnerabilidade social.

Em relação ao Programa Crédito para o seu Trabalho, o Banco do Povo Paulista opera com 90% do recurso do governo estadual, e o município é responsável por 10% desse recurso mais os recursos humanos e físicos para o desenvolvimento do programa. Atualmente, passaram a ser operados também por esse banco dois programas do Sebrae: o Juro Zero e o Empreenda Rápido, que atendem pessoas jurídicas, produtores rurais, cooperativas e pessoas físicas com recursos que podem chegar a R\$ 50 mil.

3.2 Coordenadoria Executiva de Trabalho e de Economia Criativa e Solidária

A partir do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, a Cetecs, alocada na SMTDE, além do PAT, do Banco do Povo Paulista e das pautas da economia criativa e economia solidária, incorporou em sua estrutura, a partir de 2018, a gestão dos programas de capacitação profissional e cultura digital.

Nesse contexto, além da coordenadoria executiva, possui duas gerências, quatro unidades de gestão, quinze servidores públicos – agentes administrativos, agentes sociais, analista público, sociólogos, assistente social e psicólogo – e oito jovens cidadãos cursando técnico em informática, ciências sociais e economia. O programa Jovem Cidadão é o programa de estágio da Prefeitura Municipal de Araraquara para jovens de baixa renda que estejam nos ensinos médio, técnico ou superior.

TABELA 1
Cetecs (2020)

Gerências	Unidades de gestão	Número de servidores	Número de jovens cidadãos ¹
Economia criativa e solidária	Ceat	6	2
	lpecs	4	2
Qualificação profissional	Espaço Kaparaó	3	2
	Centro de Cultura Digital	2	2
Total de servidores		15	8

Fonte: Coordenadoria de Recursos Humanos/Secretaria Municipal de Gestão e Finanças.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O Programa Jovem Cidadão oferece oportunidades de aprimoramento e prática de conhecimentos teóricos, por meio de estágios supervisionados. As vagas são oferecidas na administração direta, indireta e em órgãos públicos conveniados com a prefeitura (disponível em: <<https://tinyurl.com/y2go9qpz>>).

Em 18 e 19 de novembro de 2019, foi realizado o curso de formação em economia solidária para gestores e servidores municipais. Oferecido pela Cetecs por meio de empresa especializada na área, o curso contou com todos os servidores e estagiários da coordenadoria, bem como com uma ampla rede de servidores das secretarias municipais: de Assistência e Desenvolvimento Social; de Planejamento e Participação Popular; de Gestão e Finanças; de Educação; de Saúde; de Cultura; de Comunicação e da própria SMTDE, totalizando mais de cinquenta servidores. A conclusão do curso foi a formação de uma rede municipal de gestores em economia solidária e o fortalecimento da temática nas políticas sociais transversais.

Referente ao orçamento público, podemos verificar que, de 2017 (PPA 2014-2017) para 2018 (PPA 2018-2021), houve um crescimento de 200% do gasto público com a política de economia solidária. Importante também ressaltar que o orçamento da Cetecs representa cerca de 0,03% do orçamento público municipal e mais de 30% do orçamento da SMTDE, que possui outras três coordenadorias – de Agricultura; de Comércio e Turismo e Prestação de Serviços; e de Indústria e Tecnologia.

TABELA 2
Dotação orçamentária anual prevista da Cetecs de Araraquara (2016-2020)
(Em R\$)

Ano	2016	2017	2018	2019	2020
Orçamento anual	517.733,00	550.415,06	1.664.243,88	1.798.804,18	1.917.143,25

Fonte: Dados orçamentários da Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular.
Elaboração dos autores.

O orçamento da coordenadoria está dividido entre os quatro programas: *i*) Programa Municipal de Inclusão Social e Cidadania; *ii*) Programa Municipal de Economia Criativa e Solidária; *iii*) Programa Crédito para o seu Trabalho; e *iv*) Programa Novo Emprego.

3.3 Parcerias

A FCL/Unesp Araraquara é a parceira histórica do poder público municipal da implementação de ações e programas de economia solidária no município. Recentemente, as faculdades de farmácia, odontologia e química dessa universidade também estão se engajando nas questões da economia solidária.

O Programa Araraquara 2050, instituído pela Lei nº 9.500/2019, que consolida a parceria entre prefeitura e Unesp e visa promover um macroplanejamento estratégico do desenvolvimento do município, de curto, médio e longo prazo, respaldado no potencial econômico, ambiental e social, tem como um dos seus eixos principais as políticas públicas de economia solidária (Araraquara, 2019a).

Com atuação presente desde 2007, professores e pesquisadores dos cursos de administração pública e economia (re)formaram, em 2017, o Nepesc e participam do processo de incubação, formação, inscrição em editais, bem como de realização de pesquisas e produção de conteúdo, promovendo em parceria com o poder público encontros, seminários e congressos. Outras universidades, como o Instituto Federal de São Paulo (IFSP), *campus* de Araraquara, e a Universidade de Araraquara (Uniara), também são parceiras em projetos e ações da economia solidária.

Algumas instituições do Sistema S, no caso, o Senac, o Sebrae e o Senai, também são parceiros da Cetecs. O Senai especificamente dá qualificação profissional; por sua vez, o Senac e o Sebrae passaram, a partir de 2018, a trabalhar ativamente as questões relacionadas à economia solidária trazendo formações, cursos e assessorias técnicas para auxílio e fomento do trabalho em grupo e da geração de renda de forma coletiva.

Firmou-se uma parceria internacional com a cidade de Torres Vedras, em Portugal, mediante acordo de cooperação técnica autorizado pela Lei nº 9.406/2018, o qual contempla diversas áreas e tem como um dos seus eixos a economia solidária (Araraquara, 2018b).

3.4 I Congresso Internacional de Democracia Participativa: participação popular e economia solidária

O I Congresso Internacional de Democracia Participativa: participação popular e economia solidária, organizado pela Prefeitura Municipal de Araraquara com apoio da Unesp, da Uniara, do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), realizado entre 14 e 16 de março de 2019, no Centro Internacional de Convenção de Araraquara Dr. Nelson Barbieri, reuniu cerca de 1,3 mil interessados, entre lideranças populares, movimentos sociais, representantes de conselhos municipais, professores e estudantes universitários, dirigentes políticos, servidores públicos e representantes internacionais. Foram pessoas de 75 cidades diferentes e de quatro países (Brasil, Portugal, Bolívia e Argentina) que participaram do congresso, cujo objetivo foi promover o debate, a reflexão e a troca de experiências entre o poder público, as universidades e a sociedade.

Na conferência de abertura sobre democracia e economia solidária, ministrada pelo sociólogo Jessé de Souza e pelo economista e professor português Dr. Jorge de Sá (*in memoriam*),

estiveram presentes mais de setecentas pessoas. O congresso foi finalizado com uma carta pela democracia com treze diretrizes para o fortalecimento da participação popular e da organização de trabalhadores(as) em cooperativas de economia solidária, entre outras questões importantes. Ficou também definido que a segunda edição do encontro será realizada na cidade de Torres Vedras, em Portugal.

O debate sobre economia solidária foi grande, contando com a conferência de abertura do Dr. Jorge de Sá, *A Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento Social e Participação Popular*, e a mesa-temática, *A Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento Social e Participação Popular*, com as explanações de Ana Umbelino, vereadora de Desenvolvimento Social, Cultura, Patrimônio Cultural e Turismo de Torres Vedras (Portugal); padre Vítor Melícias, coordenador do Centro Torrense de Estudos de Economia Social (Portugal); Sandro Pereira Silva, do Ipea; e Leandro Pereira Morais, coordenador do Nepesc/FCL/Unesp Araraquara e consultor da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O congresso internacional contou também com outras atividades referentes ao tema da economia solidária: posse do Conselho Municipal de Economia Criativa e Solidária; grupo de trabalho Possibilidades e Organização da Economia Social, Solidária e Criativa, coordenado pela Unesp e pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); roda de conversa Mulheres na Economia Solidária, com a OSC SOF Sempreviva Organização Feminista; e mesa de movimentos sociais com diversas lideranças importantes do país, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), a Central Única de Favelas (Cufa), a Frente de Luta por Moradia (FLM), o projeto Promotoras Legais Populares, entre outros movimentos sociais.

A reunião também abrangeu a realização concomitante da Feira Regional de Economia Solidária, Criativa e da Agricultura Familiar, com o propósito de gerar oportunidade de trabalho e renda e de fomentar a economia criativa e solidária na prática. Participaram cerca de 54 expositores de Araraquara e de outras cinco cidades. A feira organizada pela prefeitura de Araraquara contou com curadoria e apoio do Coletivo RolêFeira.

4 EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Mapeamento dos Empreendimentos Econômicos Solidários realizado pela Cetecs e pelo Nepesc em 2019, por meio da realização das visitas aos EES, possibilitou a produção de um levantamento das principais características, demandas e dificuldades desses empreendimentos, bem como o aumento do conhecimento, por parte do poder público municipal, do cenário, da abrangência e da dinâmica de funcionamento da economia solidária no município de Araraquara e região, além da aproximação e do fortalecimento do diálogo entre os EES e a prefeitura.

Conforme atualização do mapeamento em 2020 e avaliação dos dados encontrados, podemos identificar 22 EES apoiados pelo poder público municipal, seja pela Cetecs, seja pela Coordenadoria Executiva de Agricultura, no caso dos empreendimentos rurais. Dentre os EES cadastrados estão: oito cooperativas, sete associações e sete grupos ainda não formalizados.

A maioria dos EES funciona em área urbana, somando 64%, enquanto 36% estão na área rural. Os beneficiários diretos somam 480 pessoas. As áreas de atuação são diversas – reciclagem, compostagem, agricultura familiar, alimentação, artesanato, construção civil, multisserviços e confecção – mostrando como a economia solidária é dinâmica.¹⁶

Dos EES mapeados no município, quatro cooperativas foram formalizadas em 2020 com beneficiários diretos dos programas de inclusão social e produtiva por meio do projeto O Cooperativismo como Porta para o Futuro, que prestou assessoria técnica para formação e formalização das cooperativas. Dos sete grupos informais, quatro estão em processo de definições para formalização, conforme o apêndice A.

Em termos de instituições de deliberação participativa (IDP),¹⁷ a Lei nº 9.143/2017 instituiu o Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária, composto por dezenove diretrizes, para o período compreendido entre 2018 e 2021, e construído a partir das deliberações da I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária, realizada entre 14 e 15 de julho de 2017, com o tema *Desenvolvimento Econômico Local com Trabalho Decente: geração de renda e inclusão social* (Araraquara, 2017b).¹⁸

Já em 2018 foi criado o Conselho Municipal de Economia Criativa Solidária, por meio da Lei nº 9.410/2018. O conselho é responsável, entre outras coisas, pelo apoio e pela fiscalização da implementação do Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária (Araraquara, 2018c). Com formação paritária entre poder público, entidades de apoio e fomento e empreendimentos, ele se reúne mensalmente para debater, refletir e propor ideias e ações, assim como é o ambiente das principais deliberações e prestação de contas da Cetecs. Vale reforçar que essa coordenadoria também participa dos principais conselhos formados pelo poder público e pela sociedade civil em Araraquara, bem como podemos encontrar a proposição de ações de geração de trabalho e renda por meio da economia solidária em quase todos os planos municipais setoriais oriundos das conferências municipais.

5 ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

Araraquara se destaca no cenário nacional por suas ações de combate ao coronavírus. Há um conjunto de ações que leva a cidade a ter o menor índice de letalidade do estado de São Paulo e um dos menores do Brasil, entre as quais estão: criação precoce do Comitê de Contingência do Coronavírus; estruturação do centro de referência do coronavírus; construção do hospital de campanha; política ampla de testagem e diagnóstico, com apoio dos laboratórios da Unesp e da Uniara; equipes de bloqueio e monitoramento de infectados; a criação de uma rede de solidariedade, entre outras.

16. Para uma análise dos dados do Mapeamento de Economia Solidária no nível nacional, ver Silva (2017a).

17. Sobre o conceito de IDP, ver Silva (2018). Para conferir experiências de IDP em economia solidária, ver Alencar e Silva (2013) e Silva, Cunha e Silva (2018).

18. A I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária contou com a presença de 143 pessoas entre EES, universidades, entidades de fomento e poder público municipal.

A Rede de Solidariedade de Araraquara se tornou uma forte aliada no combate à fome e na possibilidade de apoio às famílias e às pessoas que mais estão sofrendo com a pandemia da Covid-19. No âmbito da produção de trabalho, foi criado o programa Araraquara contra o Coronavírus, que conta com apoiadores de combate ao coronavírus, possibilitando a contratação emergencial e temporária de pessoas socialmente vulneráveis para a execução de serviços de limpeza e obras emergenciais. Esse feito ajudou na geração de renda para mais de uma centena de famílias que estavam passando necessidade.

A economia solidária se modernizou em reuniões virtuais ou presenciais apenas com as lideranças para que o processo em curso não sucumbisse. Foi possível formalizar as cooperativas que estavam em processo de formação¹⁹ e iniciar uma nova trajetória de inserção no mercado para a efetiva geração de renda, assim como apoiar os catadores da Cooperativa Acácia para não pararem os serviços de coleta seletiva e os demais grupos.

A prefeitura de Araraquara adquiriu 15 mil máscaras confeccionadas no modelo da economia solidária por meio da Associação Mãos que Criam, em parceria com o Nepesc/Unesp, gerando renda direta a quinze mulheres responsáveis economicamente por suas famílias.²⁰ As máscaras foram distribuídas a pessoas de baixa renda por meio da Rede de Solidariedade de Araraquara, dos Cras, da guarda municipal e dos agentes de vigilância e segurança pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Cetecs tornou-se um setor dinâmico dentro da Prefeitura Municipal de Araraquara. Uma coordenadoria que trabalha de forma intersetorial e com variadas parcerias e que criou uma cultura participativa de trabalho dentro da gestão pública. O beneficiário recebe uma atenção integral na Cetecs, onde ele é acolhido em sua vulnerabilidade, e segue uma trajetória com portas abertas para a construção de um futuro coletivo e solidário, com reinserção social e produtiva.

Os principais desafios são também o foco da Cetecs para os projetos futuros: a consolidação de uma rede de empreendimentos e arranjos produtivos locais, a criação de um banco comunitário com moeda social na perspectiva do desenvolvimento local, a implantação do Centro de Comércio Justo e Solidário e do Centro de Economia Solidária e Saúde Mental e a manutenção e sustentabilidade dos EES.

Estamos conscientes de que a economia solidária é uma importante estratégia de combate à fome, ao desemprego e à crise econômica, capaz de propor um novo modelo de superação das mazelas sociais, por meio do trabalho cooperado, da autogestão dos trabalhadores, da valorização do ser humano e da formação de redes de solidariedade e proteção social.

19. Conforme mencionado anteriormente, foram formalizadas quatro novas cooperativas com apoio da Cetecs no primeiro semestre de 2020: Cooperativa de Trabalho em Serviços Gerais – Vitória Multiserviços; Cooperativa de Trabalho e Serviços de Alimentação Painelas Unidas; Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil de Araraquara – Coopermorada; e Cooperativa Social de Trabalho em Recuperação de Materiais dos Egressos Prisionais de Araraquara Sol Nascente.

20. Para mais informações sobre essa experiência, ver Silva *et al.* (2020).

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, v. 18, n. 54, p. 93-100, 2013.
- ARARAQUARA. Lei nº 7.145, de 27 de novembro de 2009. Instituiu o Programa de Trabalho e Economia Social e Solidária, estabelece princípios fundamentais e objetivos da Política Municipal de Trabalho e Economia Solidária no Município; e dá outras providências. **Folha da Cidade**, n. 7.271, 15 dez. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/34qqjGW>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 8.998, de 19 de junho de 2017. Cria o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS); e dá outras providências. **A Cidade**, ano 112, n. 148, 22 jun. 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2SvSu1s>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.143, de 30 de novembro de 2017. Institui o Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária e dá outras providências. **A Cidade**, 1º dez. 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/3d1Gcrj>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.344, de 15 de agosto de 2018. Institui o Programa Municipal Territórios em Rede e dá outras providências. **A Cidade**, n. 184, 22 ago. 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3cYo81d>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.406, de 31 de outubro de 2018. Autoriza a celebração de acordo de cooperação técnica com o Município de Torres Vedras, em Portugal, em diversas áreas. **Folha da Cidade**, n. 9893, 7 nov. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2GxW0Ga>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.410, de 7 novembro de 2018. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Economia Criativa Solidária e dá outras providências. **A Cidade**, 8 nov. 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/3d4EsNO>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.500, de 15 de março de 2019. Institui o Programa Araraquara 2050 e dá outras providências. **A Cidade**, 16 mar. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3needZY>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- _____. Lei nº 9.585, de 23 de maio de 2019. Institui o Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva (Bolsa Cidadania); e dá outras providências. **A Cidade**, 24 maio 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3l7TAgi>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/36yTVVi>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- MORAIS, L.; BACIC, M. Social and solidarity economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil. **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 98, 2020.
- MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. Cooperativa Acácia completa 18 anos de resistência em Araraquara. **MNCR.org**, 19 nov. 2011. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxztj8ex>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

PAIVA, C. C. Mulheres catadoras: articulação política e ressignificação social através do trabalho. **Revista Ideias**, v. 7, n. 2, p. 151-174, 2016.

SANCHES, C. C.; MORAIS, L. P. Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara (SP). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 26, n. 68, 2020.

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

_____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2268).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2434).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SILVA, S. P. *et al.* Extensão universitária, economia solidária e geração de oportunidades no contexto da Covid-19: uma visão a partir de três experiências concretas no território brasileiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 26, n. 69, 2020.

STROZZI, W. Com aprovação do Bolsa Cidadania, saiba de onde sairão os recursos para implantação. **ACidadeON**, 23 maio 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2lwjldc>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAPACLE, C. **A política social de economia solidária: um estudo de caso do município de São Carlos**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

_____. **As relíquias do lixo: mulheres catadoras e o engenhoso trabalho de cooperar e resistir**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2017. 269 p.

SILVA, S. P. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 26, n. 68, 2020.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Cadastro de empreendimentos econômicos solidários (EES) do município de Araraquara/São Paulo

Forma de organização	Área de localização	Nome da organização	Total
Associações	Rural	Associação de Mulheres Assentadas do Assentamento Monte Alegre Seis (AMA)	7
		Associação de Mulheres da Agricultura Familiar e da Luta Camponesa de Araraquara e Região (AMCA)	
		Associação Chico Bento do Assentamento Bela Vista	
	Urbana	Associação dos Agricultores Familiares Produtores de Mandioca da Região de Araraquara, Bauru e São Carlos (Associação Macaxeira)	
		Horta Comunitária da Zona Norte de Araraquara	
		Associação de Inclusão e Defesa dos Cidadãos nos Meios Socioeconômicos Mãos que Criam (Associação Mãos que Criam)	
Cooperativas	Rural	Associação dos Trabalhadores do Comércio Alternativo de Araraquara (ATCAAR)	8
		Cooperativa Agropecuária Mista do Assentamento Bela Vista do Chibarro (Coobela)	
		Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Motuca e Região (Coopam)	
	Urbana	Cooperativa dos Agricultores Familiares de Araraquara e Região Morada do Sol (Coopersol)	
		Cooperativa Acácia de Catadores, Coleta, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis de Araraquara (Cooperativa Acácia)	
		Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil de Araraquara – Coopermorada	
		Cooperativa de Trabalho em Serviços Gerais – Vitória Multiserviços	
		Cooperativa de Trabalho e Serviços de Alimentação Pannels Unidas	
		Cooperativa Social de Trabalho em Recuperação de Materiais dos Egressos Prisionais de Araraquara Sol Nascente	
Grupos informais	Rural	Fuxico do Bem – Grupo de Artesanato do Assentamento Bela Vista Luz do Valle	7
	Urbana	Quilombo Rosa	
		Coletivo RolêFeira	
		Mulheres Criativas	
		Mulheres do Jardim Hortênsias	
		Mulheres Costureiras do Selmi Dei	
Total			22

Fonte: Dados preliminares do Mapeamento dos EES de Araraquara – Coordenadoria Executiva de Trabalho e de Economia Criativa e Solidária (Cetecs) e Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Nepesc/FCL/Unesp).
 Elaboração dos autores.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ: ATORES, AGENDAS E PROCESSOS¹

Luiz Filipe Goldfeder Reinecke²
Anderson Sasaki Vasques Pacheco³
Danilo Melo⁴
Pompilio Locks⁵
Vanêssa Pereira Simon⁶

1 INTRODUÇÃO

Apresentamos a trajetória e a articulação do movimento de economia solidária em Balneário Camboriú (BC), em Santa Catarina, para a institucionalização de uma política pública municipal, ensaiando análises sobre o processo, como possibilidade de enriquecer o debate sobre políticas públicas municipais e os *repertórios de ação coletiva* dos movimentos de economia solidária. Essa perspectiva, de aprofundar um caso local como modo de refletir e gerar *insights* para os movimentos, não tem por objetivo uma teorização sobre políticas públicas de economia solidária em si, ou a extrapolação do caso, mas sim a contribuição, a partir do relato de experiência, com a reflexão sobre os processos de institucionalização, os atores do movimento, a construção da agenda, a aprovação da lei e, por fim, o funcionamento dos instrumentos e dispositivos operacionais da política pública – com destaque ao Conselho Municipal de Economia Solidária (CMES). Com isso, pretendemos contribuir partindo da reflexão sobre o caso em um município com suas peculiaridades e resistências ao movimento.

BC conta com uma agenda de desenvolvimento baseada na construção civil e no turismo. Citada como a “Dubai brasileira”⁷ por conta da sua verticalização, a cidade é um dos principais destinos turísticos nacionais, resultado de um projeto iniciado na década de 1950 e intensificado na década de 1970. Desse modo, o caso de BC pode contribuir para a reflexão de outros grupos e movimentos de economia solidária em outras cidades no Brasil, tendo em vista os desafios que se impõem frente à reestruturação das políticas de economia solidária (Morais e Menezes, 2019; Silva, 2018a). Portanto, além de um caso emblemático, frente às características que lhe

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria2>

2. Professor do Departamento de Governança Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). *E-mail*: <luiz.reinecke@udesc.br>.

3. Professor do Departamento de Governança Pública da Udesc. *E-mail*: <anderson.pacheco@udesc.br>.

4. Professor do Departamento de Governança Pública da Udesc. *E-mail*: <danilo.melo@udesc.br>.

5. Professor do Departamento de Governança Pública da Udesc. *E-mail*: <pompilio.locksfilho@udesc.br>.

6. Professora do Departamento de Governança Pública da Udesc. *E-mail*: <vanessa.simon@udesc.br>.

7. Ver Luciano (2017).

são próprias, destacamos a importância da discussão sobre esse processo a partir da participação de professores do Laboratório de Aprendizagem em Economia Social e Solidária (LabEcoSol) da Udesc, em BC, atuando no CMES.⁸

Apresentamos um histórico do movimento de economia solidária e também de BC, com o objetivo de contextualizar as características da agenda pública que julgamos necessárias para familiarizar o leitor com algumas tensões no território. Assim, além desta breve introdução, na seção 2 expomos os atores e a agenda-janela (Kingdon, 2003). Na seção 3 é apresentada uma discussão sobre a institucionalização e o funcionamento do conselho (Gohn, 2006; Alencar e Silva, 2013; Lavalle, Voigt e Serafim, 2016), procurando pistas teóricas, especialmente centradas nas práticas, no processo e nos repertórios (Tarrow, 2009) de interação implementado no processo de institucionalização. Por fim, são apresentadas as ponderações e os avanços finais deste texto.

2 HISTÓRICO DO MOVIMENTO: TERRITÓRIO, ATORES E AGENDAS

BC tem características bastante singulares, importantes para contextualizar a conjuntura em que o movimento de economia solidária se estabeleceu. Caracteriza-se por ser um município fundado em 1964, pequeno (46 km²),⁹ com uma população estimada de 142 mil habitantes e com alta densidade demográfica – 3,1 hab./km². A cidade ocupa o quarto lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasileiro das cidades com menos de 500 mil habitantes. Em ordem decrescente, as dimensões que mais contribuem para o IDH de 0,845 são: *i*) longevidade (0,894); *ii*) renda (0,854); e *iii*) educação (0,789) (IBGE, 2020; PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro, 2020).

Apesar de o município possuir o segundo melhor IDH em Santa Catarina,¹⁰ existem alguns aspectos relevantes nas dimensões econômicas e sociais. As principais atividades econômicas são o comércio e a hotelaria, que representam 26,1% do produto interno bruto (PIB) da cidade, enquanto a construção civil compõe 16,8%, seguida pelo funcionalismo público, com 9%, o que produz uma renda *per capita* de R\$ 38.061,55 (Ferreira, Tonelli e Pereira, 2019). Durante a temporada de verão, a cidade recebe cerca de 4 milhões de turistas, o que corrobora a importância das atividades acima (SecturBC, 2017). Destaca-se, ainda, que a maioria da população de BC apresenta uma renda familiar média de R\$ 4.825,00, seguida pelas famílias com renda média de R\$ 2.705,00 e R\$1.625,00 (Ferreira, Tonelli e Pereira, 2019).

Aprofundando nesse cenário, constata-se que, apesar do alto IDH, existem desafios quanto à desigualdade no município, tendo em vista que 58,8% da população encontra-se nas classes C, D e E. Entre 2014 e 2018, também ocorreu um crescimento de 27,2% no número de residências atendidas pelo Programa Bolsa Família, totalizando, no último ano, 450 famílias (Ferreira, Tonelli e Pereira, 2019), apresentando adversidades com relação à geração de emprego e renda.

8. Para conhecer mais a atuação do Laboratório de Extensão e a sua relação com o movimento da economia solidária, ver Pacheco *et al.* (2020).

