

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 27 | outubro de 2021

72



Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 27 | outubro de 2021

72^m

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

André Reis Diniz

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Sandro Pereira Silva

Membros

Carlos Henrique Leite Corseuil

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Filipe Guedes Soares

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

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

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

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)
ISSN 1676-0883

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

CDD 331.1205

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72>

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	
EMPREGO DOMÉSTICO NO BRASIL: TRANSIÇÕES EM CONTEXTOS DE CRISES	45
Joana Costa Felipe Mendonça Russo Guilherme Hirata Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	
GÊNERO, TRABALHO REMOTO E TRABALHO REPRODUTIVO NÃO REMUNERADO NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19	59
Lygia Sabbag Fares Ana Luíza Matos de Oliveira Lílian Nogueira Rolim	
PERFIL DOS DIRIGENTES DE ESTABELECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS CENSOS AGROPECUÁRIOS 2006 E 2017	71
Alexandre Arbex Valadares	
ANÁLISE DO USO DO INFORMANTE <i>PROXY</i> NA PNAD CONTÍNUA	89
Elizabeth Belo Hypólito Denise Britz do Nascimento Silva	
DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO CONTRIBUI PARA A DESIGUALDADE DE RENDA?	103
Joana Costa Fernando Gaiger Silveira Bruna de Souza Azevedo Sandro Sacchet de Carvalho	
POLÍTICA EM FOCO	
UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA SOBRE O EMPREGO, A FOLHA SALARIAL E AS DEMISSÕES SEM JUSTA CAUSA NO SETOR FORMAL BRASILEIRO: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS	117
Carlos Henrique Corseuil Miguel N. Foguel Felipe Russo	

CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL NO BRASIL	127
Sandro Pereira Silva	
Fábio Waltenberg	
Marcela Nogueira Ferrario	
Filipe Guedes Soares	
ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	
BASES DE SERVIÇO DE COMERCIALIZAÇÃO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONTRIBUIÇÕES PARA ESTRATÉGIAS DE ATER NA PROMOÇÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS SUSTENTÁVEIS	139
Regilane Fernandes da Silva	
ANÁLISE SITUACIONAL DOS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA BENEFICIÁRIOS DO PROJETO ECONOMIA SOLIDÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE	157
Inaê Naiara Lopes Marques de Oliveira	
Josiane Bezerra Tibúrcio Mendes	
Lidiane Freire de Jesus	
Marcejane Tomaz de Brito	
Raianny Priscilla de Sousa Santiago	
AS COOPERATIVAS NO BRASIL EM 2017	175
Clician do Couto Oliveira	
Dione Conceição de Oliveira	
A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA BREVE RETROSPECTIVA	189
Leandro Pereira Morais	

A edição de número 72 do *Boletim Mercado de Trabalho (BMT): conjuntura e análise* contém o tradicional texto de *Análise do mercado de trabalho*, além de incluir as seções *Notas técnicas*, *Política em foco*, e *Economia solidária e políticas públicas*.

O texto de *Análise do mercado de trabalho* destaca movimentos nos principais indicadores para o primeiro e segundo trimestres de 2021 (a depender da disponibilidade da informação). Foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged e Novo Caged). É possível ressaltar que, apesar de as taxas de desocupação e informalidade registrarem patamares elevados, nota-se o ritmo de recuperação da população ocupada nos últimos meses, a ponto de reduzir a taxa de desemprego mesmo em um cenário de recuperação da taxa de participação. De acordo com a PNAD Contínua, após atingir 15,1% em março, a taxa de desocupação recuou para 13,7% em junho. No entanto, esse avanço da população ocupada vem ocorrendo em setores que empregam relativamente mais mão de obra informal.

Os rendimentos habituais reais médios apresentaram queda de 6,6% no segundo trimestre de 2021 em comparação com o mesmo trimestre de 2020, intensificando uma retração iniciada no trimestre terminado em abril. Da mesma forma, os rendimentos efetivos apresentaram queda de 2,2% no primeiro trimestre de 2021, evidenciando o recrudescimento da pandemia sobre a renda efetiva.

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

A seção *Notas técnicas* conta com cinco textos. No primeiro deles, *Emprego doméstico no Brasil: transições em contextos de crises*, os autores Joana Costa, Felipe Mendonça Russo, Guilherme Hirata e Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa, por meio dos dados da PNAD Contínua, analisam a evolução do emprego doméstico e suas transições para a inatividade e o desemprego entre 2012 e 2021. O período selecionado compreende as últimas recessões econômicas brasileiras, tanto aquela iniciada em 2014 quanto a associada à pandemia de covid-19, buscando compreender o que ocorre com o trabalho doméstico em tais contextos recessivos.

No segundo texto da seção, *Gênero, trabalho remoto e trabalho reprodutivo não remunerado no Brasil durante a pandemia de covid-19*, as autoras Lygia Sabbag Fares, Ana Luíza Matos de Oliveira e Lílian Nogueira Rolim discutem a divisão sexual do trabalho na sociedade brasileira e as consequências do trabalho remoto para as mulheres. A partir de dados de um questionário respondido por 455 pessoas durante o distanciamento social no Brasil, entre 26 de maio e 15 de junho de 2020, verifica-se, diante do aumento do trabalho doméstico e de cuidados, como se deu a divisão entre os gêneros para aqueles que fizeram trabalho remoto (contrastando-os com aqueles que não realizaram esse tipo de trabalho).

A nota técnica *Perfil dos dirigentes de estabelecimento da agricultura familiar: uma comparação entre os Censos Agropecuários 2006 e 2017*, de autoria de Alexandre Arbex Valadares, tem como objetivo registrar as diferenças verificadas, entre os Censos 2006 e 2017, no perfil das pessoas que dirigem os estabelecimentos agropecuários, com ênfase especial no universo da agricultura familiar. Iniciando pelos dados de idade e sexo, e pela condição do produtor dirigente em relação ao estabelecimento, o estudo aborda, ainda, os quadros regional e fundiário a partir do perfil desses produtores, para delinear um panorama comparativo entre os censos.

Elizabeth Belo Hypólito e Denise Britz do Nascimento Silva, no texto *Análise do uso do informante proxy na PNAD Contínua*, pretendem ampliar o conhecimento sobre o uso de entrevistas indiretas na PNAD Contínua – isto é, quando um informante *proxy* responde às perguntas do questionário em nome da pessoa selecionada. Além dos microdados da própria PNAD Contínua dos segundo e terceiro trimestres de 2017, as pesquisadoras obtiveram autorização para acesso a dados individualizados não desidentificados da pesquisa, com o propósito de analisar a taxa de *proxy* da pesquisa e compreender seus impactos sobre a qualidade dos dados coletados.

O último texto da seção, *Diferencial salarial público-privado contribui para a desigualdade de renda?*, de Joana Costa, Fernando Gaiger Silveira, Bruna de Souza Azevedo e Sandro Sacchet de Carvalho, tem como objetivo mensurar qual a contribuição do prêmio salarial no setor público para a desigualdade da renda domiciliar *per capita* por intermédio dos microdados da PNAD Contínua 2019. Os autores também investigam o quão diferente é a posição do servidor público nos estratos da distribuição de renda em relação a outras ocupações.

A seção *Política em foco* possui dois textos. Em *Uma avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda sobre o emprego, a folha salarial e as demissões sem justa causa no setor formal brasileiro: síntese dos principais resultados*, Carlos Henrique Corseuil, Miguel N. Foguel e Felipe Russo apresentam a síntese de uma avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), a qual foi encomendada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Buscou-se analisar o nível de emprego, a folha salarial e as demissões sem justa causa, concatenando dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) com informações de gestão do programa sobre os empréstimos concedidos a empresas que tomaram crédito somente uma vez entre 2009 e 2017.

O segundo texto da seção, *Caracterização socioeconômica de beneficiários do Abono Salarial no Brasil*, de autoria de Sandro Pereira Silva, Fábio Waltenberg, Marcela Nogueira Ferrario e Filipe Guedes Soares, tem como propósito traçar o perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Abono Salarial, a partir de características pessoais, profissionais, setoriais e regionais disponíveis. Os dados foram tabulados a partir de duas bases nacionais: a Rais, para o ano de 2018; e a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2017 e 2018.

Esta edição do boletim é encerrada pela seção *Economia solidária e políticas públicas*, que traz quatro artigos. Regilane Fernandes da Silva, no texto *Bases de serviço de comercialização para a agricultura familiar e economia solidária: contribuições para estratégias de Ater na promoção de*

territórios rurais sustentáveis, propõe-se a analisar os processos de interação entre as organizações dos agricultores e as novas propostas de assistência técnica e extensão rural (Ater), a partir das bases de serviço de comercialização (BSCs), com vistas ao acesso e/ou construção de mercados por parte da agricultura familiar. Para tanto, a análise foi realizada a partir do estudo de caso do território da Borborema, no estado da Paraíba, entre 2007 e 2011.

No segundo texto, *Análise situacional dos empreendimentos de economia solidária beneficiários do projeto Economia Solidária do Rio Grande do Norte*, Inaê Naiara Lopes Marques de Oliveira, Josiane Bezerra Tibúrcio Mendes, Lidiane Freire de Jesus, Marcejane Tomaz de Brito e Raianny Priscilla de Sousa Santiago descrevem o projeto *Economia Solidária do Rio Grande do Norte* – convênio entre os governos federal e estadual – que visa incentivar a autogestão dos grupos de produção no estado. Os autores traçam com detalhes o perfil dos beneficiários e dos empreendimentos favorecidos por tal política.

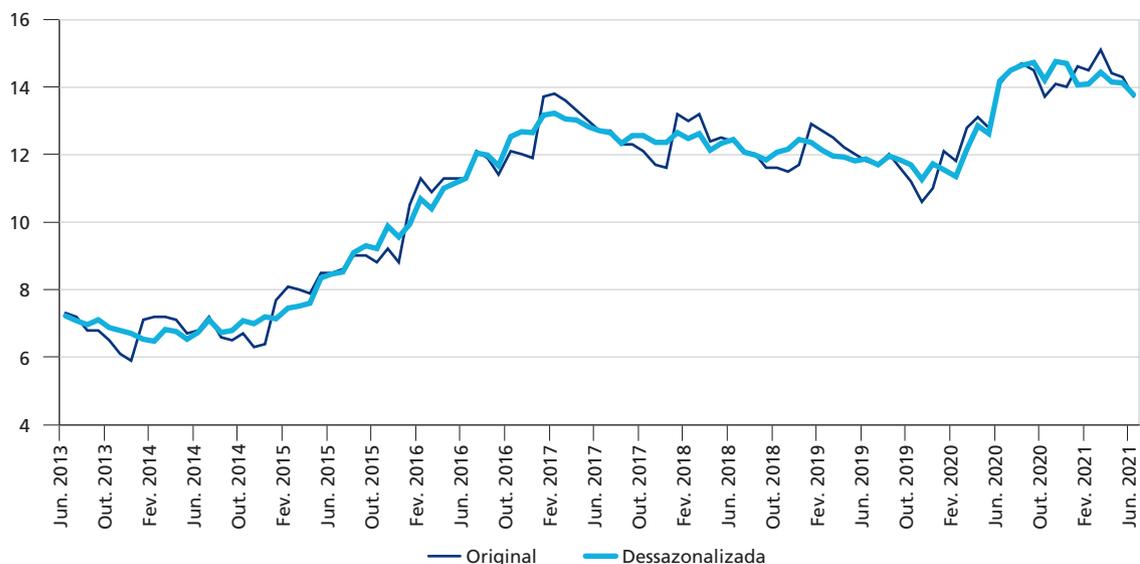
O terceiro artigo da seção, *As cooperativas no Brasil em 2017*, de autoria de Clician do Couto Oliveira e Dione Conceição de Oliveira, trata dos elementos de conceituação formal e dos padrões de preenchimento das informações solicitadas pela Rais, buscando mapear as potencialidades e limitações como fonte de estatísticas, a partir das recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além disso, são apresentadas a tipologia e as estatísticas para cooperativas, com base nas Estatísticas do Cadastro de Empresas (Cempre) do IBGE, que contemplam os números de cooperativas, cooperativados e pessoas formalmente assalariadas, como também o tamanho das unidades produtoras em termos de pessoal ocupado, localização e atividades a que se dedicam.

O último texto da edição, *A internacionalização da economia social e solidária no âmbito da Organização das Nações Unidas: uma breve retrospectiva*, de Leandro Pereira Morais, busca realizar um registro da inserção da temática concernente à economia social e solidária (ESS) no âmbito das Nações Unidas, iniciando-se pela experiência pioneira das ações e atividades realizadas pela OIT. O artigo apresenta uma retrospectiva histórica da contribuição da OIT para o campo da ESS, com foco nas suas academias internacionais, além de abordar a construção político-diplomática da Força Tarefa das Nações Unidas para a ESS.

1 ASPECTOS GERAIS

Os dados mais recentes mostram alguns sinais positivos em meio a um cenário desfavorável, em virtude dos impactos perversos da pandemia da covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro. Se, por um lado, as taxas de desocupação e informalidade ainda se encontram em patamares elevados (essa última, inclusive, com tendência de aumento); por outro, o ritmo de recuperação da população ocupada vem se acentuando nos últimos meses a ponto de reduzir a taxa de desemprego mesmo em um cenário de recuperação da taxa de participação. Além do processo de retomada do nível de atividade, iniciando já no segundo semestre de 2020, o avanço da vacinação e a flexibilização das medidas de isolamento social, a partir do segundo trimestre de 2021, trouxeram maior dinamismo para a economia, que se refletiu nos indicadores de ocupação e desocupação. Segundo a desagregação dos trimestres móveis da PNAD Contínua, observa-se que, após atingir 15,1%, em março, a taxa de desocupação vem decrescendo, de modo que, em junho, havia recuado para 13,7%. De modo similar, os dados dessazonalizados indicam que a taxa de desocupação em junho de 2021 (13,8%) é a menor apurada desde maio de 2020, embora ainda assim siga bastante elevada se comparada com anos anteriores.

GRÁFICO 1
PNAD Contínua: taxa de desocupação mensalizada – original e dessazonalizada¹
(Em %)



Fontes: PNAD Contínua/IBGE e Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

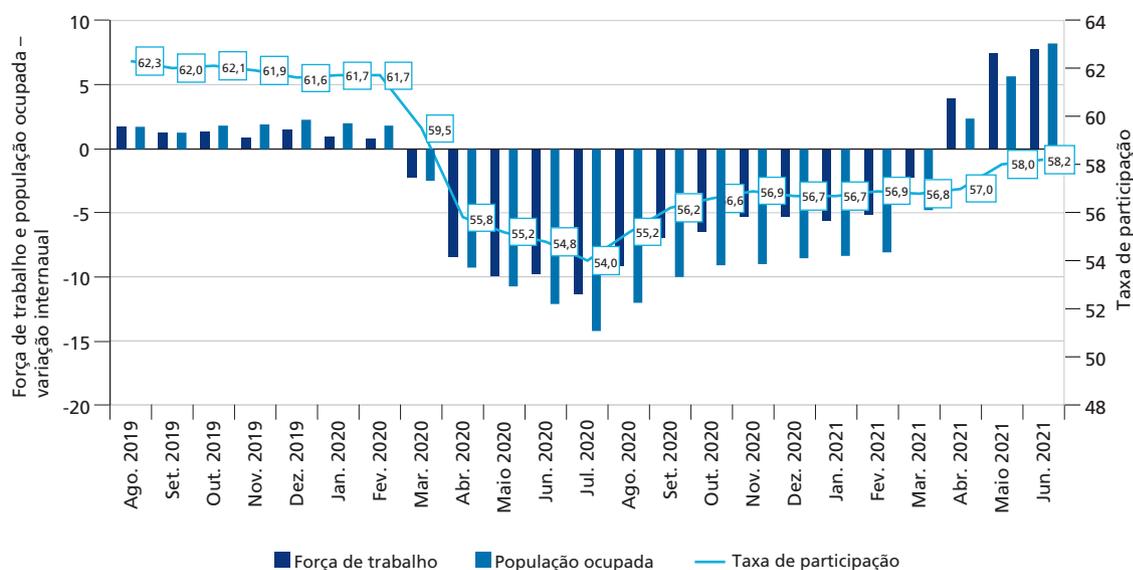
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Nota: ¹ As séries mensalizadas foram obtidas a partir da metodologia desenvolvida por Hecksher (2020) e encontram-se disponíveis no apêndice A.

A análise dos dados revela, ainda, que a intensidade desse movimento verificado de queda da taxa de desocupação vem sendo atenuada pela pressão vinda do aumento da taxa de participação, que avançou de 54,8%, em junho de 2020, para 58,2%, em junho de 2021, impulsionada pelo retorno à força de trabalho de uma parcela de indivíduos que havia saído do mercado por conta da pandemia. De fato, em junho, mesmo diante de um aumento de 8,2% da ocupação, a taxa de desocupação recuou apenas 0,04 pontos percentuais (p.p.), na comparação interanual, tendo em vista a alta de 7,7% da força de trabalho (gráfico 2). No entanto, ressalta-se que, apesar desta aceleração nos últimos meses, a força de trabalho brasileira ainda se encontra em patamar inferior ao observado no período pré-pandemia. De acordo com os dados mensalizados da PNAD Contínua, em junho de 2021, a força de trabalho no país era de aproximadamente 103 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 3 milhões a menos que a contabilizada em fevereiro de 2020 (106 milhões).

Nesse contexto, a expectativa é que tal movimento de recomposição da força de trabalho continue nos próximos meses, ainda que em menor intensidade, impulsionado não só pelo controle da pandemia, mas também pelo fim próximo do Programa de Auxílio Emergencial, previsto para outubro. Por conseguinte, mesmo diante de uma expansão da ocupação, esta não deverá ser suficientemente forte para reduzir consideravelmente o volume de desocupados, o que deve manter a taxa de desemprego em patamar elevado, ao menos no curto prazo.

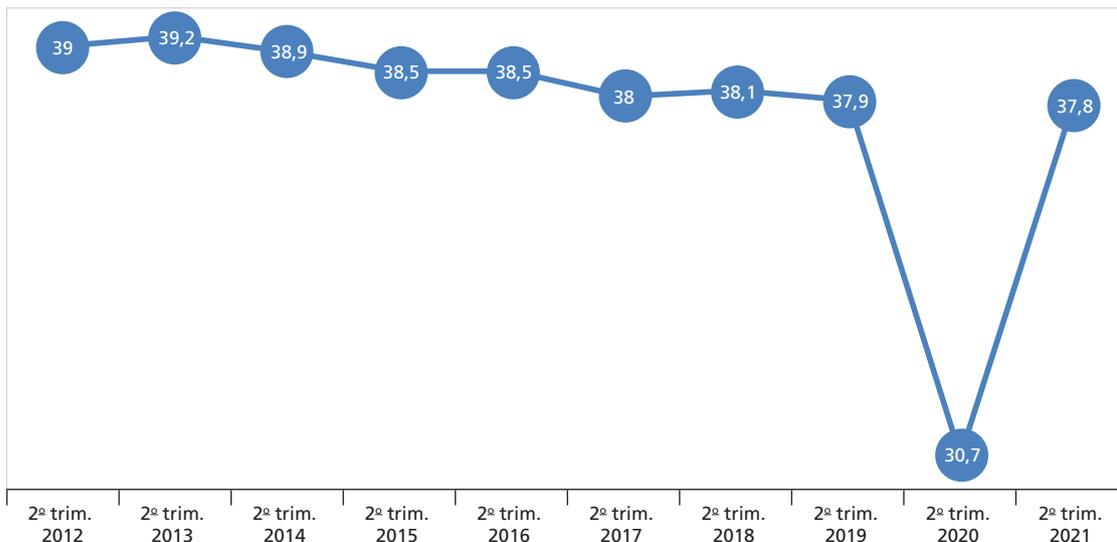
GRÁFICO 2
PNAD Contínua: indicadores do mercado de trabalho
 (Em %)



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

Adicionalmente a esta recomposição da força de trabalho, o elevado número de subocupados também pode constituir-se em um limitador à queda da desocupação, tendo em vista que, antes de abrir uma nova vaga, há a possibilidade de se estender a jornada de trabalho de indivíduos já ocupados. Por certo, mesmo diante de uma recuperação no número médio de horas efetivamente trabalhadas por semana (gráfico 3), este indicador ainda se encontra abaixo do observado nos momentos de maior dinamismo o mercado de trabalho (2013-2014). Desta forma, o percentual da população ocupada que se declarava subocupada² permaneceu em 8,2% no segundo trimestre de 2021 (gráfico 4), contribuindo para a manutenção de uma taxa combinada de desocupação e subocupação em patamar elevado (gráfico 5).

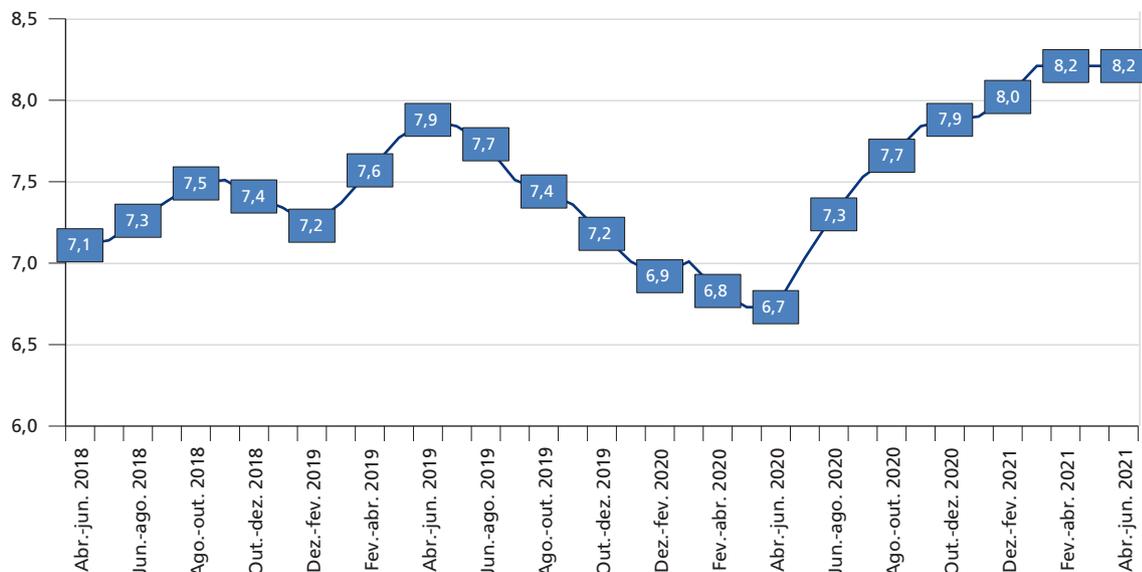
GRÁFICO 3
PNAD Contínua: média de horas efetivamente trabalhadas na semana de referência
 (Em %)



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

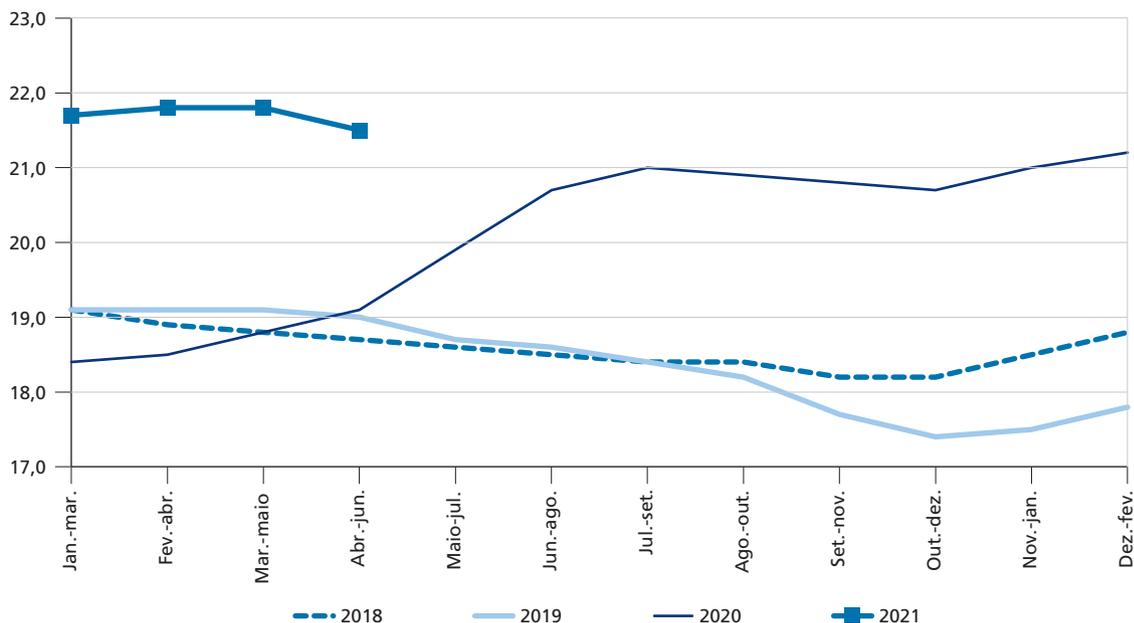
2. Por definição, são considerados subocupados os indivíduos que trabalham menos de 40 horas semanais, mas que teriam disponibilidade e gostariam de trabalhar mais horas.

GRÁFICO 4
PNAD Contínua: proporção de subocupados em relação à população ocupada total
 (Em %)



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

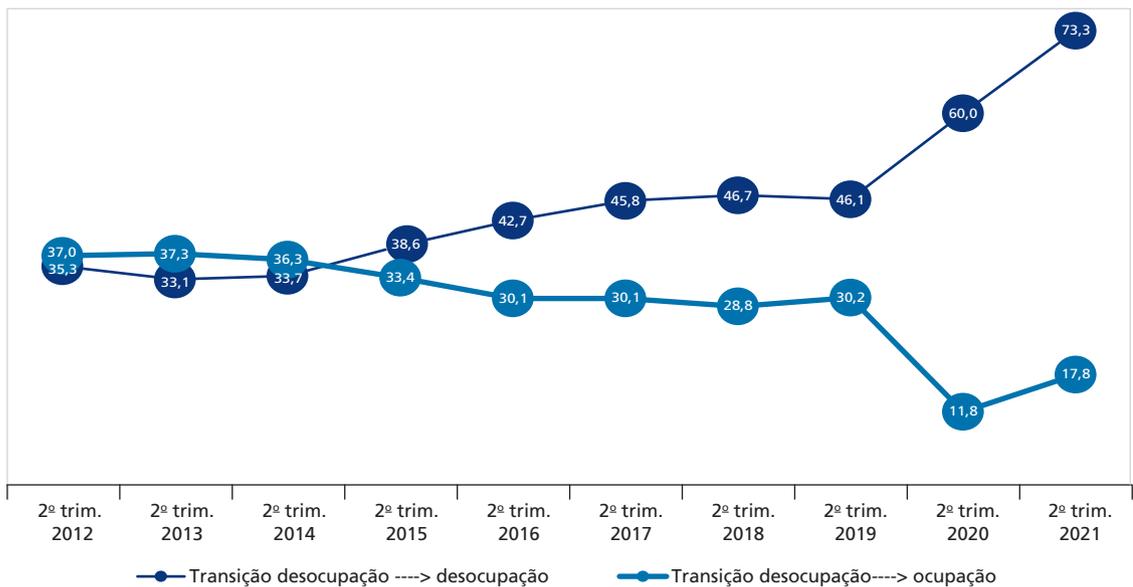
GRÁFICO 5
PNAD Contínua: taxa combinada de desocupação e subocupação
 (Em %)



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

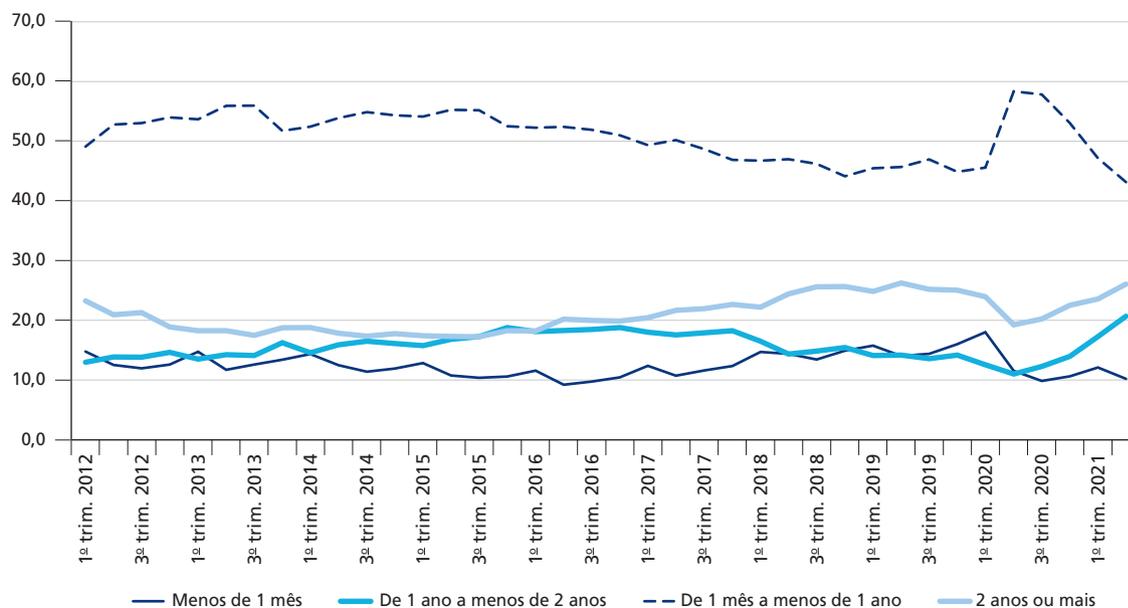
Além da alta da subocupação, o aumento do tempo de permanência no desemprego corrobora a constatação de que o mercado de trabalho ainda se encontra em situação desfavorável. De acordo com os microdados de transição extraídos da PNAD Contínua, o percentual de trabalhadores desocupados que estavam nesta situação por dois trimestres consecutivos saltou de 60% no segundo trimestre de 2020 para 73,3% no segundo trimestre de 2021 (gráfico 6). Em contrapartida, a parcela de desempregados que obtiveram uma colocação no trimestre subsequente recuou de 26,1% para 17,8% no mesmo período. Como consequência deste aumento no tempo de permanência no desemprego, no segundo trimestre de 2021, quase a metade dos trabalhadores desocupados procuravam emprego há mais de um ano, e um em cada quatro trabalhadores desocupados estavam nesta situação há mais de dois anos (gráfico 7).

GRÁFICO 6
PNAD Contínua: transições de desocupados
 (Em %)



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

GRÁFICO 7
PNAD Contínua: percentual dos desocupados por tempo de procura de trabalho
 (Em %)



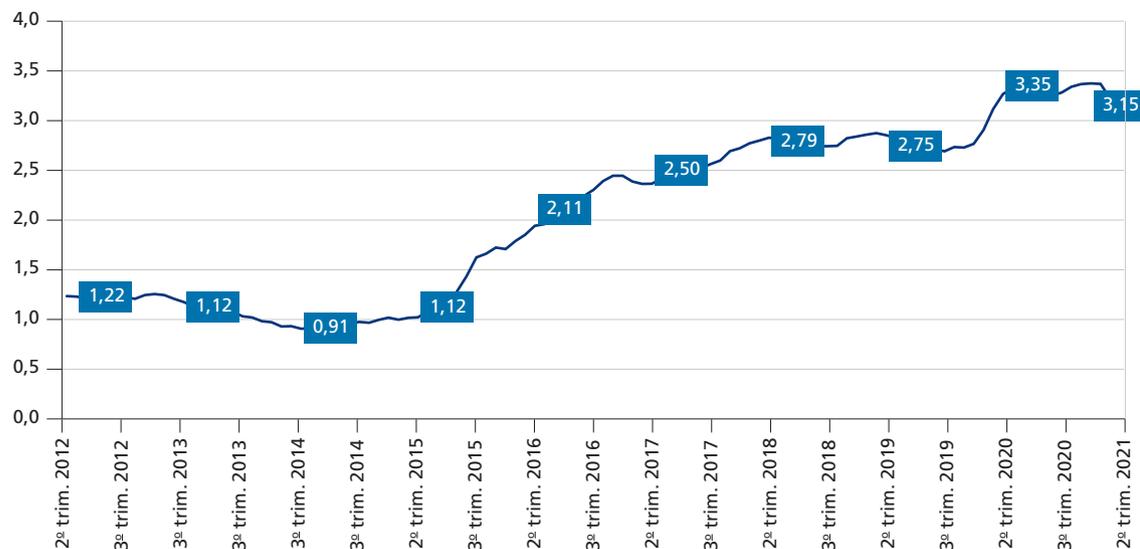
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota-se, entretanto, que mesmo diante do aumento do tempo de desemprego, a expansão da ocupação vem gerando uma percepção de melhora nas condições do mercado de trabalho, desencadeando uma queda no desalento. Segundo os dados da PNAD Contínua, após atingir, no primeiro trimestre de 2021, o maior contingente de desalentados já apurado pela pesquisa (6,0 milhões), esse grupo vem recuando, ainda que lentamente, de modo que, no segundo trimestre, este total era de 5,6 milhões, o que corresponde a 3,2% (gráfico 8) da população em idade ativa (PIA).

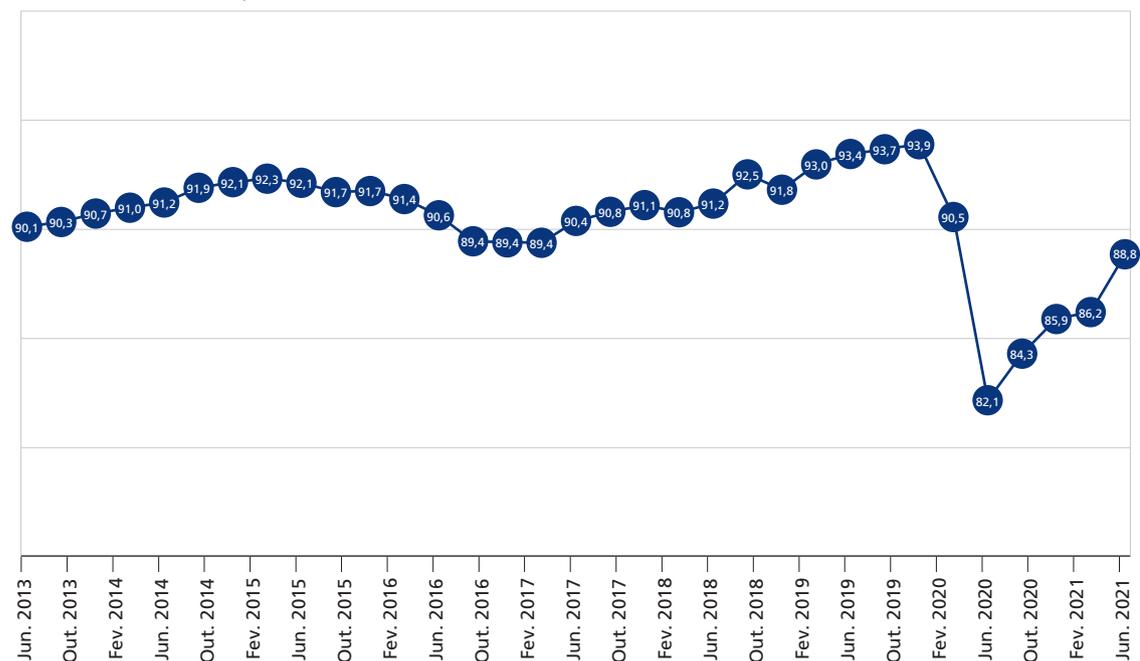
Não apenas essa redução da população desalentada ao longo dos últimos meses, como também a redução na taxa de desemprego já comentada, vêm sendo impulsionadas pela expansão da ocupação, cujo contingente já se aproxima do nível observado no período pré-pandemia (gráfico 9). Após a exclusão dos fatores sazonais, os dados mensalizados da PNAD Contínua indicam que, em junho, a população ocupada no mercado de trabalho brasileiro somava 88,8 milhões, atingindo maior patamar desde março de 2020 (90,5 milhões).

GRÁFICO 8
PNAD Contínua: proporção de desalentados em relação à PIA
 (Em %)



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

GRÁFICO 9
PNAD Contínua: população ocupada mensalizada – dados dessazonalizados
 (Em milhões de pessoas)

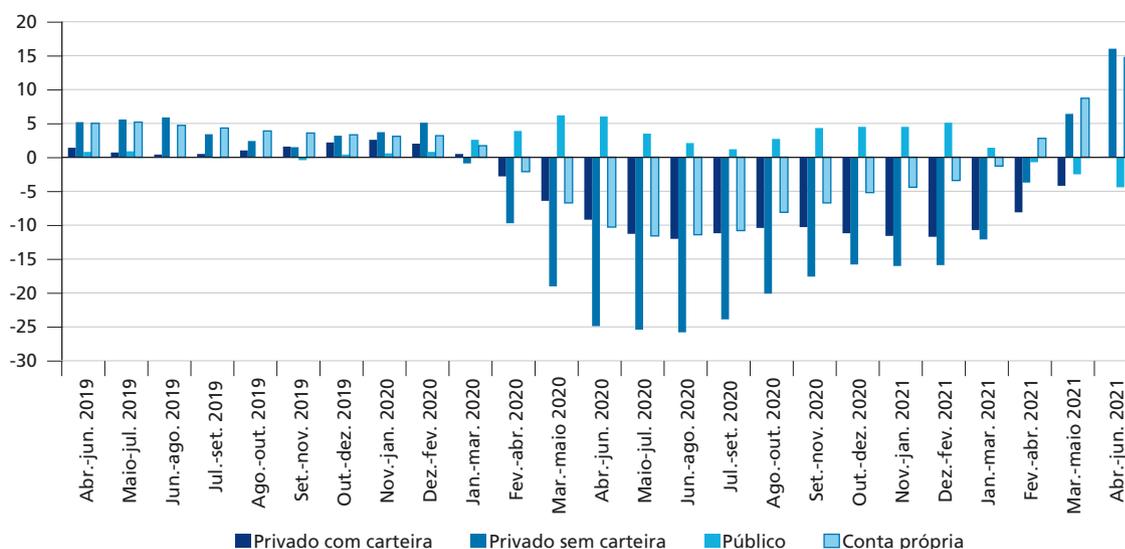


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A partir da desagregação por vínculo, nota-se que a recuperação da ocupação vem ocorrendo de forma mais intensa nos segmentos informais do mercado de trabalho, ou seja, entre os empregados sem carteira e os trabalhadores por conta própria. No segundo trimestre de 2021, na comparação interanual, o emprego no setor privado sem carteira apontou alta de 16%, enquanto o contingente dos trabalhadores por conta própria registrou expansão de 14,7%. No caso do setor privado com carteira, em que pese o pequeno crescimento de 0,1%, observado no último trimestre, esta é a primeira variação positiva deste contingente de trabalhadores apurada desde o primeiro trimestre de 2020 (gráfico 10). Em contrapartida, a ocupação no setor público recuou 4,4% no segundo trimestre de 2021. Ainda de acordo com os dados do segundo trimestre de 2021, a maior parcela dos ocupados no mercado de trabalho brasileiro era composta por empregados no setor privado com carteira (34%), seguido pelos empregados por conta própria (28%). No entanto, na comparação com o período pré-pandemia (primeiro trimestre de 2020), a proporção dos ocupados com carteira no setor privado recuou 1,5 p.p., ao passo que a dos conta própria avançou 2,1 p.p. (gráfico 11).

GRÁFICO 10

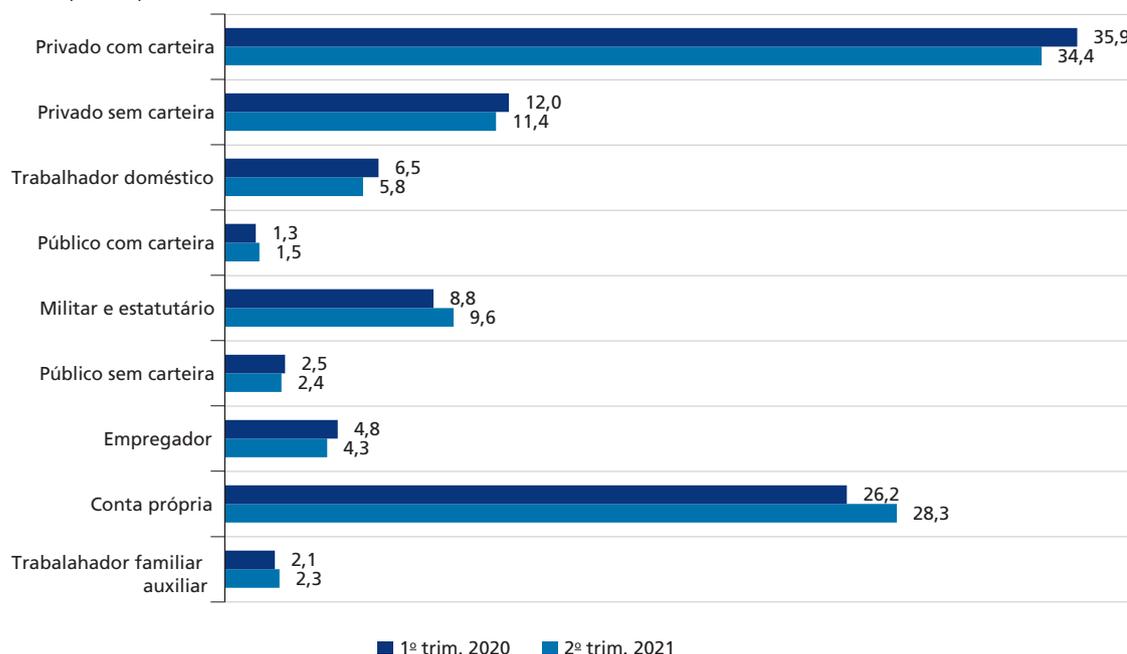
PNAD Contínua: população ocupada por vínculo empregatício – taxa de variação interanual (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

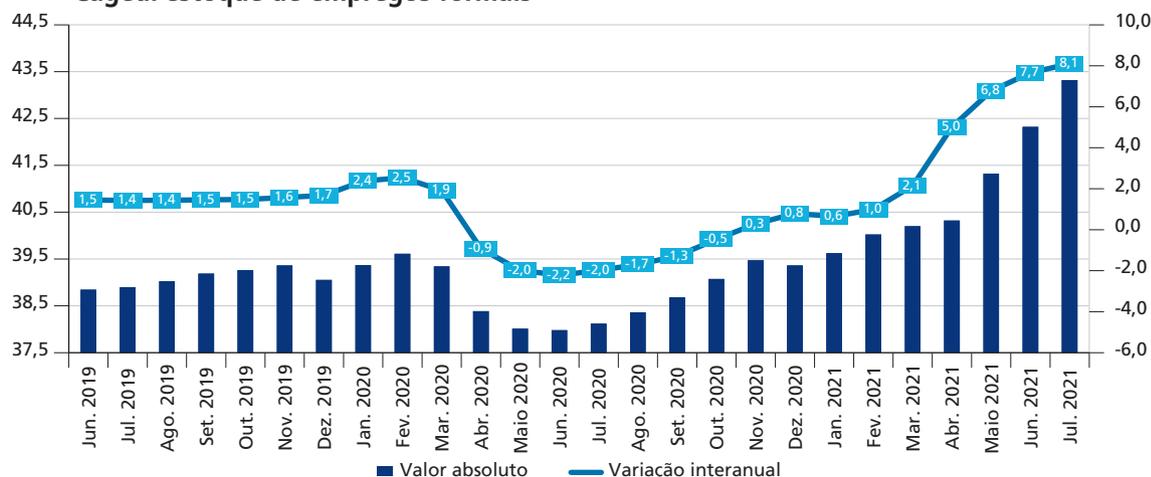
GRÁFICO 11
PNAD Contínua: população ocupada – participação por vínculo empregatício (1º trim. 2020 e 2º trim. 2021)
 (Em %)



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

Embora no último trimestre as estatísticas da PNAD Contínua já indiquem um leve incremento do emprego formal, os dados do Novo Caged, do Ministério do Trabalho, mostram um cenário mais favorável, com expansão da população ocupada com carteira de trabalho desde novembro de 2020. Segundo o Caged, de janeiro a julho de 2021, a economia brasileira gerou aproximadamente 1,85 milhões de novos postos de trabalho formal. Por sua vez, no acumulado em doze meses, o saldo de novas vagas com carteira ultrapassa o montante de 3,09 milhões. Após a incorporação desses resultados, o estoque de trabalhadores formais medido pelo Caged chegou a 41,2 milhões em julho de 2021, avançando 8,1% na comparação com o mesmo mês do ano anterior (gráfico 12).

GRÁFICO 12
Caged: estoque de empregos formais¹



Fonte: Caged/Secretaria de Trabalho.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Os dados do gráfico são apresentados em valor absoluto (milhões de pessoas) e variação interanual (porcentagem).

Como consequência da melhora no desempenho do emprego formal, o diferencial entre as curvas da PNAD Contínua e do Caged que retratam a trajetória recente do emprego formal no país se tornou menos intenso no último trimestre. Nota-se, no entanto, que enquanto os dados do Caged já mostram, em junho de 2021, um contingente de ocupados formais que supera em 3,9% o observado no início da pandemia (março de 2020), as estatísticas da PNAD Contínua indicam que este montante ainda está 3,4% abaixo do nível pré-pandemia.

2 ANÁLISE DOS FLUXOS DE OCUPAÇÃO E DESOCUPAÇÃO

A estrutura da PNAD Contínua permite que domicílios e seus moradores sejam entrevistados por até cinco vezes, sempre com um intervalo de três meses, perfazendo um ano entre a primeira e a eventual quinta entrevista. A comparação da informação fornecida em duas entrevistas consecutivas pode ser muito útil para entender os ajustes observados no mercado de trabalho, na medida em que permite quantificar as transições entre diferentes posições ocupadas pelos indivíduos no mercado de trabalho.³

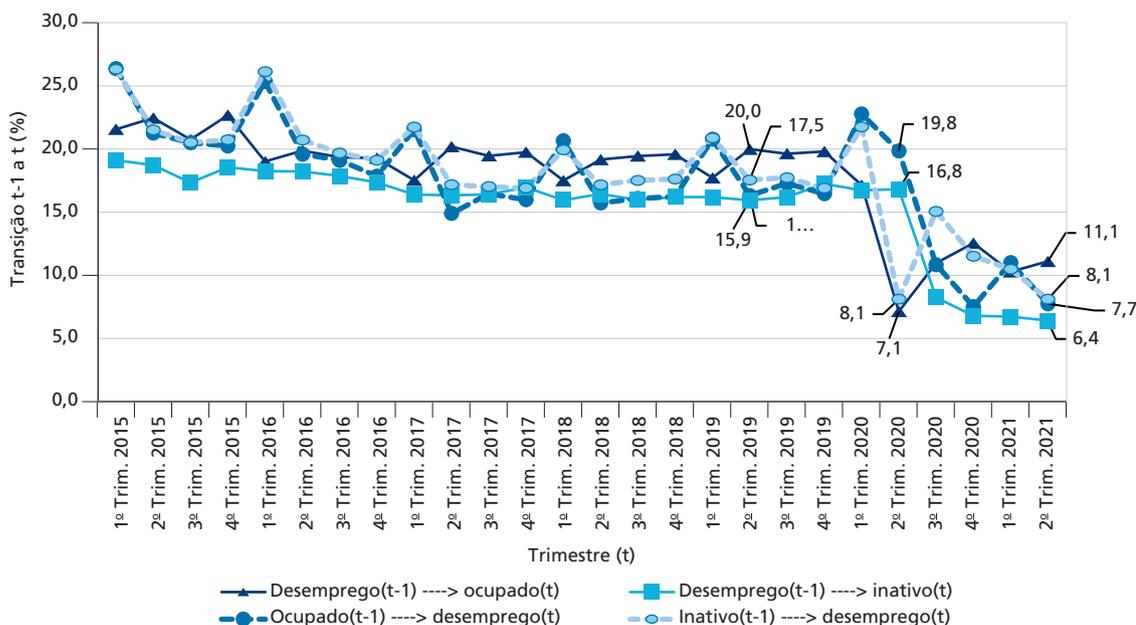
A análise desta seção é baseada exatamente nessas transições. Antes de expor os resultados, vale esclarecer algumas questões metodológicas que se tornaram importantes desde a chegada da pandemia. Em meados de março de 2020, o IBGE se viu impedido de realizar as entrevistas presenciais para a PNAD Contínua. Conforme detalhado em Corseuil e Russo (2021), isso trouxe uma redução considerável no número de entrevistas realizadas, principalmente entre indivíduos que seriam entrevistados pela primeira vez no segundo trimestre de 2020, mas também em algum grau relevante para indivíduos que realizariam entrevistas subsequentes. As consequências desse fato repercutem para além do segundo trimestre de 2020, e podem exercer certa influência na análise que segue.

3. Vale dizer que o IBGE disponibiliza apenas um código identificador do domicílio, de forma que para seguir a sequência de entrevistas de um mesmo indivíduo foi usado também o gênero e data de nascimento dos entrevistados.

2.1 Fluxos determinantes para a desocupação

O gráfico 13 mostra os fluxos detalhados que determinam o comportamento da desocupação. Antes de 2020, as quatro séries aparentam certa estabilidade, com a sazonalidade esperada no primeiro trimestre na entrada para o desemprego. Após o segundo trimestre de 2020, no entanto, todos as movimentações para o desemprego caem. Os últimos trimestres são marcados pela queda no fluxo de saída da ocupação para o desemprego e pelo aumento da entrada na ocupação de trabalhadores vindos do desemprego.

GRÁFICO 13
Transições para dentro e fora do desemprego após um trimestre
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

2.2 Fluxos determinantes para ocupação

Os próximos gráficos são construídos a partir dos fluxos de trabalhadores entre diferentes posições no mercado de trabalho, identificados por entrevistas consecutivas de indivíduos amostrados na PNAD Contínua, normalizados pela população ocupada estimada do trimestre anterior do grupo sob análise. Dessa forma, busca-se mostrar a importância desses fluxos na variação trimestral registrada por essas populações.

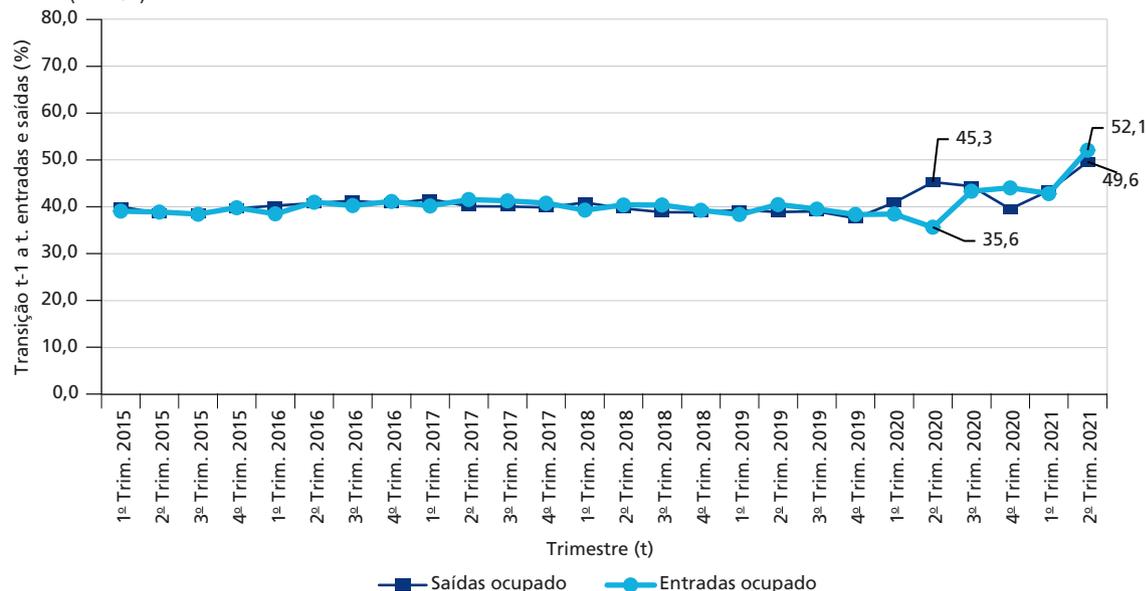
O gráfico 14 apresenta os fluxos de entrada e saída para a população ocupada estimada.⁴ A diferença entre as duas linhas do gráfico é equivalente, por construção, à variação trimestral estimada da população ocupada. Por ele, é possível verificar dois fatos interessantes relativos à evolução de

4. Além disso, foi calculado o saldo da soma de todas as variações no peso amostral dos indivíduos que permaneceram ocupados de um trimestre para o outro. Quando esse saldo no trimestre é positivo ele é acrescido na série das entradas, quando for negativo na série das saídas.

ambos os componentes registrada no segundo trimestre de 2021. Em primeiro lugar, tanto o fluxo de entrada na ocupação quanto o fluxo de saída apresentam uma considerável elevação, chegando aos respectivos máximos valores no horizonte temporal reportado no período. Segundo, como era de se esperar, dado o aumento da ocupação demonstrado na seção 1 para o segundo trimestre de 2021, o fluxo de entrada volta a superar o fluxo de saída; o que só havia acontecido uma vez (quarto trimestre de 2020) nos cinco trimestres anteriores. Esses dois fatos analisados em conjunto apontam para um mercado de trabalho bastante turbulento, haja visto que a magnitude de cada um dos dois componentes, que se aproximam de 50% do estoque de ocupados no segundo trimestre de 2021, é muito superior ao saldo de 2,5% da ocupação nesse mesmo período. Nota-se que parte da turbulência recente assinalada pode refletir uma eventual maior relevância de entradas e saídas da amostra devido aos problemas enfrentados pelo IBGE para conseguir entrevistar as pessoas após o início da pandemia.

GRÁFICO 14

Fluxos de saída, entrada para ocupação e variação do peso amostral após um trimestre
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

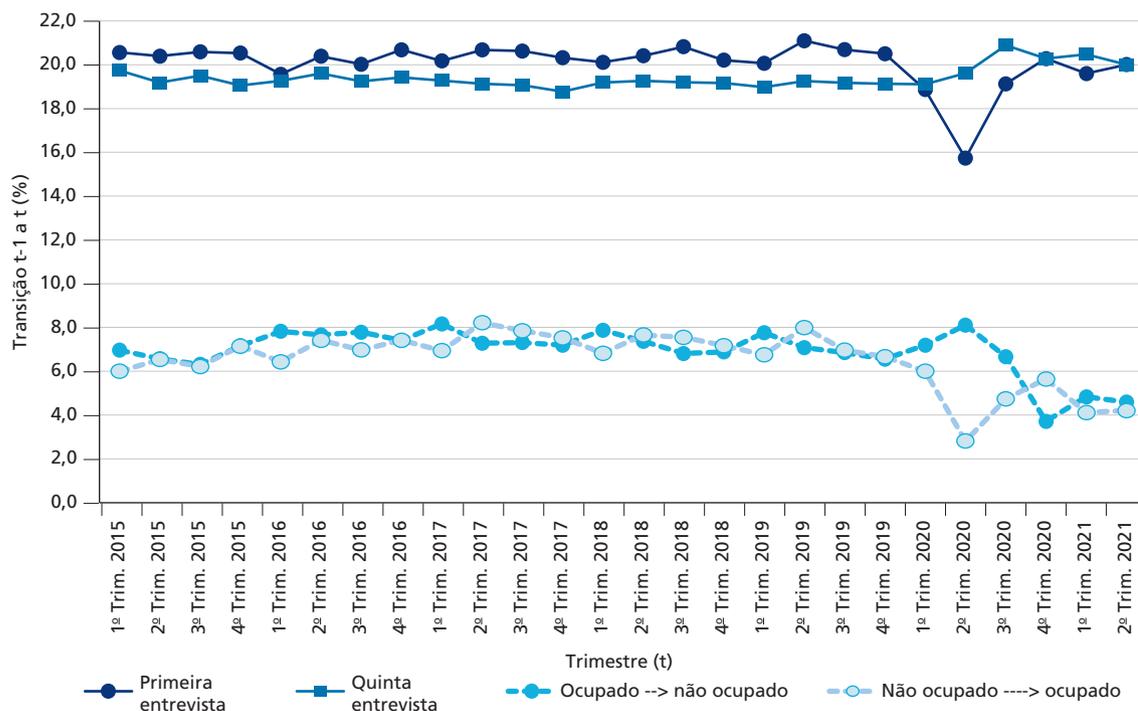
Obs.: Os fluxos de entrada incluem indivíduos que acabaram de entrar na amostra (primeira entrevista) como ocupados e indivíduos que transitaram da não ocupação para ocupação. Os fluxos de saída incluem indivíduos que eram ocupados e saíram na amostra após a última entrevista e aqueles que transitaram da ocupação para não ocupação.

Com base em tal motivação, parte-se para um exercício de decomposição desses fluxos, com alguns de seus resultados ilustrados no gráfico 15. Na parte superior do gráfico, as linhas registram as evoluções do fluxo de entrada na ocupação – relativo a indivíduos que entram na amostra para fazer a primeira entrevista e nela já se declaram ocupados –, bem como do fluxo de saída – relativo a indivíduos que ocupavam um posto de trabalho quando foram entrevistados pela quinta e última vez, deixando a amostra após essa entrevista. Vale destacar que, no segundo trimestre de 2021, esses movimentos se cancelam. Além disso, percebe-se a tendência de um maior número de indivíduos na primeira entrevista do que na quinta, em

decorrência da dificuldade natural do IBGE para recontactar alguns dos entrevistados por motivos diversos, tais como mudança de domicílio ou ausência temporária, por exemplo.

Na parte inferior do gráfico 15, as linhas registram evoluções tanto de entradas no conjunto de ocupados, referentes a indivíduos que haviam reportado outra inserção no mercado de trabalho no trimestre anterior, como de saída desse mesmo conjunto, referente a indivíduos que estavam ocupados no trimestre anterior, mas que mudaram a sua inserção no mercado de trabalho. Mais uma vez, esses componentes quase se cancelam no segundo trimestre de 2021. Portanto, o crescimento do emprego nesse ponto mais recente da série histórica se deve a outros elementos não contemplados no gráfico 15.

GRÁFICO 15
Decomposição das entradas e saídas para ocupação após um trimestre: indivíduos na primeira ou última entrevista e indivíduos mudando de situações de ocupação
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

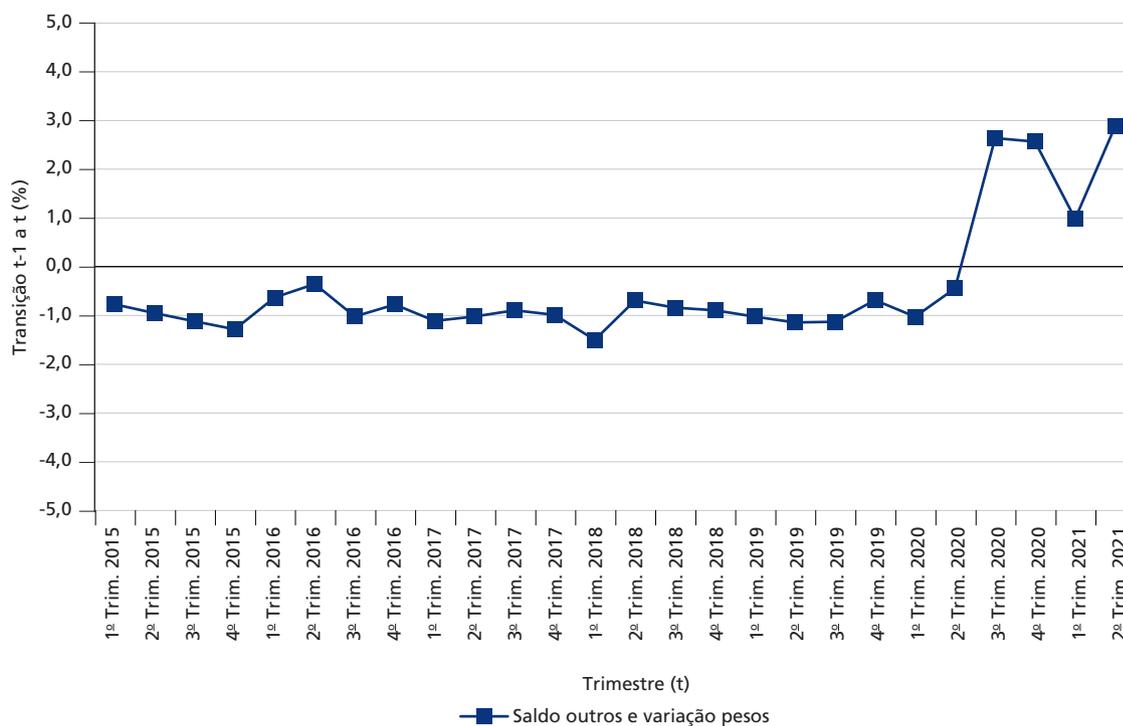
Além disso, é possível notar que a análise conjunta desses quatro componentes não parece esclarecer alguns fatos destacados anteriormente no gráfico 14, a começar pelo saldo positivo de 2,5% para a ocupação no segundo trimestre de 2021, que não encontra respaldo nas evoluções reportadas no gráfico 15. Da mesma forma, nenhum dos quatro componentes apresenta seu máximo histórico no segundo trimestre de 2021, fato esse registrado nos fluxos de entrada e saída da ocupação representados no gráfico 14.

Tais fatos passam a ser conciliados quando se considera outro componente para o crescimento da ocupação total, que agrega situações que apresentavam relevância mais limitada antes da pandemia, mas que vem mostrando maior relevância desde o terceiro trimestre de 2020. O gráfico 16 apresenta a evolução do saldo desse componente, que agrega tanto outros movimentos de entrada e saída da amostra, para além dos provenientes das primeiras e quintas entrevistas, como indivíduos que permanecem ocupados, mas que têm variações no respectivo fator de expansão. O gráfico 16 evidencia que o aumento na população ocupada no segundo trimestre de 2021 se deve ao comportamento atípico de um componente (que deveria ser) residual. Essa constatação recomenda uma postura cautelosa quanto a decisões de política econômica baseadas nesse aumento da população ocupada, bem como deixa uma dúvida sobre a eventual continuidade desse movimento, na medida em que o sistema de entrevistas se normalize.

GRÁFICO 16

Decomposição das entradas e saídas para ocupação após um trimestre: saldo de outras entradas e saídas e variação do peso amostral

(Em %)

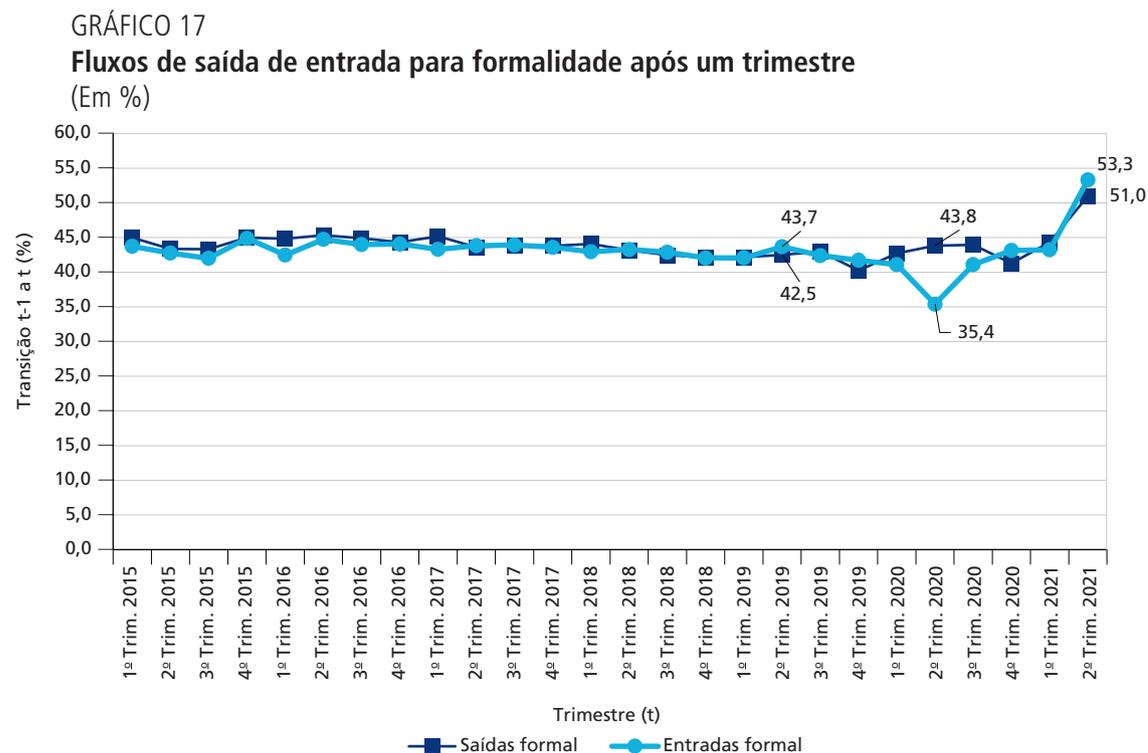


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

2.3 Fluxos determinantes para ocupação formal

O gráfico 17 mostra os mesmos indicadores plotados anteriormente no gráfico 14, agora para a população de empregados com carteira, excluídos os trabalhadores domésticos. Os dados confirmam que os mesmos dois fatos destacados para a evolução da ocupação total no segundo trimestre de 2021 também se manifestam para a evolução do emprego formal.

