

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 29 | abril de 2023



75th

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 29 | abril de 2023



75

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

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

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

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/bmt75>

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 do Planejamento e Orçamento.

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	
O COMPORTAMENTO DE ADMISSÕES E DESLIGAMENTOS PARA O AJUSTE DO EMPREGO NAS FIRMAS FORMAIS BRASILEIRAS	33
Carlos Henrique Corseuil Miguel Nathan Foguel Gabriela Carolina Rezende Padilha Felipe Mendonça Russo	
O CRÉDITO A MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 ENTRE 2019 E 2021	45
Luca Simmer Oliva Boligan Norberto Montani	
EVOLUÇÃO DA SOBRE-EDUCAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL ENTRE 2012 E 2022: PRIMEIROS RESULTADOS	61
Sandro Sacchet de Carvalho Maurício Cortez Reis	
POLÍTICA EM FOCO	
PARENTALIDADE E DIVISÃO DO TRABALHO DE CUIDADOS: O PROGRAMA EMPREGA + MULHERES E SUAS POTENCIAIS BENEFICIÁRIAS	77
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa Joana Simões Costa	
IMPACTOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOBRE O EMPREGO E A PERMANÊNCIA NO CAMPO DE AGRICULTORES FAMILIARES EM SANTA CATARINA	93
Lilian de Pellegrini Elias Pedro Gilberto Cavalcante Filho Marcelo Pereira da Cunha Walter Belik	
CONDICIONANTES DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA EM DOIS MUNICÍPIOS PARAENSES	113
Fábio Alves Sandro Pereira Silva Alexandre Arbex Valadares Lillian Bastian	
IMPACTOS ESTRUTURAIS DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017 SOBRE SINDICATOS DE TRABALHADORES NO BRASIL	133
André Gambier Campos Sandro Pereira Silva	

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	
A POLÍTICA DOS CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA BAHIA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE	151
Patricia Carvalho Vieira	
ELABORAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO PARA COOPERATIVAS SOLIDÁRIAS	167
Bruno Siqueira Fernandes	
Gabrielle Lima Silva	
Gabriel Henrique Almeida	
Lucas Fernandes Barbosa	
Sibelle Cornélio Diniz	
Thiago Neves Silva	
ECONOMIA DOS SETORES POPULARES: TRABALHO, INSERÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	187
Gabriel Kraychete	
Vinicius Gonçalves	
MULHERES CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA, TRABALHO E ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS NO BRASIL	205
Adriana Cristina Xavier Deiga Ferreira	
Ronalda Barreto Silva	
Roberto Marinho Alves da Silva	
NEGÓCIO DE IMPACTO SOCIAL COM GESTÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: UM ESTUDO DE CASO BRASILEIRO DA REDE JUSTA TRAMA	219
Márcia Lima Santos de Cezere	
Ana Clarissa Matte Zanardo dos Santos	
Ana Clara Aparecida Alves de Souza	

A edição de número 75 do boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* (BMT) traz uma série de textos que abordam temáticas diversas relacionadas ao universo do trabalho no Brasil. Primeiramente, essa edição contém o tradicional texto de *Análise do mercado de trabalho*, que analisa a conjuntura laboral recente a partir de um conjunto de indicadores principais do mercado de trabalho brasileiro, com horizonte temporal até o final do terceiro trimestre de 2022. Conta também com as três seções costumeiras de textos, com a participação de pesquisadores de diferentes instituições do país, quais sejam: *Notas técnicas*; *Política em foco*; e *Economia solidária e políticas públicas*.

A seção *Notas técnicas* é formada por três textos. No primeiro deles, *O comportamento de admissões e desligamentos para o ajuste do emprego nas firmas formais brasileiras*, os autores Carlos Henrique Corseuil, Miguel Nathan Foguel, Gabriela Carolina Rezende Padilha e Felipe Mendonça Russo investigaram as decisões das empresas em como ajustar seu nível de emprego a partir de dois objetivos principais. O primeiro consiste em investigar a importância relativa de cada margem de ajuste para diferentes níveis de intensidade de ajustes do emprego, ou seja, as importâncias relativas do desligamento voluntário e involuntário nessas mesmas magnitudes hipotéticas de crescimento do emprego. Em seguida, buscou-se analisar como essa importância relativa varia nas distintas fases do ciclo econômico.

No segundo texto da seção, *O crédito a micro, pequenas e médias empresas no Brasil durante a pandemia de covid-19 entre 2019 e 2021*, Luca Simmer Oliva Boligan e Norberto Montani buscaram fornecer um quadro ampliado acerca do mercado de crédito a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) no Brasil durante a pandemia de covid-19, a partir da base de dados do DataSebrae, ainda pouco explorada em outros trabalhos para o tratamento desse objeto. O foco nas MPMEs se justifica devido às especificidades dessas firmas no que se refere à sua inserção no mercado brasileiro de crédito. Por sua vez, o recorte temporal no período da pandemia se justifica pela sua peculiaridade histórica, com impactos diferenciados na dinâmica econômica brasileira.² Em termos de resultados, os autores identificaram que a demanda por crédito não se reduziu durante o período de retração cíclica, mas, sim, se expandiu, o que demonstra certa relevância nos programas direcionados de crédito durante a pandemia no país.

