

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.

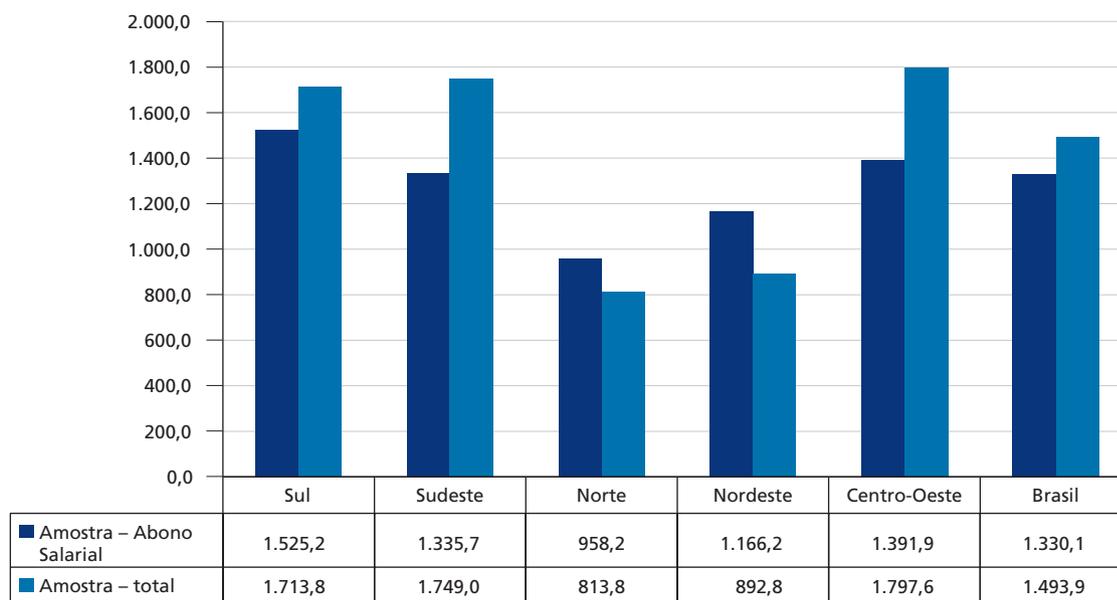
16. O tamanho médio das famílias residentes em domicílios com pelo menos um beneficiário do abono variou entre as regiões de 3,08 no Sul a 3,90 no Norte. Já quanto ao total de domicílios, a variação regional foi de 2,78 no Sul a 3,54 no Norte.

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>>.