Em primeiro lugar, tanto o fluxo de entrada na ocupação formal quanto o fluxo de saída apresentam expressiva elevação, chegando aos respectivos máximos valores no horizonte temporal reportado. Em segundo lugar, o fluxo de entrada volta a superar o fluxo de saída, o que também só havia acontecido uma vez (quarto trimestre de 2020) nos cinco trimestres anteriores.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

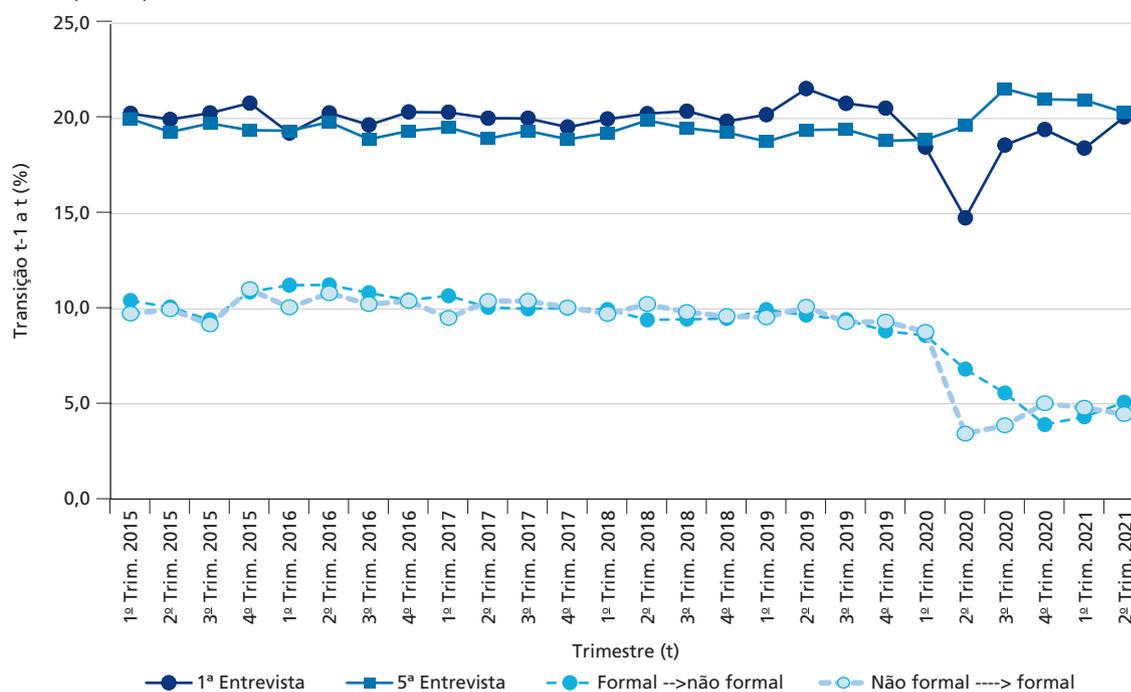
Obs.: Os fluxos de entrada incluem indivíduos que entraram na amostra como formais e indivíduos que transitaram da não formalidade para formalidade. Os fluxos de saída incluem indivíduos que eram formais e saíram da amostra e indivíduos que transitaram da formalidade para não formalidade. Neste gráfico, estão inclusos na formalidade empregados com carteira excluídos os trabalhadores domésticos.

Como na análise da população ocupada total, o gráfico 18 apresenta a evolução de dois componentes tanto para o fluxo de entrada quanto para o de saída do emprego formal. Na parte superior, as linhas registram as evoluções do fluxo de entrada na ocupação formal – relativo a indivíduos que entram na amostra para fazer a primeira entrevista e nela já se declaram ocupando um posto de trabalho formal – e do fluxo de saída – relativo a indivíduos que ocupavam um posto formal quando foram entrevistados pela quinta e última vez, deixando a amostra após essa entrevista. Vale destacar que no segundo trimestre de 2021 esses movimentos se cancelam.

GRÁFICO 18

Decomposição dos fluxos de entrada para formalidade após um trimestre: primeiras e últimas entrevistas e mudança de situação na formalidade

(Em %)



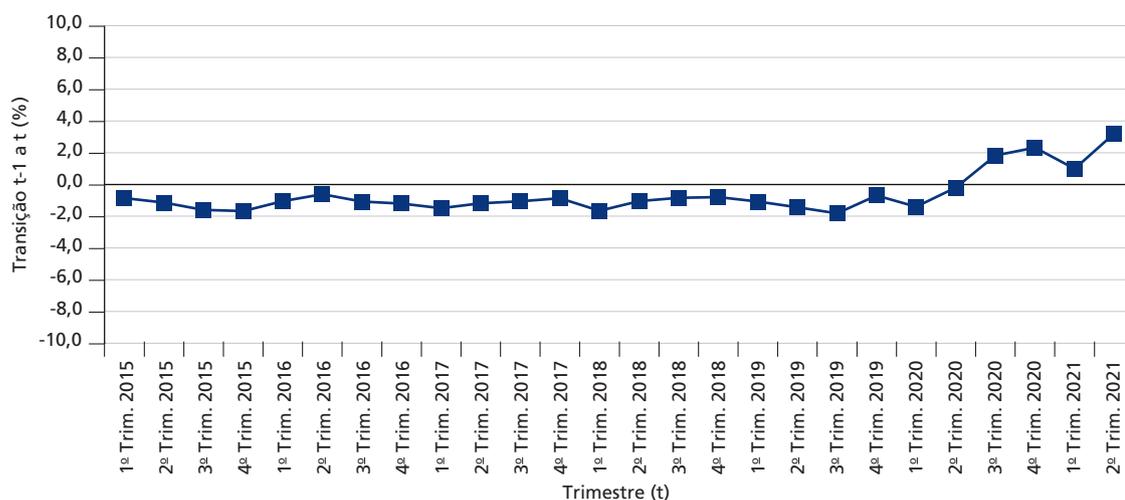
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Obs.: Neste gráfico, estão inclusos na formalidade empregados com carteira excluídos os trabalhadores domésticos.

Na parte inferior do gráfico 18, as linhas registram a evolução tanto do fluxo de entrada no emprego formal, referente a indivíduos que haviam reportado outra inserção no mercado de trabalho no trimestre anterior, quanto o fluxo de saída do emprego formal, referente a indivíduos que estavam nesse segmento do mercado de trabalho no trimestre anterior, mas que mudaram a sua forma inserção laboral. Mais uma vez, esses componentes quase se cancelam no segundo trimestre de 2021. Portanto, o crescimento do emprego formal nesse ponto mais recente da série histórica se deve a outros elementos não contemplados no gráfico.

Por sua vez, o gráfico 19 confirma que o responsável pelo crescimento do emprego formal no segundo trimestre de 2021 é um componente distinto dos analisados anteriormente. Ele agrega outros movimentos de entrada e saída da amostra, para além dos provenientes de primeiras e quintas entrevistas, bem como indivíduos que permanecem ocupados, mas que têm variações no respectivo fator de expansão. Assim, os dados demonstram que o aumento no emprego formal no segundo trimestre de 2021 também se deve ao comportamento atípico de um componente residual.

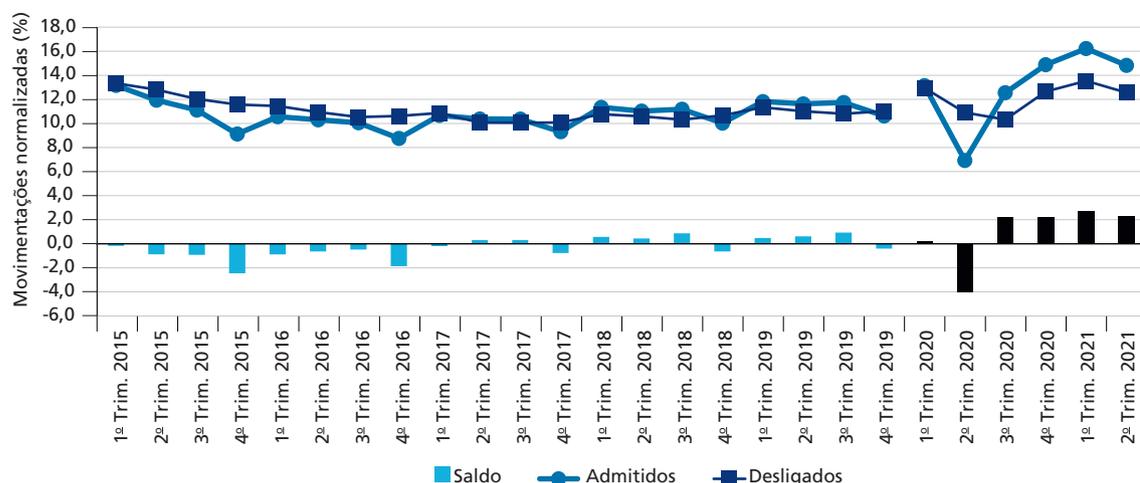
GRÁFICO 19
Decomposição dos fluxos de entrada para formalidade após um trimestre: outros entrantes e outras saídas
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Outra forma de se analisar os fluxos para a população de trabalhadores formais é por intermédio do Caged. O gráfico 20 mostra essas movimentações acumuladas em trimestres para facilitar a comparação com os dados da PNAD Contínua. Deve ser observado que, após 2020, a forma de obtenção desses dados mudou e a publicação passou a se chamar “Novo Caged”, o que é representado no gráfico com a linha pontilhada.

GRÁFICO 20
Caged: vínculos admitidos, desligados e saldo trimestralizado
 (Em %)



Fontes: Dados de Caged e Novo Caged/Ministério da Economia e PNAD Contínua/IBGE.

Obs.: As movimentações do Caged e do Novo Caged foram normalizadas utilizando a população estimada de empregados com carteira, excluídos os trabalhadores domésticos, do trimestre anterior.

Conforme observado na PNAD Contínua, o fluxo de entrada no emprego formal (admissões) supera o fluxo de saídas (desligamentos) no segundo trimestre de 2021 (14,8% contra 12,6%). No entanto, o padrão reportado pelo Caged difere daquele observado na PNAD Contínua em ao menos dois aspectos: i) tanto as admissões como os desligamentos recuam no segundo trimestre de 2021, ao contrário do que ocorria na PNAD Contínua; e ii) os desligamentos são sistematicamente superados pelas admissões desde final de 2020.

3 ANÁLISE DESAGREGADA DA DESOCUPAÇÃO

Os dados desagregados extraídos da PNAD Contínua mostram que, no segundo trimestre de 2021, todos os segmentos considerados apresentaram queda nas respectivas taxas de desocupação (tabela 1) na comparação com o trimestre anterior. No entanto, muitos dos segmentos pesquisados registram aumento do desemprego quando comparados ao observado no mesmo período do ano anterior.

Na comparação interanual, entre as regiões do país, observa-se comportamentos distintos – queda do desemprego no Centro-Oeste e no Sul, e aumento no Norte, no Nordeste e no Sudeste. Em termos absolutos, para o segundo trimestre, as maiores taxas de desocupação foram verificadas nos estados de Pernambuco (21,6%), Bahia (19,7%), Sergipe (19,2%), Alagoas (18,8%) e Rio de Janeiro (18,0%). Para as regiões metropolitanas e não metropolitanas, a pesquisa mostra que houve alta do desemprego em ambos os segmentos, cujas taxas de desocupação passaram de 15,7% e 11,5% em 2020 para 16,2% e 12,5% em 2021, respectivamente.

Por sua vez, a desagregação por gênero indica que houve um comportamento distinto do desemprego entre homens e mulheres. De fato, enquanto a desocupação masculina recuou de 12,0% para 11,7%, entre 2020 e 2021, entre as mulheres houve avanço de 2,2 p.p., chegando a 17% no segundo trimestre de 2021. O corte por posição familiar indica que a taxa de desemprego entre os não chefes de família (17,7%) se manteve bem acima da registrada entre os chefes de família (9,7%).

TABELA 1
Taxa de desemprego
(Em %)

	2019				2020				2021	
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	12,7	12,0	11,8	11,0	12,2	13,3	14,6	13,9	14,7	14,1
Centro-Oeste	10,8	10,3	10,2	9,3	10,6	12,5	12,7	11,8	12,5	11,6
Nordeste	15,3	14,6	14,4	13,6	15,6	16,1	17,9	17,2	18,6	18,2
Norte	13,1	11,8	11,7	10,6	11,9	11,8	13,1	12,4	14,8	14,0
Sudeste	13,2	12,4	11,9	11,4	12,4	13,9	15,4	14,8	15,2	14,5
Sul	8,1	8,0	8,1	6,8	7,5	8,9	9,4	8,2	8,5	8,2

(Continua)

(Continuação)

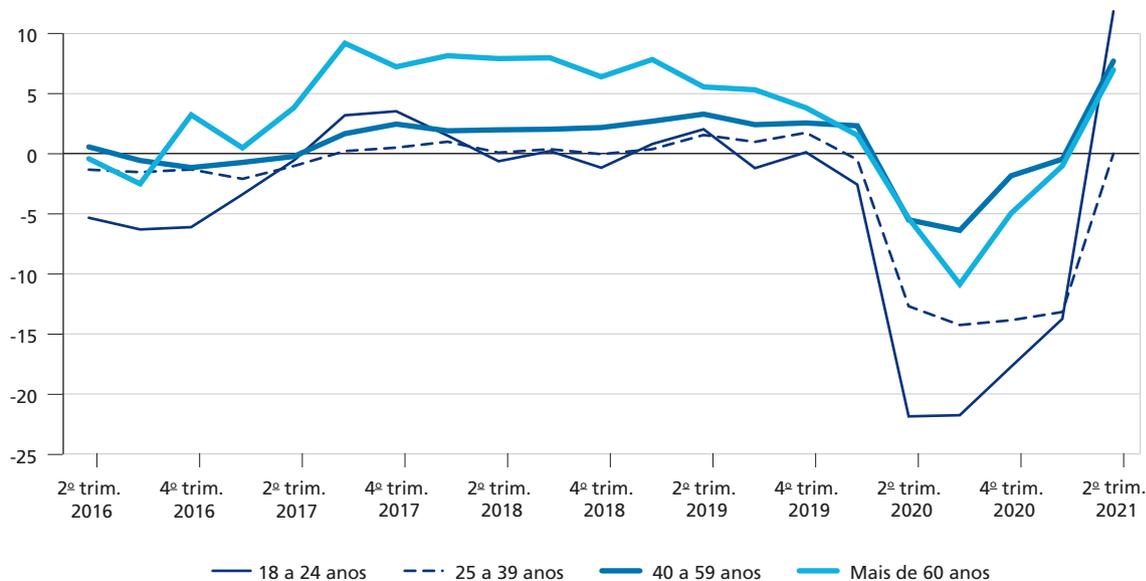
	2019				2020				2021	
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.
Masculino	10,9	10,3	10,0	9,2	10,4	12,0	12,8	11,9	12,2	11,7
Feminino	14,9	14,1	13,9	13,1	14,5	14,9	16,8	16,4	17,9	17,1
18 a 24 anos	27,3	25,8	25,7	23,8	27,1	29,7	31,4	29,8	31,0	29,5
25 a 39 anos	11,9	11,1	10,8	10,3	11,2	12,9	14,2	13,9	14,7	13,8
40 a 59 anos	7,5	7,2	7,1	6,6	7,5	8,7	9,9	9,0	9,7	9,5
Mais de 60 anos	4,5	4,8	4,6	4,2	4,4	4,8	5,1	5,0	5,7	5,4
Não chefe de família	16,6	15,5	15,1	14,0	15,4	16,5	18,0	17,4	18,5	17,7
Chefe de família	7,9	7,7	7,6	7,2	8,2	9,4	10,3	9,5	10,1	9,7
Fundamental incompleto	11,3	10,9	11,1	10,4	11,1	12,9	14,0	13,0	13,4	13,2
Fundamental completo	13,9	13,9	13,8	12,3	13,8	15,8	16,9	16,0	15,4	15,3
Médio incompleto	22,1	20,5	20,6	18,5	20,4	22,4	24,3	23,7	24,4	23,0
Médio completo	14,6	13,6	12,9	12,2	14,1	15,3	17,0	16,1	17,2	16,4
Superior	8,6	8,1	7,7	7,3	8,2	8,6	9,3	9,2	10,4	9,5
Região metropolitana	14,3	13,8	13,4	12,5	13,8	15,7	17,4	16,8	17,0	16,2
Não região metropolitana	11,5	10,6	10,5	9,7	11,0	11,5	12,4	11,7	13,0	12,5

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

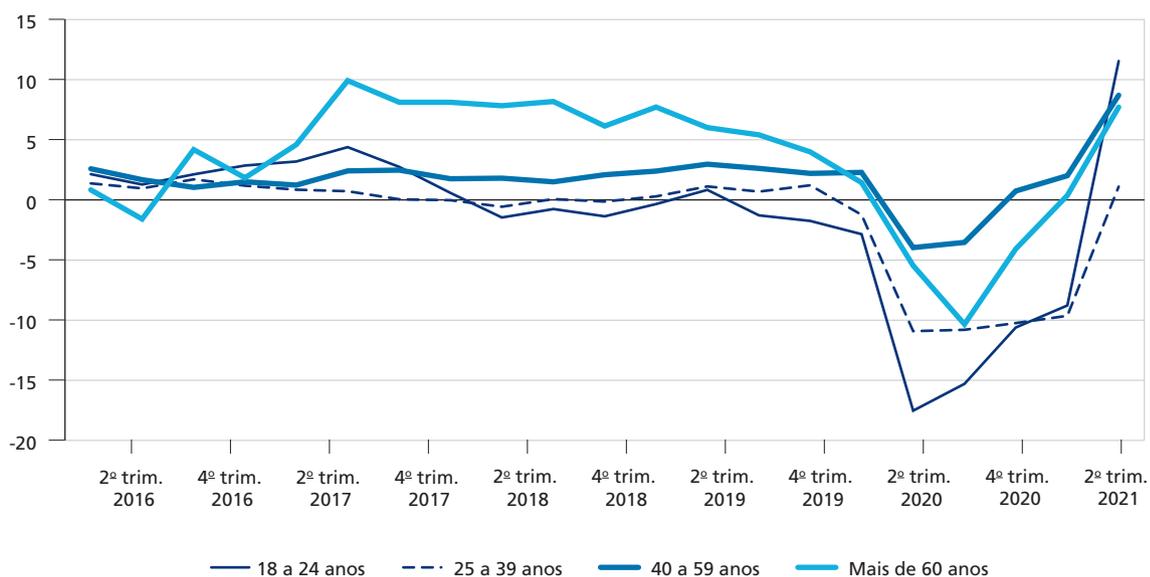
Os dados por faixa etária do segundo trimestre de 2021 mostram que, embora a desocupação dos jovens continue sendo a mais elevada (29,5%), este foi o único segmento que apontou retração (0,02 p.p.) na comparação com o mesmo período de 2020. Nota-se que tal desaceleração foi decorrente de uma expansão de 11,8% da população ocupada no trimestre (gráfico 21), cujos efeitos só não foram ainda mais significativos para a redução do desemprego devido à alta de 11,5% observada na força de trabalho deste grupo (gráfico 22). Deve-se ressaltar que, apesar de apontarem aumento da desocupação, à exceção dos trabalhadores com idade entre 25 e 39 anos – que mostrou certa estabilidade na ocupação –, as demais faixas etárias registraram aumento da população ocupada no segundo trimestre, na comparação interanual. Entretanto, este avanço da ocupação não foi forte o suficiente para anular os efeitos da expansão da população ocupada no período.

GRÁFICO 21
População ocupada, por faixa etária – variação interanual
 (Em %)



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

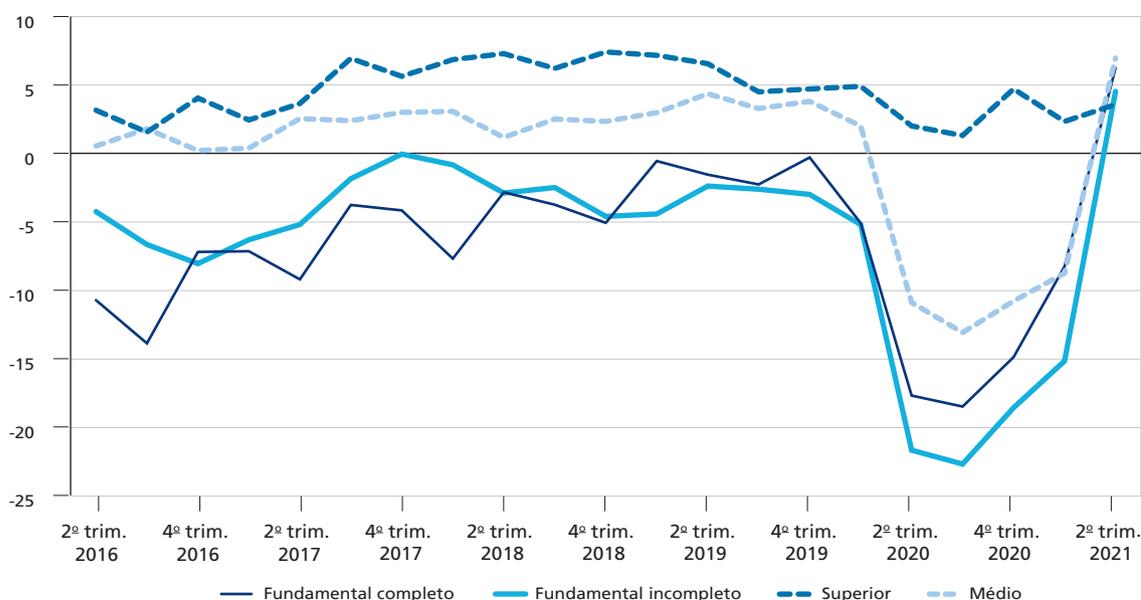
GRÁFICO 22
População economicamente ativa, por faixa etária – variação interanual
 (Em %)



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

A abertura por grau de escolaridade também sinaliza aumento da desocupação em praticamente todos os níveis educacionais, mesmo em um contexto de expansão da população ocupada. Apesar de o avanço de 1,1 p.p. da taxa de desemprego, no segundo trimestre, na comparação interanual, a ocupação entre os trabalhadores com o ensino médio (completo e incompleto) acelerou 7,0%, no período (gráfico 23). Entretanto, a alta de 8,5% da força de trabalho neste segmento educacional anulou os efeitos da melhora da ocupação sobre o desemprego (gráfico 24). Ainda, deve-se registrar que o único segmento que registrou queda da desocupação no segundo trimestre foi o dos trabalhadores com ensino fundamental completo, cujo recuo de 0,5 p.p. decorreu de uma alta da ocupação (6,2%) em ritmo superior ao observado no conjunto da força de trabalho (5,6%). Por fim, os dados revelam que, mesmo diante de um incremento de 0,9 p.p. da taxa de desemprego, no último trimestre, os trabalhadores com ensino superior não só apresentam a menor média de desocupação (9,5%), como também é o único segmento a registrar avanço da ocupação em todos os trimestres desde o início da pesquisa, em 2012.

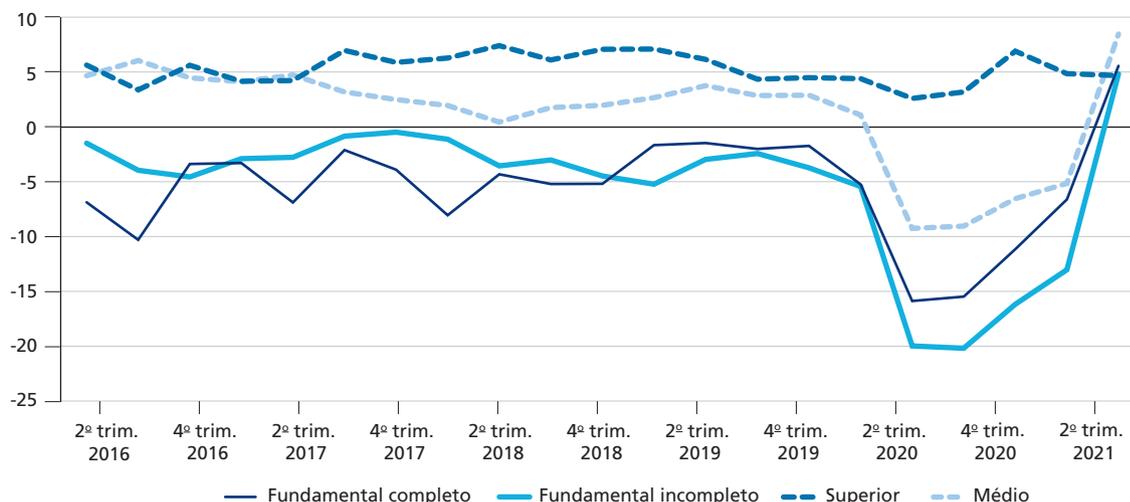
GRÁFICO 23
População ocupada, por grau de instrução – variação interanual
 (Em %)



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

GRÁFICO 24

População economicamente ativa, por grau de instrução – variação interanual
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4 EMPREGO SETORIAL

Passando agora para a evolução anual da população ocupada desagregada pelo critério setorial. A tabela 2 mostra que, na comparação entre os segundos trimestres de 2020 e de 2021, nove dos treze setores apresentaram saldos positivos, pela primeira vez, desde o segundo trimestre de 2020, momento no qual os setores apresentaram quedas recordes, dado o início da pandemia (Ipea, 2021). O destaque fica por conta dos setores de construção civil e agricultura, que registraram crescimento de 19,6% e 11,8%, respectivamente. Os segmentos de alojamento e alimentação e serviços domésticos também apresentaram ganhos (7,7% e 9%, respectivamente), após quatro trimestres seguidos de perdas – dado o impacto negativo causado pelas medidas de redução de contato social –, sinalizando o início de uma possível recuperação.

TABELA 2

População ocupada, por setores – variação interanual
(Em %)

	2º trim. 2019	3º trim. 2019	4º trim. 2019	1º trim. 2020	2º trim. 2020	3º trim. 2020	4º trim. 2020	1º trim. 2021	2º trim. 2021
Agricultura	2,8	-2,0	-0,7	-1,9	-7,9	-2,7	2,7	4,0	11,8
Indústria de transformação	0,8	1,3	3,0	1,1	-11,1	-11,9	-8,8	-6,6	5,2
Indústria extrativa	2,2	-0,3	9,3	9,3	7,7	-6,9	-11,9	-12,7	-8,1
Siup	3,1	9,8	4,5	3,4	-12,1	-18,8	-27,1	-18,4	-19,2
Construção civil	1,0	1,3	0,2	-2,1	-19,4	-16,6	-11,8	-5,7	19,6
Comércio	1,1	0,9	1,5	-0,9	-13,0	-13,5	-10,9	-9,4	4,6

(Continua)

(Continuação)

	2º trim. 2019	3º trim. 2019	4º trim. 2019	1º trim. 2020	2º trim. 2020	3º trim. 2020	4º trim. 2020	1º trim. 2021	2º trim. 2021
Serviços a empresas	6,2	3,9	2,2	1,5	-4,2	-6,5	-1,2	-0,5	7,3
Transporte	4,8	6,1	3,1	1,7	-10,7	-15,5	-12,8	-11,1	3,4
Serviços pessoais	5,7	1,8	4,5	2,1	-17,5	-20,8	-18,4	-18,5	0,2
Administração pública	-0,3	-1,3	0,4	0,5	4,2	2,2	3,1	-2,8	-3,5
Saúde e educação	3,6	2,6	1,7	4,7	1,1	-3,7	-0,4	0,7	-0,4
Alojamento e alimentação	4,4	2,2	5,2	-1,3	-26,1	-29,9	-27,7	-26,1	7,7
Serviços domésticos	1,3	1,4	2,1	-2,2	-24,7	-26,5	-22,3	-17,3	9,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Siup – serviços industriais de utilidade pública.

Os dados sobre a variação interanual do segundo trimestre de 2021 são analisados na tabela 3, levando-se em conta a posição na ocupação, observada na PNAD Contínua. O crescimento observado nos setores de agricultura e construção civil tem origem no crescimento da população de trabalhadores por conta própria e sem carteira. A recuperação dos setores de alimentação e alojamento e dos serviços domésticos também aparenta ter ocorrido via informalidade, sendo que para trabalhadores domésticos com carteira houve queda de 7% na comparação anual. Ademais, como outra fonte de análise para o mercado formal, a tabela 3 mostra o saldo anual de vínculos do Novo Caged, normalizado pela população estimada pela PNAD Contínua de empregados com carteira, militares e estatutários do segundo trimestre de 2020. Os setores de construção civil e, em menor escala, de agricultura, indústria de transformação e comércio são os com maior crescimento, enquanto apenas o setor de administração pública ficou estagnado no período.

TABELA 3

População ocupada, por setores e posição na ocupação – variação interanual (2º trim. 2021)
(Em %)

	Novo Caged ¹	Com carteira ²	Sem carteira ³	Conta-própria
Total	7,0	-0,6	10,3	14,7
Agricultura	11,0	-0,8	15,1	15,1
Indústria de transformação	10,6	1,5	14,9	14,9
Indústria extrativa	4,4	-9,9	7,2	43,1
Siup	2,9	-12,2	-26,5	-51,7
Construção civil	25,2	2,4	26,3	25,8
Comércio	10,0	-0,1	18,1	9,2
Informática, financeira e serviços a empresas	10,8	2,8	13,1	20,2
Transporte	4,2	-1,5	5,0	8,1
Serviços pessoais	4,2	-17,6	-1,3	9,8
Administração pública	-0,1	-2,3	-7,9	-

(Continua)

(Continuação)

	Novo Caged ¹	Com carteira ²	Sem carteira ³	Conta-própria
Saúde e educação	2,1	-0,8	-12,8	34,4
Alojamento e alimentação	3,2	0,1	17,7	11,6
Serviços domésticos	-	-7,0	15,7	-

Fontes: PNAD Contínua/IBGE e Novo Caged/Ministério da Economia.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. A variação percentual foi obtida utilizando a população de empregados com carteira, militares e estatutários estimada pela PNAD Contínua para normalização.

2. Empregados com carteira, militares e estatutários.

3. Empregados sem carteira e trabalhador auxiliar familiar sem remuneração.

5 JORNADA DE TRABALHO E RENDIMENTOS

A pandemia da covid-19 causou profundos impactos no mercado de trabalho, especialmente no nível de ocupação, mas afetou também os rendimentos do trabalho e as horas trabalhadas daqueles que permaneceram ocupados, com valores reais atualizados para maio de 2021 por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os impactos imediatos sobre os rendimentos, bem como a importância do Auxílio Emergencial,⁵ já foram analisados com os dados da PNAD Covid-19, que mostraram um descolamento da renda efetiva do trabalho da renda habitual (Carvalho 2020; 2021a). Tal descolamento também é observado na PNAD Contínua, a que se deve considerar com mais atenção a renda efetiva para se avaliar a conjuntura dos rendimentos ao longo dos anos de 2020 e 2021 (Carvalho, 2021b).

5.1 Renda média e massa salarial

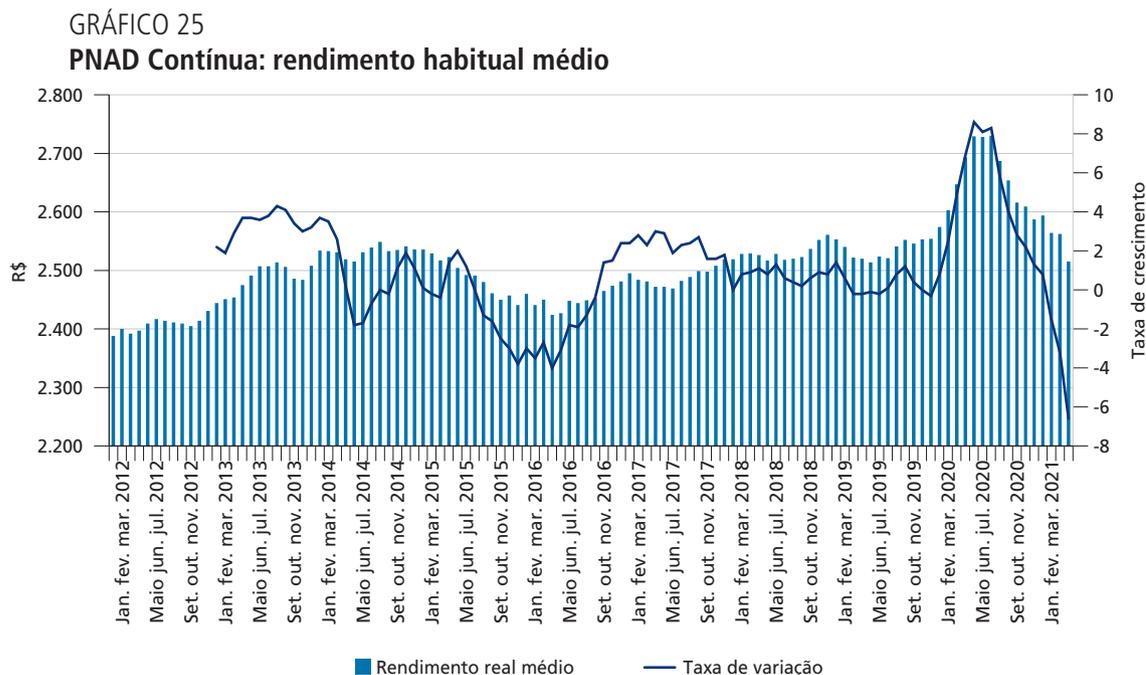
Os rendimentos habituais reais médios, ilustrados no gráfico 25, apresentaram queda de 6,6% no segundo trimestre de 2021, em comparação com o mesmo trimestre de 2020, intensificando uma retração que se iniciou no trimestre terminado em abril. Contudo, tal movimento é apenas o inverso (um ano depois) do observado no início da pandemia, quando os rendimentos habituais médios apresentaram crescimento interanual acelerado, atingindo 8,6% no trimestre móvel entre maio e julho de 2020. Houve desaceleração após o terceiro trimestre, mas, ainda assim, o indicador apresentou crescimento de 2,8% no quarto trimestre de 2020.

Esse resultado foi gerado por um efeito composição advindo de duas fontes. Primeiro, essa elevação da renda habitual média se deve ao fato de que a perda de ocupações se concentrou naquelas com níveis mais baixos de remuneração, nos setores de construção, comércio e alojamento e alimentação, além dos empregados sem carteira assinada e principalmente trabalhadores por conta própria, de forma que os que permaneceram ocupados foram os de renda relativamente mais alta. Assim, deve-se ter em mente que, após o segundo trimestre de 2020, a PNAD Contínua realizava suas entrevistas por telefone, o que causou aumento

5. Para maiores informações sobre o Auxílio Emergencial e outros programas governamentais de enfrentamento aos efeitos adversos da pandemia no mercado de trabalho brasileiro, ver Russo, Silva e Corseuil (2021).

da não resposta na pesquisa, fato que pode ter afetado os resultados na medida em que tais impactos não sejam aleatoriamente distribuídos na amostra (Corseuil e Russo, 2021).

Por sua vez, à medida que os trabalhadores informais e por conta-própria foram retornando ao mercado de trabalho,⁶ o rendimento habitual médio foi se reduzindo, saindo de um pico de R\$ 2.730 no trimestre móvel encerrado em setembro para R\$ 2.515 no primeiro trimestre de 2021 (gráfico 25). De certa forma, o arrefecimento do aumento da renda habitual indica o início de um retorno à normalidade do mercado de trabalho. Na comparação com o segundo trimestre de 2019, antes da pandemia, os rendimentos habituais caíram 0,2% no segundo trimestre de 2021.



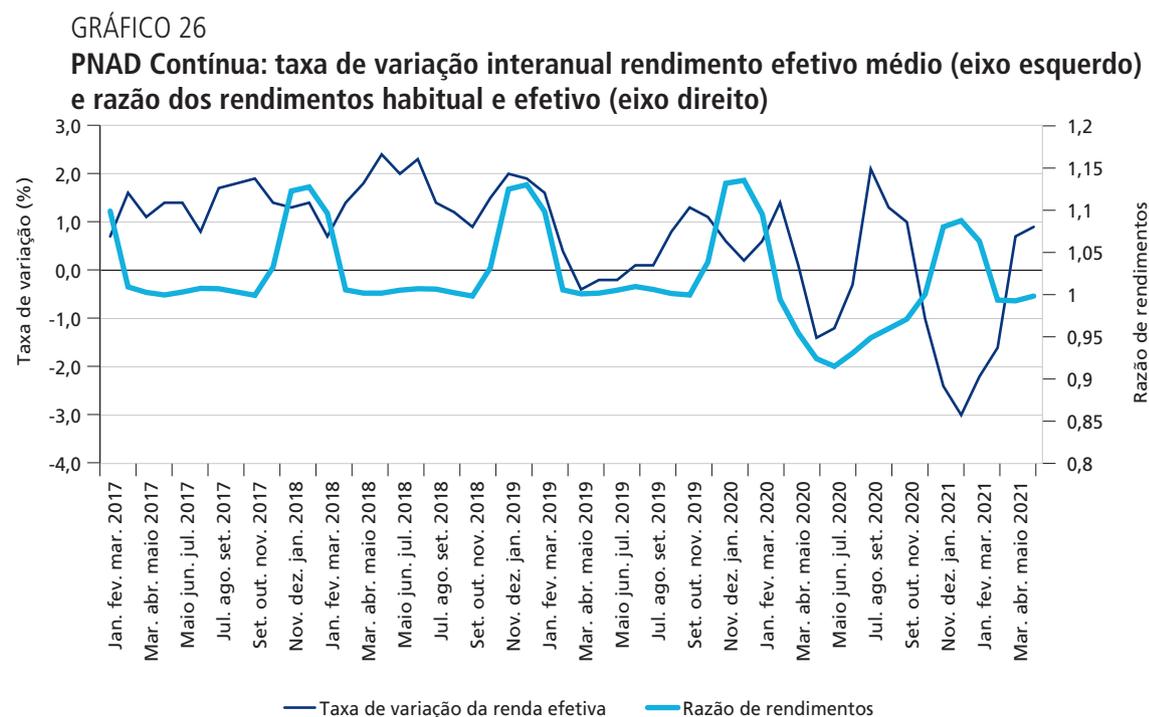
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Quanto à análise da renda efetiva média, os dados apontam um quadro bastante distinto. No gráfico 26, mostra-se a taxa de variação interanual do rendimento efetivo médio e a razão de rendimentos entre a renda efetiva e a habitual. Nota-se que o crescimento da renda efetiva interanual entre 2017 e 2019 seguia de perto o crescimento da renda habitual, oscilando em torno de 1%. A partir do trimestre móvel iniciado em abril de 2020, a renda efetiva apresentou consecutivas quedas, apenas se recuperando após setembro. Entretanto, a partir do quarto trimestre de 2020, a renda efetiva voltou a apresentar uma queda que durou até o trimestre móvel terminado em abril de 2021. Após uma pequena recuperação em maio, o crescimento interanual da renda efetiva cresceu 0,9% ao fim do segundo trimestre de 2021, sinalizando que o recrudescimento da pandemia da covid-19 impactou negativamente na renda efetiva no início de 2021, impedindo

6. Ver Carvalho *et al.* (2020), para evidências de que os trabalhadores informais foram os mais impactados pela perda de ocupação imediatamente após o início da pandemia, mas que também foram os que mais rapidamente retornaram ao trabalho.

uma maior recuperação desta, mesmo comparando-se com o segundo trimestre de 2020. Na comparação com o segundo trimestre de 2019, a queda na renda efetiva média foi de 0,6.

Da mesma forma, esse impacto se reflete na razão de rendimentos entre as rendas efetivas e habituais. Como mostra o gráfico 26, as médias dessas duas rendas são muito próximas, exceto nos trimestres em torno dos meses de dezembro e janeiro, quando a renda efetiva se mostra cerca de 12 a 13% maior que a habitual. Com a pandemia, essa estabilidade da razão de rendimentos se rompeu, e, de acordo com os dados da PNAD Contínua, a renda efetiva alcançara somente 91,5% da habitual no trimestre terminado em julho. Após esse mês, a defasagem na razão de rendimentos diminuiu, mostrando uma lenta recuperação do mercado de trabalho. No trimestre terminado em dezembro, a renda efetiva era virtualmente igual a habitual, enquanto normalmente deveria cerca de 4% maior; por sua vez, no primeiro trimestre de 2021, a renda efetiva foi 6,3% maior que a habitual, enquanto normalmente seria em torno de 10% superior. A partir do trimestre terminado em abril de 2021, a renda efetiva média passou a figurar em torno de 99% da renda habitual, sinalizando uma possível reversão do descolamento entre as séries.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Evidências adicionais do fenômeno supracitado são apresentadas no gráfico 27. Na abertura por vínculo de ocupação, excluindo-se os empregadores, os dados revelam que os trabalhadores do setor público foram os únicos que apresentaram decréscimo real de rendimentos habituais médios no início da pandemia (até o trimestre móvel terminado em maio), e esse foi justamente o único tipo de vínculo onde a população ocupada cresceu durante o período. O destaque

“positivo” ficou por conta dos trabalhadores sem carteira, cujos rendimentos médios apontaram aumento de até 15,6% na comparação interanual (trimestre móvel terminado em setembro). Os rendimentos habituais médios dos trabalhadores por conta própria também subiram significativamente, seguido em menor medida pelos trabalhadores privados com carteira.

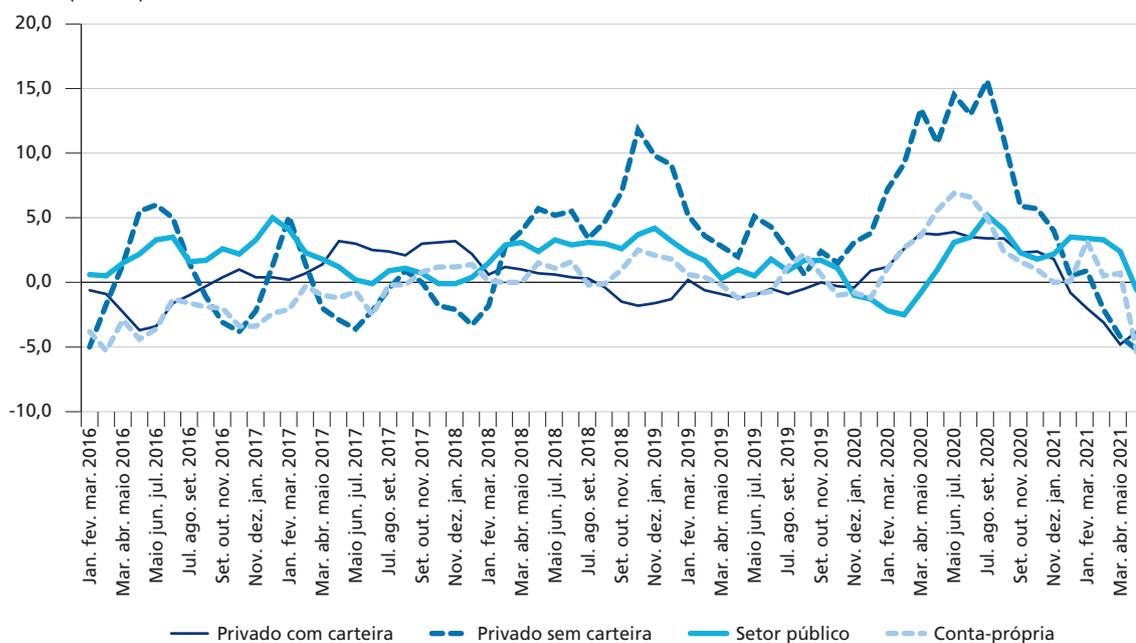
Esse padrão identificado reforça a noção de que, no início da pandemia, os trabalhadores mais vulneráveis se ausentaram do mercado de trabalho, causando, por meio do efeito composição, o aumento da renda habitual dos trabalhadores privados sem carteira e por conta própria. Por outro lado, os trabalhadores com maior grau de estabilidade e segurança, notadamente os do setor público, foram aqueles cuja renda habitual apresentou queda no início da pandemia e menor crescimento posteriormente.

Contudo, o crescimento da renda habitual no segundo trimestre de 2021 mostra novamente o reverso do que fora observado em 2020 após o início da pandemia. Os trabalhadores do setor público que pouco mostraram elevações na renda habitual em 2020, tiveram queda dos rendimentos habituais de somente 0,6% no segundo trimestre de 2021. Por sua vez, trabalhadores sem carteira e por conta própria fecharam o segundo trimestre de 2021 com quedas de 5,2% e 5,4%, respectivamente. Por seu turno, os trabalhadores privados com carteira, em uma situação intermediária, tiveram uma queda na renda habitual de 3,8%.

GRÁFICO 27

PNAD Contínua: rendimento habitual médio real, por tipo de vínculo – taxa de variação interanual

(Em %)

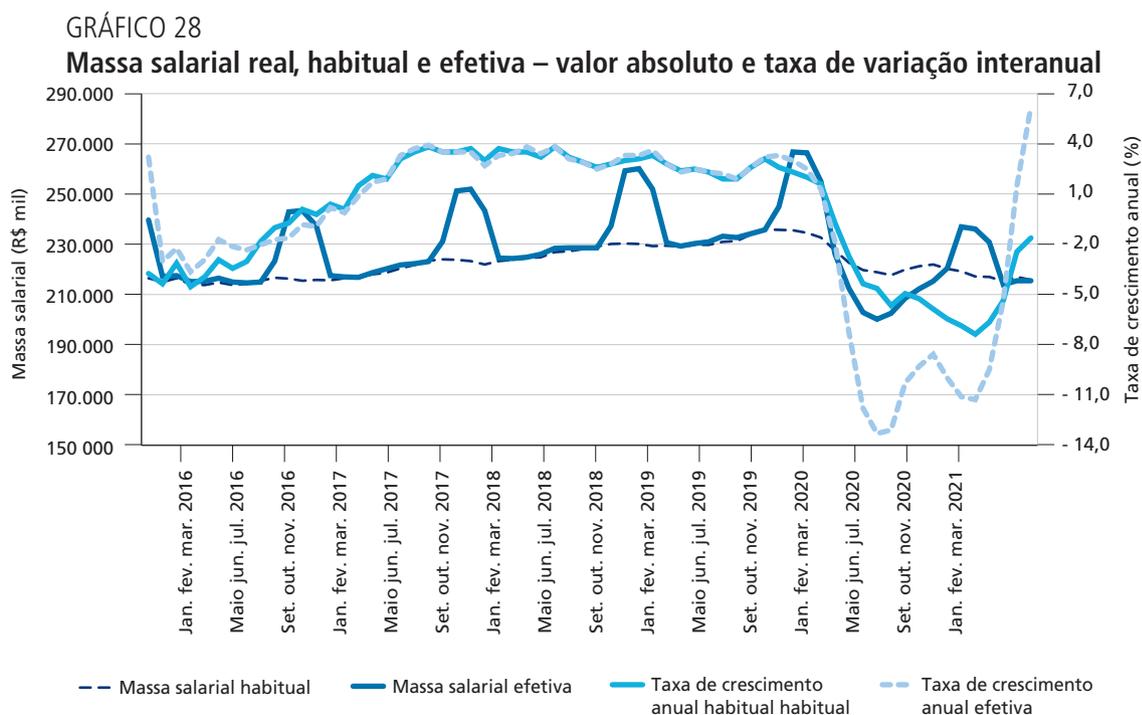


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

No contexto dos efeitos da pandemia, enquanto se obtinha um relativo aumento dos rendimentos habituais médios observadas nos últimos meses, a forte queda da população ocupada

causou um impacto negativo considerável na massa salarial real habitual. Tal resultado é oposto ao observado em 2019, onde a elevação da população ocupada elevou a massa salarial apesar da estagnação da renda média. Na comparação interanual, os dados ilustrados no gráfico 28 apontam que, já no trimestre móvel terminado em abril de 2020, a massa de rendimentos real habitualmente recebida apresentara uma queda de 0,8%. Desde então, a massa habitual acelerou a tendência decrescente, mostrando uma queda de 6,7% no primeiro trimestre de 2021 (somando R\$ 216,7 bilhões, valor R\$ 15,2 bilhões menor que no ano anterior). Contudo, no segundo trimestre de 2021, quando os rendimentos habituais médios apresentaram forte queda, a massa habitual caiu apenas 1,7% (somando R\$ 215,5 bilhões, valor R\$ 3,8 bilhões menor que no ano anterior). Cabe ressaltar que, considerando a massa dos rendimentos efetivos, a queda chegou a alcançar 13,3% no trimestre móvel terminado em julho. No segundo trimestre de 2021, houve crescimento de 6,1% (alcançando a soma de R\$ 215,1 bilhões, valor R\$ 12,5 bilhões maior que no ano anterior), mostrando uma parcial recuperação da população em comparação com o pior momento da pandemia no mercado de trabalho.



5.2 Rendimentos por faixa de renda e desigualdade salarial

Um indicador muito utilizado para inferir sobre o bem-estar dos trabalhadores é o nível de seu rendimento monetário. Para que a evolução do rendimento reflita a variação do poder de compra do trabalhador, costuma-se deflacionar os dados de rendimento usando índices de preço ao consumidor que reflitam a variação do poder de compra. O Indicador Ipea de Inflação

por Faixa de Renda mostra que a evolução dos índices de preço pode variar por períodos consideráveis, quando se leva em consideração padrões distintos de consumo por faixa de renda. No apêndice A, são detalhadas as faixas de renda e a distribuição dos domicílios entre elas.

Na tabela 4, mostra-se o crescimento anual da renda do trabalho habitual domiciliar por faixa de renda. Os dados revelam que foram os domicílios de renda mais baixa que apresentaram maior crescimento na renda domiciliar habitual ao longo do ano de 2020, o que reflete a maior proporção de trabalhadores informais nessas faixas de renda; enquanto foram os domicílios de renda alta que sofreram a maior redução proporcional na renda domiciliar do trabalho. Contudo, no primeiro trimestre de 2021, a situação se inverte: justamente os domicílios de renda alta são os únicos que obtiveram crescimento da renda habitual, enquanto as faixas de renda baixa (faixa 2) e as de renda média-baixa (faixa 3) apresentaram maior queda, 3,6% e 4,1%, respectivamente. No segundo trimestre de 2021, a maior queda da renda domiciliar habitual foi entre os domicílios de renda mais alta, -6,7%, enquanto nos de renda mais baixa a queda foi de -5,2%.

TABELA 4
PNAD Contínua: rendimento médio habitual real domiciliar por faixa de renda¹
 (Em %)

Período	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
1ª trim. 2016	-3,78	0,35	0,50	-0,28	0,93	1,19
2ª trim. 2016	-3,77	-0,54	1,13	-0,33	-0,37	-3,88
3ª trim. 2016	-4,45	-3,24	-1,06	-0,23	0,11	-4,97
4ª trim. 2016	-2,22	-1,56	0,29	1,14	0,68	2,75
1ª trim. 2017	-1,87	-1,52	-0,84	-1,32	-1,69	-0,25
2ª trim. 2017	4,68	2,50	-0,73	-0,80	1,77	10,22
3ª trim. 2017	5,89	2,92	-0,94	-0,40	1,87	13,05
4ª trim. 2017	5,91	2,26	-0,89	-0,61	1,85	7,68
1ª trim. 2018	5,33	3,32	-0,06	-0,39	1,34	3,00
2ª trim. 2018	-0,32	0,09	0,59	0,04	-1,93	-4,00
3ª trim. 2018	-1,93	-1,37	-0,35	-0,23	-3,00	-1,96
4ª trim. 2018	0,27	0,45	2,13	4,94	2,32	-3,61
1ª trim. 2019	0,10	0,44	2,37	5,28	2,98	2,48
2ª trim. 2019	-1,43	-0,43	0,87	3,03	1,95	1,52
3ª trim. 2019	-0,34	0,43	2,00	4,32	2,87	-0,66
4ª trim. 2019	-1,95	-1,19	-1,18	-1,97	-2,01	-1,45
1ª trim. 2020	-0,80	1,18	1,70	-0,95	-1,01	-3,05
2ª trim. 2020	3,57	-0,62	-0,12	0,09	-0,89	-2,69
3ª trim. 2020	3,25	-1,17	-1,41	-1,45	-0,22	-0,51
4ª trim. 2020	0,63	0,26	0,37	-1,55	-1,16	-7,44
1ª trim. 2021	-0,78	-3,62	-4,08	-2,89	-2,13	0,74
2ª trim. 2021	-5,24	-1,02	-1,03	-3,43	-1,85	-6,68

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Taxa de variação interanual: deflator Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda.

O impacto da pandemia sobre a renda domiciliar do trabalho fica mais claro com os dados da tabela 5, que mostram a proporção dos domicílios por faixa de renda calculada de acordo com a renda efetiva do trabalho e a taxa de crescimento interanual dos rendimentos domiciliares efetivos do trabalho, em 2020 e no primeiro trimestre de 2021. O que mais chama a atenção é o aumento da proporção de domicílios sem renda do trabalho devido à pandemia, que saltou de 25% no primeiro trimestre para 31,5% no segundo. A proporção de domicílios sem renda do trabalho ainda apresentou um pequeno aumento entre o quarto trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2021, chegando a 29,34%, o que reforça a lentidão da recuperação do nível ocupacional. No segundo trimestre, a proporção de domicílios sem renda do trabalho caiu para 28,5%. Houve também um aumento da proporção de domicílios na faixa de renda mais baixa e uma diminuição da proporção nas demais faixas. No painel B, mostra-se a queda generalizada dos rendimentos domiciliares efetivos ao longo de 2020, que assim como a renda habitual, o desempenho foi pior na faixa de renda alta. No segundo trimestre de 2021, apenas os domicílios de renda média-baixa (faixa 3) apresentaram elevação de renda domiciliar efetiva.

TABELA 5

PNAD Contínua: crescimento do rendimento médio efetivo real domiciliar e proporção de domicílios por faixa de renda do trabalho
(Em %)

	Faixa de renda						
	Sem renda	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
Painel A: proporção de domicílios por faixa de renda do trabalho efetiva							
1ª trim. 2020	25,09	25,84	12,31	15,04	13,47	5,57	2,69
2ª trim. 2020	31,56	27,5	10,03	14,12	10,66	4,21	1,92
3ª trim. 2020	31,24	27,64	10,2	14,12	10,36	4,36	2,09
4ª trim. 2020	29,01	26,72	11,94	14,1	11,23	4,72	2,27
1ª trim. 2021	29,34	25,96	11,39	13,99	11,78	5,12	2,42
2ª trim. 2021	28,5	27,93	11,99	13,73	11,1	4,68	2,07
Painel B: crescimento interanual da renda domiciliar efetiva do trabalho							
1ª trim. 2020	-	-3,04	-0,84	-0,38	-2,58	-2,08	-5,26
2ª trim. 2020	-	-1,55	-2,73	-2,72	-1,94	-2,74	-6,23
3ª trim. 2020	-	-0,25	-2,74	-3,10	-2,99	-1,97	-4,16
4ª trim. 2020	-	-1,86	-1,16	-1,10	-2,75	-2,82	-9,62
1ª trim. 2021	-	-0,98	-3,26	-3,47	-2,62	-2,42	-0,58
2ª trim. 2021	-	-2,25	-0,21	0,13	-2,60	-1,08	-2,99

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

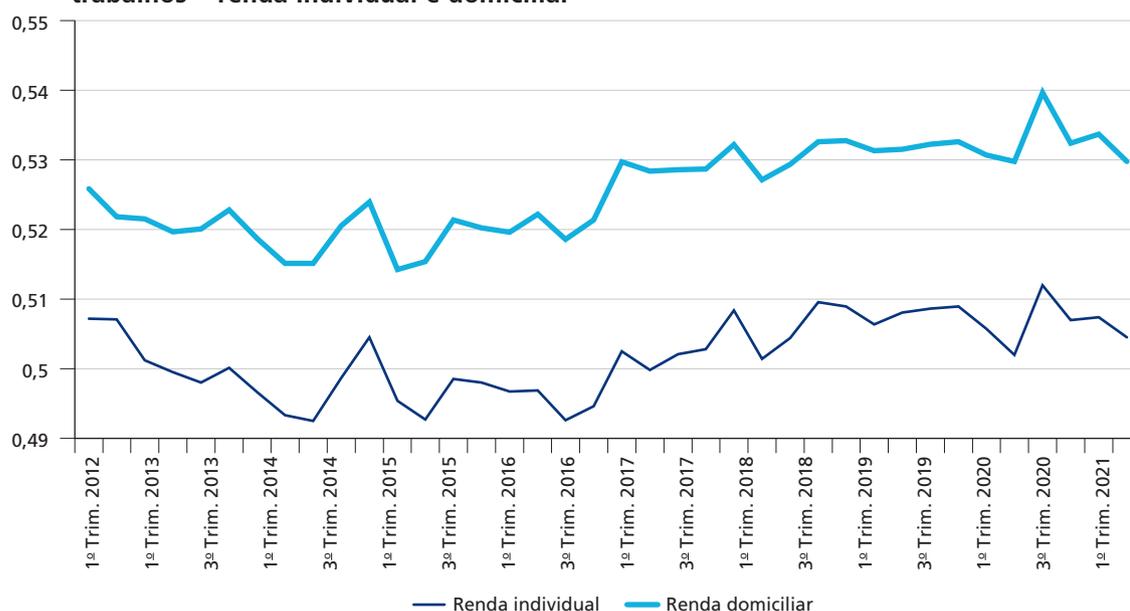
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O gráfico 29 mostra a evolução do índice de Gini das rendas individuais e domiciliares do trabalho habituais, no intuito de verificar variações nos graus de desigualdade desses indicadores. Comparado ao menor valor observado pela PNAD Contínua, o índice de Gini da renda domiciliar do trabalho subiu cerca de 0,514 no quarto trimestre de 2014 para 0,533 no

quarto trimestre de 2019. No caso da renda individual, houve elevação de 0,495 para 0,509. Entretanto, com a pandemia, a desigualdade deu novo salto no terceiro trimestre de 2020, atingindo 0,512 para a renda individual e 0,54 para a renda domiciliar, tendo apresentado um ligeiro recuo no 4º trimestre. No segundo trimestre de 2021, houve novamente um pequeno recuo da desigualdade em comparação ao trimestre anterior tendo atingido 0,53 para a renda domiciliar. Analisando a desigualdade de acordo com a renda efetiva a trajetória é semelhante, sendo que o aumento durante a pandemia já é observado no segundo trimestre de 2020.

GRÁFICO 29

Índice de Gini: indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos – renda individual e domiciliar



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

5.3 Horas trabalhadas e afastamento do trabalho

O impacto da pandemia no mercado de trabalho não ocorreu apenas sobre o nível de ocupação e os rendimentos. Também foram detectadas significativas alterações no comportamento das horas trabalhadas e no afastamento do trabalho. Assim como no caso da renda, a relação entre as horas habitualmente trabalhadas e as efetivamente trabalhadas possuem uma relação bastante estável. As horas habitualmente trabalhadas têm, nos últimos anos, oscilado em torno de 39,5 horas semanais, e as horas efetivamente trabalhadas situam-se em torno de 38 horas semanais (cerca de 96% das horas habituais), exceto no primeiro trimestre, quando a proporção de trabalhadores afastados por férias é maior, e, portanto, a média das horas efetivamente trabalhadas é um pouco menor.

A pandemia não afetou as horas habitualmente trabalhadas que, durante 2020, manteve-se em torno de 39,5 horas semanais. Contudo, já no primeiro trimestre de 2020, e sobretudo no segundo trimestre, observou-se uma forte queda nas horas efetivamente trabalhadas, conforme se nota na tabela 6, que mostra a razão entre as horas efetiva e habitualmente trabalhadas, por tipo de vínculo, entre 2019 e 2021. A tabela 6 revela que, no segundo trimestre de 2020, as horas efetivas alcançaram apenas 78% das habituais, o que representa uma jornada semanal média efetiva de 30,7 horas. O impacto foi maior entre os trabalhadores por conta própria (73%) e do setor público informais (72%). No terceiro trimestre, já se observa uma recuperação das horas efetivas, que atingiu 92% das habituais (ou 36,2 horas). A comparação do quarto trimestre de 2020 com o mesmo trimestre do ano anterior já não mostra diferenças significativas. Por sua vez, os dados dos dois primeiros trimestres de 2021 mostram que as horas efetivamente trabalhadas não foram afetadas pela segunda onda da pandemia, sendo que a razão entre as horas efetiva e habitualmente trabalhadas se encontram no mesmo nível dos primeiros trimestres de 2019 e superior aos mesmos trimestres de 2020.

TABELA 6

PNAD Contínua: razão entre horas efetivas e habitualmente trabalhadas, por tipo de vínculo

	2019				2020				2021	
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	0,94	0,96	0,97	0,96	0,90	0,78	0,92	0,95	0,94	0,96
Com carteira privado	0,94	0,96	0,97	0,96	0,91	0,81	0,93	0,95	0,96	0,96
Sem carteira privado	0,95	0,97	0,98	0,97	0,92	0,78	0,94	0,96	0,96	0,97
Estatutário/militar	0,89	0,95	0,94	0,94	0,84	0,75	0,89	0,92	0,91	0,95
Público CLT	0,90	0,94	0,93	0,94	0,83	0,76	0,89	0,93	0,91	0,97
público informal	0,92	0,96	0,96	0,95	0,85	0,72	0,89	0,92	0,93	0,97
Empregador	0,95	0,97	0,98	0,97	0,90	0,77	0,92	0,96	0,95	0,97
Conta-própria	0,94	0,96	0,97	0,96	0,90	0,73	0,90	0,94	0,93	0,95

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

Esse impacto sobre as horas efetivamente trabalhadas foi causado principalmente ao maior afastamento do trabalho devido à pandemia. Se considerarmos apenas os ocupados que não estavam afastados, a razão entre horas efetivas e habitualmente trabalhadas seria, no segundo trimestre de 2020, de 91,8%, valor significativamente menor que os 97,9% observados para o mesmo grupo no ano anterior; porém, uma diferença bastante menos pronunciada que a observada na tabela 6. A tabela 7 mostra a proporção de trabalhadores ocupados afastados do trabalho por tipo de vínculo em 2019 a 2021.

A tabela 7 indica um aumento do afastamento do trabalho no primeiro trimestre de 2020, especialmente entre trabalhadores do setor público. No segundo trimestre, o afastamento da ocupação atingiu 16,26% dos trabalhadores, o que representa mais de 13,5 milhões

de indivíduos. Além do setor público, os mais atingidos foram os trabalhadores por conta própria e os empregados privados sem carteira. No quarto trimestre de 2020, a proporção de trabalhadores afastados já havia amplamente retornado aos patamares habituais, resultado que foi mantido nos primeiros trimestres de 2021, confirmando que a segunda onda da pandemia não causou novo aumento do afastamento do trabalho. Contudo, no questionário da PNAD Contínua, é possível reportar o motivo do afastamento do trabalho, e a pandemia segue como a maior causa, diferentemente do período anterior (segundo trimestre de 2019), quando o maior motivo do afastamento eram as férias e as licenças por motivo de saúde.

TABELA 7
PNAD Contínua: proporção de trabalhadores ocupados afastados do trabalho, por tipo de vínculo
 (Em %)

	2019				2020				2021	
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.
Brasil	3,9	2,06	2,57	2,55	6,7	16,26	4,26	2,79	3,39	2,29
Privado com carteira	4,09	2,56	3,09	3,03	6,53	14,89	4,65	3,29	3,63	2,86
Privado sem carteira	2,27	1,33	1,32	1,67	5,19	17,2	3,1	1,69	1,78	1,55
Estatuário/militar	9,24	3,49	5,74	4,85	12,8	20,49	8,02	5,48	7,12	3,64
Público CLT	7,67	2,48	5,87	4,74	12,63	17,27	5,53	3,4	5,93	3,07
Público sem carteira	6,73	2,02	4,08	3,49	11,57	24,81	7,39	4,47	4,99	1,98
Empregador	2,62	1,04	1,26	1,66	5,87	12,28	2,06	1,65	2,66	1,57
Conta-própria	3,05	1,73	1,79	1,88	5,78	17,13	3,31	2	2,75	1,8

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pode-se dizer que um conjunto relevante de indicadores do mercado de trabalho parece ter evoluído em 2021 no sentido de uma volta ao padrão pré-pandemia. Por exemplo, após quedas abruptas na ocupação e na taxa de atividade, esses indicadores já vêm se aproximando dos níveis que apresentavam em 2019.

Com relação ao aumento da população ocupada, vimos que as ocupações informais têm sido determinantes. Apesar de não ser o padrão ideal, vale salientar que esse fato está em linha com teorias sobre ajustes do mercado de trabalho ao ciclo econômico que predizem que a geração de empregos no início da recuperação no mercado de trabalho ocorre predominantemente em segmentos com menores níveis de produtividade – como é o caso dos postos informais no nosso mercado de trabalho. As mesmas teorias argumentam que, caso o período de recuperação se prolongue, a geração de emprego passa a migrar gradualmente para os postos mais produtivos – o que no nosso mercado de trabalho pode ser interpretado como um maior crescimento nos empregos formais. Portanto, o desafio que se coloca para uma recuperação na qualidade dos

postos de trabalho passaria pela nossa capacidade de sustentar o movimento de retomada da economia.

Os dados da PNAD Contínua ainda revelaram que, no segundo trimestre de 2021, as horas efetivamente trabalhadas e a proporção de afastados do trabalho não foram afetadas pela segunda onda da pandemia. Contudo, não foi observado uma continuidade na recuperação dos rendimentos. Em que pese que a diferença entre a renda efetiva e habitual do trabalho já não se apresentarem significativas, o trimestre manifestou forte queda da renda habitual e um aumento da renda efetiva, que refletem a comparação com o segundo trimestre de 2020 – o pior momento da pandemia no mercado de trabalho. Entretanto, tanto as rendas efetivas quanto a habitual ainda estão abaixo dos níveis anteriores à pandemia, havendo uma queda da renda em comparação com o segundo trimestre de 2019.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial: o que dizem os microdados da PNAD Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 48, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2YNgUdr>>.

_____. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de Conjuntura**, n. 50, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3BLcRwU>>.

_____. Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas durante a pandemia: resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2021. **Carta de Conjuntura**, n. 52, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3v91hc9>>.

CARVALHO, S. S. *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 49, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3BA0hjM>>.

CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M. A redução no número de entrevistas na PNAD Contínua durante a pandemia e sua influência para a evolução do emprego formal. **Carta de Conjuntura**, n. 50, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3pecF5V>>.

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 28, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BGADtB>>.

RUSSO, F. M.; SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 71, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DGMh8m>>.

APÊNDICE A

A tabela A.1 descreve as faixas de renda utilizadas para a construção do Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda, definidas de acordo com a renda domiciliar mensal, expressas a preços de janeiro de 2009 (período de referência da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2008/2009). As duas primeiras faixas de renda captam domicílios de baixa renda. As três faixas seguintes captam domicílios de média-baixa, média e média-alta renda. A última faixa contém os domicílios de alta renda. Esses valores são atualizados para maio de 2021, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, com isso, se obtém as faixas de renda domiciliar que são utilizadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua. A tabela A.1 também apresenta as faixas de renda a preços de fevereiro de 2020, período de referência do último trimestre disponível da PNAD Contínua.