No último texto da seção *Notas técnicas*, intitulado *Evolução da sobre-educação no mercado de trabalho no Brasil entre 2012 e 2022: primeiros resultados*, Sandro Sacchet de Carvalho e Maurício Cortez Reis descrevem os primeiros resultados de uma pesquisa que investiga a evolução e as características da sobre-educação no mercado de trabalho brasileiro no período recente (entre 2012 e 2022), referentes à distribuição educacional e entre

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/apresentacao>

2. Silva, S. P.; Corseuil, C. H.; Costa, J. (Org.). *Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022.

setores de atividade e grupos ocupacionais dos sobre-educados. Os autores identificaram o crescimento da proporção de trabalhadores sobre-educados (e, conseqüente, a queda de subeducados), e que tal crescimento fora mais intenso entre trabalhadores com ensino médio completo. Contudo, o comportamento observado entre diferentes setores e grupos ocupacionais foi bastante diverso.

A seção *Política em foco* é composta por quatro artigos. No primeiro texto, intitulado *Parentalidade e divisão do trabalho de cuidados: o Programa Emprega + Mulheres e suas potenciais beneficiárias*, Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa e Joana Simões Costa analisam os principais pontos do Programa Emprega + Mulheres, no intuito de quantificar o grupo de mães que potencialmente serão beneficiadas por ele. Segundo as autoras, o programa compreende um conjunto de medidas que têm como objetivo aumentar a empregabilidade da mulher, aprimorando a legislação referente à conciliação entre maternidade e trabalho remunerado. A lei que o instituiu estabelece medidas que avançam no apoio à parentalidade e nos incentivos institucionais à mudança da distribuição de tarefas domésticas entre homens e mulheres. Tendo em vista a maior responsabilização do trabalho de cuidado pelas mulheres, a ideia é redistribuir o trabalho de cuidado para aumentar a disponibilidade ao mercado de trabalho das mulheres que são mães, especialmente as com filhos na primeira infância.

No segundo texto da seção, denominado *Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre o emprego e a permanência no campo de agricultores familiares em Santa Catarina*, Lillian de Pellegrini Elias, Pedro Gilberto Cavalcante Filho, Marcelo Pereira da Cunha e Walter Belik se propuseram a investigar a contribuição das compras públicas de alimentos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na geração de trabalho e renda para a agricultura familiar. O estudo se apoia em análise quantitativa a partir da matriz insumo-produto brasileira de 2015 e de um levantamento qualitativo no estado de Santa Catarina no mesmo ano. A agricultura catarinense foi selecionada como objeto para dar suporte qualitativo à análise em função da ampla presença de agricultores familiares, da heterogeneidade na distribuição de renda entre eles e de uma migração para o urbano, fatores que reforçam o potencial de aproveitamento da política pública em questão.

Em *Condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar: uma análise comparativa em dois municípios paraenses*, Fábio Alves, Sandro Pereira Silva, Alexandre Arbex Valadares e Lillian Bastian investigaram os fatores condicionantes para o grau de desempenho relacionado à aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE em dois municípios do estado do Pará: Ourém e Santa Izabel do Pará. De acordo com os autores, em que pese o contraste no cumprimento do dispositivo legal de inclusão da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para os estudantes da rede pública, em ambos os municípios analisados, a pesquisa permitiu identificar uma série de fatores positivos que a relação da entrada dos produtores familiares no PNAE tem proporcionado a seus territórios, como o retorno de jovens ao campo, a expansão das áreas reservadas ao cultivo de alimentos e o aumento de renda das famílias.

O texto que encerra a seção, de autoria de André Gambier Campos e Sandro Pereira Silva, intitulado *Impactos estruturais da reforma trabalhista de 2017 sobre sindicatos de trabalhadores no*

Brasil, buscou problematizar a mudança institucional implementada pela Lei nº 13.467/2017, conhecida como reforma trabalhista, sobretudo em seus aspectos relacionados à esfera da representação coletiva dos trabalhadores. As alterações decorrentes desse novo marco normativo impuseram uma transformação estrutural considerável sobre a dinâmica sindical brasileira, especialmente quanto aos mecanismos tradicionais de financiamento das entidades sindicais, o que compromete seriamente sua capacidade de prestação de serviços essenciais às suas respectivas bases sociais, como no caso dos serviços de mobilização laboral e contratação coletiva.

Esta edição do BMT é encerrada pela seção *Economia solidária e políticas públicas*, que traz outros cinco artigos. O primeiro deles, de autoria de Patricia Carvalho Vieira, cujo título é *A política dos centros públicos de economia solidária da Bahia: um estudo sobre as condições de sustentabilidade*, propõe discorrer sobre a política dos centros públicos de economia solidária (Cesols), do governo estadual da Bahia, que são definidos como equipamentos públicos de assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários (EES). O objetivo foi compreender como estão articuladas as condições que pretendem promover a sustentabilidade dos EES, analisando as propostas e concepções orientadoras das ações dos Cesols, bem como cotejando os seus desdobramentos em face dos desenhos institucional e territorial da política. A autora conclui que, embora a política dos Cesols seja relevante e articule condições que podem contribuir para a sustentabilidade dos EES, elas não se apresentam como suficientes, tampouco podem ser consideradas plenamente efetivas. Há fatores institucionais e políticos com efeito limitante que diminuem a amplitude e o alcance das ações desenvolvidas.

Bruno Siqueira Fernandes, Gabrielle Lima Silva, Gabriel Henrique Almeida, Lucas Fernandes Barbosa, Sibelle Cornélio Diniz e Thiago Neves Silva, no artigo *Elaboração do índice de desenvolvimento inclusivo para cooperativas solidárias*, apresentam a elaboração e os resultados do Índice de Desenvolvimento Inclusivo para Cooperativas Solidárias (IDICS), com o objetivo de mensurar a capacidade de inclusão de mulheres e jovens nas trinta cooperativas de agricultura familiar filiadas à União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado de Minas Gerais (Unicafes/MG).