9. Panorama – Balneário Camboriú – IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3imP7o7>>.

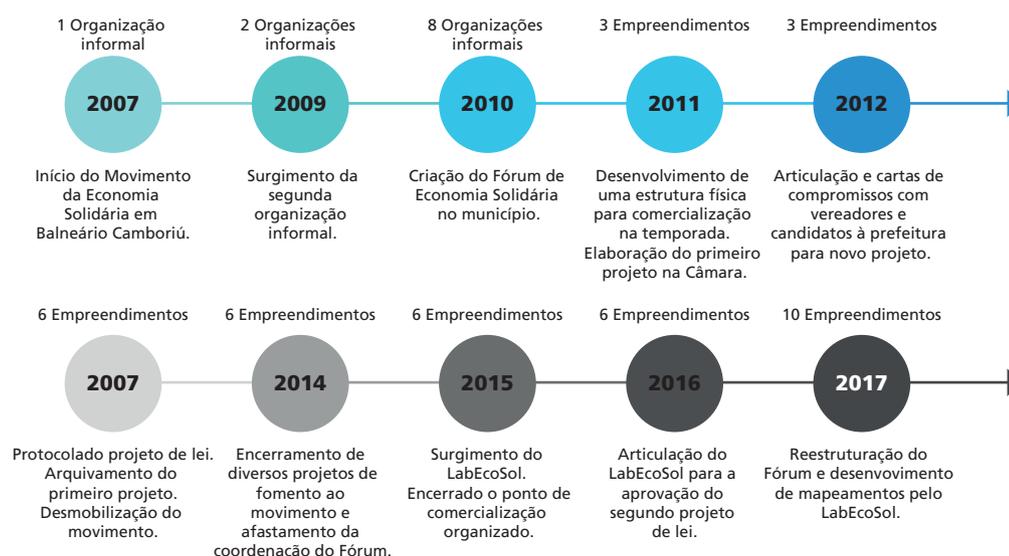
10. Panorama – Balneário Camboriú – IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3imP7o7>>.

Com taxa de ocupação dos imóveis em 60%, constata-se que muitas residências se encontram desocupadas (40%) fora da temporada, e que mais de dois terços não reside em regiões da praia central. Muitos desses residentes, que ficam nas regiões periféricas, são retratados em outros estudos. Destacamos os quilombolas que residem no Morro do Boi (Silva, 2016), as comunidades pesqueiras (Medeiros *et al.*, 2006) e os novos imigrantes, com destaque para os haitianos (Aires Magalhães, 2014; Goularti, 2016; Oliveira, 2019).

BC, portanto, pode apresentar em sua face e agenda turística uma realidade diferente das contradições encontradas nos bairros periféricos da cidade. Por ser alicerçado nessa antítese, em que atores tradicionais (comunidades pesqueiras e quilombolas) e o atual movimento de imigração coexistem em realidade antagonica com os grandes projetos, é relevante relatar o movimento da economia solidária neste município.

No levantamento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2007, identificou-se apenas um empreendimento de economia solidária (EES) na cidade, e no mapeamento seguinte (2009-2010), apenas dois, não havendo mapeamento do MTE posterior a esses.¹¹ Apesar da baixa representação da economia solidária naquele período no município, como demonstram esses números, em aproximadamente dez anos ocorreu a aprovação de uma lei de economia solidária e a instituição de conselho municipal, conforme será visto ao longo deste texto. Resgataremos neste histórico os atores que integraram o movimento, as agendas aglutinadoras e as interfaces conflitivas com outros movimentos e com o poder públicos. Sistematizamos em uma linha do tempo esses movimentos para os quais detalharemos alguns aspectos ao longo do texto (figura 1).

FIGURA 1
Linha do tempo da economia solidária em BC



Elaboração dos autores.

Obs.: Link para edição da figura disponível em: <<https://bit.ly/2ESL1q4>>.

11. Sobre o Mapeamento Nacional de Economia Solidária, ver Silva (2018a).

É a partir de 2010 que o movimento da economia solidária em BC começa a se aproximar do poder público para buscar formas de implementação de uma feira de economia solidária. É preciso lembrar que essa agenda recebia apoio e força do movimento da cidade vizinha, Itajaí, que já contava com ponto de comercialização, legislação e conselho municipal, além de sediar o fórum regional Rede de Economia Solidária do Vale do Itajaí (Resvi). Uma das discussões que emergem a partir desse aspecto é o escopo de ação e a importância da atuação regionalizada para fortalecimento do movimento. Se, por um lado, o município em si contava com poucos empreendimentos; por outro, os avanços coletivos na agenda no território, os espaços de diálogo e a atuação em redes inspiraram a estruturação de um projeto no município e, sobretudo, possibilitaram a troca de experiências e estratégias de ação.

Através de uma indicação legislativa solicitando estudos para implementação de uma feira de economia solidária em BC, a Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS) participou da Feira Regional de Economia Solidária em Blumenau, organizada pela Resvi, em maio de 2010. A partir da feira, foi realizada a primeira reunião do movimento de BC, na qual se constitui um grupo de trabalho para elaborar um esboço de legislação municipal de economia solidária. Esta ação partiu da SDIS, articulada com a Incubadora Social da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) – originando o que depois se tornaria a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Univali (ITCP-Univali) –, e o Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi), na qual foram mobilizados empreendimentos, que começam a se formar no município, bem como alguns que participavam do Cepesi, e entidades como o Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC). A SDIS tornou-se o *locus* deste grupo de trabalho, e o Cepesi junto à ITCP tornaram-se os principais atores de construção da agenda, mediando atores locais do poder público e as demais entidades de apoio e fomento de Itajaí e BC.

Com engajamento de artesãos de BC e de grupos já constituídos na cidade, como a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Balneário Camboriú (Coopermar-BC), e a participação de entidades de apoio,¹² foi formalizada a criação do Fórum Municipal de Economia Solidária de Balneário Camboriú (EcoSol-BC), em outubro de 2010. Esse ambiente participativo teve, em seu início, enfoque na comercialização dos produtos, fruto da participação dos empreendimentos em feiras no município e na região. As relações com atores do poder público visavam a realização de feiras e espaços de comercialização, afastando-se então do interesse inicial da formulação de uma política pública municipal. A interlocução com a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (STDE), por exemplo, possibilitou a realização de feiras em praças importantes na cidade. Enquanto isso, a SDIS inseria o EcoSol-BC em feiras junto ao *Caminhão do Peixe*, projeto do Ministério da Pesca,¹³ que visava ampliar o consumo de pescado.

12. Incubadora Social da Univali, Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC), Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi) e o Centro de Direitos Humanos de Itajaí – e o apoio da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS) e da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (STDE).

13. Ver Caminhão... (2013).

Em levantamento realizado no início de 2011, foram mapeadas 75 famílias envolvidas em grupos de reciclagem, artesanato, alimentação, fitoterápicos, decoração e uma comunidade tradicional (Reinecke, 2012). As características desses empreendimentos eram bastante distintas em tamanho, no nível de formalização e nos objetivos. Nesse aspecto, o movimento torna-se um espaço de diálogo para encontrar/construir agendas comuns aos atores, com uma estrutura de governança que possibilitava a interação dos empreendimentos e grupos produtivos para as deliberações, contando com suporte e formações realizadas pela ITCP-Univali.

O reflexo dessa efervescência é observado em 2011, quando temos uma maior estruturação do movimento no município, com três empreendimentos se formalizando como pessoas jurídicas (Reinecke, 2012) e em parceria com a STDE. Estabeleceu-se um ponto fixo de comercialização para a temporada de verão. Em torno da agenda de comercialização e com práticas visando oportunizar a ampliação do número de participantes da feira, a coordenação do EcoSol-BC destacou a necessidade de se estruturar um planejamento estratégico, visando organizar as atividades principais do fórum. Com apoio da ITCP-Univali, foi desenhado um planejamento estratégico com quatro eixos (comercialização, formação, articulação e mobilização social, estrutura organizacional e física), totalizando vinte estratégias e 41 ações. Apesar da criação dos conselhos, o monitoramento e as atividades de avaliação não foram implementados.

Após esse momento de convergência de interesses, passada a temporada, o movimento perdeu força, tanto pelo enfraquecimento na comercialização – tônica dada pelo fórum na sua estruturação –, como por problemas internos de gestão relativos ao ponto fixo de comercialização e pelas tensões com outros grupos de artesãos tradicionais da cidade, alguns vinculados a Clubes de Mães e à Fundação Cultural. Ainda em 2011, o movimento estrutura uma feira temporária, dentro do âmbito do Projeto Nacional de Comercialização Solidária, que acabou se tornando um ponto fixo por dois meses. A tônica do fórum era, precisamente, estruturar os empreendimentos para produção e comercialização, a partir dos princípios da economia solidária.

Constata-se que a inexistência de um espaço físico para comercialização desmobilizava os atores que, naquele momento, se coordenavam para conseguir um ponto de vendas. Resgata-se, então, a necessidade de criação de uma legislação municipal, como já existia em Itajaí, tendo em vista as descontinuidades locais mesmo com o apoio de gestores públicos engajados na SDIS e na STDE. A institucionalização era vislumbrada como caminho para a estruturação e continuidade de espaços de comercialização fixos, pela legitimidade do movimento frente ao poder público.

Inspirados na legislação de Itajaí, o Fórum elaborou e encaminhou ao poder Executivo municipal um Projeto de Lei, para aprovação no Legislativo, que tipificasse os EES, bem como apresentasse instrumentos de fomento à comercialização, formação e assessoria técnica. Como instrumentos da política, estava prevista a criação de um conselho e um fundo municipal, em que empreendimentos e entidades de apoio tivessem assento e poder deliberativo. Porém, essa primeira versão do projeto não foi aprovada pela assessoria jurídica do município, apontando a inviabilidade do fundo para fomento. Os atores do EcoSol-BC perceberam que, antes de

se encaminhar a proposta de legislação, seria necessário consolidar os empreendimentos na cidade, além de ampliar a aproximação com os atores políticos, uma vez que o ano seguinte, 2012, seria ano eleitoral, ou seja, vislumbraram uma janela de oportunidade.

Assim, o EcoSol-BC iniciou um trabalho de formação da agenda para a política municipal de economia solidária, centrando sua atuação no poder Legislativo. No dia mundial do meio ambiente, o movimento organizou, na Câmara Municipal, uma Mostra de Economia Solidária Municipal com a participação de seis empreendimentos, quatro entidades de apoio e duas secretarias (SDIS e STDE).¹⁴ Em resposta à contestação dos atores políticos e à resistência inicial do Executivo, o objetivo principal era legitimar e dar visibilidade à economia solidária, apresentando aos vereadores e moradores da região as ações e produtos dos EES.

Após a mostra, iniciou-se um trabalho de articulação política visando o período eleitoral com duas estratégias: *i*) cartas de compromisso com a economia solidária, para serem assinadas pelos candidatos a vereador; e *ii*) proposta de plano de governo da economia solidária, para candidatos a prefeito na cidade. Seis candidatos a vereador assinaram cartas de compromisso e o candidato à reeleição da prefeitura se mostrou interessado. Após o período eleitoral, com a eleição de três dos vereadores e do prefeito que manifestaram apoio, foram continuadas as mobilizações, realizando reuniões itinerantes para construção do projeto de lei.

Em fevereiro de 2013, após tentativas de audiências com o prefeito, a coordenação do EcoSol-BC decidiu protocolar o Projeto de Lei (PL) nº 059/2013. Em março, no entanto, um jornal local publicou em seu editorial uma crítica ao PL com o título “*Economia Solidária é outro desses projetos cola e copia*”.¹⁵ A notícia expunha a necessidade de uma maior mobilização para comunicar com a imprensa, a sociedade e principalmente com os vereadores, que deliberariam sobre o PL. Dessa maneira, em maio foi realizada uma audiência pública, com a participação dos membros do EcoSol-BC e autoridades da região, discutindo a importância da legislação. Ressalta-se que cinco vereadores, dos onze que participaram da audiência, posicionaram-se a favor do projeto,¹⁶ o que trouxe novo ânimo aos atores presentes.

Apesar dos esforços de comunicação e articulação com o poder público, participação dos empreendimentos, entidades de apoio e gestores do Fórum Litorâneo e do Fórum Catarinense de Economia Solidária (FCES), no dia da votação do PL, houve um recuo dos vereadores que assinaram a carta de compromisso e também daqueles que participaram da audiência pública e se mostraram favoráveis. Dessa forma, após aprovação de um pedido de vistas, o PL não foi levado adiante. Com a percepção de fracasso, tendo em vista a interrupção do processo após

14. Empreendimentos: Grupo Arte em Conchas; Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Balneário Camboriú (Coopermar-BC); Associação de Mulheres Solidária e Criativas de Balneário Camboriú; Cheiro Brasil; Associação Quilombola do Morro do Boi; Grupo de Mulheres do São Judas. Entidades de apoio: Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC); Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Univali (ITCP/UNIVALI); Programa Desenvolvimento Regional Sustentável da Fundação Banco do Brasil (DRS-BB); Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi). Poder público: Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS-PMBC); Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SecturBC).

15. Em artigo publicado no jornal municipal *Página 3*, em 23 de março de 2013, o colunista Orval Molina questionou a importância da lei, com um comentário intitulado *Economia Solidária é outro desses projetos copia e cola*. Disponível em: <<https://bit.ly/30s14ma>>. Acesso em: 14 set. 2018.

16. Ver Fomento... (2013).

um período de movimentação, visibilidade e ação, uma onda de desmobilização tomou os EES, que viram ruir os esforços depositados no PL, e o tema permaneceu fora do escopo do EcoSol-BC até 2016.

Nesse período, o EcoSol-BC estava com seis empreendimentos ativos, quatro entidades de apoio e fomento e a participação ativa da SDIS e STDE. Contava com um ponto fixo de comercialização de produtos orgânicos, coordenado pela Associação de Quilombolas, e uma feira de arte e artesanato semanal. Também em 2013, foi realizada nova eleição do EcoSol-BC e a coordenação do fórum foi assumida por uma representante dos empreendimentos que, com recursos próprios, criou um projeto de reciclagem e a primeira moeda social da região em formato de cartão – EcoCidadão. O EcoSol-BC, ainda nesse ano, auxiliou dois empreendimentos a conseguirem recursos ao participar de um edital da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para criar um curtume de couro de peixe para novos produtos de artesanato, fortemente alinhados à cultura local do território.

O ano de 2014 foi marcado por dificuldades na articulação dos membros do movimento, sendo que a principal conquista foi a consolidação de pontos fixos de comercialização. Nesse período, ocorreram também tentativas de desenvolvimento de projetos com o poder público municipal, no entanto, sem sucesso. As dificuldades de articulação do movimento resultaram na vacância de coordenação após findar o mandato da coordenação 2013-2014.

Sem coordenação e reuniões regulares, o ano de 2015 iniciou com a desarticulação dos empreendimentos e a falta de entidades de apoio. Apesar desse cenário, por articulação do Conselho Estadual de Artesanato e Economia Solidária (Ceaes), o município foi contemplado com ações do projeto Fazendo Renda/SC.¹⁷ Com isso, foram ofertadas oficinas de artesanato em conchas, crochê e tricô, conforme demanda apresentada pelo grupo de mulheres interessadas, além de orientações sobre cooperativismo, custos e trabalho em grupo. Em uma articulação com a STDE, que estava realizando ações de fortalecimento do artesanato tradicional, foram realizadas feiras, porém novamente, por causa das diferenças entre os artesãos tradicionais e os da economia solidária, essa parceria não se consolidou. No início de 2016, foi realizada a última grande feira de economia solidária em parceria com a STDE. Nesse primeiro momento, ficam evidentes as inúmeras dificuldades para a consolidação do movimento de economia solidária no município, para qual apresentamos uma linha do tempo na figura 1, e os repertórios de ação utilizados.

Tarrow (2011, p. 39, tradução nossa) argumenta que o repertório de ação coletiva “envolve não apenas o que as pessoas *fazem* quando estão engajadas num conflito com outros, mas o que elas *sabem sobre como fazer* e o que os outros esperam que façam”.¹⁸ Assim, nessa

17. O Fazendo Renda/SC foi um projeto elaborado pelo FCES e entregue à Diretoria de Trabalho, Emprego e Renda da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação (SASTH), e que foi aprovado na Chamada Pública nº 01/2011. Após três anos de tentativas de negociação, em 2015 o projeto foi implementado pela SASTH, na época a forma como foi realizada a implementação foi feita sem concordância do FCES (autor do projeto), mas com legitimidade dada pelo Ceaes.

18. Em sentido semelhante, Monsma (1996, p. 19) indica que “um repertório é uma espécie de caixa de ferramentas cultural de que as pessoas servem para fazer reivindicações coletivas”.

disputa sobre o que deve ser a economia solidária na cidade, podemos perceber que o objetivo prioritário do movimento era o estabelecimento dos espaços para comercialização e mecanismos para o autofinanciamento. Para alcançar esse objetivo, o movimento se utilizou de inúmeras *performances* (audiências públicas, mostras, cartas de compromisso, articulação com atores governamentais e eventos em redes regionais, PL) que compuseram seu repertório de atuação, visando à sensibilização e comprometimento das autoridades executivas e legislativas.¹⁹

Cabe contextualizar ainda o contexto das (des)configurações políticas e econômicas em nível nacional que reverberam também na dinâmica local. As primeiras manifestações da economia solidária em BC se iniciam no período em que Silva (2018c) intitula de “expansão contraditória”, entre 2012 e 2015. É importante lembrar nessa temporalidade,²⁰ que o período é marcado por *deficits* burocráticos dos entes subnacionais em relação a recursos financeiros, de pessoal qualificado e de gestão dos projetos, e que a solução para esses problemas depende muito da forma de atuação dos poderes públicos municipais (Silva, 2018c).

Na sequência, analisaremos em nível local o período que Silva (2018c) intitula de “crise paradigmática”, entre 2016 e 2019, em que economia solidária tornou-se residual e perdeu seu espaço na agenda governamental federal, haja vista que a dotação e execução orçamentária foi reduzida para os valores mais baixos desde a institucionalização da política pública, levando a inúmeras incertezas sobre a continuidade das políticas de economia solidária em âmbito federal. Nesse contexto, procuramos observar as dificuldades de sensibilização do poder público e de inserção do tema na agenda, matizando a relativa falta de êxito dessas ações iniciais. Aprofundaremos na seção 3, portanto, o processo de institucionalização em nível local.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO: A LEI E O CONSELHO

Tendo em vista a falta de entidades de apoio no município e sua importância para mobilização, foi criado, em 2016, o LabEcoSol, na Udesc, dirigido por um ex-coordenador do fórum e membro da ITCP-Univali. O escopo do programa de extensão foi idealizado em 2015, a partir da demanda dos EES locais, visando fortalecer e apoiar a economia solidária no município, além da possibilidade de uma agenda de pesquisa.

Lideranças do movimento e o LabEcoSol trabalharam para reorganizar o EcoSol-BC em 2016. Reativando contatos com os empreendimentos, realizaram um mapeamento do movimento da economia solidária em BC para trazer informações sobre demandas e desenvolveram um relatório como subsídio para implementação da legislação municipal de economia solidária. A primeira agenda que retorna nas reuniões é a rearticulação da sociedade civil para alcançar a aprovação da lei. Nesse ano, o LabEcoSol sediou e secretariou, na Udesc, quatro reuniões do EcoSol-BC, realizou oficinas de formação (introdução à economia solidária, comércio justo –

19. Sobre repertórios de ação coletiva do movimento nacional de economia solidária no Brasil, ver Silva (2018a).

20. Silva (2018c) que, ao analisar a dinâmica orçamentária e a implementação de políticas públicas nacionais, diferenciou três períodos: a inserção e a consolidação (2004-2011); a expansão contraditória (2012-2015); e a crise de paradigma (2016-2019).

com apoio da ITCP/Univali –, e de organização de fórum), bem como desenhou proposta de regimento interno e eleição de nova coordenação executiva do fórum para 2017.

Nesse momento, resgata-se a atuação do fórum municipal, a reaproximação junto ao Fórum Litorâneo de Economia Solidária, que congrega a região dos onze municípios da região geográfica da Associação de Município da Foz do Rio Itajaí (Amfri) e instaura-se um novo processo de articulação para a institucionalização que culminou com a aprovação da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária de Balneário Camboriú (Lei Municipal nº 3939/2016). O projeto, agora proposto pelo Executivo municipal, foi enviado ao Legislativo nos mesmos moldes do projeto anterior, porém sem a inclusão do fundo e integrando à Fundação Cultural, emenda feita na tramitação do primeiro projeto, em 2013. Em 14 de junho²¹ de 2016, houve a segunda discussão e votação do projeto, sendo aprovado por unanimidade na Câmara.

Após oito anos do mesmo governo, em 2016 surgiram novos grupos políticos e novas discussões na esfera pública para a disputa eleitoral. A chapa formada pela oposição, contando com grupos políticos que faziam parte do governo vigente até então, ganhou as eleições, aparecendo então uma nova janela de oportunidade para implementação da Lei Municipal de fomento à Economia Solidária. Nessa oportunidade, os EES já estavam mais organizados, possuíam maior reconhecimento e legitimidade, tanto perante a sociedade civil quanto em relação aos atores políticos e burocráticos.

Construída com bases nos quase dez anos de experiência local e absorvendo as práticas de outros municípios e da rede regional, a lei aponta a necessidade de políticas públicas que possibilitem: *i*) a comercialização dos produtos, com acesso a espaços físicos e bens públicos do município para a instalação de Centro Público; *ii*) o desenvolvimento de assessoria técnica e jurídica; *iii*) cursos de capacitação e formação; e *iv*) convênios, apoio aos eventos e suporte para a constituição de um registro municipal dos EES, com a criação de um Selo de Certificação. Como veremos adiante, passados mais de três anos de sua promulgação, as letras da lei ainda encontram inúmeras dificuldades de serem implementadas, e isso nos mostra a importância de discutir o processo de institucionalização para além da lei, a economia solidária para além da feira, o movimento para além da janela de oportunidade, ou seja: a economia solidária como movimento, como proposta de desenvolvimento, e a lei como uma etapa do processo de institucionalização, que depende da processualidade da política e de seus instrumentos, da legitimidade e da articulação.

Em seu último artigo, a Lei Municipal nº 3939/2016 estabeleceu a criação do CMES, órgão colegiado, deliberativo e normativo, formado por doze representantes – seis governamentais, quatro EES e duas entidades de apoio (quadro 1) –, com o objetivo de definir, de forma participativa, as políticas públicas adotadas pelo município, bem como convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária e elaborar o Plano Municipal de Economia Solidária.²² Embora a criação do regimento interno tenha sido feita ao longo do ano de 2017, e a escolha

21. Ver Aprovada... (2016).

22. Sobre a experiência no plano nacional da atuação de um conselho e da formação de processos conferenciais de economia solidária no Brasil, ver Alencar e Silva (2013) e Silva, Cunha e Silva (2018).

dos representantes tenha ocorrido no mesmo ano em evento na Câmara, apenas em maio de 2018 foi instituído oficialmente o CMES, por meio do Decreto nº 8959. Esta temporalidade, expressa no hiato de dois anos entre a lei a criação do conselho, por si só nos fornece indícios para refletir sobre o movimento de economia solidária no município.

QUADRO 1

Componentes do Conselho Municipal de Economia Solidária em BC

Instituição	Procedência
Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (STDE)	Governamental
Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS)	Governamental
Secretaria da Fazenda	Governamental
Empresa Municipal de Águas e Saneamento (Emasa)	Governamental
Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri/SC)	Governamental
Instituto Ecocidadão	Empreendimento
Copemar BC Ambiental	Empreendimento
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)	Entidade de apoio
Associação de Artesãs da Barra	Empreendimento
Artes Unidas em Ação	Empreendimento
Associação de Mulheres Produtoras de Artesanato de Identidade Cultural de Santa Catarina (Amuarte/SC)	Empreendimento

Fonte: Balneário Camboriú (2019).

A criação do CMES foi um passo importante para uma maior participação da gestão municipal no debate sobre a economia solidária, no qual historicamente houve protagonismo da STDE e da SDIS. Importante salientar que a legislação criada não explicitou o órgão ao qual a política pública ficaria vinculada, este hiato é notado também na ausência de departamento, pessoal e orçamento responsável pela política de economia solidária no município. Em 2018, houve a proposição de uma reforma administrativa,²³ em que era prevista a criação de uma Coordenadoria de Economia Solidária, vinculada à STDE, porém a proposta de reforma foi arquivada.

Ao analisarmos as atas do conselho, desde sua criação em 2018, até sua última reunião em 2019,²⁴ podemos perceber características, impasses, bem como custos e ganhos da institucionalização da participação. Os conselhos de políticas públicas estão entre as experiências que mais tiveram difusão em território nacional nos estudos de participação política. Percebemos que a literatura avançou contrariando o entendimento de que processos de institucionalização implicariam, necessariamente, desmobilização, cooptação e clientelismo (Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Lavalle *et al.*, 2017; Avritzer, 2011; Silva, 2018b). Assim, destacamos a importância de uma análise de campo por meio de uma leitura processual na construção da dinâmica do conselho, de suma importância para pensar a institucionalização do movimento. A partir disso, entendemos

23. Projeto de Lei Complementar nº 15, de 18 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3nc0yTd>>.

24. São, ao total, dezenove atas, disponíveis em: <<https://bit.ly/34nTeE>>. Acesso em: 6 maio 2020.

solidária e apoio à cooperativa de recicladores. Após, começam a surgir algumas propostas de desenvolvimento de políticas públicas, tanto em parceria com o setor privado quanto com o poder Executivo, mas que se caracterizam pela baixa formalização, ideias generalistas colocadas em discussão e que não avançaram em sua operacionalização.

Um dos principais focos da discussão nestes dois anos de conselho foi a regularização da cooperativa de catadores, junto à obtenção de licenças ambientais que permitiriam o estabelecimento de um termo de parceria com a prefeitura.²⁶ A leitura das atas mostra o constante conflito entre a cooperativa e os agentes governamentais, especialmente aqueles vinculados ao meio ambiente. Essa tensão dificultou o tratamento e a absorção de outras pautas e o material presente nas atas mostra um acirramento e distanciamento gradativo entre os atores com a judicialização do conflito. Esse é um exemplo dos desafios impostos à economia solidária em um contexto marcado por conflitos entre agendas de desenvolvimento.