TABELA A.1
Faixas de renda mensal domiciliar

Faixa de renda	Renda domiciliar (R\$ jan. 2009)	Renda domiciliar (R\$ maio 2020)
Renda muito baixa	Menor que R\$ 900	Menor que R\$ 1.650,50
Renda baixa	Entre R\$ 900 e R\$ 1.350	Entre R\$ 1.650,50 e R\$ 2.471,09
Renda média-baixa	Entre R\$ 1.350 e R\$ 2.250	Entre R\$ 2.471,09 e R\$ 4.127,41
Renda média	Entre R\$ 2.250 e R\$ 4.500	Entre R\$ 4.127,41 e R\$ 8.254,83
Renda média-alta	Entre R\$ 4.500 e R\$ 9.000	Entre R\$ 8.254,83 e R\$ 16.509,66
Renda alta	Maior que R\$ 9.000	Maior que R\$ 16.509,66

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

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

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

TABELA A.2
Proporção de domicílios, por faixas de renda (do trabalho)
(Em %)

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

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

EMPREGO DOMÉSTICO NO BRASIL: TRANSIÇÕES EM CONTEXTOS DE CRISES¹

Joana Costa²
Felipe Mendonça Russo³
Guilherme Hirata⁴
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa⁵

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é analisar a evolução do emprego doméstico e suas transições no contexto das últimas recessões econômicas brasileiras, tanto aquela iniciada em 2014 quanto a associada à pandemia da covid-19. Em particular, investigamos o processo de transição do emprego doméstico – com e sem carteira de trabalho assinada – para a inatividade e o desemprego, entre outros estados ocupacionais, ao longo do período 2012-2021 no Brasil. O período analisado compreende duas crises de naturezas distintas, o que possibilitará melhor compreensão do que ocorre com o trabalho doméstico em tais contextos recessivos.

O emprego doméstico é uma ocupação tipicamente feminina e, historicamente, encontra-se associada a péssimas condições de trabalho, pois possui baixos níveis salariais e elevadas informalidade e jornadas de trabalho (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012; Melo, 2000). Em momentos de crise, por um lado, espera-se que tal ocupação seja uma das mais afetadas negativamente, dada a fragilidade do vínculo empregatício, o que poderia resultar em uma redução desse tipo de ocupação. Por outro lado, o emprego doméstico – principalmente o informal – pode ser considerado um “colchão amortecedor” pela possibilidade de absorver trabalhadores com maiores dificuldades de inserção em momentos de crise econômica. Assim, se houver demanda necessária, as crises levariam mais mulheres a aceitar tal ocupação tão desvalorizada, o que levaria a um aumento dessas ocupações.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta a base de dados utilizada; a seção 3 descreve características gerais do mercado de trabalho para as mulheres ao longo do período 2012-2021 – inatividade, desemprego, informalidade e rendimento entre as empregadas; a seção 4 mostra a evolução da transição das empregadas do setor privado e empregadas domésticas para a inatividade e o desemprego, entre outros estados ocupacionais, ao longo do período 2012-2021 no Brasil; por fim, a última seção traz algumas considerações finais.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/nt1>

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

3. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), lotado na Disoc/Ipea. *E-mail*: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador do IDados. *E-mail*: <guilherme@idados.id>.

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

2 BASE DE DADOS

Os dados analisados são provenientes dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). A PNAD Contínua é uma pesquisa amostral domiciliar realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tem abrangência nacional. Cada domicílio é entrevistado cinco vezes, com periodicidade trimestral, antes de sair da amostra, sendo possível acompanhá-los por cinco trimestres seguidos.

O IBGE disponibiliza um identificador para os domicílios, o que permite a construção de um painel para os domicílios com informações de cinco trimestres consecutivos. Entretanto, indivíduos dentro do domicílio não são numerados de forma consistente entre os trimestres, e o Instituto não recomenda usar essa variável para o seu acompanhamento no tempo. Assim, criamos nosso próprio identificador relacionado à pessoa, utilizando o número de domicílio, provido pelo IBGE, o gênero e a data de nascimento do indivíduo. Esse método permite que cerca de 60% a 70% da amostra seja acompanhada de um trimestre para outro, destacando que, por construção, 20% da amostra é trocada a cada trimestre. Pessoas com aniversário e gênero iguais dentro de um mesmo domicílio e quem não preencheu essa data são excluídos da análise, assim como indivíduos que por alguma razão não realizaram duas entrevistas seguidas.

Além do atrito normalmente observado na pesquisa, a pandemia de 2020 trouxe mudanças na forma de coleta da pesquisa que devem ser notadas. A partir da segunda quinzena de março, a pesquisa deixou de ser presencial para ser realizada por telefone. Apesar dos esforços do IBGE para se contatar a amostra selecionada, houve um aumento significativo da taxa de não resposta. Ainda assim, o instituto conseguiu manter a divulgação dos dados sem grande perda de confiabilidade (IBGE, 2020a; 2020b).

Os possíveis efeitos dessa mudança ainda são alvo de estudos. Para Hecksher (2020), a mudança da coleta para telefone pode ter atenuado a queda, já sem precedentes, na taxa de participação. Já Corseuil e Russo (2021) encontram uma forte queda na realização de primeiras entrevistas e estimam que isso pode ter influenciado na queda dos empregos formais. O último relatório de inflação do Banco Central (2021) incluiu uma tentativa de se corrigir diversos indicadores de mercado de trabalho, levando em conta o aumento da taxa de não resposta, e não encontrou diferenças significativas para a maioria deles.

Portanto, ainda não está claro como a mudança no procedimento de coleta e as dificuldades criadas pela pandemia afetaram os indicadores gerados pela pesquisa. De qualquer maneira, para o interesse de nossa análise, a questão é se houve um comportamento diferente da amostra de trabalhadoras domésticas em relação a outras populações de mulheres ocupadas. Com base no procedimento descrito, calculamos que a sobreposição na amostra da população de mulheres em idade ativa sofreu um grande aumento a partir de 2020, saindo do entorno de 65% até atingir aproximadamente 80% no segundo trimestre de 2020. Este movimento foi provavelmente causado pela dificuldade do IBGE de encontrar os domicílios na primeira entrevista. Após esse pico, a taxa retorna a seus valores anteriores, entre 65% e 70%. Quando construímos a mesma série para as populações de mulheres ocupadas e trabalhadoras domésticas, encontramos exatamente o mesmo movimento, o que nos leva a crer que as diferenças na evolução de indicadores desses diferentes grupos foram causadas por mudanças reais nas populações medidas.

As tabelas 1 e 2, apresentadas a seguir, mostram algumas características gerais das populações de interesse deste estudo, para os primeiros trimestres de 2014, 2020 e 2021, divididas entre mulheres empregadas com carteira e sem carteira. Em todos os períodos, trabalhadoras domésticas apresentaram rendimento e escolaridade menor que a média das outras mulheres empregadas. Em particular, as empregadas domésticas com carteira possuem rendimento similar e menor escolaridade do que as mulheres empregadas em outras ocupações sem carteira. Além disso, mulheres negras compõem a maioria nessa ocupação, um grupo que já foi afetado de forma mais severa pela crise atual (Costa, Barbosa e Hecksher, 2021; Silva e Silva, 2020; Ipea, 2021). Finalmente, trabalhadoras domésticas possuem, em geral, idade mais avançada que outras empregadas, o que pode dificultar o retorno ao mercado de trabalho durante a recuperação da pandemia.

TABELA 1
Características gerais das trabalhadoras domésticas

	Com carteira			Sem carteira		
	2014.1	2020.1	2021.1	2014.1	2020.1	2021.1
População estimada (milhares)	1.679	1.444	1.159	3.835	4.051	3.346
Pretas ou indígenas (%)	61,5	62,8	64,1	66,2	66,6	66,2
Idade (anos)	42,6	45,3	46,0	40,7	43,4	44,1
Possuem ensino médio completo (%)	23,7	32,8	35,8	20,2	30,7	33,2
Rendimento habitual (R\$)	1.272	1.343	1.273	807	807	773
Rendimento efetivo (R\$)	1.343	1.601	1.450	804	802	750
Jornada semanal habitual (horas)	41,4	41,2	40,7	30,1	28,7	28,3
Jornada semanal efetiva (horas)	40,1	37,3	38,9	29,1	26,5	27,3

Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
Elaboração dos autores.

TABELA 2
Características gerais das mulheres empregadas, excluindo-se as trabalhadoras domésticas

	Com carteira			Sem carteira		
	2014.1	2020.1	2021.1	2014.1	2020.1	2021.1
População estimada (milhares)	14.181	13.552	12.059	3.386	3.606	2.947
Pretas ou indígenas (%)	42,8	48,2	46,7	54,2	54,6	54,6
Idade (anos)	33,8	35,9	36,5	32,2	34,2	34,4
Possuem ensino médio completo (%)	74,3	82,0	83,6	55,3	69,5	71,0
Rendimento habitual (R\$)	2.025	2.091	2.137	1.295	1.519	1.602
Rendimento efetivo (R\$)	2.147	2.505	2.459	1.300	1.520	1.626
Jornada semanal habitual (horas)	41,8	41,5	41,2	36,1	35,9	34,9
Jornada semanal efetiva (horas)	40,0	37,1	38,7	34,7	32,2	33,2

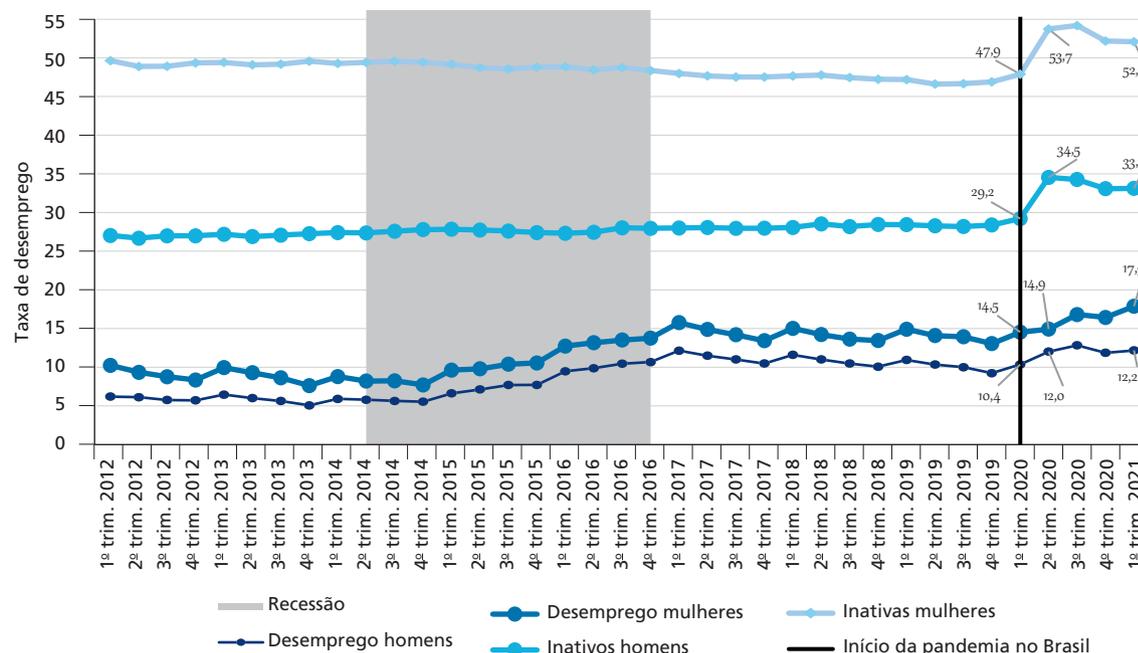
Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
Elaboração dos autores.

3 CONTEXTO GERAL: INATIVIDADE, DESEMPREGO, INFORMALIDADE E RENDIMENTOS DO TRABALHO ENTRE AS MULHERES

Nos gráficos a seguir, a área hachurada destaca o período de recessão econômica, caracterizado por queda no produto interno bruto (PIB) em relação ao trimestre imediatamente anterior. Já a linha vertical tracejada indica o primeiro trimestre de 2020, marcando o início da pandemia de covid-19. O gráfico 1 mostra que o efeito da pandemia sobre a inatividade foi sem precedentes na história recente coberta pela PNAD Contínua. Para homens e mulheres, houve um aumento repentino e substancial na taxa de inatividade, gerada pelas restrições impostas para conter a disseminação do vírus. A taxa alcançou 54,2% para mulheres, no terceiro trimestre de 2020, e 34,5% para homens, no segundo trimestre do mesmo ano. Observa-se também que a taxa de inatividade ainda não retornou ao patamar predominante antes da pandemia.

O efeito sobre o desemprego, por outro lado, apesar de ter causa distinta, foi semelhante ao verificado no período recessivo. Tanto para homens quanto para mulheres, sendo sempre maior para mulheres, houve um aumento na taxa de desemprego, que interrompeu a sequência de queda que normalmente se observa do segundo ao quarto trimestre de cada ano. Após um aumento sazonal no primeiro trimestre de 2020, a taxa de desemprego continuou a crescer nos dois trimestres seguintes. Apenas no quarto trimestre houve uma melhora nesse indicador, seguido de um novo aumento em 2021, como esperado por ser o primeiro trimestre. A taxa de desemprego para mulheres no primeiro trimestre de 2021, a última da série histórica até aqui, é a maior já observada, 17,9%.

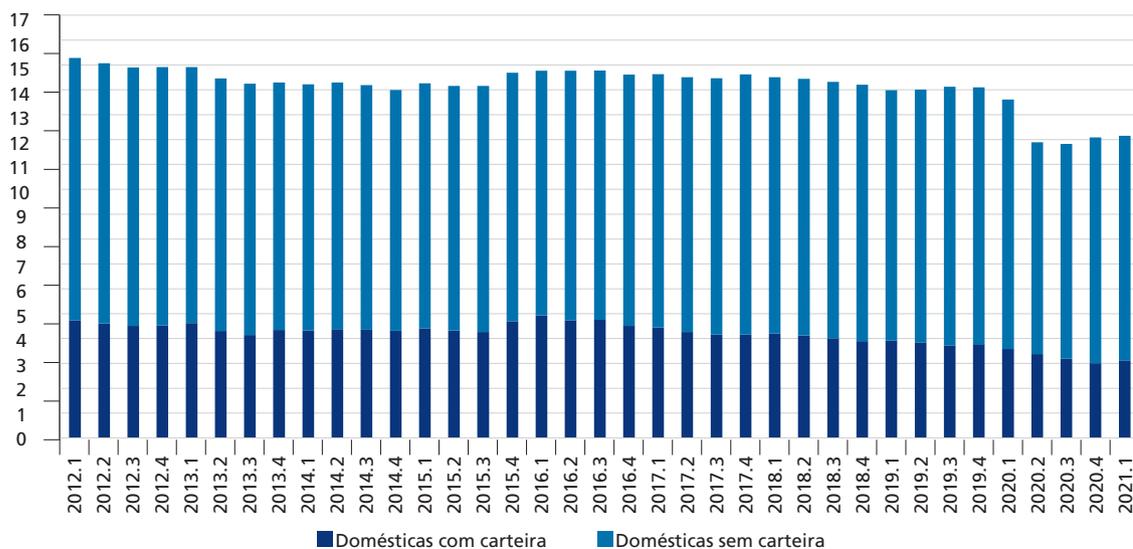
GRÁFICO 1
Evolução do desemprego e da inatividade, indivíduos de 14 a 65 anos – Brasil (2012-2021)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 mostra que o efeito da pandemia sobre as domésticas também foi inédito. Historicamente, a porcentagem de trabalhadoras domésticas entre mulheres ocupadas tem flutuado entre 14% e 15%. No entanto, enquanto no período de recessão houve um ligeiro aumento na porcentagem, observa-se uma queda de 1,7 ponto percentual (p.p.) no segundo trimestre de 2020, em relação ao trimestre anterior, e de 2,1 p.p. em relação ao mesmo trimestre de 2019. Isso representa uma queda de 12,5% na primeira comparação e de 15% na segunda comparação. Nesse sentido, para 2020, a hipótese de que a ocupação de empregada doméstica representa um “colchão amortecedor” nunca foi menos verdadeira. O gráfico 2 mostra que, em um contexto de aumento do desemprego e inatividade, as domésticas foram proporcionalmente mais afetadas pela crise provocada pela pandemia. Isso está em grande parte associado à natureza do trabalho doméstico, o qual necessita ser realizado presencialmente dentro do domicílio do empregador. A preocupação com o distanciamento social representou uma restrição adicional ao exercício da ocupação e, até o primeiro trimestre de 2021, a ocupação ainda não havia recuperado os níveis pré-pandemia.

GRÁFICO 2
Evolução da proporção de domésticas entre mulheres ocupadas, entre 14 e 65 anos – Brasil (2012-2021)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
 Elaboração dos autores.

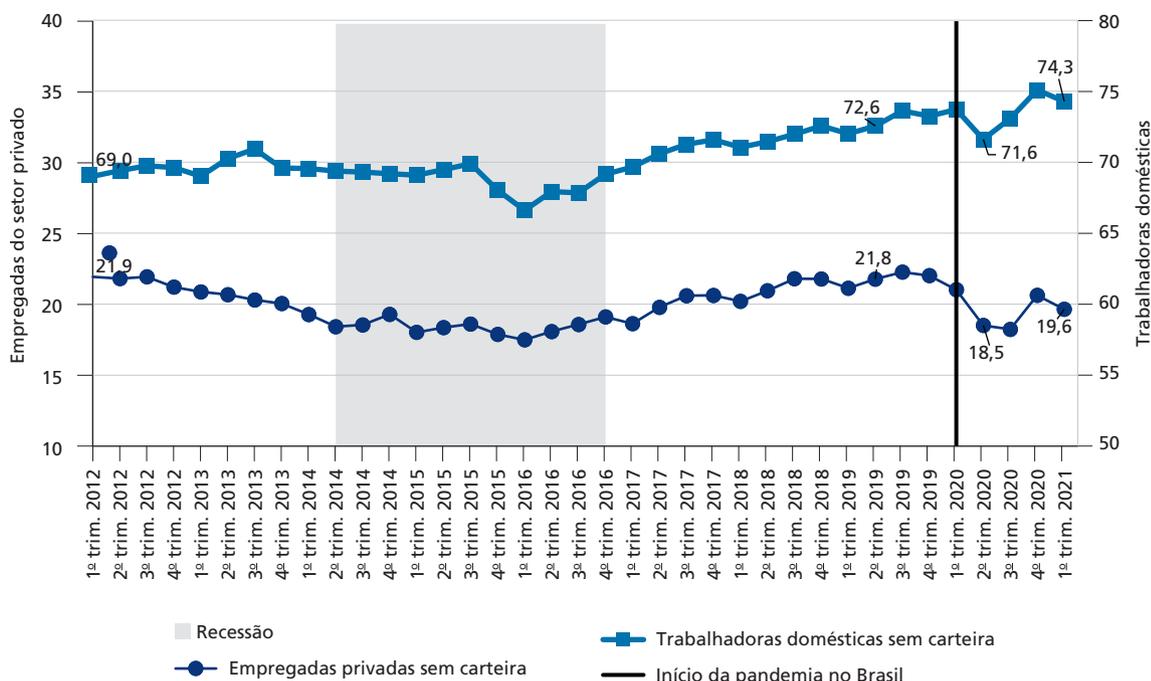
O impacto da pandemia foi maior para as trabalhadoras domésticas informais relativamente às formais. Neste caso, no entanto, o efeito foi semelhante ao ocorrido para as demais empregadas do setor privado. O gráfico 3 mostra a taxa de informalidade para domésticas e demais empregadas medida como a porcentagem de trabalhadoras sem carteira de trabalho assinada. A trajetória dos dois grupos é semelhante: desde o final do período recessivo, a

informalidade cresceu para ambos, diminuiu nos primeiros meses após o início da pandemia e voltou a crescer no final de 2020.

Dado o contexto apresentado até aqui, a redução da informalidade no início da pandemia reflete mais a saída do emprego das trabalhadoras informais, tanto para o desemprego quanto para a inatividade, do que um aumento na formalização das trabalhadoras. O programa de manutenção do emprego com a suspensão de contratos e redução de jornada, definido pela MP nº 936/2020, contribuiu para a preservação do emprego formal.⁶ Para as trabalhadoras informais, a estratégia utilizada foi a manutenção da renda, ainda que mínima, via auxílio emergencial. Tendo em vista a diferença no nível de informalidade em cada grupo (três vezes maior para trabalhadoras domésticas), chega a ser surpreendente que a taxa de informalidade não tenha caído mais para as domésticas do que entre as demais empregadas do setor privado. Isso está associado a uma queda relativa maior no emprego formal de trabalhadoras domésticas do que para as demais empregadas do setor privado.

GRÁFICO 3

Evolução da informalidade: proporção sem carteira de trabalho assinada entre as empregadas do setor privado e as trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2021)
(Em %)

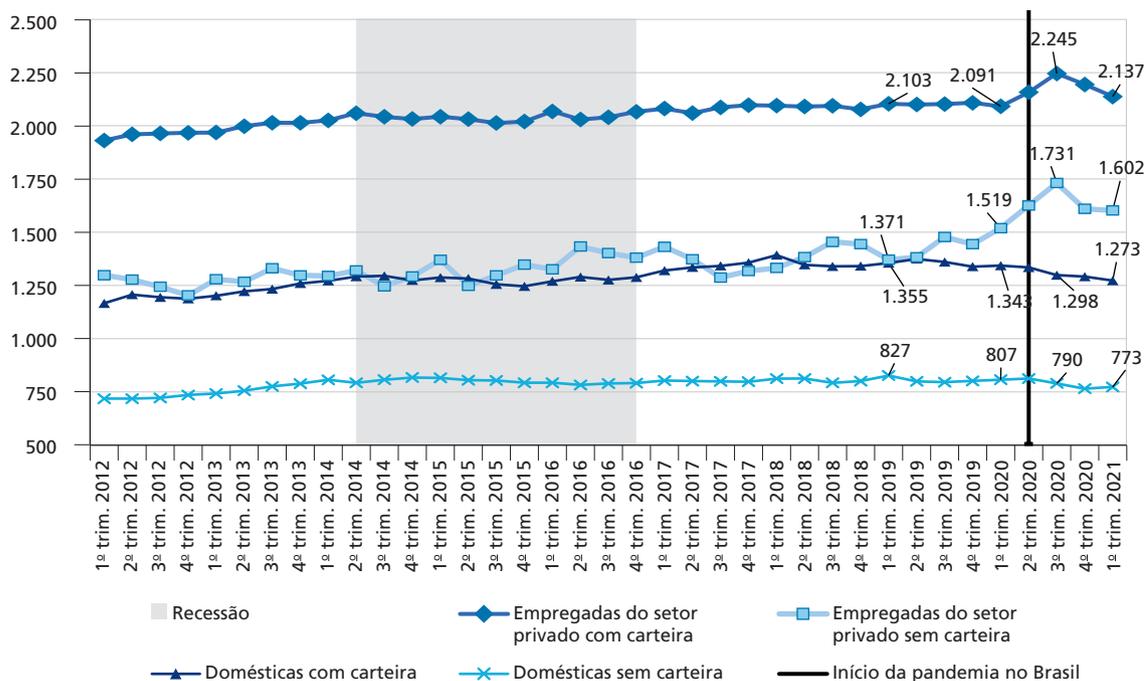


Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
Elaboração dos autores.

6. Para uma análise dos programas governamentais de enfrentamento aos efeitos perversos da pandemia sobre o mercado de trabalho no Brasil em 2020, ver Russo, Silva e Corseuil (2021).

Os efeitos da pandemia sobre salários permitem inferir uma série de características do mercado de trabalho brasileiro. Como se observa no gráfico 4, o salário médio para empregadas do setor privado, com ou sem carteira, experimentou o maior salto positivo da série histórica. Isso sugere que as trabalhadoras que perderam o emprego foram as menos qualificadas e que, portanto, possuíam salários menores. Em parte, contribuiu para o aumento do salário médio também o fato de que as mais qualificadas tiveram a oportunidade de migrar para o regime de teletrabalho (Góes, Martins e Nascimento, 2021). Por sua vez, não se observam mudanças abruptas no salário médio de trabalhadoras domésticas, com ou sem carteira. Isso é esperado porque se trata de um grupo de trabalhadoras necessariamente mais homogêneo relativamente às demais empregadas do setor privado. A grande maioria das trabalhadoras domésticas do setor formal recebe um salário mínimo; no setor informal, por sua vez, os salários já são historicamente baixos. Assim, a saída de trabalhadoras domésticas do mercado de trabalho, ainda que relativamente em grande número, não impactaria demasiadamente o salário médio devido à baixa dispersão salarial.

GRÁFICO 4
Evolução do rendimento habitual do trabalho principal: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2021)
 (Em R\$ de 2021)



Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
 Elaboração dos autores.

4 ANÁLISE DE TRANSIÇÃO PARA SITUAÇÕES DE INATIVIDADE/DESEMPREGO/OCUPAÇÃO

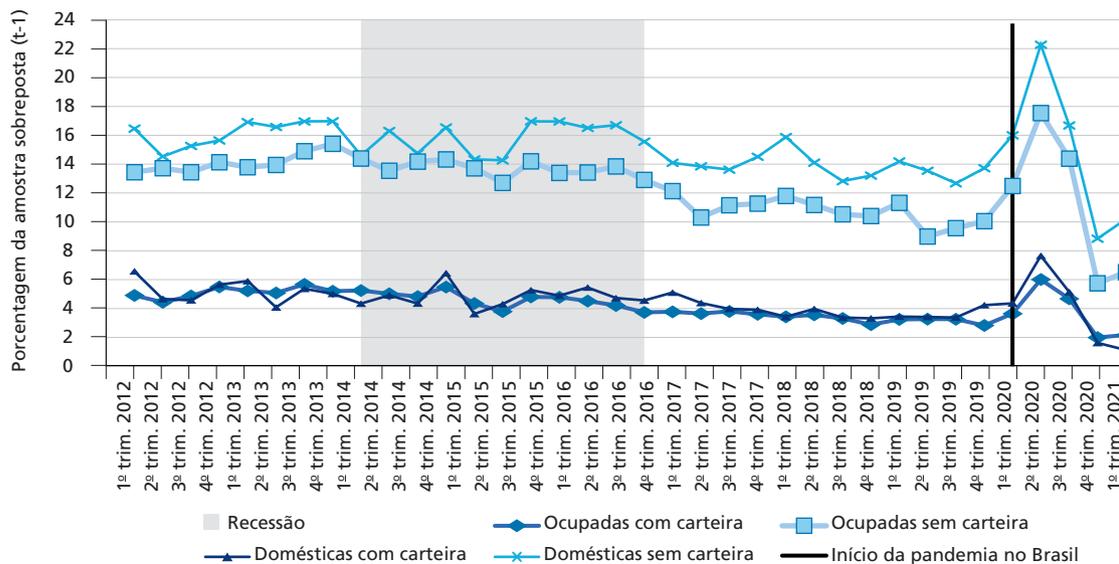
Os gráficos desta seção nos permitem analisar as transições entre os diferentes *status* ocupacionais: ocupada, inativa e desempregada. Tendo em vista que a base de dados utilizada constitui um painel rotativo, como explicado anteriormente, foram calculadas as transições ocorridas entre cada trimestre no período entre 2012.1 e 2021.1.

O gráfico 5 apresenta a proporção entre as ocupadas no trimestre anterior ao que se tornaram inativas. Observa-se que a posse da carteira de trabalho assinada significa uma menor chance de transitar para a inatividade, cerca de 10 p.p. a menos. Entre as que são empregadas formalizadas, há pouca diferença entre as empregadas do setor privado e as empregadas domésticas. Já entre as empregadas informais, as domésticas são as que possuem maior probabilidade de se tornarem inativas.

Ao contrário da recessão iniciada em 2014, em que não há uma mudança visível nas tendências de ocupadas se tornarem inativas, a recessão associada à pandemia se caracterizou por um relevante aumento na transição para a inatividade. De fato, como já caracterizado por outros estudos (Corseuil, Franca e Ramos, 2020), a crise de 2020 caracterizou-se pela saída das pessoas do mercado de trabalho, e esse fenômeno afetou principalmente os informais. De fato, do primeiro para o segundo trimestre de 2020, houve uma subida de 3,5 p.p. e 3,2 p.p. para as empregadas privadas e as domésticas com carteira assinada, respectivamente. Ao considerar aquelas sem carteira, o aumento corresponde a 8,9 p.p. para domésticas e 8,2 p.p. para outras empregadas. Vale assinalar que o gráfico 5 não permite distinguir uma diferença substancial na elevação das chances de ir para a situação de inatividade entre domésticas e outras ocupadas.

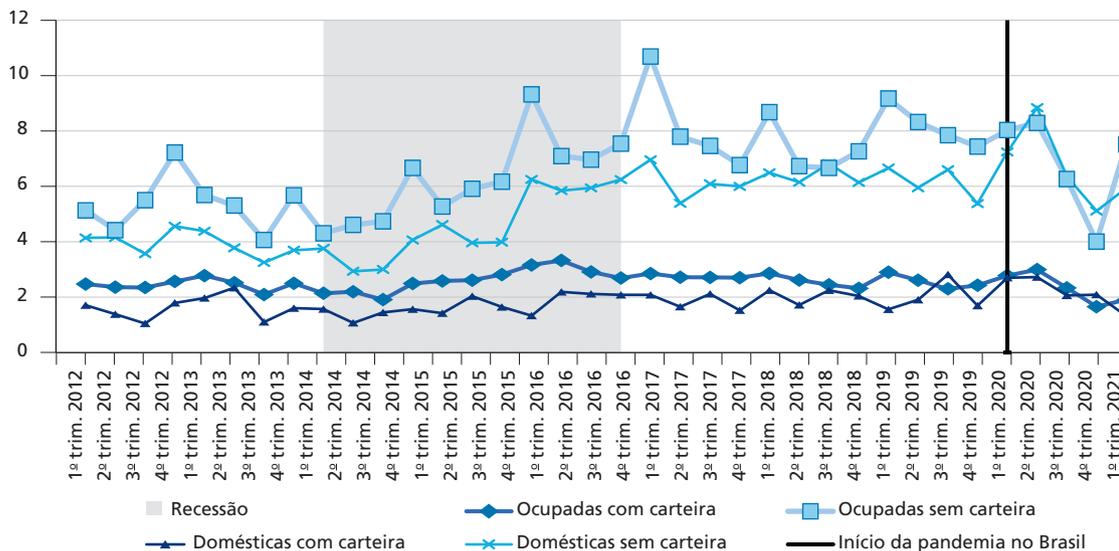
Por sua vez, o gráfico 6 possibilita analisar a transição para o desemprego. Na crise iniciada em 2014, há um pronunciado aumento da transição para o desemprego. Contudo, apesar de haver diferenças nos níveis das taxas, as tendências são similares entre domésticas e outras empregadas do setor privado, seja com ou sem carteira assinada. Para trabalhadoras sem carteira, a transição para o desemprego continua a níveis elevados após a crise de 2014. Para a crise econômica ocorrida no contexto da pandemia, apesar de o aumento da ida para o desemprego possuir magnitude inferior ao ocorrido em relação à inatividade, há sim uma elevação, especialmente entre as sem carteira. A variação entre os primeiros trimestres de 2020 indica que as domésticas sem carteira tiveram um aumento de 3,5 p.p. na chance de ir para o desemprego, enquanto a elevação foi de 1 p.p. para as outras ocupadas sem carteira. Para aquelas com carteira assinada, tais números corresponderam a 1,29 p.p. e 0,67 p.p. para domésticas e outras empregadas, respectivamente. Assim, na análise da transição para o desemprego, a crise de 2020 significou uma piora relativa para as domésticas, apesar de este não ter sido o indicador mais afetado pela crise.

GRÁFICO 5
Ocupadas que transitaram para a inatividade: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2021)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Separadas por ocupadas com carteira, ocupadas sem carteira, domésticas com carteira, domésticas sem carteira.

GRÁFICO 6
Ocupadas que transitaram para o desemprego: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2021)
 (Em %)



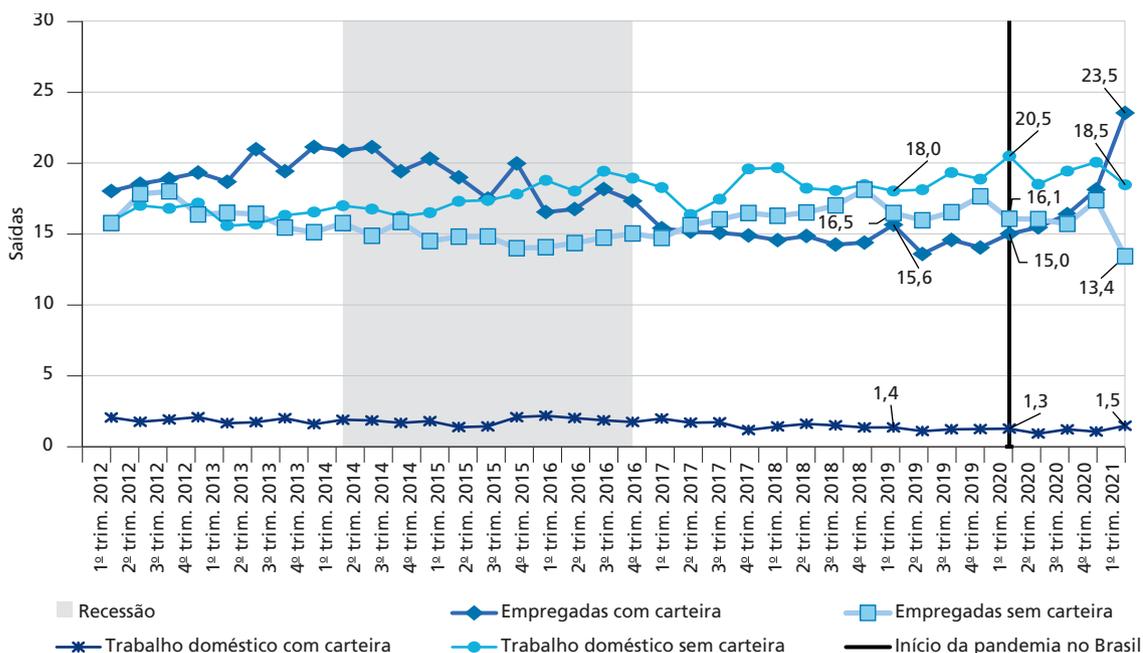
Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Separadas por ocupadas com carteira, ocupadas sem carteira, domésticas com carteira, domésticas sem carteira.

Já o gráfico 7 indica a proporção de inativas ou desempregadas que transitaram para uma ocupação, seja de empregada doméstica ou outra empregada no setor privado. Inicialmente, vale notar que as chances de entrar em uma ocupação de trabalho doméstico com carteira assinada são bastante reduzidas e permanecem abaixo de 2,2% em todo o período. Apesar de ser uma diferença enorme em relação às outras ocupações, esse fato não chega a surpreender, dado o reduzido grau de formalização das domésticas em relação às outras.

Durante a primeira crise do período, iniciada em 2014, nota-se que houve um aumento da entrada de desocupadas/inativas na ocupação de domésticas sem carteira, fenômeno que não aconteceu em relação à entrada em outras ocupações sem carteira. Esse fato constitui uma evidência da hipótese de que o trabalho doméstico sem carteira representa um “colchão amortecedor” durante crises econômicas. O pequeno aumento da proporção de domésticas neste período, observado no gráfico 2, não teria sido maior devido à elevação das taxas de saída dessa ocupação, como mostra o gráfico 6.

A tendência observada na capacidade da ocupação de domésticas sem carteira em absorver desempregadas ou inativas durante a crise de 2020 diferencia-se completamente da anterior. Entre o primeiro e segundo trimestre, houve uma queda de 2 p.p. nas chances de transitar para a ocupação de doméstica sem carteira, seguida de um aumento de magnitude similar nos dois trimestres seguintes. Essa oscilação não corrobora a hipótese de “colchão amortecedor” das domésticas sem carteira para a crise de 2020. Na crise de 2020, a maior entrada de inativas/desempregadas no mercado de trabalho tem ocorrido por meio da ocupação de outras empregadas com carteira assinada no setor privado. Ao invés de indicar uma boa notícia, essa estatística pode estar associada à maior dificuldade de inserção das mulheres de baixa qualificação no mercado de trabalho. São as mulheres que ocupariam os postos sem carteira, seja de domésticas ou outras empregadas. E, provavelmente, são trabalhos que devem ser realizados presencialmente, assim como o de domésticas, o que explicaria a dificuldade de inserção no cenário pandêmico e os níveis de ocupação que ainda não se recuperaram, apresentados no gráfico 2.

GRÁFICO 7
Inativas/desempregadas que transitaram para o emprego doméstico com carteira/ emprego doméstico sem carteira/outras ocupações com carteira/outras ocupações sem carteira – Brasil (2012-2021)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua Trimestral.
 Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De uma forma geral, e para o mercado de trabalho brasileiro, o efeito da pandemia sobre a inatividade foi sem precedentes na história recente (Ipea, 2021). Já com relação ao desemprego, o desempenho foi semelhante ao período recessivo ocorrido em 2014. Considerando o emprego doméstico, a pandemia também gerou um efeito inédito, ocasionando uma redução brusca da sua proporção entre as ocupadas no mercado de trabalho.

Em um contexto de aumento do desemprego e da inatividade, as domésticas foram proporcionalmente mais afetadas pela crise provocada pela pandemia. Isso está em grande parte associado à natureza do trabalho doméstico, o qual necessita ser realizado presencialmente dentro do domicílio do empregador. Além disso, vale observar também que o impacto da pandemia foi maior para as trabalhadoras domésticas informais relativamente às formais, e as empregadas domésticas constituem uma ocupação com elevado nível de informalidade, o que as deixa em situação de maior vulnerabilidade.

Ao analisar a transição para inatividade/desemprego, observamos que há pouca diferença nas tendências entre as empregadas domésticas e as outras empregadas do setor privado na crise de 2014. Já na crise de 2020, enquanto a elevação das chances de ir para a situação de inatividade entre domésticas e outras ocupadas é similar, o aumento da transição para o desemprego foi maior entre as domésticas sem carteira.

A análise da transição das desempregadas/inativas para uma ocupação no mercado de trabalho revela que a ocupação de empregada doméstica sem carteira pode ter funcionado como uma espécie de “colchão amortecedor” na crise de 2014, mas não na crise de 2020. Enquanto, na primeira crise, houve um aumento da absorção de desocupadas/inativas pela ocupação de domésticas sem carteira (fato não observado para outras ocupações sem carteira), na crise pandêmica destaca-se o aumento da entrada das inativas/desempregadas por meio de outras ocupações com carteira assinada no setor privado. No entanto, este fato, que a princípio poderia indicar uma boa notícia, parece estar associado à dificuldade de mulheres de baixa qualificação em encontrar uma ocupação no mercado de trabalho em um cenário pandêmico.

Em suma, além de as trabalhadoras domésticas já apresentarem condições laborais piores em diferentes dimensões, ao compará-las com trabalhadoras em outros postos de trabalho privado, o período após a pandemia parece ter lhes afetado de forma um pouco mais acentuada.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. **Estimativas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua ajustadas para a redução da taxa de respostas na pandemia**. Brasília: BCB, 2021. (Relatório de Inflação – junho de 2021). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202106/ri202106b4p.pdf>>.

CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M.; RAMOS, L. A queda recente das taxas de ocupação e participação no mercado de trabalho e sua dinâmica. **Carta de Conjuntura**, n. 48, out./dez. 2020.

CORSEUIL, C. H. L.; RUSSO, F. A redução no número de entrevistas na PNAD Contínua durante a pandemia e sua influência para a evolução do emprego formal. **Carta de Conjuntura**, n. 50, jan./mar. 2021. (Nota de Conjuntura, n. 22).

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. D. H.; HECKSHER, M. Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, abr. 2021.

GÓES, G. S.; MARTINS, F. S.; NASCIMENTO, J. A. S. O trabalho remoto e a pandemia: o que a PNAD Covid-19 nos mostrou. **Carta de Conjuntura**, n. 50, jan./mar. 2021. (Nota de Conjuntura, n. 8).

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**: informações referentes à coleta do mês de abril de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3qsuF9Z>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua):** informações referentes à divulgação dos dados do 2º trimestre de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3ifTwC>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 22, p. 333-384, 2021.

MELO, H. **Trabalhadoras domésticas:** o eterno lugar feminino, uma análise dos grupos ocupacionais: Estratégias para combater o trabalho infantil no serviço doméstico. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2000. (Texto para Discussão, n. 565).

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil.** Brasília: Ipea, ago. 2012. (Nota Técnica, n. 10).

RUSSO, F.; SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H. L. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, abr. 2021.

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

GÊNERO, TRABALHO REMOTO E TRABALHO REPRODUTIVO NÃO REMUNERADO NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19¹

Lygia Sabbag Fares²
Ana Luíza Matos de Oliveira³
Lílian Nogueira Rolim⁴

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais efeitos da pandemia no mundo do trabalho foi a generalização do trabalho remoto, mesmo que este não seja necessariamente um fenômeno novo (ILO, 2020). De fato, ampla literatura já discute os efeitos do trabalho remoto sobre trabalhadores e, em especial, trabalhadoras (Huws *et al.*, 1996; Lyttelton, Zang e Musick, no prelo). Trabalhar em casa pode aumentar o tempo total de trabalho pago e reprodutivo (não pago) das mulheres, e muitas vezes esses tempos de trabalho se interpõem. Com a generalização do trabalho remoto em função da pandemia, a ligação entre trabalho remoto, trabalho reprodutivo não remunerado e desigualdade de gênero torna-se ainda mais relevante, principalmente considerando que tais relações tendem a contribuir para o agravamento das diversas formas de desigualdades resultantes dos impactos econômicos e sociais da pandemia (Oliveira e Emídio, 2021). Nesse sentido, este texto tem como foco o impacto do trabalho remoto no Brasil durante o distanciamento social imposto pela pandemia de covid-19, sob uma perspectiva de gênero.

O distanciamento social e o aumento do trabalho não remunerado relacionado ao trabalho remoto afetam uma sociedade já marcada por significativas desigualdades de gênero. As estatísticas nacionais mostram que, em 2019, as mulheres dedicavam 21,4 horas semanais em média ao trabalho reprodutivo não remunerado, enquanto os homens gastavam onze horas semanais (IBGE, 2020). Ser a principal responsável pelo trabalho reprodutivo traz numerosas e duradouras implicações para as mulheres, como a redução do tempo disponível para trabalho remunerado e várias experiências de discriminação no mercado de trabalho. Somando-se a esse contexto, a pandemia de covid-19 aumentou o trabalho reprodutivo não remunerado, pois o distanciamento social impôs o fechamento de locais de trabalho, escolas, restaurantes e serviços governamentais que auxiliam na reprodução da força de trabalho. Cabe, então, questionar como esse aumento do trabalho reprodutivo não remunerado foi dividido entre os sexos: se, por um lado, esta poderia configurar-se como oportunidade para questionamento dos tradicionais papéis atribuídos a cada gênero, uma vez que homens e mulheres estão mais presentes no espaço doméstico, por outro lado, o aumento do trabalho doméstico poderia

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/nt2>

2. Professora no Brooklyn Institute for Social Research, Estados Unidos. *E-mail*: <lysabbag@gmail.com>.

3. Professora visitante na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Brasil. *E-mail*: <almatosdeoliveira@gmail.com>.

4. Doutoranda em economia na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Brasil. *E-mail*: <lilian.rolim@gmail.com>.

sobrecarregar ainda mais as mulheres, que tendem a ser as principais responsáveis por tal atividade, e, conseqüentemente, haveria piora na desigualdade de gênero.

Para analisar tais questões, o artigo discute a divisão sexual do trabalho na sociedade brasileira e as consequências do trabalho remoto para as mulheres. A partir de dados de um questionário respondido por 455 pessoas durante o distanciamento social no Brasil, entre 26 de maio de 2020 e 15 de junho de 2020, verifica-se como se deu a divisão entre os gêneros para os que fizeram trabalho remoto – contrastando-os com aqueles que não fizeram trabalho remoto –, buscando-se retomar e estender a análise de Fares, Oliveira e Rolim (2021).

2 HISTÓRICO

Neste artigo, o conceito de gênero é definido como uma relação social e cultural entre os sexos. Assim, a divisão sexual do trabalho relega as funções de cuidado e trabalho doméstico – remunerado ou não – às mulheres. No Brasil, em que a oferta pública de serviços de reprodução social é baixa, o trabalho não remunerado que as mulheres realizam em casa é ainda mais fundamental, embora não seja socialmente valorizado. Além disso, os empregos remunerados em ramos ligados à reprodução social – como saúde e educação – são ramos tipicamente femininos e associados a salários baixos (Folbre, 2006).

Os salários menores para as mulheres brasileiras (Baltar, Rolim e Leone, 2020) estão combinados, em alguns casos, com menores jornadas de trabalho e empregos mais precários. Medidas de flexibilização do trabalho teoricamente dariam-lhes a possibilidade de conciliar trabalho produtivo e reprodutivo, mas, na maioria dos casos, significam apenas mais trabalho para as mulheres (Oliveira, 2013; Gibb, 2017). Por sua vez, o alto custo de oportunidade resultante da baixa remuneração do trabalho produtivo das mulheres contribui para manter parte delas fora do mercado de trabalho.

Partindo dessa estrutura desigual, a pandemia de covid-19 alterou o mundo do trabalho de várias maneiras. Uma destas foi o aumento do trabalho doméstico, uma vez que o distanciamento social impôs o fechamento de locais de trabalho, escolas, restaurantes e serviços governamentais que auxiliam na reprodução social. Nesse cenário, alguns trabalhadores foram autorizados a realizar trabalhos remotos, mas enfrentaram aumento no trabalho doméstico. A Organização Internacional do Trabalho – OIT (ILO, 2020) afirma que, em circunstâncias normais (não pandêmicas), o trabalho remoto pode colocar as mulheres em desvantagem, uma vez que, normalmente, elas têm de arcar com a assistência aos filhos e as tarefas domésticas concomitantemente a um emprego remunerado; também pode, alternativamente, ajudar a facilitar o equilíbrio entre vida pessoal e profissional.

Durante a pandemia, o trabalho remoto foi opção apenas para alguns trabalhadores mais qualificados no setor de serviços/indústria, cuja ocupação permitia que seu trabalho fosse realizado em casa, e que possuíam os meios e as habilidades para usar tecnologia para realizar seu trabalho.⁵ A OIT (ILO, 2020) estimou que aproximadamente uma em cada seis ocupações pode ser feita em casa no nível global e pouco mais de uma em cada quatro em países avançados.

5. Sobre aspectos determinantes do trabalho remoto em meio à pandemia no Brasil, ver Ipea (2021).

No Brasil, em 2017, menos de 20% da população tinha acesso à conexão de internet banda larga (Cepal, 2020). Nesse sentido, a população investigada neste estudo (brasileiros em trabalho remoto) é, de certa forma, privilegiada por estar entre aqueles que conseguiram proteger-se e proteger suas famílias mantendo sua ocupação. De qualquer forma, o estudo desse grupo e a comparação com aqueles que não puderam fazer trabalho remoto durante a pandemia – por motivos diversos – evidenciam efeitos importantes que o trabalho remoto pode ter nos trabalhadores em geral e, mais especificamente, nas mulheres, além de elucidar os benefícios e os riscos potenciais caso o trabalho remoto torne-se uma prática adotada mais amplamente.

Nossa busca na *Web of Science* não encontrou estudos sobre o tema com foco específico no Brasil. Entre os trabalhos que analisam outros países, Manzo e Minello (2020), Nash e Churchill (2020) e Van Eck e Jammaers (2020) constatam um aprofundamento da desigualdade na divisão sexual do trabalho no lar em regimes de trabalho remoto durante a pandemia de covid-19. Por sua vez, Raišienė *et al.* (2020) argumentam que o trabalho remoto e a mistura da vida pessoal e profissional desafiam os papéis masculinos tradicionais na Lituânia.

3 ANÁLISE DOS DADOS

O artigo analisa dados de um questionário aplicado durante parte do período de distanciamento social no Brasil, entre 26 de maio de 2020 e 15 de junho de 2020, por meio da técnica de “bola de neve” (Alloatti, 2014). No período da coleta de dados, o Brasil encontrava-se sob diversos tipos de restrições associadas à pandemia, a maioria tomada pelas administrações estaduais e municipais. Ao todo, cerca de 8,8 milhões de pessoas estavam trabalhando remotamente no Brasil quando o questionário circulou.⁶

O questionário foi respondido por 288 (63,3%) mulheres e 167 (36,7%) homens. Além disso, 346 (76,0%) entrevistados declararam-se brancos, 99 (21,8%), negros, 8 (1,8%), asiáticos e 2 (0,4%), indígenas. Em relação à faixa etária, 104 (22,9%) respondentes tinham entre 18 e 29 anos, 237 (52,1%), entre 30 e 49, 107 (23,5%), entre 50 e 69 e 7 (1,5%), entre 70 e 79. A maioria dos respondentes residia em três estados: 237 (52,1%) em São Paulo, 69 (15,2%) em Minas Gerais e 46 (10,1%) no Rio de Janeiro. Os 103 (22,6%) restantes residiam em dezessete estados e no Distrito Federal (DF). No que concerne à situação de emprego antes da pandemia, 370 entrevistados (81,3%) estavam trabalhando (empregados, empregadores, trabalho autônomo ou estágio), 36 (7,9%) não trabalhavam ou eram estudantes, 25 (5,5%) eram aposentados e 24 (5,3%) estavam desempregados.

Ainda que a ampla maioria dos respondentes tenha declarado realizar algum grau de distanciamento social (453 participantes ou 99,6%), a situação em relação ao trabalho remoto era diversa. A maior parte dos respondentes declarou ter realizado pelo menos um período de trabalho remoto após o início da pandemia (348 entrevistados, equivalente a 76,5%). Enquanto 74,0% (213) das mulheres afirmaram realizar algum tipo de trabalho remoto, 80,8% (135) dos homens também declararam isto. Cabe mencionar que 96 (21,1%) entrevistados fizeram pelo

6. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br>>.

menos um período de trabalho presencial durante a pandemia, sendo 57 (19,8%) mulheres e 39 (23,4%) homens. Assim, uma porcentagem maior de homens declarou fazer pelo menos um período de trabalho presencial, enquanto também uma porcentagem maior de homens afirmou estar no trabalho remoto; portanto, uma combinação de trabalho presencial e remoto foi mais relevante para os homens que para as mulheres. De fato, os dados indicam que 28 (9,7%) mulheres exerciam os dois tipos de trabalho, enquanto 27 (16,2%) homens faziam isto.

3.1 Trabalho remoto e trabalho doméstico e de cuidados

Os dados da tabela 1 indicam a existência de alguns padrões relacionados com o sexo e o tipo de trabalho (remoto ou não remoto). Há um contraste entre os que faziam trabalho remoto e declararam aumento no trabalho doméstico (79,9%) e aqueles que não faziam nenhum tipo de trabalho remoto e afirmaram o mesmo (68,2%). Em outras palavras, aqueles sob algum tipo de regime de trabalho remoto relataram aumento no trabalho doméstico mais frequentemente que os demais. Em termos de gênero, considerando-se todos os participantes, 228 (79,2%) mulheres e 123 (73,7%) homens declararam que o trabalho doméstico aumentou com a pandemia. Como esperado, independentemente do gênero, mais pessoas que realizavam trabalho remoto afirmaram que houve aumento do trabalho doméstico: 175 (82,2%) mulheres e 103 (76,3%) homens que realizavam trabalho remoto, enquanto 53 (70,7%) mulheres e 20 (62,5%) homens que não faziam trabalho remoto observaram que o trabalho doméstico também aumentou. O contraste semelhante na comparação dos tipos de trabalho para cada gênero sugere que o trabalho remoto teve impacto parecido para ambos os sexos, embora as mulheres declarem com mais frequência do que os homens um aumento no trabalho doméstico em cada grupo.

TABELA 1

Respostas à pergunta “Sobre a *quantidade* de tempo empregado em trabalhos domésticos, em comparação ao período pré-isolamento social”

Condição de trabalho e sexo	Aumentou	Diminuiu	Não mudou	Não se aplica	Total
Fez trabalho remoto	278 (79,9%)	4 (1,1%)	63 (18,1%)	3 (0,9%)	348 (100%)
Mulheres	175 (82,2%)	2 (0,9%)	35 (16,4%)	1 (0,5%)	213 (100%)
Homens	103 (76,3%)	2 (1,5%)	28 (20,7%)	2 (1,5%)	135 (100%)
Não fez trabalho remoto	73 (68,2%)	6 (5,6%)	25 (23,4%)	3 (2,8%)	107 (100%)
Mulheres	53 (70,7%)	5 (6,7%)	16 (21,3%)	1 (1,3%)	75 (100%)
Homens	20 (62,5%)	1 (3,1%)	9 (28,1%)	2 (6,3%)	32 (100%)
Total	351 (77,1%)	10 (2,2%)	88 (19,3%)	6 (1,3%)	455 (100%)

Elaboração das autoras.

Considerando-se atividades domésticas específicas, o tipo de trabalho doméstico que mais cresceu foi higienização de compras, lavagem de louça, limpeza e cozinha, conforme aponta a tabela 2. É importante ressaltar que um percentual maior de pessoas engajadas em trabalho remoto do que aquelas que não realizavam esse tipo de trabalho relatou um aumento no tempo dedicado a cada tipo de trabalho doméstico – com exceção da higienização de compras

e atividade de passar roupas. Assim, a maior diferença entre os grupos deu-se nas atividades de lavar louça, cozinhar, fazer compras, limpar a casa e lavar roupa.

Tal como acontece com o tempo total dedicado ao trabalho doméstico, percentagem maior de mulheres que de homens declarou aumento do tempo dedicado a cada tipo de trabalho doméstico. Esse padrão também foi observado na comparação de gênero em cada categoria (trabalho remoto ou sem trabalho remoto), ainda que haja algumas diferenças nos dados para cada categoria de acordo com cada atividade, conforme a tabela 2.

TABELA 2
Respostas à pergunta “Sobre a *quantidade* de tempo empregado em trabalhos domésticos, em comparação ao período pré-isolamento social” – por atividade

Atividade	Respondentes	Mudança no tempo gasto na atividade			
		Aumentou	Diminuiu	Não mudou	Não se aplica
Lavar louça	Mulheres (RT) ¹	171 (80,3%)	8 (3,8%)	34 (16%)	0 (0%)
	Homens (RT)	103 (76,3%)	1 (0,7%)	29 (21,5%)	2 (1,5%)
	Mulheres (NRT) ²	49 (65,3%)	2 (2,7%)	22 (29,3%)	2 (2,7%)
	Homens (NRT)	19 (59,4%)	0 (0%)	11 (34,4%)	2 (6,3%)
Cozinhar	Mulheres (RT)	164 (77%)	7 (3,3%)	35 (16,4%)	7 (3,3%)
	Homens (RT)	89 (65,9%)	2 (1,5%)	28 (20,7%)	16 (11,9%)
	Mulheres (NRT)	48 (64%)	4 (5,3%)	22 (29,3%)	1 (1,3%)
	Homens (NRT)	19 (59,4%)	1 (3,1%)	9 (28,1%)	3 (9,4%)
Higienizar alimentos	Mulheres (RT)	185 (86,9%)	0 (0%)	22 (10,3%)	6 (2,8%)
	Homens (RT)	106 (78,5%)	1 (0,7%)	21 (15,6%)	7 (5,2%)
	Mulheres (NRT)	63 (84%)	1 (1,3%)	10 (13,3%)	1 (1,3%)
	Homens (NRT)	25 (78,1%)	0 (0%)	5 (15,6%)	2 (6,3%)
Comprar mantimentos	Mulheres (RT)	137 (64,3%)	23 (10,8%)	53 (24,9%)	0 (0%)
	Homens (RT)	73 (54,1%)	18 (13,3%)	40 (29,6%)	4 (3%)
	Mulheres (NRT)	34 (45,3%)	10 (13,3%)	28 (37,3%)	3 (4%)
	Homens (NRT)	17 (53,1%)	3 (9,4%)	10 (31,3%)	2 (6,3%)
Limpar a casa	Mulheres (RT)	165 (77,5%)	3 (1,4%)	43 (20,2%)	2 (0,9%)
	Homens (RT)	101 (74,8%)	3 (2,2%)	25 (18,5%)	6 (4,4%)
	Mulheres (NRT)	54 (72%)	3 (4%)	17 (22,7%)	1 (1,3%)
	Homens (NRT)	17 (53,1%)	1 (3,1%)	12 (37,5%)	2 (6,3%)
Lavar roupa	Mulheres (RT)	127 (59,6%)	20 (9,4%)	61 (28,6%)	5 (2,3%)
	Homens (RT)	64 (47,4%)	13 (9,6%)	43 (31,9%)	15 (11,1%)
	Mulheres (NRT)	35 (46,7%)	6 (8%)	26 (34,7%)	8 (10,7%)
	Homens (NRT)	13 (40,6%)	5 (15,6%)	9 (28,1%)	5 (15,6%)
Passar roupa	Mulheres (RT)	43 (20,2%)	34 (16%)	53 (24,9%)	83 (39%)
	Homens (RT)	23 (17%)	15 (11,1%)	44 (32,6%)	53 (39,3%)
	Mulheres (NRT)	19 (25,3%)	9 (12%)	23 (30,7%)	24 (32%)
	Homens (NRT)	5 (15,6%)	5 (15,6%)	11 (34,4%)	11 (34,4%)

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ RT refere-se a trabalho remoto.

² NRT refere-se a não trabalho remoto.

Obs.: Somente respondentes que declararam realizar apenas as atividades de RT e ou de NRT foram considerados.

Embora exista um padrão claro na comparação entre homens e mulheres e entre o trabalho remoto ou não no caso do trabalho doméstico, o padrão é menos claro quando se trata do trabalho de cuidado. É importante mencionar que apenas uma parcela (189 ou 41,5%) dos respondentes declarou realizar trabalho de cuidados, o que reduz o tamanho da amostra. As percentagens para cada sexo e tipo de trabalho são semelhantes, pois 117 (40,6%) mulheres, 72 (43,1%) homens, 149 (42,8%) pessoas que faziam trabalho remoto e 40 (37,4%) pessoas que não estavam no trabalho remoto declararam realizar pelo menos um tipo de atividade de cuidado.

No que concerne às atividades relacionadas aos cuidados das crianças (supervisionar os deveres de casa e as aulas *on-line*, ou brincar com elas), estas foram realizadas por 153 (33,6%) respondentes. Entre os que realizavam cada tipo de atividade, 97 (63,4% de um total de 153) relataram aumento no tempo dedicado ao cuidado infantil, 67 (55,4% de um total de 121) declararam dedicar mais tempo a ajudar crianças com seus deveres de casa e 83 (59,7% de um total de 139) relataram aumento no tempo gasto brincando com seus filhos, conforme a tabela 3. Em todos os casos, os sob trabalho remoto relataram um aumento com mais frequência do que aqueles não envolvidos com trabalho remoto. No entanto, em cada grupo não existe um padrão claro em termos de gênero, pois em alguns casos as mulheres relataram com mais frequência que despendem mais tempo na atividade que os homens; em outros casos, essas afirmações tiveram menos frequência. Consequentemente, a porcentagem de homens e mulheres que declararam aumento nessas atividades é, em geral, muito semelhante.

O aumento no tempo dedicado ao cuidado com idosos e enfermos foi relatado por 43 (39,8%) dos 108 que realizavam a atividade. Como exceção ao padrão anterior, o aumento foi consideravelmente mais expressivo para aqueles que não faziam trabalho remoto (51,9%) do que para aqueles que faziam (35,8%). Em termos de gênero, o aumento do tempo dedicado ao cuidado do idoso foi um pouco mais frequente para os homens que para as mulheres que faziam trabalho remoto (39,4% e 33,3%, respectivamente), enquanto o contrário se aplica à comparação entre homens e mulheres que não estavam no trabalho remoto (42,9% e 55,0%, respectivamente); em ambos os casos, no entanto, essa comparação deve levar em consideração o pequeno número de respondentes que estavam envolvidos com essa atividade. Também, nesse caso, se desconsiderada a categoria de trabalho, são semelhantes os percentuais de mulheres e homens que declararam aumento do tempo dedicado a essa atividade (39,7% e 40,0%, respectivamente).

TABELA 3

Respostas à pergunta “Sobre a *quantidade* de tempo empregado em cuidados, em comparação ao período pré-isolamento social” – por atividade

Atividade	Respondentes	Mudança no tempo gasto com atividade		
		Aumentou	Diminuiu	Não mudou
Cuidar de filha(o/os)	Mulheres (RT)	50 (70,4%)	0 (0%)	21 (29,6%)
	Homens (RT)	32 (60,4%)	2 (3,8%)	19 (35,8%)
	Mulheres (NRT)	7 (38,9%)	0 (0%)	11 (61,1%)
	Homens (NRT)	8 (72,7%)	1 (9,1%)	2 (18,2%)

(Continua)

(Continuação)

Atividade	Respondentes	Mudança no tempo gasto com atividade		
		Aumentou	Diminuiu	Não mudou
Auxiliar filha(o/os) nas tarefas de escola	Mulheres (RT)	32 (58,2%)	2 (3,6%)	21 (38,2%)
	Homens (RT)	25 (54,3%)	1 (2,2%)	20 (43,5%)
	Mulheres (NRT)	5 (38,5%)	0 (0%)	8 (61,5%)
	Homens (NRT)	5 (71,4%)	0 (0%)	2 (28,6%)
Entreter/brincar com filha(o/os)	Mulheres (RT)	39 (60,9%)	1 (1,6%)	24 (37,5%)
	Homens (RT)	31 (60,8%)	3 (5,9%)	17 (33,3%)
	Mulheres (NRT)	8 (57,1%)	0 (0%)	6 (42,9%)
	Homens (NRT)	5 (50%)	2 (20%)	3 (30%)
Cuidar de idosa(o/os) ou doentes	Mulheres (RT)	16 (33,3%)	6 (12,5%)	26 (54,2%)
	Homens (RT)	13 (39,4%)	2 (6,1%)	18 (54,5%)
	Mulheres (NRT)	11 (55%)	1 (5%)	8 (40%)
	Homens (NRT)	3 (42,9%)	1 (14,3%)	3 (42,9%)

Elaboração das autoras.

Obs.: Somente respondentes que declararam realizar apenas as atividades de RT e ou de NRT foram considerados.

3.2 Trabalho remoto e divisão sexual do trabalho doméstico e de cuidados

A análise anterior sugere que a pandemia e o isolamento social levaram a um aumento mais frequente de trabalho doméstico para as mulheres e aqueles que fizeram trabalho remoto – em relação aos trabalhos de cuidado, principalmente cuidado de idosos, as comparações são menos claras. Entretanto, a percepção de aumento relatada pelos participantes é apenas a primeira informação para identificar como homens e mulheres foram impactados. Cabe, então, investigar se a elevação do trabalho doméstico e de cuidados foi acompanhada por mudanças na divisão dessas atividades. Uma vez que as mulheres tendem a ser as principais responsáveis por essas atividades, sem uma mudança na divisão das atividades, é possível que tenham sido desproporcionalmente afetadas pelo aumento dessas atividades.

Com o intuito de analisar como o trabalho doméstico e de cuidados é dividido entre parceiros dentro do domicílio, foram selecionados apenas entrevistados heterossexuais que moram com seus parceiros. Essa subamostra é igual a 230 respondentes para trabalho doméstico e 100 respondentes para trabalho de cuidado.

No geral, a divisão do trabalho doméstico (tabela 4) e de cuidados (tabela 5) não mudou consideravelmente durante a pandemia. Se apenas as diferenças de gênero forem consideradas, um padrão semelhante, antes e depois do início da pandemia, é verificado. Houve aumento de 64 para 67 mulheres (48,5% e 50,8%, respectivamente) que declararam fazer sozinhas ou fazer mais trabalhos domésticos que outras pessoas na mesma residência, enquanto esses números são iguais a 13 e 17 para os homens (13,3% e 17,3%, respectivamente). Tanto para homens como para mulheres, verifica-se aumento da percentagem de respondentes que afirmaram que o trabalho doméstico é dividido igualmente, mas no caso das mulheres isso se

deveu principalmente a uma diminuição da percentagem de que declararam não fazer trabalho doméstico; no caso dos homens, deveu-se tanto à diminuição do percentual que declarou não fazer trabalho doméstico, quanto daqueles que afirmaram que outra pessoa faz mais que eles. No caso do trabalho de cuidado, o número de mulheres que relatou fazer sozinha ou fazer mais trabalho de cuidado que os outros aumentou de 25 para 27 (47,2% e 50,9%, respectivamente), enquanto para os homens esses números permaneceram marginais, aumentando de 1 para 4 (2,1% e 8,5%, respectivamente). Portanto, levando-se em consideração tanto as atividades domésticas quanto as de cuidado, o padrão anterior de divisão sexual do trabalho não parece ter sido alterado pela pandemia, e esse padrão pode ser caracterizado por divisão desigual das atividades domésticas e de cuidado, com sobrecarga dessas atividades sobre as mulheres.

TABELA 4

Respostas à pergunta “Sobre a realização do trabalho doméstico” – antes e durante o isolamento social

Sexo	Período	Respostas					Total
		Faço sozinha(o)	Faço mais que os outros	Dividido igualmente entre as pessoas da casa	Outra pessoa da casa faz mais que os demais	Não realizo	
Mulheres	Antes	13 (9,8%)	51 (38,6%)	41 (31,1%)	14 (10,6%)	13 (9,8%)	132 (100%)
	Durante	9 (6,8%)	58 (43,9%)	53 (40,2%)	11 (8,3%)	1 (0,8%)	132 (100%)
Homens	Antes	7 (7,1%)	6 (6,1%)	36 (36,7%)	39 (39,8%)	10 (10,2%)	98 (100%)
	Durante	5 (5,1%)	12 (12,2%)	50 (51%)	28 (28,6%)	3 (3,1%)	98 (100%)

Elaboração das autoras.

TABELA 5

Respostas à pergunta “Sobre o cuidado com filha(os)” – antes e durante o isolamento

Sexo	Período	Respostas					Total
		Faço sozinha(o)	Faço mais que os outros	Dividido igualmente entre as pessoas da casa	Outra pessoa da casa faz mais que os demais	Outra pessoa da casa faz sozinha	
Mulheres	Antes	5 (9,4%)	20 (37,7%)	25 (47,2%)	2 (3,8%)	1 (1,9%)	53 (100%)
	Durante	6 (11,3%)	21 (39,6%)	23 (43,4%)	3 (5,7%)	0 (0%)	53 (100%)
Homens	Antes	0 (0%)	1 (2,1%)	27 (57,4%)	19 (40,4%)	0 (0%)	47 (100%)
	Durante	0 (0%)	4 (8,5%)	27 (57,4%)	16 (34%)	0 (0%)	47 (100%)

Elaboração das autoras.