O terceiro artigo, intitulado *Economia dos setores populares: trabalho, inserção social e cidadania*, é escrito por Gabriel Kraychete e Vinicius Gonçalves. O texto tem por objetivo colocar em evidência, do ponto de vista teórico e prático, as peculiaridades de uma realidade social que se expressa sob a forma de uma economia dos setores populares, e as implicações dessa abordagem conceitual para a proposição de políticas de inserção social pelo trabalho. Tal objetivo de análise se coloca para além das ações tradicionais voltadas tanto para a integração via emprego assalariado, quanto para a formalização dos trabalhadores da economia popular, como se houvesse uma identidade entre a dinâmica dessa economia e a economia empresarial. Em consonância com essa abordagem, os autores realizam um tratamento das informações de pesquisas domiciliares, objetivando captar, de forma aproximada, a dimensão dessa economia dos setores populares e as suas características nos espaços urbanos.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* segue ainda com o texto *Mulheres catadoras de materiais recicláveis: condições de vida, trabalho e estratégias organizativas no Brasil*, de Adriana Cristina Xavier Deiga Ferreira, Ronalda Barreto Silva e Roberto Marinho Alves da

Silva. O autores analisaram os desafios que se colocam no cotidiano das mulheres catadoras de materiais recicláveis no Brasil para a conquista de reconhecimento político, considerando a interseccionalidade de classe, raça e gênero no contexto da sociabilidade capitalista em que vivem e trabalham. Com isso, buscam contribuir para esse debate, ao agregar reflexões sobre as estratégias políticas e organizativas construídas por essas trabalhadoras para enfrentar formas históricas e estruturais de exploração econômica e de exclusão social.

Por fim, o último artigo da seção, intitulado *Negócio de impacto social com gestão de economia solidária: um estudo de caso brasileiro da rede justa trama*, de autoria de Márcia Lima Santos de Cezere, Ana Clarissa Matte Zanardo dos Santos e Ana Clara Aparecida Alves de Souza, teve como objetivo desenvolver uma investigação de caráter qualitativo com diferentes atores envolvidos com negócios de impacto social, abarcando todo o território brasileiro, mais especificamente em Porto Alegre-RS, Tauá-CE, Pará de Minas-MG, Porto Velho-RO e Ponta Porã-MS. As autoras destacam a observância de impactos sociais, ambientais e econômicos, ressaltando, adicionalmente, a presença dos princípios da economia solidária na gestão dos empreendimentos analisados.

1 ASPECTOS GERAIS

Este artigo visa analisar a conjuntura laboral recente a partir de um conjunto de indicadores principais do mercado de trabalho brasileiro, com horizonte temporal até o final do terceiro trimestre de 2022.

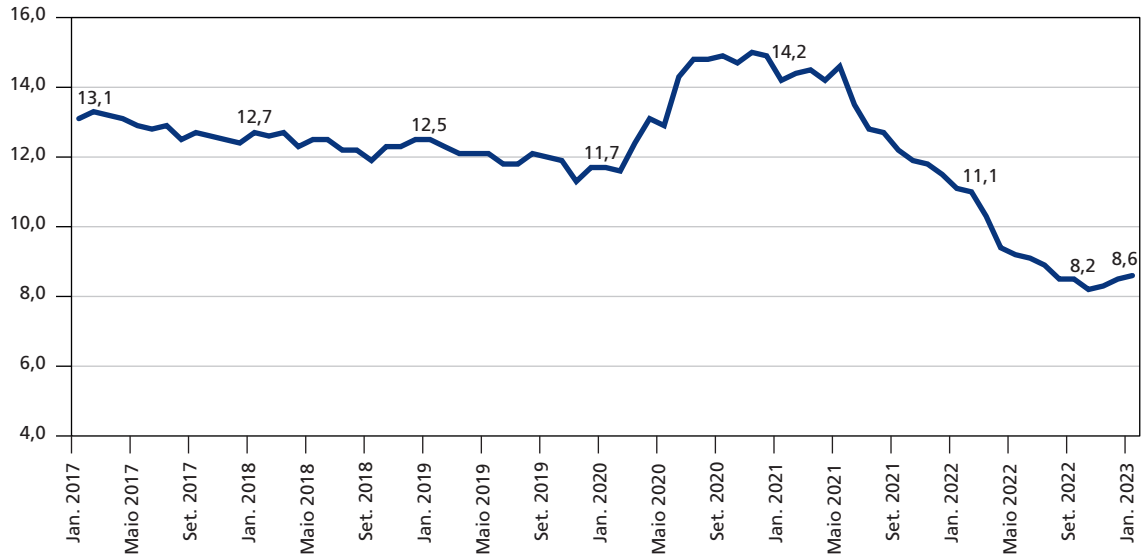
Para tanto, o texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, são apresentadas as informações referentes a variações nos indicadores de ocupação e participação da força de trabalho no Brasil. Na seção 3, são desagregados os dados de desocupação para diversos recortes populacionais. A seção 4 conduz a discussão para o nível setorial, verificando as condições de ocupação entre os principais setores de atividade agregados. A seção 5 fornece dados sobre o rendimento médio (habitual e efetivo) do trabalho no país, no nível domiciliar, entre setores e características populacionais, além de variações na massa salarial nacional. Por fim, a seção 6 traz um breve resumo dos pontos apresentados ao longo do texto e algumas considerações finais.