No entanto, nas últimas reuniões do conselho, o tema da cooperativa perde relevo e começam a emergir novas agendas, muitas ainda relativas à solução de problemas individuais de EES, como, novamente, o licenciamento ambiental da cooperativa de catadores. Outro tópico constante nas atas é a falta de mobilização e participação dos conselheiros no CMES, com reuniões sendo canceladas por falta de quórum e questionamentos sobre a redução dos requisitos de presença, além da requisição da possibilidade de alternância dos locais de reunião.

A oxigenação das pautas fica limitada por problemas de participação que incorreram no fórum, na sequência adentraram no CMES. Assim, visando maior mobilização dos atores, passaram a ser realizadas reuniões itinerantes. A última reunião de 2018, realizada na sede da cooperativa de catadores, contou com mais de vinte participantes, entre conselheiros e atores públicos. Nesse sentido, apontamos que o fortalecimento de espaços de discussão do fórum poderia estimular a participação no conselho, os quais cumprem funções distintas no fortalecimento do movimento.

Em 2019, as atas mostram que as comissões de mobilização e comercialização trouxeram questões relacionadas a diferentes feiras municipais, à inclusão de grupos emergentes no CMES, à interlocução com outras áreas de políticas públicas e à remobilização do Fórum de Economia Solidária do município. Nesse ínterim, reproduzindo o repertório de interações dos anos iniciais, ocorreram tentativas de reaproximação e atuação em rede com entidades locais, como o Conselho Estadual de Economia Solidária (CEES), o Fórum Litorâneo de Economia Solidária e o Conselho da Mulher de BC. Embora as comissões sejam embrionárias, apontam caminhos que gradativamente se direcionam a uma tomada de consciência sobre a identidade territorial dos EES na cidade, uma vez que, em sua maioria, os grupos estão localizados no Bairro da Barra, região originária e tradicional da cidade.

Cabe destacar que a articulação em rede e a presença de funcionários de diferentes setores governamentais coloca os grupos em interlocução direta e formal com outros atores, da sociedade civil e do poder público. O desafio é justamente identificar, desde um ponto de vista

26. Para uma discussão em nível nacional sobre políticas de apoio aos catadores de material reciclável, ver Silva (2018d).

processual e relacional, as estratégias de atuação dos EES no CMES, procurando ampliação da capacidade de agir por meio da interação com instituições políticas (Lavalle *et al.*, 2017). Da mesma forma, há que se atentar para a experiência nacional, uma vez que os conselheiros do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), em sua maioria, consideram baixa a influência da instituição nas instâncias de decisão política, uma vez que a “falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência nos processos decisórios é um obstáculo real que fragiliza o potencial de proposição e a construção de projetos inovadores em cada área à qual estão vinculados” (Alencar e Silva, 2013, p. 99). Sobre esse ponto, a trajetória que mostramos até aqui destaca um gradual aprendizado por meio da ação. As tentativas e os acertos, a mobilização e a desmobilização nos mostram um quadro de práticas em constante ressignificação do que é e do que deve ser a economia solidária.

A implementação da política de economia solidária, logo, traz uma sequência de desafios que implicam a necessidade de articulação e a experimentação de inovações nos repertórios de ação do movimento. Ou seja, percebe-se que a institucionalização de uma lei se dá pelas práticas que engendra para além da aprovação da lei ou criação de um conselho e essa discussão resgata a noção de uma dinâmica de política pública mais sociocêntrica. Nessa dinâmica, entram em disputa as agendas de desenvolvimento defendidas pelos atores. Retornamos o argumento de uma visão menos estadocêntrica para reiterar que não significa a anulação ou a diminuição da importância do papel do Estado e das políticas governamentais com relação à pauta, mas uma lembrança de que a agenda e a pauta passam pelo seio do movimento, que deve amadurecê-las e estar constantemente mobilizados em torno desses objetivos para, assim, agir.

No último mapeamento realizado pelo LabEcoSol, percebemos também, em quase todas as entrevistas, a menção a interações frequentes com a administração pública. No entanto, os EES reivindicam uma maior perenidade das ações governamentais, impossibilitada pelas discontinuidades nos projetos de governo para a economia solidária e pela troca constante dos atores políticos/burocráticos. As falas coletadas indicam uma pluralização das áreas da administração pública que tentam absorver as demandas, também heterogêneas, dos EES. Os grupos indicaram contatos com a assistência social, turismo, desenvolvimento econômico, meio ambiente, área cultural e, ainda, com organismos de assessoria do governo estadual, o que destaca o caráter intersetorial da economia solidária na agenda governamental, como destacaram Moraes e Menezes (2019). No entanto, interações e ações pontuais e esporádicas fazem com que cada grupo se conecte às instituições de forma individual e isolada.

Assim, o cenário de baixa continuidade e diversificação da atuação com o poder público impacta em dois sentidos na dinâmica da economia solidária no município de BC. Por um lado, a troca de atores políticos e burocráticos faz com que os avanços e retrocessos na agenda governamental estejam vinculados ao engajamento no nível pessoal desses atores. Por outro lado, a situação induz a uma dispersão nas *performances* dos próprios grupos, que se movem em direções distintas e possuem dificuldades de vislumbrar um horizonte de expectativa comum, ou seja, de gerar um repertório coletivo que possa materializar as políticas públicas de economia solidária.

4 PONDERAÇÕES E AVANÇOS

No histórico do movimento de economia solidária em BC, vimos a passagem do terreno informal para as várias tentativas de mobilização e repertórios de ação. Levando em consideração uma posição histórica de *outsiders*, os grupos tiveram que permear as instituições políticas para fazer avançar suas demandas e projetos. Com isso, o conselho municipal tornou-se central nesse primeiro processo de institucionalização de políticas públicas para a economia solidária no município, gerando, nessa interação direta, uma nova fase de aprendizagem que ainda precisa ser amadurecida pelos atores envolvidos.

Se a criação do CMES inseriu institucionalmente o movimento no mapa da administração pública municipal, novos desafios se impuseram, especialmente o desenvolvimento de políticas públicas e a capacidade de influenciar, de algum modo, a alocação dos recursos. A conclusão mais proeminente que podemos extrair deste material é a importância da aprendizagem e ampliação do repertório do movimento, visando uma ação coletiva em prol da implementação de políticas públicas de economia solidária. Esses repertórios devem levar em conta uma maior compreensão dos próprios atores sobre sua atuação nesses novos espaços, sem gerar uma relação de dependência, guardando autonomia que lhe é própria e mantendo os espaços de interlocução em rede.

Ao falar da institucionalização da política, é importante destacar que, mesmo que a lei aprovada possua diferentes dispositivos para promoção de políticas públicas, desde sua criação, os EES evidenciam lacunas na sua implementação. Por outro lado, reiteramos o paradoxo da existência da lei, do conselho e da desmobilização do fórum, que ilustra a necessidade de pensarmos a legitimidade do movimento para além do âmbito legal e institucional, enfatizando os (des)caminhos da construção de sentido e convencimento pela mobilização social, pelo fortalecimento e pelo amadurecimento de sua identidade. Nesse sentido, a criação do CMES precisa ser vista, em sua ambiguidade, como uma vitória do ponto de vista democrático, mas que também evidenciou dificuldades de construção de políticas públicas no município.

No que se refere mais especificamente às organizações da sociedade civil atuantes no campo da economia solidária, os desafios postos ainda são muitos: ampliar repertórios e *performances* para além das feiras de comercialização; confrontar um território e um modelo de desenvolvimento; mobilizar EES não participantes no conselho; encontrar pontos de convergência; estabelecer diálogo com outros movimentos sociais; propor novos programas de apoio para o setor; e equilibrar as expectativas e limitações dentro do espaço institucional.

Todos esses fatores que observamos enquanto atores do movimento e acadêmicos, refletem as tensões entre o histórico narrado e as projeções sobre o futuro da economia solidária em BC. Aos atores, implica aprender e desenvolver repertórios frente aos desafios de institucionalização, sobretudo atentos às fissuras possíveis da tensão na interação com o poder público, o que limita os espaços de ação dentro do modelo de desenvolvimento hegemônico. Em tempos muito específicos, mas que reluzem a concretização das políticas públicas, continuamos a aprofundar as experiências e os aprendizados possíveis do próprio movimento para implementar políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- AIRES MAGALHÃES, L. F. O Haiti é aqui: primeiros apontamentos sobre os imigrantes haitianos em Balneário Camboriú – Santa Catarina – Brasil. **Revista Percursos**, v. 15, n. 28, p. 223-256, jul. 2014.
- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.
- APROVADA a política municipal de fomento à economia solidária. **CVBC**, 14 jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/33n97Tb>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Decreto nº 9.438, de 14 de junho de 2019. Nomeia os integrantes do Conselho Municipal da Economia Solidária – CMES, e dá outras providências. **Leis Municipais**, 19 jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3502OEX>> Acesso em: 13 ago. 2020.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- CAMINHÃO do Peixe inicia vendas em Balneário Camboriú nesta sexta. **NCS Total**, 1º maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/30qV1P5>>. Acesso em: 7 jun. 2020.
- FERREIRA, C.; TONELLI, S.; PEREIRA, P. T. V. **Cadernos de desenvolvimento – Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: Sebrae, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ixmlS1>>. Acesso em: 4 jun. 2020.
- FOMENTO da economia solidária em debate na Câmara. **CVBC**, 9 maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2GaIW9P>>. Acesso em: 5 jun. 2020.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.
- GOULARTI, J. G. Migrações e urbanização em Santa Catarina. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 1, n. 2, p. 85, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama das cidades brasileiras – Balneário Camboriú**. [s.l.]: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mFrM4a>>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003. 304 p.
- LAVALLE, A. G. *et al.* **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: CEM, 2017.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.
- LUCIANO, A. “Dubai brasileira”, em Santa Catarina, reúne os prédios mais altos do país. **Gazeta do Povo**, 3 fev. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2GrGTOq>>.

MEDEIROS, R. P. *et al.* Diagnóstico socioeconômico e cultural nas comunidades pesqueiras do litoral centro-norte do estado de Santa Catarina. **Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology**, v. 1, n. 1, p. 33, out. 2006.

MONSMA, K. Apresentação: Charles Tilly, a sociologia histórica e a formação do Estado nacional. *In*: TILLY, C. (Org.). **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996. p. 13-36.

MORAIS, L. P.; MENEZES, D. Economia Social e Solidária (ESS) no Brasil no Século XXI: avanços, limites e desafios atuais. **Anuario iberoamericano de la economía social**, v. 1, p. 29-40, 2019.

OLIVEIRA, P. R. M. Migrações internacionais para Santa Catarina nos séculos XIX e XXI: um estudo comparativo. **Revista de História Regional**, v. 24, n. 2, p. 282-302, 2019.

PACHECO, A. S. V. *et al.* A experiência do LabEcoSol (2016-2018): extensão universitária e inovação social em movimento. *In*: PÉREZ MUÑOZ, C.; HERNÁNDEZ ARTEAGA, I. (Eds.). **Economía social y solidaria en la educación superior: un espacio para la innovación**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2020. p. 277-315.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**: Balneário Camboriú. Disponível em: <<https://bit.ly/3mE23Jb>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

REINECKE, L. F. G. 2012. **A construção do plano municipal de economia solidária: o desafio da construção participativa – avanços e dificuldades vivenciadas no município de Balneário Camboriú/SC**. Trabalho de conclusão de curso – Faculdade de Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SECTURBC – SECRETARIA DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Balneário Camboriú ultrapassou a marca de 4 milhões de turistas em 2017. **SectubSC**, 5 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2GjBqcG>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

SILVA, C. E. **Protagonistas no palco do cotidiano: mulheres da comunidade Quilombola do Morro do Boi, Balneário Camboriú, Santa Catarina**. 2016. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

_____. **Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil**: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2367).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, n. 2268).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

TARROW, S. **Power in movement**: social movements and contentious politics. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ/RJ¹

Amanda Souza do Nascimento Pereira²
Diego Zeidan Cardoso Siqueira³
Lorena Thevénard Senra⁴
Nathan Melo Costa⁵

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá tiveram seu início marcado pela aprovação da Lei nº 2.448 (Município de Maricá, 2013b), de iniciativa do poder executivo municipal, em dezembro de 2013. Por essa lei, foi criado o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá, cujas ações se propõem a combater a desigualdade social por meio da transferência de renda e da criação de oportunidades de geração de outras fontes de renda. Com isso, busca-se desenvolver economicamente o município, fomentando o comércio local e produzindo uma nova realidade social, mais inclusiva, autônoma, participativa e sustentável.

Vale ressaltar que em Maricá as políticas de economia solidária foram criadas e implementadas na gestão do ex-prefeito Washington Siqueira Quaquá (PT-RJ), como uma estratégia de seu governo para o desenvolvimento sustentável da cidade e estímulo ao comércio local, já que Maricá era tida como uma “cidade dormitório”, ou seja, que servia de moradia para aqueles que trabalhavam nas cidades vizinhas. Com isso, o governo da época procurou mecanismos para que o investimento feito pelo poder público por meio das políticas públicas de economia solidária circulasse na cidade, potencializando o comércio local. Foi a experiência do banco comunitário e da moeda social Palmas, que já acontecia, por meio da organização da sociedade civil, na periferia de Fortaleza/CE, que serviu de inspiração para Maricá.⁶ Só que diferente da experiência pioneira do Conjunto Palmeiras, lugar onde circula a moeda social Palmas, a iniciativa de propor os debates e ações na lógica da economia solidária de maneira mais estruturante foi do Poder Executivo Municipal. Não se tem registro de nenhuma organização popular que pautasse tais propostas na época em Maricá. A participação da sociedade civil organizada, no que tange às políticas públicas de economia solidária em Maricá, caracteriza-se

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria3>

2. Estagiária de sociologia na Prefeitura de Maricá. *E-mail*: <amandasnp@id.uff.br>.

3. Graduando em história na Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <diegozeidan@hotmail.com>.

4. Estagiária de sociologia na Prefeitura de Maricá. *E-mail*: <lorenathevenard@id.uff.br>.

5. Coordenador de Pesquisa e Extensão na Secretaria Municipal de Economia Solidária de Maricá. *E-mail*: <nathanrecanto@gmail.com>.

6. Para uma discussão sobre a experiência da moeda social e do banco comunitário Palmas, além de outras iniciativas no Brasil de finanças solidárias, ver Silva (2017a).

na associação que compõe o banco comunitário e popular de Maricá (banco Mumbuca) e no Fórum Municipal de Economia Solidária, lançado em 15 de dezembro de 2019.

As políticas públicas de economia solidária (Silva, 2018) conduzidas no município pela Prefeitura de Maricá por meio da Secretaria de Economia Solidária, são trabalhadas em quatro eixos principais: *i*) transferência de renda; *ii*) educação popular; *iii*) fomento aos empreendimentos coletivos e solidários; e *iv*) soberania alimentar. Todos esses eixos contam com arcabouço legal, com equipe técnica e programas em execução.

Dessa forma, essa nota está organizada conforme a apresentação dos principais programas municipais, enfatizando as leis que os fundamentam, sua metodologia de implementação e execução e alguns de seus resultados. Parte-se do entendimento de que as políticas públicas de economia solidária no município produzem efeitos concretos na vida da população que a compõe. Não se trata aqui de uma nota avaliativa da eficácia dessas políticas, mas sim um texto exploratório e descritivo do “como fazer”, que vem sendo construído a quase sete anos.

2 OS PROGRAMAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ

A Secretaria de Economia Solidária de Maricá é responsável por gerenciar os programas de transferência de renda do município. Esse segmento da prefeitura possui equipes distribuídas em diferentes setores para alcançar uma melhor gestão dos serviços oferecidos.

Para isso, a secretaria conta com um secretário e três subsecretários. Também faz parte da organização das equipes, coordenações para cada programa da cidade para que assim a população consiga um atendimento mais eficiente. A secretaria dispõe coordenações de: cadastramento; administração e financeiro; soberania alimentar e agroecologia; fomento ao cooperativismo e ao comércio justo e solidário; Mumbuca Futuro.

2.1 Fomento à economia solidária: cooperativismo e feira livre solidária

O cooperativismo é um modelo socioeconômico que objetiva o desenvolvimento econômico aliado ao bem-estar social. Seus princípios são: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia. A característica chave da cooperativa é a unidade dentro da sua administração, na qual todos os integrantes devem estar informados sobre o que acontece dentro daquele espaço e também cada um é responsável pelo andamento e progresso da organização. O cooperativismo caminha lado a lado com a economia solidária por estar em sentido oposto aos sistemas (financeiro, produtivo, comercial e de consumo) tradicionais da economia mercantil. Enquanto esses sistemas tradicionais se preocupam em gerar e acumular seus lucros, o cooperativismo tem o foco em não permitir que a sua dimensão econômica ultrapasse suas metas no meio social (Silva, 2017b).

Normatizado no Brasil pela Lei Federal nº 5.764/1971, o cooperativismo é um componente fundamental do modelo econômico solidário e um ponto de interesse dentro do projeto econômico solidário de Maricá. A lei define como cooperativas as “sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas

para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades” (Brasil, 1971), e estabelece as normas de seu funcionamento.

Dentro do escopo municipal, as cooperativas são regulamentadas por meio da Constituição de Maricá. No artigo 431 da Seção II da Lei Orgânica Municipal, fica garantido o incentivo à criação de cooperativas de diversas áreas, como agricultura, crédito e construção.

Com a criação do Programa Municipal de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável e o estabelecimento da economia solidária em Maricá, as cooperativas locais foram contempladas com investimentos e maior acesso a empréstimos, bem como a profissionalização de seus membros. Conforme estabelecido no marco legal do programa:

Art. 10. O Programa de Economia Popular e Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável de Maricá será operacionalizado por meio de ações que oportunizem:

I – Projeto de Assessoria aos Empreendimentos Econômicos Solidários, que assessoria, desde o processo de formação dos grupos de geração de trabalho e renda e após a sua organização, propiciando conforme a necessidade, capacitação nas áreas conceitual, técnica e de gestão;

Parágrafo Único: O Programa Crédito da Economia Popular e Solidária tem por finalidade financiar o desenvolvimento sustentável e investir em empreendimentos de qualquer porte, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, em micro e pequenas empresas, como alternativa de crédito popular solidário para geração de emprego, renda e da dignidade humana (Município de Maricá, 2015).

É tendo esses princípios como base que a prefeitura de Maricá adota o cooperativismo no município, como no acompanhamento à formação de uma cooperativa de costura a partir dos cursos gratuitos de formação fornecidos à população em parceria com a Secretaria de Trabalho, agindo por meio de programas como Mumbuca Futuro, banco comunitário e suas linhas de crédito a empreendimentos coletivos, o fomento a uma rede de Feiras Livres Solidárias no município, entre outros. São levadas em consideração as necessidades da cidade, o seu desenvolvimento, seus aspectos sociais e econômicos.

Estabelecidas em 2018, a partir da Lei Municipal nº 2.652/2015 (Município de Maricá, 2015b), as Feiras Livres Solidárias ocorrem em duas regiões do município: Itaipuaçu e Centro. Em suas primeiras edições, cerca de 130 produtores e comerciantes locais de variados segmentos do comércio encontraram na feira uma possibilidade de comercialização dos seus produtos, à medida que a prefeitura concede o espaço e a estrutura para as vendas e exposições. Vale ressaltar que as feiras são geridas pelos próprios comerciantes por meio de um comitê gestor formado por até três representantes de cada segmento do comércio, elegidos por uma Assembleia Geral, para gerir o evento segundo o estatuto construído e aprovado coletivamente pelos beneficiários do fomento do poder municipal. No Centro, as feiras ocorrem todos os domingos, das sete horas da manhã às cinco horas da tarde. Já em Itaipuaçu, acontecem todas as sextas, das três horas da tarde às dez horas da noite.

Para participar do evento como expositor, o candidato deve apresentar comprovante de residência em seu nome e, de preferência, ser o produtor da mercadoria a ser vendida. Ademais, o feirante aprovado deve aceitar a moeda social local como forma de pagamento, de forma que

toda venda realizada por meio dela tenha 2% do valor revertido a um fundo de crédito sem cobrança de juros destinado aos pequenos produtores da cidade.

2.2 Programas de transferência de renda: da renda mínima, de combate à pobreza à renda básica, direito universal

Em 2013, foi criado pela Lei nº 2.448 – a Lei de Economia Solidária (Município de Maricá, 2013b) – o programa de transferência de renda “Renda Mínima Mumbuca”, cujo propósito era minimizar as desigualdades sociais de forma parecida com o Bolsa Família, do governo Lula. Por se tratar de um programa municipal, tendo a necessidade de fomentar o comércio local e as atividades econômicas na cidade, adotou-se uma estratégia baseada no *paradigma das finanças solidárias* (Silva, 2017a). Foi criada a Moeda Social⁷ Mumbuca e o banco comunitário⁸ Mumbuca, que desde o início serviram como tecnologia e estrutura de meio de pagamento do benefício, respectivamente. Para tais serviços, a Prefeitura – por meio de um Termo de Cooperação Técnica, e de acordo com a Lei Municipal de Economia Solidária – financiou todos os custos operacionais do banco comunitário, o que acontece até hoje. Para 2020, o valor orçado para o Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Economia Solidária e o Instituto E-dinheiro para operacionalização do banco Mumbuca e pagamentos dos programas de transferência de renda é de R\$ 8.568.390,23.

Antes de ser aprovado pela Câmara Municipal, o projeto previa o pagamento de R\$ 50,00 convertidos em mumbucas – sendo R\$ 1,00 o equivalente a uma mumbuca – para cerca de oito mil famílias cadastradas no Cadastro Único. Com a aprovação da Lei de Economia Solidária, o programa de transferência de renda estabelecido iria pagar 70 mumbucas (equivalente a R\$ 70,00) por mês para famílias com renda familiar na faixa de 1 salário mínimo. Inicialmente, cerca de 400 famílias foram beneficiadas logo após a inauguração do programa, com mais 3.500 cadastradas para receber o benefício. Foi definido como meta inicial o aumento gradual do valor pago, começando com 100 mumbucas (equivalente a R\$ 100,00) para o ano após o lançamento do benefício até chegar à marca de 300 mumbucas (equivalente a R\$ 300,00) até 2016, ano no qual eram esperadas mais de 20.000 famílias cadastradas no programa.

Em 2015, com a aprovação da Lei nº 2.652, o programa foi expandido (Município de Maricá, 2015b). A faixa de renda familiar passou a ser de 3 salários mínimos, se enquadrando na faixa de renda familiar do Cadastro Único. O valor passou a ser de 85 mumbucas (equivalente a R\$ 85,00) mensais e foram criadas duas outras modalidades que beneficiavam públicos específicos: o Renda Mínima Gestante, no valor de 85 mumbucas (equivalente a R\$ 85,00); e o Renda Mínima Jovem Solidário, no valor de 100 mumbucas (equivalente a R\$ 100,00). O Renda Mínima Mumbuca era direcionado ao responsável familiar, e o Renda Mínima Gestante era focalizado nas mulheres em período de gestação e ia até o nascituro completar um ano. Já o Renda Mínima Jovem Solidário era direcionado a pessoas entre 14 e 29 anos.

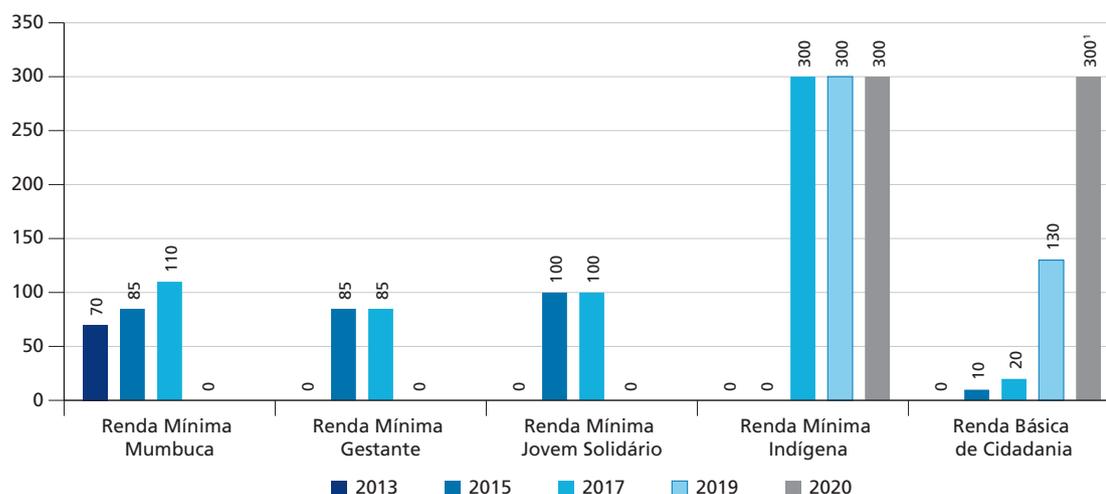
7. Para mais informações, ver: <<https://tinyurl.com/yd87w9ob>>.

8. Para mais informações, ver: <<https://tinyurl.com/y92vdb42>>.

Ademais, também em 2015, pela Lei nº 2.641 (Município de Maricá, 2015a), foi criado o Programa Renda Básica da Cidadania, inspirado na Lei Federal nº 10.835/2004, visto como um direito universal. O programa iniciou com o pagamento de dez mumbucas (equivalente a R\$ 10,00) a todos os quatorze mil beneficiários dos programas de Renda Mínima do município.

Em 2017, na gestão do prefeito Fabiano Horta (PT/RJ), os valores foram atualizados. Os Programas de Renda Mínima passaram a pagar 110 mumbucas (equivalente a R\$ 110,00) e o Renda Básica da Cidadania passou a pagar 20 mumbucas (equivalente a R\$ 20,00). Nesse mesmo ano, também foi criado o Programa Mumbuca Indígena, que pagava 300 mumbucas (equivalente a R\$ 300,00) a todos os índios das duas aldeias localizadas no município.

GRÁFICO 1
Valores dos benefícios transferidos por meio de programa de transferência de renda em Maricá
 (Em R\$)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valor temporário devido à pandemia de Covid-19.

Com o lançamento de uma plataforma financeira digital da Rede Brasileira de bancos comunitários, Maricá conseguiu de fato produzir um ciclo econômico que não dependesse de nenhuma empresa que não estivesse de acordo com os ideais da economia solidária. O ambiente virtual chamado “E-dinheiro” foi adotado, dando conta de todas as transações financeiras que um banco normal realizava. Assim, as taxas sobre as transações financeiras são direcionadas para o Fundo do banco comunitário Popular de Maricá – banco Mumbuca.