Ainda que em contexto de manutenção dessa estrutura desigual de divisão de trabalhos domésticos e cuidado, foi possível verificar mudanças pontuais entre aqueles que realizam trabalho remoto. Conforme reportado na tabela 6, houve melhoria na divisão desse tipo de trabalho no agregado familiar tanto para homens como para mulheres, que declararam fazer trabalho a distância e cujo companheiro também trabalhava a distância. Comparando o período antes e durante a pandemia apenas para casais de trabalhadores remotos, houve aumento no número de entrevistados de ambos os sexos que declararam dividir igualmente o trabalho doméstico com outras pessoas e redução do número de homens que afirmaram que

outra pessoa fazia mais trabalho de cuidado que eles. Houve também elevação no número de homens que fizeram trabalho remoto e declararam fazer mais trabalho doméstico que outros quando a parceira não fazia trabalho remoto. Mais uma vez, no que diz respeito ao trabalho de cuidados (dados não reportados), não identificamos mudanças significativas na forma como esse tipo de trabalho foi dividido.

TABELA 6
Respostas à pergunta “Sobre a realização do trabalho doméstico” – antes e durante o isolamento social

Grupo	Parceira(o)	Período	Respostas				
			Faço sozinha (o)	Faço mais que os outros	Dividido igualmente entre as pessoas da casa	Outra pessoa da casa faz mais que os demais	Não realizo
Mulheres (RT)	RT	Antes	6 (8%)	31 (41,3%)	25 (33,3%)	4 (5,3%)	9 (12%)
		Durante	2 (2,7%)	33 (44%)	35 (46,7%)	5 (6,7%)	0 (0%)
	NRT	Antes	1 (4,3%)	11 (47,8%)	7 (30,4%)	4 (17,4%)	0 (0%)
		Durante	2 (8,7%)	11 (47,8%)	8 (34,8%)	2 (8,7%)	0 (0%)
Mulheres (NRT)	RT	Antes	1 (6,3%)	5 (31,3%)	5 (31,3%)	3 (18,8%)	2 (12,5%)
		Durante	0 (0%)	7 (43,8%)	6 (37,5%)	3 (18,8%)	0 (0%)
	NRT	Antes	5 (27,8%)	4 (22,2%)	4 (22,2%)	3 (16,7%)	2 (11,1%)
		Durante	5 (27,8%)	7 (38,9%)	4 (22,2%)	1 (5,6%)	1 (5,6%)
Homens (RT)	RT	Antes	0 (0%)	5 (9,3%)	23 (42,6%)	22 (40,7%)	4 (7,4%)
		Durante	1 (1,9%)	4 (7,4%)	34 (63%)	15 (27,8%)	0 (0%)
	NRT	Antes	4 (13,3%)	0 (0%)	8 (26,7%)	13 (43,3%)	5 (16,7%)
		Durante	1 (3,3%)	7 (23,3%)	9 (30%)	10 (33,3%)	3 (10%)
Homens (NRT)	RT	Antes	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)
		Durante	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)
	NRT	Antes	3 (25%)	1 (8,3%)	4 (33,3%)	3 (25%)	1 (8,3%)
		Durante	3 (25%)	1 (8,3%)	6 (50%)	2 (16,7%)	0 (0%)

Elaboração das autoras.

Obs.: Somente respondentes que declararam realizar apenas as atividades de RT e ou de NRT foram considerados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As respostas ao questionário permitem mensurar o aumento do trabalho doméstico e de cuidados e como este afeta, em particular, as mulheres e as pessoas sob trabalho remoto, bem como a forma como esse trabalho extra foi dividido entre homens e mulheres. Ao diferenciar os trabalhadores que realizaram trabalho remoto daqueles que não fizeram esse tipo de trabalho, com o segundo grupo atuando como um grupo de controle, o questionário diferencia o aumento do trabalho doméstico e de cuidados ocasionado pela pandemia – em função do fechamento de inúmeros serviços de apoio a esses trabalhos – da maior incidência destes devido às particularidades do trabalho remoto.

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao trabalho doméstico, dois padrões claros surgem com a pandemia: enquanto o trabalho doméstico aumentou com mais frequência para as mulheres, sua maior incidência também foi mais relevante para aqueles (homens e mulheres) que faziam trabalho remoto. O primeiro aspecto reflete a divisão sexual do trabalho anterior, na qual as mulheres são as maiores responsáveis por essa atividade. O segundo sugere que o trabalho remoto aumenta o tempo gasto no trabalho doméstico, sendo particularmente importante nas atividades de alimentação, limpeza doméstica e lavanderia. Além de serem atividades afetadas pelo distanciamento social, estas também são tarefas que aumentam quando trabalhadores passam a exercer trabalho remoto.

Em segundo lugar, observou-se um cenário mais diverso no que diz respeito ao trabalho de cuidados. Assim como no caso do trabalho doméstico, o aumento do tempo dedicado a essas atividades foi mais expressivo para quem fazia trabalho remoto que os demais. A única exceção a esse padrão foram os cuidados com idosos ou doentes, que aumentaram mais para aqueles que não faziam trabalho remoto. No entanto, em termos de gênero, as diferenças em como o trabalho remoto afetava o trabalho de cuidado foram menos claras e, em geral, porcentagem semelhante de cada sexo declarou que dedicou mais tempo ao trabalho de cuidado. Isso sugere que a pandemia teve impacto mais homogêneo entre grupos de indivíduos que já estavam envolvidos com o trabalho de cuidado antes da pandemia.

Por fim, as informações sobre a divisão do trabalho de casais heterossexuais fornecem considerações adicionais. Enquanto um número significativo de homens e mulheres declarou ter tido de realizar suas atividades domésticas e de cuidado com maior frequência, isso não foi acompanhado por melhoria geral na divisão sexual do trabalho. Se as mulheres já estavam em situação em que assumem mais responsabilidade por essas tarefas e essa situação se mantém inalterada, o aumento dessas atividades em função da pandemia e do trabalho remoto revela que as mulheres arcaram com parcela maior desse aumento. Assim, essa situação reforça as desigualdades já existentes entre homens e mulheres. Em especial, ao trazer carga ainda maior de trabalho domésticos e de cuidados, o trabalho remoto pode acentuar ainda mais essas desigualdades.

No entanto, a análise indica algumas melhorias na divisão do trabalho doméstico associado ao trabalho remoto. É possível que isso se deva aos homens em trabalho remoto estarem mais disponíveis para participar nessas atividades – por passarem mais tempo no ambiente doméstico. Essa observação sugere dois possíveis efeitos do trabalho remoto. Em primeiro lugar, para aqueles que observaram melhoria na forma como o trabalho doméstico é dividido, o aumento do trabalho doméstico foi, pelo menos parcialmente, contrabalançado por elevação na participação dos homens. Em segundo lugar, na ausência de melhora na divisão do trabalho doméstico, que ainda é parte relevante dessa subamostra, o aumento mais expressivo do trabalho doméstico associado ao trabalho remoto significou elevação ainda mais significativa do trabalho não remunerado para as mulheres. Como não houve uma mudança clara na forma como o trabalho de cuidado foi dividido, seu aumento também tende a piorar a situação das mulheres, pois elas tendem a ser as principais responsáveis por essa atividade.

Em suma, ainda que a pandemia tenha acarretado aumento do trabalho doméstico e de cuidados de modo geral, o trabalho remoto esteve associado a um aumento ainda maior destes. Em ambos os casos, esses aumentos foram mediados pela divisão sexual do trabalho existente, o que levou a diferenças relevantes entre os sexos e acentuou desigualdades já existentes.

REFERÊNCIAS

ALLOATTI, M. Una discusión sobre la técnica de bola de nieve a partir de la experiencia de investigación en migraciones internacionales. *In: ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES*, 4., 2014, La Plata, Argentina. *Anales...*, 27-29 agosto 2014.

BALTAR, C. T.; ROLIM, L. N.; LEONE, E. T. The effects of the Brazilian recession on wage inequality between men and women. **RBEST: Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, Campinas, v. 2, p.1-21, 2020.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE **América Latina y el Caribe ante la pandemia del covid-19: efectos económicos y sociales**. Santiago de Chile: Cepal, 2020. (Informe Especial Covid-19, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3gzeHWJ>>.

FARES, L. S.; OLIVEIRA, A. L. M.; ROLIM, L. N. Working, caring, surviving: the gender dynamics of remote work in Brazil under covid-19. *In: WHEATLEY, D.; HARDILL, I.; BUGLASS, S. (Org.). Handbook of research on remote work and worker well-being in the post-covid-19 era*. Hershey: IGI Global, 2021. p. 18-31.

FOLBRE, N. Measuring care: gender, empowerment, and the care economy. **Journal of Human Development**. v. 7, n. 2, p. 183-199, July 2006.

GIBB, L. S. F. **A tendência de despadroneamento da jornada de trabalho: configuração no Brasil e impacto nas mulheres**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

HUWS, U. *et al.* **Teleworking and gender**. Brighton: Institute for Employment Studies/Sussex University, 1996. (Report 317).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Outras formas de trabalho: 2019 – PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/kTjX8z>>. Acesso em: 5 out. 2021.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Teleworking during the covid-19 pandemic and beyond: a practical guide**. Geneva: ILO, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/czhspc7e>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 28, p. 253-298, 2021. Disponível em: <<https://is.gd/Zki7tm>>.

LYTTELTON, T.; ZANG, E.; MUSICK, K. **Gender differences in telecommuting and implications for inequality at home and work**. 9 July, 2020. No prelo. Disponível em: <<https://is.gd/JPZtHA>>. Acesso em: 1º fev. 2021.

MANZO, L. K. C.; MINELLO, A. Mothers, childcare duties, and remote working under covid-19 lockdown in Italy: cultivating communities of care. **Dialogues in Human Geography**, v. 10, n. 2, p. 120–123, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/4Ay2To>>.

NASH, M.; CHURCHILL, B. Caring during covid-19: a gendered analysis of Australian university responses to managing remote working and caring responsibilities. **Gender, Work & Organization**, v. 27, n. 5, p. 833-846, Sept. 2020.

OLIVEIRA, A. L. M. **Regulação estatal das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo: uma crítica ao discurso da flexibilização e desregulamentação**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

OLIVEIRA, A. L. M.; EMÍDIO, A. P. “**The great equalizer**”? The long-lasting effects of the covid-19 pandemic on poverty and inequality in Latin America. 2021. No prelo.

RAIŠIENĖ, A. G. *et al.* Working from home: who is happy? A survey of lithuania’s employees during the covid-19 quarantine period. **Sustainability**, v. 12, n. 13, p. 1-21, July, 2020.

VAN ECK, D.; JAMMAERS, E. Chronicles of conflicting care in confinement: Documenting the work experiences of seven ‘patient zeros’. **Gender Work Organization**, v. 28, n. 2, p. 735-748, Mar. 2020.

PERFIL DOS DIRIGENTES DE ESTABELECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS CENSOS AGROPECUÁRIOS 2006 E 2017¹

Alexandre Arbex Valadares²

1 INTRODUÇÃO

Tendo trazido acréscimos e subtrações ao questionário da edição anterior, o Censo Agropecuário 2017 oferece elementos novos para a caracterização do perfil das pessoas que dirigem os estabelecimentos agropecuários – familiares e não familiares – do país.

Alguns desses elementos, antes não captados na pesquisa, não são passíveis de comparação com os dados de 2006 – por exemplo, os dados de cor/raça ou de produtores que declaram dirigir os estabelecimentos em parceria com seus cônjuges, informações incluídas apenas em 2017 –, mas podem-se observar, a partir das variáveis comuns, algumas tendências importantes, no sentido de diferenciação entre os produtores dirigentes de estabelecimentos da agricultura familiar e da não familiar. Em linhas gerais, são considerados dirigentes de estabelecimentos agropecuários aqueles produtores que se declaram economicamente responsáveis pela exploração agropecuária do estabelecimento.

Este estudo tem por objetivo registrar as diferenças verificadas, entre os Censos 2006 e 2017, no perfil das pessoas que dirigem os estabelecimentos agropecuários, com ênfase especial no universo da agricultura familiar. Iniciando pelos dados de idade e sexo e pela condição do produtor dirigente em relação ao estabelecimento, o estudo aborda, ainda, os quadros regional e fundiário, a partir do perfil desses produtores, com o objetivo de delinear um panorama comparativo entre os censos.

2 CONDIÇÃO DAS PESSOAS QUE DIRIGEM OS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS FAMILIARES EM RELAÇÃO À TERRA E À RESIDÊNCIA NO ESTABELECIMENTO

O cenário geral dos dados do Censo Agropecuário 2017, em relação ao de 2006, aponta uma diminuição de 10,7% do número total de estabelecimentos agrícolas familiares – passando de 4,4 milhões para 3,9 milhões –, sem alteração tão significativa na área total absoluta desses estabelecimentos – que subiu de 80,1 milhões de hectares para 80,9 milhões de hectares. Essa perda explicou-se, sobretudo, pela redução de estabelecimentos familiares de até 10 ha,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/nt3>

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

em especial no Sul e no Nordeste, e pela revisão metodológica da categoria “produtor sem área”,³ que, formada majoritariamente por agricultores familiares, deixou de ser contabilizada, na maioria dos casos, como estabelecimentos agropecuários distintos.⁴

Essa redução do número de estabelecimentos familiares, no que diz respeito à condição do produtor em relação à terra, parece ter-se dado justamente nas formas mais precárias – *ocupantes, produtores sem área* – ou temporárias – *parceiros, arrendatários* – da posse fundiária, na comparação entre os censos.⁵ A proporção relativa dos *proprietários* sobre o total de estabelecimentos familiares ampliou-se, ao mesmo tempo que o total absoluto dessa categoria se reduziu.

A comparação entre os censos, entretanto, deve considerar os limites impostos pela diferenciação das categorias elencadas em 2006 e 2017 para a variável “condição legal do produtor em relação à terra”, conforme o quadro a seguir.

QUADRO 1

Condição legal do produtor em relação à terra: categorias

2006	2017
Proprietário	Proprietário(a)
Assentado sem titulação definitiva	Concessionário(a) ou assentado(a) aguardando titulação definitiva
Arrendatário	Arrendatário(a)
Parceiro	Parceiro(a)
-	Comodatário(a)
Ocupante	Ocupante
Produtor sem área	Produtor sem área

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

3. No Censo Agropecuário 2006, quando 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” (IBGE, 2017a, p. 10). Para o Censo 2017, “não se abriu questionário para esse produtor empregado/morador, e toda a produção/criação referida a esta condição integrou o questionário do estabelecimento agropecuário” (Valadares e Alves, 2020, p. 36).

4. “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” em outros estratos de área. Para uma explicação mais detalhada a respeito, ver: Valadares e Alves (2020).

5. De acordo com o *Manual do Recenseador do Censo 2017* (IBGE, 2017a), são arrendatários os produtores que exploram áreas de terceiros, mediante pagamento de uma quantia fixa (em dinheiro ou em produtos), e são parceiros aqueles que exploram área de terceiros, mediante pagamento de parte da produção (meia, terça, quarta etc.), previamente ajustada. São considerados ocupantes os produtores que exploram área de terceiros (pública ou particular) sem pagar pelo uso, e comodatários aqueles que exploram, a título gratuito, área de terceiros, assumindo unilateralmente as obrigações decorrentes dessa exploração. Herdeiros que seguem explorando terras da família cujo espólio ainda não se resolveu integram também essa classificação. Contudo, neste tópico, se deixarão de parte a categoria dos comodatários, computada em 2017 (com 183,5 mil unidades), mas não em 2006, e a categoria dos assentados sem titulação definitiva, em razão dos problemas de aferição desse dado em 2006 e em virtude do fato de as variações desse indicador obedecerem a dinâmicas institucionais específicas.

Em 2006, os estabelecimentos da agricultura familiar representavam 84,4% do número total dos estabelecimentos, contra 15,6% de estabelecimentos não familiares; em 2017, a proporção de estabelecimentos familiares caiu para 76,9%, ao passo que os não familiares passaram a representar 23,1% do número total. Dentro dessa redução, o total de produtores que eram *proprietários* de seus respectivos estabelecimentos subiu de 75% para 81% do total de unidades da agricultura familiar. À exceção do Sudeste, onde a proporção de proprietários na agricultura familiar oscilou entre 85% e 83% de 2006 a 2017, em todas as regiões pôde-se observar um crescimento dessa condição do produtor em relação à terra no período. No Nordeste, onde se concentra quase metade da agricultura familiar brasileira (47,2%), a proporção relativa de produtores proprietários subiu de 68% para 78%. Todas as demais regiões registraram indicadores acima desse patamar, com o Sul respondendo pelo maior valor, 87%.

Em linhas gerais, portanto, os produtores dirigentes de estabelecimentos familiares são, em sua grande maioria, proprietários da área que exploram. Essa condição, já dominante em 2006, se ampliou em 2017, ao mesmo tempo que se reduziu o total absoluto e relativo de estabelecimentos familiares. Os dados de área dos estabelecimentos cujos produtores são proprietários registram, entre 2006 e 2017, uma estabilidade em termos nacionais e regionais: tanto em 2006 como em 2017, 88% da área de estabelecimentos familiares do país concentravam-se em estabelecimentos cuja propriedade pertencia ao produtor e, nas regiões, essa participação oscilou de um mínimo de 82% (Centro-Oeste) e um máximo de 91% (Sudeste), em 2006, para um mínimo de 85% (Centro-Oeste) e um máximo de 90% (Norte), em 2017. A pouca variação da área média dos estabelecimentos agropecuários com propriedade do produtor – de 21,5 ha, em 2006, para 22,6 ha, em 2017 – corrobora esse cenário de estabilização. As áreas médias dos estabelecimentos familiares com produtores proprietários nas regiões também mostraram alterações pouco expressivas.⁶

Dois pontos, entretanto, são dignos de nota. Em primeiro lugar, o Nordeste, além de ter a maior proporção, entre as regiões, de produtores familiares não proprietários (22% em 2017), segue respondendo pela maior proporção de estabelecimentos dessa categoria cujos produtores têm relações de não propriedade com a terra (excluindo assentados): em 2017, dos 521,2 mil produtores nessa condição (parceiros, arrendatários, comodatários, ocupantes e sem área), 58,3% estavam da região nordestina; em 2006, esse percentual era de 67,6% sobre um total de 933,5 mil estabelecimentos com produtores não proprietários em todo o país. Em segundo lugar, chama a atenção que, entre os estabelecimentos não familiares, a proporção de produtores proprietários tenha caído de 85% para 81% entre os censos, empatando, em 2017, com o percentual correspondente registrado entre estabelecimentos familiares.

O aumento das categorias de arrendatários e parceiros, além da inclusão de comodatário, entre os estabelecimentos não familiares ajuda a explicar esse dado: em 2006, havia 49,76 mil arrendatários e parceiros entre os não familiares, ao passo que, em 2017, essas categorias, mais os comodatários, somavam 141,6 mil estabelecimentos, o equivalente a 12% do total

6. Passando de 45,9 ha para 44,3 ha no Norte; de 16,7 ha para 15,9 ha no Nordeste; de 19,6 ha para 21,2 ha no Sudeste; de 16,3 ha para 17,7 ha no Sul; e de 45,6 ha para 48,2 ha no Centro-Oeste.

de unidades produtivas não familiares. A proporção de ocupantes, entre os não familiares, reduziu-se, entretanto, a menos da metade entre os censos, de 43,7 mil, em 2006, para 20,8 mil em 2017. É bastante provável que a variação desses indicadores se explique pela inclusão da categoria dos comodatários no Censo de 2017.

Se excluirmos os comodatários da comparação, no entanto, essa redução relativa dos produtores proprietários em estabelecimentos não familiares pode ter a ver com o aumento de arrendatários e parceiros no Nordeste (sobretudo em estabelecimentos não familiares com menos de 10 ha), no Sul e no Sudeste. No Nordeste, em 2006, arrendatários e parceiros em estabelecimentos não familiares abaixo de 10 ha somavam 14,2 mil unidades, o equivalente a 80% da soma total de estabelecimentos não familiares sob direção de arrendatários e parceiros; e, em 2017, eram 21,0 mil estabelecimentos não familiares, com menos de 10 ha, dirigidos por arrendatários e parceiros, perfazendo 82% do total de estabelecimentos não familiares sob estas condições de relação do produtor com a terra. No Sul, subiu de 3,7 mil para 5,1 mil o total de estabelecimentos não familiares, arrendatários ou parceiros, com menos de 10 ha, aumentando de 28% para 33% a participação de arrendatários e parceiros limitados a essa área sobre o total de estabelecimentos não familiares sob estas condições de relação do produtor com a terra. No Sudeste, cresceu de 4,1 mil para 8,8 mil o total de unidades arrendatárias e parceiras, não familiares, com menos de 10 ha, subindo de 32% para 37% a proporção de arrendatários e parceiros com essa área sobre o total de estabelecimentos não familiares arrendados ou em parceria.

A partir da hipótese levantada por Valadares e Alves (2020) para explicar a redução dos estabelecimentos de agricultura familiar entre os censos, os dados apresentados permitem sugerir que, além das perdas por efeito de revisão metodológica (a questão dos “produtores sem área”), a redução do número de estabelecimentos familiares, concentrada na faixa de até 10 ha de área, deve ter-se dado, em boa parte, pela transferência de áreas sob administração familiar para a administração não familiar, mediante contratos de arrendamento ou parceria. Em todo caso, em termos de conformação de perfil, resta claro que, *no Censo 2017, os agricultores familiares eram, ainda mais que no Censo de 2006, majoritariamente proprietários das áreas cuja exploração econômica estava sob sua direção.*

Também é ampla e estável entre os censos a proporção dos produtores familiares que residiam no próprio estabelecimento agropecuário: se, em 2006, 79,0% deles moravam no estabelecimento, em 2017 essa proporção passou para 77,2%. Nos dois anos, os proprietários residentes nos estabelecimentos familiares registravam índices similares ao indicador total. Previsivelmente, os produtores familiares não proprietários apresentavam percentual menor de residência nos estabelecimentos, mas ainda assim majoritários: em 2006, 60% dos arrendatários e 70% dos parceiros, entre os agricultores familiares, moravam no estabelecimento; em 2017, esses índices eram de 45% para os arrendatários e os mesmos 70% para os parceiros. Uma diferença um pouco mais expressiva, entre familiares e não familiares, pode ser observada nesse quesito. Em 2006, 65,3% dos não familiares contra 79,0% dos familiares residiam nos estabelecimentos; em 2017, 57,2% de não familiares contra 77,2% de produtores familiares residentes nas respectivas unidades produtivas. A título de demarcação dessa diferença, vale citar que, entre arrendatários não familiares, apenas 28% residiam nos estabelecimentos em 2017.

Nota-se, portanto, que, além de ter a propriedade do estabelecimento, a maioria dos agricultores familiares reside nele, em proporção expressivamente superior aos não familiares. *Grosso modo, pode-se dizer que 8,1 em cada 10 agricultores familiares são proprietários do estabelecimento que exploram economicamente e que 7,7 em cada 10 deles residem nesse estabelecimento.*

3 CONDIÇÃO LEGAL DO PRODUTOR E DA PESSOA NA DIREÇÃO DOS TRABALHOS NOS ESTABELECIMENTOS FAMILIARES

Uma importante diferenciação metodológica incluída no Censo 2017 – a explicitação da alternativa em que o casal se declara conjuntamente responsável pela direção do estabelecimento – prejudicou, para efeitos analíticos, a comparabilidade de seus resultados com os do Censo 2006 quanto à condição legal do produtor. No entanto, a inclusão do “casal” como variável nova lançou luz sobre a grande participação de mulheres, com seus cônjuges, na direção dos trabalhos dos estabelecimentos agropecuários, algo que, na edição anterior, apenas aparecia quando uma mulher assumia o papel de “produtor(a) individual”. Desse ponto de vista, a comparação entre os dados dos dois censos, nesta seção, atende ao objetivo de mostrar a dimensão da participação dos casais, em conjunto, na direção dos estabelecimentos, em especial na agricultura familiar.

Em 2006, as opções para a questão “condição legal do produtor” eram: produtor individual; condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas; cooperativa; sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada; instituição de utilidade pública; governo (federal, estadual ou municipal); ou outra condição. Por definição legal, um estabelecimento de agricultura familiar somente pode estar sob a direção de “produtor individual(a)” ou de um “condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas”, ficando, portanto, excluídas todas as demais alternativas. Os resultados de 2006 mostraram que a condição legal do produtor, em 97% dos estabelecimentos agropecuários familiares do país, era a de produtor(a) individual; em todas as regiões, esse índice se manteve praticamente o mesmo.

Seis dessas sete categorias de “condição legal do produtor”, em 2006, se repetiram de modo idêntico em 2017. A exceção foi a inclusão explícita da categoria “casal” na alternativa “condomínio, consórcio ou união de pessoas”, na forma a seguir:

- 2006 – Condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas; e
- 2017 – Condomínio, consórcio ou união de pessoas (inclusive casal, quando os dois forem responsáveis pela direção).

Os dados se mostraram significativamente distintos. Considerando números nacionais, a condição de “produtor(a) individual” corresponde, então, a 71% dos estabelecimentos familiares, ao passo que 29% destes estabelecimentos passam a ter à frente um “condomínio, consórcio ou união de pessoas (incluindo casal)”. Uma vez que se pode, com boa margem de certeza, atribuir tal resultado à inclusão do “casal” na variável “condomínio, consórcio ou união de pessoas”, a comparação dos números de 2017 e 2006 realça o grau de invisibilidade a que as mulheres cônjuges, agricultoras familiares, ficavam relegadas, antes da explicitação da alternativa “casal” na questão da condição legal do produtor. Em quase todas as grandes regiões, essas proporções variaram na mesma direção, com a condição legal do produtor

familiar girando em torno da relação de 3/4 para “produtores(as) individuais” e de 1/4 para “condomínio, consórcio ou união de pessoas (incluindo casal)”.⁷ A exceção é a região Sul, onde essa relação é mais próxima: em 58% dos estabelecimentos familiares sulistas, a condição legal do produtor é a de “produtor(a) individual”; em 42% deles, de consórcios ou casais. Trata-se, de certo modo, de um indicador do caráter consolidado e tradicional da agricultura familiar naquela região.

A inclusão dos casais na categoria “condomínio, consórcio ou união de pessoas” também repercutiu em alterações entre a agricultura não familiar. No Censo de 2006, 87% dos estabelecimentos não familiares tinham, em sua direção, um(a) produtor(a) individual; 3% eram dirigidos por “condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas” (exclusive casais); e 7% por “sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada”. No Censo 2017, a categoria “produtores individuais” representavam 75% dos produtores à frente dos estabelecimentos não familiares e a categoria “condomínio, consórcio ou união de pessoas (incluindo casal)”, 24%; nas grandes regiões, os mesmos indicadores se repetiram um pouco mais ou um pouco menos, também aqui com a oscilação maior na região Sul, onde a categoria “condomínio, consórcio ou união de pessoas (incluindo casal)” chegou a 30%.

As variações na condição legal do produtor se refletiram na definição da “pessoa(s) que dirige(m) o estabelecimento”, uma variável cujas alternativas são: “produtor(a) titular que dirige diretamente os trabalhos”; “casal (codireção)”; “produtor(a) titular que dirige os trabalhos através de um encarregado ou pessoa com laços de parentesco”; “administrador”; “produtores (exploração comunitária)”; “outra pessoa”. Também nesse caso, o Censo de 2006 não previa a possibilidade de atribuir ao casal a direção dos trabalhos no estabelecimento, e a inclusão dessa alternativa, em 2017, rearranjou a distribuição. A comparação entre as alternativas nos dois censos para a variável “Pessoa na direção do estabelecimento” aparece no quadro a seguir:

QUADRO 2

Pessoa na direção do estabelecimento: categorias

2006	2017
Produtor titular diretamente ou sócio	Produtor(a) titular diretamente
-	Casal (codireção)
Produtor titular através de um capataz ou pessoa com laços de parentesco com o mesmo	Produtor(a) titular através de um encarregado ou pessoa com laços de parentesco com o mesmo
Administrador	Administrador(a)
Produtores (explorações comunitárias)	Produtores (explorações comunitárias)
Outra condição	Outra pessoa

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

7. Para o Norte: 72% de produtores individuais vs. 28% de consórcio ou casais; para o Nordeste: 73% vs. 27%; para o Sudeste: 77% vs. 23%; e para o Centro-Oeste: 74% vs. 26%.

Assim, em 2006, em 98% dos estabelecimentos agropecuários familiares, a direção dos trabalhos ficava diretamente a cargo do produtor titular (ou sócio); em 2017, o produtor exercia diretamente a direção em 74% dos estabelecimentos familiares, e, em 22% deles, essa direção era compartilhada pelo casal.⁸

Vale notar, ainda, como essa distribuição se alterou na agricultura não familiar: nesta, em 2006, o produtor titular (ou sócio) dirigia diretamente 66% dos estabelecimentos, mas em 28% deles essa tarefa cabia a um administrador; em 2017, a figura do administrador praticamente desaparece – não ultrapassando 2% em nenhuma região –, o produtor individual (70%) e o casal passam a ser apontados como responsável conjunto pela direção em 16% dos estabelecimentos não familiares. Os percentuais faltantes se dividem, *grosso modo*, entre “produtor através de um encarregado ou pessoa com laço de parentesco” (11%) e “administrador” (1%).

Em síntese, levando em conta o perfil dos agricultores familiares, pode-se dizer que, com a introdução da categoria “casal” entre as alternativas para “condição legal do produtor”, a figura do “produtor(a) individual”, que abrangia quase a totalidade do universo da agricultura familiar em 2006, passou a representar, *grosso modo*, 7 em cada 10 agricultores familiares, em 2017. Nesse mesmo ano, a condição legal de “casal” à frente dos estabelecimentos correspondeu a 3 em cada 10 unidades produtivas familiares. Assim também, no quesito “pessoa que dirige o estabelecimento”, a figura do “produtor titular que exerce diretamente” a direção dos trabalhos, também amplamente majoritária em 2006, passou a corresponder a 7 em cada 10 estabelecimentos familiares, com o “casal” dirigindo em conjunto 2 em cada 10 desses estabelecimentos, em 2017.

4 SEXO E COR/RAÇA DOS(AS) PRODUTORES(AS) FAMILIARES

Os dados relativos à pessoa à frente dos estabelecimentos familiares não contemplavam informações de cor/raça, no Censo 2006, e, conforme foi dito, não incluíam a possibilidade de a direção do estabelecimento ser compartilhada pelo casal. Nesses dois quesitos, a comparação de seus resultados com os do Censo 2017 fica prejudicada: no primeiro caso – cor/raça –, pela ausência de informação; no segundo caso, pelo fato de que a proporção de mulheres à frente da direção dos estabelecimentos engloba, no Censo 2017, não apenas as produtoras individuais, mas também as casadas.

Assim, em 2006, a proporção de mulheres à frente do número total de estabelecimentos agropecuários era de 13%. Entre os não familiares, esse índice era a metade do observado entre os estabelecimentos familiares: 7% contra 14%. Em 2017, considerando apenas as produtoras individuais, esse indicador subiu em todas as categorias: elas assumiam, individualmente, a direção dos trabalhos em 19% do total de estabelecimentos, em 15% dos não familiares e em 20% dos familiares. Ou seja, *1 em cada 5 dos estabelecimentos da agricultura familiar, em 2017, eram dirigidos, direta e individualmente, por mulheres*. O crescimento em pontos

8. Em 4%, ficava a cargo de pessoa com laço de parentesco com o produtor familiar.

percentuais (p.p.) foi, contudo, ainda mais expressivo entre os não familiares (8 p.p.) que entre os estabelecimentos familiares (6 p.p.).

Considerando, *grosso modo*, que, nos estabelecimentos dirigidos por casais, um desses cônjuges é uma mulher, a proporção de mulheres à frente das unidades produtivas agropecuárias – individualmente ou em casal – chega a 35% do total (familiares e não familiares).⁹ Entre os familiares, essa proporção (mulheres na direção do estabelecimento + casais) alcança 37% e, entre os não familiares, atinge 27%, no Censo 2017. A tabela 1 permite ver como ficaram as proporções de mulheres à frente dos estabelecimentos (total e familiar), seja individualmente (2006 e 2017), seja em casal (2017), por região.

TABELA 1

Mulher na direção de estabelecimentos (individual e casal) – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

(Em %)

Brasil e Grandes Regiões	2006		2017			
	Total	Agricultura familiar	Total	Total	Agricultura familiar	Agricultura familiar
	Mulheres (individual)	Mulheres (individual)	Mulheres (individual)	Mulheres (individual) e casais	Mulheres (individual)	Mulheres (individual) e casais
Brasil	13	14	19	35	20	37
Norte	10	11	19	35	20	36
Nordeste	16	17	23	38	24	39
Sudeste	10	12	14	26	15	29
Sul	9	9	12	40	12	43
Centro-Oeste	10	11	16	30	18	35

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

Comparando 2006¹⁰ e 2017, pode-se verificar que a proporção de mulheres individualmente à frente dos estabelecimentos agropecuários totais saltou de 13% para 19%, um aumento bastante expressivo – puxado pelas regiões Norte e Nordeste –, comparado à relativa estabilidade dos percentuais para a agricultura familiar. De outra parte, vê-se como a contagem das mulheres em casais eleva essas proporções a quase o dobro, em 2017, com destaque para a especificidade da região Sul, onde as mulheres individualmente representam apenas 12% das pessoas na direção dos estabelecimentos, mas, em casal, chegam a 40% do universo total – e a 43% do universo

9. Esse cálculo soma o número total de “casais” dirigentes de estabelecimento (sejam os declarantes homens ou mulheres) com o número total de mulheres dirigentes de estabelecimentos em todas as categorias – produtor(a) individual, produtor(a) titular através de um encarregado, administrador(a) etc. –, subtraído do número de mulheres em “casais” (para evitar dupla contagem). Tal soma leva em consideração, ao cruzar a variável “pessoa que dirige o estabelecimento” com a variável “sexo”, o fato de que o número de mulheres declarantes que afirmam dividir com o cônjuge a direção de estabelecimento é menor que o número de homens declarantes dessa condição, mas, tanto no caso destes como no caso daquelas, pode-se supor, abstração feita dos casais homoafetivos, que uma mulher integra o casal.

10. Embora não seja a melhor solução, contabilizam-se, aqui, para efeito prático, as mulheres incluídas em consórcios não especificados como casais, em 2006.

da agricultura familiar. Como ficou evidente, é um indicador que reforça a característica da agricultura familiar sulista como “modelo tradicional”.

As tabelas a seguir demonstram que, a despeito de ter ampliado a participação feminina entre as pessoas à frente de estabelecimentos agropecuários, tanto familiares como não familiares, os estabelecimentos dirigidos por elas, nos dois tipos de agricultura e nos censos analisados, seguem sendo menores, em todas as regiões, que os estabelecimentos dirigidos por homens. Por maior que seja a disparidade entre as regiões e entre a agricultura não familiar e a familiar, o diferencial de gênero se conserva com uma persistência quase estrutural. A tabela 2, mostrando a proporção de estabelecimentos de até 10 ha, aponta que, *tanto na agricultura familiar como na não familiar, em 2006 e 2017, em todas as regiões, verifica-se uma concentração maior dos estabelecimentos dirigidos por mulheres na faixa até 10 ha*. No Nordeste, por exemplo, em 2017, 77% dos estabelecimentos familiares sob a direção de mulheres não tinham mais de 10 ha; comparativamente, entre 2006 e 2017, pode-se ver que a proporção de estabelecimentos dirigidos por mulheres com menos de 10 ha aumentou no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste – familiar e não familiar – e se manteve mais ou menos estável no Sul e no Sudeste.

TABELA 2

Percentual de estabelecimentos com menos de 10 ha, por tipologia e sexo das pessoas que dirigem estabelecimentos – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

(Em %)

Brasil e Grandes Regiões	2006				2017			
	Não familiar		Familiar		Não familiar		Familiar	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Brasil	24	36	51	62	39	60	49	65
Norte	11	21	28	35	22	40	35	46
Nordeste	39	53	62	69	58	76	63	77
Sudeste	19	26	49	59	30	48	46	58
Sul	22	33	42	58	32	54	39	56
Centro-Oeste	5	8	21	27	13	25	21	29

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

A tabela 3 mostra como o tamanho médio das áreas sob a direção de mulheres é sistematicamente inferior ao das que são dirigidas por homens – em todas as regiões, na agricultura familiar e não familiar –, o que sugere a incidência de componente intrinsecamente ligado ao gênero nessa desigualdade. Esse diferencial aumentou entre os dois censos analisados: o tamanho médio dos estabelecimentos dirigidos por homens era, em 2006, 70,4% (não familiar) e 56,3% (familiar) maior que aqueles dirigidos por mulheres, em média, no Brasil; em 2017, passou para 99,8% e 59,4%, respectivamente. Entre as regiões, essa tendência de crescimento apenas não foi observada no Nordeste e no Centro-Oeste, entre os estabelecimentos não familiares, e no Sudeste, para os estabelecimentos familiares, que manteve o percentual nos dois censos.

TABELA 3

Tamanho médio dos estabelecimentos, por tipologia e sexo das pessoas que dirigem estabelecimentos – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

(Em ha)

Brasil e Grandes Regiões	2006				2017			
	Não familiar		Familiar		Não familiar		Familiar	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Brasil	322,48	189,24	19,30	12,35	216,47	108,33	22,41	14,06
Norte	633,31	357,57	41,04	33,69	458,55	223,74	43,79	30,59
Nordeste	185,34	107,43	13,91	8,17	91,99	31,844	15,88	8,54
Sudeste	193,13	137,83	18,80	14,04	134,02	97,23	20,73	15,45
Sul	185,02	162,75	15,78	11,25	153,39	106,05	17,89	12,75
Centro-Oeste	977,73	576,30	44,16	34,72	764,65	468,59	47,01	34,20

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

De outra parte, no que diz respeito aos diferenciais de cor/raça – não captados em 2006, o que, portanto, impede a comparação –, os dados de 2017 indicam que, embora os produtores familiares sejam, em maioria, não brancos (pardos, pretos, indígenas e amarelos), os produtores brancos têm, sob sua direção, estabelecimentos de maior área na agricultura familiar.

Em termos gerais, 45% dos 5,065 milhões de estabelecimentos agropecuários (familiares e não familiares) são dirigidos por produtores(as) brancos(as), ao passo que 52% deles estão sob a direção de negros (pretos + pardos). Indígenas e amarelos respondem, cada um, por pouco mais de 1% do total. A tabela 4 apresenta como o número de estabelecimentos, segundo a cor/raça do produtor, varia na agricultura familiar e na não familiar por região, além de mostrar a proporção das áreas de até 10 ha sob a direção dos produtores segundo a cor/raça, também por região.

TABELA 4

Pessoas que dirigem estabelecimentos e percentual de estabelecimentos com menos de 10 ha, por tipologia e cor/raça – Brasil e Grandes Regiões (2017)

Brasil e Grandes Regiões	Tipologia	Branca		Negra (preta + parda)		Amarela		Indígena	
		Total	Até 10 ha	Total	Até 10 ha	Total	Até 10 ha	Total	Até 10 ha
		Brasil	Não familiar	603.896	30,5%	538.013	55,9%	9.428	28,9%
	Familiar	1.693.117	44,3%	2.133.944	58,6%	21.680	47,3%	48.667	78,4%
Norte	Não familiar	33.810	13,6%	62.043	28,9%	873	16,7%	2.628	74,3%
	Familiar	101.186	24,9%	349.897	36,9%	3.139	30,4%	26.353	81,1%
Nordeste	Não familiar	144.927	48,9%	330.953	67,1%	2.096	52,9%	3.054	75,1%
	Familiar	480.940	59,1%	1.335.826	68,4%	8.266	61,8%	13.814	75,9%
Sudeste	Não familiar	187.470	26,1%	82.152	48,2%	3.536	27,9%	586	56,1%
	Familiar	422.387	44,9%	259.867	53,3%	5.199	49,2%	1.492	58,0%
Sul	Não familiar	161.350	32,4%	19.559	57,4%	1.536	20,6%	627	85,0%
	Familiar	581.699	39,5%	77.690	54,5%	2.928	39,6%	3.450	70,5%
Centro-Oeste	Não familiar	76.339	0,9%	43.306	22,3%	1.387	12,0%	885	76,7%
	Familiar	106.905	20,0%	110.664	23,5%	2.148	21,9%	3.558	83,3%

Fonte: IBGE (2017b).

Os totais absolutos listados na tabela 4 permitem calcular que, enquanto os produtores brancos eram maioria (52%) dos dirigentes de estabelecimentos não familiares, os produtores negros respondiam pela maior parte (55%) dos dirigentes de estabelecimentos familiares.¹¹ Essa distribuição, no entanto, varia significativamente entre as regiões. No Norte e no Nordeste, os produtores negros são maioria tanto entre os dirigentes de estabelecimentos não familiares (62% no Norte e 68% no Nordeste) como entre os de estabelecimentos familiares (cerca de 73% nas duas regiões). Por outro lado, os produtores brancos respondem pela maioria dos dirigentes de estabelecimentos familiares e não familiares no Sudeste e no Sul. *O que se apresenta como constante é que, entre familiares e não familiares, em todas as regiões, a proporção de estabelecimentos de até 10 ha sobre o total é sistematicamente maior entre os produtores negros que entre os produtores brancos.*

Chama ainda atenção como, em todas as regiões, é praticamente inexistente a diferença entre essa proporção para estabelecimentos dirigidos por produtores negros familiares ou não familiares. Os dados de área média reiteram esta tendência, como a tabela 5 demonstra: as áreas médias dos estabelecimentos dirigidos por negros são menores que as áreas médias dos estabelecimentos dirigidos por brancos, para a agricultura familiar e não familiar, em todas as regiões. O fato de essa diferença ser menor entre estabelecimentos familiares explica-se, muito provavelmente, pelo intervalo de área mais restrito (até quatro módulos fiscais) dentro do qual, por critério legal, os estabelecimentos familiares devem estar.

TABELA 5
Área média dos estabelecimentos por tipologia e cor/raça – Brasil e Grandes Regiões (2017)
(Em ha)

Brasil e Grandes Regiões	Não familiar		Familiar	
	Branco	Negro	Branco	Negro
Brasil	283,1	113,2	23,3	19,3
Norte	702,8	290,5	56,2	39,6
Nordeste	157,5	50,2	18,9	12,8
Sudeste	147,4	91,5	21,0	18,3
Sul	158,5	65,5	17,9	12,8
Centro-Oeste	926,7	383,9	50,5	40,0

Fonte: IBGE (2017b).

Conforme se pôde ver, portanto, a participação das mulheres, na direção dos estabelecimentos, é maior na agricultura familiar que na não familiar, seja como produtoras individuais, seja como integrantes de casal. Além disso, considerando apenas as produtoras individuais, ficou demonstrado que a participação das mulheres na direção dos estabelecimentos familiares cresceu

11. Cabe fazer uma observação específica sobre o caso dos estabelecimentos dirigidos por produtores indígenas, que, sejam familiares ou não familiares, em todas as regiões, registram as proporções mais altas de estabelecimentos de até 10 ha sobre o total. Isso se explica pelo fato de que, nas áreas indígenas (e nas reservas extrativistas), quando o recenseador encontrava famílias trabalhando em conjunto numa mesma área e dividindo a produção, ele considerava o conjunto como apenas um estabelecimento, cuja direção era dividida pelo grupo. Ver a respeito o *Manual do Recenseador do Censo Agropecuário 2017* (IBGE, 2017a, p. 42 e 53).

de 2006 a 2017. Foi possível observar ainda que, em 2017, a presença de produtores negros (pretos e pardos) na direção dos estabelecimentos é maior – aliás, majoritária – na agricultura familiar, em comparação com a não familiar, mas essa superioridade tem, aparentemente, um forte viés regional, em virtude do peso das regiões Norte e Nordeste. Por fim, verificou-se que as áreas sob a direção de mulheres ou de produtores(as) negros(as) são sistematicamente menores, em todas as regiões, na agricultura familiar e não familiar, do que as áreas sob direção de homens ou de brancos.

5 IDADE E ESCOLARIDADE DOS(AS) PRODUTORES(AS) FAMILIARES

Os dados relativos à idade dos(as) produtores(as), na comparação entre os censos de 2006 e de 2017, mostram que aumentou a proporção de pessoas com mais de 55 anos que dirigem estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares, e que, nestes últimos, a proporção dos produtores em faixas etárias mais jovens é maior que naqueles. A tabela 6 oferece um panorama dessas informações, para 2006 e 2017, por tipo de agricultura e por sexo.

TABELA 6

Pessoas que dirigem estabelecimentos, por classe de idade, sexo e tipologia – Brasil (2006 e 2017)

(Em %)

Classe de idade	2006						2017					
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	Não familiar	Familiar										
Menos de 25 anos	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	4	3
Entre 25 e 35 anos	14	13	15	14	11	11	11	9	10	8	17	11
Entre 35 e 45 anos	24	22	24	22	20	18	22	17	21	17	26	17
Entre 45 e 55 anos	26	23	26	23	24	22	28	23	28	23	26	22
Entre 55 e 65 anos	19	21	19	20	20	23	21	24	22	24	15	23
Mais de 65 anos	14	18	14	17	22	24	15	25	16	26	12	25

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

Além de mostrar que a proporção de pessoas com mais de 45 anos que dirigem estabelecimentos é, em 2017, maior entre os familiares que entre os não familiares, os dados da tabela 6 apontam que, entre 2006 e 2017, houve significativo “envelhecimento” do pessoal dirigente dos estabelecimentos familiares: os produtores com mais de 55 anos de idade à frente desses estabelecimentos representavam 39%, em 2006, e passaram a 49%, em 2017. A alta entre os não familiares, neste período, foi mais modesta: os dirigentes de unidades produtivas não familiares acima de 55 anos passaram de 33% a 36% de 2006 a 2017. *Os produtores que dirigem unidades produtivas familiares, portanto, não apenas seguem sendo mais velhos, na média, que os das unidades não familiares, como, ainda, envelheceram, como grupo, no período intercensitário, mais que estes últimos.*

Em termos de gênero, na agricultura familiar, observa-se, entre os homens dirigentes de estabelecimentos, esse aumento do “envelhecimento”: se, em 2006, 37% deles tinham mais de 55 anos, em 2017 essa proporção passou para 50%. Todas as regiões registraram altas significativas na proporção de produtores familiares com mais de 55 anos entre 2006 e 2017: no Norte, ela passou de 29% para 37%; no Nordeste, de 39% para 49%; no Sudeste, de 44% para 55%; no Sul, de 38% para 52%; e, no Centro-Oeste, de 38% para 54%. Em três regiões, portanto, a proporção de produtores familiares acima de 55 anos supera a metade.

Os dados de escolarização dos produtores, para os censos de 2006 e de 2017, também não estão em relação de correspondência, o que dificulta as comparações ponto a ponto. Os próprios nomes das variáveis relativas à educação – “nível de instrução”, em 2006, e “escolaridade”, em 2017 – são diferentes nos censos. O quadro 3 ilustra essa divergência.

QUADRO 3
Nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento/escolaridade: categorias

2006	2017
Nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento	Escolaridade
Alfabetização de adultos	Sabe ler e escrever – sim
Ensino fundamental incompleto (1º grau)	Sabe ler e escrever – não
Ensino fundamental completo (1º grau)	Nunca frequentou escola
Ensino médio ou 2º grau completo (técnico agrícola)	Classe de alfabetização (CA)
Ensino médio ou 2º grau completo (outro)	Alfabetização de jovens e adultos (AJA)
Engenheiro agrônomo	Antigo primário (elementar)
Veterinário	Antigo ginásial (médio 1º ciclo)
Zootecnista	Regular do ensino fundamental ou 1º grau
Engenheiro florestal	Educação de jovens e adultos (EJA) e supletivo do ensino fundamental ou do 1º grau
Outra formação superior	Antigo científico, clássico etc. (médio 2º ciclo)
Nenhum, mas sabe ler e escrever	Regular de ensino médio ou 2º grau
Não sabe ler e escrever	Técnico de ensino médio ou do 2º grau
-	EJA e supletivo do ensino médio ou do 2º grau
-	Superior – graduação
-	Mestrado ou doutorado

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

Em termos gerais, por agregação, é possível observar que, entre os censos de 2006 e de 2017, não houve praticamente nenhuma mudança significativa no panorama do analfabetismo formal entre os produtores familiares. O relativo “envelhecimento” desse grupo social pode ajudar a explicar essa estagnação, que, na verdade, se observa em todas as regiões. A proporção total dos produtores familiares que *não* sabem ler nem escrever, por exemplo, era, em 2006, de 27%; em 2017, esse índice era de 26%. O maior percentual de produtores familiares que *não* sabiam ler nem escrever concentrava-se na região Nordeste (43%, em 2006, e 42%, em

2017), e o menor, na região Sul (5% nos dois censos). Entre os não familiares, o percentual total daqueles que *não* sabem ler nem escrever ficou, nos dois censos, em 12%: também neste caso, o Nordeste expressou o maior valor (28%, em 2006, e 23%, em 2017) e o Sul o menor (3% e 2%, em 2006 e 2017, respectivamente).

A análise dos demais níveis de escolarização, conforme foi dito, fica prejudicada pela não correspondência entre as variáveis, mas é possível oferecer alguns contrapontos ilustrativos, conforme mostrado por região na tabela 7: agregando, no Censo 2006, as variáveis “Ensino fundamental incompleto” + “Alfabetização de adultos”,¹² as proporções totais; e para 2017, agregando as variáveis “Classe de alfabetização + Alfabetização de adultos + Antigo primário”.

TABELA 7

Proporções de produtores dirigentes de estabelecimento agregados em níveis de escolarização – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

(Em %)

Não familiar						Familiar					
2006											
Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
43	53	37	42	50	44	48	58	35	55	70	58
2017											
27	24	31	24	28	20	41	34	41	43	47	37

Fontes: IBGE (2006; 2017b).

Embora não sejam equiparáveis, os resultados dos dois anos analisados mostram essa faixa de instrução básica, que, a rigor, se situa pouco acima da alfabetização, é a que agrega a maior parte dos agricultores familiares em todas as regiões do país. Os dados começam a se mostrar mais positivos a partir do nível do ensino fundamental completo. Conforme aponta a tabela 8 – a despeito dos problemas de comparabilidade,¹³ em virtude dos quais pode ter havido um aumento “corretivo” desse indicador no Censo 2017 –, parece ter havido um expressivo aumento do nível de instrução/escolaridade entre os produtores familiares. Repercussões positivas se observam no ensino médio e no ensino superior. Conjugados aos dados vistos anteriormente, estes dão a impressão de que a massa de analfabetos se manteve pouco alterada, mas que, fora dela, houve evolução positiva dos parâmetros educacionais da agricultura familiar entre 2006 e 2017.

12. Ficam de fora desse grupo aqueles produtores que, em 2006, sabiam ler e escrever, mas nunca tinham frequentado escola.

13. Para o Censo 2006, foi utilizada, nesse caso, diretamente a variável “Ensino fundamental completo”; para o de 2017, foram agregadas as variáveis “Antigo ginásial + Regular do ensino fundamental ou 1ª grau + EJA Ensino fundamental”.

TABELA 8
Produtores dirigentes de estabelecimento por tipologia e escolaridade (níveis selecionados) – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)
 (Em %)

Brasil e Grandes Regiões	2006						2017					
	Fundamental completo		Médio completo		Superior		Fundamental completo		Médio completo		Superior	
	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar
Brasil	12	8	15	6	10	1	25	25	21	11	16	3
Norte	11	7	12	4	4	1	29	32	23	12	14	2
Nordeste	8	5	11	4	5	1	27	22	19	9	8	1
Sudeste	14	11	19	9	16	4	23	25	21	13	24	5
Sul	15	11	18	8	12	2	25	30	22	13	19	4
Centro-Oeste	14	12	19	10	14	3	20	25	24	17	28	6

Fonte: IBGE (2006; 2017b).

Não obstante, o nível educacional geral dos agricultores familiares segue sendo muito baixo: em 2017, apenas 11% e 3% dos agricultores familiares haviam concluído, respectivamente, o ensino médio e o ensino superior, contra 21% e 16% entre os não familiares. Embora a educação seja, convencionalmente, um indicador indireto de renda e patrimônio, não é crível supor que os problemas agrários do país, a começar pela concentração fundiária, possam ser corrigidos com ampliação dos índices educacionais, e tampouco se pode dizer que a situação precária de grande parte dos produtores familiares se explica pelo seu baixo nível educacional (que é, na verdade, uma expressão dela). De todo modo, do ponto de vista dos melhoramentos produtivos, da adesão a métodos de produção mais racionais e da administração econômica e financeira da produção agrícola, é, mais que desejável, necessário que as políticas públicas voltadas para o campo englobem a educação como uma demanda.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota teve por objetivo traçar um perfil dos produtores(as) familiares a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017, adotando, quando possível, uma abordagem comparativa com os resultados do Censo 2006. Evidenciado, em outro estudo, que houve redução do contingente total de agricultores familiares,¹⁴ a presente análise debruçou-se, fundamentalmente, sobre a figura do produtor dirigente do estabelecimento agropecuário.

O perfil traçado para o produtor familiar englobou um conjunto de determinações que, levando em conta a divisão por grandes regiões, versaram sobre sua relação com a terra e sua condição legal em relação ao estabelecimento, sua faixa etária e seu nível de instrução, além das informações sobre gênero e raça.

14. Ver notas de rodapé n. 2 e n. 3.

Em termos gerais, os dados mostraram, primeiramente, que, em 2017, os agricultores familiares eram majoritariamente (81%) proprietários das áreas em que produziam e que a maioria deles (77%) residia no próprio estabelecimento. Como foi visto, a introdução da categoria “casal” entre as alternativas para as variáveis “condição legal do produtor” e “pessoa que dirige o estabelecimento” no Censo 2017 tornou difícil a comparação com os dados de 2006. Apesar disso, pôde-se observar, *grosso modo*, que, em 7 de cada 10 estabelecimentos familiares, a condição legal do produtor é de “produtor(a) individual” e que, em 3 de cada 10, o “casal” assume essa condição. Também fica em torno de 70% a proporção dos estabelecimentos familiares em que o “produtor(a) titular exerce diretamente” a direção do trabalho: para 2 em cada 10, é o casal que exerce essa direção, em 2017.

Quanto aos dados de sexo, o estudo mostrou que, entre os estabelecimentos familiares, aumentou a proporção daqueles que são dirigidos por mulheres: 1 em cada 5 estabelecimentos da agricultura familiar é dirigido, individualmente, por mulheres. Se agregarmos a esse valor o número daquelas que dirigem os estabelecimentos em parceria com seus cônjuges, a proporção de unidades produtivas familiares cuja direção é, individualmente ou em casal, desempenhada por mulheres sobe para 37%.

O Censo 2017 trouxe ainda, como novidade em relação ao de 2006, a aferição de dados de raça/cor dos produtores agropecuários. Com isso, foi possível constatar que os produtores negros (pretos + pardos) representavam 55% dos produtores à frente de estabelecimentos familiares. Esse dado explica-se, sobretudo, pela alta concentração de produtores familiares negros no Norte (62%) e no Nordeste (68%).

Os dados de grupos de área e de área média dos estabelecimentos mostraram que, em todas as regiões, tanto na agricultura familiar como na não familiar, mulheres e negros detêm, sistematicamente, áreas menores que homens e brancos.

Por fim, a comparação com os resultados de 2006 mostrou que, em termos gerais, o grupamento de produtores familiares à frente de estabelecimentos agropecuários envelheceu em 2017: a proporção de produtores acima de 55 anos, que era de 39%, em 2006, subiu para 49%, em 2017. Os dados de nível de instrução/escolaridade mostraram que o percentual de produtores familiares analfabetos (que não sabem ler nem escrever) continua pouco acima de um quarto do total, na comparação entre 2006 e 2017. Essa estabilidade indesejável é atenuada pela evolução positiva dos dados nos níveis educacionais posteriores, embora a falta de instrução formal siga sendo um problema de grandes proporções no meio rural brasileiro.

REFERÊNCIAS

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

_____. **Manual do Recenseador**: censo agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5537.pdf>.

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

VALADARES, A.; ALVES F. A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos Censos Agropecuários 2006 e 2016. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, set. 2020.

ANÁLISE DO USO DO INFORMANTE PROXY NA PNAD CONTÍNUA¹

Elizabeth Belo Hypólito²
Denise Britz do Nascimento Silva³

1 INTRODUÇÃO

Embora pouco frequentes no Brasil, estudos sobre erros não amostrais têm grande valor, pois, como destacado por Biemer (2010), são importantes para a compreensão da incerteza nas estimativas, interpretação dos resultados e construção da confiança e da credibilidade da pesquisa.

Uma das possíveis fontes de erro não amostral em pesquisas domiciliares é a realização de entrevistas de forma indireta, ou seja, por meio de um informante *proxy*, o qual responde às perguntas do questionário em nome da pessoa selecionada. O senso comum sugere que não há ninguém melhor do que a própria pessoa para reportar seus dados e suas opiniões, exceto nos casos de crianças e pessoas com doenças físicas ou mentais que as impeçam de responder (Moore, 1988). Assim, a entrevista direta é sempre preferível. No entanto, o uso de informante *proxy* é utilizado em muitas pesquisas para aumentar a taxa de resposta, uma vez que nem todas as pessoas selecionadas podem ser facilmente contatadas ou estão disponíveis para participar (Biemer e Lyberg, 2003).

Pesquisas de força de trabalho, por disporem de prazos relativamente curtos para a coleta e divulgação das informações, além de orçamentos limitados, costumam utilizar amplamente esse recurso. No Brasil, mais de 50% das entrevistas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, principal fonte de informações conjunturais sobre a inserção da população no mercado de trabalho, são realizadas por *proxy* (Hypólito, 2020). Internacionalmente, cerca de 65,0% das informações da pesquisa canadense sobre força de trabalho são coletadas por *proxy* (Statistics Canada, 2018). Em 2018, esse percentual foi superior a 50,0% em seis dos 35 países reportados no relatório de qualidade das pesquisas a respeito da força de trabalho da União Europeia, Croácia (51,5%), Espanha (51,0%), Eslováquia (51,1%), Eslovênia (54,2%), Macedônia do Norte (53,8%) e Sérvia (53,1%) (Eurostat, 2020).

Embora seja um importante recurso para a redução da não resposta, o uso do informante *proxy* levanta alguns questionamentos sobre o grau de confiabilidade dos dados coletados. É razoável que, mesmo o *proxy* com amplo conhecimento sobre a pessoa selecionada, não saiba responder todas as informações requisitadas pela pesquisa e, conseqüentemente, contribua para

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/nt4>

2. Professora e pesquisadora na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). E-mail: <bhypolito@gmail.com>.

3. Professora e pesquisadora da Ence/IBGE. E-mail: <denisebritz@gmail.com>.

o aumento da não resposta de item e do erro de medida. Define-se que há não resposta de item quando a informação referente a uma pergunta específica do questionário está ausente por recusa ou desconhecimento do informante, porque foi perdida durante a captura dos dados ou até mesmo apagada durante a etapa de crítica por conter valores inconsistentes. O erro de medida ocorre quando há um desvio entre a informação verdadeira e a que é registrada pela pesquisa.

Ao longo das últimas décadas, diversos estudos foram realizados sobre os possíveis efeitos do uso de entrevistas indiretas na qualidade dos dados coletados, especialmente no que se refere a variáveis numéricas e a perguntas que envolvem percepção, interpretação ou respostas abertas que necessitam de codificação *a posteriori*. Wolfgang, Byrne e Spratt (2003), Dawe e Knight (1997), Coder e Feldman (1984), Coder (1980) sugerem que o uso de *proxy* contribui para o aumento da não resposta de item. Thomsen e Villund (2011), Wolfgang, Byrne e Spratt (2003), Dawe e Knight (1997) e Boehm (1989) indicam que o *proxy* pode aumentar o erro de medida. Contudo, Biggs (1992) e Moore (1988), em duas importantes revisões de literatura, apontam que a maioria dos estudos realizados sobre o tema apresentam limitações e, portanto, não devem ser considerados conclusivos em relação à diferença de qualidade entre respostas obtidas de forma direta e indireta.

Considerando a relevância do tema para a produção de estatísticas oficiais, assim como a escassez de estudos realizados no Brasil, este artigo tem como objetivo central ampliar o conhecimento sobre o uso de entrevistas indiretas na PNAD Contínua, analisando a taxa de *proxy* da pesquisa e buscando compreender seus impactos sobre a qualidade dos dados coletados.

2 FONTE DE DADOS

A PNAD Contínua, implantada pelo IBGE em 2012, produz indicadores trimestrais sobre a inserção da população na força de trabalho no Brasil e em suas principais regiões administrativas. Por meio de trimestres móveis, o instituto produz um conjunto restrito de indicadores mensais para o Brasil. Além disso, fornece informações anuais para outros temas, como educação, características gerais dos moradores, acesso à internet, rendimentos de todas as fontes e outras formas de trabalho – como trabalho infantil, trabalho para o próprio consumo –, entre outros temas permanentes.

O plano amostral da pesquisa é conglomerado em dois estágios, com estratificação das unidades primárias de amostragem (UPA).⁴ Além disso, possui um esquema de rotação de domicílios, no qual cada domicílio selecionado permanece na amostra por cinco trimestres, sendo os seus moradores entrevistados uma vez a cada trimestre. Em todos os trimestres, há domicílios na primeira, segunda, terceira, quarta e quinta entrevista e, de um trimestre para

4. A UPA é definida como um setor censitário ou um conjunto de setores censitários contendo no mínimo sessenta domicílios particulares permanentes (DPP). O IBGE (2010) define o setor censitário como “uma área contínua, contida em área urbana ou rural, cuja dimensão, número de domicílios e de estabelecimentos permitem ao recenseador cumprir suas atividades em um prazo determinado, respeitando o cronograma de atividades”.

o seguinte, há sobreposição de 80% dos domicílios. Mais informações podem ser obtidas em IBGE (2014; 2020a; 2020b).

Para lançar luz às questões de interesse deste estudo, foram utilizados microdados da PNAD Contínua, os quais podem ser obtidos na página do IBGE, bem como algumas variáveis do processo de pesquisa. Essas últimas não são divulgadas pelo instituto e foram solicitadas por meio de processo específico para acesso a dados individualizados não desidentificados para uso em programas de pós-graduação por funcionários do IBGE.⁵ As variáveis foram as seguintes: o informante de cada parte da pesquisa; no caso de informante *proxy* que era morador do domicílio, o seu número de ordem; a marca de imputação das variáveis de trabalho e de rendimentos de trabalho; a chave longitudinal para pareamento de pessoas; e a identificação do entrevistador.

É importante enfatizar que a PNAD Contínua é uma pesquisa por amostra de domicílios e não de pessoas. Assim, o domicílio é entrevistado cinco vezes, mesmo quando há alteração parcial ou total do conjunto de pessoas nele residente. No entanto, pessoas que permanecem no mesmo endereço durante o período de realização da pesquisa podem ser acompanhadas por meio de uma chave construída com base no nome da pessoa selecionada, o número de ordem na lista de residentes do domicílio, o sexo e a data de nascimento.

Todas as análises foram realizadas para o conjunto das pessoas de 14 anos ou mais de idade, as quais constituem a população em idade de trabalhar definida pela pesquisa. Além disso, elas são, a princípio, consideradas capazes de responder suas próprias informações sem a necessidade imediata de um informante *proxy*. Em relação ao período, foram escolhidos o segundo e o terceiro trimestres de 2017.

Cabe destacar que este estudo tem como foco a qualidade dos dados coletados pela PNAD Contínua, considerando o escopo das unidades amostrais. Nenhuma inferência foi realizada para a população de pesquisa. Portanto, o desenho amostral não foi levado em conta nas análises.

3 TAXA DE *PROXY*

No manual de entrevista da PNAD Contínua, destaca-se que, para os casos em que não é possível realizar a entrevista diretamente com a pessoa selecionada, “o entrevistador deve, criteriosamente, verificar se, dentre os moradores presentes, existem pessoas capacitadas a prestar, com segurança, as informações referentes aos ausentes ou que possam contatá-los para obtê-las” (IBGE, 2016, p. 22).

No fim do questionário, há um quesito destinado ao entrevistador, no qual deve ser registrado quem foi o informante: própria pessoa, *proxy* morador do domicílio e *proxy* não morador. Quando o informante é um *proxy* morador, o entrevistador registra, também, o número de ordem dessa pessoa na lista de moradores do domicílio, permitindo identificá-la e caracterizá-la. Para o *proxy* não morador, nenhuma informação adicional é coletada.

5. Os dados foram usados na tese de doutorado de Hypólito (2020), a qual deu origem a este artigo.

O primeiro passo para a compreensão da dinâmica do uso de informante *proxy* foi calcular a taxa de ocorrência desse fenômeno. Ela foi definida como o percentual de entrevistas realizadas indiretamente, ou seja, que foram respondidas por *proxy*, sobre o total de entrevistas com identificação de informante.

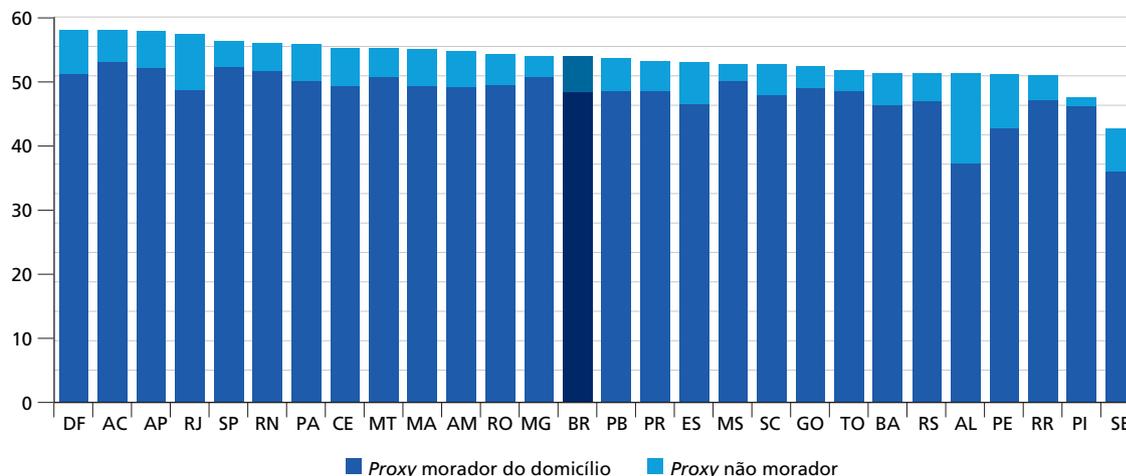
No terceiro trimestre de 2017, a PNAD Contínua coletou informações sobre 456.138 pessoas com 14 anos ou mais de idade. Dessas, 48,3% tiveram suas entrevistas respondidas por *proxy* morador e 5,5% por *proxy* não morador do domicílio, levando a uma taxa de *proxy* total de 53,8%. Em relação às Unidades da Federação (UFs), apenas duas delas apresentaram taxas totais inferiores a 50%, Piauí, 47,5%, e Sergipe, 42,6% (gráfico 1).