2 VARIAÇÕES NA OCUPAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Ao longo dos últimos meses de 2022, o mercado de trabalho brasileiro vem mostrando sinais de arrefecimento, caracterizado por uma leve aceleração da taxa de desocupação, o que reflete em perda de dinamismo da população ocupada. Segundo os dados mensalizados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, observa-se que, após recuar a ponto de atingir o menor patamar da série em outubro de 2022 (8,2%), a taxa de desocupação dessazonalizada chegou, em janeiro de 2023, a 8,6% (gráfico 1). Ainda assim, na comparação com o mesmo mês do ano anterior (2022), a taxa de desocupação registra queda de 2,5 pontos percentuais (p.p.).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/analisedomercado>

GRÁFICO 1
Taxa de desocupação dessazonalizada
(Em %)



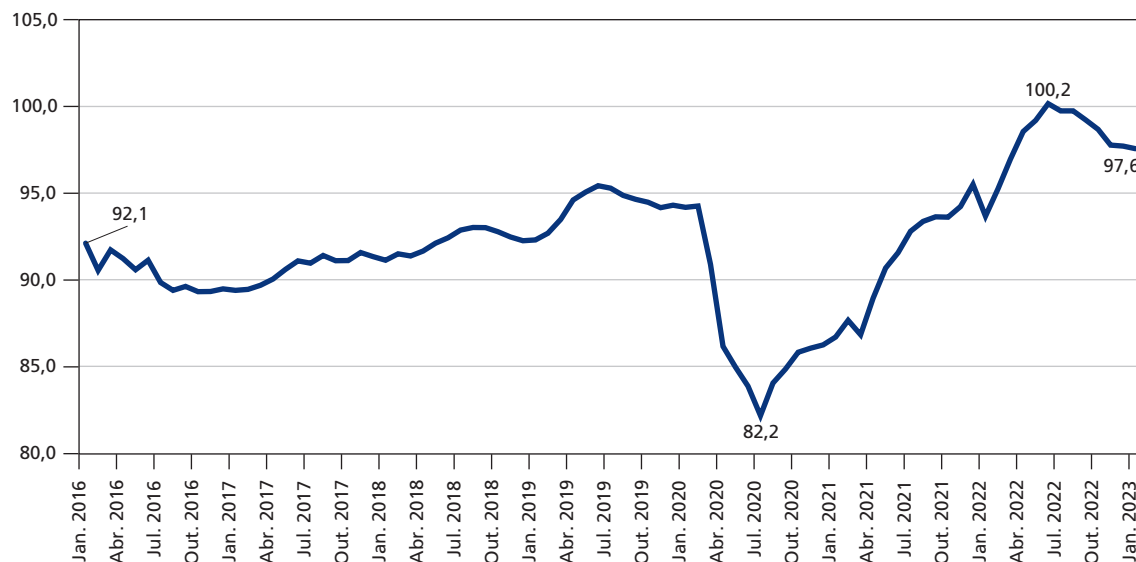
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

Esse movimento recente da taxa de desocupação decorre, sobretudo, de uma retração da população ocupada, que apresenta recuo desde meados de 2022. Em janeiro de 2023, o contingente de trabalhadores ocupados na economia brasileira foi de 97,6 milhões, número este que é 2,6 milhões menor que o registrado em junho de 2022, quando se atingiu o ponto mais alto da série (gráfico 2). Nota-se, ainda, que esse arrefecimento da ocupação vem ocorrendo de forma mais intensa no chamado setor informal:² de junho de 2022 a janeiro de 2023, enquanto a população ocupada formal³ recuou 1,4%, a queda registrada entre os trabalhadores informais foi de 3,7%.

2. Ocupação informal compreende o trabalho sem carteira de trabalho assinada nos setores privado e público, o trabalho doméstico sem carteira, o empregador sem registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o por conta própria sem CNPJ e o trabalhador familiar auxiliar.

3. Ocupação formal compreende o trabalho com carteira nos setores privado e público, os militares e estatutários, o trabalho doméstico com carteira, o empregador com CNPJ e por conta própria com CNPJ.

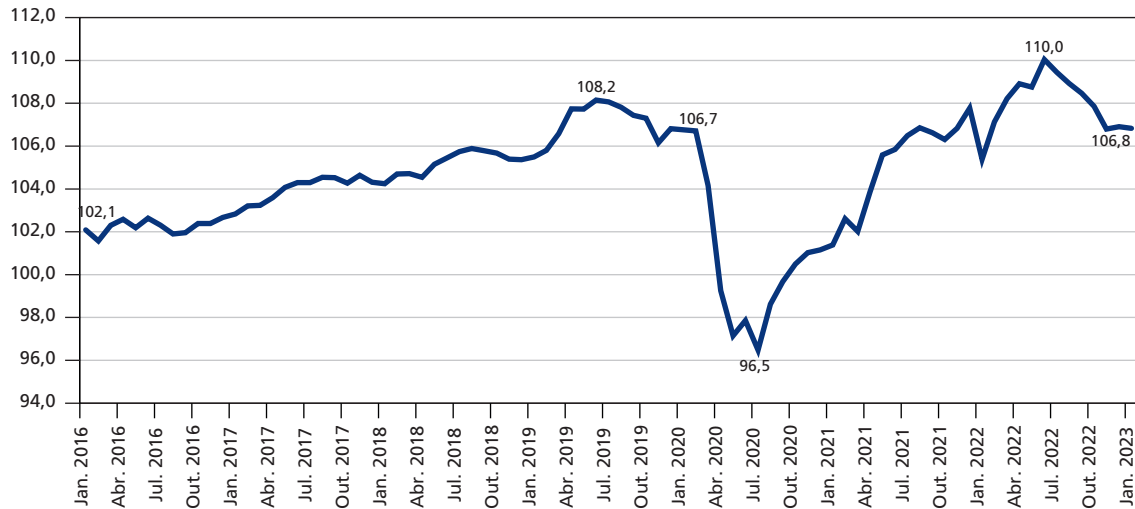
GRÁFICO 2
População ocupada: dados dessazonalizados
 (Em 1 milhão de pessoas)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