O “E-dinheiro” cobra dos comerciantes ou prestadores de serviço uma taxa de 2%. É dessa taxa que vem o recurso financeiro gerido pelo banco Mumbuca que, desde 2018, é transformado em políticas de crédito, na qual, atualmente, conta com duas modalidades: Mumbucred (Crédito Produtivo Solidário); e Casa Melhor (programa de crédito para melhoria habitacional).

A modalidade Crédito Produtivo Solidário, o Mumbucred, conta com seis linhas de crédito, que podem emprestar até R\$ 10.000,00, com uma taxa de juros que varia entre zero e 1% ao mês. Essas seis linhas têm como objetivo financiar capital de giro, máquinas, equipamentos ou insumos; dependendo da especificidade da linha de crédito que qualquer usuário do banco Mumbuca queira ao fazer o empréstimo. A outra modalidade, Casa Melhor, abarca três tipos diferentes de linha de crédito, todas sem juros (juros zero) que podem emprestar até R\$ 3.000. Tais linhas podem financiar materiais de construção, móveis e eletrodomésticos, com a possibilidade de pagamento em até dez vezes.

Essa capacidade de operação de diversas linhas de crédito é possível porque a Prefeitura de Maricá, por meio da Lei nº 2.869/2019,⁹ ampliou o Programa de Renda Básica da Cidadania, absorvendo os antigos programas de Renda Mínima Mumbuca, Jovem Solidário e Gestante, abrangendo quase 1/4 da população de Maricá. Ainda em 2019, foi criado o Abono Natalino a todos os beneficiários do Programa de Renda Básica de Cidadania e funcionários da prefeitura municipal.

Após uma grande campanha de cadastramento nesse mesmo ano, a Prefeitura de Maricá conseguiu pagar a Renda Básica da Cidadania para 42.501 pessoas. Por ser pago na Moeda Social Mumbuca, o governo investe em torno de R\$ 5.525.000,00 no comércio local, fomentando a vida econômica da cidade e proporcionando dignidade para a população. O orçamento para os programas de transferência de renda previsto no Plano Plurianual (PPA) da Secretaria de Economia Solidária para o ano de 2020 é de R\$ 80.767.858,00.

Para fazer parte desse programa de transferência de renda, cada indivíduo precisa apresentar comprovação de moradia por no mínimo três anos no território do município, Cadastro de Pessoa Física (CPF), além da declaração do Cadastro Único atualizado. É a partir das informações do CadÚnico que são liberados os pagamentos dos benefícios, de acordo com o número de pessoas em cada núcleo familiar.

O Programa de Renda Básica de Cidadania também é utilizado pela Prefeitura de Maricá como estratégia de promoção de Seguridade Social. Em 2020, por meio de lei aprovada pela Câmara Municipal da Cidade, o valor do benefício aumentou de 130 mumbucas (equivalente a R\$ 130,00) para 300 mumbucas (equivalente a R\$ 300,00), como resposta aos efeitos da crise em decorrência da epidemia de Covid-19.¹⁰ O aumento foi aprovado por três meses e prorrogado por mais três. Com isso, a prefeitura proporcionou a circulação de um valor em torno de R\$ 12.750.000,00 mensais no comércio local, só com o Programa de Renda Básica de Cidadania.

Um programa de renda mínima que não foi absorvido pela Renda Básica de Cidadania foi o Mumbuca Indígena. Tal programa paga trezentas Mumbucas (equivalente a R\$ 300,00) para os indígenas que moram em uma das duas aldeias localizadas em Maricá e tem número

9. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yb6hsbeh>>.

10. Para uma análise do programa Renda Básica de Cidadania durante o período de pandemia, ver Silva *et al.* (2020).

de inscrição no Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani). O programa tem por finalidade a promoção da dignidade dos povos indígenas.

2.3 Soberania alimentar

Um dos fundamentos mais relevantes para a sociedade e, por conseguinte, da economia que a cerca é a promoção da alimentação adequada a toda a população. A soberania alimentar caracteriza-se como o direito que cada indivíduo possui de ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, ao poder de decisão sobre sua própria rotina alimentar e, também, ao domínio das suas produções de alimento (Silva e Valadares, 2018).

Em 2006, o governo federal instituiu a Lei nº 11.346, a qual estabelecia o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan), tornando como sua meta assegurar o direito à alimentação para todos.

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Brasil, 2006).

No contexto municipal de Maricá, a cidade criou em 16 de julho de 2007 o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: o Consean/Maricá. Por meio da Lei nº 2.208/2007, foi estabelecido um diálogo entre governo e sociedade, visando definir as normas gerais de segurança alimentar do município de acordo com suas especificidades (Município de Maricá, 2013a).

O Consean/Maricá era constituído por doze pessoas: quatro representantes do poder executivo municipal, quatro de outros conselhos municipais de Maricá (sendo estes os Conselhos de Educação, Assistência Social, Saúde e da Criança e do Adolescente) e quatro representantes de outras organizações da sociedade civil. Por meio de reuniões entre os membros, são estabelecidas as diretrizes e os demais projetos relacionados à segurança alimentar. A lei de 2007 seguiu em rigor até o ano de 2018, quando foi revogada e substituída pela Lei Ordinária nº 2.804.

Com o intuito de aproximar-se das diretrizes federais de 2006, a Lei nº 2.804/2018 definia os componentes do Sisan, bem como tomava como foco a garantia do direito à alimentação, da seguinte forma:

Art. 1º Esta Lei estabelece os Componentes Municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan, em consonância com os princípios, diretrizes e definições fixados na Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e na sua regulamentação, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º É dever do Município, respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional de toda a população (Município de Maricá, 2018).

Com a lei sancionada, o governo municipal tinha como foco promover políticas públicas voltadas à promoção da segurança e soberania alimentar em Maricá. Tais ações visavam não somente ao direito à alimentação em si, mas também um cuidado e preocupação para as consequências ocasionadas pela alimentação inadequada. Foi proposta uma estratégia de educação alimentar voltada para a conscientização nutricional da população, levando sempre em consideração a realidade social de cada indivíduo, para que assim haja um ambiente equilibrado.

Ademais, o terceiro artigo da lei abrange, em especial, o conceito de soberania alimentar. A partir disso, a lei define como direito dos munícipes: “*i*) decidir o que cultivar; *ii*) decidir o que e como comercializar; *iii*) decidir o que destinar ao mercado interno e ao mercado externo; *iv*) decidir controlar os recursos naturais básicos” (Município de Maricá, 2018).

Dentro desses objetivos, a Prefeitura de Maricá – por meio da Secretaria de Economia Solidária em parceria com a Companhia de Desenvolvimento de Maricá (Codemar) – criou o projeto Hortas Comunitárias, que teve seu projeto piloto no bairro chamado Manu-Manuela. A “horta do Manu”, como é popularmente conhecida, conta com uma horta-escola para ensinar as técnicas de manejo da terra e plantio, além de dezesseis lotes cedidos pela prefeitura para que permissionários possam cultivar produtos alimentícios. O acordo da concessão do uso de terra é cumprido com retorno para o poder público de porcentagem da produção colhida naquele pedaço de terra.

Com o objetivo de incentivar a reforma agrária no município, a Prefeitura de Maricá (em parceria com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST) desapropriou uma grande fazenda improdutiva. O trabalho foi feito pela Secretaria de Economia Solidária em união com a Secretaria de Agricultura e a Companhia de Desenvolvimento de Maricá, procurando manter os princípios da produção de alimentos sem o uso de agrotóxicos. A ideia do projeto é assentar trinta famílias de Maricá na área, disponibilizando terra e capacitação nas técnicas de produção agroecológica. Além do assentamento, é prevista na área a construção de um hotel-fazenda cooperativo com a participação das famílias assentadas e a montagem de centros de beneficiamento dos produtos.

2.4 Mumbuca Futuro

Com o avanço da modernidade e das novas práticas de consumo, fazem-se necessários novos métodos de ensino, sobretudo, voltados para a educação financeira, a partir da qual torna-se possível criar um senso crítico sobre as relações socioeconômicas e no ambiente de trabalho, formando cidadãos mais conscientes desses desafios. O melhor caminho para alcançar tal consciência é investir naqueles que são o futuro do país, os mais jovens. Para atingir esse objetivo, a Prefeitura Municipal de Maricá lançou o Programa Mumbuca Futuro, uma iniciativa da Secretaria de Economia Solidária.

O Programa Mumbuca Futuro tem como objetivo proporcionar condições para crianças, adolescentes e jovens do município acessarem o mundo do trabalho e da produção de renda de maneira mais digna e crítica. Ele foi criado para dar respostas práticas a uma demanda social de inclusão do seu público-alvo numa dinâmica econômica mais democrática e a serviço do bem-estar social.

O Mumbuca Futuro é construído sobre três pilares: a educação popular, a transferência de Renda e o fomento a empreendimentos econômicos solidários, organizados de forma coletiva e autogestionária. Tais pilares são constructos para uma economia que tem, na centralidade da sua proposta de sociedade, a dignidade humana e uma vida melhor para a população. O programa se propõe a construir uma formação dentro dos ideais da educação popular, mantendo o seu currículo original, em conjunto com os princípios da economia solidária. O objetivo é desconstruir o que se entende por economia dentro da dinâmica capitalista padrão, apresentando alternativas mais sustentáveis dentro da lógica das finanças solidárias, que procuram lidar com a economia de um modo mais cooperativo. Dessa forma, surge um novo horizonte de possibilidades para a geração de renda que não seja pautada em competição, lucro e exploração. Ademais, o programa dá condições aos jovens de não terminarem seu período escolar com probabilidades de desemprego e/ou outros processos marginalizatórios.

Sendo assim, por meio da Lei nº 2.787, de dezembro de 2017, o Programa Mumbuca Futuro foi criado alterando dois artigos da Lei nº 2.652/2015. A primeira alteração é caracterizada pela inclusão do Programa Mumbuca Futuro como um dos Programas de Renda Mínima. A segunda alteração foi constituída pela indicação do público-alvo, dos valores e das modalidades dos benefícios financeiros concedidos. Junto às Leis nº 2.787 e nº 2.652, soma-se ao arcabouço legal a Lei nº 2.639, de dezembro de 2015, que instituiu a Política Municipal do Cooperativismo; e o Decreto Municipal nº 98/2017, que regulamenta o programa (Município de Maricá, 2017a).

Para ter acesso ao Programa Mumbuca Futuro, basta ser aluno regularmente matriculado a partir do 6º ano em escola pública da cidade de Maricá, seja a escola municipal ou estadual. No ato da inscrição, é necessária a presença de um responsável legal pelo aluno. Para se manter no programa, é importante comparecer nas aulas do currículo básico e também nas aulas extracurriculares de economia solidária, oferecidas em contra turnos; a frequência de presença mínima exigida é de 75%. Esse programa tem como objetivos principais o estímulo ao estudo dos conteúdos de economia solidária e o combate à evasão escolar; o Mumbuca Futuro concede um benefício mensal pago na moeda social do município, a Moeda Mumbuca, equivalente a R\$ 50,00.

A segunda modalidade de benefício de transferência de renda é um depósito anual de mil e duzentas mumbucas (equivalente a R\$ 1.200,00), condicionado à aprovação no ano letivo. O valor desse depósito é cumulativo ao longo dos anos letivos e só poderá ser utilizado levando-se em conta as condicionalidades previstas no artigo 2º da Lei nº 2.787/2017: “a) discência em nível superior, a partir da comprovação da matrícula na instituição de ensino; b) participação comprovada em cooperativa/associação ou constituição de empresa” (Município de Maricá, 2017b). Tais condicionalidades estão em consonância com o processo formativo de desenvolvimento de habilidades empreendedoras no campo da economia solidária e do fomento à criação de organização coletiva (associativismo/cooperativismo) para criação de seus próprios postos de trabalho.

Para fazer parte do programa, é necessário se cadastrar no momento da matrícula ou rematrícula na escola em que o(a) aluno(a) estuda, local também onde ocorrem as formações

do Mumbuca Futuro. A partir disso, deve-se abrir uma conta no banco Mumbuca para que possam receber os valores referentes aos benefícios financeiros. Para isso, o Programa Mumbuca Futuro conta com a colaboração da Secretaria de Educação de Maricá e do banco Mumbuca.

A metodologia da formação dos jovens é central no caminho rumo aos objetivos do programa. E é com a educação popular que trabalha um projeto de formação focado na práxis, tendo como fonte métodos usados em diferentes movimentos populares, que o programa quer propiciar ambientes de educação e ação transformadoras a seus participantes.

Nesse processo de formação, que tem seu ponto de partida na realidade e nos desdobramentos dos processos de socialização e subjetivação, faz-se necessário perceber a realidade que se apresenta, bem como refletir sobre as racionalidades que operam tal realidade e seus impactos na vida da população e, então, agir numa dinâmica de ação coletiva. Ver, refletir e agir – verbos de ação no qual o sujeito em atividade se compromete com a realidade que o cerca, formula ideias e propostas críticas e se engaja no tensionamento de produzir novas formas de viver, de se relacionar e de desejo.

O Programa Mumbuca Futuro tem diversos ambientes e públicos no processo de formação. Ele conta com uma equipe pedagógica experiente em educação popular, economia solidária, comércio justo, empreendedorismo solidário e produção cultural e artística. Além da equipe da Secretaria Municipal de Economia Solidária, a partir de um termo de cooperação técnica, a equipe conta com coordenação geral; coordenação pedagógica; coordenação de territórios; orientadores em educação popular e economia solidária; e com Jovens Educadores Populares.

Todo ideal de formação começa com aqueles que trabalham no programa, principalmente os Jovens Educadores Populares. Parte fundamental do Mumbuca Futuro, esses jovens são multiplicadores do processo formativo que recebem e têm no seu currículo aulas de organização popular, agroecologia, educação popular e economia solidária, incluindo ainda temas como: autogestão, comércio justo e solidário, finanças solidárias, consumo consciente, empreendedorismo solidário e turismo de base comunitária.

Após passarem por uma formação inicial e permanecerem num processo de formação continuada promovido pelas orientadoras e pela coordenação pedagógica, os Jovens Educadores Populares têm no ambiente escolar parte do seu lugar de trabalho no qual promovem oficinas, aulas e debates sobre os temas do currículo de formação supracitado.

Outra ação de educação popular do Mumbuca Futuro acontece nos bairros e localidades do município. Os Educadores Populares junto de seus orientadores e da coordenação do território realizam diagnósticos de possíveis ações empreendedoras, oferecem formação e acompanhamento aos empreendimentos solidários e fomentam o empreendedorismo com enfoque nas organizações cooperativa e/ou associativa.

O Mumbuca Futuro foi iniciado em 2018, com 618 estudantes do 6º ano do Ensino Fundamental e do Programa de Aceleração Escolar, da Secretaria de Educação de Maricá. Onze escolas participaram nesse primeiro ano de implementação do programa.

Em 2019, o projeto foi realizado com alunos das turmas do 9º ano das Escolas Municipais de Maricá e contou com a participação de 50% dos alunos matriculados regularmente nas unidades educacionais. Também em 2019, foi iniciado o pagamento das duas modalidades de benefícios, viabilizado por uma parceria celebrada com o banco comunitário Popular de Maricá – banco Mumbuca. Cerca de quinhentos alunos participaram do programa e apresentaram, no final do ano, como conclusão daquela etapa formativa um Plano Econômico Solidário (PES), equivalente a um plano de negócios dentro dos princípios da economia solidária.

Para 2020, o programa foi planejado visando atender todos os alunos do Ensino Fundamental e Médio de Escolas públicas do município, além do processo de formação nos bairros de Maricá. Além disso, tem por objetivo formar 290 educadores populares e promover ações educativas que afetem cerca de 3.000 moradores dos diversos bairros de Maricá. O processo de formação dos educadores populares – bem como a produção de material didático – segue operacionalizado para que no momento em que liberar a volta às aulas, quando for decretado o fim do isolamento social, decorrente da pandemia de Covid-19, por parte das autoridades sanitárias, retornem os processos de formação e fomento, sejam nas escolas ou nos bairros.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de economia solidária do município de Maricá são formuladas como ações estratégicas tanto no campo de garantia de bem-estar social, quanto no campo do desenvolvimento econômico. Acredita-se que a tentativa de polarização entre o que é entendido como “social” e o que é entendido como “econômico”, de alguma forma, perde força frente aos programas de políticas públicas aqui apresentados.

É na reflexão crítica sobre o que se entende por economia – o resgate do sentido etimológico dessa palavra – e numa prática de desenvolvimento social e econômico cíclico, que as políticas públicas de economia solidária de Maricá não compactuam com nenhum tipo de hierarquização ou polarização qualitativa. Ao contrário, espera-se formular novos sistemas de pensamentos para fomentar práticas que, ao promover o desenvolvimento econômico, promova-se conjuntamente o bem-estar social, o combate à desigualdade socioeconômica e a sustentabilidade dos recursos ambientais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 5764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 16 dez. 1971. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y7tc7t2z>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y65xkxsl>>. Acesso em: 19 maio 2020.

MUNICÍPIO DE MARICÁ. Lei nº 2.208, de 16 de julho de 2007. Cria Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Maricá - CONSEAN - Maricá. **Leis Municipais**, 18 fev. 2013a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yd39o92c>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Lei nº 2.448, de 26 de junho de 2013. Institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 5, n. 383, 8 jul. 2013b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yb6fhot2>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Lei nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015. Lei que estabelece a Renda Básica de Cidadania no município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 7, n. 622, 16 dez. 2015a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ygszae6g>>. Acesso em: 18 maio 2020.

_____. Lei nº 2.652, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Programa Municipal de Economia Popular e Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 7, n. 622, 16 dez. 2015b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ygszae6g>>. Acesso em: 18 maio 2020.

_____. Decreto nº 98, de 19 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Programa Mumbuca Futuro. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 9, n. 820, 27 dez. 2017a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ycdlrkeh>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Lei nº 2787, de 14 de dezembro de 2017. Inclui o art. 17-A, o art. 18-C e o art. 18-D na Lei nº 2.652/2015, de 15/12/2015, que “Institui o Programa Municipal de Economia Popular e Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 9, n. 819, 20 dez. 2017b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yc49blhu>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Lei nº 2.804, de 3 de julho de 2018. Estabelece os componentes municipais do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional – Sisan, criado pela Lei federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e revogação da Lei nº 2.208 de 16 de julho de 2007. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 10, n. 872, 11 jul. 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ycumrcs5>>. Acesso em: 18 maio 2020.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2270).

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

_____. **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**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

SILVA, J. L. *et al.* Políticas socioeconômicas de reação à crise da Covid-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 69, 2020.

A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA BAHIA: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEMOCRÁTICO¹

Angela Schwengber²
Dayvid Souza Santos³
Efon Batista Lima⁴
Milton Barbosa de Almeida Filho⁵

1 INTRODUÇÃO

A Setre da Bahia, por meio da Sesol, é responsável pela formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da economia solidária e do cooperativismo no estado. Desde 2007, a Sesol desenvolve uma série de iniciativas articuladas pela Coordenação Informações Estratégicas, Monitoramento e Avaliação de Economia Solidária e Cooperativismo e por quatro coordenações finalísticas: de Assistência Técnica e Inclusão Socioprodutiva (Catis); de Formação e Divulgação (COFD); de Inovação e Fomento (Cofes); e de Microcrédito e Finanças Solidárias (Comfis). É importante registrar que a Setre abriga também o Conselho Estadual de Economia Solidária (CEES) da Bahia.

O governo do estado da Bahia, após treze anos de políticas continuadas no campo da economia solidária, vê-se desafiado a consolidar o caminho percorrido e manter um processo de inovação para aprimoramento de concepções, instrumentos, estratégias e resultados atrelados às suas iniciativas.

Os Centros Públicos de Economia Solidária (Cesols), equipamentos estruturantes da política pública, possibilitam a territorialização e espacialização⁶ da ação da Sesol e do movimento social da economia solidária no estado. São espaços que permitem aprofundar o seu sentido de ação pública, uma vez que a sua operação é em parceria com organizações da sociedade civil e outros atores locais em vista do desenvolvimento e sustentabilidade dos projetos, e que ampliam o acesso aos direitos e ao espaço público onde eles são engendrados. Atualmente são treze Cesols implantados

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria4>

2. Diretora na Entrelaçamentos Desenvolvimento e Sociedade. *E-mail*: <angela@entrelacossociedade.com.br>.

3. Coordenador de formação em economia solidária da Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Sesol/Setre) e professor universitário na Faculdade Metropolitana de Camaçari (Famec). *E-mail*: <agrodayvid@gmail.com>.

4. Coordenador de assistência técnica e inclusão socioprodutiva da Sesol/Setre e professor universitário na Faculdade 2 de Julho. *E-mail*: <efsonlima@gmail.com>.

5. Superintendente da Sesol/Setre. *E-mail*: <mibalfi@gmail.com>.

6. Para Fernandes (1994), a espacialização é compreendida como a reprodução das experiências dos sujeitos, construídas a partir das dimensões do espaço de socialização política, nos distintos lugares onde se realizam.

na Bahia como meio de galvanizar as iniciativas, os recursos, os instrumentos e os atores em prol do desenvolvimento e fortalecimento da economia solidária. Por sua vez, esses centros também carregam grandes desafios de implementação, entre os quais se destaca o de evitar a dispersão e a fragmentação da ação pública, o que resultaria em perda de efetividade social e força política.

Para enfrentar os desafios atuais, entre outras iniciativas, está em construção uma rede, no âmbito da política pública de economia solidária estadual, cujo propósito é atuar na mobilização, sistematização e operacionalização de conhecimentos multidisciplinares e multidirecionais, em ambiente plural, com vistas a ampliar as capacidades e oportunidades para o desenvolvimento territorial na Bahia.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA BAHIA APÓS 2007

Com a criação da Sesol em 2007, iniciou-se um processo de institucionalização da política pública de economia solidária na Bahia. A efetivação dessa demanda política e social ocorreu com a aprovação na assembleia legislativa e posterior sanção do então governador em exercício, Otto Alencar, da Lei Estadual nº 12.368/2011, que dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária e do CEES (Bahia, 2011). Essa lei define o conceito sobre o que é um empreendimento de economia solidária (EES) e os aspectos relacionados à sua forma de organização, além de estabelecer objetivos, programas, ações, diretrizes, instrumentos e mecanismos da política pública.

A política de economia solidária é definida no marco legal estadual como “estratégia de desenvolvimento sustentável, democrático, incluyente e socialmente justo”, o que abre um leque amplo de possibilidades de atuação para as organizações envolvidas (Bahia, 2011, art. 3º). Entre os quinze objetivos e respectivos instrumentos estabelecidos para a política, podem-se destacar pelo menos três grandes blocos com propósitos de: *i*) reconhecimento dos atores e das práticas socioeconômicas da economia solidária na Bahia, de que se trata de uma forma de organização que contribui para a construção da democracia e da consolidação de direitos sociais e de que a participação dos atores sociais desse campo deve ser fomentada; *ii*) articulação intersetorial de políticas para o fomento (educação, tecnologia, crédito, incubação, assistência técnica etc.), uma vez que reconhece as atividades econômicas que atuam em diferentes setores e geram desenvolvimento, trabalho e renda; e *iii*) promoção da articulação em redes, sobretudo nos territórios, para fortalecimento dos EES e da economia solidária, bem como para que esta possa dar respostas para a sociedade em consonância com o desenvolvimento sustentável, inclusivo, justo e democrático.

A lei também estabeleceu que a política pública “será fomentada através de programas, projetos, parcerias com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil, convênios e outras formas admitidas legalmente” (Bahia, 2011, art. 3º, parágrafo único). Entre as diretrizes, destacam-se a prioridade para os segmentos mais vulneráveis socialmente e para as ações emancipatórias, e o incentivo à formalização das atividades, da perenização das ações de fomento, entre outras. Criou também uma certificação dos empreendimentos a serem beneficiados pela política, em consonância com o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).

Como citado anteriormente, a lei foi responsável pela criação do CEES, um “órgão colegiado, com funções consultivas e deliberativas” (Bahia, 2011, art. 14), sendo um espaço de participação e controle social da política, comportando representantes de órgãos de governo, dos EES, das entidades de representação e de assessoria. Esse conselho está em funcionamento, realizando reuniões periódicas, inclusive, deliberando sobre a política pública de economia solidária.

Em termos programáticos, a política pública de economia solidária implantada na Bahia tem sido constituída por ações integradas de:

- assistência técnica continuada nas áreas de gestão, contabilidade, jurídica, *design*, comercialização, associativismo, cooperativismo, desenvolvimento local e territorial sustentável por meio dos Cesols;
- oferta de microcrédito e finanças solidárias por meio da rede do Programa de Microcrédito do Estado da Bahia (CrediBahia) e do fomento ao cooperativismo de crédito, aos fundos rotativos e bancos comunitários;
- apoio e fomento à formação de redes de comercialização por meio da estratégia de lojas nos Cesols e do incentivo a redes com recortes temáticos de gênero e raça;
- ações de combate ao racismo e difusão de cultura empreendedora solidária direcionada às mulheres e à população negra;
- apoio ao desenvolvimento e transferência de tecnologia, sobretudo por meio do Centro de Vocação Tecnológica (CVT), da cadeia do cacau, no sul da Bahia; e
- ações de formações por meio das iniciativas fomentadas pela Sesol em decorrência das atividades e dos projetos em execução.

Essas ações são disponibilizadas por meio de programas ou editais tratados a seguir.

3 OS CESOLS

Os Cesols são espaços multifuncionais, de abrangência territorial, com o objetivo de promover a sustentabilidade dos EES por meio da oferta da assistência técnica socioproductiva, estruturada no respeito ao conhecimento local, à valorização das potencialidades e à capacidade de organização dos trabalhadores, em uma perspectiva emancipatória evidenciando a construção de um modelo de desenvolvimento territorial baseado no associativismo e no cooperativismo.