Chama atenção o fato de 14,1% das entrevistas de Alagoas terem sido realizadas com informante *proxy* não morador do domicílio selecionado (gráfico 1). Infelizmente, a pesquisa não capta nenhuma informação sobre esse informante. Identificá-lo em categorias como parente da pessoa de referência, empregado doméstico, vizinho etc., poderia trazer ganhos aos estudos de qualidade e permitir ações de melhoria da coleta. Um exemplo desse tipo de categorização pode ser encontrado na pesquisa de avaliação do Censo Americano de 2000 (Wolfgang, Byrne e Spratt, 2003).

GRÁFICO 1

Taxa de *proxy* das entrevistas de trabalho e rendimento por UF, segundo o tipo de informante *proxy* – Brasil (2017)¹

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Terceiro trimestre de 2017.

A taxa variou consideravelmente em relação às características das pessoas selecionadas, sendo mais elevada para os homens e as pessoas mais jovens, em especial os filhos das pessoas de referência. Por exemplo, para os homens que eram cônjuges, a taxa foi igual a 75,1%; e para as mulheres nessa condição, 44,3% (tabela 1).

TABELA 1

Taxa de *proxy* das entrevistas de trabalho e rendimento por sexo, segundo a condição no domicílio – Brasil (2017)¹

(Em %)

Condição do informante <i>proxy</i> no domicílio	Taxa de <i>proxy</i>		
	Total	Homens	Mulheres
Pessoa de referência	35,6	43,9	24,0
Cônjuge	52,6	75,1	44,3
Filho de 14 a 17 anos	82,2	84,1	80,1
Filho de 18 a 23 anos	77,5	80,5	73,7
Filho maior de 23 anos	74,8	78,2	70,2
Outro parente	76,9	80,5	73,8
Outra condição	73,0	74,2	71,8

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Terceiro trimestre de 2017.

No que diz respeito à relação entre a pessoa selecionada que teve a entrevista respondida de forma indireta e o correspondente informante *proxy*, morador do domicílio, observou-se que 44,0% dessas entrevistas correspondiam à pessoa de referência respondendo por seu cônjuge e seus filhos. Outros 26,9% das entrevistas eram referentes a cônjuges respondendo pela pessoa de referência e pelos filhos desta (tabela 2). Esses resultados sugerem que a escolha do informante, na maioria das vezes, atendeu aos requisitos do manual, ou seja, o *proxy* foi uma pessoa que, aparentemente, tinha capacidade para responder pelos demais moradores.

TABELA 2

Taxa de *proxy* das entrevistas de trabalho e rendimento, segundo a condição no domicílio – Brasil (2017)¹

(Em %)

Condição do informante <i>proxy</i> no domicílio	Condição da pessoa que teve suas informações fornecidas por <i>proxy</i> morador do domicílio				
	Pessoa de referência	Cônjuge	Filho	Outro parente	Outra condição
Pessoa de referência	-	22,0	22,0	7,5	0,5
Cônjuge	16,6	-	10,3	1,7	0,1
Filho	5,9	3,1	4,2	1,3	0,1
Outro parente	1,7	0,4	0,7	1,4	0,0
Outra condição	0,1	0,0	-	0,0	0,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Terceiro trimestre de 2017.

4 IMPACTOS DO USO DO INFORMANTE *PROXY* NA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES PESQUISADAS

O passo seguinte foi avaliar os impactos do uso do informante *proxy* na qualidade das informações coletadas, observando se a não resposta de item e o erro de medida foram mais elevados para os registros obtidos por entrevista indireta do que para os registros obtidos com a própria pessoa.

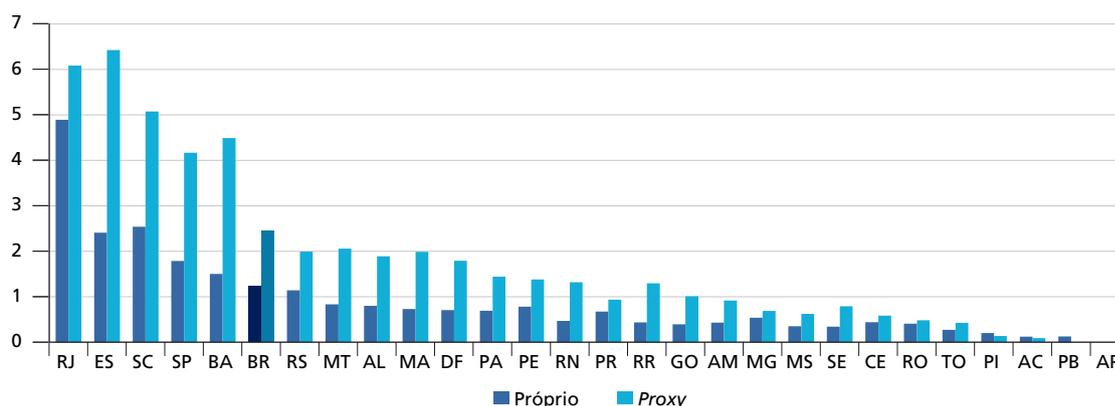
Na PNAD Contínua, a não resposta de item é tratada por meio de imputação. Em geral, por abordarem informações sensíveis, os quesitos de rendimentos costumam apresentar taxas de imputação superiores as de outros itens da pesquisa. Além disso, por serem dados quantitativos, podem apresentar uma dificuldade adicional para o informante *proxy*. Portanto, espera-se que a não resposta de item e, conseqüentemente, a taxa de imputação de rendimentos seja mais elevada quando a resposta é obtida de forma indireta.

Para verificar essa hipótese, primeiramente, calculou-se a taxa de imputação dos quesitos de rendimento habitual do trabalho principal. A taxa foi definida como o número de pessoas ocupadas recebendo pagamento em dinheiro pelo trabalho principal e que tiveram seus registros de rendimento com marca de imputação sobre o número de pessoas ocupadas recebendo pagamento em dinheiro pelo trabalho principal.

A taxa de imputação da variável de rendimento habitual em dinheiro do trabalho principal das pessoas ocupadas tem sido consideravelmente pequena desde o início da pesquisa. No terceiro trimestre de 2017, foram imputados 4.344 registros de um total de 227.592, levando a uma taxa de 1,9%. Embora pequena, a taxa variou bastante quando comparados os valores calculados para as pessoas que responderam diretamente à pesquisa e para aquelas que tiveram suas informações obtidas indiretamente. Enquanto para o primeiro grupo ela foi de 1,2%; para o grupo com respostas fornecidas por *proxy* morador, ela foi igual a 2,3%; e para o grupo com respostas de *proxy* não morador, 3,5%. Para o total de entrevistas indiretas, a taxa de imputação foi igual a 2,4% (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Taxa de imputação do rendimento habitual, em dinheiro, do trabalho principal, por UF, segundo o tipo de informante – Brasil (2017)¹
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Terceiro trimestre de 2017.

Outro possível efeito do uso do *proxy* na qualidade dos dados coletados seria o erro de medida, gerando divergências entre respostas fornecidas para duas edições consecutivas da pesquisa. Por exemplo, suponha que, por desconhecimento da informação, um *proxy* emite uma resposta incorreta para um determinado item e, na edição seguinte, a pesquisa é respondida pela própria pessoa selecionada, que fornece a informação verdadeira. Logo, haveria uma inconsistência entre as duas respostas, gerada por um erro de medida na primeira ocasião.

Espera-se que a divergência seja menor nos casos em que a própria pessoa responde as informações nas duas edições da pesquisa. Ademais, acredita-se que, para os casos em que há alteração de informantes entre os trimestres, ou seja, para *proxies* diferentes ou próprio em uma entrevista e *proxy* na outra, a taxa de divergência seja mais elevada do que nos casos em que o mesmo *proxy* ou a própria pessoa selecionada responde as duas entrevistas.

Considerou-se como divergentes os casos em que, para uma mesma pessoa selecionada, a resposta para um determinado quesito no segundo trimestre foi diferente da resposta fornecida para esse quesito no terceiro trimestre. A taxa de divergência foi definida como o total de registros divergentes sobre o total de registros com respostas nos dois trimestres. Essa foi calculada para as seguintes variáveis: cor ou raça, nível de instrução, posição na ocupação, código de ocupação e código de atividade.

Como o propósito é identificar a possível ocorrência de erro de medida em ao menos uma das duas entrevistas, alguns filtros foram aplicados a essas variáveis, evitando assim que alterações reais nos dados fossem classificadas como divergências. Para o nível de instrução, foram considerados apenas os casos em que a pessoa não frequentava escola em nenhuma das duas ocasiões, mas havia frequentado anteriormente, visto que, para esse grupo, uma mudança de curso no período de três meses entre as entrevistas seria pouco provável. Para as variáveis de trabalho, foram analisadas apenas as divergências que ocorreram nas informações de pessoas ocupadas em um único trabalho nos dois trimestres e que, no terceiro trimestre, tinham declarado estar naquele trabalho há mais de três meses, o que indica que se trata do mesmo trabalho.

A taxa de divergência foi calculada para o número total de entrevistas e por tipo de informante: própria pessoa nos dois trimestres; mesmo informante *proxy* morador do domicílio; diferentes *proxies* moradores do domicílio; e própria pessoa em um trimestre e *proxy* no outro ou vice-versa. Os valores foram mais elevados quando informantes diferentes (*proxies* diferentes ou *proxy* em uma entrevista e próprio na outra) forneceram as respostas do que quando a mesma pessoa respondeu as duas entrevistas (a própria pessoa ou o mesmo *proxy*). De forma geral, as maiores taxas ocorreram quando *proxies* diferentes responderam as duas entrevistas (gráfico 3).

As variáveis de ocupação e atividade apresentaram as taxas mais elevadas entre todas as analisadas. Esse resultado é compreensível visto que o processo de captação desses dados pode envolver diversos atores. Primeiramente, o informante descreve com suas palavras a

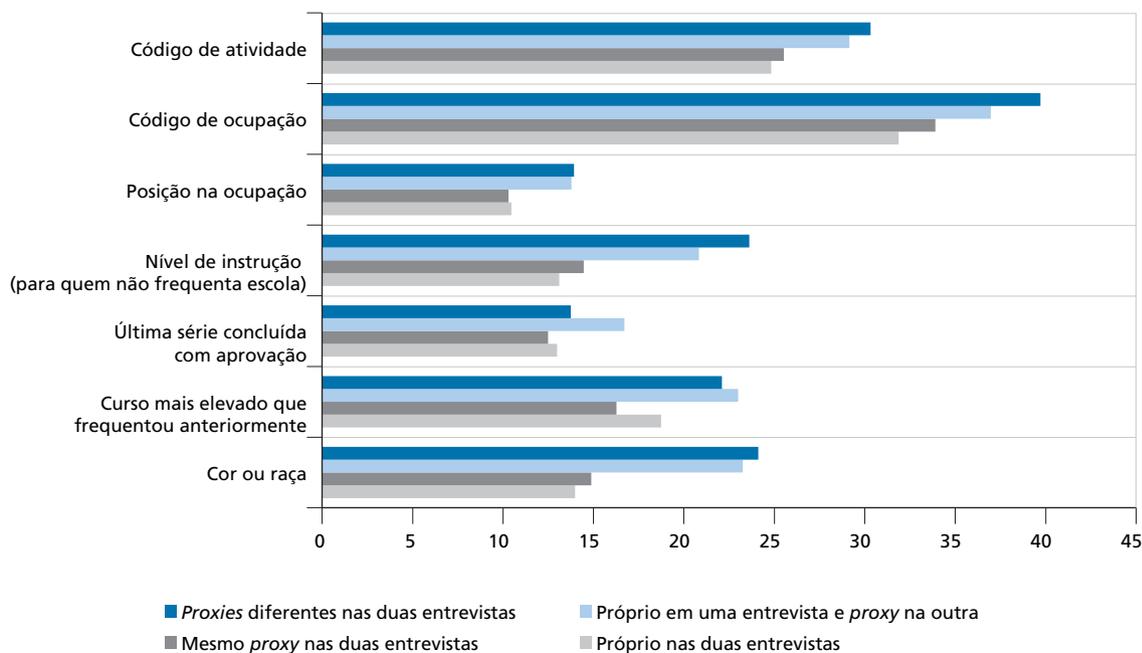
informação que lhe é solicitada. O entrevistador escuta, interpreta e tenta realizar a codificação ainda durante o momento da coleta. Caso não encontre o código adequado ou tenha dúvidas, escreve o que ouviu. Nessa situação, a codificação é feita no escritório, podendo ser realizada por outro profissional.

Chama atenção a divergência ocorrida quando a própria pessoa respondeu nos dois trimestres, a qual foi superior a 11,0% para todas as variáveis. Esses resultados sugerem que o tipo de informante não é a única variável que influencia na divergência dos dados. Dessa forma, outra possível fonte de variação associada à coleta, quer seja, a mudança de entrevistadores entre os dois trimestres, também foi avaliada. Para todas as variáveis, os valores obtidos para os casos em que houve alteração de entrevistadores foram superiores aos obtidos quando o entrevistador foi o mesmo (gráfico 4).

GRÁFICO 3

Taxa de divergência entre entrevistas pareadas, por variáveis da pesquisa, segundo o tipo de informante – Brasil (2017)¹

(Em %)

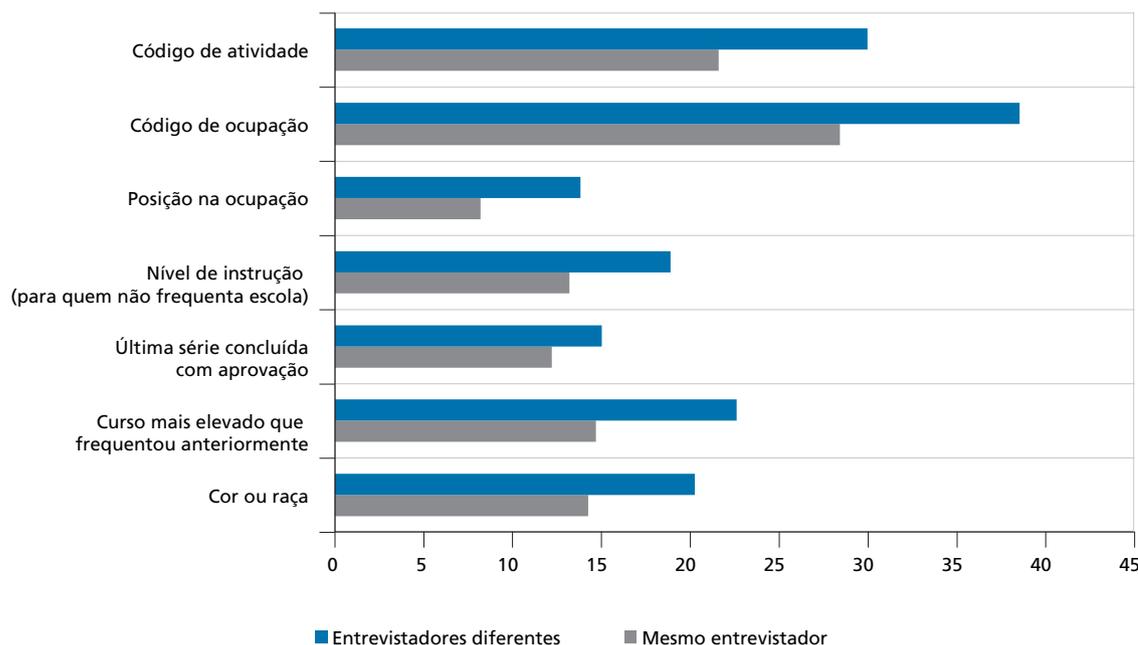


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Segundo e terceiro trimestres de 2017.

GRÁFICO 4
Taxa de divergência entre entrevistas pareadas, por variáveis da pesquisa, segundo o tipo de entrevistador – Brasil (2017)¹
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Segundo e terceiro trimestres de 2017.

Para compreender os efeitos conjuntos de respondentes e entrevistadores, foram ajustados modelos logísticos (Dobson e Barnett, 2008) para estimar a probabilidade de ocorrência de divergência em três variáveis, cor ou raça, nível de instrução e código de ocupação. Aqui serão apresentados apenas os resultados para o modelo referente ao código na ocupação. Os demais resultados podem ser obtidos em Hypólito (2020).

A variável resposta do modelo foi definida como 1, se houve divergência; e 0, caso contrário. Como variáveis explicativas para o fenômeno, consideraram-se: o tipo de informante (própria pessoa nos dois trimestres; mesmo informante *proxy* morador do domicílio; diferentes *proxies* moradores do domicílio; e própria pessoa em um trimestre e *proxy* no outro ou vice-versa); o indicador de troca de entrevistadores entre as duas ocasiões da pesquisa (1 se houve troca e 0, caso contrário); os agrupamentos de UF;⁶ o nível de instrução; e a posição na ocupação.

A estratégia usada para a modelagem foi a inserção das variáveis explicativas uma a uma. O modelo com uma variável a mais foi comparado ao modelo imediatamente anterior pelo teste da diferença das *deviances* e, também, pelo AIC. Todos os testes realizados durante o processo de modelagem usaram nível de significância igual a 5%. Os modelos foram ajustados no *software* R.

6. Como os coeficientes estimados para as UFs resultaram em valores muito próximos entre si, foi necessário agrupá-las de acordo com a semelhança em relação à taxa de divergência. Para mais detalhes, ver Hypólito (2020).

A categoria de referência foi definida como pessoas moradoras nas UFs do grupo 1, ou seja, Rio de Janeiro, Piauí, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Amazonas, Paraíba, Amapá, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Pará e Pernambuco, com escolaridade até nível médio incompleto, empregadas ou conta própria, que responderam as próprias informações nas duas entrevistas, as quais foram conduzidas pelo mesmo entrevistador. Com exceção do intercepto, os coeficientes estimados foram todos positivos, indicando que as chances de divergência aumentam para a alteração de qualquer uma das características do grupo de referência, desde que fixadas as demais covariáveis (tabela 3).

Por exemplo, residir no Mato Grosso, UF que compõe sozinha o grupo 5, gera um aumento médio de 84,8% nas chances de divergência em comparação a residir no grupo 1; ter as entrevistas respondidas por *proxies* diferentes resulta em aumento médio de 35,7% em comparação a ter as entrevistas respondidas pela própria pessoa; ter as entrevistas realizadas por entrevistadores diferentes aumenta as chances em 43,4% em comparação a tê-las realizadas pelo mesmo entrevistador; ser um empregador amplia as chances de divergência em 77,8% em relação a ser empregado ou conta própria; e ter nível de instrução superior completo aumenta as chances em 53,0% em relação a não ter instrução ou ter até o nível médio incompleto (tabela 3).

TABELA 3

Coefficientes estimados e razões de chances do modelo ajustado para a ocorrência de divergência no código de ocupação (2017)¹

	Coeficiente (c)	Desvio- padrão	Teste de Wald		100* [exp(c)-1]	
			z	p-valor		
Intercepto	-1,55	0,02	-77,68	0,00	-78,80	
Grupo de UFs	1: RJ PI SP MG RS AM PB AP MS SE PA PE (referência)	–	–	–	–	
	2: ES DF SC BA PR RN	0,24	0,02	13,50	0,00	26,60
	3: GO MA CE	0,30	0,02	12,92	0,00	35,60
	4: RO TO AC RR AL	0,39	0,03	13,67	0,00	48,00
	5: MT	0,61	0,05	13,19	0,00	84,80
Informante	Próprio (referência)	–	–	–	–	
	Mesmo <i>proxy</i> morador	0,14	0,02	7,60	0,00	15,30
	<i>Proxies</i> diferentes	0,31	0,03	11,59	0,00	35,70
	Próprio e <i>proxy</i>	0,15	0,02	7,74	0,00	16,20
	<i>Proxy</i> não morador	0,15	0,06	2,72	0,01	16,20
Entrevistador	Mesmo entrevistador (referência)	–	–	–	–	
	Entrevistadores diferentes	0,36	0,02	23,35	0,00	43,40
Posição na ocupação	Empregado ou conta própria (referência)	–	–	–	–	
	Empregador	0,58	0,03	16,81	0,00	77,80
	Trabalhador familiar auxiliar	0,10	0,05	2,16	0,03	10,80
Nível de instrução	Sem instrução até médio incompleto (referência)	–	–	–	–	
	Médio completo ou superior incompleto	0,31	0,02	18,50	0,00	35,80
	Superior completo	0,43	0,02	21,18	0,00	53,00

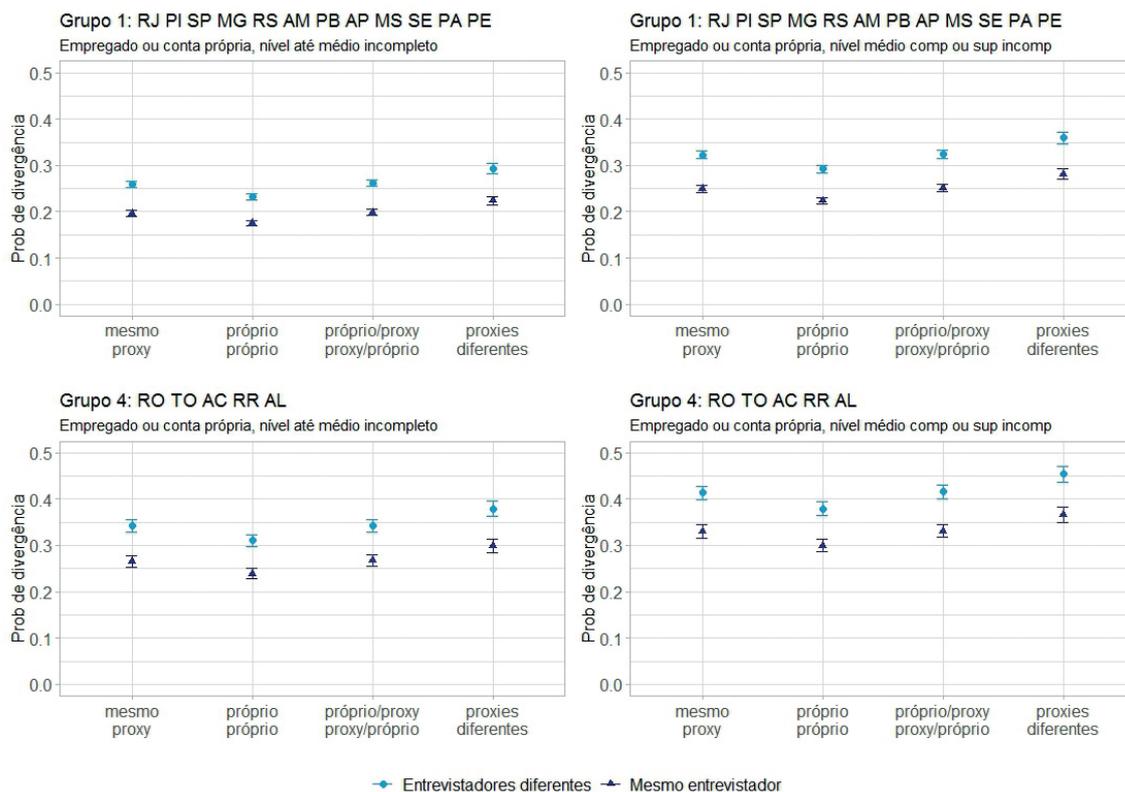
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Segundo e terceiro trimestres de 2017.

O gráfico 5 compara as probabilidades previstas de divergência para empregados ou conta própria que tinham nível de instrução até ensino médio incompleto com os que tinham nível médio completo ou superior incompleto, em dois grupos de UFs, o de referência e o grupo 4, composto por Rondônia, Tocantins, Acre, Roraima e Alagoas. Considerando o mesmo grupo e o mesmo par de informantes, as probabilidades estimadas foram mais elevadas para aqueles com nível médio completo ou superior incompleto, cujas entrevistas foram conduzidas por entrevistadores diferentes, enquanto as mais baixas foram estimadas para aqueles sem instrução ou com nível até ensino médio incompleto, que responderam as próprias informações para o mesmo entrevistador nas duas ocasiões. Na comparação entre os grupos de UFs, podemos observar que, para a mesma posição na ocupação, nível de escolaridade, par de informante e de entrevistadores, as probabilidades foram sempre mais elevadas para as UFs do grupo 4.

GRÁFICO 5
Probabilidades estimadas para a divergência na variável código de ocupação (2017)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹Segundo e terceiro trimestres de 2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados mostraram que a maior parte das entrevistas das pessoas de 14 anos ou mais de idade da PNAD Contínua foi realizada indiretamente. Embora a taxa de *proxy* seja bastante elevada, ela é consistente com as taxas observadas em algumas pesquisas internacionais de força de trabalho.

No que diz respeito às possíveis consequências do uso do informante *proxy*, a taxa de imputação foi consideravelmente baixa para a variável de rendimento habitual do trabalho, uma das mais sensíveis da pesquisa. Ainda assim, para informações obtidas com *proxy* moradores, a taxa foi o dobro da calculada para respostas fornecidas pela própria pessoa. Para o caso de *proxy* não moradores, ela foi o triplo desse valor. É importante destacar que o fato da imputação ser baixa, isoladamente, não garante a qualidade dos dados coletados. O informante pode não saber a informação solicitada e ainda assim fornecer uma resposta nos valores válidos para a pesquisa, porém equivocada.

Desse modo, o trabalho também abordou a divergência entre informações obtidas para o mesmo quesito em dois trimestres consecutivos. As divergências foram mais elevadas quando houve alternância de informantes entre os trimestres do que quando a própria pessoa ou o mesmo *proxy* respondeu nas duas ocasiões. Esse resultado é bastante coerente uma vez que, no caso de próprio e *proxy*, é esperado que o primeiro saiba mais sobre si mesmo do que qualquer outro informante e que, portanto, haja um percentual de divergências razoável quando cada um responde em um trimestre. No caso de *proxys* diferentes, eles podem ter graus de conhecimento distintos sobre a informação solicitada. Por exemplo, entre um cônjuge e um filho de 17 a 23 anos, é possível que o primeiro tenha mais conhecimento sobre as características de trabalho da pessoa de referência.

O tipo de informante não foi a única variável de coleta que influenciou na divergência. Para todas as variáveis analisadas, a taxa foi mais elevada quando houve troca de entrevistadores. Para avaliar o efeito conjunto de informantes e entrevistadores, foram utilizados modelos logísticos. Para a variável código da ocupação, as probabilidades mais elevadas foram estimadas para os casos em que houve alternância de informantes e de entrevistadores. As mais baixas foram para os casos em que a própria pessoa respondeu nos dois trimestres, diante do mesmo entrevistador.

Embora os resultados apresentados neste estudo indiquem que o uso de informante *proxy* aumente a não resposta de item e o erro de medida, a coibição de entrevistas indiretas não seria uma medida cabível neste momento. Isso porque, tendo em vista o curto prazo de coleta e divulgação da PNAD Contínua, além das restrições orçamentárias comuns à realização de pesquisas domiciliares, a exigência de que a entrevista seja realizada com a própria pessoa poderia aumentar consideravelmente a não resposta de unidades. Além disso, considerando que algumas pessoas são mais difíceis de serem localizadas do que outras, essa medida poderia introduzir vieses na pesquisa. Dessa forma, outras alternativas devem ser consideradas para a redução dos erros não amostrais.

Uma alternativa para mitigar os efeitos do uso do *proxy* nos códigos de ocupação e de atividade seria a investigação dependente, a qual pode ser proativa ou reativa. Na primeira, as

respostas obtidas no passado são previamente fornecidas ao informante durante a entrevista corrente. Na segunda, a pergunta é feita e, caso a resposta atual difira consideravelmente da passada, a informação anterior é fornecida para verificação. Cabe destacar que, a despeito do receio de muitos pesquisadores de que a investigação dependente, especialmente a proativa, possa gerar aquiescência por parte do informante ou fraude de dados por parte do entrevistador, estudos como os de Jäckle (2008), Lynn *et al.* (2006) e Sala e Lynn (2004) têm concluído que seu uso traz ganhos na qualidade de dados longitudinais.

A análise de experiências de institutos internacionais de estatística com a investigação dependente, assim como a realização de testes em campo, pode enriquecer a discussão sobre uma possível aplicação da técnica na PNAD Contínua. Por exemplo, a pesquisa americana sobre força de trabalho, *Current population survey*, utiliza a investigação dependente para informações referentes às características gerais dos moradores e do domicílio, além de variáveis de trabalho, como ocupação, atividade e duração da desocupação (US Census Bureau, 2006). Além dessa pesquisa, a do Reino Unido, *UK labour force survey*, também utiliza a técnica para uma gama de variáveis (Office for National Statistics, 2007).

Por fim, é importante destacar que os resultados obtidos, além de permitirem melhorias nas próprias pesquisas, podem ser de grande utilidade para a transparência e o aumento da confiança dos usuários nos dados produzidos. Para tal, podem ser disponibilizados em relatórios de qualidade com periodicidade a ser definida de acordo com a necessidade.

REFERÊNCIAS

- BIEMER, P. P. Total survey error: design, implementation and evaluation. **Public Opinion Quarterly**, Oxford, 2010.
- BIEMER, P. P.; LYBERG, L. E. **Introduction to survey quality**. New Jersey: John Wiley Sons, 2003.
- BIGGS, B. **Self/proxy respondent rules and data quality**. Ottawa, 1992.
- BOEHM, L. **Reliability of proxy response in the current population survey**. [S.l.], 1989.
- CODER, J. **Some results from the 1979 income survey development program research panel**. American Statistical Association, Proceedings of the Survey Methods Research Section, p. 540-545, 1980.
- CODER, J.; FELDMAN, A. **Early indications of item nonresponse on the survey of income and program participation**: proceedings of the survey methods research section. United States: American Statistical Association, 1984, p. 693-697.
- DAWE, F.; KNIGHT, I. A study of proxy response in the labour force survey. **Survey Methodology Bulletin**, 1997.
- DOBSON, A. J.; BARNETT, A. G. **An introduction to generalized linear models** (Third Edition). United States: CRC Press, 2008.
- EUROSTAT. **Quality report of the European Union Labour Force Survey 2018-2020 edition**. [S.l.], 2020.

HARTIGAN, J. A.; WONG, M. A. Algorithm as 136: A k-means clustering algorithm. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 28, n. 1, p. 100-108, 1979. Disponível em: <<https://bit.ly/3CuFwWR>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

HYPÓLITO, E. B. **Erros não amostrais em pesquisas domiciliares**: impactos na qualidade. 2020. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), Rio de Janeiro, RJ, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: manual do recenseador. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. (Notas metodológicas).

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: manual básico de entrevista. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. (Notas técnicas, versão 1.7). Disponível em: <<https://bit.ly/3CBgdTe>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua**: informações referentes à coleta do mês de abril de 2020. Rio de Janeiro, 2020b. (Nota técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3zqiRsO>> . Acesso em: 15 jul. 2020.

JÄCKLE, A. Dependent interviewing: Effects on respondent burden and efficiency of data collection. **Journal of Official Statistics**, v. 24, n. 3, p. 441-430, 2008.

LYNN, P. *et al.* The effects of dependent interviewing on responses to questions on income sources. **Journal of Official Statistics**, v. 22, n. 3, p. 357-384, 2006.

MOORE, J. Self/proxy response status and survey response quality. **Journal of Official Statistics**, n. 4, p. 155-172, 1988.

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **Labour force survey user guide**: volume 1 – lfs background and methodology. [S.l.], 2007.

SALA, E.; LYNN, P. **Measuring change in employment characteristics**: the effects of dependent interviewing. United Kingdom: University of Essex, 2004. (Working Paper, n. 26).

STATISTICS CANADA. **Guide to the labour force survey 2018**. [S.l.], 2018.

THOMSEN, I.; VILLUND, O. Using register data to evaluate the effects of proxy interviews in the norwegian labour force survey. **Journal of Official Statistics**, 2011.

US CENSUS BUREAU – UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Current population survey design and methodology**. [S.l.], 2006.

WOLFGANG, G.; BYRNE, R.; SPRATT, S. **Analysis of proxy data in the accuracy and coverage evaluation**. [S.l.], 2003.

DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO CONTRIBUI PARA A DESIGUALDADE DE RENDA?¹

Joana Costa²
Fernando Gaiger Silveira³
Bruna de Souza Azevedo⁴
Sandro Sacchet de Carvalho⁵

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a necessidade de ajuste fiscal para equilíbrio das contas públicas tem pautado a agenda da reforma administrativa. Nesse contexto, a redução do gasto com o funcionalismo público é defendida argumentando-se que os rendimentos pagos aos servidores públicos são altos e excessivos e que estes estão entre os estratos mais ricos da população. Também se defende que parte dos recursos economizados poderiam ser utilizados em investimentos sociais e infraestrutura, o que promoveria crescimento econômico e redução das desigualdades sociais (Banco Mundial, 2017; Fraga Neto, 2019). Essa discussão ganha ainda mais relevância diante de contexto de crise econômica agravada pela pandemia do novo coronavírus e da necessidade de políticas para alívio da pobreza e desigualdade social que se intensificaram nesse período.

No entanto, ressalta-se que o aumento do quantitativo de funcionários públicos nas últimas décadas está associado à expansão de serviços como educação e saúde por estados e municípios (Lopez e Guedes, 2019). Assim, a simples redução de custo diminuirá a provisão de serviços públicos à sociedade e, contrariamente ao previsto, limitar a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e reduzir a desigualdade. Ao contrário, o norte da reforma administrativa deve ter como princípio a melhoria de qualidade, eficiência e equidade na provisão dos serviços públicos.

Em parte, os salários dos servidores são maiores por seus melhores atributos em termos de escolaridade e experiência. Contudo, até mesmo quando se controla por essas características observadas, os funcionários públicos contam com rendimentos superiores aos trabalhadores privados. Há literatura específica que investiga não apenas a existência desse prêmio salarial, mas também sua heterogeneidade de acordo com escolaridade, esfera de atuação, ocupação etc. – como é o caso dos estudos de Tenoury e Menezes-Filho (2017), Vaz e Hoffman (2007), Braga (2007), Foguel *et al.* (2000), entre outros.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/nt5>

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

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

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

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <sandro.carvalho@ipea.gov.br>

Assim como Souza e Medeiros (2013), nosso objetivo é mensurar qual a contribuição do prêmio salarial no setor público para a desigualdade da renda domiciliar *per capita* (RDPC). Estimamos por uma metodologia similar, mas consideramos na análise a heterogeneidade dos prêmios de acordo com escolaridade e esfera de atuação, além de utilizar dados mais atualizados – por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD Contínua/IBGE) de 2019 (IBGE, 2019). Também investigamos quão diferente é a posição do servidor público nos estratos da distribuição de renda em relação a outras ocupações.

Para maiores detalhes, na seção 2, apresentamos os dados e a metodologia. Na seção 3, analisamos as proporções de servidores públicos ao longo da distribuição de renda domiciliar *per capita* por recortes socioeconômicos. Na seção 4, investigamos a contribuição do diferencial de rendimentos público-privado para a desigualdade de renda. Por fim, apresentam-se as principais conclusões do artigo.

2 DADOS E METODOLOGIA

Os dados utilizados neste trabalho são oriundos da PNAD Contínua 2019 (IBGE, 2019). Essa é pesquisa caracterizada por ser um painel rotativo em que os indivíduos são entrevistados por cinco trimestres consecutivos; no entanto, para este estudo, foram utilizadas somente as primeiras entrevistas coletadas ao longo de todo o ano de 2019.

Com o objetivo de calcular o diferencial salarial público-privado e sua contribuição para a desigualdade da renda domiciliar *per capita*, será utilizada uma metodologia similar à proposta por Souza e Medeiros (2013). Isso significa que, no primeiro momento, estima-se a distribuição do diferencial público-privado para os funcionários públicos. Em seguida, mensura-se a contribuição desse prêmio salarial para o índice de Gini da RDPC.

Para o cálculo do diferencial salarial público-privado, é importante excluir alguns trabalhadores, a fim de aumentar a comparabilidade entre os trabalhadores dos setores público e privado. Assim, a amostra considerada para confrontar os salários de empregados públicos e empregados do setor privado compreende apenas os ocupados com 18 anos ou mais, que estão empregados com ou sem carteira assinada – ou seja, empregadores e conta própria são excluídos – e trabalham entre vinte e setenta horas semanais. São excluídos da análise os militares, os trabalhadores do setor agrícola e os empregados domésticos. No entanto, vale ressaltar que, até mesmo com essas exclusões, permanecem na amostra diversos cargos públicos que não são diretamente comparáveis às ocupações no setor privado. Após realizar essas restrições, obtêm-se 22.318 observações de empregados públicos (corresponde a 91,1% do total de empregados públicos) e 69.370 de empregados no setor privado (equivalente a 82,4% do total de empregados no setor privado).

Esse primeiro passo da metodologia consiste em nada mais que separar os salários de empregados públicos em dois componentes: um corresponde à parcela do salário que seria recebida caso o empregado trabalhasse no setor privado; e o restante representa o prêmio recebido por estar no setor público. Essa decomposição é executada ao longo de toda a distribuição salarial

por meio da técnica proposta por Juhn, Murphy e Pierce (1993),⁶ que será descrita brevemente a seguir. A partir da amostra de empregados públicos e privados descrita anteriormente, estimam-se duas equações de salário separadamente para os dois tipos de empregados. Nessas equações, enquanto a variável explicada corresponde ao logaritmo do rendimento habitual do trabalho principal por hora trabalhada, as variáveis explicativas consideradas são: escolaridade; idade; cor/raça; sexo; tipo de ocupação;⁷ posse de carteira assinada; região geográfica; área de residência (urbana ou rural); e tipo de município (metropolitano ou não). A simulação do salário que seria recebido pelos empregados públicos caso estivessem no setor privado é calculada considerando-se os preços (coeficientes) e a distribuição dos efeitos não explicados (resíduos) obtida na equação salarial dos empregados do setor privado. Somente é mantida a distribuição das características observadas – incluídas na equação salarial – dos empregados públicos. Uma vez obtido o salário simulado de cada empregado público da amostra, este é subtraído do salário observado na pesquisa, a fim de calcular a distribuição do prêmio salarial do setor público.⁸

Após o cômputo do salário simulado e do prêmio salarial para cada empregado público da amostra restrita, retorna-se à amostra completa da PNAD Contínua (IBGE, 2019), a fim de calcular a renda domiciliar *per capita* de toda a amostra. Nesse momento, são excluídos somente os indivíduos cuja posição no domicílio era de pensionistas, empregados domésticos ou parentes da empregada doméstica. Como renda domiciliar, foram agregados os rendimentos de todos os trabalhos, assim como os rendimentos não recebidos pelo trabalho, tais como programas sociais, aposentadorias, pensões, aluguéis, rendimentos de capital e outros recebidos em espécie. Note-se que, no cálculo da RDPC, são contabilizados todos os salários observados; no caso de cada empregado público, estes são constituídos pelo salário simulado e pelo diferencial salarial público-privado.

A decomposição por fontes do índice de Gini da renda domiciliar *per capita* resultará na participação de cada componente da renda para a desigualdade total⁹ (Shorrocks, 1982; Lerman e Yitzhaki, 1985). Isso porque o índice de Gini da RDPC é a soma ponderada, pela participação na renda, do coeficiente de concentração de cada uma das fontes da renda. Ou seja, a participação ou a contribuição ao Gini é o produto do coeficiente de concentração da fonte de renda pela proporção dessa fonte na renda total, e a soma das contribuições equivale ao próprio coeficiente de Gini. As alterações em fontes de renda podem ter efeitos sobre a distribuição da renda não apenas em função de seu coeficiente de concentração e sua participação na renda, mas também por alterações na ordenação das pessoas/famílias. Com o intuito de

6. A decomposição Juhn-Murphy-Pierce no Stata corresponde ao comando *jmpierce*.

7. São considerados os oito grandes grupos ocupacionais da Classificação de Ocupações para Pesquisas Domiciliares: i) profissionais das ciências e intelectuais; ii) técnicos de profissionais de nível médio; iii) trabalhadores de apoio administrativo; iv) trabalhadores dos serviços e vendedores de comércio e mercados; v) trabalhadores qualificados e operários; vi) operações de instalações e máquinas; vii) trabalhadores de limpeza; e viii) trabalhadores elementares.

8. Vale mencionar que Souza e Medeiros (2013) consideraram uma correção para viés de seleção no setor público. No entanto, os autores observaram que as mudanças metodológicas que utilizaram ocasionaram resultados bastante similares. Nesta nota técnica, optamos por uma abordagem sem correção para viés.

9. Para a decomposição por fontes do índice de Gini, foi utilizado o comando *sgini* no Stata.

identificar o efeito redistributivo sem haver alterações no ordenamento, supõe-se incrementos marginais nessas fontes e qual o impacto sobre o Gini. Denomina-se de contribuição marginal ao Gini e é o resultado da diferença entre o coeficiente de concentração e o índice de Gini multiplicado pela participação na renda. O sinal positivo indica fontes concentradoras de renda e a magnitude da contribuição, o *tamanho* do impacto redistributivo.

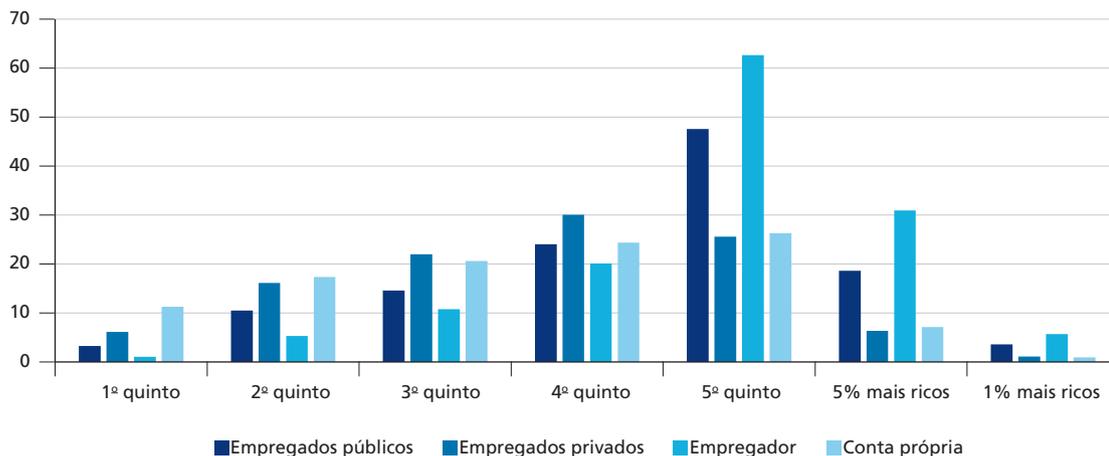
Entre as fontes que compõem a RDPC, separamos as oriundas do trabalho principal, de acordo com a posição na ocupação principal daqueles com 18 anos ou mais e que trabalham entre vinte e setenta horas semanais – sem ser militares ou trabalhadores agrícolas ou domésticos: empregado público, empregado privado, conta própria e empregador. Para esses empregados públicos, discrimina-se seu salário em dois componentes: salário simulado e diferencial público-privado. As demais rendas oriundas do trabalho são agregadas em apenas um componente. As rendas domiciliares não provenientes do trabalho são agregadas por valores: abaixo do salário mínimo (SM), entre salário mínimo e teto previdenciário, e acima do teto. Como ressaltado por Souza e Medeiros (2013), o diferencial público-privado será o único componente da renda que poderá assumir valores negativos; no entanto, isso não invalida o método, mas significa o uso de escala diferente para o coeficiente de concentração associado a esse fator.¹⁰

3 ONDE ESTÃO OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA?

Antes de apresentarmos a contribuição do diferencial de salários público-privado para a desigualdade de renda, vejamos em que posição se encontram os funcionários públicos na distribuição de renda. No gráfico 1, mostra-se a proporção de trabalhadores ao longo da distribuição da RDPC por posição na ocupação. Vemos que 47,5% dos empregados públicos estão entre os 20% mais ricos da distribuição, enquanto 62,8% dos empregadores e cerca de 26% dos empregados privados e trabalhadores por conta própria situavam-se nesse mesmo quinto. Da mesma forma, nos quintos de renda mais baixa, a proporção de funcionários públicos é menor que de empregados privados e conta própria e superior a proporção de empregadores. Assim, pode-se concluir que são os empregadores os ocupados melhor posicionados na distribuição de renda, sendo os empregados públicos sempre mais representados que os demais empregados na parte superior da distribuição de renda.

10. Assim como Souza e Medeiros (2013), separamos o diferencial público-privado entre valores negativos e valores positivos. No entanto, o prêmio negativo representa proporção próxima de zero da renda total, motivo pelo qual optamos por não reportar resultados separadamente para prêmios positivos e negativos. Os resultados estão disponíveis mediante solicitação aos autores.

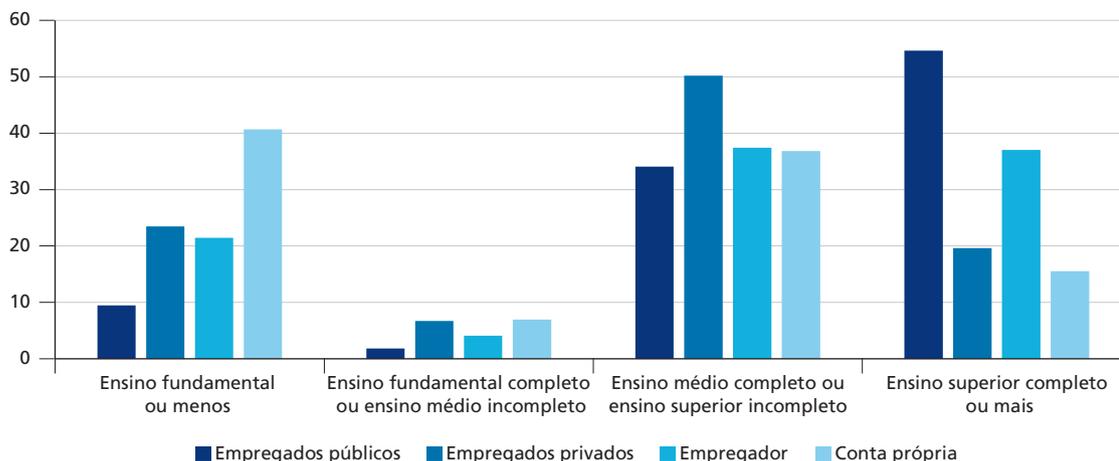
GRÁFICO 1
Proporção de trabalhadores ao longo da distribuição de RDPC, por posição na ocupação (2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).
 Elaboração dos autores.

Contudo, como mostra o gráfico 2, que expõe a escolaridade dos trabalhadores por posição na ocupação, os funcionários públicos são os trabalhadores mais escolarizados. Cerca de 55% dos servidores públicos possuem o ensino superior completo ou mais, contra 37% dos empregadores e somente 19,5% dos empregados privados e 15,5% dos trabalhadores por conta própria. Por sua vez, somente cerca de 10% dos empregados públicos possuem menos que o ensino médio completo, contra quase 50% dos trabalhadores por conta própria e 30% dos empregados privados.

GRÁFICO 2
Nível de escolaridade dos trabalhadores, por posição na ocupação (2019)
 (Em %)



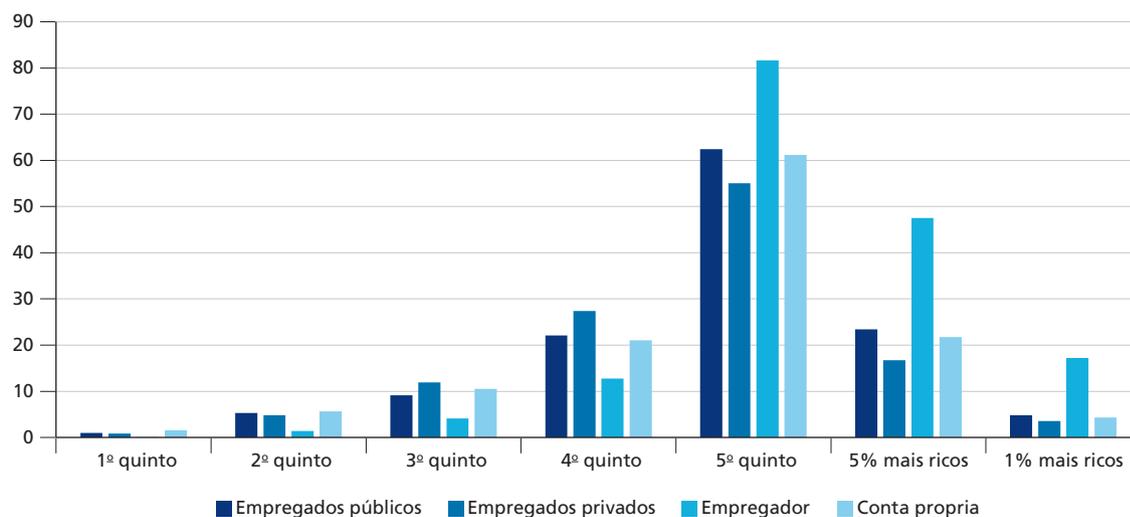
Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (2019).
 Elaboração dos autores.

Para averiguar em que medida a melhor posição dos funcionários públicos entre os empregados na distribuição de renda se deve a uma maior proporção de escolarizados, mostramos no gráfico 3, apenas para aqueles com ensino superior completo, a proporção de trabalhadores ao longo da distribuição da RDPC por posição na ocupação. Nota-se que os empregadores continuam mais representados nas faixas de renda mais alta; entretanto, entre as demais posições na ocupação, as diferenças tornam-se bastante reduzidas. Vê-se que, entre aqueles com ensino superior, 62,5% dos empregados públicos estão no quinto de renda mais alta, contra 61,2% dos trabalhadores por conta própria e 55,0% dos empregados privados.

GRÁFICO 3

Proporção de trabalhadores com ensino superior completo ao longo da distribuição de RDPC, por posição na ocupação (2019)

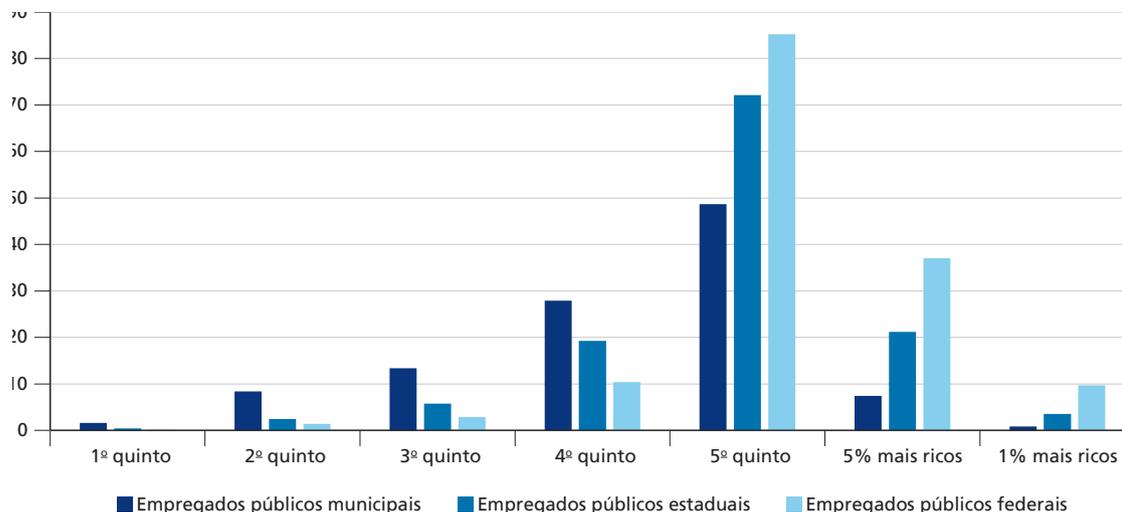
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

No gráfico 4, mostra-se a proporção de funcionários públicos ao longo da distribuição de RDPC por esfera de atuação, que revela a heterogeneidade existente no serviço público. A proporção de funcionários públicos federais entre os 20% mais ricos é bastante superior à mesma proporção entre os funcionários municipais (85,2% contra 48,5%), tendo os funcionários estaduais ocupando posição intermediária entre os servidores públicos. E a heterogeneidade fica ainda mais clara se observarmos as faixas mais altas da distribuição de renda. Entre os empregados federais, a proporção nos 5% mais ricos é cinco vezes maior que entre os empregados municipais (37,0% contra 7,5%).

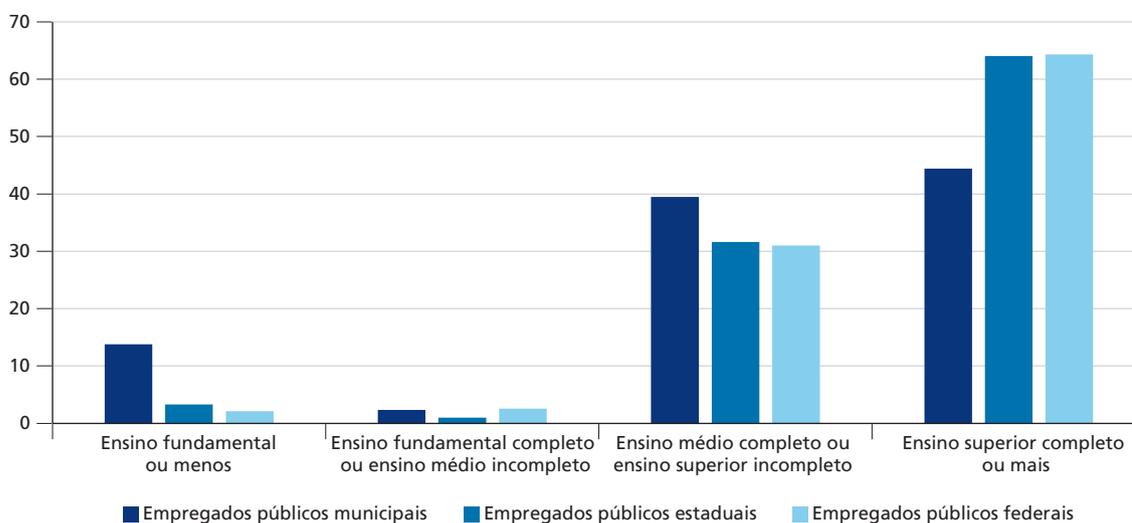
GRÁFICO 4
Proporção de funcionários públicos ao longo da distribuição de RDPC, por esfera (2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE (2019).
 Elaboração dos autores.

De mesma forma como vimos anteriormente, essas diferenças por esfera de atuação são explicadas pela maior escolaridade dos servidores federais e estaduais, conforme mostra o gráfico 5. Enquanto cerca de 65% dos servidores federais e estaduais possuem o ensino superior completo ou mais, entre os servidores municipais essa proporção era de 44,5%.

GRÁFICO 5
Nível de escolaridade dos trabalhadores, por esfera de governo (2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).
 Elaboração dos autores.

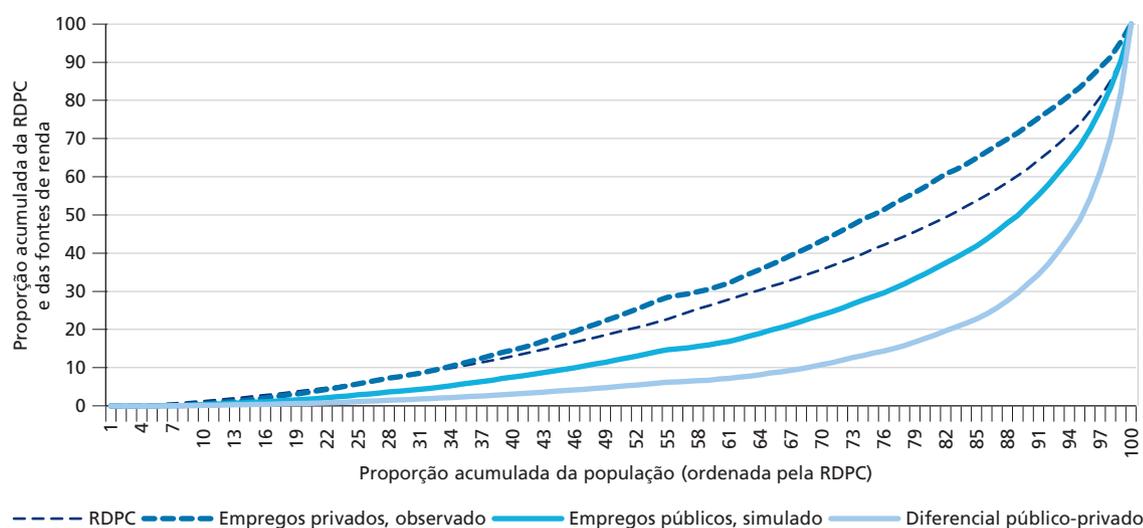
Cabe notar que, de acordo com a PNAD Contínua de 2019, 55% dos empregados públicos são municipais e somente 15 % são federais – alcançando 1,7 milhões de ocupados. Então, qual será o papel desses trabalhadores na desigualdade de renda é o que se verifica na próxima seção.

4 QUANTO DA DESIGUALDADE É EXPLICADA PELO DIFERENCIAL PÚBLICO-PRIVADO?

A visualização das curvas de concentração das fontes de renda do emprego privado, do emprego público simulado – ou seja, com os coeficientes/preços do emprego privado – e do prêmio salarial diante da curva de Lorenz da renda domiciliar *per capita* mostra que, enquanto as oriundas do emprego público são fontes concentradoras da renda, a renda do emprego privado se apresenta com concentração bem inferior ao Gini da RDPC. Como se notou, a contribuição ao Gini de cada fonte de renda é dada pelo produto de seu coeficiente de concentração por sua participação na renda. Assim, o perfil da curva de concentração perante o Gini, mostrada no gráfico 6, mostra o potencial redistributivo ou não de cada fonte, o que é dado pela importância da fonte na renda. As participações na renda, presentes na tabela 1, são de 29% para o emprego privado, 8% para o emprego público simulado e 4% para o prêmio salarial – ou seja, o efeito da concentração dessa fonte de renda é atenuado por sua participação marginal na renda total.

GRÁFICO 6

Curvas de Lorenz da RDPC e de concentração das parcelas de renda do emprego privado, do emprego público simulado e do diferencial público-privado – Brasil (2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

A comparação entre a participação de cada fonte de renda na renda total e no Gini (a razão entre a contribuição para o Gini – coeficiente de concentração *versus* porcentagem na renda – e o Gini) aponta para o perfil redistributivo de cada fonte. Assim, no caso do prêmio, é claro o

descompasso, participando com 4% da renda e contribuindo com 6% do Gini; crescimento relativo expressivo, similar ao que se observa entre os empregadores. No outro extremo, chamam atenção as outras rendas de até 1 SM – em que predominam os benefícios previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – com coeficiente de concentração “neutro” – ou seja, sem contribuição ao Gini.

O coeficiente de concentração da renda dos funcionários públicos caso estes tivessem seus atributos remunerados como no emprego privado é relativamente elevado, situando-se abaixo das fontes muito concentradas (empregadores, outras rendas acima do teto previdenciário e salários de ocupações secundárias).

TABELA 1
Decomposição da desigualdade na RDPC segundo parcelas da renda – Brasil (2019)

Parcela da renda	Porcentagem da RDPC (s)	Coeficiente de concentração (g)	Contribuição para Gini (s*g)	Porcentagem da contribuição para Gini (s*g/G)	Contribuição marginal (g-G)*s
Empregados privados,	29	0,4657	0,1339	25	-0,022
Empregados públicos – simulado	8	0,6509	0,0533	10	0,009
Prêmio	4	0,8041	0,0305	6	0,010
Conta própria	11	0,4734	0,0534	10	-0,008
Empregador	8	0,8334	0,0650	12	0,023
Outras ocupações	10	0,4185	0,0424	8	-0,013
Salários não provenientes da ocupação principal	3	0,8044	0,0201	4	0,007
Outras rendas - > teto	7	0,9425	0,0694	13	0,029
Outras rendas - de 1 SM até teto	13	0,5846	0,0744	14	0,005
Outras rendas - até 1 SM	7	0,0052	0,0004	0	-0,040
Total	100	0,5429	0,5429	100	0,000

Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

Há de ter-se presente que o contrafactual – isto é, a atribuição dos mesmos coeficientes (preços) estimados para o setor privado – não incorpora a qualidade, o que é central no principal determinante, a educação. Não há dúvida que parte do diferencial de qualidade da educação está atribuído como prêmio salarial. O fato de a entrada no setor público ser atrativa e ser via concurso implica, dessa forma, a seleção dos mais bem qualificados nesses níveis educacionais.

A apuração do perfil da fonte de renda e de seu potencial impacto redistributivo é sintetizado nas contribuições marginais (coluna 6 da tabela 1). Como dito, o sinal indica se a fonte concentra (+) ou redistribui (-) e a magnitude, seu potencial diante das outras. Assim, as duas fontes de renda oriundas do emprego público (simulado e prêmio) apresentam contribuições marginais similares – ou seja, impactos redistributivos iguais. O contrafactual com os funcionários públicos remunerados segundo o mercado de trabalho privado, bastante irreal,

implicaria redução da RDPC e aumento da receita pública. Caso essa receita fosse alocada no próprio emprego público, a redução no índice de Gini seria muito reduzida, uma vez que as duas fontes do emprego público têm impactos concentradores similares. De modo caricatural, diminuir em R\$ 0,01 o prêmio salarial em troca de adicionar R\$ 0,01 à remuneração “justa” do servidor não significa redução na desigualdade.

Deve-se sempre observar que, por ser a principal fonte de renda, o emprego privado é o *locus* principal das mudanças na desigualdade de renda apurada nas pesquisas domiciliares, como se observou na queda da desigualdade nos primeiros quinze anos do milênio, com a redução do prêmio salarial e os efeitos da política de valorização do salário mínimo. As mudanças recentes na previdência social podem implicar, no médio prazo, efeitos redistributivos, uma vez que a fonte de outras rendas acima do teto – em que predominam os benefícios previdenciários – se reduzirá paulatinamente, conforme o estoque de beneficiários pelas regras anteriores vai diminuindo. Nas simulações realizadas por Souza, Vaz e Paiva (2008), os autores não encontraram efeitos redistributivos significativos com as mudanças previdenciárias em discussão em 2017, bastante próximas das efetivadas.

Considerando-se a heterogeneidade do emprego público segundo o nível de governo, demanda-se a análise da concentração das fontes de renda do emprego público por essa ótica. Na tabela 2, são apresentados os dados da participação na renda, dos coeficientes de concentração, da contribuição para o Gini e das contribuições marginais da renda simulada do emprego público e do prêmio salarial, segundo níveis de governo. Como se pode notar, dos 12% que as rendas do emprego público representam na renda total, 4,6% (37%) provêm do funcionalismo municipal. E, no caso dos servidores federais, os coeficientes de concentração da renda “explicada” e do prêmio são elevados em patamar próximo, com descompassos semelhantes entre a participação na renda e no Gini (coluna 2 x 5).

TABELA 2

Decomposição da desigualdade na renda domiciliar *per capita* segundo parcelas da renda, considerando esfera de governo – Brasil (2019)

Parcela da renda	Porcentagem da RDPC (s)	Coefficiente de concentração (g)	Contribuição para Gini (s*g)	Porcentagem da contribuição para Gini (s*g/G)	Contribuição marginal (g-G)*s
Empregados públicos federais, simulado	1,9	0,8621	1,6	2,9	0,0059
Empregados públicos estaduais, simulado	2,8	0,7417	2,0	3,8	0,0055
Empregados públicos municipais, simulado	3,6	0,4732	1,7	3,1	-0,0025
Prêmio, federal	1,4	0,8971	1,3	2,3	0,0049
Prêmio, estadual	1,5	0,8303	1,2	2,2	0,0042
Prêmio, municipal	1,0	0,6275	0,6	1,1	0,0008

Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

As diferenças no perfil de concentração da renda do emprego público, quando examinadas por níveis de governo, são bem expressivas, o que se observa, também, na análise por nível educacional (tabela 3). Chama atenção que os coeficientes de concentração das rendas segundo escolaridade (fundamental, médio e superior) não diferem entre as oriundas do emprego privado e as do emprego público simulado. Concretamente, no nível fundamental, esses coeficientes são de 0,109 para o setor privado e 0,131 para o setor público, com as diferenças sendo maiores no ensino médio (0,260 x 0,358) e menores no nível superior (0,748 x 0,749). Os coeficientes do prêmio segundo grau de escolaridade são bem superiores aos associados ao emprego privado e ao emprego público simulados. Mas, como dito, parcela do apurado como prêmio pode estar relacionada à qualidade da trajetória educacional.

TABELA 3

Decomposição da desigualdade na RDPC segundo parcelas da renda, considerando níveis de escolaridade – Brasil (2019)

Parcela da renda	Porcentagem da RDPC (s)	Coefficiente de concentração (g)	Contribuição para Gini (s*g)	Porcentagem da contribuição para Gini (s*g/G)	Contribuição marginal (g-G)*s
Empregados privados (fundamental)	4,6	0,1086	0,0050	0,9	-0,0366
Empregados privados (médio)	10,6	0,2595	0,0276	5,1	-0,0555
Empregados privados (superior)	13,6	0,7481	0,1014	18,7	0,0512
Público simulado (fundamental)	0,4	0,1306	0,0005	0,1	-0,0029
Público simulado (médio)	1,5	0,3581	0,0052	1,0	-0,0049
Público simulado (superior)	6,4	0,7492	0,0476	8,8	0,0241
Prêmio (fundamental)	0,1	0,2576	0,0003	0,1	-0,0005
Prêmio (médio)	0,4	0,5329	0,0023	0,4	-0,0001
Prêmio (superior)	3,3	0,8570	0,0279	5,2	0,0189

Fonte: PNAD Contínua/IBGE de 2019 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

5 CONCLUSÕES

Assim como Souza e Medeiros (2013), encontramos que o prêmio salarial do setor público apresenta baixa contribuição para a desigualdade total – em 2019, por exemplo, correspondeu a cerca de 6%. Apesar do elevado potencial regressivo dessa renda, sua baixa participação na renda total explica esse resultado. E, do mesmo modo que os autores citados, observa-se que parcela da renda do emprego público a preços (coeficientes) do emprego privado exhibe contribuição marginal similar à do prêmio.