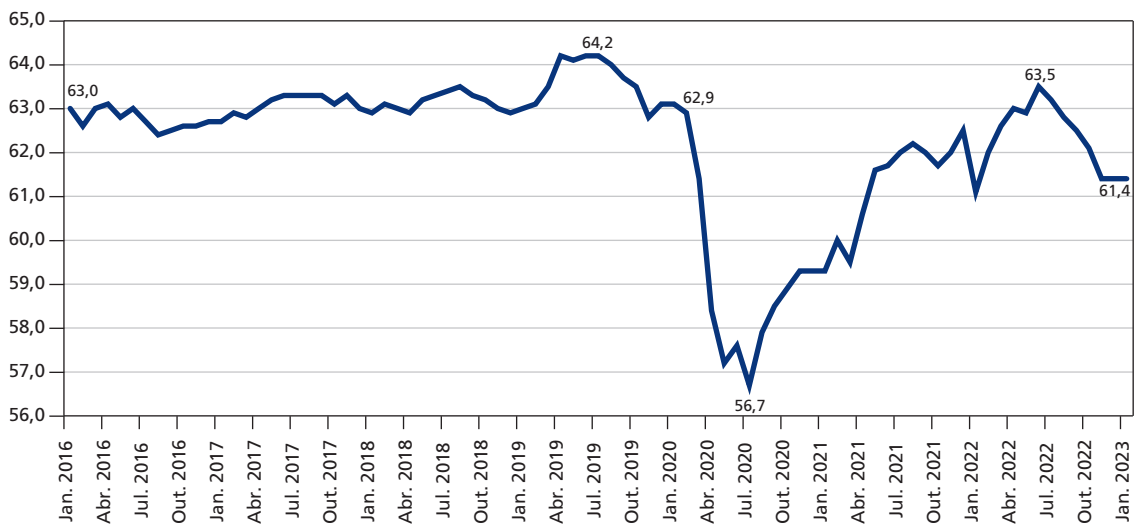
Os dados da PNAD Contínua mostram também que esse aumento da taxa de desocupação vem ocorrendo mesmo em um contexto de desaceleração da força de trabalho (gráfico 3). Em janeiro de 2023, o número de trabalhadores ocupados ou à procura de emprego era de aproximadamente 106,8 milhões, o que corresponde a uma queda de -2,9% em relação a junho de 2022, quando atingiu o maior patamar da série (110 milhões). Como consequência dessa retração, a taxa de participação da força de trabalho também vem recuando, gradativamente, nos últimos meses, chegando a 61,4% no final da série analisada (gráfico 4).

GRÁFICO 3
Força de trabalho: dados dessazonalizados
 (Em 1 milhão de pessoas)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
 Elaboração dos autores.

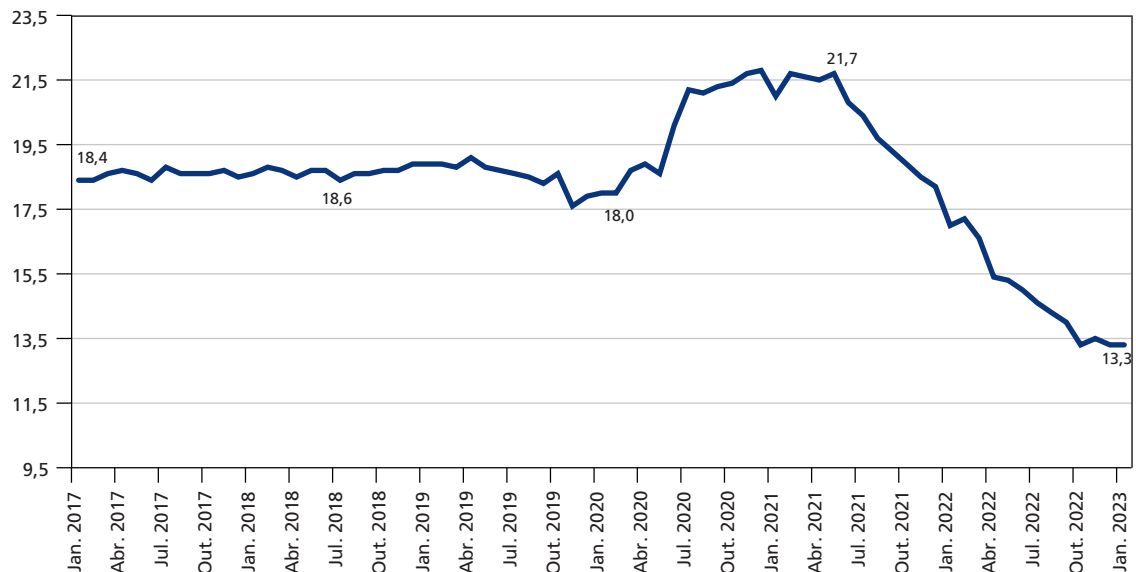
GRÁFICO 4
Taxa de participação dessazonalizada
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
 Elaboração dos autores.