Tais centros estão inseridos no Programa Vida Melhor, que consiste em um conjunto de estratégias para promover a inclusão socioproductiva de pessoas em situação de pobreza e com potencial de trabalho na Bahia. O objetivo desse programa é desencadear um processo econômico e social, que conduza à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho decente, proporcionando autonomia para as pessoas viverem de maneira digna. Esses equipamentos recebem o lastro jurídico do Programa Estadual de Organizações Sociais.

Os Cesols têm promovido o desenvolvimento dos EES e dos setores populares, principalmente por meio da oferta de tecnologias e ferramentas adequadas a estas atividades econômicas, tais como: assistência técnica, prestada por equipes locais, voltadas a prover tecnologias de gestão; microcrédito assistido; apoio à comercialização; qualificação técnica para o melhor desenvolvimento

da atividade econômica; articulação com as demais políticas de proteção e promoção social; e distribuição de insumos e equipamentos para os empreendimentos econômicos solidários.

A partir de 2018, os serviços prestados contemplam dimensões como: *i*) desenvolvimento e sustentabilidade dos empreendimentos; e *ii*) formação de redes. Os critérios para o atendimento devem considerar os seguintes aspectos:

- territórios, suas potencialidades, vocações socioeconômicas e políticas públicas de desenvolvimento existentes;
- gestão dos empreendimentos, condições de autogestão e democracia interna, capacidade produtiva e seu plano de ação;
- produto, sua tecnologia, seu beneficiamento e agregação de valor;
- mercado, as condições de logística, *marketing*, comunicação e oportunidades de negócios; e
- articulação dos EES para o crédito, nas redes de comercialização, em lojas coletivas e centrais de cooperativas.

Os focos dessa nova etapa estão na qualificação dos processos de comercialização e na superação de eventuais insuficiências que impossibilitem a movimentação dos fluxos econômicos da economia solidária nos territórios de identidade da Bahia.⁷ De 2013 a 2020, os Cesols, mantidos por meio dos contratos de gestão, atenderam, por meio da assistência técnica, um total de 2.270 EES, sendo, aproximadamente, 10 mil famílias atendidas no estado, cuja amplitude impacta em pouco mais de 40 mil pessoas diretamente.

No total, treze contratos de gestão entram em vigência em 2019 e 2020, totalizando um investimento de mais de R\$ 19 milhões do governo estadual, dando cobertura aos seguintes territórios de identidade: Metropolitano (com duas sedes – Salvador e Lauro de Freitas, contratos de gestão independentes); Bacia da Jacuípe e Serrolândia (Pintadas); Recôncavo (Cruz das Almas); Sertão Produtivo (Guanambi); Litoral Sul (Itabuna); Sertão São Francisco (Juazeiro); Irecê (Irecê); Piemonte Norte do Itapicuru e os municípios Monte Santo, Cansanção, Itiúba e Nordestina (Monte Santo); Baixo Sul (Nilo Peçanha); Sudoeste e Itapetinga (Vitória da Conquista); Chapada Diamantina (Piatã); Sisal; e os municípios Feira de Santana, Irará, Conceição do Jacuípe, Amélia Rodrigues, Coração de Maria, Tanquinho, Teodoro Sampaio e Santanópolis (Serrinha), que fazem parte do Portal do Sertão.

O financiamento principal vem do Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (Funcep), totalizando R\$ 35,8 milhões de investimento entre 2013 e 2020, sendo que alguns

7. Na página da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, encontra-se a definição dessa política estadual: "Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 territórios de identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar". O texto também apresenta a definição de territórios de identidade: "O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial". Disponível em: <<https://bit.ly/33w9N92>>.

Cesols foram financiados com recursos do governo federal no período 2015-2016, por meio do extinto Ministério do Trabalho.

4 AÇÕES DA SESOL

4.1 Apoio a empreendimento atuante com resíduo sólido

Trata da formação e assistência técnica para inclusão socioproductiva de catadores e catadoras de material reciclável da Bahia, que estão em diferentes estágios de organização, visando à sua autonomia organizativa e econômica para a formação de redes solidárias, além de prepará-las para a nova dinâmica da cadeia da reciclagem.

Com recursos oriundos do Programa Pró-Catador do governo federal, a Setre tem fomentado a Rede Sul, composta por EES (especialmente cooperativas) com atuação em Ilhéus, Itabuna, Eunápolis, Porto Seguro e Teixeira de Freitas. Ainda com recursos desse programa, a Rede Norte reúne empreendimentos de Juazeiro, Jacobina, Irecê, Senhor do Bonfim e Barreiras.

Além do Programa Pró-Catador, a Setre, por meio da Sesol e com colaboração da Agenda do Trabalho Decente, realiza, anualmente, no período do carnaval da Bahia, o projeto Eco Folia Solidária – O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente, que, nos últimos anos, tem homenageado Carolina de Jesus, escritora e catadora de resíduos sólidos falecida em 1977. Tal projeto tem por finalidade apoiar a coleta seletiva por intermédio da qualificação, da organização e da dignificação da ação dos catadores durante o período momesco. Além de dar apoio por meio de projetos com recursos financeiros a fundo perdido, a Setre, mediante a Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), possibilita empréstimo às cooperativas com base nos seus sócios.

Assim, as ações da Setre na área de resíduos sólidos com lastro na economia solidária visam apoiar a organização dos trabalhadores catadores, buscando reverter a situação de miséria em que se encontram, não apenas capacitando-os para o trabalho profissional de reciclagem, mas também fomentando sua organização social, de maneira cooperativada, promovendo redes solidárias e apoiando a estruturação das unidades de triagem.

4.2 Apoio a empreendimentos com geração de trabalho e renda em economia solidária

Essa ação objetiva apoiar EES com transferências de recursos para formação, aquisição de bens e/ou equipamentos por meio dos editais descritos a seguir.

- 1) Edital para estruturação produtiva:⁸ ao longo do exercício de 2019, foram realizados 136 eventos de apoio à geração de trabalho e renda por meio da economia solidária, beneficiando um total de 495 integrantes de EES.
- 2) Edital Matriz Africana da Setre: visou apoiar técnica e institucionalmente EES ou redes que criem ou fortaleçam ambientes de produção, comercialização e formação

8. Desenvolvimento Territorial Solidário: Estruturação e Fortalecimento de Empreendimentos Econômicos Solidários como Estratégia de Superação da Extrema Miséria no Estado da Bahia.

solidária que envolva povos e comunidades de matriz africana; foram apoiados 34 projetos, voltados, principalmente, para a formação técnica e a distribuição de ativos e maquinário, totalizando mais de R\$ 10 milhões investidos, inclusive, alguns dos projetos financiados permanecem de forma ativa.

- 3) Edital Redes II: formação de redes de economia solidária e comércio justo, tendo apoiado dezoito projetos para organizar solidariamente as cadeias produtivas nos elos de consumo, comércio e produção. A execução foi voltada, principalmente, para a formação técnica e distribuição de ativos e maquinário.

4.3 Capacitação de trabalhador e educador em economia solidária

O produto principal dessa ação é a implantação do Centro Vocacional Territorial de Fomento à Cadeia Produtiva do Cacau (CVT Cacau), no território Litoral Sul da Bahia, com o objetivo de fortalecer o trabalho livremente associado, sob a lógica da economia solidária e do desenvolvimento local sustentável. Busca avançar nos elos das cadeias produtivas, melhorar a qualidade de produtos, promover formação de gestores(as) e trabalhadores(as), além de disseminar a cultura da inovação e do desenvolvimento de tecnologias sociais, na perspectiva da inclusão pela via do trabalho decente. São 320 empreendimentos beneficiados, cujo valor destinado para essa ação foi da ordem de R\$ 1 milhão.

4.4 Capacitação de formador na área da economia popular e solidária

Essa ação teve como principal iniciativa o projeto Combate ao Racismo Institucional: A Contribuição da Economia Solidária para a Sensibilização de Gestores Públicos, que tem como propósito formar quinhentos gestores públicos municipais e estaduais na Bahia, sob um olhar territorial de construções e implementações de políticas públicas de combate ao racismo institucional e promoção da igualdade racial, com recorte no trabalho e na renda.⁹

Entre 2017 e 2018, foram realizadas 39 oficinas territoriais no âmbito do enfrentamento do racismo institucional, alcançando 750 beneficiários dos territórios Metropolitano, Irecê, Bacia do Rio Grande, Itaparica, Médio Rio de Contas, Baixo Sul, Portal do Sertão/Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Norte, Recôncavo, Sertão Produtivo, Sertão do São Francisco, Bacia do Jacuípe, Litoral Sul, Sudoeste Baiano e Costa do Descobrimento. O valor da execução deste projeto é de R\$ 329 mil, cuja atuação continua no corrente ano.

4.5 Viabilização de microcrédito produtivo em finanças solidárias

O CrediBahia é uma iniciativa da Setre em parceria com a Desenhahia, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e municípios. O programa tem como objetivo conceder recursos financeiros para os pequenos empreendedores dos diversos municípios

9. Sobre as ações de combate ao racismo institucional na Bahia, ver Santos *et al.* (2019).

baianos, ampliando, assim, as possibilidades de trabalho, a partir da geração de renda para população que não tem acesso às vias de créditos tradicionais.

Com abrangência nos 27 territórios de identidade da Bahia, desde 2002, o CrediBahia, que está presente em 182 municípios, com 183 postos de atendimentos, já beneficiou 79.833 empreendedores por meio da viabilização e liberação de 219.410 contratos.

4.6 Implantação do edital de finanças solidárias

A Setre apoia projetos com a finalidade de expansão e desenvolvimento do microcrédito por meio do cooperativismo de crédito solidário, bancos comunitários e fundos rotativos na Bahia. Durante o exercício de 2019, verificou-se que as ações beneficiaram 1.362 pessoas e 230 famílias pertencentes a 218 empreendimentos.

4.7 Implantação de circuito de feira da economia popular e solidária

4.7.1 Os festivais de economia solidária

Em 2018 e 2019, foram realizados o I e o II Festival de Economia Solidária, em Salvador, e o I Festival da Economia Solidária de Vitória da Conquista. Também ocorreu o apoio a 59 feiras, sendo 28 destas, em 2018, e 31, em 2019, concluindo o previsto circuito de feiras.

O I Festival de Economia Solidária ocorreu em Salvador, no período 15-28 de fevereiro de 2018, quando foi montada uma estrutura de feira com *stands* de comercialização dos produtos de EES de onze territórios de identidade atendidos pelos Cesols. O evento aconteceu no *hall* principal de entrada do Salvador Shopping. Foi uma oportunidade para os EES se apresentarem em um dos maiores *shoppings* da cidade. Essa atividade teve a participação dos Cesols dos seguintes territórios de identidade: Região Metropolitana de Salvador, Recôncavo, Portal do Sertão, Litoral Sul, Bacia do Jacuípe, Sudoeste Baiano e Itapetinga, Sertão Produtivo, Piemonte Norte de Itapicuru, Baixo Sul, Irecê e Sertão do São Francisco.

O II Festival de Economia Solidária ocorreu de 9 a 23 de dezembro de 2019, no mesmo local, e contou com a participação dos Cesols de quinze territórios de identidade: Região Metropolitana de Salvador I, Região Metropolitana de Salvador II, Recôncavo, Portal do Sertão, Litoral Sul, Bacia do Jacuípe, Sudoeste Baiano e Itapetinga, Sertão Produtivo, Piemonte Norte de Itapicuru, Baixo Sul, Irecê, Sertão do São Francisco, Sisal e Chapada Diamantina.

Entre 26 de abril e 1º de maio de 2018, foi realizado o I Festival da Economia Solidária de Vitória da Conquista, no Boulevard Shopping, no bairro Candeias. O evento contou com a exposição e a comercialização dos empreendimentos representando seis territórios de identidade: Sisal, Baixo Sul, Bacia do Jacuípe, Sertão Produtivo, Sudoeste Baiano e Médio Sudoeste.

4.7.2 A experiência do Festival Virtual de Economia Solidária

A acumulação da experiência da Setre em festivais e feiras possibilitou a realização, durante junho de 2020, do I Festival Virtual de Economia Solidária, cujo objetivo foi promover o escoamento da produção dos EES. Quase quinhentos EES participaram do festival, permitindo a inserção de mais de 1 mil tipos de produtos nas plataformas virtuais.

Para sua efetivação, foram mobilizados profissionais da área de comunicação para mediar o uso das plataformas e para garantir que o uso destas tivesse êxito. Além disso, um *site* próprio do festival foi desenvolvido, sendo reforçado pelas redes sociais dos centros públicos. As redes sociais dos Cesols não só se constituíram em mecanismos de difusão do festival, mas também dos princípios e das práticas da economia solidária, inclusive valorizando a identidade cultural, que, por sinal, ultrapassa a Bahia e alcança todo o Nordeste.

O festival contou com atrações musicais e cenários que valorizam os adereços territoriais de cunho junino, permitindo a valorização da culinária do período ao ter, na sua programação, chefes de cozinha, que mostraram a diversidade gastronômica da Bahia em diferentes pratos.

Não obstante ao já descrito, o festival decorreu do edital lançado pela Setre em 2019, voltado para estimular a comercialização e a realização de festivais. O evento virtual se configurou como uma alternativa criativa e inovadora para empreendedores da economia solidária driblarem o cenário de pandemia da Covid-19, escoando a produção e ampliando o faturamento sem prejuízo de testar e experimentar novas formas de inserção comercial.

4.8 Requalificação de feiras livres

Até 2019, foram requalificadas 44 feiras livres, beneficiando mais de 1,8 mil EES, com a distribuição de 1,3 mil barracas.

5 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Em síntese, os resultados quantitativos globais da política de economia solidária da Bahia são destacados a seguir.

- 1) Mais de 97 mil empreendedores beneficiados, sendo 77 mil micro e pequenos empreendedores urbanos e 20 mil empreendedores organizados em 2.480 EES, em 276 municípios de todos os territórios de identidade da Bahia.
- 2) Os recursos públicos investidos nos editais e nas chamadas públicas de economia solidária, entre 2007 e 2018, foram na ordem de R\$ 104,6 milhões. Destes, R\$ 13,6 milhões foram investidos de 2007 a 2012, e R\$ 91 milhões de 2013 a 2018. Do montante informado para os últimos seis anos, R\$ 53 milhões foram do Funcep, R\$ 13 milhões do governo federal e os R\$ 25 milhões restantes foram provenientes de outras fontes. Esses recursos se incorporam aos empreendimentos por meio de capital fixo (máquinas e equipamentos) e capital de giro, inclusive, capacitando-os em gestão e desenvolvimento tecnológico.

- 3) No conjunto, esses investimentos resultaram em uma quantidade considerável de capital circulante cujo valor aproximado é de R\$ 620 milhões em capacidade de investimento produtivo, impactando as economias locais e territoriais da seguinte forma:
 - a) microcrédito produtivo individual e solidário (2007 a janeiro de 2019) – R\$ 501,2 milhões;
 - b) movimentação de capital dos EES atendidos pelos Cesols em quinze territórios de identidade (2012-2017) – em valores aproximados foram R\$ 118,6 milhões;
 - c) vendas para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – R\$ 31 milhões;
 - d) vendas anuais das lojas/espacos de comercialização fomentados pelos Cesols – R\$ 3,2 milhões por ano, totalizando R\$ 57,6 milhões no período; e
 - e) volume de outros recursos financeiros adquiridos por EES com a participação direta dos Cesols – R\$ 30 milhões, captados por meio de convênios e apoios financeiros de outros órgãos governamentais e empresas.

6 OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

O desenvolvimento da economia solidária na Bahia tem sido resultado da ação pública¹⁰ que articula os EES, as redes e as demais organizações desses empreendimentos, entidades da sociedade civil e agentes e órgãos públicos em torno de propósitos e estratégias comuns. Essa ação pública, convergindo com o entendimento de Lascoumes e Le Galès (2012), se realiza como um exercício compartilhado de atividades que se poderia entender como próprias do poder público, tal como a assistência técnica e gerencial que é ofertada aos EES.

A ação pública de fomento à economia solidária na Bahia possui alguns instrumentos como a Lei Estadual de Economia Solidária, o Fundo de Combate à Pobreza, os editais de projetos, os contratos de gestão dos Cesols, a interrelação com outras políticas estaduais e municipais, entre outros. E aqui resgata-se também a interpretação de Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21) sobre o que é um instrumento de ação pública: “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”.

A ação pública de economia solidária na Bahia carrega a virtude de integrar capacidades, conhecimentos, atores sociais e agentes públicos que podem viabilizar ações com maior alcance, efetividade nas respostas e participação social em espaços públicos onde conteúdos e conflitos das políticas públicas são negociados permanentemente. Trata-se da constituição de espaços com potência para mobilizar as energias inovadoras e propulsoras das transformações desejadas.

Contudo, essa ação pública – dadas as várias racionalidades (do Estado, dos EES, das organizações sociais e de outros atores) que são postas para trabalhar em conjunto e a depender dos instrumentos que normatizam essa relação – tende a ser permeada por muitos conflitos

10. Ação pública é o “espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 21).

decorrentes da necessidade de construir juntos mas com temporalidades institucionais díspares, de comprometer-se mutuamente com as múltiplas respostas institucionais e sociais esperadas. A ação pública vem, portanto, acompanhada da sua instrumentação, entendida como o “conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 20).

Em sua trajetória de operacionalização, a Sesol tem conseguido articular um conjunto de instrumentos para o fomento aos EES baianos, buscando realizar esse trabalho em todos os territórios do estado, o que amplia as possibilidades de integração socioeconômica entre eles e deles com a economia e as comunidades locais. Em sua maioria, esses empreendimentos são formados por pessoas que atuam na agricultura familiar, no artesanato e mais recentemente no setor de serviços, ligados sobretudo ao turismo e à cultura. Há um processo em curso de agregação de valor aos produtos desses EES, a partir de algum grau de processamento ou elaboração, porém ainda lento.

Observando o contexto atual da economia solidária na Bahia, entre inúmeros desafios estratégicos, destacam-se três eixos aglutinadores. O primeiro diz respeito à densidade da economia solidária nos territórios e comporta algumas propostas: *i*) necessidade de aumentar a densidade da economia solidária em face das economias locais, tanto ampliando quanto diversificando sua presença; *ii*) aumento da capacidade de interferir nos territórios na formação da demanda e da oferta de produtos e serviços que carreguem os princípios da economia solidária, o que requer, por exemplo, maior diversificação da produção; e *iii*) ajuste da capacidade produtiva ou de manutenção de um ritmo regular de produção que permita o abastecimento dos mercados locais ou outros que consigam acessar, entre outros aspectos a serem estudados.

O segundo eixo está relacionado ao baixo encadeamento produtivo na economia solidária, o que repercute em alguns desafios, dos quais se destacam dois: *i*) equilíbrio da distribuição dos ganhos de produtividade entre os vários elos da cadeia, conseguindo que isso seja um fator de desenvolvimento para os territórios; e *ii*) busca por uma maior retenção dos ganhos de produtividade dos EES em um circuito econômico próprio da economia solidária, criando condições para que a compra de insumos ou a venda dos produtos ocorra mais fortemente em uma relação comercial entre eles. Esses dois desafios se refletem na conformação do preço dos produtos, na dependência de fornecedores e na subordinação ao preço de mercado, na capacidade de reter e reinvestir a riqueza que produzem no desenvolvimento de seus produtos e da economia solidária como um todo, entre outros aspectos.

O terceiro eixo está relacionado à dimensão político-organizativo-institucional da economia solidária. Os EES e as demais organizações desse campo têm o desafio não apenas de se constituírem como atores políticos nos espaços públicos que discutem e elaboram as políticas de desenvolvimento para os municípios, territórios e o estado, mas de efetivamente ocuparem esses espaços com proposições claras e articuladas, capazes de disputar instrumentos e recursos. Isso requer, além de uma organização do campo da economia solidária, uma capacidade de articulação e atuação conjunta com outros setores populares, movimentos sociais, instituições

que possam agregar forças para fazer as disputas da agenda das políticas públicas. Por sua vez, a participação política nos espaços públicos é uma estratégia fundamental para o adensamento democrático da economia solidária e das instituições sociais como um todo.

A Sesol vem promovendo encontros trimestrais reunindo a sua equipe e as equipes que atuam nos Celsols, com o propósito de monitorar a execução dos planos de trabalho vinculados aos contratos de gestão, identificando os avanços e os desafios e buscando maior integração das ações e equipes. Além de muitos avanços no trabalho, algumas questões bastante importantes já foram evidenciadas, das quais destacam-se algumas necessidades:

- assegurar a realização de indicadores/metasp e a transparência do investimento público;
- encontrar metodologias e estratégias que resultem mais eficientes;
- ter canais adequados e intencionados a gerar compartilhamento de conhecimentos, instrumentos e esforços para atingir os objetivos das ações comuns;
- sistematizar e comunicar os resultados das ações para além dos indicadores/metasp dos contratos de gestão;
- criar redes ou outras estratégias de integração econômica e de comercialização entre os EES e conectá-los com as dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Diante do exposto, torna-se importante que algumas medidas sejam pensadas para gerar inovações que respondam a essas necessidades e possam prevenir ou solucionar uma tendência à fragmentação, à dispersão e à sobreposição de esforços da ação pública dada à instrumentação decorrente dos contratos de gestão (realizados com várias organizações sociais que atuam por território) e do sombreamento entre políticas públicas de secretarias de estado, em particular com a da agricultura familiar. Também, dada a premência de questões gerenciais (assegurar metas e transparência do investimento público, por exemplo), é comum a perda de fôlego no planejamento de aspectos políticos estratégicos para o desenvolvimento da economia solidária, o que seria um desperdício enorme do esforço empreendido.

A adequada articulação entre os aspectos gerenciais e político-estratégicos passa, em grande medida, pelo reforço da participação ativa, da cooperação e da soma de esforços entre os atores sociais e governamentais envolvidos. Ou seja, é preciso investir em reforçar a solidariedade democrática, entendida como aquela que articula o “laço social voluntário entre cidadãos livres e iguais (...) bem como as normas e prestações estabelecidas pelo Estado para reforçar a coesão social e corrigir as desigualdades” (Laville, 2006, p. 25).

7 DESAFIOS DA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

Por fim, é necessário destacar um fato crucial nas sociedades contemporâneas: o conhecimento é o principal fator produtivo, e a sua democratização, uma das questões cruciais para os projetos que visam à transformação das estruturas de dominação em busca do fim das desigualdades e da justiça social.

Dowbor (2016, p. 22-23) sintetizou as principais características do que denomina a era do conhecimento:

i) o conhecimento se tornou o principal fator de produção – bem não rival indefinidamente reproduzível; *ii)* a conectividade planetária permite o acesso universal sem custos, facilitando processos colaborativos; *iii)* os algoritmos de busca inteligente permitem filtrar as informações e podem nos guiar para o que nos interessa; *iv)* multiplicam-se as plataformas dos mais diversos tipos, permitindo que a conectividade se transforme em colaboração; *v)* não são apenas pessoas ou grupos que querem gerar processos colaborativos e uma sociedade mais solidária que se apropria desses potenciais: as mesmas ferramentas têm sido utilizadas para controle das pessoas e invasão da privacidade.

Hoje, a grande riqueza das organizações – privadas, públicas ou sociais – é o conhecimento que acessam, elaboram, sistematizam e circulam no seu processo produtivo, seja este na fabricação de produtos, na prestação de serviços, na comercialização e consumo, na gestão e na participação. Para as grandes corporações privadas, a meta é manter a propriedade privada do conhecimento (patentes e outras formas). Para que o desenvolvimento seja autônomo e esteja na perspectiva da solidariedade democrática, o conhecimento deveria ser um bem público e disponível para o Estado e para a sociedade.

Diante dessa realidade, a transformação das estruturas de dominação requer também que seus promotores sejam capazes de mobilizar, colaborar, sistematizar, institucionalizar e disponibilizar conhecimentos interdisciplinares e multidirecionais apropriados, bem como aplicá-los para inovar, adaptar, desenvolver produtos, processos, mecanismos, ideias, projetos, novas estratégias socioeconômicas e políticas, entre outros intangíveis que favoreçam as mudanças esperadas. Ou seja, fazer a gestão do conhecimento em prol das transformações sociais em geral e, no caso específico, aplicadas ao desenvolvimento sustentável da economia solidária.

Novamente vale resgatar a contribuição de Dowbor (2016) sobre como olhar e visualizar as oportunidades que a era do conhecimento descortina, além de como é razoável que os agentes da transformação estejam atentos:

- à construção colaborativa do conhecimento – transformar em enriquecimento social o capital parado de conhecimento que as pessoas têm na cabeça;
- à desintermediação financeira – colocar diretamente em contato quem tem dinheiro parado e quem dele precisa e articular poupança e investimentos locais etc.; e
- às atividades comerciais em rede – prossumidores e estratégias de redução da compulsão de possuir, substituída aos poucos pela praticidade do acesso.

Essas oportunidades dialogam profundamente com as estratégias da economia solidária em geral e com os desafios de consolidação da política de economia solidária da Sesol.

Postos esses desafios do contexto, a Sesol passou a elaborar as estratégias para superá-los e para desencadear um movimento contínuo de ação-reflexão-sistematização que possa consolidar as conquistas, inovar, acumular, avançar e comunicar que o todo é muito maior do que a soma das partes do que vem sendo feito em cada território na Bahia.

8 A REDE

O contexto destacado evidencia parte da complexidade das questões que permeiam a ação pública de fomento à economia solidária na Bahia. O enfrentamento de tais questões também é complexo e requer interdisciplinaridade, multidimensionalidade e multidirecionalidade, ou seja, requer uma atuação em rede. De fato, as trocas entre pessoas e organizações que atuam na ação pública de fomento à economia solidária na Bahia já existem, mas operam menos por um plano de ação comum com uma perspectiva acumulativa e integradora dos esforços realizados e mais por laços que se estabelecem ocasionalmente diante de problemas concretos. A rede que a Sesol propõe constituir é uma estratégia de mobilização, sistematização e operacionalização de conhecimentos em ambiente plural com vistas a ampliar as capacidades e as oportunidades para o desenvolvimento sustentável da economia solidária e o fortalecimento da política pública. Ou seja, uma proposta de incidência sobre o processo, para que ele ganhe densidade e aumente a efetividade e impacto.