Para considerar a heterogeneidade entre os servidores públicos, analisamos também a contribuição dos prêmios dos funcionários públicos de acordo com sua esfera de atuação e nível de escolaridade. É relevante destacar que os prêmios para servidores da esfera municipal e aqueles com menor escolaridade possuem coeficientes de concentração mais baixo.

Os altos coeficientes de concentração encontram-se nos rendimentos dos funcionários públicos federais de nível superior, podendo-se inferir que parcela expressiva do prêmio se concentra em carreiras públicas de elevado poder de *lobby* – ou seja, aquelas que têm meios de preservar seus rendimentos e benefícios.

Importante notar que até mesmo a distribuição do salário contrafactual dos servidores públicos – isto é, o salário que seria recebido caso trabalhassem no setor privado – apresenta coeficiente de concentração bastante superior à dos salários dos empregados no setor privado. Na realidade, enquanto as parcelas da renda oriundas do setor público são concentradoras da renda, a do emprego privado mostra-se redistributiva. Isso não surpreende tendo-se em vista que as características observadas dos servidores públicos, notadamente a escolaridade, são melhores que as dos empregados privados. Como notado nos gráficos da seção 3, ao considerar somente indivíduos com ensino superior, empregados públicos e privados possuem chances mais próximas de pertencer aos estratos mais ricos da população.

Assim, a efetividade redistributiva de alterações nas remunerações do setor público é pequena diante das potencialidades que se observam na renda do emprego privado e em outras parcelas de renda. A experiência recente mostra que os principais ganhos redistributivos foram advindos de mudanças no mercado de trabalho, como a redução do prêmio salarial e a valorização dos salário mínimo. Valorização essa que teve importantes repercussões em termos distributivos na previdência, ao incrementar a participação dos benefícios iguais ao piso, que, como visto, apresenta coeficientes de concentração de pequeno valor.

Vale, por fim, mencionar também que parte importante do prêmio observado no setor público pode estar associada à melhor qualidade da educação, tendo-se em vista que o setor público possui outros atrativos, além de selecionar via concurso, o que resultará em escolha dos mais bem qualificados para cada nível de escolaridade. Além disso, parte do prêmio mensurado também pode justificar-se pela menor presença ou ausência de mecanismos de discriminação e segmentação em políticas salariais no setor público.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017.

BRAGA, B. G. Capital humano e o diferencial de salários público-privado no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói: Anpec, 2007. p. 1-15.

COSTA, J. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 68, abr. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/ZmVS9H>>.

FOGUEL, M. N. *et al.* The public-private wage gap in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 54, n. 4, p. 433-472, 2000.

FRAGA NETO, A. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. **Novos Estudos**, ed. 115, v. 38, n. 3, p. 613-634, set.-dez. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: primeira entrevista (2019). Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/yJTyqD>>.

JUHN, C.; MURPHY, K. M.; PIERCE, B. Wage inequality and the rise in returns to skill. **Journal of political Economy**, v. 101, n. 3, p. 410-442, 1993.

LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the united states, **The Review of Economics and Statistics**, v. 67, n. 1, p. 151-156, 1985.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: atlas do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SHORROCKS, A. F. Inequality decomposition by factor components. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 50, n. 1, p.193-211, Jan. 1982.

SOUZA P. H.; MEDEIROS M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/d5SQyw>>.

SOUZA P. H.; PAIVA, L. H.; VAZ, F. M. **Efeitos redistributivos da reforma da previdência**. Brasília: Ipea, out. 2018. (Texto para Discussão, n. 2424). Disponível em: <<https://is.gd/gIBMjN>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. **A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil**. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29).

VAZ, D. V.; HOFFMAN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007.

UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA SOBRE O EMPREGO, A FOLHA SALARIAL E AS DEMISSÕES SEM JUSTA CAUSA NO SETOR FORMAL BRASILEIRO: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS¹

Carlos Henrique Corseuil²
Miguel N. Foguel³
Felipe Russo⁴

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como propósito apresentar os resultados de uma avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) nas dimensões mencionadas em seu título. Trata-se de uma avaliação encomendada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) – especificamente, do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) –, cuja execução ficou a cargo do Ipea. Uma versão mais detalhada foi publicada como Texto para Discussão (TD) do Ipea recentemente (Corseuil, Foguel e Russo, 2021). Este artigo traz uma síntese dos procedimentos empregados e dos principais resultados encontrados.

Para essa avaliação, acordou-se um escopo com o órgão setorial Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério da Economia (ME) e o órgão supervisor Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do ME, que abrange os financiamentos contratados entre 2009 e 2017 em quatro linhas do programa: Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FAT-Fomentar), Proger Urbano, Proger Exportação e Proger Turismo. O impacto dessas linhas foi avaliado conjuntamente para as dimensões de emprego, massa salarial e demissões sem justa causa.

O Proger foi instituído em 1994 pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). O programa foi concebido como instrumento de política pública com o objetivo de gerar emprego e renda por meio da concessão de financiamentos a empresas de menor porte no país. Os recursos desses financiamentos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e são emprestados, mediante autorização e regulamentação do Codefat, aos bancos oficiais federais, que se responsabilizam pela seleção das empresas beneficiárias.⁵

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/politicaemfoco1>

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

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

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

5. Sobre o FAT e a dinâmica de financiamento do sistema público de emprego no Brasil, ver Silva (2018).

O total de recursos aplicados em todas as linhas do Proger tem sido considerável desde a sua criação. Pelos dados da SPPE/ME, o volume de recursos girou entre R\$ 4 bilhões e R\$ 6 bilhões até os primeiros anos da década de 2000; aumentou até atingir o pico de R\$ 25 bilhões em 2006; e decresceu a partir daí, até alcançar cerca de R\$ 5 bilhões em 2018 e R\$ 1,3 bilhão em 2019 (de janeiro a setembro).

Tanto o montante significativo de recursos aplicados quanto o seu potencial de melhorias no bem-estar social motivaram um planejamento do Proger que incorpora o monitoramento e a avaliação do programa. Como resultado, esse programa foi objeto de ao menos cinco avaliações de impacto anteriores à que sumarizamos neste artigo.

Passos (2004) avalia o impacto do Proger Urbano sobre o emprego dos estabelecimentos que contraíram financiamento entre 2000 e 2001. Essa avaliação pode ser considerada um marco, não apenas por ser a primeira avaliação de impacto do Proger, mas também por fornecer as bases metodológicas a serem utilizadas em avaliações subsequentes. O autor constrói a base de dados pela junção dos registros administrativos com informações referentes aos financiamentos do Proger e do padrão de contratação e desligamento das empresas financiadas e depois aplica o estimador de pareamento com escore de propensão (*propensity score matching* – PSM), usando como grupo de controle um conjunto de empresas não financiadas pelo Proger. Esses procedimentos são reproduzidos em avaliações subsequentes, bem como a forma de apresentar os resultados, mostrando as estimativas por tempo decorrido desde a contratação do financiamento. Os resultados reportados em Passos (2004) mostram impactos positivos e crescentes sobre o emprego formal com tempo decorrido – até trinta meses.

As avaliações subsequentes, sendo duas conduzidas pelo próprio Ministério do Trabalho (Brasil, 2010; 2014) e uma pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) (2011), não apenas se valem de estratégia empírica bem semelhante à proposta por Passos (2004), como obtêm resultados que corroboram qualitativamente os resultados da primeira avaliação de impacto do Proger. O estudo da Fipe (2011) também faz uso do método de diferença-em-diferenças – que será aqui empregado em uma versão mais geral –, apresentando resultados positivos sobre o emprego.

A avaliação que reportamos neste estudo procede de forma semelhante à de Passos (2004) no que diz respeito às fontes de informação. Duas bases de dados foram utilizadas: a de Gestão do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep), também chamada BG-Proger, que disponibiliza informações sobre os contratos de empréstimo do programa, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que contém informações sobre o total de empresas formais e seus empregados no país. A junção dessas bases de dados, que foi operacionalizada pelo identificador do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), que permitiu a construção dos grupos de estabelecimentos participantes e não participantes do programa.

A nossa maior contribuição em relação às avaliações anteriores diz respeito ao método de estimação empregado, que vem a ser uma generalização recente (Callaway e Sant’Anna, 2020) do método de diferença-em-diferenças no sentido de que possibilita estimar impactos heterogêneos da intervenção tanto para diferentes grupos de entrada no programa (os grupos de tratamento) quanto ao longo do tempo. Nessa última dimensão, o método permite que os

impactos sejam diferenciados em termos de tempo calendário (especificamente, entre 2009 e 2018) e em termos do tempo decorrido desde a entrada no programa (especificamente, de um a dez anos após a entrada).

2 METODOLOGIA

2.1 Estratégia de identificação

O método aqui utilizado baseia-se em Callaway e Sant’Anna (2020), que desenvolvem um dos estimadores mais flexíveis entre os propostos na literatura econométrica, que vem expandindo o método de diferença-em-diferenças para contextos nos quais diversas unidades são tratadas em distintos instantes do tempo. A flexibilidade do estimador por eles proposto reside no fato de que em uma primeira etapa os efeitos são estimados de forma bem desagregada e, em seguida, podem ser agregados para as dimensões consideradas mais pertinentes a depender do contexto da avaliação.

O ponto de partida da estratégia proposta por Callaway e Sant’Anna (2020) – doravante C&S – é agrupar as unidades tratadas – no caso do Proger, os estabelecimentos que receberam crédito pelo programa – de acordo com o momento em que participaram pela primeira vez do tratamento. Esses grupos podem ser entendidos como coortes de entrada no programa e são denotados por g . Para a avaliação de impacto do Proger aqui realizada, $g = 2009, 2010, \dots, 2017$.

O elemento central do método consiste em identificar o efeito do programa sobre os tratados para cada combinação (g, t) , em que a variável g são as coortes de entrada e a variável t o tempo calendário.⁶ Com base nesse elemento, os diversos efeitos heterogêneos são identificados e estimados pelo método desenvolvido por C&S.

Mais formalmente, dado que se dispõe de informação para os períodos $t = 1, 2, \dots, \tau$, a estratégia de identificação para o efeito médio do tratamento sobre os tratados (*average treatment effect on treated* – ATT) para o grupo g no período $t \geq g$ é dado por:

$$ATT(g, t) = E[w_g^C(Y_t - Y_{g-1}) | G_g = 1] - E[w_g^C(Y_t - Y_{g-1}) | C = 1], \quad (1)$$

em que Y_t e Y_{g-1} denotam respectivamente a variável de resultado em t e no período imediatamente anterior à entrada no programa do grupo g .⁷ G_g é uma variável binária (ou simplesmente *dummy*) que assume valor 1 (0) se a unidade entra (não entra) no programa no período g ; e a variável C também é uma *dummy* cujo valor é 1 (0) se a unidade pertence (não pertence) ao grupo de controle – composto pelas unidades que nunca entram no programa.

6. Note-se que, uma vez fixada a variável g , a passagem de t também define o tempo decorrido desde a entrada no programa, denotado por $e = t - g + 1$. Por exemplo, para $g = 2009$ (coorte de entrada no Proger em 2009) e $t = 2010$, o tempo decorrido é igual a $e = 2 = 2010 - 2009 + 1$. É importante notar que se utiliza a hipótese de que o tratamento é irreversível, isto é, uma vez que a unidade entra no programa, ela é sempre considerada tratada no intervalo de observação.

7. Note-se que a defasagem $g - 1$ implica que o efeito do programa não pode ser obtido para o grupo tratado no primeiro período disponível nos dados, ou seja, o efeito só pode ser identificado para $g \geq 2$.

Logo, esse método contrasta médias de diferenças no resultado (Y) entre um momento pós-início do programa (t) e um momento pré-início ($g - 1$) tanto no grupo de tratamento quanto no de controle, compartilhando, portanto, uma estrutura análoga ao método canônico de diferença-em-diferenças.⁸

Os elementos que diferenciam essa estratégia daquela utilizada na representação canônica de diferença-em-diferenças são os pesos atribuídos às diferenças computadas no grupo de tratamento (w_g^T) e aqueles atribuídos às diferenças computadas no grupo de controle (w_g^C). A principal propriedade desses pesos é que os que são aplicados ao grupo de controle são proporcionais à probabilidade de a unidade em questão ter sido tratada, condicionada em características observáveis (X). Isso faz com que os pesos sejam maiores (menores) para as observações do grupo de controle cujas características observáveis são mais (menos) frequentemente encontradas no grupo de tratamento.

Esse método de ponderação gera o balanceamento das características observáveis do grupo g e do seu respectivo grupo de controle. Além de gerar esse balanceamento, a estratégia, tal como no diferença-em-diferenças, permite controlar características não observáveis invariantes no tempo dos grupos. No caso do Proger, isso implica que características das firmas que sejam não observáveis e fixas no tempo (por exemplo, habilidades inatas do empreendedor) são consideradas e, portanto, não produzem viés na estimação dos efeitos de interesse.

Como no método de diferença-em-diferenças em geral, a hipótese central para a estratégia de identificação proposta por C&S é que o grupo de controle forneça a trajetória da média da variável de resultado de interesse após o programa para os grupos tratados caso esses não tivessem participado do tratamento. Em outras palavras, a hipótese requer que o grupo de controle represente o contrafactual para os grupos de tratamento na ausência do programa.

2.2 Implementação

Com o método descrito anteriormente, os efeitos do programa foram estimados para os grupos de participantes que tomaram empréstimo apenas uma vez pelo Proger no período entre 2009 e 2017, denominados grupos de tratamento. O grupo de não participantes foi formado por todos os estabelecimentos presentes na Rais que não tomaram empréstimo pelo programa entre 2000 e 2019, denominados grupos de controle.

Na época em que a avaliação foi conduzida, a implementação desse estimador exigia que os dados fossem balanceados, isto é, cada unidade observada deveria aparecer em todo o nosso período de análise, qual seja entre 2005 e 2018. Esse balanceamento claramente não é possível no nível de estabelecimento devido à rotatividade de CNPJs que abrem e fecham a

8. É importante observar que o estimador $ATT(g, t)$ é não paramétrico, ou seja, ele é capaz de identificar o efeito do programa sem impor formas funcionais típicas de regressões lineares usadas na literatura de diferença-em-diferenças que controlam para características observáveis.

cada ano no Brasil. Esse fenômeno é particularmente intenso no caso das pequenas empresas, que constituem o público-alvo dos empréstimos do programa. Por essa razão, os dados foram agregados em células que são acompanhadas ao longo de todo o período.

As células são criadas a partir de uma interação tripla formada pelas 27 Unidades da Federação (UFs), 24 subsetores de atividade (excluindo a administração pública) e os dez grupos de tratamento (um para cada ano de contrato e mais um para o controle).⁹ Além disso, para evitar que surjam células com um número reduzido de estabelecimentos, foram mantidas apenas as com no mínimo vinte estabelecimentos em todos os anos.

Após a utilização dos filtros mencionados, estão agregados nas células da base final cerca de 7,5 milhões de estabelecimentos, dos quais 103.175 haviam se beneficiado de um financiamento do Proger em uma das quatro modalidades do programa analisadas; e 7.403.513 não haviam se beneficiado de nenhum financiamento do Proger até 2019, que era o último período disponível nos dados do BG-Proger.

A tabela 1 mostra como se distribuem os estabelecimentos por ano de contratação do financiamento. Fica muito claro que essa distribuição está longe de ser uniforme. Há uma concentração de estabelecimentos que contrataram o financiamento nos anos iniciais (2009 e 2010) ou finais (2016 e 2017). Em particular, o ano de 2009 concentra 54,4% dos estabelecimentos que obtiveram algum financiamento das linhas aqui consideradas.

TABELA 1
Total de estabelecimentos na amostra com um contrato do Proger (2009-2017)

Ano do contrato	Estabelecimentos
2009	56.093
2010	10.260
2011	2.927
2012	1.498
2013	2.469
2014	2.089
2015	1.635
2016	18.599
2017	7.605
Total	103.175

Fontes: BG-Proger e Rais.

Obs.: Ver texto para a descrição da construção da amostra.

9. O setor administração pública foi excluído dadas as suas especificidades frente ao contexto analisado.

A probabilidade de ter sido tratado, que define o peso nas células do grupo de controle, são baseadas nas seguintes variáveis, além do respectivo subsetor e da UF que definem a célula: i) porcentagem de firmas com menos de três anos de existência; ii) porcentagem de firmas com mais de dez anos de existência; iii) porcentagem de trabalhadores formais jovens (menos de 29 anos); iv) porcentagem de trabalhadores formais com pelo menos o ensino médio completo; v) porcentagem de firmas com mais de vinte empregados.

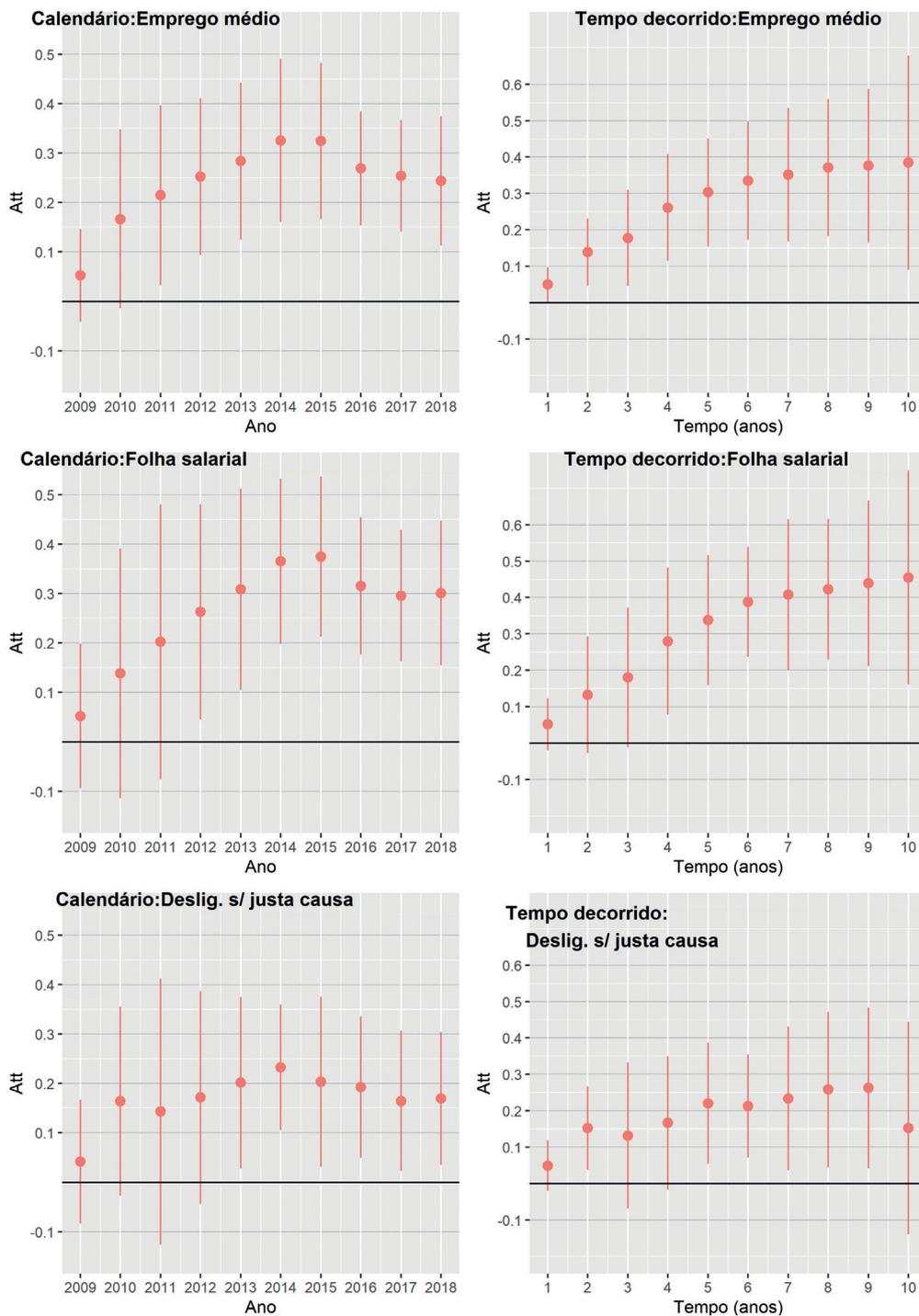
Como mencionado, o estimador utilizado permite calcular um conjunto amplo de efeitos heterogêneos de interesse. Neste artigo, o foco recai sobre dois tipos de efeito. O primeiro refere-se à dimensão tempo calendário e pode ser obtido tanto para cada grupo g quanto para a agregação desses efeitos para cada período do calendário (ano). O segundo refere-se ao tempo decorrido desde a entrada no programa e pode ser obtido pela agregação dos efeitos de acordo com o número de anos cronológicos pós-programa de cada grupo tratado.

3 RESULTADOS

Os padrões das estimativas por tempo calendário e tempo decorrido podem ser visualizados no gráfico 1. A parte superior do gráfico mostra os impactos sobre o emprego por tempo calendário (lado esquerdo) e tempo decorrido (lado direito). As partes intermediária e inferior apresentam esses mesmos tipos de efeitos, respectivamente para a folha salarial e as demissões sem justa causa.

Além da visualização do padrão dos efeitos, o gráfico 1 também informa a precisão das estimativas, ao representar com linhas verticais as bandas de confiança computadas para um intervalo de confiança de 95%. Quando a banda associada a um certo valor estimado não cruza o zero, pode-se rejeitar a hipótese de que a respectiva estimativa seja nula. Essa situação é bem mais frequente que aquela na qual a banda cruza o zero, caso em que não se descarta a hipótese da respectiva estimativa ser nula estatisticamente. Esse é o caso das estimativas por tempo calendário para o emprego em 2009 e 2010; entre 2009 e 2011, no caso da folha de pagamento; e até 2012, para as demissões. As estimativas por tempo decorrido em que não se pode descartar efeitos nulos ocorrem para os primeiros três anos após a exposição ao programa, no caso da folha salarial; e para diversos anos, no caso dos desligamentos. Para o emprego, as estimativas por tempo decorrido sempre se mostram significativas estatisticamente.

GRÁFICO 1
Estimativas dos impactos do Proger agregados por tempo calendário e tempo decorrido (2009-2018)



Elaboração dos autores.

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

Os resultados sobre os impactos agregados em termos de tempo calendário sobre emprego, folha salarial e demissões sem justa causa são sempre positivos embora nem sempre estatisticamente significativos, especialmente nos primeiros anos. Em termos pontuais, os efeitos sobre o emprego apresentam um padrão semelhante a um U invertido (incompleto no fim), com os impactos iniciando-se em 5,3% em 2009, crescendo até atingirem o pico de 32,5% em 2014 e decrescendo a partir daí, até alcançar 24,4% em 2018. O padrão dos impactos sobre a folha salarial é semelhante ao observado para o emprego: inicia-se em 4,2% em 2009, cresce até atingir o pico de 37,5% em 2015 e decresce até 30,1% em 2018. Os efeitos sobre as demissões sem justa causa seguem um padrão um pouco distinto, mostrando mais estabilidade na faixa de 15% a 25% ao longo de quase todos os anos.

Os resultados agregados para o tempo decorrido após a entrada no programa também se mostram sempre positivos nem sempre estatisticamente significativos, em particular nos primeiros períodos posteriores à exposição ao programa. Distintamente do padrão encontrado por ano calendário, os efeitos agregados por tempo decorrido para o emprego e a folha salarial se mostram crescentes continuamente ao longo do tempo, atingindo, respectivamente, 38,5% e 45,5% no décimo ano após a contratação do crédito pelo Proger. O padrão para os desligamentos sem justa causa é mais errático, apresentando alguma flutuação nos anos seguintes à entrada no programa.

4 CONCLUSÃO

Este artigo apresenta a síntese de uma avaliação de impacto do Proger realizada no âmbito das avaliações demandadas pelo CMAP. A implementação da avaliação concatenou os dados da Rais, que cobre todo o setor formal brasileiro, com os dados de gestão do programa sobre os empréstimos concedidos a empresas que tomaram crédito somente uma única vez entre 2009 e 2017. As variáveis de resultado de interesse foram o nível de emprego, a folha salarial e as demissões sem justa causa. Empregou-se uma extensão recente do método de diferença-em-diferenças proposta por Callaway e Sant'Anna (2020) que permite captar efeitos heterogêneos por diferentes grupos de entrada no programa, assim como por tempo calendário e cronológico (isto é, o tempo decorrido após o contrato de empréstimo).

De forma geral, os resultados mostram impactos positivos sobre todas as variáveis de interesse. No entanto, esses impactos não são homogêneos, apresentando padrão marginalmente decrescente ao longo do tempo para o emprego e folha salarial e mais errático para demissões sem justa causa. Esses resultados indicam que o Proger tem sido capaz de promover a geração de emprego e renda no setor formal. Apesar disso, o programa parece estar aumentando as demissões sem justa causa, o que não só aumenta a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, como pode elevar a demanda por seguro-desemprego.

Em futuras análises, seria interessante investigar os determinantes por trás dos padrões heterogêneos encontrados. Naturalmente, um fator importante é o próprio desempenho da economia (ou a expectativa de desempenho), que é capaz de influenciar, por exemplo, o tamanho e o tipo de empreendedores dispostos a tomar crédito para iniciar, manter ou ampliar seus negócios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Análise do efeito do crédito sobre o emprego formal das empresas financiadas na linha de crédito Proger urbano investimento para micro e pequenas empresas**. Brasília: MTE, 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Proger**: análise do efeito do crédito sobre o emprego formal na linha Proger urbano micro e pequena empresa. Brasília: MTE, 2014.

CALLAWAY, B.; SANT'ANNA, P. **Difference-in-differences with multiple time periods**. SSRN, Dec. 1, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3akEMHC>>. Acesso em: 11 out. 2021.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N.; RUSSO, F. M. **Avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2683). Disponível em: <<https://bit.ly/2YuSa9I>>. Acesso em: 11 out. 2021.

FIPE – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Avaliação do Proger**: resultados e perspectivas. São Paulo: LTr, 2011.

PASSOS, A. Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o caso do Proger – principais aspectos. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 1 e 2, jan.-jun. 2004.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).

CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL NO BRASIL^{1,2}

Sandro Pereira Silva³
Fábio Waltenberg⁴
Marcela Nogueira Ferrario⁵
Filipe Guedes Soares⁶

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo traçar o perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Abono Salarial, a partir de algumas de suas características pessoais, profissionais, setoriais e regionais disponíveis. Com isso, buscou-se preencher ao menos em parte uma lacuna existente no campo de estudos sobre políticas sociais no Brasil quanto ao perfil desse público para além das exigências mínimas para admissibilidade ao programa. O fato de um indivíduo possuir vínculo formal de emprego não o livra de outros riscos sociais: isso depende do rendimento do trabalho, de quantas pessoas no domicílio dependem desse rendimento, da natureza e estabilidade desse emprego, entre outros fatores.

Como no Brasil o papel redistributivo do Estado exerce um papel de grande relevância na estrutura social nacional, sobretudo em função da grande concentração de riqueza que a configura historicamente, tais informações se tornam de grande valia tanto para subsidiar o debate sobre a importância do abono na estrutura previdenciária atual, quanto para possíveis ajustes em suas bases institucionais e programáticas.

Para tanto, a seção 2 traz informações gerais sobre o referido programa, o que inclui seu histórico normativo, seus critérios de admissibilidade, cobertura social e gastos agregados, além de destacar alguns apontamentos existentes na literatura.

Por sua vez, na seção 3, são apresentados e discutidos, ainda que de maneira panorâmica, alguns dos principais dados sobre o abono passíveis de serem levantados. Os dados foram tabulados a partir de duas bases nacionais, descritas a seguir.

- 1) Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada entre 2017 e 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se de pesquisa amostral domiciliar realizada periodicamente (aproximadamente a cada dez anos), que permite captar informações não apenas sobre trabalhadores que receberam o benefício monetário

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/politicaemfoco2>

2. Os autores agradecem ao pesquisador do Ipea Felipe Mendonça Russo e à professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Celia Lessa Kerstenetzky, por suas valiosas contribuições.

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

4. Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <fdwaltenberg@id.uff.br>.

5. Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). *E-mail*: <mnferrario@gmail.com>.

6. Pesquisador da Disoc/Ipea. *E-mail*: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

do abono no ano de referência, mas também sobre suas características domiciliares.

- 2) Relação Anual de Informações Sociais (Rais), de responsabilidade do Ministério do Trabalho (MTb). Trata-se de banco de dados atualizado anualmente pelas pessoas jurídicas empregadoras que fornece um conjunto de informações sobre os trabalhadores em regime de contrato formal no país no ano de referência. Esta permite estimar o público potencial do programa. Foi adotada a base de dados da Rais para 2018, para fins de comparação sincrônica com os dados da POF.

Por fim, são tecidas algumas considerações de cunho conclusivas.

2 ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA ABONO SALARIAL

O Brasil possui uma extensa rede de programas sociais que abordam distintas características em torno de riscos sociais, inclusive aqueles referentes à dinâmica do mercado de trabalho (Silva, 2020b). Entre estes, pode-se dizer que o Programa Abono Salarial é um dos que possui a origem mais longa, pois data da criação de dois fundos patrimoniais de natureza pública nos anos 1970: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Ambos os fundos foram aglutinados em instrumento único de financiamento das políticas de emprego e renda no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o que levou à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), regulamentado posteriormente com a Lei nº 7.998/1990 (Silva, 2018a; 2018b; Waltenberg, Kerstenetzky e Silva, 2020).

Assim, o Abono Salarial passou a compor o espectro das políticas sociais brasileiras de caráter previdenciário – isto é, está associada à lógica do seguro social.⁷ Desde então, este assumiu nova configuração operacional, com algumas alterações nos anos seguintes,⁸ vigorando como um benefício monetário para trabalhadores formais que atendam aos seguintes critérios de admissão: ter recebido até dois salários mínimos (SM) de remuneração mensal média; ter vínculo formal por pelo menos trinta dias no ano de referência; e estar inscrito há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep.

O valor recebido é proporcional ao número de meses trabalhados no ano de referência (um doze avos do SM por cada mês de registro), podendo variar entre R\$ 88,00 e R\$ 1.045,00 anuais, depositados em parcela única. O requerimento do abono é automático e realizado pelos empregadores ao preencherem a Rais, e o calendário de pagamento é anunciado anualmente conforme calendário aprovado pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

Em termos agregados, o abono vem atendendo um número crescente de trabalhadores ao longo dos anos. Em 2018, ano-base para esta pesquisa, foram 23 milhões de beneficiários, que representam 49,4% do conjunto de trabalhadores com vínculo formal em todo o país.

7. O Abono Salarial foi previsto na CF/1988, art. 239 (Silva, 2020a).

8. A principal reforma nos programas atrelados ao FAT – entre estes, o Abono Salarial – deu-se com a promulgação da Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Para maiores detalhes sobre essas alterações, ver Silva, Amorim e Russo (2020).

Já quanto aos gastos orçamentários com o programa, também houve curva de evolução ascendente nos últimos anos, totalizando R\$ 17,4 bilhões em 2018 (Silva, Amorim e Russo, 2020).⁹

Apesar de sua longevidade e sua relevância na estrutura previdenciária brasileira, o abono é relativamente pouco estudado por especialistas no tema, sobretudo quando se compara com outras políticas sociais importantes no país. Essa lacuna de estudos faz com que, corriqueiramente, sejam veiculadas algumas críticas ou propostas de mudanças em relação ao programa que não necessariamente condizem com sua realidade operacional ou levem em conta corretamente seus aspectos institucionais previstos na CF/1988.

Alguns estudos apontam a ineficácia do abono no enfrentamento da desigualdade de renda do trabalho (Paiva, 2006; Pires e Lima Júnior, 2014). Contudo, o país possui uma base da distribuição de renda extremamente achatada, de modo que os trabalhadores com contrato de trabalho vigente, público potencial para acesso ao abono, dificilmente se encontram entre as camadas mais pobres da população. Ainda assim, Silva, Amorim e Russo (2020) identificaram que o abono contribui para diminuir a desigualdade entre o rendimento do total da força de trabalho formal no Brasil, ao demonstrarem que o índice de Gini entre os empregados formais, calculado para 2018, era de 0,46, mas quando se considera a renda do abono como componente da renda do trabalho, esse índice cai para 0,38. Por sua vez, Neri, Vaz e Souza (2013), a partir de dados da POF 2009, verificaram que cada 1% de gasto adicional com o abono gera uma variação de 1,06% no produto interno bruto (PIB), além de elevação no consumo das famílias, de 1,32%.

Nesse sentido, uma avaliação mais realista dos efeitos do Abono Salarial exige maior conhecimento sobre o universo de seu público beneficiário, sobretudo em função da grande heterogeneidade que marca o tecido social e o mercado de trabalho brasileiro. A seção seguinte levanta informações gerais sobre o perfil desse público, tendo como base os dados da POF 2017-2018 e da Rais 2018.

3 PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL

Conforme consta da base de dados da Rais para 2018, havia no Brasil um contingente de 24.361.448 potenciais beneficiários do abono – isto é, trabalhadores que cumpriam as exigibilidades necessárias para ter acesso ao benefício financeiro do programa. Considerando-se o total de 39,4 milhões vínculos formais de emprego até 2 SM – ativos e inativos em 31 de dezembro de 2018 –, 61,8% destes cumpriam os requisitos para receberem o benefício. O valor médio estimado, considerando-se o universo de trabalhadores registrados nesse ano, foi de R\$ 828,03 (79,2% do SM nesse ano), sendo que 57% desses elegíveis mantiveram o vínculo ativo durante os doze meses de referência, o que lhes dava o direito a receber o valor completo do benefício, equivalente a 1 SM. Por sua vez, o salário médio mensal dos

9. Vale ressaltar que os gastos com o Abono Salarial são de natureza discricionária em termos de planejamento orçamentário, com previsão constitucional, assim como do seguro-desemprego, e por isso não podem ser contingenciados (Silva, 2018a).

trabalhadores admissíveis ao abono em seus vínculos de emprego foi de R\$ 1.321,82, o que representou 1,38 SM em valores da época.¹⁰

O setor de serviços (comércio incluso) é o que concentra maior parte dos beneficiários do abono, representando dois terços do total (66,4%). Alguns setores marcados por maior grau de rotatividade (construção civil, agropecuária e serviços domésticos) são aqueles com parcela mais significativa de beneficiários com menos de doze meses de vínculo no ano – isto é, que não recebem o valor máximo do benefício, que é de 1 SM. Quando se observa por grandes grupos de ocupação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), cerca de 80% dos beneficiários estão concentrados em: i) trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados; ii) trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; e iii) trabalhadores de serviços administrativos. Por sua vez, em relação à distribuição por porte de empregador, 52,3% dos admissíveis estão em estabelecimentos com menos de cinquenta empregados (Silva, Amorim e Russo, 2020).¹¹

Na base de dados da POF 2017-2018, o universo amostral consta de 2.075.308 unidades domiciliares em todo o país. Nestes, foram identificadas 2.235.089 pessoas que declararam haver recebido nesse ano o abono, o que representa em torno de 1,08 beneficiários por domicílio. Assim, o total de beneficiários indicado na POF representou, nesse mesmo ano, 9,2% dos registros oficiais contidos na Rais. A tabela 1 demonstra a dispersão desses domicílios no Brasil e por região.

TABELA 1
Abono Salarial – Grandes Regiões (2018)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
UCs – total	69.017.704	5.015.651	17.874.197	30.127.752	10.645.721	5.354.383
UCs que recebem Abono Salarial	2.075.308	39.545	342.840	1.222.875	279.913	190.135
UCs que não recebem Abono Salarial	66.942.396	4.976.106	17.531.357	28.904.877	10.365.808	5.164.248
UCs que recebem Abono Salarial (%)	3,0	0,8	1,9	4,1	2,6	3,6
UCs que não recebem Abono Salarial (%)	97,0	99,2	98,1	95,9	97,4	96,4

Fontes: POF/IBGE e Rais/Ministério do Trabalho e Previdência.

Elaboração dos autores.

Obs.: UCs – unidades de consumo.

A partir desses dois bancos de dados, é possível então traçar com bastante detalhes o perfil socioeconômico dos beneficiários desse programa social no país.

A princípio, destaca-se que o tamanho médio das famílias em domicílios com algum beneficiário é de 3,26 pessoas, um pouco superior à média nacional de todos os domicílios,

10. Essa média varia quando se consideram as faixas de beneficiários, tornando-se menor quanto mais se reduz o número de meses trabalhados no ano. Entre aqueles que tiveram até cinco meses de vínculo, o rendimento mensal médio variou de 1,07 SM até 1,37 SM.

11. Como as empresas menores apresentam taxa de mortalidade mais alta que as de maior porte (Coelho, Corseuil e Foguei, 2019), esta surge como outro indicativo de maior instabilidade relativa entre os vínculos dos trabalhadores admissíveis ao abono.

que foi de 3,0 pessoas.¹² Logo, o total da população beneficiada direta e indiretamente pelas transferências do abono, considerando-se o ano-base de 2018, chega próximo a 75 milhões de pessoas em todo o país.

Em termos de distribuição regional desses beneficiários, a tabela 2 indica que, embora haja similaridade entre as bases da POF e da Rais quanto ao posicionamento das regiões com maior participação no número de beneficiários, algumas particularidades valem ser ressaltadas. A amostra da POF indica certa sobrevalorização na participação com relação ao Sudeste, no que concerne à Rais (60,2% contra 47,8%, respectivamente), enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Sul ocorre o oposto, com subvalorização da participação dessas regiões. A região Centro-Oeste apresentou números bem próximos nas duas bases.

Por sua vez, quanto à localização domiciliar, a POF indica que há enorme predominância de beneficiários residentes em área urbana, 95,1%, ante 4,9% de residentes em áreas rurais. Essa informação não é possível de ser coletada nos dados da Rais.

No tocante aos atributos individuais dos beneficiários, os números indicam que há uma similaridade entre as duas bases quanto à divisão de gênero, com predominância de homens, que responderam por pouco mais de 52% do total. Silva, Amorim e Russo (2020) já haviam chamado atenção para o fato de haver uma sobrerepresentação relativa entre as mulheres em relação ao conjunto de vínculos da Rais (47,1% contra 42,3%), o que indica maior concentração relativa de mulheres nas faixas de rendimento até 2 SM.¹³

Em termos de idade, realizou-se diferenciação em três faixas de comparação: 18 a 29, 30 a 59 e 60 anos ou mais, buscando representar de modo agregado os jovens, os adultos e os idosos, respectivamente. Foi possível identificar distribuição similar entre as duas bases, com ligeira sub-representação da faixa até 29 anos na POF, compensada por sobrerepresentação na faixa entre 30 e 59. Em ambas, próximo de três quartos do total de beneficiário enquadra-se na faixa adulta. No trabalho de Silva, Amorim e Russo (2020), ao verificarem diferenças nas proporções entre os empregados admissíveis ao abono e o total de vínculos observado na Rais, alguns pontos importantes foram destacados sobre a dinâmica do mercado brasileiro; por exemplo, a sub-representação da faixa dos jovens entre os beneficiários – provavelmente em face da exigência de cinco anos de contribuição com o PIS-Pasep –, além de maior instabilidade nos vínculos empregatícios formais da juventude inserida no mercado de trabalho assalariado, observada em relação ao percentual menor de beneficiários dessa faixa etária com direito ao valor total do abono em 2020.

Outra característica importante a ser observada se refere ao grau de escolaridade dos beneficiários do abono. Os dados apontam que a grande maioria (em torno de 90% do total) possui no máximo o ensino médio completo, o que ressalta o grau de vulnerabilidade social desse público.¹⁴ Comparando-se as duas bases, nota-se uma sobrerepresentação na POF entre

12. Não foi objetivo deste texto esmiuçar as informações sobre as características desses indivíduos que compõem as famílias dos beneficiários, como os diferentes graus de dependência econômica nesses domicílios (pessoas com deficiência, crianças, idosos etc.).

13. Em termos de meses trabalhados, 54,1% dos homens tiveram os doze meses de vínculo ativo, enquanto entre as mulheres a parcela foi de 60,1%.

14. Vale ressaltar que essa mesma proporção no total de vínculos da Rais é de 75,4% (Silva, Amorim e Russo, 2020).

beneficiários que possuem até o ensino fundamental completo, compensada, por sua vez, com a parcela menor entre aqueles com ensino médio completo. Pela POF, é possível verificar ainda que cerca de metade dos beneficiários (49,6%) respondeu ter entre dez e quatorze anos de estudo.

TABELA 2
Indicadores de caracterização dos beneficiários do Abono Salarial (2018)
(Em %)

Indicador		POF	Rais
Composição regional	Norte	1,9	5,4
	Nordeste	15,6	21
	Sudeste	60,2	47,8
	Sul	13,4	17,6
	Centro-Oeste	8,9	8,1
Área de residência	Urbana	95,1	-
	Rural	4,9	-
Gênero	Mulheres	47,4	47,1
	Homens	52,6	52,9
Faixa de idade	Até 29 anos	17,2	24,9
	De 30 a 60 anos	77,3	70,9
	Mais de 60 anos	5,5	4,1
Grau de escolaridade	Analfabeto	1,4	0,4
	Até o 5º ano incompleto do ensino fundamental	3,7	3,3
	5º ano completo do ensino fundamental	3,5	2,9
	Do 6º ao 9º ano incompleto do ensino fundamental	20	6,5
	Ensino fundamental completo	8,5	11,4
	Ensino médio incompleto	7,2	7,4
	Ensino médio completo	42	58
	Ensino superior incompleto	4,2	3,1
	Ensino superior completo	9	6,7
	Mestrado/doutorado completo	0,5	0,2

Fontes: POF/IBGE e Rais/Ministério do Trabalho e Previdência.
Elaboração dos autores.

Passando para a distribuição por faixas de renda domiciliar, os dados disponíveis da POF indicam que a renda média monetária *per capita* mensal entre os domicílios que possuem ao menos um beneficiário do abono foi de R\$ 1.330,11. Considerando-se apenas a renda domiciliar *per capita* do trabalho, a média nacional foi de R\$ 1.067,81. Esses valores se mostraram próximos das médias nacionais para o conjunto total da população brasileira, que foram, respectivamente, R\$ 1.493,93 e R\$ 1.039,55.¹⁵

15. A POF permite compensar, em parte, um dos problemas das pesquisas amostrais domiciliares referente à subnotificação dos rendimentos, ao incluir rendimentos não monetários e variação patrimonial. Contudo, para fins do exercício inicial proposto neste estudo, optamos por focar somente nos itens de rendimento monetário das famílias entrevistadas.

Logo, os domicílios que possuem beneficiários do abono possuem renda *per capita* média do trabalho superior ao conjunto das famílias, mas sua renda *per capita* média total é inferior, em função do peso de outras rendas monetárias; em especial, as transferências de programas governamentais, conforme demonstra a tabela 3. Contudo, não se pode perder de vista que a distribuição de renda no Brasil é bastante desigual e concentrada no topo. Segundo dados da própria POF, a renda média total *per capita* dos 10% mais pobres equivale a apenas 2,75% da renda dos 10% mais ricos, e o valor referente à renda média situa-se no percentil 73 da distribuição (Silveira *et al.*, 2020). Além disso, a condição de beneficiário do abono já indica um vínculo com o mercado de trabalho formal, o que faz com que seja esperada maior contribuição da renda do trabalho sobre a renda total.

Por sua vez, no gráfico 1, são plotados os valores médios *per capita* da renda total por região para os domicílios com beneficiários do abono e o conjunto dos domicílios nacionais.¹⁶ Por este, é possível notar que, somente nas regiões Norte e Nordeste, os rendimentos médios *per capita* dos domicílios com abono são maiores que as médias para o total de domicílios, o que é explicado pela heterogeneidade regional que caracteriza a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro na composição da renda das famílias. Essas regiões, conforme mostrado anteriormente na tabela 1, possuem as menores parcelas relativas de domicílios com beneficiários do abono em relação ao total, justamente pelo fato de possuírem a menor proporção de empregados registrados com carteira de trabalho entre as regiões do país (23,9% e 27,7% dos ocupados em 2018, respectivamente).¹⁷ Em comparação, a média nacional nesse mesmo ano foi de 39,7%. Assim, a dificuldade de acessar o mercado de trabalho formal nessas regiões desponta como fator limitante ao acesso da população ao benefício. Por sua vez, os beneficiários do abono nas demais regiões (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) também se encontram distantes da imagem de “privilegiados”, uma vez que em termos relativos vivem em condições socioeconômicas domiciliares piores que o conjunto dos domicílios de sua região.

TABELA 3
Rendimento familiar médio dos domicílios com beneficiários do Abono Salarial e do total de domicílios – Brasil (2018)

Indicador	Amostra de beneficiários do Abono Salarial	Amostra total
Rendimento médio total (R\$)	4.336,16	4.301,80
Rendimento do trabalho (R\$)	3.479,34	3.118,66
Transferências (R\$) ¹	789,81	1.056,85
Rendimento de aluguel (R\$)	37,06	89,30
Outras rendas monetárias (R\$)	29,95	36,99
Rendimento médio <i>per capita</i> (R\$)	1.496,93	1.724,99
Quantidade de integrantes por domicílio	3,26	3,01

Fonte: POF/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Estão inclusos aqui os rendimentos oriundos de aposentadoria, bem como as demais somas que a compõem (aposentadorias, pensão, transferências de programas sociais etc.).

Obs.: Valores monetários expressos em reais de janeiro de 2018.

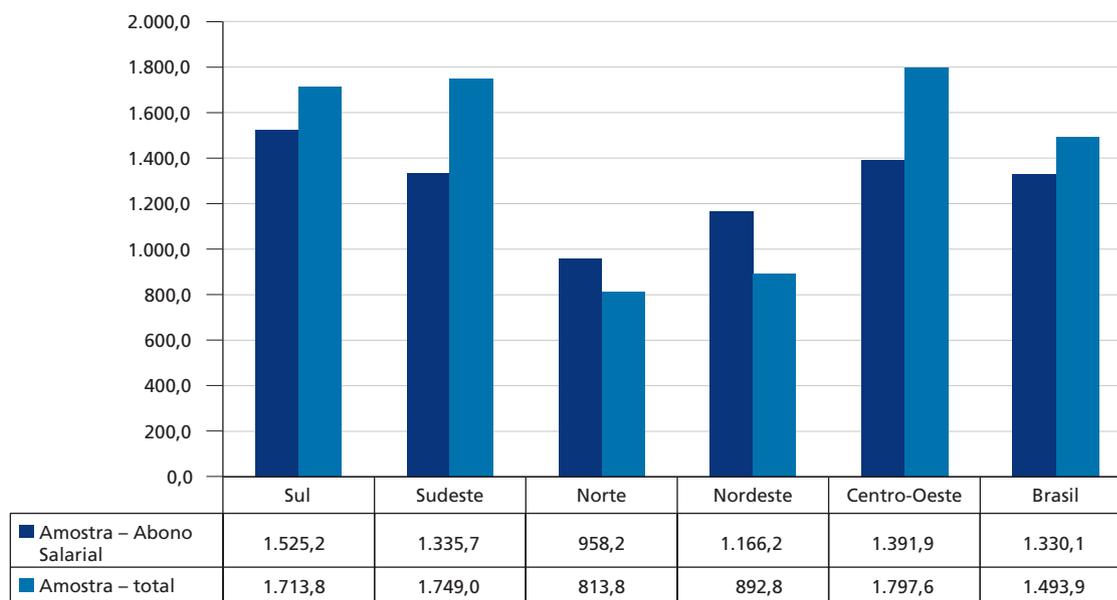
16. O tamanho médio das famílias residentes em domicílios com pelo menos um beneficiário do abono variou entre as regiões de 3,08 no Sul a 3,90 no Norte. Já quanto ao total de domicílios, a variação regional foi de 2,78 no Sul a 3,54 no Norte.

17. Dados da PNAD Contínua do IBGE referentes ao primeiro trimestre de 2018, para fins de comparação com as outras bases utilizadas.

GRÁFICO 1

Rendimento familiar *per capita* médio dos domicílios com beneficiários do Abono Salarial e do total de domicílios – Brasil e Grandes Regiões (2018)

(Em R\$)



Fonte: POF/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores monetários expressos em reais de janeiro de 2018.

Por fim, vale ressaltar ainda que, como os próprios dados da POF indicam, o público do abono possui capacidade quase nula de poupança monetária. Logo, qualquer corte nessas transferências sem que haja alguma estratégia alternativa – via outro tipo de transferência ou melhorias no mercado de trabalho – implicará diretamente a queda do consumo dessas famílias, com impacto negativo tanto no seu nível de bem-estar – inclusive em termos de segurança alimentar –, quanto na própria dinâmica interna da economia via efeito multiplicador.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Abono Salarial, além de ser um dos mais longevos programas sociais de transferência monetária no país, o que o torna parte do imaginário e da cultura da classe trabalhadora, é também um dos mais significativos, tanto em termos de cobertura populacional quanto de gasto orçamentário do governo federal brasileiro. Em torno deste, foi desenvolvido ao longo dos anos uma institucionalidade própria e bastante eficiente, na identificação não apenas dos beneficiários, mas também do pagamento propriamente dito, a um custo operacional relativamente baixo dada sua magnitude.

O país possui bases de dados relevantes para aprofundar-se nessa tarefa de acompanhamento da incidência do abono na sociedade brasileira. Além da Rais, que é o registro oficial que inclusive ativa o direito dos trabalhadores ao recebimento do abono, informada anualmente

pela totalidade das pessoas jurídicas empregadoras no país, a POF também se mostra como fonte complementar de grande valia para a identificação do perfil geral desse público. Mesmo sendo de caráter domiciliar e amostral, os dados mais gerais apresentados demonstram que há considerável similaridade com a Rais para a definição de características socioeconômicas de tal público, além de expandir essa possibilidade de caracterização com dados domiciliares desses indivíduos.

Conforme observado ao longo deste texto, a renda média domiciliar total *per capita* dos beneficiários do abono, considerando-se os domicílios que contêm ao menos um beneficiário, representa um valor em torno de 12% menor que a renda média *per capita* do conjunto dos domicílios brasileiros. Ademais, um quarto dos titulares não possuem sequer ensino fundamental completo e menos de 10% frequentaram o ensino superior. Seus vínculos empregatícios estão sujeitos a instabilidades intrínsecas ao próprio mercado de trabalho brasileiro: dois terços estão empregados nos setores de serviços e comércio, marcados historicamente por altos índices de rotatividade; e cerca de 40% trabalham em empresas de pequeno porte, com no máximo dezenove empregados. Com isso, o valor anual médio do benefício é em torno de 0,79 SM, pois boa parte dos beneficiários (43%) não consegue manter seus vínculos ao longo do ano de referência.

Ressalta-se ainda que o conjunto desses dados se refere a um cenário pré-pandêmico. Os impactos perversos na dinâmica econômica e social do país com a chegada da pandemia de covid-19 em 2020 deixam o cenário analítico ainda mais nebuloso e delicado.¹⁸

Logo, quaisquer análises sobre sua efetividade ou proposta de alteração de seu arcabouço normativo, ou até mesmo discussões sobre a extinção do programa,¹⁹ precisam estar ancoradas em um conjunto fidedigno de informações que não apenas abranjam suas relações processuais intrínsecas, mas também levem em conta, fundamentalmente, toda a heterogeneidade social que caracteriza seu universo de beneficiários.²⁰ Este atinge diretamente mais de 20 milhões de famílias que estão longe de ser cidadãos “privilegiados” no mercado de trabalho brasileiro, como alguns autores que tratam do tema costumam dizer, pois vivem em condições próximas à pobreza e sujeitas a uma série de instabilidades em suas inserções laborais. Tais condições também se diferem de acordo com a própria dinâmica regional do mercado de trabalho, fazendo com que o benefício do abono – que possui valor idêntico para todo o território nacional – tenha peso distinto na composição da renda familiar entre as regiões brasileiras.

18. Para uma análise geral dos impactos da pandemia de covid-19 na economia e no mercado de trabalho brasileiro em 2020, ver Corseuil, Russo e Silva (2021).

19. De maneira geral, os argumentos usados para questionarem a manutenção do Abono Salarial enfocam mudanças contextuais em relação ao período de concepção e início do programa, entre as quais: “a estabilização inflacionária, a melhoria do poder aquisitivo do salário mínimo e o surgimento das políticas de transferência condicionada de renda, que ocorreu na esteira de um processo de mudança de foco nas políticas públicas, com a alteração de um paradigma de Estado de bem-estar Social, focado no setor formal, para políticas de focalização direcionadas às camadas mais pobres da população” (Brasil, 2021, p. 11).

20. Para uma proposta de alteração do abono em contexto de reforma mais ampla do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, ver Silva (2018b).

Nesse sentido, as regras de exigibilidade poderiam ser flexíveis a depender de contextos específicos, de modo a usar esse instrumental programático do abono para enfrentar problemas cíclicos da economia, como esse vivenciado no período mais crítico da pandemia de covid-19. Ou até mesmo serem revistas, como no caso da exigência de tempo mínimo de cinco anos de inscrição nas bases do PIS-Pasep,²¹ o que acaba afetando bastante a força de trabalho jovem no país, que, por sua vez, já encontra diversos obstáculos em sua inserção laboral, estando sujeita a uma série de riscos sociais.²²

Outro risco embutido nos debates recorrentes sobre o abono é o da simplificação da política social, até mesmo quando sua argumentação é acompanhada por uma suposta “eficiência” na ação estatal. As experiências internacionais de sistemas de bem-estar incluem, em geral, benefícios contributivos e não contributivos, com vistas a refletir a heterogeneidade dos riscos sociais em sociedades de mercado.²³ O Abono Salarial, a exemplo de benefícios como o seguro-desemprego ou a aposentadoria, é de natureza previdenciária – isto é, possui vínculo contributivo.²⁴ E enquanto o seguro-desemprego e a aposentadoria substituem a renda do trabalho, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) oferece proteção contra os riscos de pobreza na velhice ou pela presença de pessoas com deficiência nos domicílios, e o Programa Bolsa Família protege contra o risco da extrema pobreza, especialmente na infância. O abono permite alguma proteção contra o risco da pobreza por insuficiência de renda do trabalho, além de oferecer estímulos ao trabalhador à manutenção do vínculo formal de emprego.

Portanto, este trabalho apresentou um esforço inicial de caracterização desse público beneficiário que representa ampla parcela da força de trabalho no Brasil, no intuito de qualificar as possibilidades de intervenção governamental diante do complexo quadro de riscos e vulnerabilidades que configuram o modelo de Estado de bem-estar social no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de avaliação do Abono Salarial**. Brasília: CMAP/ME, 2021.

COELHO, D.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. **Crescimento do emprego nas firmas na economia brasileira: resultados por grupo de idade e tamanho**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2344).

CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M.; SILVA, S. P. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 253-298, 2021.

21. Vale destacar que tal critério de elegibilidade não está inserido na CF/1988, embora fosse uma cláusula para que o trabalhador pudesse fazer o saque anual em suas contas individuais dos fundos PIS-Pasep, conforme funcionava desde sua criação nos anos 1970. Com a Lei nº 7.998/1990, que regulamentou o art. 239 da CF/1988, a exigência dos cinco anos mínimos de cadastro ficou mantida (Silva, 2018a).

22. Sobre os riscos sociais inerentes a esse momento de transição e inserção de jovens no mercado de trabalho, ver Hemerijck (2017).

23. Sobre a questão das configurações institucionais do Estado de bem-estar social, ver Kerstenetzky (2012).

24. Tais tipos de políticas sociais são classificadas na literatura internacional como *employment-conditional benefits* e são desenhadas para prover suplementação de renda, condicionada ao trabalho, para indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade (Brasil, 2021).

- HEMERIJCK, A. **The uses of social investment**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- NERI, M.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 30, p. 27-40, maio 2006.
- PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 56, p. 51-66, fev. 2014.
- SILVA, S. P. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).
- _____. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 99-112, out. 2018b.
- _____. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).
- _____. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira**. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para discussão). No prelo.
- SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto do covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 76).
- SILVEIRA, F. G. *et al.* **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 89).
- WALTENBERG, F.; KERSTENETSKY, C. L.; SILVA, S. P. **Abono Salarial e renda básica: reformar sem piorar a vida de famílias mais vulneráveis**. Niterói: Cede/UFF, 2020. (Texto para Discussão, n. 155). Disponível em: <<https://is.gd/4EgnJn>>.

BASES DE SERVIÇO DE COMERCIALIZAÇÃO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONTRIBUIÇÕES PARA ESTRATÉGIAS DE ATER NA PROMOÇÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS SUSTENTÁVEIS^{1,2}

Regilane Fernandes da Silva³

1 INTRODUÇÃO

Institucionalizado na agenda das políticas públicas há mais de cinquenta anos, o tema da assistência técnica e extensão rural (Ater), no Brasil, encontra-se em permanente debate e revisão, sobretudo na sua perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar brasileira.

Historicamente, o surgimento da Ater como ação pública está marcado pelo período que se convencionou chamar de modernização conservadora da agricultura, caracterizada pelo amplo uso de maquinários pesados e de tecnologias que tomam por base o uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, tendo como preocupação central a ampliação da capacidade produtiva da agricultura para atendimento a mercados. Silva (1981) lembra que a modernização da agricultura patrocinada pelo Estado foi conservadora e dolorosa, na medida em que beneficiou determinados produtores e áreas, gerando contradições sociais pela expansão do capital.

Somente nos anos 2000, mais especificamente em 2003, com a constituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), o tema passou a permitir avanços nas concepções do desenvolvimento sustentável, da agroecologia, da valorização da sociobiodiversidade e do reconhecimento da agricultura familiar. Alinhada aos avanços de concepções de desenvolvimento, sustentabilidade e ruralidade, a PNATER estabelece como missão da Ater:

Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade (Brasil, 2004, p. 8).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/economiasolidaria1>

2. Este artigo é um extrato da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Faculdade UnB Planaltina, como requisito para a obtenção do título de mestre em meio ambiente e desenvolvimento rural, sob orientação do professor doutor Eric Sabourin. O estudo está disponibilizado na íntegra em: <<https://bit.ly/2YeJFzz>>.

3. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Cidadania. *E-mail*: <regilane.silva@cidadania.gov.br>.

O processo de inovação da Ater, contido na proposta da PNATER, corroborou a valorização das experiências locais e das referências socioculturais do rural brasileiro, estimulando a adoção de métodos e conteúdos de assistência técnica e extensão rural orientados ao fortalecimento de modelos mais inclusivos de desenvolvimento. Sua própria constituição dá-se em um momento de consolidação de outras importantes concepções e práticas, como a economia solidária, enquanto nova forma organizativa do trabalho baseado na autogestão, na cooperação e na solidariedade; que forma com a agroecologia e com a abordagem territorial do desenvolvimento um importante pano de fundo para o romper de novas práticas sociais e de políticas públicas (Silva e Carvalho Filho, 2018).

Não por acaso, também em 2003, temos, na agenda pública nacional, de um lado, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no Ministério do Trabalho, visando fomentar a prática do trabalho associativo e autogestionário no país (Silva, 2018); e, do outro lado, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), oportunizando a construção de uma estratégia de dinamização econômica dos territórios rurais, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar como ente econômico (Silva, 2013).

Wilkinson (1999) lembra que dois dos desafios centrais para o fortalecimento da agricultura familiar nas dinâmicas econômicas são justamente a agregação de valor aos seus produtos e a definição de estratégias para inserção de sua produção em mercados. Neste sentido, o tema da Ater, adequada e focada na comercialização dos produtos da agricultura familiar e camponesa, foi destacando-se como importante demanda nas conferências nacionais. A I Conferência Nacional de Ater, realizada em 2010, apresenta, em seu relatório final, na proposição 269, uma expressão das demandas de Ater para comercialização:

Incentivar a criação e consolidação de metodologias de gestão e comercialização para promover e desenvolver os empreendimentos integrados na agricultura familiar 44 (conforme nota 1), na reforma agrária, no extrativismo, na pesca artesanal, no artesanato, e em outras comunidades tradicionais (Condraf, 2012, p. 43-44).

Por sua vez, a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em 2008, traz na proposição 109, item *b*, do seu relatório final:

estruturar e consolidar o sistema descentralizado e plural de assistência técnica e extensão rural, nos termos previstos pela PNATER, articulado com universidades, instituições de pesquisa agropecuária e florestal e com os sistemas de educação formal e não formal, adequando os currículos e as práticas em função das características territoriais e dos conhecimentos e saberes dos(as) agricultores(as) familiares e camponeses(as), povos indígenas e comunidades tradicionais (Condraf, 2008, p. 75).

Segundo relatos dos antigos gestores da SDT, logo nos primeiros anos da PNATER, as críticas dos movimentos sociais rurais apontaram o sentimento de insuficiência dos modelos tradicionais de Ater, no sentido de não incorporarem as necessidades das atividades desenvolvidas “para fora da porteira” das unidades produtivas; ou seja, de comercialização. A tentativa de dar respostas a essas pressões sociais levou a SDT a instituir, em suas estratégias de dinamização

econômica dos territórios rurais, as chamadas bases de serviço de comercialização (BSCs), objeto de estudo desta pesquisa.

As BSCs são definidas como organizações que prestam serviços de apoio à agricultura familiar, com foco na comercialização de seus produtos, realizando ações como: i) identificação/mapeamento da produção; ii) estudos de mercado e planejamento de cadeias produtivas, com elaboração participativa de planos de negócios das organizações da agricultura familiar; iii) assessoramento/capacitação em temas da dinamização econômica de territórios rurais; e iv) identificação e articulação de mercado para a agricultura familiar, entre outras.

A SDT, em seus documentos referenciais das estratégias de dinamização econômica de territórios rurais, explicita que, para a inserção sustentável dos produtos da agricultura familiar no mercado, as organizações de agricultores precisam dispor de um conjunto de serviços de Ater adequado às suas necessidades (Brasil, 2010). As BSCs, em uma relação dialógica com representações nacionais das organizações locais, surgiram então como instrumento de apoio à ampliação das capacidades de gestão dos agricultores familiares, nas funções produtivas e comerciais dos seus negócios, de forma sustentável e solidária.

Um levantamento inicial dos arquivos existentes, relativos ao período 2007-2014⁴, possibilitou identificar registros de alguns resultados positivos das BSCs. Contudo, também demonstrou que, com a mudança de gestão do governo federal a partir de 2011, resultou na finalização do fomento às BSCs nos territórios rurais, enfraquecendo essa ação em vários territórios nos anos seguintes.

O processo de encerramento da ação das BSCs aconteceu sem um estudo mais aprofundado que pudesse subsidiar estruturas de governo quanto a sua importância, possibilidades e limites como instrumento de oferta de uma assistência técnica focada em comercialização. Assim, estudar a política de BSCs constitui-se um grande desafio, por se tratar de uma ação de breve manutenção no escopo do governo federal e por existir poucos registros de elaboração sobre suas concepções no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat).

Este estudo se propôs a analisar os processos de interação entre as organizações dos agricultores e as novas propostas de Ater, a partir das BSCs, com vistas ao acesso/construção de mercados por parte da agricultura familiar. Para tanto, a análise foi realizada a partir do estudo de caso do território da Borborema, na Paraíba, entre 2007 e 2011.

A escolha do território da Borborema deu-se, sobretudo, por ter sido um dos primeiros territórios rurais da política da SDT em que o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter)⁵ elegeu o apoio às BSCs como um de seus projetos prioritários. Isso foi evidenciado pela iniciativa do Codeter-Borborema de aportar recursos complementares do Pronat aos recursos nacionais destinados pela SDT, para apoio à implantação e ao funcionamento da BSC.

4. Este é o recorte temporal deste estudo, em função de ter sido este o período em que o fomento às BSCs figurou como ação na política de territórios rurais sustentáveis, levada a cabo pela SDT.

5. As ações de promoção de territórios rurais sustentáveis, na política da SDT, passavam pela constituição de um Codeter em cada um dos territórios homologados pelo MDA. O Codeter funcionava como a instância de máxima participação e controle social para o exercício da gestão social, envolvendo ampla representação de atores locais na elaboração e implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Mais do que analisar o resultado da inserção em mercados, este estudo procurou examinar os processos construídos na interação entre organizações dos agricultores e prestadoras dos serviços de Ater, no marco da ação da SDT de fomento às BSCs. Nesta perspectiva, ele se orienta a partir das seguintes perguntas: como as BSCs refletem e contribuem para a consolidação da nova concepção de Ater proposta pela PNATER 2004? Como contribuem para uma maior interação entre as organizações dos agricultores e as organizações prestadoras de serviços de Ater? Por que as BSCs foram encerradas, enquanto política pública federal, e quais os possíveis impactos disso para as organizações da agricultura familiar nos territórios?

A hipótese considerada é a de que, ao propiciarem a interação entre Ater, organizações de agricultores familiares e outros atores territoriais, na lógica da economia solidária, as BSCs contribuem para a consolidação da nova concepção proposta pela PNATER, trazendo elementos para renovar o processo para a promoção de territórios mais sustentáveis. Analisar os avanços e os métodos experimentados, nesta perspectiva, é o foco fundamental deste estudo.

O referencial teórico aplicado considera três dimensões de análise: i) a ação coletiva (Olson, 1999; Ostrom, 1990; 1998) e a participação dos agricultores (Ávila *et al.*, 2013); ii) as práticas de economia solidária (Singer, 2005; Sabourin, 2009; 2011; Silva, 2020); e iii) as inovações em termos de Ater territorial, na perspectiva de Dias (2007) e Pettan (2010).

A metodologia associa bibliografia, análise de documentos e entrevistas a gestores, assessores, dirigentes e agricultores familiares, totalizando em torno de 43 pessoas entrevistadas, entre entes locais e nacionais. Os resultados estão aqui sintetizados em duas seções: a seção 2 apresenta a concepção da BSC como instrumento de Ater, articulado ao referencial teórico mobilizado; e a seção 3 mostra o estudo de caso do território da Borborema, na Paraíba, com recorte nos municípios de Areia, Lagoa Seca, Remígio e Esperança.⁶ Por fim, a seção 4 traz as considerações finais.

2 BASES DE SERVIÇO DE COMERCIALIZAÇÃO

2.1 Desenvolvimento territorial sustentável, ação coletiva de agricultores e economia solidária para o Brasil rural

A criação da PNATER, em 2003, marcou um importante reconhecimento não só da legitimidade da demanda por uma política nacional em si, mas também das especificidades e diversidades da agricultura familiar no Brasil e suas demandas por Ater, propícias para dialogar com sua capacidade organizativa, dinâmicas produtivas e de inserção em mercados. Além disso, essa política trouxe para a agenda pública temas como: desenvolvimento territorial sustentável, economia solidária, educação popular, entre outros.