No caso da taxa combinada de desocupação e subocupação (gráfico 5), os dados mostram que, mesmo diante de um desempenho mais favorável da população subocupada,⁴ essa taxa indica estabilidade na margem – mantendo-se em 13,3% – impactada pelo aumento do número de desocupados. Por certo, ao longo do último trimestre, o número de trabalhadores que se declararam subocupados passou de 5,4 milhões, em outubro de 2022, para 5,2 milhões, em janeiro de 2023, o que corresponde a uma queda de -3,8%. Na comparação com janeiro de 2022, esse recuo é ainda mais expressivo, aproximadamente 21%. Em contrapartida, o número de desocupados avançou de 8,9 milhões, em outubro de 2022, para 9,3 milhões, em janeiro de 2023. Em relação a janeiro de 2022, no entanto, a população desocupada ainda registra queda de 20%.

GRÁFICO 5
Taxa combinada de desocupação e subocupação dessazonalizada
(Em %)



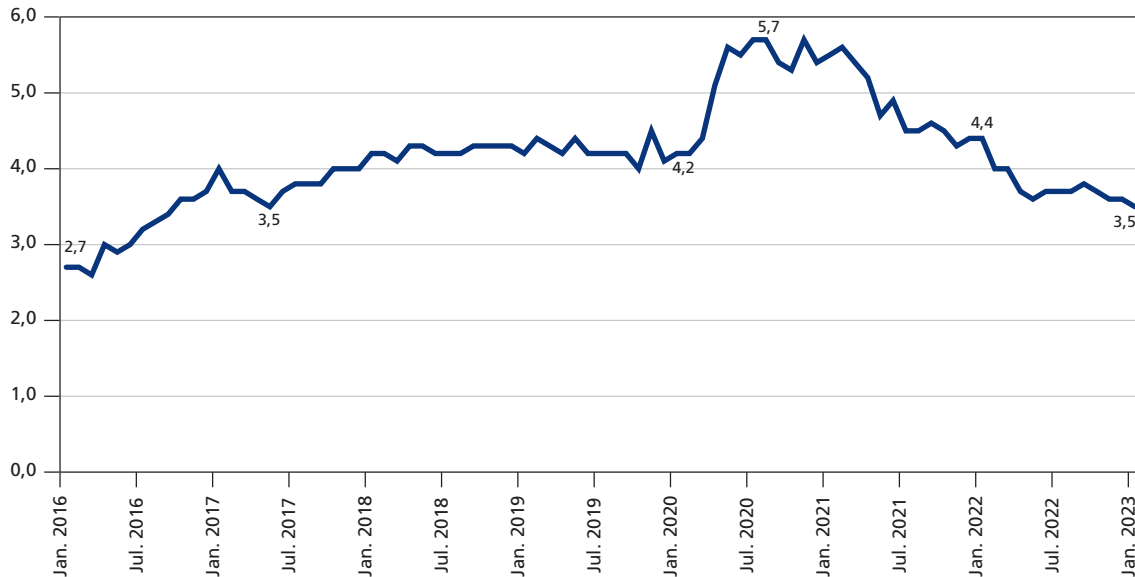
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

Assim como vem ocorrendo com a subocupação, o número de desalentados, medido pela PNAD Contínua, também mantém comportamento favorável. Em janeiro de 2023, o percentual de indivíduos que estavam fora da força de trabalho por desalento voltou a recuar, chegando a 3,5%, o que significa um recuo de quase 1 p.p. em relação ao percentual observado no mesmo período de 2022 (gráfico 6).

4. Segundo o IBGE, o conceito de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas se refere à população que está trabalhando menos de 40 horas semanais, mas tem disponibilidade e gostaria de trabalhar mais.

GRÁFICO 6

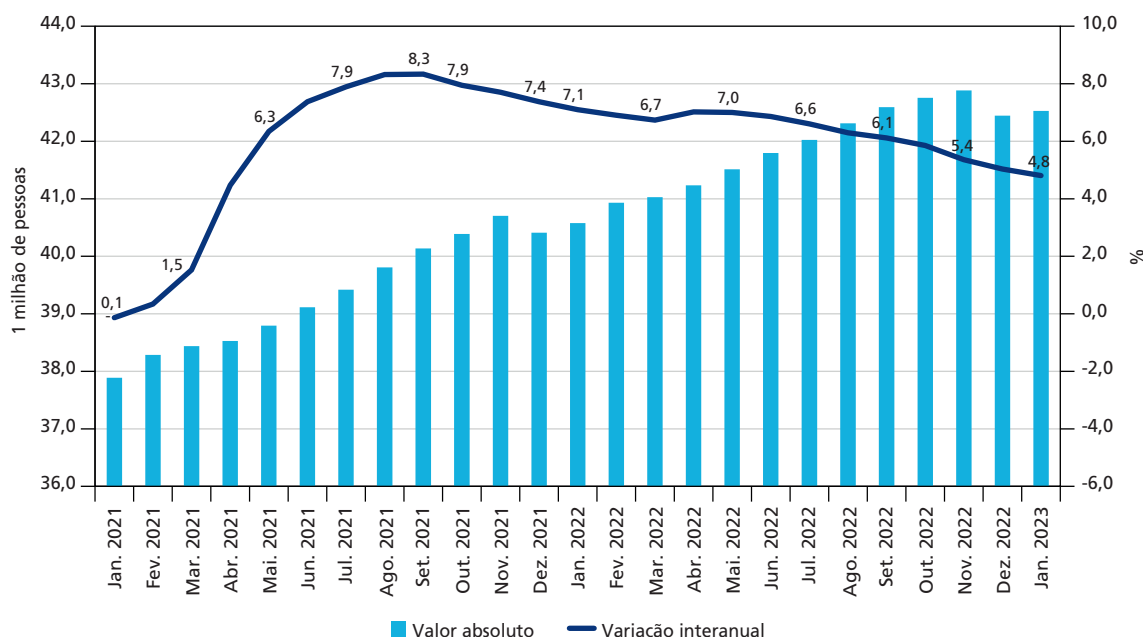
Proporção de desalentados em relação à população fora da força de trabalho
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