A proposta de institucionalização dessa rede integrando os Cesols e outras ações da política pública se assenta ainda em pelo menos três constatações, conforme descritas a seguir.

- 1) Os centros públicos são pontos distribuídos no território, atuando acerca de um propósito comum estabelecido nos contratos de gestão com a Sesol, mobilizando repertórios cognitivos e materiais comuns, enfrentando desafios similares, contando com recursos limitados ou insuficientes e ainda fracamente conectados. A sua atuação integrada e articulada pode ampliar sua capacidade de respostas aos desafios e demandas de conhecimento, a efetividade das ações e os impactos sociais da política.
- 2) Há um vasto conhecimento em desenvolvimento, impulsionado e financiado por uma demanda pública (a implantação dos Cesols), cuja permanência não está dada, e que precisa ser sistematizado e disponibilizado para a sociedade como forma de democratizar, fortalecer e apoiar os processos em curso no campo da economia solidária, além de ampliar o compromisso dos atores com consolidação da política pública. É muito comum que o aprendizado de processos como esse, por não ser sistematizado e publicizado, não seja apropriado pelos diversos atores, o que limita seu alcance, além de se perder quando há mudanças de equipes, de governos ou de instrumentos. Entra-se em uma lógica de eterno recomeço e desperdício de recursos e esforços. A rede é uma forma de otimizar e galvanizar as forças dispersas na produção, na sistematização e na difusão dos conhecimentos necessários ao desenvolvimento da economia solidária e da política pública.
- 3) A construção da democracia e da justiça social é uma peleja cotidiana e não convém desperdiçar oportunidades de fortalecer atores, comunidades, laços, projetos, narrativas, lutas etc. Articular em rede e conectar pessoas, organizações e processos contribui para acumular forças e passos dados no percurso. Os esforços e conhecimentos individuais dos atores – pessoas ou instituições –, quando somados em torno de projetos comuns, são altamente potencializados e geram inovações que podem significar grandes saltos para o movimento de transformação a que se dedicam esses atores.

A rede, portanto, é uma proposta de como conectar pessoas e organizações que atuam em torno dessa política pública e tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável

da economia solidária na Bahia, fortalecendo seus princípios e valores, por meio da troca, da produção, da sistematização e da difusão de conhecimentos apropriados, com base na cooperação e na reciprocidade entre os atores integrados à ação pública nesse campo.

Alguns objetivos guiam a discussão em curso para a implantação da rede, entre os quais se podem destacar ações como:

- articular e integrar pessoas e organizações que tem a sua práxis nos Cesols e demais programas da Sesol, além de outras que também produzem conhecimento sobre a economia solidária;
- criar um repertório comum de informações, metodologias, tecnologias, estratégias, instrumentos e outros conhecimentos apropriados aos objetivos da rede;
- criar espaços de crítica e inovação continuada;
- promover ações colaborativas entre os membros da rede para solucionar problemas comuns;
- registrar a história e memória da construção da ação pública de economia solidária na Bahia, de maneira colaborativa, ampliando a percepção dos sujeitos e construindo os sentidos e propósitos coletivos;
- construir parâmetros comuns para monitoramento e avaliação da ação pública no campo da economia solidária; e
- desenvolver programas de formação e disseminação dos conhecimentos de maneira integrada aos desafios da ação pública de economia solidária.

Essas propostas estão em discussão com o conjunto de organizações que fazem parte da ação pública de fomento à economia solidária na Bahia e darão base para o planejamento e a implantação dessa rede nos próximos meses, em que pese as dificuldades adicionais impostas pela crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 14 dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3lj2hUT>>. Acesso em: 7 out. 2020.

DOWBOR, L. A articulação em rede na era do conhecimento. *In*: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (Orgs.). **Redes sociais e intersectorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016.

FERNANDES, B. M. **Especialização e territorialização da luta pela terra**: a formação do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no estado de São Paulo. 1994. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LAVILLE, J.-L. Ação pública e economia: um quadro de análise. *In*: FRANÇA FILHO, G. C. *et al.* (Orgs.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS; UDUFBA, 2006.

SANTOS, A. B. *et al.* A economia solidária como estratégia de combate ao racismo institucional e desenvolvimento territorial. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 67, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: Senaes, 2006.

_____. **Documento Final da II Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **3ª Conaes**: documento das prioridades temáticas. Brasília: MTE, 2014.

_____. **1º Plano Nacional de Economia Solidária 2015-2019**. Brasília: MTE, 2015.

VERMELHO, S. C.; VELHO, A. P. M.; BERTONCELLO, V. Sobre o conceito de redes sociais e seus pesquisadores. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 863-881, out./dez. 2015.

TEMPOS DE CRISE E A RELEVÂNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO¹

Nilce Cardoso Ferreira²

1 INTRODUÇÃO

A política pública de economia solidária se apresenta como uma proposta inclusiva, para populações de baixa renda e deslocadas do mercado convencional de emprego assalariado e consumo.

Essa política avançou em nível nacional, no Brasil, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), ligada ao Ministério do Trabalho, no período de 2003 a 2016, articulando-se, inclusive, com demandas apresentadas no I Fórum Social Mundial, de 2001, que pautou processos de desenvolvimento diferenciados e sustentáveis do ponto de vista social e ambiental.³

Paralelamente à política desenvolvida pela Senaes, avançou-se também na organização dos fóruns estaduais de economia solidária e o fórum brasileiro,⁴ que permitiu a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e conselhos estaduais,⁵ bem como leis estaduais e projeto de Lei Nacional, que ainda tramita no Congresso Nacional.⁶

No estado do Maranhão, o Fórum Estadual de Economia Solidária do Maranhão (Feesma), composto por vários empreendimentos, com mobilização da sociedade, conseguiu a aprovação no Orçamento Participativo (OP) da implantação do Centro de Referência de Economia Solidária (Cresol). O Cresol foi implantado a partir de uma demanda do movimento de economia solidária, que, também, já havia sido pautado no Projeto Maranhão Desenvolvido Mais Justo e Solidário, do convênio com o governo federal, ainda com a Senaes.

O objetivo do Cresol é a incubação dos empreendimentos de economia solidária (EES)⁷ e a troca de experiências para o crescimento e a consolidação de suas práticas e princípios, no estado do Maranhão, articulado com o desenvolvimento local e sustentável, com processos autogestionários e participativos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria5>

2. Assessora da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular. *E-mail*: <f.nilce.cardoso@gmail.com>.

3. Para mais informações sobre a inserção da economia solidária na agenda do governo federal, ver Silva (2019).

4. Sobre a criação e a mobilização social em torno do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), ver Silva (2018).

5. Sobre a formação, composição e atuação do CNES, ver Alencar e Silva (2013).

6. Sobre o processo de criação e tramitação da lei que propõe a Política Nacional de Economia Solidária, ver Silva e Silva (2015).

7. Sobre as principais características estruturais dos EES no Brasil, ver Silva (2017a).

2 CONTEXTUALIZANDO ECONOMIA SOLIDÁRIA

No processo de flexibilização mundial de garantias trabalhistas e menor oferta de emprego formal, com grande impacto nas economias periféricas, onde mais se agravam as dificuldades e a perda de direitos trabalhistas, amplia-se a precarização das relações de trabalho subordinadas (Antunes, 1997).

Já nos anos 1990, fortalecia-se a concepção de uma economia globalizada, sem fronteiras, fundamentada no acesso globalizado de consumo, mas se revelando um processo essencialmente desigual, com tendência a uma maior concentração de riqueza e poder, além de ampliar os níveis de exploração dos trabalhadores (Martins, 1999).

A desregulação dos mercados nacionais, em geral, demandou ajustes que repercutiram nessa maior precarização da força de trabalho. Como afirma Chesnais (1996, p. 28): “agora o capital está à vontade para por em concorrência as diferenças no preço da força de trabalho entre um país – e, se for o caso, uma parte do mundo – e outro. Para isso, o capital concentrado pode atuar, seja pela via do investimento, seja pela terceirização” (Chesnais, 1996, p. 28).

No Maranhão, na década de 1990, implementou-se, no primeiro mandato de Roseana Sarney (1995-1998), um conjunto de medidas ditas “modernizantes”, fundamentado na concepção neoliberal, com o Programa de Desestatização, Reestruturação e Ajuste do Estado (PDRA) – privatização, concessão, reforma, desmobilização patrimonial, redução do quadro de servidores, reformas administrativas, eliminando benefícios, ajuste fiscal, entre outros (Maranhão, 1996) –, que aprofundou a diminuição de investimento público e ampliação do desemprego, com os planos de demissão voluntária. Dessa forma:

na administração direta, foram extintas as dezoito secretarias estaduais de governo e criadas, em seu lugar, oito gerências para dar conta das funções distribuídas entre as secretarias anteriores (...). A principal consequência dessa reorganização foi o enxugamento da máquina do Estado e um grande número de funcionários públicos colocados em disponibilidade no Banco de Recursos Humanos para posterior demissão (Silva, 2001, p. 215).

Os grandes projetos implantados no Maranhão, desde a década de 1980 – como Projeto Carajás, Alcoa Alumínio e Base Espacial de Alcântara –, não conseguiram impulsionar uma dinâmica nova para a economia maranhense, sendo a maioria voltada para a exportação de *commodities*, caracterizada por economia de enclave, gerando os custos sociais com as desapropriações. O crescimento da produção da soja, por exemplo, com projeção nacional, impactou nos pequenos produtores, que saíram da condição autônoma para a subordinação de trabalho ao capital, que foi se apropriando de grande parte do recurso fundiário, por exemplo na região Gerais de Balsas.

Dessa forma concentra a propriedade, mudando a estrutura fundiária da região, de modo que, assim como a “economia do gado”, a “economia da madeira”, a “economia minero-metalúrgica”, a “economia agroflorestal”, em ocupar espaços que anteriormente vinham sendo utilizados nos cultivos agrícolas da pequena produção familiar camponesa. É também desempregadora, visto que, conforme estabelecem os estudos técnicos na área de agronomia, para cada 70 hectares de terra utilizada com o cultivo da soja é gerado somente um emprego, enquanto que, para cada 1,5 hectare de terra utilizada pela pequena agricultura chega-se a ocupar até quatro pessoas (Feitosa, 1998, p. 112).

Os ajustes do Estado, em particular aqueles implantados pelo PDRA, que potencializaram a abertura ao capital transnacional, intensificaram-se no meio rural, predominantemente no sul do Maranhão, com a expansão da área plantada da soja. Essa atividade redefiniu o formato das relações de trabalho, implementando uma impactante mecanização, buscando maior produtividade, com utilização intensiva de venenos, no contexto da monocultura e concentração fundiária, conforme destaca Mesquita (2011, p. 50):

nessa fase, a ação do capital produtivo (*i.e.*, sem auxílio dos instrumentos tradicionais) na atividade foi cada vez mais presente e coincide com a operacionalização comercial do Programa Grande Carajás (1985-2000). Coincide também com a incorporação, no Sul do Estado, de novas áreas do cerrado à produção de grãos (primeiro, o arroz mecanizado, depois a soja) e com a paulatina perda de importância da pecuária e agricultura de alimentos nas mesorregiões ocupadas por grãos.

Essa realidade, além dos efeitos do trabalho assalariado restrito, impulsionou ainda mais o êxodo rural ou a submissão às condições de trabalho análogo à escravidão, como o exemplo das carvoarias de alimento da produção de ferro gusa.

Diante desse quadro, intensificaram-se os conflitos agrários, haja vista o desequilíbrio socioeconômico e ambiental. O *superavit* da balança comercial, apresentado pelo Maranhão, não relativizou as perdas e os danos à população local. Nesse sentido, Mesquita (2009) considera que

Em diferentes locais da Amazônia, neste período de globalização, os enclaves tem mais bloqueado o desenvolvimento regional do que viabilizado. A razão se encontra na forma em que se consubstanciaram suas inversões, historicamente direcionaram à mineração e ao agronegócio da soja e pecuária, além do eucalipto e do dendê que têm a mesma lógica. Ou seja, os investimentos mais significativos estão em indústrias extrativas, intensiva de capital e voltada ao mercado externo que pouco agrega a economia local. A resultante geral, computado em termos de desenvolvimento, tem sido desfavorável à população, mesmo a economia local crescendo acima da média nacional (Mesquita, 2009, p. 5).

Essa análise identifica as inconsistências existentes de um modelo de desenvolvimento onde o crescimento econômico não se articula com o bem estar social e os trabalhadores locais acabam sofrendo negativos impactos, seja pela exigência do aumento da produtividade, com intensificação do esforço de trabalho, seja pelo desemprego.

Uma forma de reação ao desemprego, existente desde a primeira Revolução Industrial, é a organização dos trabalhadores em cooperativas e novas configurações coletivas.⁸ Isso vem se apresentando, enquanto trabalho associado, através da tentativa de se diferenciar quanto ao modo de produzir relações de trabalho harmonizadas com as demandas ambientais, culturais e desenvolvimento local. Nessa perspectiva, Singer (2000) afirma que:

8. As cooperativas surgem como geradoras de trabalho e renda, com oferta de produtos e serviços. O cooperativismo, que surgiu no final do século XIX, com práticas de gestão democráticas e responsabilidade comunitária, contrapõe-se às práticas e visão monopolista, desenvolvendo diversas atividades, seja na produção, consumo, crédito, comercialização etc. (Sandroni, 1999, p. 132). No Brasil, predominantemente representado pela Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB), já existem outras articulações, como a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol), mais ligados os princípios da economia solidária. Disponível em: <<https://bit.ly/355jRp1>>.

para resolver o problema do desemprego é necessário oferecer à massa dos socialmente excluídos uma oportunidade real de se reinserir na economia por sua própria iniciativa. Esta oportunidade pode ser criada a partir de um novo setor econômico, formado por pequenas empresas e trabalhadores por conta própria, composto por ex-desempregados, que tenha um mercado protegido da competição externa para os seus produtos. Tal condição é indispensável porque os ex-desempregados, como se viu, necessitam de um período de aprendizagem para ganhar eficiência e angariar fregueses. Para garantir-lhes o período de aprendizagem, os próprios participantes do novo setor devem criar um mercado protegido para suas empresas. Uma maneira de criar o novo setor de reinserção produtiva é fundar uma cooperativa de produção e de consumo, à qual se associarão a massa dos sem-trabalho e dos que sobrevivem precariamente com trabalho incerto. Quanto maior o número de empresas da cooperativa, tanto melhores suas chances de sucesso (Singer, 2000, p. 122).

Essas organizações cooperativas envolvem-se no conjunto de processos das cadeias produtivas nas quais se inserem, a fim de ampliar sua autonomia e reduzir a dependência frente ao capital. Outro aspecto relevante é a articulação dessas cooperativas com os trabalhadores assalariados, seja para ampliar seu mercado consumidor, seja no processo de mobilização e formação. Nesse sentido, a extinta Senaes, que era vinculada ao MTE, foi criada no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), para fortalecer experiências associativas locais em todo território brasileiro. A Senaes também foi fruto de demandas do I Fórum Social Mundial (2001), realizado em Porto Alegre-RS, que pautou novas perspectivas e práticas econômicas (Silva, 2018).

O Plano Plurianual (PPA) do governo federal (2004-2007), realizado em 2003, com dinâmica mais participativa, permitiu um avanço da agenda da economia solidária, garantindo uma estrutura própria para o crescimento dessa política no Brasil. Sua institucionalização fortaleceu também as articulações estaduais de economia solidária e suas demandas, no contexto de uma melhor correlação de forças na disputa orçamentária, haja vista, como destaca Silva (2019, p. 12), “especificamente no campo da implementação, qualquer estratégia precisa levar em conta o dispêndio de recursos financeiros”.

Nessa linha, a economia solidária, como política a ser implementada, demandou e demanda investimento orçamentário estratégico e o movimento social organizado em torno do tema se articula para ampliação de espaços institucionais, que a viabilizem.

Portanto, o processo de inserção da economia solidária na agenda do governo federal surgiu como uma experiência inovadora em termos de práticas tradicionais de políticas de estímulo à geração de trabalho e renda. Desde o início, as propostas de desenho operacional de programas estiveram bastante associadas a reivindicações de organizações sociais que defendem o cooperativismo como princípio relevante a ser incentivado via políticas públicas (Silva, 2019, p. 16).

Nesse contexto, o FBES se fortaleceu, juntamente com vários Fóruns Estaduais, com acesso a editais e estabelecimento de convênios com o governo federal, permitindo a implementação de ações que fortaleceram a política no território nacional. A seção 3 traz a descrição desse processo no estado do Maranhão.

3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MARANHÃO E O CENTRO DE REFERÊNCIA COMO INSTRUMENTO IMPULSIONADOR E DE RESISTÊNCIA DOS EMPREENDIMENTOS

No estado do Maranhão, a articulação entre o Feesma⁹ e a Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (Setres) foi fundamental para o desenvolvimento projetos e recursos pautados pelo FBES¹⁰ e liberados pela Senaes, que visavam ações integradas ao desenvolvimento das práticas de trabalho associativas, passando pela formação, comercialização, produção e consumo.

Dessa forma, o Feesma, juntamente com alguns técnicos da Setres, elaborou um projeto de bases estruturantes (Maranhão Desenvolvido, Mais Justo e Solidário – MDMJS), que permitiu aos empreendimentos coletivos serem inseridos em etapas de incubação, com assessoria técnica, estruturação com equipamentos e formação de redes de comercialização. O projeto se efetivou por convênio (Convênio nº 795105/2013 – Siconv – Senaes/MTE/Setres), sendo, inicialmente, aprovado com o valor de R\$ 5.779.408,31. Em 2016, foi determinado um corte pela Senaes, sendo ajustado para R\$ 4.769.727,45.

O projeto é estratégico para o fomento à economia solidária no Maranhão, visando apoio e fortalecimento dos grupos econômicos solidários, em oito territórios de identidade e a região metropolitana, para maior dinâmica produtiva das populações que se encontram em situação de extrema pobreza no estado. As ações surgiram em articulação com o Programa Brasil Sem Miséria, com foco em ações sistemáticas e estratégicas, para fortalecer os empreendimentos no âmbito da gestão, produção, comercialização e consumo.

Seis metas foram definidas: *i*) fortalecer as experiências dos EES; *ii*) fortalecer dez experiências de finanças solidárias;¹¹ *iii*) implantar o Centro Estadual de Referência em Economia Solidária; *iv*) realizar Feiras de Economia Solidária para comercialização dos produtos e serviços dos empreendimentos econômicos solidários; *v*) fortalecer e consolidar a intersectorialidade dos programas governamentais e ações da sociedade civil organizada; e *vi*) garantir a gestão e o controle social do projeto pelas organizações do campo da economia solidária. A abrangência do projeto era para atender 165 empreendimentos, distribuídos em cinquenta municípios, num processo de incubação, para o avanço autogestionário (Maranhão, 2013).

A materialização dessa incubação culminou com a implantação do Cresol, cujo objetivo é agregar as diversas experiências de empreendimentos econômicos solidários, articular potenciais instituições parceiras e dar visibilidade às experiências, a fim de fomentar uma rede ampliada e consolidada de consumo solidário, que valorize o trabalho associado, autogestionário; agregando, também, valores de uma produção saudável, como práticas agroecológicas, consumo consciente e finanças solidárias.

9. Feesma, com participação de empreendimentos de economia solidária e entidades de apoio.

10. Ao FBES cabia a responsabilidade de “articular e mobilizar as bases da Economia Solidária pelo país em torno da Carta de Princípios e da Plataforma de Lutas aprovadas naquela oportunidade” (FBES, 2011a, p. 1).

11. Sobre o paradigma das finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2017b).

Implantado em 2018, além de ser uma meta do projeto Maranhão Desenvolvido Mais Justo e Solidário, o Cresol (Maranhão, 2018) também se constitui de uma demanda popular, articulada pelo movimento de economia solidária, durante o OP do governo estadual. Foi a proposta vencedora da região metropolitana, em 2015, juntamente com outras demandas relevantes, como hospitais, escolas e sistemas de abastecimento de água (Maranhão, 2019).

A votação do Cresol, como proposta vencedora, demonstra o potencial da economia solidária como alternativa aglutinadora no contexto das diversas demandas sociais. Essa perspectiva é contemplada por Culti, Koyama e Trindade (2010), que destacam as possibilidades das propostas de economia solidária serem reivindicadas coletivamente, enquanto políticas públicas.

Dessa forma, o Cresol foi implantado – Decreto nº 34.230/2018 (Maranhão, 2018) –, então, como uma experiência embrionária de gestão coletiva. Por um lado, para atender a meta do projeto Maranhão Desenvolvido Mais Justo e Solidário; por outro, para que fosse iniciada uma prática complexa, de perspectiva autogestionária, vinculada a uma política pública com garantia orçamentária, mas também com autonomia para avançar na formação de rede, fluxos administrativo-financeiros e consolidação dos empreendimentos solidários. Assim o Cresol foi instituído, com os seguintes objetivos:

- I – apresentar a economia solidária como proposta de desenvolvimento sustentável que possa estimular a geração de trabalho e renda, voltada à promoção da cidadania, da agroecologia, do desenvolvimento local e à consolidação e autosustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários do Estado;
- II – articular as ações dos órgãos e entes públicos para fortalecimento da economia solidária;
- III – estabelecer parcerias com órgãos públicos e entidades privadas com vistas a promover o desenvolvimento da economia solidária no Estado;
- IV – apoiar as secretarias, órgãos e entes públicos municipais na criação de programas de educação e realização de cursos de economia solidária (Maranhão, 2018, p. 2).

Parte do Feesma, no entanto, divergiu de sua implantação em um espaço embrionário e, fisicamente, ligado à Secretaria de Estado, por entender que deveria ser implantado em prédio próprio, com toda estrutura arquitetônica e com os equipamentos propostos, no projeto elaborado pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (Sinfra), conforme o Plano de Necessidades apresentado pelo fórum. Essa postura acarretou o afastamento de alguns grupos e de algumas entidades de apoio e a ausência do Feesma, de maneira integrada, na dinâmica cotidiana do Cresol.

Não obstante essa divergência, vários outros empreendimentos, participantes e não participantes do Feesma, aderiram à proposta, realizando atividades de interlocução e exposição de seus produtos. Essa adesão permitiu uma maior visibilidade à economia solidária no estado e no meio da sociedade em geral.

O espaço embrionário liberado para o Cresol está situado no Centro Histórico de São Luís, em área de grande circulação turística, próximo a diversas repartições públicas e comércios, permitindo um bom fluxo de comercialização e visibilidade. Sua proposta é que se constitua um processo conjunto do poder público e sociedade civil, de gestão compartilhada e contínua.

Constituiu-se um Comitê Gestor, formado por três representantes de empreendimentos, três representantes de entidades de apoio e quatro representantes de poder público, com caráter deliberativo, para zelar pelos objetivos e princípios propostos pela economia solidária, na dinâmica do Cresol. O comitê se reúne periodicamente, para avaliar e deliberar sobre a gestão do centro, quinzenalmente.

Os grupos que compõem o comitê gestor do Cresol deliberaram pela criação de um fundo, constituído pela contribuição em 10% sobre a venda dos produtos. O objetivo do fundo é suprir necessidades pequenas e emergenciais de manutenção do Cresol e, principalmente, avançar para contribuir com investimentos junto aos empreendimentos, na consolidação de um fundo rotativo solidário para o fomento de outras experiências locais.

Produtores de hortaliças e legumes expõem seus produtos na “feirinha” semanal, no Cresol, e, além do espaço físico, contam com o apoio inicial de deslocamento, bem como orientação de transição para práticas agroecológicas, visando, entre outros objetivos, a superação do uso de venenos. Também contam com apoio na cessão de barracas, para realizarem as feirinhas locais em seus bairros e em condomínios, previamente agendadas.

O Cresol se constitui, também, como espaço de troca de outros movimentos sociais, convergentes com a economia solidária, a exemplo da Quarta Cultural, onde artistas apresentam as diversas formas de expressão e valorização da cultura local, de maneira autogestionária, já com a realização de 48 edições até o primeiro semestre de 2020.

Outra conquista, do ponto de vista do fortalecimento e institucionalização da política da economia solidária no Maranhão, foi a criação do Conselho Estadual de Economia Solidária do Maranhão (Ceesol) – Lei nº 10.581, de 19 de abril de 2017 (Maranhão, 2017) – como órgão colegiado, integrante da estrutura da Setres, com a finalidade de realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária no estado e no processo de monitoramento da política pública, na perspectiva do desenvolvimento local (Maranhão, 2017).

A primeira reunião do Ceesol, após sua posse, se deu em 27 de fevereiro de 2018 e depois bimestralmente, de forma ordinária. O Ceesol é composto por dezesseis representações titulares, com seus suplentes, sendo oito do poder público – Setres, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria de Estado da Mulher (Semu), Secretaria e Estado do Desenvolvimento Social (SDS), Secretaria Extraordinária da Juventude (Sejuv), Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE) –; e oito da sociedade civil, com cinco de empreendimentos e três de entidades de apoio, considerando a representação e diversidade regional.

A perspectiva regional e de desenvolvimento local, fomentada pelo governo estadual, articula-se, também, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) colocados, que foram definidos como premissa na elaboração do PPA do Maranhão (2020-2023) e orçamento anual de todos os órgãos estaduais. Na elaboração do PPA setorial, os órgãos públicos definiram suas prioridades articuladas com o ODS, conforme as especificidades de sua política norteadora.

Pode-se destacar essa linha de desenvolvimento integral e local focando nos ODS e na economia solidária, e também nos planos integrados de aplicabilidade intersetorial nos trinta municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que constituem o Plano Mais IDH,¹² visando à melhoria de indicadores. Nesse sentido, “o Governo do Maranhão aderiu à pasta ODS, representando um passo importante para estabelecer uma visão de longo prazo para o Estado” (Maranhão, 2019b, p. 27).

Os órgãos da administração estadual que possuem a maior quantidade de ações orçamentárias diretamente relacionadas aos ODS são a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA), Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) e Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (SETRES), contemplando 07 objetivos cada; e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), contemplando 06 objetivos (...). O objetivo que mais se relaciona com a atuação dos órgãos setoriais é o ODS 08, que busca “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”, com 15 órgãos executando ações diretamente relacionadas a ele. Em segundo lugar, vinculado com 14 órgãos, está o ODS 16, que trata sobre “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Maranhão, 2019b, p. 27).