6. O município de Esperança situa-se fora do território da Borborema, fazendo fronteira com o território. No entanto, por ter sido acompanhado pela BSC, ser o único empreendimento exclusivamente de mulheres e ser de fácil acesso, foi incorporado ao estudo.

A criação da SDT, no então MDA, é fruto deste processo, incorporando a abordagem territorial para políticas públicas de fomento ao desenvolvimento rural, ambiente no qual vai se dar o surgimento das BSCs como instrumento de Ater. Nos marcos da política de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR), o território é entendido, para além do mero espaço físico, como construção social, a partir do componente de identidade – social, cultural, ambiental e econômica – configurando, assim, um ambiente propício para a articulação entre demanda social e oferta de políticas públicas (Brasil, 2005a).

Uma das principais mudanças promovidas pela PNATER foi o reconhecimento das organizações sociais como potenciais prestadoras de serviços de Ater, rompendo com a lógica tradicional de uma rede institucional constituída apenas pelas empresas de assistência técnica e extensão rural (Emater). Essa mudança institucional colaborou para a inclusão de outras concepções e dinâmicas na oferta de serviços de Ater nos territórios rurais, incluindo as BSCs.

A necessidade de uma Ater voltada para a ampliação do poder de governança das organizações da agricultura familiar, no elo da comercialização dentro de suas cadeias produtivas, ganhou força com a ampliação dos canais de participação da agricultura familiar nas dinâmicas dos territórios rurais da política da SDT, especialmente nos colegiados territoriais de desenvolvimento, constituídos como espaços de planejamento e gestão social das ações de desenvolvimento. Entretanto, compatibilizar os componentes tradicionais das políticas de assistência técnica com os novos componentes da abordagem territorial do desenvolvimento sustentável, fortalecendo o protagonismo e a autonomia da agricultura familiar, não foi um exercício fácil.

Neste debate, Sabourin (2009) aborda o tema da *ação coletiva e da participação* de agricultores como processos essenciais de construção de novas conquistas em políticas públicas, cujas construções são marcadas por conflitos sociais entre grupos de interesse. Esta compreensão evidencia o papel das entidades representativas da agricultura familiar e da economia solidária na construção da política de BSCs, entre elas a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar (Unicafes) e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que aglutinam diversos empreendimentos econômicos solidários (EES) rurais.

O conceito de EES é aqui tomado da própria definição oficial, posta na política nacional de economia solidária (Brasil, 2005b), como sendo as formas de organizações coletivas, suprafamiliares, singulares e complexas, cujos participantes exercem a gestão das atividades de produções de bens, prestação de serviços e fundos de crédito.

Apesar dos avanços nas políticas públicas para a agricultura familiar nas últimas décadas, Schmitt (2011) chama a atenção para o fato de não se ter conseguido romper com a lógica de produção e consumo de massa e com o monopólio de grandes empresas multinacionais. Isto impõe à agricultura familiar o desafio de desenvolver formas organizativas que rompam com o papel de subalternidade que lhe foi, historicamente, imputado nas economias territoriais, ao tempo em que fortaleçam processos de desenvolvimento sustentável.

Fazendo uma crítica às concepções e às práticas da economia capitalista pautada na competição e na acumulação de capital como elemento determinante, Singer (2002) apresenta a *economia solidária* como concepção e prática mais aproximada do desenvolvimento local/comunitário,

em que a solidariedade figura como elemento aglutinador das forças socioeconômicas para a urgente construção de uma sociedade mais igualitária.

Pela análise dos documentos referenciais da SDT (Brasil, 2010) e pelos dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies)⁷ – mapeamento nacional realizado pelo governo federal entre 2010 e 2013 –, a organização em redes de cooperação solidária, estruturando coletivos de empreendimentos de agricultores familiares, tem sido relevante como importante estratégia para a agricultura familiar brasileira. Os dados indicam a existência de 10.899 organizações da agricultura familiar que se reconhecem como economia solidária (55,3% dos empreendimentos que foram mapeados por esse sistema).⁸

As estratégias da economia solidária, com mecanismos de organização de redes de cooperação, de mercados de proximidade, de circuitos curtos de comercialização, socialmente controlados, e do estímulo a manejos sustentáveis, não constituem fenômenos isolados do conjunto de transformações pelas quais passou o rural brasileiro. Apresenta-se como uma tentativa de resposta a algumas das novas condições da realidade no campo e aos desafios e às potencialidades da agricultura familiar nas dinâmicas econômicas territoriais, sobre as quais as BSCs foram criadas para atuar.

2.2 Bases de Serviço de Comercialização como instrumento de Ater para territórios rurais

As BSCs são, em síntese, uma metodologia de organização do serviço de assessoramento técnico aos empreendimentos da agricultura familiar, com foco na inserção sustentável de produtos/serviços da agricultura familiar no mercado, a partir da economia solidária e da promoção desenvolvimento sustentável com abordagem territorial (Brasil, 2010). Elas tiveram sua origem no modelo desenvolvido pelo Sistema de Cooperativismo de Crédito (Sistema Cresol), que, nos anos 2000, organizou sua estratégia de apoio técnico-gerencial e jurídico às suas cooperativas filiadas, na forma de bases de serviço (Cresol-Baser), constituídas por assessores técnicos que atuavam com um conjunto de cooperativas locais, fortalecendo a relação em rede entre elas.

Conhecendo a experiência da Cresol-Baser no Paraná, a SDT abriu um ciclo de diálogos com diversos atores sociais, representativos da agricultura familiar e dos territórios, com vistas à incorporação desta metodologia para a realidade da comercialização na agricultura familiar. Os estudos das BSCs apontaram os elementos metodológicos, a seguir, que as caracterizam como inovação de Ater.

- 1) Interação entre atores territoriais – desde sua concepção no território, passando pela definição coletiva da instituição territorial que atuará como BSC, até a pactuação de seus resultados e o controle social de seus resultados.
- 2) Temas orientadores de sua ação – traduzidos especialmente em economia solidária, agroecologia e desenvolvimento sustentável com abordagem territorial.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3FcdAcg>>.

8. Para mais informações sobre os resultados do Sies, ver Silva (2020).

- 3) Pactuação de resultados – compartilhamento de poder de decisão na definição do plano de ação do assessoramento técnico, para os quais foram definidos como principais a inserção da agricultura familiar no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a revitalização de espaços territoriais de comercialização, como feiras, centros públicos etc., além do planejamento das cadeias e dos negócios dos empreendimentos.
- 4) Implantação de pelo menos uma BSC por território, oportunizando redes de cooperação locais e nacionais.
- 5) Interação em redes – relacionamento interterritorial das BSCs de um mesmo estado, acumulando força política, como embrião de sistemas estaduais de comercialização para a agricultura familiar/economia solidária, oportunizando novos arranjos e pactos locais.

Como estratégia de redução de possíveis conflitos, no nível territorial, a SDT definiu o Codeter de cada localidade como o espaço onde deveriam ser feitos os acordos em torno das BSCs, considerando que, em sua composição, estavam presentes tanto as organizações de agricultores quanto os gestores públicos e as entidades territoriais, parceiras em potencial no tema da dinamização econômica dos territórios. Nessa perspectiva, o Codeter teria o papel de fazer as definições iniciais sobre o processo de implantação da BSC e a gestão estratégica desta, acompanhando e avaliando seus resultados no ambiente de câmara temática de comercialização (ou estruturas similares).

Os recursos para financiamento das BSCs nos territórios eram descentralizados via Pronat, sobretudo recursos de custeio e algum recurso de infraestrutura para a circulação dos assessores técnicos nos territórios. Um percentual desse recurso vinha do orçamento que estava diretamente sob a gestão da Coordenação Geral de Negócios e Comércio da SDT; e outro percentual era definido a partir dos projetos aprovados nos territórios rurais pelo Codeter.

Este estudo identificou a insuficiência de mecanismos na coleta de informações e monitoramento dos resultados das BSCs, nos territórios, impossibilitando uma análise mais profunda da política por parte de seus gestores. Todavia, apesar da aparente fragilidade no processo de acompanhamento dos resultados, os documentos da SDT trazem números nacionais e regionais que ajudam a ter uma visão da materialidade deste instrumento de Ater nos territórios rurais. Na tabela 1, estes dados estão sistematizados.

Percebe-se, a seguir, que os dados sistematizados permitiram localizar as BSCs apoiadas pela SDT em todo o Brasil, no período 2007-2011, bem como sua distribuição em cada estado e região. É interessante observar o comportamento dos números nas diversas regiões, que podem sinalizar indicativo da forma como o governo federal trata as diferenças regionais nas políticas públicas. À revelia da grande diferença de extensão territorial e das dificuldades de acesso aos municípios/territórios abrangidos, a região Norte recebe o mesmo aporte de BSC que as regiões Sudeste e Sul, totalizando em média vinte BSCs para cada região. No caso do Centro-Oeste, este apoio cai pela metade, com dez BSCs. Por sua vez, o Nordeste apresentou um quantitativo diferenciado, com 56 BSCs.

TABELA 1
Quantidade de BSC, técnicos envolvidos e agricultores familiares por região (2011)

Dados de BSC	Brasil	Norte	Nordeste	Centro- -Oeste	Sudeste	Sul
BSC (com resultados sistematizados)	127	20	56	10	20	21
Técnicos envolvidos	256	65	65	12	21	93
Média de agricultores familiares atendidos por cada BSC	350	288	287	193	118	735
Total de agricultores familiares atendidos	44.413	5.751	18.949	1.931	2.351	15.431

Fonte: SDT/MDA.

A análise do quantitativo de técnicos envolvidos em cada BSC é também reveladora. No Nordeste, houve 65 técnicos, sugerindo pouco mais de um assessor técnico por BSC para atender cada território com seus respectivos municípios. A mesma relação ocorre com o Centro-Oeste e o Sudeste. No Norte, o número de técnicos é praticamente o triplo do número de BSC, provavelmente em função da característica regional de territórios muito amplos e de difícil acesso. A região Sul é a que se mostra mais abundante em números de técnicos por BSC, sugerindo em torno de quatro a cinco técnicos.

As discrepâncias entre as regiões, na forma de chegada da Ater para comercialização, via BSC, aprofunda-se quando analisamos os números de famílias atendidas. No Norte e no Nordeste, onde a média de técnico por BSC é bastante diferente, são atendidas, praticamente, as mesmas quantidades de famílias por base (288 e 287, respectivamente). Este dado sinaliza uma sobrecarga de trabalho nas equipes técnicas do Nordeste; contudo, para o Norte, pode-se considerar que isto se deva a uma maior dificuldade de acesso aos territórios por parte das equipes técnicas. Comparativamente, o Centro-Oeste, com metade do número de BSC e de técnicos, atende mais do que o Sudeste (com 193 e 118 famílias atendidas por BSC, respectivamente). Somente o Sul apresenta um salto no número de famílias atendidas por BSC, justificando sua diferença quantitativa de técnicos existentes.

Por ocasião do plano Brasil Sem Miséria, instituído no governo de Dilma Rousseff, em 2011, foram priorizados sessenta territórios rurais para ações de combate à extrema pobreza. Com isso, a SDT priorizou as BSCs como um dos instrumentos prioritários de sua ação. No primeiro ano de execução do plano, foram priorizados treze territórios rurais, ficando 47 territórios a serem priorizados em 2012. A tabela 2 apresenta a distribuição dos territórios rurais, priorizados em 2011, por Unidade da Federação (UF), nos quais deveriam ser ampliadas as ações de apoio às BSCs.

TABELA 2
Territórios rurais priorizados no plano Brasil Sem Miséria (2011)

Território	UF	Municípios	Famílias beneficiárias
Irecê	BA	19	4.480
Velho Chico	BA	15	3.920
Serra Geral	MG	13	1.600
Sertão do Araripe	PE	10	2.160
Baixo do Paranaíba	MA	11	2.080
Cocais	MA	12	1.840
Vale dos Guaribas	PI	22	1.840
Cariri	CE	20	1.680
Inhamuns Crateús	CE	16	1.520
Borborema	PB	12	1.200
Agreste	AL	11	1.120
Alto Oeste	RN	11	880
Alto Sertão	SE	6	720
Total	10	178	25.040

Fonte: SDT/MDA.

No Nordeste, região de referência neste estudo, por ser a que incorpora o território da Borborema, foram apoiadas 64 BSCs, garantindo-se, praticamente, uma por território. Além disso, contava-se com a presença de uma consultoria contratada como articuladora regional de dinamização econômica, para proporcionar a articulação em rede entre estas, como estratégia de potencialização de seus resultados.

Na Paraíba, a estratégia das BSCs já contava com uma tradição de associativismo no meio rural e um tecido social mais consolidado e qualificado, que se forjou ao longo das décadas de luta dos movimentos sociais do campo em torno das questões agrárias. Isso resultou na presença de instituições históricas nos territórios, tais como: a Cooperativa de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Sustentável (Vinculus), nos territórios do médio sertão e da zona da mata sul e norte; a Cooperativa dos Profissionais em Atividades Gerais (Coopagel), no território do Cariri ocidental; a Associação de Apoio a Políticas de Melhoria da Qualidade de Vida, Convivência com a Seca, Meio Ambiente e Verticalização da Produção Familiar (Arribaça), no território da Borborema; o Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM), no território Cariri oriental; e o Centro de Educação e Organização Popular (Ceop), no território de Curimataú.

Uma vez que o estudo prioriza a BSC do território da Borborema, foi levantado todo o conjunto de organizações de agricultores familiares assessorados pela BSC neste período. Isso garantiu acesso à síntese dos principais resultados alcançados pelas BSCs no assessoramento para acesso a mercados institucionais para produtos da agricultura familiar – PAA e PNAE –, que era uma das prioridades. Alguns resultados alcançados pelas BSCs da Paraíba no acesso ao PNAE podem ser conferidos na tabela 3.

TABELA 3
Resultados da ação das BSCs no assessoramento para acesso ao PNAE nos territórios rurais da Paraíba (2011)

Número	UF	Território	Município	Entidade executora	Ano letivo	Empreendimento/grupo	Agricultores beneficiados	Valor do contrato (R\$)
1	PB	Borborema	Remígio	Municipal	2011	Grupo informal	16	1.652,00
2	PB	Borborema	Remígio	Estadual	2011	Grupo informal	9	10.723,20
3	PB	Borborema	Remígio	Municipal	2012	Grupo informal	9	4.392,02
4	PB	Borborema	Remígio	Estadual	2012	Grupo informal	5	827,47
5	PB	Borborema	Massaranduba	Municipal	2011	Grupo informal	9	20.515,00
6	PB	Cariari ocidental	Monteiro	Estadual	2011	Cooperabom	12	55.600,00
7	PB	Cariari ocidental	Monteiro	Municipal	2012	Associação dos apicultores de Madre Tereza	13	55.600,00

Fonte: SDT/MIDA.

Embora a pesquisa tenha revelado fragilidades no processo de sistematização de resultados pela SDT, os estudos de Silva (2011) indicam que, em pouco tempo de implantação das BSCs no contexto dos territórios, foi possível alavancar importantes resultados, conforme mostrado na seção 3, a seguir.

3 O ESTUDO DE CASO DAS BSCS NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA

O território da Borborema localiza-se na mesorregião do agreste paraibano, abarcando 21 municípios. A agricultura familiar local se apresenta com uma produção essencialmente voltada para o plantio de feijão, milho, mandioca, na qual se incluem produtos da fruticultura, banana, manga e caju. Há ainda a pecuária de leite e corte em praticamente todos os municípios do território, bem como a produção de aves, com foco no atendimento ao mercado local.

Nas últimas décadas, por seu potencial ecológico, a Borborema passou a ser conhecida como o Território Agroecológico. Logo no início do Pronat, foi homologado como território rural da política da SDT. Em 2008, passou a compor o Programa Territórios da Cidadania e, em 2011, também figurou como prioridade no plano Brasil Sem Miséria.

O território conta com a presença de importantes organizações não governamentais e movimentos sociais, tais como: a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativas (AS-PTA), a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e Articulação Semiárido Paraibano (ASA-PB), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag), a Rede de Educação do Campo do Território da Borborema, a Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), além de universidades, escolas agrícolas e outras institucionalidades que compõem um forte e dinâmico tecido social no território.

Na Borborema, a entidade selecionada para assumir a função de BSC, por meio de edital com critérios definidos pelo Codeter, foi a Arribaçã. Criada em 2003, com sede na cidade de Remígio, a Arribaçã foi constituída por um grupo de lideranças locais envolvidas no tema da agroecologia e das lutas do campo. Seus fundadores já eram ligados ao universo da Ater ou à pesquisa agrônômica, sendo filhos de agricultores familiares da região.

A entidade assumiu o papel de BSC na Borborema em 2007, permanecendo assim respaldada até 2015, em paralelo a outros projetos e frentes de ações. Seu plano de ação como BSC foi definido por acordo interno do Codeter-Borborema, com as seguintes prioridades: i) a inserção de produtos da agricultura familiar agroecológica nas compras institucionais do PAA e do PNAE; ii) o fortalecimento e ampliação das feiras agroecológicas no território; e iii) o fortalecimento da cadeia do algodão agroecológico da Borborema.

A Arribaçã atuou com recursos da SDT, no valor de R\$ 75 mil por ano, e um recurso complementar (cujo valor não foi informado) dos projetos do Pronat priorizados pelo Codeter-Borborema. A entidade contratou, com estes recursos, dois assessores técnicos para atuar em todo o território. Além disso, recebeu, em regime de concessão para uso restrito, infraestrutura de apoio para viabilizar o deslocamento dos técnicos nos municípios componentes do território.

Neste estudo, priorizou-se a pesquisa de campo nos municípios de Areia, Lagoa Seca, Remígio e Esperança, com entrevistas com as seguintes organizações assessoradas pela BSC-Arribaçã, que forneceram parte dos dados aqui explorados, conforme a tabela 4.

TABELA 4
Distribuição das organizações de agricultores pesquisados por município (2017)

Microrregião	Município	Empreendimento	Membros envolvidos	Pessoas entrevistadas
Brejo Paraibano	Areia	Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Comunidade de Chã de Jardim (Adesco)	200 famílias em sete empreendimentos articulados	2
		Associação da Comunidade Negra Senhor do Bonfim (Quilombolas)	28 famílias	2
Campina Grande	Lagoa Seca	Associação de Agricultores e Agricultoras Agroecológicas da Borborema (Ecoborborema)	260 sócios	2
Curimataú ocidental	Remígio	Associação Comunitária de Desenvolvimento de Caiana (Acodeca)	70 sócios	9
		Associação Comunitária de Camará (Acomca)	43 sócios	2
		Associação de Produtores Rurais do Assentamento de Queimadas (Assentamento Queimadas)	100 famílias	12
	Esperança/ fronteira com Remígio	Associação para Polpa de Frutas em Camará (souberam da entrevista e insistiram em participar)	16 mulheres	1
Total				30

Elaboração da autora.

Na síntese geral da fala dos agricultores, dos assessores técnicos, dos gestores da BSC e dos representantes do Codeter entrevistados, destacam-se como principais resultados alcançados pelo trabalho da Arribaçã:

- a ampliação do número de acessos ao PAA em suas diversas modalidades;
- a inclusão de empreendimentos da agricultura familiar no PNAE;
- a revitalização de espaços de comercialização (como feiras agroecológicas, espaços fixos e revitalização de projetos que estavam desarticulados) para aproximação entre produtor/ consumidor, possibilitando trabalhar com preços mais justos para ambos;
- a revitalização de câmaras temáticas vinculadas aos colegiados territoriais como espaço de aprofundamento das estratégias e decisões territoriais para o fortalecimento do cooperativismo solidário e da comercialização solidária;
- a ampliação do diálogo e da articulação de políticas locais para fortalecimento da comercialização solidária;
- a visibilidade da importância e do volume de demandas por Ater especializada em comercialização, inclusive havendo crescente aposta do Codeter-Borborema na BSC; e

- a ampliação do conhecimento e das práticas de economia solidária no território (citando exemplos como a constituição de fundos rotativos, redes de cooperação, mutirões de ajuda mútua, adoção de preço justo, entre outras práticas próprias da economia solidária).

Questionados quanto aos aprendizados alcançados, em termos de Ater, a partir da atuação da BSC, a síntese das respostas dos entrevistados sinalizou as compreensões a seguir.

- 1) O reconhecimento do território em termos de possibilidades para comercialização, sujeitos estratégicos presentes, desafios existentes e novos arranjos/pactos possíveis para acesso a mercados.
- 2) A qualidade da participação das organizações da agricultura familiar nos espaços estratégicos (como Cedeter, fóruns de economia solidária, câmaras temáticas etc.) está diretamente relacionada ao grau de informação e formação de seus representantes, o que sinaliza que não basta ter assento nos espaços, mas ter ações formativas dos dirigentes da agricultura familiar para neles atuarem.
- 3) A incorporação dos custos do serviço de Ater pelas próprias organizações de agricultores tem um tempo diferenciado da experiência exitosa desenvolvida no ramo do cooperativismo de crédito pela Cresol-Baser – não se conseguiu a continuidade dos serviços da Arribaça como BSC com custos assumidos pelos próprios agricultores.
- 4) Sendo a BSC uma entidade do próprio território, há relação de maior proximidade entre técnicos e agricultores familiares, garantindo maior interação entre assessores e assessorados. A confiança foi destacada como elemento importante para maior percepção da BSC como parceiro diferenciado, superando desafios da relação histórica de uma Ater “difusionista”, pontual e distante da realidade dos empreendimentos.
- 5) O processo educativo desenvolvido pela BSC “bebe” essencialmente da fonte das concepções e práticas freirianas de construção de saberes, oportunizando que as discussões sobre acesso a mercado se ampliem para o repensar da própria concepção de economia, desenvolvimento, participação e sustentabilidade.
- 6) A dependência dos recursos públicos fragiliza as metodologias construídas pela agricultura familiar/economia solidária, descontinuando iniciativas em decorrência de eventuais mudanças de gestão e saídas dos investimentos aportados.

Os entrevistados destacaram, ainda, alguns desafios – listados a seguir – que impactaram na ação da BSC, reduzindo seus resultados.

- 1) A limitação de recursos e estrutura da BSC, determinando reduzido número de técnicos para atender um amplo território.
- 2) A dispersão da produção da agricultura familiar pelo território e a pouca condição de logística para mobilizá-la.
- 3) Os marcos legais existentes em cooperativismo e comércio justo são insuficientes e inadequados para a realidade da agricultura familiar e economia solidária, fazendo-as “refêns” de mercados mais próximos (venda direta em feiras e outros) e dificultando o acesso a mercados mais complexos e de maior potencial aquisitivo.
- 4) A burocracia do financiamento público das BSCs se deu em tempos muito espaçosos entre um projeto de apoio e outro, gerando desmobilização da agricultura familiar local.

- 5) A ação de BSC demanda um amplo processo de formação voltado a agricultura familiar, técnicos, gestores locais e outros sujeitos estratégicos para a adequada compreensão da estratégia de atuação da BSC e de seu potencial para dinamizar a economia territorial e impactar em políticas públicas locais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo de caso confirmou, em boa parte, a hipótese inicial de que, ao propiciarem a interação entre Ater, organizações de agricultores familiares e outros atores territoriais, na lógica da economia solidária, as BSCs contribuíram para a consolidação da nova concepção de Ater, proposta pela PNATER, trazendo elementos para renovar o processo e os métodos para a promoção de territórios mais sustentáveis.

A experiência das BSCs, no contexto específico do território da Borborema, contribuiu para inovar no apoio à comercialização e para materializar as inovações nos métodos de Ater, embora de forma mais limitada ou parcial que o esperado no desenho original desse instrumento de política pública.

Os três campos de análise escolhidos mostraram resultados positivos com relação à situação inicial, antes da ação da BSC. Houve identificação e caracterização qualificada de dinâmicas de ação coletiva entre os agricultores familiares e as suas organizações, para o acesso a mercados. Aconteceram também mais relações, interações e ações coletivas entre organizações de agricultores familiares e outros atores territoriais, apesar de que a participação decisiva e qualificada das organizações da agricultura familiar na dinâmica das políticas públicas territoriais tenha sido frágil e reduzida, por falhas no desenho de coordenação.

Foram identificadas práticas da economia solidária apoiadas pela BSC, em particular, em termos de produção e venda de produtos agroecológicos, organizadas em redes de cooperação e ajuda mútua para o acesso a mercados. Nesse sentido, tais práticas puderam ser observadas nas feiras agroecológicas e compras públicas (PAA e PNAE), além de algumas experimentações específicas, como na constituição de fundo rotativo solidário em um dos grupos assessorados.

Houve identificação e qualificação de inovações promovidas em termos de Ater. Definidas em um processo dialógico entre demanda e oferta (via o Pronat), a BSC trouxe avanços metodológicos para a assistência técnica e extensão rural, ao assumir as perspectivas da chamada *extensão rural agroecológica*, em contraposição à *extensão rural convencional*, bem como incorporação de conceitos e práticas da economia solidária. Pelo menos, essa tendência foi verificada no território da Borborema; sobretudo, também, em função da existência anterior de uma dinâmica de produção agroecológica.

Quanto à participação dos agricultores, em sua concepção as BSCs incorporaram, em nível nacional, a proposta do diálogo entre organizações representativas da agricultura familiar e da economia solidária e representantes governamentais. Entretanto, em nível local, observou-se maior fragilidade, inclusive pelo desconhecimento ou pelo distanciamento da maior parte das organizações de agricultores familiares em relação ao Codeter.

Houve um compartilhamento de decisões e responsabilidades, desde a constituição dos critérios de seleção da BSC, passando pelos aportes de recursos para a BSC, até as definições das ações prioritárias para o plano de ação destas, que se traduziu principalmente em pactos em torno do fortalecimento da agroecologia e da economia solidária. Todavia, não havia iguais condições para os processos de monitoramento e de avaliação crítica da atuação da BSC que pudessem deixar elementos para melhoria do desenho institucional da política.

De fato, a BSC não introduziu os princípios da ajuda mútua, da autogestão e da solidariedade, pois estes já estavam dados entre os agricultores familiares, mas ajudou a atualizar essas práticas, como um campo de saber e de organização econômica, em uma lógica contra-hegemônica, diante do domínio do mercado de troca capitalista.

Finalmente, do ponto de vista da renovação de Ater e da participação social, este estudo apontou orientações nacionais e esforços locais/territoriais em alinhamento da ação da BSC às diretrizes da PNATER. Identificou-se, em particular: i) a priorização pelo fortalecimento de processos coletivos, cooperativos e autogestionários, em contraposição à tradicional assistência técnica prestada a uma unidade produtiva familiar em específico; ii) a incorporação da agroecologia como referência fundamental para construção do sentido entre fortalecimento da capacidade produtiva dos agricultores e promoção do desenvolvimento sustentável; iii) o reconhecimento e incentivo à formação de redes como novas dinâmicas organizativas da agricultura familiar para acumular tanto força econômica quanto força política na perspectiva de desenvolvimento no território; e iv) a construção dialógica de saberes na relação educador e educando.

Entre outras diretrizes e perspectivas presentes na PNATER e evidenciadas na ação da BSC no território da Borborema, podemos citar a definição por um arranjo institucional mais próximo da realidade dos atores territoriais, assumindo uma configuração institucional de Ater que fortalece o tecido social local, pelo envolvimento de instituições presentes nos territórios. Todavia, os aprendizados territoriais, do ponto de vista das inovações de Ater a partir da BSC, não foram suficientemente refletidos e incorporados pelos agentes territoriais (colegiado territorial, organizações de agricultores, instituições parceiras no território e mesmo instituições mais tradicionais de Ater), nos quais os entrevistados apresentaram muita dificuldade em responder.

As sementes deixadas pela ação da BSC no território da Borborema influenciam as atuais políticas públicas municipais. É o caso da prefeitura de Remígio que, entre 2012 e 2018, instituiu uma política de fomento ao cooperativismo, aos bancos comunitários e fundos solidários,⁹ demonstrando o potencial que pode ter no território uma ação voltada às entidades prestadoras de serviços de Ater para fortalecimento dos princípios da PNATER.

A descontinuidade da política de BSC nos territórios, a partir de 2012, trouxe impactos que foram assim elencados pelos agricultores: perdas de mercados conquistados (com redução de compras do PAA, do PNAE e de mercados do algodão agroecológico); redução da capacidade de geração de renda para as famílias dos agricultores; retorno do atravessador, como figura de comando nas relações de compra e venda dentro do território; desperdício de produção por falta de mercado; e o mais grave, a perda de confiança dos consumidores na capacidade de comercialização da agricultura familiar.

9. O então prefeito de Remígio havia acompanhado a atuação da BSC no município, nos anos anteriores ao seu mandato, e incorporou à sua equipe municipal alguns dos técnicos que atuaram com a BSC, levando o tema da economia solidária para sua gestão municipal.

Por fim, embora não se tenha, atualmente, no governo federal nenhuma sinalização de retomada das políticas de desenvolvimento territorial, com ênfase nas BSCs, acredita-se que as reflexões aqui apresentadas, se adequadamente apropriadas para debates locais e nacionais, podem contribuir para subsidiar a interlocução entre sociedade e poder público na construção de propostas para o fortalecimento das capacidades econômicas da agricultura familiar brasileira.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, M. L. *et al.* Jogos de poder e participação num dispositivo de desenvolvimento territorial rural: Águas Emendadas (DF-GO-MG). *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013, Araraquara, São Paulo. **Anais...** Araraquara: Unesp, 2013. p. 247-269. Disponível em: <<https://bit.ly/3okuWO7>>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: SAF/MDA, maio 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais, n. 2). Disponível: <<https://bit.ly/39Mgsya>>. Acesso em: 29 set. 2021.

_____. **Diretrizes para a elaboração do mapeamento nacional de economia solidária**. Brasília: MT, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a Dinamização Econômica nos Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2010. (Série Documentos de Dinamização Econômica).

CONDRAF – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília: MDA, 2008.

_____. **Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Ater**. Brasília: MDA, 2012.

_____. **Documento de referência para a 2ª Conferência Nacional de Ater**. Brasília: MDA, 2015.

DIAS, M. M. Mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão rural (PNATER) face ao difusionismo. **Revista Oikos**, Viçosa, v. 18, n. 2, p. 11-21, 2007.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. A behavioural approach to the rational-choice theory of collective action. **American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1998.

_____. **El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

_____. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

PETTAN, K. B. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER):** percepções e tendências. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SABOURIN, E. Educação, dádiva e reciprocidade. **Jornal do Mauss latino-iberoamericano**, v. 1, n. 4, jan.-fev. 2008.

_____. **Camponeses do Brasil:** entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. Teoria da reciprocidade e sócio-antropologia do desenvolvimento. **Dossiê Ciências Sociais e Desenvolvimento**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 24-51, ago. 2011.

_____. Comercialização dos produtos agrícolas e reciprocidade no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 5-33, 2013.

_____. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *In*: SEMINÁRIO SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA, 2014, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília, 2014.

SCHMITT, C. J. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. **Revista Agriculturas: Experiências em Agroecologia**, v. 8, n. 3, p. 4-8, set. 2011.

SILVA, J. G. da. **A modernização dolorosa:** estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, R. F. Acúmulos para a constituição de uma Política Nacional de Fomento à Comercialização para a Agricultura Familiar na perspectiva da economia solidária. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO E DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE COMERCIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2007, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília, 2007.

_____. **Documento técnico bases de serviço de comercialização:** elementos para compreensão da estratégia. Brasília: IICA, 2011.

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, 2018.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1898).

_____. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. Disponível: <<https://bit.ly/3kStX5H>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

SINGER, P. I. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 7-23.

_____. Políticas públicas de economia solidária. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 28 out. 2005.

WILKINSON, J. Cadeias produtivas para agricultura familiar. **Revista de Administração**, Lavras, v. 1, n. 1, jan.-jun. 1999.

ANÁLISE SITUACIONAL DOS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA BENEFICIÁRIOS DO PROJETO ECONOMIA SOLIDÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE¹

Inaê Naiara Lopes Marques de Oliveira²
Josiane Bezerra Tibúrcio Mendes³
Lidiane Freire de Jesus⁴
Marcejane Tomaz de Brito⁵
Raianny Priscilla de Sousa Santiago⁶

1 INTRODUÇÃO

O projeto Economia Solidária do Rio Grande do Norte (RN) surgiu a partir do convênio 760003/2011 entre o governo federal, pelo Ministério da Cidadania, e o governo do estado do RN, por meio da Secretaria do Trabalho, Habitação e Assistência Social (Sethas). Tem por objetivo incentivar a autogestão dos grupos de produção no estado do RN, com sua organização baseada nos princípios da economia solidária: autogestão, solidariedade, cooperação e ação econômica (Silva, 2020). Para a realização das atividades propostas no início do projeto, de acordo com o plano de trabalho, o governo federal e o governo estadual, juntos, investiram cerca de R\$ 2.788.243,00.

Durante a vigência do projeto, prestou-se assessoria técnica gerencial em cinquenta empreendimentos beneficiados nos cinco territórios de abrangência do projeto – Mato Grande, Trairi, Assú-Mossoró, Terra dos Potiguares, Agreste Litoral Sul –, sendo dez empreendimentos por território, bem como ofertou-se curso de formação modular em economia solidária. Outras atividades foram: a realização de intercâmbios; oficinas; elaboração de projetos; pequenos investimentos nos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES); a realização do seminário sobre sistema nacional de comércio justo e solidário e perspectivas da economia solidária no RN, em parceria com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); e o apoio à participação dos empreendimentos de artesanato em eventos nacionais e regionais, contribuindo com a estrutura necessária para realização da III Conferência Estadual de Economia Solidária. Ressalta-se, ainda, o apoio disponibilizado aos parceiros no tocante à realização da Plenária

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/economiasolidaria2>

2. Estagiária da subcoordenadoria de economia solidária na Secretaria do Trabalho, Habitação e Assistência Social do Rio Grande do Norte (Sethas/RN). *E-mail*: <inaenaiaara@ufrn.edu.br>.

3. Subsecretária do trabalho na Sethas/RN. *E-mail*: <josianebezerra@gmail.com>.

4. Subcoordenadora de economia solidária na Sethas/RN. *E-mail*: <lidiane.ecosolsethas@gmail.com>.

5. Auxiliar de planejamento da subcoordenadoria de economia solidária na Sethas/RN. *E-mail*: <marcejanebrito@gmail.com>.

6. Estagiária da subcoordenadoria de economia solidária na Sethas/RN. *E-mail*: <raianny10priscilla@gmail.com>.

Estadual de Economia Solidária (2015), bem como ao processo de organização e realização do I Congresso Estadual dos Trabalhadores Artesãos do RN (Fenart – 2015), do VII Congresso Nacional dos Trabalhadores Artesãos do Brasil (VII Contrarte – 2015) e da Oficina Regional de Gestores de Economia Solidária – Região Nordeste (Rede de Gestores – 2016).

Em 2015 ocorreu aditivo de 25% do recurso para ações direcionadas ao público de juventude, prevendo a realização de seminários, intercâmbios, cursos de formação e criação de espaço de referência em economia solidária, como também o apoio a experiências produtivas e ou culturais desenvolvidas por jovens (pequenos investimentos), fortalecendo e contribuindo para o processo organizacional e produtivo. Para o desenvolvimento da ação, utilizou-se um questionário, contendo 25 perguntas objetivas e subjetivas direcionadas a identificar o contexto atual dos empreendimentos beneficiados, evidenciar a contribuição dada pelo projeto ao desenvolvimento dessas iniciativas, e destacar elementos para a construção e/ou direcionar ações complementares no âmbito da política estadual.

O público do projeto é bem diversificado, composto em sua maioria por mulheres trabalhadoras envolvidas em empreendimentos que buscam no trabalho coletivo a geração de renda e autonomia econômica familiar. O projeto atendeu em média 1 mil famílias, em cinco dos territórios potiguares.

Em 2019, foi criada a Subcoordenadoria de Economia Solidária no organograma administrativo da Sethas, vinculado à subsecretaria do trabalho, ambiente institucional responsável pela condução das ações e projetos da política estadual. Além dos instrumentos normativos para estruturação da política. Destacamos que foi realizado levantamento das ações referentes aos projetos de economia solidária executados pela secretaria e, a partir desse referencial, foi proposta a realização de um diagnóstico situacional do público beneficiário dos projetos em curso.

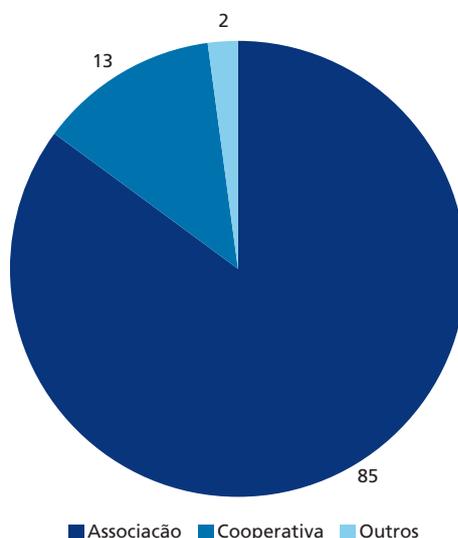
A seguir constam informações disponibilizadas por cinquenta EES beneficiários do projeto Economia Solidária RN.

2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO

2.1 Forma jurídica

Os empreendimentos ligados ao projeto são em sua maioria associações, seguidas por cooperativas de diversos tipos de produção. Eles estão distribuídos entre os cinco territórios do RN (Trairi, Mato Grande, Assu Mossoró, Terra dos Potiguaras e Agreste Litoral Sul).

GRÁFICO 1
Empreendimentos (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

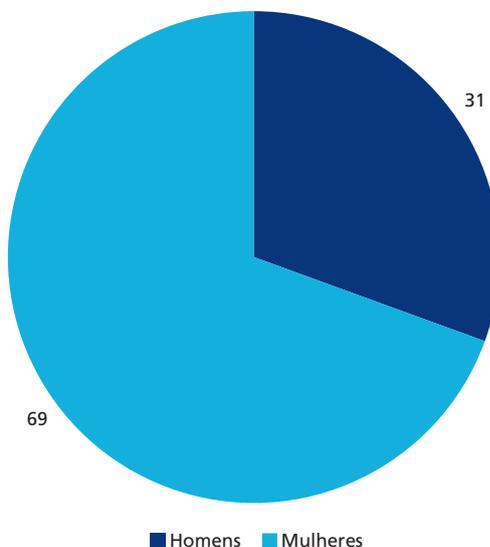


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

2.2 Número de sócios e/ou cooperados

O projeto envolveu um total de 1.548 trabalhadoras(es) associados aos cinquenta EES beneficiados pela ação do projeto Economia Solidária RN. Destes, destaca-se a participação majoritária das mulheres presentes na gestão, produção e organização dos empreendimentos, representando 69% do total de trabalhadoras(es) associadas(os).

GRÁFICO 2
Cooperados (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)



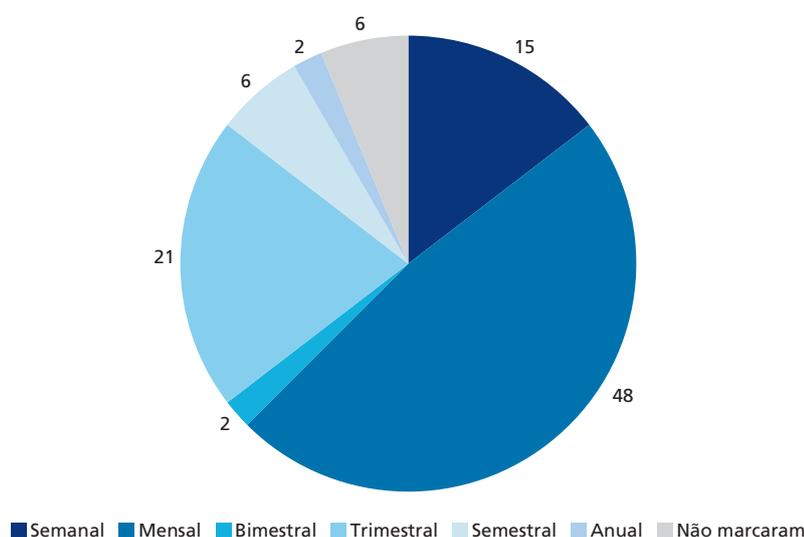
Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

É possível destacar também, de forma complementar, a diversidade no perfil do público beneficiário: do total de associados(as), 13,37% se reconhecem como jovens, 0,71% indígena e 4,73% negros. Para estimular a participação de jovens nos empreendimentos, no histórico do projeto consta a realização de intercâmbios, oficinas e encontros. Porém, tal esforço não resultou em ingressos expressivos na dinâmica de produção e organização dos grupos produtivos, indicando a necessidade de uma ação mais sistemática e direcionada a esse público.

2.3 Gestão participativa

Em termos de periodicidade nas reuniões, como pode-se observar no gráfico 3, 48% dos grupos mantêm dinâmicas mensais de reuniões para tomadas de decisões. Os demais variam entre reuniões semanais, bimestrais, trimestrais e/ou semestrais. Outros 2% sinalizam a realização de reuniões anuais com características de assembleia para prestação de contas.

GRÁFICO 3
Periodicidade das reuniões (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

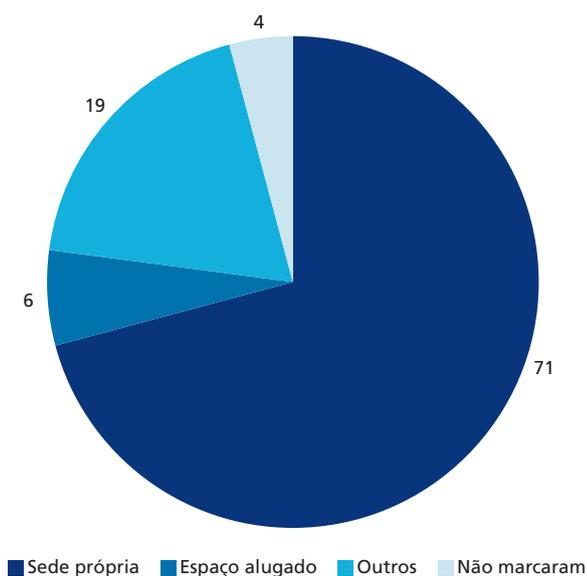


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

2.4 Local de realização dos encontros de gestão

Os locais de reuniões, de acordo com o diagnóstico aplicado, variam desde a sede da associação – onde costumam se reunir para gestão, produção e comercialização coletiva – a residências dos associados, este também como espaço de encontro. O gráfico 4 mostra que 71% dos grupos reúnem-se em sede própria.

GRÁFICO 4
Locais de reuniões (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

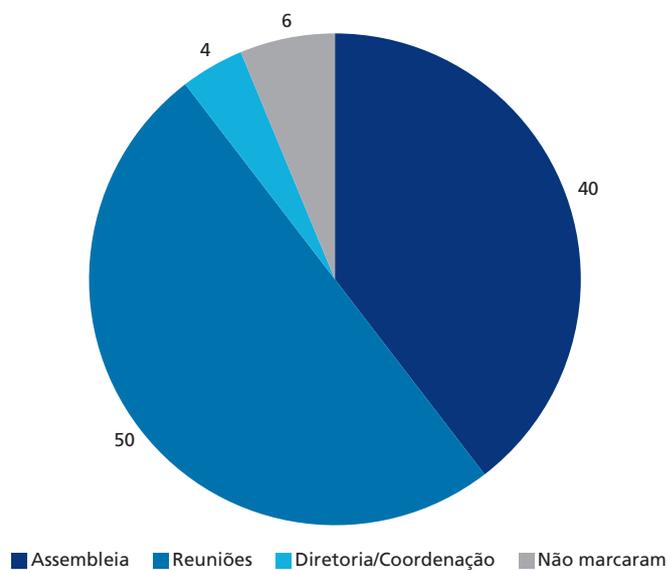


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

2.5 Tomada de decisões

As tomadas de decisões, que variam desde a compra ou produção da matéria-prima à comercialização dos grupos, são realizadas de modo coletivo. O gráfico 5 mostra que os associados decidem majoritariamente em reuniões (50%) ou assembleia (40%) sobre o desenvolvimento, desempenho e resultados dos seus empreendimentos, promovendo o exercício da autogestão e coletividade.

GRÁFICO 5
Tomadas de decisões (dez. 2019-fev. 2020)
 (Em %)

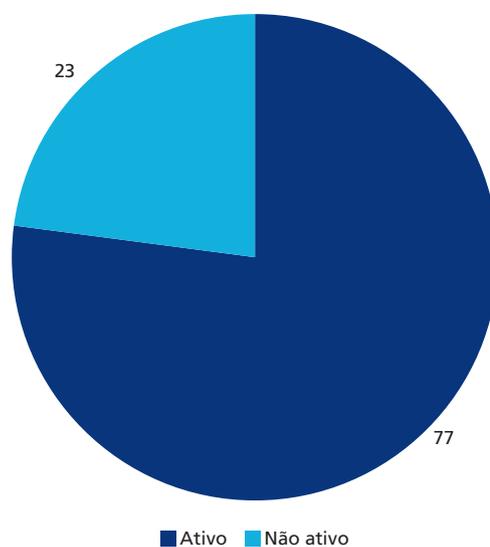


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

2.6 Produção ativa

Os dados demonstram que, em sete anos de projeto, 23% dos EES beneficiados se encontram com produção não ativa, e 77% estão com suas atividades produtivas regulares.

GRÁFICO 6
Produção (dez. 2019-fev. 2020)
 (Em %)

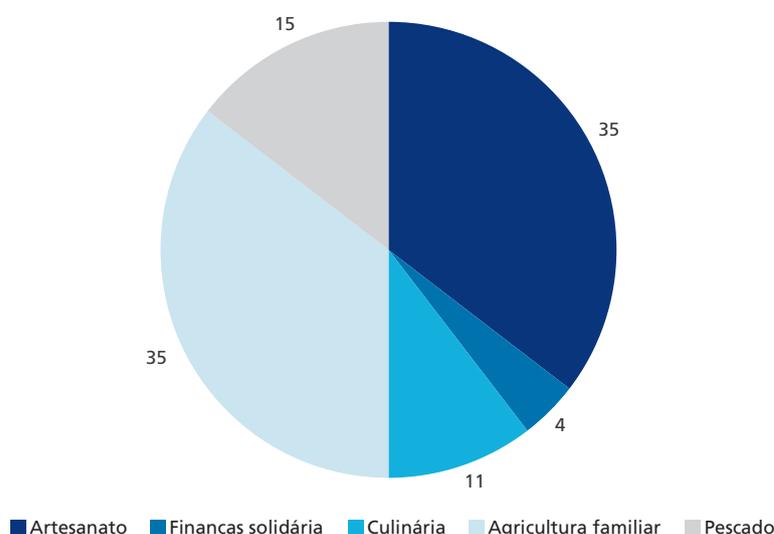


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

2.7 Principais atividades econômicas

Baseado no gráfico 7, observa-se que as atividades econômicas dos EES concentram-se no artesanato e na agricultura familiar, ambos com 35% cada. Também se destacam as atividades de pescada com 15%, culinária com 11% e finanças solidárias com 4%.

GRÁFICO 7
Atividade econômica (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)



Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

No artesanato, identifica-se o potencial da tipologia de fios e linhas, por meio da confecção de roupas em geral (cama, mesa, banho, cozinha e pessoal), peças de decoração, bolsas, bonecas, bijuterias, fuxicos, objetos de couro e reciclagem.

Na agricultura familiar, identifica-se o potencial de produção e comercialização de hortifrutigranjeiros, legumes, cereais, beneficiamento de mandioca, polpas de fruta, rações, mel, doces, rapadura, criação de pequenos animais e aves etc., assegurando o consumo de produtos naturais saudáveis e de qualidade.

Já na categoria do pescada, diante dos empreendimentos acompanhados, foram identificados os produtores artesanais de peixes e camarão em viveiros, destacando-se a maricultura, a produção e beneficiamento de algas, sendo esta a matéria-prima para a confecção de biscoitos, gelatina, *mousse*, farinha, bolo, cocada, pasta para limpeza e cosméticos.

No ramo da culinária, são bem diversificados os itens produzidos, destacando-se a produção de bolos, doces, biscoitos, raivinhas, balas, pães, grude, beiju, salgados, farinha, dentre outros.

Dentre o total de EES, os de finanças solidárias são em menor número, porém configuram um segmento importante por estimular o desenvolvimento local a partir da democratização de acesso a crédito e do estímulo à auto-organização financeira das comunidades envolvidas.⁷

7. Para uma maior compreensão sobre o campo das finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2020, cap. 4).

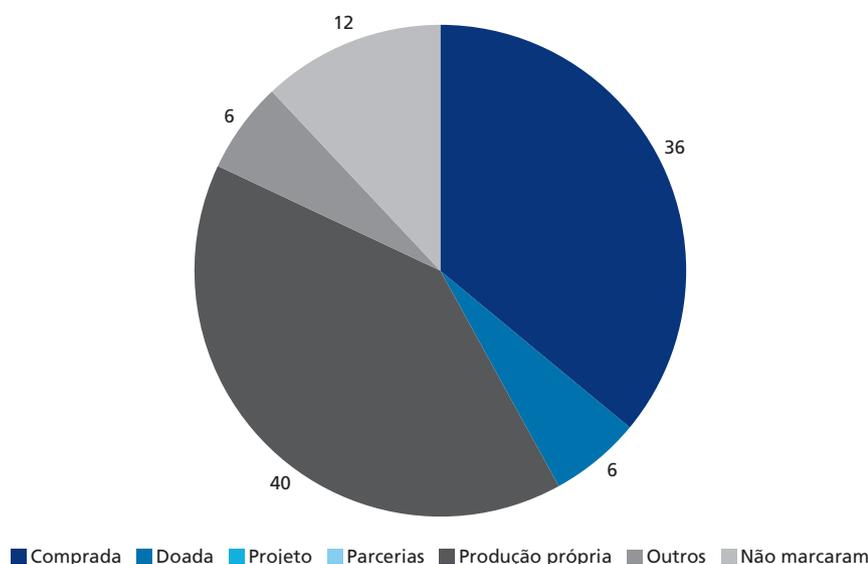
Na estrutura fornecida pelo projeto como forma de apoio e fomento à produção e comercialização, os grupos receberam equipamentos para auxiliar nas respectivas atividades produtivas, de organização e/ou comercialização. Os itens recebidos atenderam ao plano de investimento elaborado no processo de acompanhamento e assessoramento técnico, de acordo com as necessidades das atividades econômicas que cada grupo desenvolve.

3 PRODUÇÃO

3.1 Origem da matéria prima

Em relação à matéria-prima utilizada pelos grupos de produção, 40% produz sua própria matéria-prima e 36% compram de terceiros. As demais são doadas por meio de parcerias ou outros, como demonstra o gráfico 8.

GRÁFICO 8
Matéria prima (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

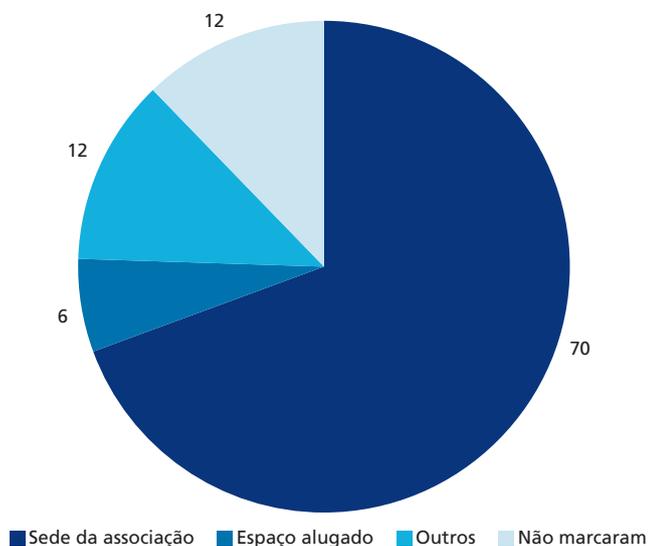


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

3.2 Espaço de realização da produção

O desenvolvimento da produção, em sua maioria, concentra-se na própria sede do empreendimento coletivo, representando 70% do total, conforme mostrado no gráfico 9. Os demais ocupam outros espaços, para não parar a produção, como as residências dos próprios cooperados.

GRÁFICO 9
Local de produtividade (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

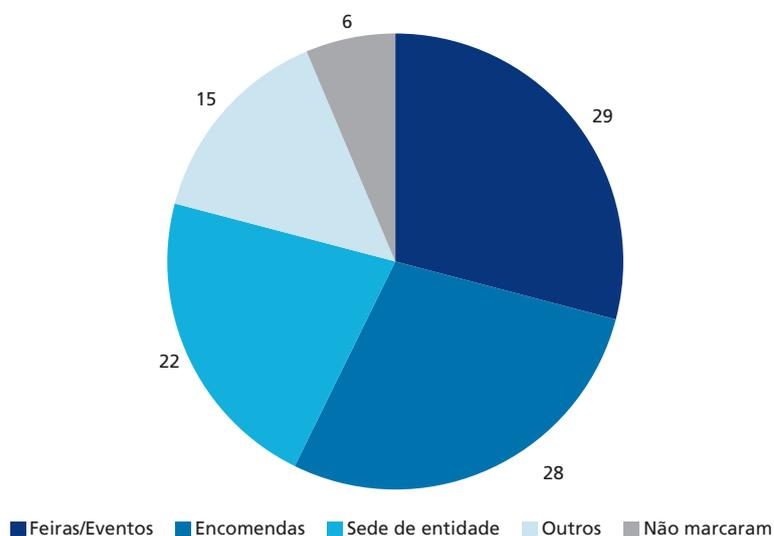


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

3.3 Espaços de comercialização

A comercialização dos empreendimentos se concentra basicamente entre participação em feiras e eventos (29%), encomendas (28%) e no próprio espaço da sede (22%), conforme indica o gráfico 10.

GRÁFICO 10
Local de comercialização (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)



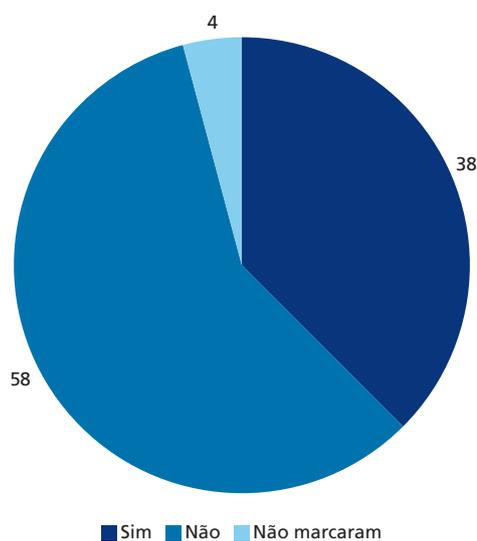
Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

4 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO

4.1 Marca ou identidade visual do produto

A maioria dos empreendimentos, representando 58% deles, não possuem marca própria com identidade visual de suas produções. Já 38% possuem marca própria para aplicação em rótulos, etiquetas e embalagens.

GRÁFICO 11
Marca própria (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

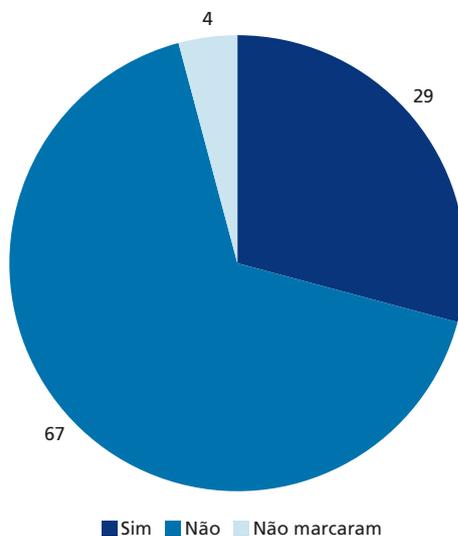


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

4.2 Embalagem

A padronização de embalagens adequadas aos produtos ainda é algo não priorizado nos empreendimentos. De acordo com os dados identificados, 67% deles não possuem embalagem própria para o ato de comercialização.

GRÁFICO 12
Embalagem (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)

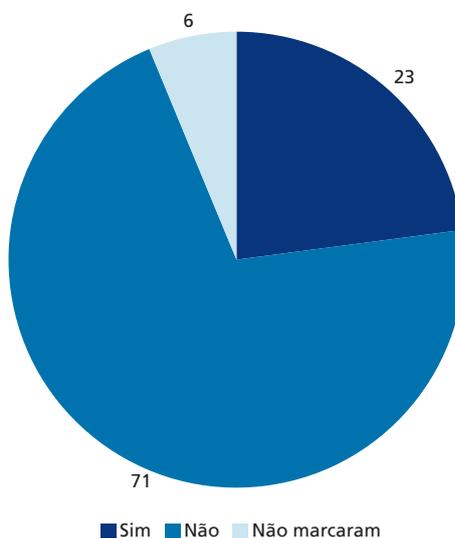


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

4.3 Etiqueta

Dos grupos que já possuem embalagens, 23% fixaram sua marca por meio de etiquetas. Porém, ainda destaca-se a ausência de identidade visual mediante embalagens e etiquetas, pois 71% dos empreendimentos do projeto não fazem uso de etiquetas personalizadas.

GRÁFICO 13
Etiqueta (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)



Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

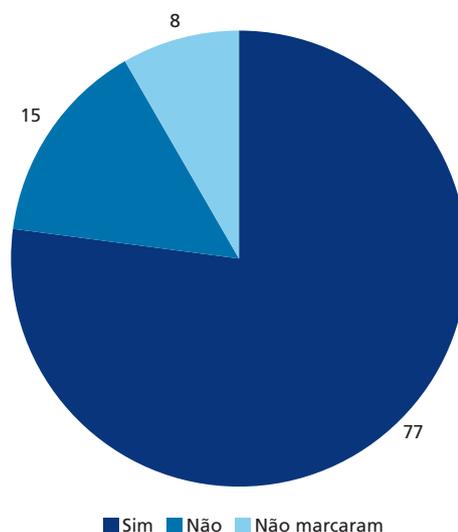
5 SOBRE A PARTILHA DOS RESULTADOS/SOBRAS

5.1 Sobras

A partilha dos resultados econômicos da produção e comercialização, em sua maioria, é realizada por meio da divisão em partes iguais entre os sócios(as), destinando também uma parcela para cobrir custos e despesas mensais como água, energia ou aluguel.

Dos grupos ativos, 77% afirmam ter sobras após retiradas dos custos e despesas da produção e comercialização.

GRÁFICO 14
Sobras (dez. 2019-fev. 2020)
 (Em %)

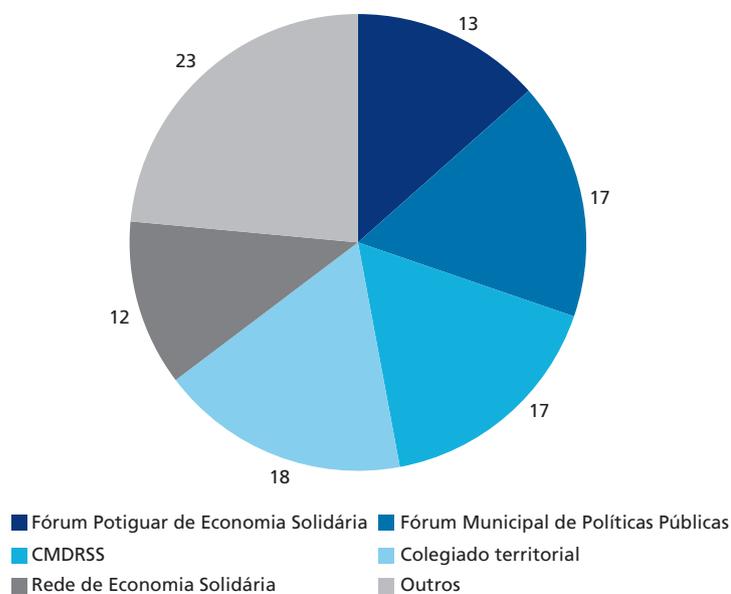


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

5.2 Participação social dos empreendimentos

Os grupos estão inseridos em diferentes espaços de participação que são importantes para sua formação, apoio ao desenvolvimento e desempenho dos processos produtivos e de intervenção social nas políticas públicas afins. A participação nesses espaços varia de grupo para grupo, mas todos participam pelo menos de um desses espaços destacados: Fórum Potiguar de Economia Solidária, Fórum Municipal de Políticas Públicas, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CMDRSS), Colegiado territorial, Rede de Economia Solidária etc.

GRÁFICO 15
Participação social (dez. 2019-fev. 2020)
(Em %)



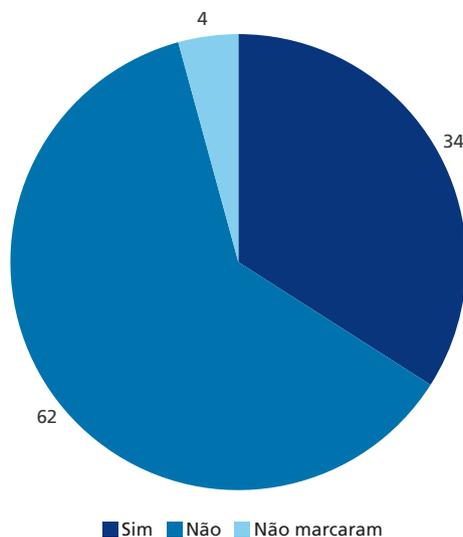
Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

6 CRÉDITO E FINANCIAMENTOS

6.1 Acesso a crédito e microfinanças

Dos cinquenta empreendimentos analisados, apenas 34% acessam ou já acessaram algum crédito e/ou serviço de microfinança. Outros 62% nunca acessaram nem apresentaram demandas para uma política de microcrédito, como mostra o gráfico 16.

GRÁFICO 16
Acesso a finanças (dez. 2019-fev. 2020)
 (Em %)

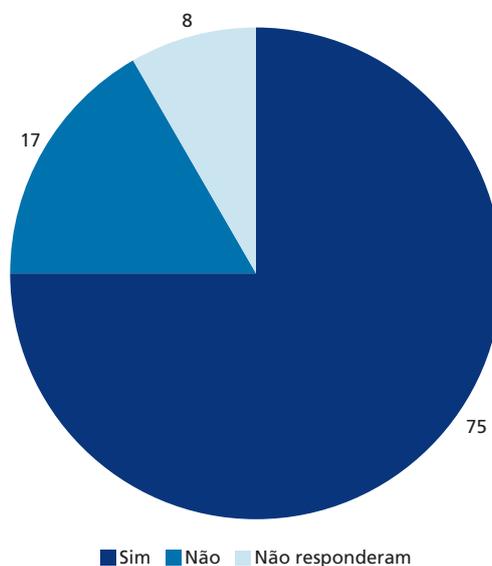


Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

6.2 Demandas para acesso a crédito

Dos cinquenta empreendimentos, 75% apresentam demanda de acesso a crédito, considerando este um instrumento de potencial para investimento e melhoria da produção e comercialização dos produtos, contribuindo para o desempenho econômico dentro dos seus respectivos territórios.

GRÁFICO 17
Demandas de acesso a crédito (dez. 2019-fev. 2020)
 (Em %)



Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>.

7 IMPACTO DOS INVESTIMENTOS NO DESEMPENHO DOS EMPREENDIMENTOS BENEFICIADOS

O impacto dos investimentos recebidos pelo projeto no desempenho dos empreendimentos foi expressado de forma diversa, tendo gerado benefícios diretos em cada atividade desenvolvida, de acordo com as demandas identificadas nos respectivos ramos de produção, no qual destacamos: i) aumento da produção, capacidade de beneficiamento e comercialização para merenda escolar; ii) melhoria das condições de trabalho; iii) contribuição ao processo de organização e produção em rede; iv) auxílio nas atividades diárias exercidas; v) apoio na estrutura para início de produção de hortaliças, bem como parceria com outros projetos para instalação de poço; vi) apoio à estrutura de comercialização do artesanato no município; vii) melhoria nos acabamentos das peças e atendimento das demandas; viii) integração e desenvolvimento da atividade de comunidades próximas; ix) fortalecimento do processo produtivo, otimizando a matéria-prima e reduzindo desperdício; x) estruturação de espaço para uso coletivo da comunidade, em especial na produção de farinha; xi) aumento da produtividade, melhoria do trabalho, ampliação das perspectivas de trabalho justo com as mulheres que estavam desempregadas; xii) aumento na produção de costura, promovendo um bom acabamento do produto final; xiii) impacto econômico na vida das pessoas da comunidade, fortalecimento do artesanato com tradição na renda de bilro, bem como a estruturação do espaço volante de comercialização; xiv) estruturação do espaço de gestão e de reuniões; xv) melhoria e agilidade nas produções, com máquinas melhores; xvi) envolvimento e participação dos associados na dinâmica da associação; xvii) melhoria da estrutura oferecida aos associados(as); xviii) qualidade nas atividades de trabalho, agilidade no apoio à assessoria prestado pela associação aos associados/as e comunidade; e xix) acesso à água para a produção de hortas e frutas, gerando mais autonomia.

Os relatos citados no quadro 1 se destacam pela manifestação dos empreendimentos que receberam os equipamentos do projeto, mas que se encontram com as atividades produtivas parcialmente ou integralmente desativadas devido às distintas situações, especialmente do enfrentamento à pandemia nesse último período.

QUADRO 1
Relatos dos empreendedores/associados

Pergunta do questionário	Resposta dos empreendedores/associados
Qual o impacto dos equipamentos nas atividades produtivas?	Apesar das atividades suspensas, reconhecemos que o investimento trouxe benefícios para o grupo de mulheres.
	Os equipamentos não estão sendo utilizados porque a associação se encontra em processo de reforma.
	Não houve impacto devido à falta de produção, estamos aguardando a reativação da associação.
	Os equipamentos trouxeram benefícios, mas no momento estão guardados, pois estamos esperando a construção do prédio da associação.
	Foi positivo, mas aguardando a produção.
	Impacto bem positivo, porém não houve desempenho com relação à organização devido à invasão do prédio da associação e os equipamentos recebidos encontram-se guardados.

Fonte: Projeto Economia Solidária RN. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnajoH>>. Elaboração das autoras.

Os equipamentos recebidos atenderam ao plano de investimento elaborado pela equipe, com participação direta dos empreendimentos, no processo de assessoramento e acompanhamento técnico. Os itens apontados no plano de investimento – referentes aos processos de gestão, produção e comercialização – representam a necessidade dos grupos, sendo prioritários para o desempenho econômico dos grupos beneficiários.