Na mesma direção apontada pela PNAD Contínua, os dados mais recentes do novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (novo Caged) também retratam arrefecimento do mercado de trabalho formal. De acordo com o levantamento do Ministério do Trabalho, em janeiro de 2023, no acumulado em doze meses, a economia brasileira gerou 1,95 milhão de novas vagas com carteira de trabalho assinada, recuando 4% em relação ao observado no mês imediatamente anterior e 25% na comparação com o mesmo período de 2022. Nota-se, no entanto, que, mesmo em desaceleração, o número de vagas criadas com carteira vem possibilitando uma expansão do estoque de trabalhadores formais, que chegou a 43,5 milhões, em janeiro, o que indica alta de 4,8% na comparação com o mesmo período do ano anterior (gráfico 7).

GRÁFICO 7
Estoque de empregos formais, em valor absoluto, e variação interanual



Fonte: Novo Caged. Disponível em: <<https://bit.ly/3SBS2AK>>.
Elaboração dos autores.

3 ANÁLISE DESAGREGADA DA DESOCUPAÇÃO

Os dados desagregados, extraídos da PNAD Contínua, para o último trimestre de 2022, mostram que houve recuo significativo nas taxas médias do desemprego, em relação ao mesmo período do ano passado, para todos os segmentos pesquisados (tabela 1). Na abertura regional, a pesquisa mostra que, em termos absolutos, embora o Nordeste tenha apresentado a maior queda no período (3,8 p.p.), essa região ainda registra a maior taxa de desocupação (10,9%). Por sua vez, a maior retração, em termos relativos, foi observada na região Sul, cuja taxa de desocupação passou de 6,7% para 4,5%.

O recorte por gênero revela que, na comparação interanual, a magnitude da queda do desemprego foi semelhante em ambos os sexos, de modo que, enquanto a desocupação entre os homens recuou de 9,0% para 6,5%, a das mulheres caiu de 13,9% para 9,8%. Em termos raciais, a queda foi de 9,0% para 6,2% entre os indivíduos brancos e de 12,9% para 9,4% para os não brancos (pretos, pardos e indígenas). Logo, nota-se que, a despeito da queda desse indicador para ambos os grupos, o nível de desocupação das mulheres e dos indivíduos não brancos permanecem significativamente superior.

TABELA 1
Taxa de desemprego
(Em %)

	2019		2020			2021				2022			
	4 ^a trim.	1 ^a trim.	2 ^a trim.	3 ^a trim.	4 ^a trim.	1 ^a trim.	2 ^a trim.	3 ^a trim.	4 ^a trim.	1 ^a trim.	2 ^a trim.	3 ^a trim.	4 ^a trim.
Brasil	11,1	12,4	13,6	14,9	14,2	14,9	14,2	12,6	11,1	11,1	9,3	8,7	7,9
Centro-Oeste	9,5	10,7	12,7	12,9	12,1	12,8	11,6	9,8	8,4	8,5	7,0	6,5	6,2
Nordeste	13,8	15,8	16,5	18,3	17,6	18,9	18,4	16,4	14,7	14,9	12,7	12,0	10,9
Norte	10,7	12,1	12,0	13,3	12,6	15,0	14,1	12,0	11,2	11,7	8,9	8,2	8,1
Sudeste	11,5	12,5	14,2	15,7	15,1	15,3	14,6	13,1	11,2	11,1	9,3	8,7	7,9
Sul	6,8	7,7	9,1	9,6	8,4	8,7	8,2	7,5	6,7	6,5	5,6	5,2	4,5
Masculino	9,2	10,4	12,2	12,9	11,9	12,2	11,6	10,1	9,0	9,1	7,5	6,9	6,5
Feminino	13,4	14,9	15,5	17,5	17,2	18,5	17,7	15,9	13,9	13,7	11,6	11,0	9,8
De 18 a 24 anos	23,2	26,3	28,8	30,6	29,0	30,0	28,5	25,7	22,8	22,8	19,3	18,0	16,4
De 25 a 39 anos	10,1	11,0	12,7	13,9	13,4	14,1	13,2	11,5	10,1	10,2	8,3	7,8	7,1
De 40 a 59 anos	6,5	7,5	8,7	9,9	8,9	9,6	9,5	8,2	7,2	7,1	6,0	5,6	5,3
Mais de 59 anos	4,2	4,4	4,8	5,3	5,2	5,9	5,6	5,4	4,4	4,3	4,0	3,7	3,4
Branco	8,8	9,9	10,6	12,0	11,6	12,1	11,7	10,3	9,0	8,9	7,3	6,8	6,2
PPI	12,9	14,3	16,1	17,3	16,3	17,3	16,3	14,5	12,9	12,9	10,9	10,2	9,4
Fundamental incompleto	10,6	11,5	13,5	14,7	13,7	14,0	13,8	12,1	10,9	10,8	8,9	8,7	8,3
Fundamental completo	12,5	14,0	16,4	17,3	16,7	15,8	15,7	14,0	13,3	12,2	10,4	10,1	9,3
Médio incompleto	18,4	20,3	22,3	24,1	23,5	24,2	22,7	20,1	18,4	18,3	15,3	15,3	13,9
Médio completo	12,2	14,1	15,4	17,1	16,1	17,1	16,2	14,4	12,6	12,7	10,6	9,7	8,5
Superior	7,3	8,2	8,6	9,3	9,2	10,3	9,4	8,2	6,7	7,1	5,9	5,3	4,9