A Setres, órgão gestor da política de economia solidária, está entre as secretarias que mais apresentaram ações orçamentárias relacionadas aos ODS, articuladas com os eixos estratégicos do PPA: desenvolvimento para todos e enfrentar as injustiças sociais, contemplando os princípios da economia solidária e a perspectiva do Cresol, como instrumento multiplicador e descentralizador da política.

Nesse contexto, soma-se à pauta da política a elaboração do Plano Estadual de Economia Solidária, lançado em 2016, com eixos, também, estruturantes e de articulação com as demais políticas integradas à transversalidade da economia solidária, sendo: *i*) produção comercialização e consumo (eixo 1); *ii*) financiamento: crédito e finanças solidárias (eixo 2); *iii*) educação e autogestão (eixo 3); e *iv*) ambiente institucional (eixo 4).

Esses eixos articulados entre si, na implementação das diversas políticas convergentes, com ações orçamentárias definidas, permitem uma dinâmica, que ultrapassa os limites de um único órgão gestor, junto aos diversos sujeitos da economia solidária, como as políticas da agricultura familiar, da educação, da mulher, étnica, da ciência e tecnologia, dos direitos humanos, do desenvolvimento social, da juventude, entre outras.

12. O Plano foi instituído pelo Decreto nº 30.612, de 2 de janeiro de 2015, e tem o objetivo de promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, com políticas públicas que valorizem a diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões do Estado. As ações são planejadas e executadas pelos diversos âmbitos do governo estadual, em parceria com governo federal, prefeituras, demais poderes e instituições, com efetiva participação da sociedade civil, tendo como foco inicial os 30 municípios maranhenses com pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <<https://bit.ly/2GHb3gJ>>.

Essa rede vai se dinamizando, com a integração desses diversos sujeitos e se fortalecendo, entre si, e fortalecendo as conquistas institucionais, como: conselho, Cresol, plano estadual e suas estruturas de apoio.

Sobre a dinâmica do Cresol, com o objetivo de conhecer a avaliação dos sujeitos envolvidos, mais diretamente no seu cotidiano operacional, entrevistou-se Maria Luíza Mendes, coordenadora do centro, para verificar se o projeto vem cumprindo a sua missão, enquanto “instrumento de convergência dos vários movimentos sociais, na construção de um outro desenvolvimento e outra economia” (Maranhão, 2018, p. 2). Maria Luiza Mendes (2020) afirmou que

o funcionamento da loja e dos demais espaços do Cresol, bem como as várias atividades desenvolvidas, são experimentadas construídas à medida das necessidades. Os empreendimentos fazem rodízios semanais na comercialização e o governo garante a infraestrutura e alguns técnicos. De certa forma essa experiência tem sido rica pois os empreendimentos que lá estão, assim como a representação do poder público tem experimentado uma verdadeira autogestão, sem jamais ter tido alguma experiência parecida, de gerir um equipamento que se propõe de acordo com o art. 5 do decreto de sua criação (Dec. 34.230/2018) a: abrigar e promover a integração de várias iniciativas e projetos que visem fortalecer a economia solidária; abrigar atividades culturais; promover a incubação dos empreendimentos; fortalecer as redes de comercialização; formar rede de políticas públicas de economia solidária; promover intercâmbio entre os empreendimentos; contribuir na elaboração e execução de políticas; disponibilizar espaço físico e infraestrutura para o desenvolvimento de atividades que promovam a formação e organização de trabalhadores dos empreendimentos de economia solidária, bem como as voltadas ao mapeamento e divulgação da economia solidária (informação escrita) (Maranhão, 2018, p. 2).

Dessa forma, a coordenadora informa que Cresol vem atingindo seus objetivos; já consegue contemplar 35 municípios, envolvendo 54 empreendimentos solidários do estado; e assegura que:

acreditamos que a autogestão, experimentada pela comissão gestora provisória esteja conduzindo o Cresol para uma certa autonomia, que garantirá a permanência desse equipamento público como uma política de Estado e não apenas de governo, essa construção coletiva do funcionamento do Cresol tem dado força para quem acredita e vive da economia solidária lute para que não aconteça o que aconteceu com a maioria dos centros públicos em todo o Brasil, onde quando terminou determinada gestão que era sensível às políticas públicas de economia solidária, foram fechados esses equipamentos ou transformados em outra coisa. Pois no Brasil se tem uma cultura onde os estados ou municípios só criam organismos (secretarias, coordenadorias, etc.) quando existe determinado ministério, que de alguma forma facilita a captação de recursos do governo federal. No Maranhão estamos vivendo uma experiência diferente, pois mesmo com o fim de alguns ministérios como foi o caso do ministério do trabalho e da Senaes, o governo do maranhão continuou mantendo esses organismos, a exemplo da Secretaria de Trabalho e Economia Solidária, o que tem lhe custado caro por conta dos cortes financeiros que o estado tem sofrido. Contudo, não sabemos se em uma futura sucessão a economia solidária continuará a ser prioridade de governo e o Cresol virá a ser penalizado, daí a importância dessa gestão compartilhada, mas garantindo a autonomia dos entes, o que dará força política para que os que acreditam na economia solidária, como estratégia de desenvolvimento, consigam garantir uma legislação que leve o Cresol a ser uma política de Estado (informação escrita) (Maranhão, 2018, p. 2).

Assim, compreende-se que o governo do Maranhão, na gestão de Flávio Dino, desde seu primeiro mandato (2015-2018), vem criando condições institucionais e orçamentárias para a economia solidária, apesar dos limites enfrentados pela macroeconomia, em nível nacional, bem como a crise política, com divergência metodológica e ideológica, agravados, em 2020 pela pandemia da Covid-19, de consequências recessivas. Dessa forma, ampliam-se os desafios para os sujeitos protagonistas desse modelo alternativo de desenvolvimento e de superação de exclusão socioeconômica.

Essa conjuntura impôs a necessidade de adaptação às diversas restrições, inclusive, mudança do prédio (alugado) onde está funcionando o Cresol, para outro onde funciona a Casa do Maranhão, também no Centro Histórico (prédio próprio), mas sob a gestão da Secretaria de Estado da Cultura e, não podendo, ainda, atender todas as necessidades previstas no projeto do OP, como alojamento, salas de laboratório, entre outros.

No novo prédio, além do fluxo da Casa do Maranhão, terão, também, atividades específicas do Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), que, por um lado restringe o espaço físico do Cresol; mas, por outro, permite maior integração e articulação de demandas e públicos afins.

Nesse contexto, resta saber se as crises econômica, sanitária e política, que se apresentam de forma aguda, servirão de impulso à organização necessária, desses sujeitos, na utilização dos instrumentos institucionais conquistados, de forma a conseguir manter e, mesmo, ampliar os investimentos públicos a essa proposta de economia distributiva, em suas várias dimensões, como se propõe a economia solidária, para que possa expandir sua escala de produção, consumo e renda ou se serão fatores de impacto negativo e de retrocesso aos empreendimentos de economia solidária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho associado, não é uma novidade, nem uma construção original do século XX, ou no território nacional brasileiro. Nos últimos anos, no entanto, o movimento de economia solidária avançou e se destacou no Brasil, em particular nos anos 1990, resgatando a proposta associativa, com base econômica. Além disso, também apresentou fundamentos de organização política, num processo de produção diferenciado, considerando discussões de movimentos como o Fórum Social Mundial, articulando desenvolvimento, meio ambiente, gênero, etnia etc.

Esse avanço em nível nacional, também impactou na organização do movimento no Maranhão, fortalecendo-se com a política participativa do governo estadual na gestão do governador Flávio Dino, a partir de 2015, acarretando na implantação do Cresol como equipamento de incubação e visibilidade dos empreendimentos e da política da economia solidária.

As restrições orçamentárias – no entanto, agravadas pela desmobilização institucional da economia solidária – do governo federal adicionada à pandemia da Covid-19, impuseram ao Cresol, e à essa política como um todo, limites em seu avanço regional e possibilidade de implantação de núcleos municipais, mesmo mantendo suas atividades, que lhe proporcionaram visibilidade.

Importa destacar que, apesar das conquistas institucionais da economia solidária no Maranhão, e sua valorização por parte do governo estadual, as prioridades orçamentárias estão permanentemente em disputa, exigindo uma grande capacidade organizativa dos segmentos sociais, para garantia dos seus interesses e pautas.

A organização do movimento da economia solidária apresenta-se, então, como requisito fundamental na consolidação do Cresol, que, por sua vez, se constitui como um equipamento dinamizador dos empreendimentos, auxiliando na maior aproximação com as propostas e práticas de autogestão, com autonomia, que fortaleçam as possibilidades de desenvolvimento local efetivo, com qualidade de vida, e cultura de cooperação.

A existência de instrumentos formais e institucionais, como a Lei Estadual de Economia Solidária, o Conselho Estadual e o próprio Cresol, são fundamentais, para a política. Além disso, os instrumentos também são complementares a outros elementos imprescindíveis, como disponibilidade orçamentária, para execução e descentralização das ações, em nível de núcleos do Cresol e Conselhos municipais.

Os avanços identificados na perspectiva da comercialização, autogestão, finanças solidárias, trocas e consumo mais consciente, desenvolvidos no Cresol, ainda se encontram em forma embrionária, mas já se apresentam consistentes, com possibilidades de expansão em outros espaços regionais.

Há, ainda, a necessidade de maiores níveis de investimento direto pelo Estado, porque sua sustentabilidade e ampliação demandam novas inversões, sobretudo com assessoria e estrutura operacional com foco na efetiva autonomia e na possibilidade multiplicadora, para se constituir elemento propulsor na dinâmica de desenvolvimento comunitário e local.

Considera-se importante destacar que o Cresol se apresenta como uma realidade concreta, com ações de autogestão em processo de aprendizagem. Seus limites operacionais e de expansão estão, também, no contexto de uma proposta metodológica, que fomenta a cooperação e o estímulo pedagógico à maior autoestima das pessoas que participam dos grupos e conduzem sua dinâmica cotidiana, apontando para a revisão de valores e práticas associativas e coletivas, que perpassam pelo processo de produção, comercialização e consumo.

Ampliar essas práticas, com o devido apoio orçamentário e institucional para sua consolidação e adesão de parceiros, para que tenham capacidade multiplicadora e disseminadora, são desafios que, superados, poderão concretizar seu potencial de crescimento, a depender principalmente do nível de mobilização que os empreendimentos puderem garantir, com processos participativos e multiplicadores de gestão no Cresol, nos núcleos e nos espaços comunitários.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 54, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus o trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CULTI, M. N.; KOYAMA, M. A. H.; TRINDADE, M. **Economia solidária no Brasil: tipologia dos empreendimentos econômicos solidários**. São Paulo: Todos os Bichos, 2010.

FEITOSA, R. M. M. **Tendências da economia mundial e ajustes nacionais e regionais**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 1998.

FBES – FORUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Carta de Princípios da Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2SweaKV>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 15.052, de 22 de maio de 1996. Institui o Programa de Desestatização, Reestruturação e Ajuste do Estado – PDRA, e dá outras providências. **Diário Oficial**, São Luís, 22 maio 1996.

_____. Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária. **Maranhão Desenvolvido Mais Justo e Solidário**. São Luís: Setres, 2013.

_____. Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular. Governo do Maranhão divulga resultado da votação do Orçamento Participativo 2019. **Sedihpop**, 16 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33y6HRS>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

_____. Lei nº 10.581, de 19 de abril de 2017. Dispõe sobre a criação, composição e o funcionamento do Conselho Estadual de Economia Solidária do Maranhão – CEESOL e dá outras providências. **Diário Oficial do estado do Maranhão**, São Luís, p. 1, 19 abr. 2017.

_____. Decreto nº 34.230, de 18 de junho de 2018. Institui o Centro Estadual de Referência em Economia Solidária do Maranhão – CRESOL/MA e dá outras providências. **Diário Oficial do estado do Maranhão**, São Luís, p. 2, 18 jun. 2018.

_____. **Decreto Estadual nº 15.052, de 22 de maio de 1996**. Institui o Programa de Desestatização, Reestruturação e Ajuste do Estado – PDRA, e dá outras providências. São Luís: Secretaria Transparência e Controle, 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/34AKmCK>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

_____. **Plano Plurianual 2020-2023**. São Luís: Seplan, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Gy6Trw>>. Acesso em: 7 set. 2020.

MARTINS, J. **Os limites do irracional: globalização e crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Fio do Tempo, 1999.

MESQUITA, B. A. **Expropriação dos recursos naturais e exclusão social na Amazônia brasileira na “era neoliberal”**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 4., 2009, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói: UFF, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2GBcpJL>>. Acesso em: 1º fev. 2013.

_____. **O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar**. São Luís. EDUFMA, 2011. 110 p.

MENDES, M. L. **Entrevista escrita**. [jun. 2020]. São Luís, 2020.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SILVA, I. G. Entre o local e o nacional: a “reforma” do aparelho do estado do Maranhão. **Caderno CRH**, v. 14, n. 35, 2001.

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).

_____. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2367).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2434).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL no 4.685/2012. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 58, 2015.

SINGER, P. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

REPERTÓRIO PROGRAMÁTICO E RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: SÍNTESE DE EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS¹

Sandro Pereira Silva²
Leandro Pereira Morais³
Dayvid Souza Santos⁴

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina em geral, e no Brasil em particular, o termo “economia solidária” emergiu no debate público na segunda metade dos anos 1990. Inicialmente, o termo designava uma bandeira de organização sociopolítica de movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil em um contexto de crise de acumulação e reestruturação produtiva que impactou seriamente nos indicadores de mercado de trabalho, com elevação do desemprego e da informalidade. Esses movimentos aglutinavam em torno de si uma miríade de formatos organizacionais coletivos de trabalho alternativos ao modelo do trabalho assalariado, tais como: cooperativas, associações de produtores, grupos de consumo, redes de colaboração e assessoramento técnico, clubes de troca etc. Paralelamente, essas experiências foram incorporadas pelo meio acadêmico como fenômeno social heterogêneo e passível tanto de problematização científica quanto de atuação pela via da extensão universitária. Há uma extensa literatura que cobre essas trajetórias desde sua gênese, enfocando sua diversidade, suas potencialidades e suas limitações enquanto estratégia para a geração de novas oportunidades de inclusão produtiva (Gaiger, 2020; Silva, 2017; 2018a; 2019b; França Filho, 2006).

Outra dimensão importante na qual a economia solidária passou a ser considerada referente à governamental, quando a temática começou a figurar nas agendas de governo por meio de programas específicos (Silva, 2019a; Morais, 2013; Cunha, 2012). De maneira geral, as políticas de economia solidária baseiam-se em uma concepção incidente sobre a construção de estratégias em torno do fomento de outra dinâmica econômica, baseada na construção e no fortalecimento de “circuitos socioprodutivos locais” e “ecossistemas empreendedores” fundamentados no associativismo e integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais de um determinado território (Morais e Bacic, 2020; Sanches e Morais, 2020; Silva e Carvalho Filho, 2018; França Filho, 2006).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria6>

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

3. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (Nepesc) da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail*: <leandro.morais@unesp.br>.

4. Coordenador de Formação em Economia Solidária da Superintendência de Economia Solidária (Sesol) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: <agrodayvid@gmail.com>.

No Brasil, o que se observa a partir da literatura existente é que a inserção da economia solidária nas agendas de governo iniciou-se em instâncias subnacionais. Em 2003, essa relação ganhou uma escala mais substantiva, com a criação de uma estrutura administrativa própria no governo federal para tratar de programas orientados sob essas diretrizes, em parceria direta com os movimentos sociais ligados à economia solidária e marcada pela transversalidade junto a outras temáticas associadas ao desenvolvimento local sustentável. Desde então, o tema atravessou momentos diferenciados de institucionalização, dada a disputa política inerente a esse processo, até chegar a um momento em que Silva (2019a) caracterizou como uma “crise de paradigma”, isto é, a perda de relevância do tema, levando praticamente a sua exclusão da agenda governamental.

Nesse contexto, vale investigar como o tema da economia solidária ainda se expressa nos planos subnacionais, mesmo em um cenário onde não existe mais um programa nacional de fomento a essa estratégia de ações. Este texto visa justamente avançar nesse objetivo, por isso está organizado da seguinte forma. Na seção 2, apresenta-se um breve histórico sobre o processo de institucionalização da economia solidária no Brasil, destacando os mecanismos pelos quais o tema se inseriu na agenda de governo e os principais indicadores de sua deterioração programática. Na seção 3, são analisados aspectos gerais presentes em algumas unidades do poder federativo brasileiro (municipais e estaduais) que permanecem com programas de apoio e fomento à economia solidária em seus respectivos territórios. As experiências analisadas foram: municipais – Araraquara/SP, Balneário Camboriú/SC e Maricá/RJ –; e estaduais – Bahia e Maranhão. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

A abordagem analítica teve como foco os “repertórios programáticos” das ações de economia solidária em cada uma dessas localidades, compreendidos como sendo os instrumentos de política pública, isto é, o conjunto de técnicas e mecanismos pelos quais as agências estatais buscam alcançar metas e objetivos estabelecidos em suas agendas de governo. Tais instrumentos se diferenciam por seus aspectos normativos e graus de coercitividade, e alguns deles exigem combinação com outros para fornecerem os efeitos desejados (Vedung, 1998). Entre os aspectos formadores dos repertórios verificados nas unidades de análise estão: *i*) trajetórias de institucionalização da política pública de economia solidária em diferentes contextos; *ii*) sensibilidade dos governos em relação às interfaces entre economia solidária e desenvolvimento local; e *iii*) governança e deliberação participação entre os atores ecossistêmicos envolvidos.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

Nesta seção, o objetivo é traçar, ainda que de forma panorâmica, a inserção da economia solidária e sua evolução enquanto “novo paradigma” de política pública (Araújo e Silva, 2005).

Inicialmente, pode-se dizer que houve uma direcionalidade que partiu de experiências subnacionais pioneiras surgidas nos anos finais da década de 1990, com destaque para o Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre), e outros municípios importantes, como Recife/PE, Belém/PA, Osasco/SP, Santo André/SP, Belo Horizonte/MG, e mesmo São Paulo/SP, maior metrópole do país (entre 2001 e 2004), que lançaram programas próprios de governo sob as diretrizes da economia solidária (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva,

2010; 2019a; Cunha, 2012). Tais iniciativas, ainda que muito distintas quanto à concepção, institucionalidade, recursos alocados e geração de resultados, inauguraram no Brasil uma nova proposta de ação governamental na geração de trabalho e renda, incluindo oficialmente o fomento ao trabalho associativo como estratégia de enfrentamento do desemprego e viabilização de projetos de desenvolvimento local (Alcântara, 2014; Silva, 2010; 2019a).

Em 2003, com o início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o tema adentrou de fato ao plano federal, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujas atribuições regimentais foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004 (art. 18). A nova estrutura passou a contar com orçamento próprio após o lançamento do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), inserido no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. As ações previstas inicialmente foram no intuito de gerar soluções para os gargalos enfrentados pelos empreendimentos, sintetizadas em quatro temas basilares: *i) acesso a capital* – apoio à oferta de bens e serviços financeiros; *ii) acesso a conhecimentos* – formação, assistência técnica e pesquisas; *iii) acesso a mercados* – organização dos processos de produção e canais de comercialização; e *iv) arcabouço institucional-legal* – articulação em torno de marcos legais que reconheçam e apoiem o fortalecimento institucional da economia solidária (Cunha, 2012).

A inserção da economia solidária na agenda federal gerou algum impacto nas decisões de políticas subnacionais de governo. Segundo Goulart e Marin (2011), em 2008 já havia quatorze estados e mais de duzentas prefeituras municipais que desenvolviam algum tipo de política deliberada de apoio à economia solidária, em diferentes níveis de intensidade, inclusive com leis específicas e conselhos gestores (estaduais e municipais) constituídos. Também houve ressonância em outras instâncias do poder republicano, como no caso da criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, em maio de 2007, no Congresso Nacional. Além da esfera nacional, a Senaes desempenhou um papel relevante de articulação internacional em eventos e programas voltados ao fortalecimento do trabalho associado, priorizando a integração regional latino-americana.⁵

Em termos de evolução da política na agenda federal, as evidências apontam para diferentes estágios que o tema assumiu ao longo dos anos, sobretudo quando se avalia por período de PPA. Silva (2019a) sintetizou as linhas gerais dessa trajetória a partir de três momentos distintos, usando como parâmetros os valores orçamentários anuais definidos em lei para a execução dos programas vinculados à Senaes, e ao grau de execução orçamentária alcançado (ou seja, valores efetivamente gastos) em cada ano.

O primeiro momento foi denominado como de “inserção e consolidação”, abrangendo os dois primeiros PPAs (2004-2007 e 2008-2011). Ele se caracteriza pela ascensão da temática na agenda governamental, pela estruturação burocrática da Senaes e pelo lançamento do PESD no PPA 2004-2007, permitindo o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou

5. Entre os países que mantiveram relações de cooperação nesse período estão: Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela, Paraguai, Bolívia, México, Cuba, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Portugal, Timor Leste, Alemanha, Senegal, Moçambique, Angola, entre outros. A partir de 2007, a Senaes passou a compor a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), proporcionando uma participação mais efetiva do Brasil nesse espaço, criado em 2001 (Silva, 2019a).

sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior.

O segundo momento foi de “expansão contraditória” (PPA 2012-2015). O caráter contraditório identificado pelo autor reside no aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas originariamente pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores efetivamente executados. Nesse período, a política nacional de economia solidária conviveu, de um lado, com elevação na dotação orçamentária anual e, de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução, de modo que a elevação da dotação não implicou em aumento nos gastos efetivos com os programas.

Por fim, o terceiro momento foi denominado “crise de paradigma” (PPA 2016-2019), onde se observou a tendência de redução tanto dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes quanto dos valores efetivamente gastos, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise apontado por Silva (2019a), tornando a política de economia solidária cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais da agenda governamental. A tabela 1 apresenta os principais dados utilizados para a caracterização dos distintos momentos de vigência da política nacional de economia solidária entre 2004 e 2019.

TABELA 1

Médias anuais dos indicadores orçamentários da política nacional de economia solidária por PPA (2004-2019)

	Inserção e consolidação		Expansão contraditória	Crise de paradigma
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	6,8
Execução orçamentária (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

Fonte: Adaptado de Silva (2019a).

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Além da perda de espaço na disputa orçamentária, outros fatores também evidenciaram o rebaixamento da política de economia solidária na agenda programática do governo federal, reforçando a hipótese da crise paradigmática. Em termos de estrutura burocrática, houve a perda do *status* de secretaria nacional, em 2016. Essa tendência se manteve com a nova gestão do governo federal, que assumiu em 2019, quando o tema foi praticamente banido do PPA 2020-2023, e suas ações residuais diluídas em outros programas instalados no recém-criado Ministério da Cidadania.

Com a descontinuidade das ações no plano federal, resta então saber como ficou a situação das políticas em curso nas demais esferas federativas. A inexistência de um programa nacional certamente enfraquece a capacidade de estados e municípios em desenvolver programas próprios, sobretudo em função da restrição de autonomia orçamentária que eles enfrentam. Contudo, dada a heterogeneidade que configura o escopo da economia solidária, há a possibilidade de que o tema se mantenha nas agendas de alguns entes de forma específica ou mesmo pontual. A seção 3 inicia uma discussão sobre experiências nesse sentido.

3 POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: SÍNTESE DE EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

O Brasil possui uma complexa configuração federativa, cujos contornos institucionais vigentes foram definidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os três níveis de poder (federal, estadual e municipal) foram dotados de autonomia administrativa, o que lhes permite definir agendas próprias de governo sobre suas respectivas jurisdições territoriais. Ainda assim, o plano federal possui instrumentos e recursos de distinta natureza que podem ser mobilizados para gerar uma estratégia de coordenação entre os entes, em um modelo de “pacto federativo”⁶ em torno programas específicos que garantam à toda população os direitos básicos estabelecidos constitucionalmente (Arretche, 2012).

Partindo dessa perspectiva, esta seção apresenta de forma sintética algumas iniciativas nos planos subnacionais (municipais e estaduais) que persistem na manutenção de políticas em suas respectivas agendas governamentais com interface com a temática da economia solidária. Tal processo é aqui compreendido como elemento de resiliência ecossistêmica – ou o que Blanc (2020) denominou de “políticas territoriais de resiliência” – nesse quadro atual de “desmantelamento” do tema na agenda federal.⁷

Para melhor organização da exposição das cinco experiências abordadas (três municipais e duas estaduais), optou-se por contemplar algumas dimensões específicas de seus repertórios programáticos, tais como: *i*) breve histórico das origens da experiência; *ii*) atores relevantes pertencentes ao ecossistema local; *iii*) institucionalidade (leis, decretos etc.); e *iv*) programas de economia solidária nos respectivos territórios. O quadro 1 indica características mais gerais das unidades subnacionais descritas neste estudo.

QUADRO 1
Características federativas e sociodemográficas das unidades de análise

Esfera federativa	Nome	Região	População	IDH ¹ (2010)
Municipal	Araraquara/SP	Sudeste	143.071	0,815
	Balneário Camboriú/SC	Sul	108.089	0,845
	Maricá/RJ	Sudeste	161.207	0,765
Estadual	Maranhão	Nordeste	7.075.181	0,639
	Bahia	Nordeste	14.873.064	0,660

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

6. A noção de pacto federativo envolve o compartilhamento de poder político entre União e demais Unidades Federativas (UFs) cuja repartição de competências é determinada pela própria CF/1988, com o estabelecimento de regras transparentes que respeitem os pressupostos da igualdade e da equidade na concretização de projetos políticos cujas partes integrantes (entes federativos) devem se pautar.