8 DEMANDAS PARA AÇÕES E PROJETOS DE INVESTIMENTOS E ASSESSORAMENTO TÉCNICO DOS EMPREENDIMENTOS

8.1 Gestão, produção e comercialização

De acordo com o perfil dos beneficiários do projeto, as demandas identificadas pelos grupos para a garantia da organização, funcionamento, produção, comercialização e regulamentação das atividades econômicas, como demonstrado nos resultados do questionário aplicado, são: i) aquisição de máquinas e equipamentos para apoio e estruturação da produção de acordo com a modalidade das atividades econômicas desenvolvidas; ii) apoio para elaboração e impressão de material de divulgação para construção da identidade e visibilidade dos produtos e do empreendimento, como logomarca, etiquetas, rótulos, embalagens, *banner*; iii) aquisição de equipamentos e materiais de escritório para apoio à gestão; iv) assessoramento técnico ao processo de regularização do empreendimento (gestão, produção e comercialização); v) apoio a crédito para capital de giro, aquisição de matéria prima, reformas e pequenos investimentos; e vi) apoio logístico para participação em feiras e eventos.

8.2 Formação e qualificação para organização e atividade econômica

Os principais temas de formação identificados foram: Economia Solidária, gestão de produção, planejamento da unidade produtiva, gestão de pessoal (atendimento ao cliente e carteira de artesã), gestão coletiva, cooperativismo e associativismo, gestão de empreendimentos, orientação para o mercado de exportação de produtos, impostos estaduais, gestão financeira (precificação, gestão gerencial, acesso a microcrédito), participação e autonomia das mulheres, comercialização (adequação dos produtos e rotulagens), elaboração de projetos, curso de informática básica, e curso de línguas.

8.3 Beneficiamento, qualificação da produção e comercialização

Nesse quesito, as demandas apresentadas foram: beneficiamento de alimentos, manutenção de máquinas industriais, qualificação em costura e alta costura, confecção de vassouras de garrafas *pet*, curso de artesanato, curso de danças culturais e instrumentos musicais, *designer*, *marketing*, curso de fotografia, oficina de comunicação, capacitações de plantio em hortas e quintais agroecológicos, capacitação em produção de sabão e sabonete de produtos naturais, formação para comunidade indígena, curso de pedreiro e formação em legislação sanitária.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia solidária é o conjunto de atividades econômicas, produção de bens, serviços, distribuição, consumo e finanças realizadas solidariamente por trabalhadoras(es) de forma coletiva e autogestionária. Em uma perspectiva da inclusão produtiva no enfrentamento ao desemprego e da exclusão, a mesma vem sendo debatida no âmbito das políticas públicas e tem mobilizado a adesão de milhares de pessoas, movimentos sociais e governos ao valorizar sistemas produtivos sustentáveis. Considerando todas as informações relatadas pelos grupos nas respostas dos questionários, o projeto alcançou o objetivo de promover o fortalecimento da autogestão, cooperação e solidariedade dos empreendimentos beneficiados.

Os EES são entendidos como organizações coletivas suprafamiliares, cujos próprios participantes ou sócias(os) são trabalhadoras(es) dos meios urbano e rural, exercendo coletivamente a gestão das atividades, assim como a distribuição dos resultados. Os beneficiários do projeto são trabalhadores e trabalhadoras que antes de tudo têm como princípio a prática da autogestão. São envolvidos e representados por grupos de produção na forma de associações, cooperativas, grupos informais, bancos comunitários, redes de comercialização solidárias, feiras com capilaridade nos diversos territórios do estado.

Conforme identificado ao longo deste texto, dos cinquenta empreendimentos beneficiados pelo projeto “Economia Solidária RN”, a maioria deles tem identidade jurídica registrada como associação, seguida de cooperativa de diversos tipos de produção, distribuídas entre cinco territórios no RN. O público de acesso ao projeto é bem distinto, composto por mulheres e homens, dentre os quais estão jovens, negros e indígenas. Destaca-se a participação de mulheres, com 69% do total do público atendido, fazendo-se presentes na organização, produção e comercialização dos empreendimentos.

No geral os empreendimentos exercitam a realização de espaços coletivos para tomadas de decisões, tais como reuniões, assembleias e encontros, variando entre encontros semanais e assembleias anuais para prestação de contas. Esse exercício reforça práticas democráticas e coletivas, firmando o princípio da autogestão na dinâmica de funcionamento das experiências. Os locais de reuniões variam desde a sede da associação, onde costumam se reunir para produção e comercialização, até a casa dos próprios sócios, promovendo assim a geração de renda por meio do trabalho coletivo e associado.

Vale mencionar ainda que a maioria dos empreendimentos acompanhados pelo projeto dispõe de sede própria. Nesse espaço concentram-se a gestão e a produção, mas também exercitam a comercialização. Porém, mais da metade não possui marca própria, dificultando a construção de identidade visual e maior divulgação do seu potencial, mediante rótulos, embalagens e etiquetas.

Pela observação dos aspectos analisados, pode-se dizer que o projeto Economia Solidária RN promoveu ações estruturantes por meio de pequenos investimentos, assessoramento e acompanhamento, e de formação e qualificação aos empreendimentos beneficiários. A análise sinaliza que a maior parte dos grupos mantém suas atividades econômicas ativas, embora ainda com fragilidades na organização da produção e no acesso a mercados, o que reflete a necessidade de políticas públicas que possibilitem a continuidade das ações, relacionando investimento, crédito, assessoramento e qualificação técnica.

REFERÊNCIA

SILVA, S. P. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

1 INTRODUÇÃO

As cooperativas surgiram no capitalismo europeu do século XVIII, porém se consolidaram em distintas configurações políticas e econômicas. Em geral, elas se distinguem formalmente das empresas capitalistas por indicarem uma forma de socialização da propriedade dos meios de produção. Além disso, o cooperativismo tem se fortalecido como alternativa ao desemprego estrutural e/ou precarização das relações de trabalho.

As cooperativas podem ser definidas como organizações nas quais seus membros definem a produção, o consumo ou o uso de determinados serviços e se dedicam às mais variadas atividades econômicas. Suas características essenciais são: empresa sem fins de lucro; cooperado como usuário e administrador; igualdade de direitos e de obrigações entre os cooperados; processo decisório coletivo baseado em votação; distribuição de excedentes; indivisibilidade do fundo de reserva; capital como fator de produção a serviço do cooperado (Pinho, 1977). Porém, essa e outras conceituações podem encerrar limitações para estudos que buscam comparações, em particular as pesquisas cujo objetivo é avaliar o impacto das cooperativas no emprego e na renda. Por conta das dificuldades operacionais de levantamentos estatísticos que considerem as diferentes configurações das cooperativas, os programas de pesquisas mais disseminados são os estudos de caso.

Após anos de debates, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) consolidou o esforço de harmonização conceitual e de classificação para o cooperativismo a partir de diferentes experiências de mensuração. Trata-se do *Conceptual Framework on Measurement of Cooperatives and its Operationalization* (Bouchard, Le Guernic e Rousselière, 2017). Duas questões são sensíveis: i) a identificação e classificação das unidades de produção cooperativas; e ii) o conceito de cooperativado *versus* o de ocupação.

Assim, o objetivo do artigo é trazer luz aos elementos de conceituação formal e aos padrões de preenchimento das informações solicitadas pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais), buscando mapear as potencialidades e limitações como fontes de estatísticas a partir das recomendações da OIT. Além disso, apresentam-se uma tipologia e algumas estatísticas para cooperativas, com base nas Estatísticas do Cadastro de Empresas do Instituto Brasileiro de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/economiasolidaria3>

2. As autoras são servidoras do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual é isento de qualquer responsabilidade pelas opiniões, informações, dados e conceitos analíticos neste texto, que são de responsabilidade exclusiva das autoras.

3. Doutora em Economia pela UFF. *E-mail*: <clician.oliveira@gmail.com>.

4. Doutora em Economia pela UFRJ. *E-mail*: <dioneoliveira1@hotmail.com>.

Geografia e Estatística (Cempre/IBGE). Essas informações contemplam número de cooperativas, de cooperativados, de pessoas formalmente assalariadas, o tamanho das unidades produtoras em termos de pessoal ocupado, localização e atividades a que se dedicam.

2 HISTÓRICO DO COOPERATIVISMO

O cooperativismo surgiu na fase de consolidação da Grande Indústria na Primeira Revolução Industrial. Nesse período, houve submissão⁵ de massas de trabalhadores, deslocadas do campo, ao processo de produção fabril. O cooperativismo surgiu como reação à perda do controle sobre o processo de trabalho pelos trabalhadores mediante a subsunção ao proprietário dos meios de produção e a degradação das condições de vida do trabalhador nesse período.

Robert Owen, um dos precursores do cooperativismo, acreditava que a formação de comunidades cooperativas criaria uma alternativa ao capitalismo (Thompson, 1987). Porém, as cooperativas foram absorvidas, em graus diversos pelo sistema de produção, e se tornaram relevantes para a política de geração de emprego e renda ou como estratégia de sobrevivência, como alternativa à precarização do mercado de trabalho (Silva W., 2020). Tornam-se também atrativas pela redução de custos por meio de compartilhamento, portanto, na ampliação da produção por meio da cooperação do trabalho. Nesse sentido, os princípios cooperativistas são aplicados de diferentes maneiras, dependendo do nível de desenvolvimento das relações e da estrutura política vigente, bem como de questões regionais (ILO, 2017; Unircoop, 2003).

A expansão das cooperativas no Brasil foi moldada pelo desenvolvimento econômico e pelos seus contornos políticos. De acordo com Velloso (2016), a prática cooperativa possui um marco em 1932, por estímulo do Estado, como instrumento de reestruturação das atividades agrícolas, sobretudo depois da crise de 1929. A estratégia culminou no Decreto nº 22.239/1932, que dispunha sobre a organização e o funcionamento do cooperativismo, seguindo as características de cooperação de Rochdale.⁶ Coerente à estrutura hegemonicamente agrária, o número de cooperativas agropecuárias foi superior até a década de 1960 e foi influenciado pelo modelo conservador e autoritário vigente baseado na concentração da propriedade e da renda, assim como serviu à estratégia de modernização tecnológica no campo com a mecanização massiva.

Em 1971, a Lei nº 5.764 instituiu as cooperativas como pessoa jurídica, incorporando os princípios do cooperativismo. Nessa lei estão descritos os pré-requisitos para estruturação de uma cooperativa: definição, ato constitutivo, capital social, forma de funcionamento, quórum para assembleia, tributação, entre outros. Ela define os atos cooperativos como “os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aqueles e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais” (Brasil, 1971, art. 79).

Na Constituição Federal de 1988, há uma inflexão do modelo cooperativista, até então tutelado pelo Estado, por meio do cadastro mantido pela Organização das Cooperativas do Brasil a partir de

5. Controle do processo de trabalho passou a ser posto externamente a ele, e a atividade laboral passou a ter seu formato e seus ritmos atribuídos a mecanismos independentes da vontade do trabalhador.

6. Menção feita à experiência cooperativa dos tecelões de Rochdale, Inglaterra, em 1848, conhecida como fundadora das bases do cooperativismo moderno (Singer, 2002).

1971. A abertura política, nos anos 1980, ampliou a possibilidade de participação, favorecendo os princípios cooperativos. Contudo, o aumento expressivo de cooperativas ocorreu na década de 1990, no contexto de alto desemprego e baixo crescimento econômico. A Lei nº 8.949/1994 alterou o art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), declarando inexistente o vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, impulsionando o crescimento das cooperativas nessa década.

As cooperativas adquiriram, ainda, novo impulso mediante movimento de economia solidária (Singer, 2002), que compreendeu o fomento de processos produtivos calcados na autogestão e na busca de solução para a falta de trabalho. Esse movimento se concretizou em termos institucionais para políticas públicas na Secretaria de Economia Solidária no primeiro governo Lula (Silva S., 2020). Tendo em vista os desdobramentos no mercado de trabalho, as cooperativas passaram por novas mudanças na legislação nos anos 2010, como na Lei nº 12.690/2012,⁷ que regulou as cooperativas de trabalho (Pereira e Silva, 2012).

Assim, a estrutura brasileira conformou diferentes tipos de cooperativas em distintos modelos de desenvolvimento, agroexportador e substituição de importações/desenvolvimentista, bem como ao modelo liberal, no qual as cooperativas configuraram alternativas de sobrevivência (Unircoop, 2003). Argumenta-se, ao final, que a legislação vigente reflete esses elementos e, em simultâneo, condiciona a formação e o funcionamento dessas estruturas na sociedade.

3 UNIDADE DE INVESTIGAÇÃO: O QUE É COOPERATIVA?

Mediante cooperativas desiguais e heterogêneas, resgata-se a ampla definição da OIT: “Uma cooperativa é uma *associação autônoma de pessoas voluntariamente reunidas para lograr necessidades e aspirações econômica, sociais e culturais comuns* por meio de uma *empresa controlada democraticamente e de propriedade coletiva*.” (ILO, 2002 *apud* Bouchard, Le Guernic e Rousselière, 2017, grifo nosso).⁸ Portanto, embora disseminado, tendo em vista o objetivo de produção de estatísticas comparáveis, o conceito pode ser adaptado com diferentes detalhamentos.

A OIT, assim, propôs um conceito instrumental combinando, em diferentes graus (ILO, 2017, p. 31), quatro critérios de qualificação estrutural-operacional que diferenciam as cooperativas em relação a outras entidades, quais sejam:

- a natureza de seus membros, ou seja, a entrada permanente de novos membros;
- a organização da unidade produtiva decidida por seus membros;
- o objetivo de integrar projetos coletivos com gestão e controle democráticos; e,
- a finalidade de satisfazer as necessidades econômicas e sociais dos seus membros e a da possibilidade de distribuição dos excedentes na proporção do consumo ou produção entre os membros com a empresa (ILO, 2017, p. 35-42).

7. Esta legislação exclui as cooperativas: i) de assistência à saúde na forma da legislação de saúde suplementar; ii) que atuam no setor de transporte regulamentado pelo poder público e que detenham, por si ou por seus sócios, a qualquer título, os meios de trabalho; iii) de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos; e iv) de médicos cujos honorários sejam pagos por procedimento.

8. ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. R193 Promotion of Cooperatives Recommendation. In: International Labour Conference, 90., 2002, Geneva. *Anais...* ILC, 2002.

A discussão adicional do manual é a exclusão das cooperativas formadas para burlar a legislação trabalhista e/ou fiscal e a inclusão de unidades de produção que não possuem o registro, porém seguem os princípios descritos acima.

No caso do Cempre, a unidade de investigação é a empresa, sendo uma unidade jurídica caracterizada por uma firma ou razão social, que engloba o conjunto de atividades econômicas exercidas em uma ou mais unidades locais. A empresa também é a unidade de decisão que assume obrigações financeiras e está à frente das transações de mercado, exercidas em suas unidades locais, e responde pelo capital investido nas atividades. É sobre a empresa que recai a obrigatoriedade dos registros contábeis, balanços etc., o que a constitui como unidade adequada para a análise econômica e quantificação. Por unidade local, entende-se o espaço físico, geralmente uma área contínua, no qual uma ou mais atividades são desenvolvidas, correspondendo, na maioria das vezes, a cada endereço de atuação da empresa. As pesquisas anuais de comércio, de serviços e da indústria da construção e a pesquisa industrial anual atualizam parte das informações do Cempre, e a Rais possui informações de natureza jurídica, com código específico para cooperativas. Porém, nem as pesquisas nem o Cempre excluem falsas cooperativas ou incluem empresas (natureza jurídica dois) que não são formalmente cooperativas, porém seguem os princípios selecionados do cooperativismo.

4 LINHAS GERAIS PARA MENSURAÇÃO DAS COOPERATIVAS

As diretrizes para estatísticas de cooperativas da OIT (ILO, 2018) apresentam recomendações para sistematizar dados a fim de cumprir objetivos predeterminados, tais como: permitir o monitoramento da contribuição das cooperativas para os mercados de trabalho e a economia; nortear o desenho, implementação e avaliação de políticas e programas econômicos e sociais; e facilitar a análise de grupos de trabalhadores, como mulheres e homens, jovens e outros de particular interesse. Para alcançar esses objetivos, as estatísticas devem contemplar:

- i) o número e o tipo de cooperativas;
- ii) seus membros;
- iii) o trabalho gerado em cooperativas, incluindo emprego, subutilização e outras formas de trabalho definidas na resolução sobre estatísticas de trabalho adotada pela 19ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET) (ILO, 2013); e
- iv) a contribuição econômica das cooperativas.

A realidade socioeconômica nos países, a disponibilidade de registros administrativos e as possibilidades metodológicas para pesquisas nem sempre atendem todos os requisitos das orientações internacionais. Assim, para o levantamento de estatísticas de cooperativas a partir das informações do Cempre, são necessárias a problematização conceitual e a explicitação das possibilidades e limitações das variáveis disponíveis.

Este artigo pode contemplar os objetivos (i) e (ii), tendo em vista as bases de dados utilizadas. O item (iii) é contemplado parcialmente, na medida em que as estatísticas fornecem o número de assalariados formais e de cooperativados, separadamente. É importante detalhar os tipos de

trabalhos possíveis na cooperativa para uma melhor compreensão das limitações da base de dados, bem como das soluções metodológicas que possam ser adotadas para harmonização com o conceito orientado pela OIT. O item (iv) não é atendido por essas informações, uma vez que o Cempre fornece exclusivamente dados de empregos e salários para as empresas informadas.

5 O CONCEITO DE TRABALHO NA COOPERATIVA

Para a compreensão do trabalho realizado em cooperativas, nas recomendações da vigésima CIET, a OIT informa que esse trabalho “pode ser realizado por membros e por não membros, incluindo todas as formas de trabalho definidas na resolução sobre estatísticas de trabalho, subutilização do emprego e do trabalho adotada pela 19ª CIET” (ILO, 2013, p. 18).

Essas formas de trabalho incluem o trabalho: i) em troca de remuneração (*employment*), em dinheiro ou espécie, seja ele formal ou informal; ii) voluntário; e iii) para a produção de bens e serviços de próprio consumo. O trabalho para efeito de ocupação é aquele considerado na composição da taxa de ocupação e desocupação, por exemplo, em troca de renda. A ocupação é compatível com a produção e o rendimento do trabalho, tal como definida no sistema de contas nacionais, estando estes conceitos compatibilizados com a definição de trabalho orientada pela 19ª CIET. As demais formas são fundamentais para análise das condições de vida e pobreza da população, assim como o entendimento sobre a distribuição da carga de trabalho, reunindo as diferentes categorias (trabalho para rendimento, nos cuidados de pessoas, na produção de bens e serviços para uso próprio e da família), por sexo e por renda entre diversos outros usos.

Da perspectiva do “*status* no emprego”, a orientação da vigésima CIET (ILO, 2018)⁹ classifica os membros de cooperativas pela autoridade e pelo grau de autonomia no processo de trabalho. Considerando-se o tipo de autoridade, de acordo com a *International Classification of Status in Employment* (ICSA-18-A), a classificação observa uma dicotomia entre trabalhadores independentes (grupos A e B) e dependentes (grupos C, D e E), conforme expresso no quadro 1.

QUADRO 1
Classificação do *status* no emprego (ICSE-18-A)

Trabalhadores independentes
A. Empregadores
11 - Empregadores em empresas
12 - Empregadores em empresas familiares
B. Trabalhadores independentes sem empregados
21 - Proprietários-operadores de empresas sem empregados
22 - Trabalhadores por conta própria em empresas familiares sem empregados

(Continua)

9. A situação de emprego, segundo a 15ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET), se subdivide em: i) trabalho assalariado; ii) trabalho por conta própria; iii) trabalhadores em cooperativas de produção; e iv) membros da família que trabalham em ajuda ao trabalhador assalariado por conta própria ou empregador (trabalhador auxiliar familiar).

(Continuação)

Trabalhadores dependentes
C. Contratados dependentes
30 - Contratados dependentes
D. Empregados
41 - Empregados permanentes
42 - Empregados por tempo determinado
43 - Empregados de curto prazo ou casual
44 - Aprendizes, estagiários remunerados ou <i>trainees</i>
E. Trabalhadores auxiliares familiares
51 - Trabalhadores auxiliares familiares

Elaboração das autoras.

Assim, diferentemente da classificação de 1993, essa não reserva categoria específica para cooperados, estando distribuídos entre os grupos definidos. Segundo essa classificação:

1. se são membros de cooperativas de produtores, devem, em geral, ser classificados como independentes (grupo A);
2. se receberem um salário pelo tempo trabalhado, por cada tarefa realizada na cooperativa ou por peça, eles devem ser classificados como empregados de suas próprias cooperativas (grupo D);
3. se forem pagos apenas com lucro ou excedente, ou receberem uma taxa por serviço, devem ser classificados como contratados dependentes (grupo C).

Essa última modalidade constitui uma novidade e foi criada para preencher o vazio entre os dois extremos em termos de autonomia, o trabalhador completamente independente e o empregado. Estão no meio termo: i) os trabalhadores domiciliares, que recebem por produção, mas definem suas rotinas; e ii) os trabalhadores que, apesar de formalmente independentes, estão vinculados a uma empresa ou cooperativa, recebendo orientações a respeito do trabalho tal como assalariados. Esses contratos já foram identificados como assalariamento disfarçado.

A Rais e o Cempre contemplam os empregados na cooperativa e o do cooperativado. É preciso observar que nem todo o cooperativado pode ser considerado pessoa ocupada. Assim, faz-se necessário, adicionalmente, separar cooperados entre ocupados e não ocupados. Incluem-se na ocupação somente os cooperativados que efetivamente trabalham em troca de remuneração, como os envolvidos nas cooperativas de produção, trabalho e sociais.

Os sócios de cooperativas de crédito e consumo teoricamente garantem consumo de bens ou de serviços a preços mais baixos mediante a eliminação do lucro do intermediário, usando as potencialidades da cooperação. Assim, ser sócio de uma cooperativa não insere a pessoa na ocupação, necessariamente. No caso das cooperativas de habitação, essa exclusão do cooperado como não ocupação é mais complexa. A cooperativa que tenha por objetivo a construção da própria moradia em sistema de mutirão, por exemplo, trata-se de trabalho. Entretanto, como não é por rendimento, inclui-se na categoria de trabalho voluntário.

A classificação de posição na ocupação baseada na ICSE-18-A dependeria de mais detalhes, por estar calcada no tipo de autoridade que a pessoa desempenha nesse trabalho com remuneração. Essa característica é fundamental para caracterizar o trabalho do cooperado e o perfil da cooperativa quanto à sua adesão aos princípios de autonomia e democracia na organização da produção.

6 TIPOLOGIAS DE COOPERATIVAS

Como instrumento analítico, propõe-se uma tipologia¹⁰ de cooperativas para apresentação das estatísticas, descritas a seguir. O princípio classificador considerado é o objeto social da cooperativa. Ressaltamos que o cooperativismo no Brasil é regulado pela Lei nº 5.764/1971 e a Lei Complementar nº 130/2009.

- De produção: os produtores se associam para obter melhores condições de processamento da produção, comercialização, financiamento e logística. Por isso, entregam sua produção à cooperativa. A receita de venda é distribuída aos associados em proporção ao volume entregue e a remuneração da cooperativa é um percentual do valor da venda. Não possui uma legislação específica.
- De consumo: associação de consumidores para comprar produtos em grande quantidade para eliminação da margem de comércio. Também não possui legislação específica.
- De crédito (ou financeira): associação de pessoas, ao mesmo tempo dono e usuário dos serviços financeiros, que buscam, por meio da ajuda mútua, a administração de seus recursos financeiros de maneira que o lucro apropriado seja rateado entre os participantes da cooperativa. No Brasil, as cooperativas financeiras são equiparadas às instituições financeiras (Lei nº 4.595/1964) e seu funcionamento é autorizado e regulado pelo Banco Central.
- De trabalho: sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho, conforme art. 2 da Lei nº 12.690/2012.
- Habitacionais: providenciar a construção de imóveis aos associados aproveitando as vantagens de obter os insumos da construção e os serviços em larga escala, por meio da contribuição de um valor mensal. Também reguladas pela Lei nº 5.764/1971, o modelo de fiscalização das cooperativas está relacionado com o seu objeto de funcionamento.
- Sociais: instituídas pela Lei nº 9.867/1999, têm por objetivo inserir as pessoas em desvantagem no mercado de trabalho por meio da organização e gestão de serviços socio-sanitários e educativos, bem como pelo desenvolvimento de atividades econômicas. São consideradas em desvantagem os: deficientes físicos e sensoriais; deficientes psíquicos e mentais e dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente; dependentes químicos; egressos de prisões; condenados a penas alternativas à detenção; adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação econômica, social ou afetiva familiar difícil.

10. Essa tipologia baseia-se no trabalho do servidor público do IBGE, Eudes Monteiro: MONTEIRO, E. *Tratamento de cooperativas na classificação nacional de atividades econômicas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

A tipologia apresentada também considera, em alguma medida, a proposta de classificação da OIT que utiliza como princípio classificador o interesse principal dos membros das cooperativas. A proposta da OIT distingue quatro tipos de cooperativas: i) de produtores;¹¹ ii) de trabalhadores;¹² iii) de consumidores/usuários;¹³ iv) de múltiplas partes interessadas.¹⁴

QUADRO 2
Tipologias para cooperativas

Tipologia de cooperativa com base na RAIS	Tipologia da OIT
De produção	De produtores
De trabalho	De trabalhadores
Sociais	
De consumo	De consumidores/usuários
De crédito	
Habitacionais	
-	De múltiplas partes interessadas

Elaboração das autoras.

7 DESCRIÇÃO ESTATÍSTICA DAS COOPERATIVAS NO BRASIL

O objetivo desta seção é indicar quantas cooperativas existem no Brasil, onde estão, quais os tipos de atividades econômicas estão exercendo, e quais seus impactos em termos de geração de vínculos formais de trabalho. Além disso, apontar alguns elementos que justifiquem a evolução das cooperativas no Brasil e as características que assumiram. Essas estatísticas possuem como base a Rais que compreende um relatório de informações socioeconômicas sobre os vínculos de trabalho formais estabelecidos por pessoas jurídicas no Brasil anualmente.¹⁵

Em 2001, no Brasil, havia 6.651 cooperativas, com 8.838 unidades localizadas em 2.093 municípios, nas quais se empregou 37.902 pessoas com carteira assinada. Em 2017, as cooperativas somavam 8.909 entidades, 19.550 unidades locais e empregaram 414.507 pessoas. Encontramos unidades de cooperativas em 3.386 municípios, isto é, 60,79% do total, correspondendo a um aumento médio na cobertura territorial de 3,05% anualmente. Em termos de variação anual média, o número de cooperativas cresceu 1,84% em relação a

11. O interesse do cooperado é ter uma produção por conta própria, e se associa a outros que desempenham a mesma atividade para obter vantagens advindas da cooperação.

12. São trabalhadores individuais, cujos empregos são garantidos por meio da cooperativa.

13. São consumidores ou usuários dos bens ou serviços disponibilizados por meio da cooperativa. As cooperativas de serviços financeiros são classificadas como parte das cooperativas de consumidores/usuários, bem como de consumo.

14. Busca reunir as cooperativas que possuem por objetivo organizar em comum e em maior escala os serviços de cooperativas filiadas, facilitando a utilização dos mesmos. Essas cooperativas podem ser constituídas em forma de central ou federação (denominadas de segundo grau) e de confederação (ou terceiro grau). A diferença entre as cooperativas de segundo e terceiro graus é que última deve ser formada por, no mínimo, três centrais ou federações de cooperativas de qualquer ramo.

15. Foi instituída pelo Decreto nº 76.900/1975, que tem por objetivo o controle da atividade trabalhista pelo Estado.

2001, ante a variação de -0,21% do total das empresas. O mesmo movimento se observa para as unidades locais, com acréscimo de 5,09%, e as unidades locais das empresas, como um todo, com -0,09%. Porém, os números mais expressivos estão na geração de empregos com vínculos formais, que aumentaram 16,13% em média ao ano, enquanto as empresas, 1,20%.

TABELA 1

Número de cooperativas, número de unidades locais e de empregados nas cooperativas, municípios com pelo menos uma unidade local de cooperativa e variação média anual das estatísticas das cooperativas e das empresas – Brasil (2001 e 2017)

	Cooperativas			Empresas
	2001	2017	Variação média anual (%)	Variação média anual (%)
Entidades empresariais	6.651	8.909	1,84	-0,21
Unidades locais	8.838	19.550	5,09	-0,09
Empregados	37.902	414.507	16,13	1,20
Municípios	2.093	3.386	3,05	

Fontes: Rais/Ministério do Trabalho (2001/2017) e Cempre/IBGE (2001/2017).
Elaboração das autoras.

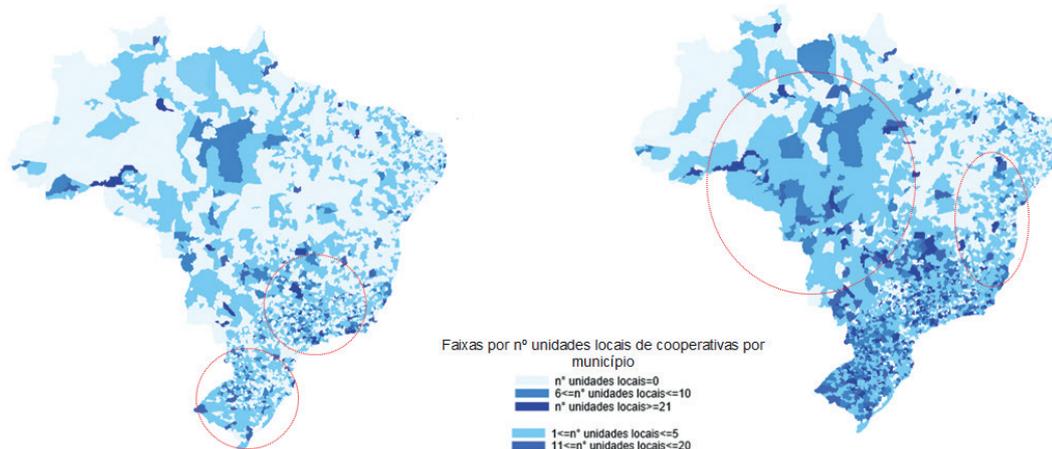
O espalhamento geográfico das cooperativas no Brasil entre 2001 e 2017 pode ser observado na comparação entre as figuras a seguir. Em 2001, há concentração das unidades locais em São Paulo e no interior do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Em 2017, além do crescimento das cooperativas nas regiões Sul e Sudeste, verifica-se o crescimento no Centro-Oeste e no sul do Norte.

FIGURA 1

Número de unidades locais de cooperativas por município – Brasil (2001 e 2017)

1A – 2001

1B – 2017



Fonte: Cempre/IBGE (2001/2017).

Observa-se, assim, o aumento das cooperativas nas áreas com maior adensamento demográfico do país. No Sul e Sudeste, onde há maiores níveis de urbanização, o desenvolvimento da estrutura produtiva se dá pelo crescimento dos serviços. Somam-se a terceirização das atividades pelas empresas e o aumento da concorrência com o importado para controle da inflação que pressionam o mercado de trabalho. Portanto, cooperativas de trabalho foram criadas para atender a maior demanda por serviços das empresas e como estratégia para enfrentar o desafio da sobrevivência do trabalhador mediante o desemprego (Singer, 2004). Ademais, esse crescimento também foi resultado da expansão das cooperativas de crédito.

TABELA 2

Número de cooperativas, cooperados, unidades locais, empregados assalariados, absoluto e participação, porte médio das cooperativas por número de cooperados, unidades locais e empregados assalariados, por tipologia de cooperativas – Brasil (2017)

Tipologia	Cooperativas		Cooperados		Unidades locais		Empregados assalariados		Porte médio		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número de sócios	Número de unidades locais	Número de assalariados
Consumo	544	6,1	247.746	2,9	991	5,1	22.381	5,4	455	2	41
Crédito	937	10,5	6.224.053	71,7	4.527	23,2	56.796	13,7	6.643	5	61
Habitacionais	420	4,7	68.925	0,8	444	2,3	1.115	0,3	164	1	3
Produção	2.749	30,9	1.120.221	12,9	7.327	37,5	203.372	49,1	408	3	74
Sociais	666	7,5	50.937	0,6	758	3,9	6.384	1,5	76	1	10
Trabalho	3.593	40,3	966.388	11,1	5.503	28,1	124.549	30,0	269	2	35
Total Brasil	8.909	100,0	8.678.270	100,0	19.550	100,0	414.597	100,0	974	2	33

Fonte: Rais/Ministério do Trabalho (2001/2017) e Cempre/IBGE (2017).
Elaboração das autoras.

Para 2017, estimam-se 8,9 mil cooperativas registradas em todo o país, sendo 40,3% delas cooperativas de trabalho. Os cooperados somaram 8,7 milhões, com 71,7% nas cooperativas de crédito. Uma das razões para essa predominância deve-se, em primeiro lugar, à diferença de compreensão do papel do cooperado na entidade. Nas cooperativas de crédito, os cooperados são os clientes; nas cooperativas de produção, são fornecedores. Nas cooperativas de trabalho, os cooperados podem ser autônomos que dividem o custo de administração da cooperativa ou mão de obra temporária. Em segundo lugar, está a alteração da legislação em 2012 e a consequente alteração no conceito utilizado na solicitação do preenchimento da variável número de proprietários ou de sócios na Rais. Antes de 2012, não havia obrigatoriedade de informar o número de cooperados, o conceito compreendia os proprietários ou sócios que exercem atividades no estabelecimento sem ter relação de emprego. Após a aprovação da Lei nº 12.690/2012, a variável *número de proprietário e sócios* passou a especificar, para o caso das cooperativas, o total de sócios cooperativados.

Contudo, as cooperativas de produção, por entenderam o cooperado como um fornecedor, sobretudo nas atividades relacionadas à cadeia de produção agropecuária, frequentemente permanecem não informando o número de cooperados; e as de trabalho declaram o número de cooperados (que pode ser menor que sete) ou, por atuarem como locadoras de mão de

obra, não informam o número de cooperados. Por isso, julgamos o número de cooperados para cooperativas de produção e de trabalho subestimados. Ainda, conforme a tabela 2, o maior número de unidades locais e empregos formais se encontra nas cooperativas de produção (37,5% e 49,1%, respectivamente), assim como o maior porte médio por empregados assalariados (74 trabalhadores formais por cooperativa). O porte de acordo com o número de cooperados ou de unidades locais é maior nas cooperativas de crédito (6.643 e 5).

TABELA 3

Número de cooperativas, cooperados, unidades locais, empregados assalariados, absoluto e participação, porte médio das cooperativas por número de cooperados, unidades locais e empregados assalariados, por atividade econômica – Brasil (2017)

Atividade	Cooperativas		Cooperados		Unidades locais		Empregados assalariados		Porte médio		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número de sócios	Número de unidades locais	Número de assalariados
Agropecuária	317	3,6	4.341	0,1	340	1,7	2.981	0,7	14	1	9
Comercio	1.686	18,9	725.825	8,4	5.260	26,9	102.558	24,7	431	3	61
Financeiro	1.660	18,6	7.374.369	85,0	6.689	34,2	167.055	40,3	4.442	4	101
Industria	1.180	13,2	320.428	3,7	2.468	12,6	118.393	28,6	272	2	100
Serviço	4.066	45,6	253.307	2,9	4.793	24,5	23.610	5,7	62	1	6
Total Brasil	8.909	100,0	8.678.270	100,0	19.550	100,0	414.597	100,0	974	2	47

Fonte: Rais/Ministério do Trabalho (2001/2017) e Cempre/IBGE (2017).
Elaboração das autoras.

Por fim, na tabela 3, o propósito da classificação por atividade econômica é dar representação estatística de produção de acordo com a forma de atuação e a homogeneidade dos processos (insumos, matérias-primas, máquinas e equipamentos, técnicas de produção, qualificação de mão de obra e produtos). Em termos dos grandes grupos de atividade, separamos as cooperativas em: i) agropecuária;¹⁶ ii) comércio;¹⁷ iii) financeiro;¹⁸ iv) indústria;¹⁹ v) serviço.²⁰

O maior número de cooperativas se classifica como prestadoras de serviços (4.066 ou 45,6% do total). Enquanto o de cooperados está no setor financeiro (85,0%), assim como o número de unidades locais (34,2%). Importante destacar a atividade de comércio, pois muitas cooperativas que atuam na cadeia produtiva da agropecuária declaram possuir atividade em comércio, visto que recebem a produção do agricultor ou criador e ficam responsável por

16. Unidades produtivas que exploram os recursos naturais, vegetais e animais, abrangendo, portanto, o cultivo agrícola, a criação de animais, cultivo de espécies florestais, pesca e aquicultura.

17. Inclui as atividades de compra e venda de mercadorias, sem transformação significativa, incluindo o empacotamento, o engarrafamento, montagem e mistura de produtos.

18. Unidades voltadas à realização de transações com ativos financeiros, incluindo seguros, capitalização, resseguros, previdência complementar.

19. Processos produtivos nos quais se transforma matérias-primas em objetos novos, dividindo-se entre indústria extrativa, de transformação e da construção.

20. Nessas atividades econômicas, são indissociáveis a produção do uso ou consumo, essas duas ações ocorrem ao mesmo tempo.

sua comercialização. Assim, 18,9% das unidades locais das cooperativas são de comércio e empregam 24,7% do total de empregados em cooperativas.

8 NOTAS CONCLUSIVAS

Observa-se, entre 2001 a 2017, crescimento expressivo das cooperativas no Brasil. Nesse período, ocorre a alteração da legislação para fomentar a criação de novas cooperativas. Essas entidades também empregam e apresentaram crescimento do emprego formal acima da média das empresas que constam nas estatísticas do Cempre divulgadas pelo IBGE. Em termos territoriais, a localização das novas unidades locais das cooperativas acompanha a expansão da fronteira agrícola em direção ao Norte do Brasil e ocorre especialmente nas regiões dos biomas do Cerrado e da Amazônia. Nas áreas mais urbanizadas, Sul e Sudeste, também se observa maior número de cooperativas.

Em 2017, aproximadamente 71% das cooperativas são de trabalho ou de produção, porém 71% dos cooperados estão nas cooperativas de crédito. Em termos de unidades locais e número de empregados assalariados, há predomínio das cooperativas de produção. Em termos de atividade, 45% das cooperativas são prestadoras de serviços, porém 39,5% das unidades locais pertencem a cooperativas com atividade econômica principal no comércio e na indústria. Isso está relacionado ao fato de muitas cooperativas de produção receberem as mercadorias de seus cooperados para realizarem processamento e/ou comercialização. Observa-se grande presença de cooperativas de serviços com baixa participação de empregados assalariados, caracterizando a articulação de cooperativas com processos de terceirização.

REFERÊNCIAS

BOUCHARD, M.; LE GUERNIC, M.; ROUSSELIÈRE, D. **Conceptual framework for the purpose of measurement of cooperatives and its**. Geneva: ILO, 2017.

BRASIL. Lei nº 5.764, 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 da União**, p. 10354, 16 dez. 1971.

ILO – INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Resolution concerning the International Classification of Status in Employment (ICSE)**. ILO, Jan. 1993.

_____. Estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo – Informe II, ICLS/19/2013/2. *In*: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICOS DEL TRABAJO, 19., 2013, Ginebra. **Anais...** Oct. 2013.

_____. **Conceptual framework for the purpose of measurement of cooperatives and its operationalization**. Geneva: ILO, 2017.

_____. Draft guidelines concerning statistics of cooperatives – appendix. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS, 20., 2018, Geneva. **Anais...** Oct. 2018.

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 53, p. 65-74, nov. 2012.

PINHO, D.B. **Economia e cooperativismo**. São Paulo: Editora Saraiva, 1977.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

_____. **Cooperativas de trabalho**. Brasília: MTE, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ygtn94>>.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa III: a força dos trabalhadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

VELLOSO, T. R. A trajetória do movimento cooperativista: da vertente de controle estatal para instrumento de promoção de desenvolvimento territorial. *In*: CRUZ, D. U. **O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades**. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

VIEIRA FILHO, J. E. R. **Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2223).

UNIRCOOP – REDE DE UNIVERSIDADES DAS AMÉRICAS PARA ESTUDOS COOPERATIVOS E ASSOCIATIVOS. **Panorama do cooperativismo brasileiro: história, cenários e tendências**. UFRP; UFP; UFRJ; Unisinos, 2003.

SILVA, S. P. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, W. A. D. O surgimento e fortalecimento das cooperativas de entregadores de aplicativos no Brasil como reflexo do Covid-19. **Revista Eletrônica Sapere Aude**. São Paulo, p. 103-118, jan.-dez. 2020.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA BREVE RETROSPECTIVA¹

Leandro Pereira Morais²

1 INTRODUÇÃO

A Economia Social e Solidária (ESS) apresenta-se, nos últimos anos, como importante alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta à inclusão sociolaboral, ademais de constituir-se como um paradigma de produção, de consumo, de trabalho e de relação entre as pessoas mais humano, inclusivo e sustentável (Morais e Bacic, 2020a; Silva, 2020a; Schujman e Menezes, 2019; Sanches e Morais, 2020).

No contexto atual, fortalecer a ESS torna-se urgente, tendo em vista os desdobramentos socioeconômicos ocasionados pela covid-19, em um mundo e cenário já marcados pela desigualdade de renda, pela pobreza, pelo desemprego e pela falta de acesso ao básico por uma parcela significativa da população mundial.

É paradoxal o fato de que o século XXI seja marcado, de um lado, por avanços materiais expressivos, refletidos na atual onda tecnológica e financeira, mas, por outro, pela ampliação dos níveis de pobreza, desigualdade e exclusão social. Em outros termos, a despeito dos avanços econômicos, financeiros, de infraestrutura técnico-produtiva, das tecnologias de informação e comunicação, ainda convivemos com níveis alarmantes de pobreza multidimensional, desigualdade crescente e concentração de renda por ampla parcela da população mundial que carece de serviços básicos de educação, saúde, alimentação, habitação etc. É neste contexto que aparece a pertinente discussão sobre o papel da ESS como alternativa – real e simbólica – de enfrentamento deste cenário, bem como da necessidade de se constituir um ecossistema para seu fortalecimento (Morais e Bacic, 2020b).

Entende-se que a pertinência e a relevância desta discussão se recrudescem em tempos hodiernos, tanto pelos desideratos propugnados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030,³ quanto pela maior complexidade e obstáculos em se atingir tais objetivos num mundo pós-covid-19. Daí, surge então a necessidade de uma agenda global para o fortalecimento da ESS em âmbito internacional.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt72/economiasolidaria4>

2. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (Nepesc) da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail*: <leandro.morais@unesp.br>.

3. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>.

Nessa perspectiva, este texto teve como objetivo realizar um registro da inserção da temática concernente à ESS no âmbito das Nações Unidas, iniciando-se pela experiência pioneira das ações e atividades realizadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta construção será elaborada a partir de documentos e publicações oficiais produzidos pelas Nações Unidas, bem como pela vivência do autor, desde 2010, enquanto partícipe de parte deste processo. Após esta introdução, a seção seguinte apresenta uma retrospectiva histórica da contribuição da OIT para o campo da ESS, com foco nas Academias Internacionais da OIT sobre ESS. Posteriormente, o texto aborda a construção político-diplomática da força-tarefa das Nações Unidas para a ESS, suas principais ações, objetivos, desafios e conquistas. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA CONTRIBUIÇÃO DA OIT PARA O CAMPO DA ESS

A OIT foi fundada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial. Seu objetivo era promover a justiça social. Ganhadora do Prêmio Nobel da Paz em 1969, a OIT é a única agência das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores de seus Estados-membros participam em situação de igualdade das diversas instâncias da organização (Silva, 2020b).

De acordo com a OIT (2001), a adoção e a aplicação de normas internacionais do trabalho foi o objetivo principal que deu suporte à sua criação, em 1919, e ainda é, atualmente, a sua mais importante atividade. Nesse sentido, dois tipos de normas – convenções e recomendações – são frequentemente adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT), constituída de maneira tripartite.

Em se tratando da ESS – neste momento, referindo-se especificamente a uma de suas principais partes constitutivas, as cooperativas⁴ –, a OIT, em sua 3ª Reunião do Conselho Administrativo, em março de 1920, estabeleceu um Serviço Técnico Cooperativo como parte de sua organização. Assim, este serviço de apoio às cooperativas constituiu-se em um dos órgãos mais antigos e solidamente estabelecidos dentro da OIT. Em outros termos, a OIT reconheceu a importância das cooperativas, no artigo 12 de sua Constituição, que prevê a possibilidade de se realizar consultas com as cooperativas, ademais dos empregadores e trabalhadores. De acordo com o exposto no artigo 12 da Constituição da OIT, o desenvolvimento das cooperativas deve ser promovido a partir de assistência técnica e de informação, bem como deve ser fomentado por governos e empregadores (Pelcé, 2001).

Posteriormente, quando na ocasião da adoção da Recomendação sobre o Desemprego em 1921 (Recomendação nº 11), foi preconizado que cada Estado-membro deveria examinar a possibilidade de criação de medidas para fomentar a criação de sociedades cooperativas de trabalhadores da agricultura para a produção, a compra ou o arrendamento da terra, e o acesso ao crédito agrícola com a finalidade de combater o desemprego rural.

4. Definida pela OIT como: associação autônoma de pessoas que se unem voluntariamente para atender suas necessidades e aspirações comuns, econômicas, sociais e culturais, por meio de empreendimento de propriedade comum e de gestão democrática.

Outro marco importante foi a criação, em 1966, da Recomendação nº 127, que versa sobre o “papel das cooperativas no desenvolvimento econômico e social”. No texto desta recomendação, em seu campo de aplicação, há a sugestão de dinamização de todas as modalidades de cooperativas, incluindo as de trabalho. No capítulo dos “objetivos de uma política referente às cooperativas”, há menção explícita de que as cooperativas cumprem função primordial no desenvolvimento econômico, social e cultural, bem como na promoção humana. Adicionalmente, o texto preconiza a importância dos governos como indutores no processo de criação e formalização de cooperativas, a partir de políticas de estímulos específicas, tais como as de facilitação de acesso ao crédito e tratamentos tributários diferenciados.⁵

Para além das recomendações e convenções, é importante mencionar que, na década de 1980, a OIT desenvolveu o conceito de “financiamento social”, que abrangeu uma ampla variedade de instituições de microfinanças. Desde então, a OIT investe em programas, projetos e ações voltados às microfinanças e em sua capacitação. Outra importante contribuição foi o Programa MATCOM, que, de 1978 a 2002, promoveu, em âmbito mundial, materiais e técnicas de gestão para as cooperativas.⁶

Mais recentemente, em 2003, a OIT, no bojo do Programa de Finanças Sociais, iniciou o desenvolvimento do currículo do programa Gestão de Instituições de Microfinanças (*Making Microfinance Work* – MMW), partindo de outra área de seu conhecimento e preocupação, a gestão. Vale mencionar que o seu Centro Internacional de Formação (CIF-OIT) em Turim, na Itália, tem desenvolvido e implementado programas de formação em gestão há mais de quatro décadas. O centro levou consigo essa experiência quando uniu forças ao Programa de Finanças Sociais para o desenvolvimento da formação em Gestão de Instituições de Microfinanças e o programa de certificação de formadores.⁷

Vale ressaltar que as microfinanças e/ou as finanças sociais se referem a um importante aspecto de fortalecimento para a ESS (Silva, 2017). Experiências empíricas em todo o mundo mostram que um dos maiores obstáculos encontrados em organizações e entidades de ESS é a dificuldade, ou até mesmo a inviabilidade, de acesso ao crédito, seja para a produção, consumo ou comercialização. Por isso, para Gaiger (2014), o tema das finanças solidárias representa o “nó górdio” para a ESS. Atenta a esse fato, a OIT, em 2015, realizou um *workshop* em Genebra, na Suíça, intitulado: *Social and Solidarity Finance: Tensions, Opportunities and Transformative Potential*, que permitiu uma discussão internacional mais aprofundada sobre essa problemática.⁸

Por fim, é importante mencionar que, em junho de 2002, a Conferência Geral da OIT reconheceu que a globalização criou diferentes exigências, problemas, desafios e oportunidades para as cooperativas. Nessa direção, pautando-se pela Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em

5. Para uma visão mais detalhada das convenções e recomendações da OIT que abordam temas cooperativos, consultar Pelcé (2001) e Morais e Di Meglio (2019).

6. Informações adicionais disponíveis em: <<https://bit.ly/3BqotEe>>.

7. Para mais informações, consultar: <<http://mmw.italo.org/pt/home/why-the-ilo-pt>>.

8. Disponível em: <<https://www.unrisd.org/ssfworkshop-morais>>.

sua 86ª Reunião (1998), concebeu-se a Recomendação nº 193.⁹ Seguindo esta recomendação, que enaltece a importância das cooperativas, os governos devem adotar medidas de apoio às suas atividades, tais como: benefícios fiscais; empréstimos; subsídios; acesso a programas de obras públicas; e disposições especiais de licitação. Em resumo, para a OIT, os governos deveriam reconhecer o papel das cooperativas e de suas organizações, criando instrumentos adequados para o fortalecimento de cooperativas em âmbito nacional e local.

Outra frente de atuação da OIT, inclusive a partir de uma ampliação do que conhecemos por ESS – para além das cooperativas –, refere-se às Academias Internacionais de ESS. Sua criação significou um enorme avanço para o tratamento da ESS no mundo para além das cooperativas, uma vez que permitiram e reconheceram a ESS como um “setor” formado por diferentes organizações e entidades, tais como as associações, as empresas sociais, as fundações, as ONGs, as cooperativas sociais, as mutualidades etc.

O ponto de partida para a criação dessas academias foi o reconhecimento de que a ESS desempenha um importante e crescente papel em nossas economias e sociedades em geral, tendo em vista sua capacidade de criação de emprego, proteção social e outros benefícios econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Nesse sentido, deve-se mencionar que dois importantes momentos que antecedem a primeira academia – realizada em Turim, no Centro de Formação da OIT, em 2010 – serviram de forte inspiração: a Declaração de 2008 sobre “Justiça Social para uma Globalização Equitativa”; e a Conferência Regional da OIT “A Economia Social: a resposta da África para a crise”, de 2009.

A Declaração de 2008¹⁰ foi concebida em junho de 2008, durante a 97ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. O documento produzido significou uma das primeiras manifestações de um organismo internacional sobre o mundo globalizado acerca da grave crise financeira internacional e seus impactos perversos em âmbito global. Já em se tratando da Conferência de 2009, realizada em Johannesburgo,¹¹ um dos mais importantes resultados foi o consenso tripartite com a adoção do “Plano de Ação para a promoção de empresas e organizações da ESS”.

A primeira academia foi realizada, assim como já antecipado, no próprio Centro de Formação da OIT, em Turim. Para sua realização, foi produzido um “Documento de Trabalho” (2010), intitulado “ESS: construindo um entendimento comum”.¹² Este documento foi elaborado a partir de uma equipe de trabalho internacional, o que garantia a amplitude de visões sobre o tema, do ponto de vista teórico-conceitual, prático e regional. Esta equipe – a qual eu tive a grata satisfação de ter feito parte – realizou, alguns meses antes da academia, ao longo de duas semanas intensas no Centro de Formação de Turim, debates e reflexões acaloradas sobre definição, quantificação, políticas de apoio, experiências reais etc.

9. Informações adicionais disponíveis em: <<https://bit.ly/3GpFOkF>>.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3pM9mTB>>.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZuS56e>>

12. Este e outros materiais produzidos podem ser acessados em: <<https://bit.ly/3nErIdq>>.

Vale mencionar que, do ponto de vista da dinâmica das academias, há o objetivo explícito de aproveitar-se das contribuições de todos os participantes, que envolvem praticantes, pesquisadores, apoiadores e técnicos governamentais sobre o tema, de diversas partes do mundo. Os facilitadores e os palestrantes, após suas apresentações, incentivam a discussão e a coconstrução de documentos sobre a temática, a partir das diferentes dinâmicas desenvolvidas e praticadas pelos facilitadores do Centro de Formação.

As Academias Internacionais de ESS têm uma semana de duração e são organizadas em sessões plenárias e sessões optativas. As sessões optativas oferecem uma oportunidade para partilhar conhecimentos, discutir aplicações concretas da ESS em nível nacional e regional, assim como extrair lições para futuras investigações, projetos e elaboração de políticas públicas. Além disso, visitas de estudo realizadas durante a academia permitem que os participantes adquiram conhecimento de boas práticas e iniciativas locais no campo da ESS.

A partir de 2013, na ocasião da 3ª edição da academia, os organizadores adicionaram também a aprendizagem a distância, complementando o período de encontro presencial. Para isso, foram lançadas plataformas e ferramentas interativas de aprendizagem para promover e fortalecer a rede mundial de pessoas interessadas na ESS. Surge, então, o “Cérebro Coletivo da ESS”,¹³ um espaço interativo virtual que objetiva envolver e manter a conexão de pessoas ligadas a ESS, no sentido de permitir uma maior cooperação e aprofundamento de conhecimentos via internet. O Cérebro Coletivo é um espaço multilíngue aberto, onde qualquer pessoa interessada na ESS pode interagir em seus diferentes canais. Um dos objetivos principais deste espaço é aumentar a conectividade direta e a interconexão entre os participantes e ex-participantes dos eventos da OIT em ESS.¹⁴

Outro importante fator que aparece nas academias, em 2013, foi a inserção da perspectiva da cooperação Sul–Sul, por meio do Departamento “Partnering for Development – Emerging and Special Partnerships” (Pardev), da OIT. Tal iniciativa propiciou uma interação frutífera entre diferentes atores do sul global na discussão e na construção de agendas em prol da ESS.¹⁵

Em 2020, a pandemia da covid-19 implicou o cancelamento das academias previstas, como era de se esperar. No entanto, muitas atividades ocorreram, em formato *online*/a distância, incluindo os encontros virtuais da Força-tarefa das Nações Unidas para a Economia Social e Solidária, que será tratada no tópico a seguir.

3 FORÇA-TAREFA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA (UNTFSSSE)

Um dos grandes feitos das academias foi o surgimento da UNTFSSSE,¹⁶ uma vez que, durante as academias, houve a participação de outras agências das Nações Unidas (tais como a FAO, UNCTAD, OCDE, UNRISD etc.) para compor o debate transversal que a ESS contempla.

13. Pode ser acessado em: <<http://ssecollectivebrain.net/about/?lang=es>>.

14. Uma trajetória completa de todas as academias realizadas pode ser encontrada em: <<https://bit.ly/3mIDR0s>>.

15. Disponível em: <<https://www.ilo.org/pardev/lang--en/index.htm>>.

16. Disponível em: <<https://unsse.org/?lang=pt-br>>.

Nestes espaços, que permitiram a ampla sensibilização por parte destas agências, houve a proposta e a efetivação da constituição da força-tarefa, que significou um importante avanço político-diplomático, em âmbito global, da inserção da ESS em relevantes agendas.

Essa força-tarefa tem como objetivo aumentar a visibilidade da ESS dentro e fora do sistema da ONU. Seus membros e observadores realizam atividades de colaboração, com o intuito de: i) reforçar o reconhecimento do papel das organizações de ESS no desenvolvimento sustentável; ii) promover o conhecimento da ESS e consolidar as suas redes; iii) apoiar o estabelecimento de um ambiente institucional e político favorável às ESS; e iv) assegurar a coordenação dos esforços internacionais e criar e reforçar parcerias.

Nesta direção, nosso trabalho na força-tarefa se operacionaliza por meio de iniciativas conjuntas entre os membros, a partir da produção de relatórios técnicos, da organização de eventos relacionados com a ESS, incluindo a participação em conferências relevantes da ONU, e da criação de parcerias e diálogos com entidades governamentais e da sociedade civil em âmbito global.

Vale lembrar que a criação da força-tarefa respondeu a uma preocupação crescente no âmbito do Sistema ONU de que os esforços para repensar o desenvolvimento na sequência de múltiplas crises globais e no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015 não davam suficiente atenção à ESS. A reunião fundadora do UNTFSSSE teve lugar em 30 de setembro de 2013, em Genebra, contando com a participação de catorze agências da ONU. Por ocasião da terceira reunião, em fevereiro de 2014, a força-tarefa tinha dezoito membros e três observadores, incluindo a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), a Rede Intercontinental para a Promoção da Economia Social e Solidária (RIPESS) e as Reuniões Mont-Blanc (MBM). Em 2021, o número de membros e observadores segue crescendo, contando com mais agências do Sistema ONU e outras importantes instituições internacionais de pesquisa e de apoio à ESS, em diferentes frentes.¹⁷

Além das reuniões bimensais que realizamos *online*, alguns eventos marcantes aconteceram, de maneira presencial, em formato de conferências internacionais, tais como: i) “Potential and Limits of Social and Solidarity Economy” (2013);¹⁸ ii) “Social and Solidarity Finance: Tensions, Opportunities and Transformative Potential” (2015);¹⁹ iii) “UNTFSSSE International Conference: Implementing the Sustainable Development Goals: What Role for Social and Solidarity Economy?” (2019);²⁰ e iv) “UNTFSSSE Retreat” (2019).²¹

Adicionalmente, neste período, também houve nossa participação, como parceiros na organização de outros eventos internacionais, como o Global Social Economy Forum,²² o World Forum of Local Economic Development,²³ o United Nations High Level Political Forum on

17. A lista completa dos membros e observadores pode ser acessada em: <<https://unsse.org/about/members/?lang=pt-br>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3nx1nqK>>.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3pRI3IR>>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3mmP40G>>.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3nFHDR1>>.

22. Disponível em: <<https://www.gsef-net.org/>>.

23. Disponível em: <<https://ledworldforum.org/>>.

Sustainable Development,²⁴ o SSE International Forum,²⁵ bem como dos encontros do Centro de Pesquisas nas áreas de Economia Pública, Social e Solidária (CIRIEC Internacional),²⁶ que também é membro observador da força-tarefa, entre outros.

Registra-se que estes eventos foram de suma importância no que diz respeito à ampliação da sensibilização de alguns governos para a contribuição da ESS em projetos de desenvolvimento de seus respectivos países. Como corolário, alguns representantes de Governo procuraram a força-tarefa para estabelecerem acordos de colaboração com o intuito de elaborar projetos e ações em prol do fortalecimento da ESS em seus territórios. Como exemplos práticos, vale mencionar o Plano de Ação da União Europeia para a ESS;²⁷ o apoio à construção de uma agenda de políticas públicas para Seul, na Coreia do Sul;²⁸ a elaboração da Lei e do Fundo de ESS na Tunísia²⁹ etc.

Adicionalmente, outras importantes conquistas da força-tarefa, construídas a partir de um dedicado processo político-diplomático, foram: i) a explícita menção à ESS, pela primeira vez, em documento oficial preparado para a *Commission for Social Development* da Assembleia Geral da ONU, em sua 59ª Reunião, realizada em fevereiro de 2021. O documento, intitulado *Socially just transition towards sustainable development: the role of digital technologies on social development and well-being of all*,³⁰ em sua parte concernente a “*alternative models of growth for sustainable development*”, menciona, em seu parágrafo de número 24, que “outro modelo alternativo de crescimento, que visa encontrar um novo equilíbrio entre eficiência econômica e resiliência socioambiental, é a economia social e solidária ” (p. 8, tradução nossa);³¹ e o ii) lançamento do informe do Secretário Geral das Nações Unidas, intitulado *Las cooperativas en el desarrollo social*, apresentado em sua assembleia geral de julho de 2021, ressaltando o relevante papel das cooperativas neste século XXI.³²

Ainda em 2021, estamos atuando nos seguintes projetos e ações: i) a OIT, em sua próxima Conferência Global, em 2022, tratará pela primeira vez, oficialmente, o tema da ESS; ii) a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), juntamente com a ACI das Américas, está preparando um livro sobre o cooperativismo em oito países da região, com o intuito de conhecer o estado da arte da institucionalidade das políticas públicas cooperativistas na América Latina; iii) a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolve atualmente um projeto global para entender e fortalecer a ESS em âmbito internacional, na perspectiva de seus marcos regulatórios e de metodologias de mensuração e de avaliação de

24. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/ar/node/27272>>.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3vX3po2>>.

26. Disponível em: <<http://www.ciriec.uliege.be/en/>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3nw74oU>>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/3EmobQT>>.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3vXt7Zl>>.

30. Disponível em: <<https://undocs.org/en/E/CN.5/2021/3>>.

31. No original: “*another alternative model of growth, aimed at finding a new balance between economic efficiency and social and environmental resilience, is the social and solidarity economy*”.

32. Disponível em: <<https://bit.ly/2XXpl0e>>.

impacto, incluindo os ODS; e iv) o CIRIEC-Brasil, do qual sou membro fundador, realizou, em abril deste ano, um congresso internacional, com foco na América Latina, com a participação de importantes pesquisadores, gestores públicos, praticantes e representantes de instituições multilaterais, sobretudo da Ibero-América (Menezes e Morais, 2017).³³ Nesse evento, pôde-se confirmar a importância desses temas neste momento pós-pandemia.

Em se tratando da pandemia da covid-19, a força-tarefa também segue contribuindo por meio de uma agenda que busca entender e sistematizar os desafios e as possibilidades de enfrentamento dos problemas socioeconômicos pela via da ESS em âmbito internacional. Nessa temática, foram realizadas algumas reuniões específicas para o entendimento da complexidade desta questão e das potenciais medidas de apoio e de enfrentamento,³⁴ a exemplo de muitas iniciativas já em curso por diversos organismos da sociedade civil e do poder público no Brasil (Silva, Morais e Santos, 2020; Benzaquen, Carneiro e Sardá, 2020; Silva *et al.*, 2020).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve como intuito apresentar a inserção da temática da ESS na Agenda da Organização das Nações Unidas, originalmente pela OIT, fundada em 1919, com o objetivo de garantir a justiça social. Em se tratando da ESS, suas contribuições primárias se deram no campo do cooperativismo, no qual desde 1920 se concebeu uma área voltada aos serviços para essas organizações. De acordo com o exposto no artigo 12 da Constituição da OIT, o desenvolvimento das cooperativas deve ser promovido a partir de assistência técnica e da informação, bem como deve ser fomentado por governos e empregadores. A partir de então, diversas recomendações e convenções foram criadas para tratar das cooperativas, direta ou indiretamente.

Para além das convenções e recomendações, em 2003, a OIT, no bojo do Programa de Finanças Sociais, iniciou o desenvolvimento do currículo do programa Gestão de Instituições de Microfinanças (*Making Microfinance Work – MMW*), voltado à gestão de organizações de finanças sociais, tema este de muita relevância para a ESS.

Um importante acontecimento refere-se à realização das Academias Internacionais de ESS, criadas pela OIT em 2010. Estas significaram um enorme avanço para o tratamento da ESS no mundo para além das cooperativas, uma vez que permitiram e reconheceram a ESS como um “setor” formado por diferentes organizações e entidades, tais como as associações, as empresas sociais, as fundações, as ONGs, as cooperativas sociais, as mutualidades etc.

O ponto de partida para a criação dessas academias foi o reconhecimento de que a ESS desempenha um pertinente e crescente papel em nossas economias e sociedades, tendo em vista sua capacidade de criação de emprego, proteção social e outros benefícios econômicos, sociais, culturais e ambientais. Em 2020, a pandemia da covid-19 implicou o cancelamento das academias previstas, como era de se esperar. No entanto, muitas atividades ocorreram, em formato *online*/a distância, incluindo os encontros virtuais da UNTFSSSE.

33. Disponível em: <<https://www.ciriecbrasil.org/>>.

34. O registro de todo esse processo e de materiais produzidos pode ser encontrado em: <<https://unsse.org/category/covid-19/>>.

A UNTFSSSE tem como objetivo aumentar a visibilidade da ESS dentro e fora do Sistema ONU. Seus membros e observadores realizam atividades de colaboração, com o intuito de: i) reforçar o reconhecimento do papel das organizações de ESS no desenvolvimento sustentável; ii) promover o conhecimento da ESS e consolidar as suas redes; iii) apoiar o estabelecimento de um ambiente institucional e político favorável às ESS; e iv) assegurar a coordenação dos esforços internacionais e criar e reforçar parcerias.

Dentre as inúmeras atividades que realizamos ao longo destes anos enquanto força-tarefa, bem como de nossas reuniões bimensais, como exemplos práticos de algumas ações, vale mencionar o apoio concedido para a elaboração do Plano de Ação da União Europeia para a ESS, para a agenda de políticas públicas em ESS de Seul, na Coreia do Sul e a elaboração da Lei e do Fundo de ESS na Tunísia. Outra conquista digna de nota refere-se à explícita menção à ESS, pela primeira vez, em documento oficial, preparado para a *Commission for Social Development* da Assembleia Geral da ONU de fevereiro de 2021. Ainda neste ano seguiremos com uma agenda bastante dinâmica, envolvendo diversas outras instituições internacionais.

Em tempos de pandemia, a força-tarefa também segue contribuindo por meio de uma agenda global que busca entender e sistematizar os desafios e as possibilidades de enfrentamento dos problemas socioeconômicos pela via da ESS em âmbito internacional.

REFERÊNCIAS

BENZAQUEN, J. F.; CARNEIRO, V.; SARDÁ, M. As incubadoras universitárias de Economia Solidária Durante a Pandemia: relato de ações da Incubes/UFPB e da Incubacoop/UFRPE. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 69, 2020.

GAIGER, L. (Org). **A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

MENEZES, D. N.; MORAIS, L. P. Em busca de avanços teóricos acerca da economia social e solidária: a contribuição do Ciriec-Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017.

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. Contributions of the social and solidarity economy to the implementation of the Sustainable Development Goals and the construction of evaluation indicators: the case of a settlement in Araraquara, Brazil. **Quality of Life**, v. 31, p. 70-94, 2020a.

_____. Social and Solidarity Economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil. **Ciriec España**, v. 1, p. 5-30, 2020b.

MORAIS, L. P.; MEGLIO, R. A pertinente contribuição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o campo da economia social e solidária. In: GOMES, A. V.; FREITAS JR., A. R.; SIQUEIRA NETO, J. F. (Orgs.). **O centenário da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (1919-2019)**. Belo Horizonte: Virtualis, 2019. v. 1.

PÉLCE, A. As normas internacionais do trabalho e as cooperativas. In: PEREIRA, A. F. **Cooperativas: mudanças, oportunidades e desafios**. Brasília: OIT, 2001. p. 77-100.

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.

SCHUJMAN, M. S.; MENEZES, D. N. A viabilidade do trabalho associativo e autogestionário em uma perspectiva plural. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 67, 2019.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3azalO3>>.

_____. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2562).

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, Brasília, n. 69, 2020.

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 70, 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