7. Para um enquadramento teórico do conceito de desmantelamento de políticas públicas, ver Bauer *et al.* (2012).

3.1 O caso do município de Araraquara/SP⁸

Em termos gerais, a política pública de economia solidária começou a ser desenhada no município de Araraquara/SP em 2001 e, atualmente, assume um papel importante na promoção de programas e ações que buscam a inclusão social e produtiva, o combate à fome e o resgate da cidadania, por meio da geração de renda. Um dos marcos dessa política foi o esforço desempenhado, desde 1998, para organizar os catadores de materiais recicláveis que trabalhavam no lixão municipal, o que culminou em uma série de projetos, como a formalização da Associação Acácia de Trabalhadores com Materiais Recicláveis, em 2001. Com isso, o município tornou-se um dos pioneiros no estabelecimento de parcerias entre poder público e associações de catadores na prestação de serviços de limpeza urbana, antes mesmo da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em 2010.⁹

Na gestão municipal de 2005 a 2008, foi estruturado o Programa Municipal de Economia Solidária, quando foram criados o Fórum Municipal de Economia Solidária, a Feira de Economia Solidária e o Clube de Trocas. Também foram formados novos empreendimentos associativos nesse período, tais como: Associação Mãos que Criam, de artesanato; Associação das Mulheres do Assentamento Monte Alegre (AMA), de alimentação e agricultura familiar; Associação dos Trabalhadores do Comércio Ambulante de Alimentação (ATCAAR); Cooperativa de Costura de Araraquara (Costuara); Estamparia da Juventude; entre outras pequenas unidades de trabalho coletivo que começavam a se formar no município.

Mais recentemente, o ano de 2017 passou a representar um novo marco para o movimento da economia solidária de Araraquara, com o início de uma nova gestão da prefeitura municipal abertamente favorável ao fortalecimento do tema na agenda de governo. Merecem destaque, como medidas sinalizadoras, as seguintes iniciativas:

- criação da Coordenadoria Executiva de Trabalho, Economia Criativa e Solidária (Cetecs), alocada na Secretaria Municipal do Trabalho e de Desenvolvimento Econômico (SMTDE);
- realização da I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária de Araraquara (SP); e
- criação do Sistema Municipal de Economia Criativa e Solidária e do Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária (Lei nº 9.143, de 2017).

Outro marco importante para o movimento ecossistêmico da economia solidária em Araraquara se deu sob o ponto de vista acadêmico, em parceria com a Unesp, onde foi criado o Nepesc. Destaca-se também a participação de outros importantes atores locais, tais como: o Instituto Federal de São Paulo (IFSP); a Universidade de Araraquara (Uniara); e as entidades do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae; e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai). Vale ressaltar ainda a realização de uma parceria internacional com a cidade de Torres Vedras,

8. Para mais informações, ver Reinecke *et al.* (2020).

9. Sobre a PNRS e a nova centralidade assumida pelos catadores, ver Silva, Alvarez e Goes (2013).

em Portugal, mediante Acordo de Cooperação Técnica (Lei nº 9.406, de 2018), para a troca de experiências e construção de estratégias conjuntas em economia solidária.

No momento atual, a temática da economia solidária aparece representada em diversas ações transversais de governo, dialogando com políticas das áreas de desenvolvimento rural, direitos humanos, mulheres, igualdade racial, diversidade sexual, juventude, pessoas com deficiência, população em situação de rua, cultura, saúde e educação. Para corroborar tal afirmação, citam-se alguns programas em andamento no município, onde a economia solidária é protagonista dos processos e ações: Programa Municipal de Economia Criativa e Solidária; Programa Territórios em Rede (Lei nº 9.344, de 2018); Programa Municipal de Inclusão Social e Cidadania; Programa de Incentivo a Inclusão Social (Lei nº 8.998, de 2017); Bolsa Cidadania – Programa de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva (Lei nº 9.585, de 2019); Programa Ecomagia e Programas Novo Emprego e Crédito para o seu Trabalho.

No que se refere ao orçamento público para o financiamento de tais programas, verifica-se que, na passagem de 2017 (PPA 2014-2017) para 2018 (PPA 2018-2021), houve um crescimento de 200% do gasto público com a política de economia solidária. O orçamento da Cetecs representa cerca de 0,03% do orçamento público municipal e mais de 30% do orçamento da SMTDE, que possui outras três coordenadorias – de agricultura; de comércio e turismo e prestação de serviços; e de indústria e tecnologia.

3.2 O caso do município de Balneário Camboriú/SC¹⁰

Com um sólido fluxo turístico, o município de Balneário Camboriú, situado ao norte do estado de Santa Catarina, tem o setor de serviços como o principal impulsionador da economia local. Entre as atividades de maior destaque deste setor, estão o comércio e a hotelaria, que juntos representam 26,1% do produto interno bruto da cidade. Contudo, constata-se o crescimento do número de famílias inscritas em programas de transferência de renda do governo federal (como o Programa Bolsa Família) nos últimos anos, o que indica a possibilidade de aumento da incidência de pobreza no município.

É neste cenário que emergem no município alguns atores sociais, organizados em cooperativas, associações e em grupos informais, com o propósito de construir outras estratégias de geração de oportunidades para o desenvolvimento econômico local, baseadas na autogestão, cooperação e solidariedade. Da articulação desses coletivos foi se formando o movimento social de economia solidária de Balneário Camboriú, o que possibilitou ampliar sua força, sobretudo política, para impulsionar suas reivindicações frente aos gestores municipais e buscar apoio entre possíveis parceiros nos diversos níveis federativos.

Nesse percurso, tal movimento ganhou a adesão de algumas categorias de trabalhadores, como os artesãos da cidade, os catadores (Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis – Coopermar), e outras organizações de empreendedores solidários locais. A soma desses atores propiciou a criação do Fórum Municipal de Economia Solidária de Balneário Camboriú (EcoSol-BC),

10. Para mais informações, ver Paiva e Silva (2020).

cujos principais objetivos eram a organização de um espaço para a comercialização — uma vez que as vendas dos produtos eram realizadas em locais pouco estruturados —, e a construção de um projeto de Lei Municipal de economia solidária, que estabelecesse diretrizes para as políticas públicas e as formas de fomento às iniciativas municipais.

Nesse contexto, o EcoSol-BC articulou-se com diversas entidades, entre elas: a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), o Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi), o Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC), a Câmara Municipal de Vereadores de Balneário Camboriú, o Laboratório de Aprendizagem em Economia Social e Solidária (LabEcoSol) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e a Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS), buscando constituir um ecossistema inovador solidário e impulsionar as reivindicações, ações e projetos da economia solidária do município, com vistas à institucionalização e à construção do desenvolvimento local sustentável.

No ano de 2016, por iniciativa conjunta dos atores que congregam esse ecossistema, iniciou-se o processo na Câmara Municipal para a institucionalização da economia solidária. Essa articulação culminou na aprovação da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária de Balneário Camboriú (Lei nº 3939/2016), contendo as diretrizes gerais para programas voltados a: comercialização dos produtos, acesso aos espaços físicos e aos bens públicos do município para a instalação de Centro Público; assessoria técnica e jurídica; capacitação e formação técnica e profissional; apoio aos eventos; e suporte para a constituição de um registro municipal dos empreendimentos, com a criação de um Selo de Certificação.

Outro ponto importante que a lei evidencia é a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária (CMES), um órgão colegiado, com poderes deliberativos e normativos, formado por doze representantes (seis governamentais; quatro de empreendimentos de economia solidária – EES; e dois de entidades de apoio). O principal objetivo do CMES é definir, de forma participativa, as políticas públicas municipais de economia solidária de Balneário Camboriú, bem como convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária e elaborar o Plano Municipal de Economia Solidária.

Nessa direção, os principais projetos e ações de economia solidária executados no município de Balneário Camboriú até então são:

- realização de feiras nas praças com maior movimentação de pessoas;
- apoio à aquisição do Caminhão do Peixe junto ao governo federal para favorecer pescadores artesanais do município;
- apoio à comercialização de produtos orgânicos, coordenado pela Associação de Quilombolas;
- apoio à realização de uma feira de arte e artesanato semanal; e
- projeto Fazenda Renda-SC, com oficinas de artesanato e orientações sobre cooperativismo, custos e trabalho em grupo.

3.3 O caso do município de Maricá/RJ¹¹

Maricá é um município que vem apresentando, recentemente, considerável crescimento populacional, sobretudo em decorrência da instalação de novos empreendimentos ligados ao setor de exploração de petróleo, o que faz aumentar a demanda da construção civil. Porém, a maior parte dos empregos gerados nessa atividade não é preenchida por trabalhadores do município. Esse fato, associado à inexistência de atividades industriais e agropecuárias na cidade, faz com que uma parcela significativa da população economicamente ativa procure emprego em grandes cidades próximas, como Niterói ou Rio de Janeiro (Silveira, 2018).

Para mitigar os efeitos socioeconômicos presentes, a Prefeitura Municipal de Maricá vem desenvolvendo, desde 2013, o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, lançado através da Lei nº 2.448. Tal programa é concebido a partir de quatro eixos estruturantes (transferência de renda, educação popular, fomento aos empreendimentos coletivos e soberania alimentar), e tem como objetivo criar mecanismos para a superação da pobreza e geração de oportunidades para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O Programa Municipal de Economia Solidária envolve um conjunto amplo de atores institucionais, tais como: Secretaria Municipal de Economia Solidária; Banco Comunitário Mumbuca; Escolas Municipais; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; Companhia de Desenvolvimento de Maricá (Codemar); e associações municipais de produtores. Cada uma dessas entidades compartilha responsabilidades distintas dentro do fluxo de execução do programa, o que permite compreender essa interação como um ecossistema de inovação solidária, uma vez que o propósito dos atores persiste na busca pelo desenvolvimento local sustentável.

A execução de iniciativas e ações pelo ecossistema inovador solidário de Maricá prescindiu de leis municipais que institucionalizassem o setor. Além da Lei nº 2.448/2013, a atualização do programa se deu com a promulgação da Lei nº 2.652/2015. Outras leis importantes no município foram: a Lei nº 2.641/2015, que criou o Programa de Renda Básica da Cidadania; a Lei nº 2.869/2019, criando o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Maricá; e a Lei nº 2.639/2015, que instituiu a Política Municipal do Cooperativismo.

A partir dessas leis, surgiu no município um conjunto diversificado de ações sob a orientação da economia solidária, envolvendo diversos públicos diferentes no município, entre os quais estão: o Programa Renda Mínima Mumbuca; o Programa Renda Básica da Cidadania (todo operacionalizado via moeda social digital com circulação restrita ao município);¹² o Banco Comunitário Mumbuca (que coordena a Moeda Social Mumbuca e o Crédito Produtivo Solidário – Mumbucred); o Programa Mumbuca Indígena; e o programa educacional Mumbuca Futuro.

11. Para mais informações, ver Pereira *et al.* (2020).

12. Sobre a experiência de renda básica com moeda social em Maricá, ver Silva *et al.* (2020).

3.4 O caso do estado do Maranhão¹³

O estado do Maranhão, a partir da gestão iniciada em 2015, enfrenta o desafio de criar condições institucionais e orçamentárias para o desenvolvimento de políticas de economia solidária, com base no trabalho associado e em relações de trabalho harmonizadas com as demandas ambientais, culturais e com o desenvolvimento local. A articulação estabelecida entre o Fórum Estadual de Economia Solidária (Feesma) e a Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (Setres) tem sido fundamental para o fomento de ações integradas ao desenvolvimento das práticas de trabalho associativas, passando pela formação técnica, comercialização, produção e consumo.

Dessa forma, o Feesma, juntamente com técnicos da Setres, elaborou um projeto de bases estruturantes, chamado Maranhão Desenvolvido, Mais Justo e Solidário, que possibilite aos empreendimentos de economia solidária sua inserção em etapas de incubação, com assessoria técnica, entrega de equipamentos e estabelecimento de redes de comercialização. A materialização dessa incubação culminou na implantação do Centro de Referência de Economia Solidária do Maranhão (Cresol), implantado em 2018, com o objetivo de agregar as diversas experiências de economia solidária no estado, bem como articular instituições parceiras e dar visibilidade às experiências em atividade, a fim de fomentar uma rede ampliada e consolidada de consumo solidário.

Vale registrar que o Cresol, além de ser planejado como uma meta do projeto Maranhão Desenvolvido, se constituiu como uma demanda popular, articulada pelo movimento social em defesa da economia solidária, sobretudo durante o processo de Orçamento Participativo do governo estadual. A criação dessa nova agência concebeu-se como uma das propostas vencedoras do processo de consulta popular. A sede do Cresol está situada no Centro Histórico de São Luís, capital do estado, em área de grande circulação turística, com diversas repartições públicas e comércios, permitindo um bom fluxo de comercialização e visibilidade.

Do ponto de vista da governança, há um Comitê Gestor, formado por representantes de empreendimentos, entidades de apoio e poder público, com caráter deliberativo, para zelar pelos objetivos e princípios do Cresol. Houve a criação de um fundo coletivo, constituído pela contribuição de 10% sobre a venda dos produtos e aportes de outras fontes, cujo objetivo é contribuir com demandas financeiras dos empreendimentos, bem como fomentar outras experiências locais.

No que se refere ao processo de institucionalização da política estadual de economia solidária, foi criado em 2017 o Conselho Estadual de Economia Solidária do Maranhão (Cees-MA). Entre outras funções, o conselho surgiu para atuar no monitoramento dos programas lançados no âmbito política pública, além de estimular e assessorar a criação de conselhos municipais de economia solidária por todo o estado do Maranhão.

13. Para mais informações, ver Ferreira (2020).

3.5 O caso do estado da Bahia¹⁴

A gestão do governo do estado da Bahia, iniciada em 2007, criou, nesse mesmo ano, a Sesol, no âmbito da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), com a responsabilidade de formular e implementar as políticas públicas de economia solidária e apoio ao cooperativismo em todas as regiões do estado. A nova secretaria passou a funcionar a partir de quatro eixos programáticos estruturantes: assistência técnica; comercialização; inovação; e crédito.

Para o cumprimento de sua missão, a Sesol foi estruturada organizacionalmente com cinco coordenações: Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Socioprodutiva (Catis); Coordenação de Formação e Divulgação (Cofd); Coordenação de Inovação e Fomento (Cofes); Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias (Comfis); e uma coordenação de área meio (Informações Estratégicas, Monitoramento e Avaliação de Economia Solidária e Cooperativismo). É importante registrar que a construção da Sesol foi uma resposta dada pelo governo do estado às demandas da sociedade civil.

Adicionalmente, vale registrar que o governo estadual instituiu, em 2011, o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva – Vida Melhor. Na prática, tal programa significou um conjunto de estratégias de inclusão socioprodutiva, pelo trabalho decente, de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social.¹⁵

Outros espaços institucionais importantes na condução e no acompanhamento das ações de governo relacionadas ao tema são: o Conselho Estadual de Economia Solidária da Bahia (Ceas-BA), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa vinculado à Setre; os Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol), que são espaços multifuncionais, de abrangência territorial, com o objetivo de promover a sustentabilidade dos empreendimentos coletivos através da oferta da assistência técnica; e o Fórum Baiano de Economia Solidária, que congrega centenas de empreendimentos e entidades de apoio da Bahia, e cuja existência precede a própria política estadual. Esses corpos organizacionais engendram um arranjo institucional que estimula maior interface socioestatal para o desenvolvimento das ações no estado.

A partir desses destaques, Santos (2019) sintetizou a trajetória de institucionalização da economia solidária por parte do governo da Bahia através das seguintes normatizações: *i*) Decreto nº 10.454, de 13 de setembro de 2007, que criou a Superintendência de Economia Solidária, no âmbito da Setre; *ii*) Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária (Pefes); *iii*) Decreto nº 13.167, de 11 de agosto de 2011, que instituiu o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva – Vida Melhor; *iv*) Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011, que criou o Ceas-BA; e *v*) Portaria nº 1.780, de 19 de novembro de 2014, que instituiu o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol).

Entre os projetos e as ações implementadas até então pela política estadual de economia solidária da Bahia, podem ser destacados:

14. Para mais informações, ver Schwengber *et al.* (2020).

15. Sobre o conceito de inclusão social e produtiva para fins política pública, ver Silva (2019b).

- Cesol: investimento de R\$ 35,8 milhões, entre 2013 e 2020;¹⁶
- apoio a empreendimentos com geração de trabalho e renda em economia solidária: 34 projetos ao todo, voltados, principalmente, para a formação técnica e distribuição de equipamentos, totalizando mais de R\$ 10 milhões investidos;
- Centro Vocacional Territorial de Fomento à Cadeia Produtiva do Cacau (CVT Cacau): 320 empreendimentos beneficiados, cujo valor destinado é da ordem de R\$ 1 milhão;
- projeto de combate ao racismo institucional – a contribuição da economia solidária para a sensibilização de gestores públicos: realização de 39 oficinas territoriais, alcançando 750 beneficiários, com investimento de R\$ 329 mil;¹⁷
- implantação do Circuito de Feiras da Economia Popular e Solidária: foram realizados o I e o II Festival de Economia Solidária, em Salvador, e o I Festival da Economia Solidária de Vitória da Conquista, nos anos de 2018 e 2019;
- Festival Virtual de Economia Solidária: com a participação de quinhentos empreendimentos de economia solidária, em junho de 2020;
- requalificação de feiras livres: foram requalificadas 44 feiras com a distribuição de 1.300 barracas, até o final de 2019;
- viabilização de microcrédito produtivo orientado:¹⁸ presente em 182 municípios, com 183 postos de atendimentos, já foram beneficiados 79.833 empreendedores por meio da viabilização e liberação de 219.410 contratos; e
- finanças solidárias: apoiou 1.362 pessoas e 230 famílias pertencentes a 218 empreendimentos.¹⁹

3.6 Síntese das experiências

Diante do exposto, foi observado que todas as experiências de políticas públicas subnacionais aqui relatadas apresentam-se resilientes no propósito de constituir estratégias possíveis de emancipação do trabalho e superação de fatores determinantes da pobreza a partir dos princípios da economia solidária. Porém, sua institucionalização ocorreu a partir de instrumentos e métodos muito peculiares, seja em âmbito estadual ou municipal. Entre esses instrumentos, vale ressaltar a importância do que Silva (2018) chamou de instituições de deliberação participativa (IDP), isto é, os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas, que possibilitam espaços de interface entre atores estatais e da sociedade para a construção de consensos e legitimidade em torno de estratégias de intervenção.²⁰

16. Sobre o processo de implantação das unidades do Cesol na Bahia, ver Vasconcelos *et al.* (2018).

17. Para maiores informações sobre o programa, ver Santos *et al.* (2020).

18. O programa de microcrédito do Estado da Bahia funciona a partir de uma parceria entre a Setre e a Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (Desenbahia) conforme *link*: <<https://bit.ly/30KEaXD>>.

19. O apoio as finanças solidárias pela Setre ocorrem por meio do Edital nº 03/2018. Ver: <<https://bit.ly/2F860VY>>.

20. No plano federal, as principais experiências de IDP para políticas de economia solidária foram o Conselho Nacional de Economia Solidária (Alencar e Silva, 2013) e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Silva, Cunha e Silva, 2018).

Em casos como do município de Balneário Camboriú e dos estados da Bahia e do Maranhão, as políticas de economia solidária emergiram demandadas pelo movimento local e/ou territorial, numa construção “de baixo para cima”, buscando o desenvolvimento sustentável com valorização das necessidades e características locais.

Por outro lado, nos municípios de Maricá e Araraquara, tais políticas originaram-se na necessidade dos governos locais desenvolverem programas e projetos de geração de trabalho e renda com o propósito de mitigar os altos índices de pobreza presentes entre as populações. Nesse contexto, e em um movimento inverso ao citado no parágrafo anterior, os governos em questão assumiram o protagonismo, evidenciando inclusive uma maior institucionalização dessas ações.

No que concerne aos pontos de convergência das experiências subnacionais, as principais estão relacionadas com os seguintes aspectos: *i*) participação popular nos mecanismos de controle social – estes espaços possibilitaram a construção de agendas unificadas de ação, sobretudo no que diz respeito à elaboração de leis, do orçamento público e para a execução de programas e projetos; *ii*) organização de pontos de comercialização – estas estruturas são compostas por uma diversidade de formas e inserem-se em arranjos cooperativos que envolvem organizações de várias matizes, objeto da constituição de um importante ecossistema inovador solidário; e *iii*) instrumentos de financiamento – delineamento de estratégias locais de financiamento das iniciativas de economia solidária para além do sistema tradicional de crédito. O quadro 2 sintetiza as experiências.

QUADRO 2

Síntese das características das políticas de economia solidária nos governos subnacionais

Esfera federativa	Nome	Mecanismos de participação popular	Origem da política
Municipal	Araraquara/SP	Conselho de Economia Solidária /Orçamento Participativo	Governo
	Balneário Camboriú/SC	Conselho de Economia Solidária	Sociedade civil
	Maricá/RJ	Conselho de Economia Solidária/Conselho de Segurança Alimentar	Governo
Estadual	Maranhão	Conselho de Economia Solidária/Orçamento Participativo	Sociedade civil
	Bahia	Conselho de Economia Solidária	Sociedade civil

Elaboração dos autores.

Portanto, as experiências subnacionais aqui expressas dão materialidade a distintas estratégias de combate à pobreza e desenvolvimento local e territorial sustentável. Isso demonstra a variedade em termos de repertório programático que o tema da economia solidária permite na estruturação de programas governamentais, buscando fomentar relações mais associativas e sinérgicas de produção e comercialização baseadas na solidariedade em seu aspecto mais amplo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme descrito ao longo deste texto, a economia solidária, dadas suas especificidades de ação nos distintos territórios, apresenta um repertório variado de instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento local sustentável e inclusivo. A geração local de trabalho e renda, a partir de diretrizes cooperativas e autogestionárias, constitui-se um dos elementos que podem contribuir para o fomento de novas dinâmicas econômicas, sobretudo em regiões mais periféricas e com maior vulnerabilidade social. Entretanto, torna-se mister fortalecer o ecossistema comunitário, bem como o grau de interconectividade entre seus atores, tendo em vista que muitas de suas experiências são marcadas por fragilidades intrínsecas ao seu funcionamento (produtiva, comercial, jurídica, contábil etc.). Para isso, é necessário estabelecer estratégias que perpassem tanto o estímulo à maior participação popular em canais institucionalizados de decisão (como no caso das IDP) quanto a intersetorialidade da ação governamental, visando dar respostas ao conjunto de demandas que essas famílias enfrentam em seu cotidiano.

Como se demonstrou, a política pública encampada no governo federal pela Senaes, de 2003 a 2015, deixou, entre alguns legados, a inserção da economia solidária nas decisões de políticas e programas de alguns governos subnacionais, em diferentes níveis de intensidade, inclusive com aprovação de leis específicas e constituição de conselhos gestores (estaduais e municipais). Tais experiências, entre outras que acontecem atualmente, são aqui compreendidas como exemplos de resiliência institucional, sobretudo em função da primazia que a União possui em ditar as agendas de governo subnacionais a partir do planejamento de ações no plano federal.

Nesse sentido, face à hodierna constatação de desmantelamento da política pública federal de apoio à economia solidária no Brasil, fato este que se torna mais explícito a partir de 2016, uma análise aprofundada das particularidades presentes nas experiências em curso nas demais esferas de poder federativo surge como elemento fundamental para verificar o potencial de “políticas territoriais de resiliência”, nos termos de Blanc (2020), abrindo-se uma relevante agenda de pesquisas para estudiosos do campo.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, F. H. C. Políticas públicas municipais e economia solidária. **Revista Interações**, v. 15, n. 1, 2014.
- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília**, n. 54, 2013.
- ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília**, n. 28, 2005.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BAUER, M. W. *et al.* **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BLANC, J. Politiques territoriales de résilience et de transition écologique: la piste des monnaies locales. **Terra Nova**, jun. 2020.

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FERREIRA, N. C. Tempos de crise e a relevância da política pública estadual de economia solidária no Brasil: a experiência do estado do Maranhão. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

FRANÇA FILHO, G. (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. Economia solidária, ativismo sociopolítico e democracia. **Revista Crítica de Humanidades**, v. 45, n. 249, p. 83-110, 2020.

GOULART, J. O.; MARIN, T. R. Políticas públicas de Economia Solidária e a Senaes: um balanço preliminar (2003-2006). **Revista Otra Economía**, v. 5, n. 8, 2011.

MORAIS, L. **As políticas públicas de Economia Solidária (Esol)**: avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MORAIS, L.; BACIC, M. Social and solidarity economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil. **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 98, 2020.

PAIVA, C. C.; SILVA, E. A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília**, n. 70, 2020.

PEREIRA, A. S. N. *et al.* As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 70, 2020.

REINECKE, L. F. G. *et al.* A institucionalização da Política Pública de Economia Solidária em Balneário Camboriú: atores, agendas e processos. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

SANCHES, C. C.; MORAIS, L. P. Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara/SP. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, 2020.

SANTOS, A. B. *et al.* A economia solidária como estratégia de combate ao racismo institucional e desenvolvimento territorial. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 67, 2020.

SANTOS, D. S. **Panorama da socioeconomia solidária do Território Litoral Sul da Bahia**. 2019. Dissertação (Mestrado Engenharia Industrial) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2019.

SCHWENGBER, A. *et al.* A Política Pública de Economia Solidária da Bahia: estratégia de desenvolvimento sustentável e democrático. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

SILVEIRA, A. A. *et al.* **Maricá e Niterói**: novos “Emirados” fluminenses? Uma avaliação da relação entre rendas petrolíferas e empregos formais nos municípios de Maricá e Niterói. Rio de Janeiro: Ucam, 2018.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, 2010.

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

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2361).

_____. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2367).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 68, 2019b.

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, R. F.; CARVALHO FILHO, M. V. Território e economia solidária: relações relevantes para a construção do desenvolvimento sustentável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, 2020.

SILVA, J. L. *et al.* Políticas socioeconômicas de reação à crise da covid-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 69, 2020.

VASCONCELOS, A. D. P. *et al.* Análise do processo de implantação dos Centros Públicos de Economia Solidária (cesol) na gestão pública baiana. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISADORES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2018, São Carlos. **Anais...** São Carlos, 2018.

VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories. *In*: BEMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. (Orgs.). **Carrots, sticks and sermons**: policy instruments and their evaluation. New Brunswick: Transaction, 1998.

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