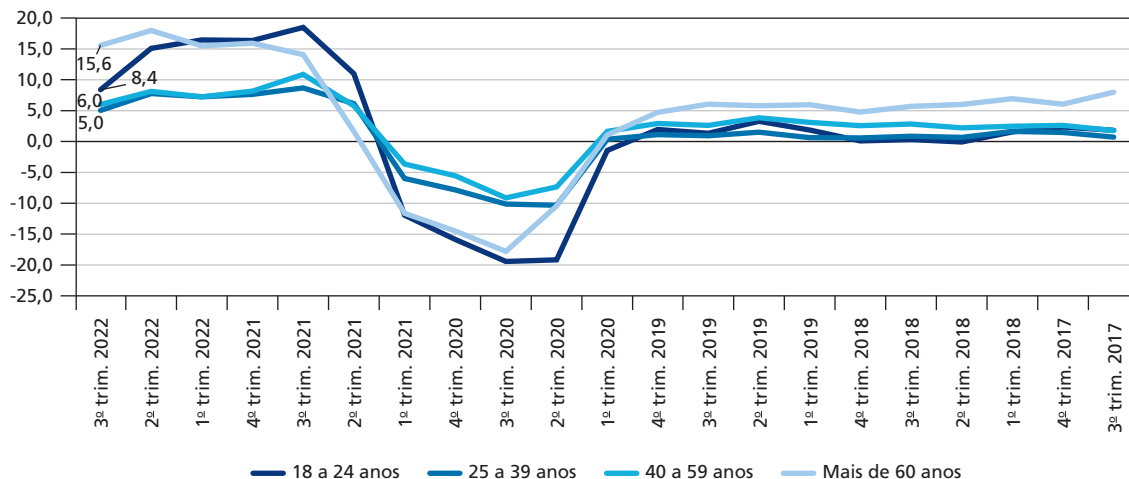
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: PPI – preto, pardo e indígena.

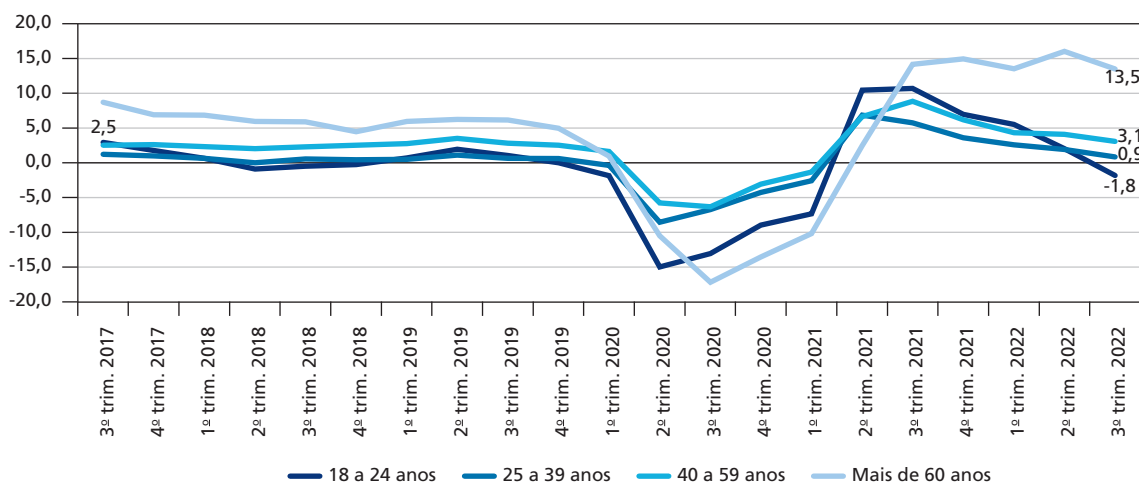
A abertura por idade mostra que, no quarto trimestre, todos os segmentos etários registraram recuo na desocupação, tanto na margem quanto na comparação interanual. Nota-se, entretanto, que, nos grupos etários mais baixos, a queda do desemprego ocorre mais por conta da desaceleração da força de trabalho do que pela expansão da ocupação. Por um lado, no quarto trimestre, enquanto a ocupação dos trabalhadores com idade entre 18 e 24 anos e entre 25 e 39 anos avançou 3,7% e 2,8, respectivamente, na comparação anual (gráfico 8), a força de trabalho desses segmentos recuou 4,3% e 0,5%, na mesma base de comparação (gráfico 9). Por outro lado, mesmo diante de um expressivo crescimento da população ocupada nesse período (10,6%), a taxa de desocupação do grupo de trabalhadores com mais de 60 anos, recuou relativamente menos que as demais, atenuada pela alta de 9,4% da força de trabalho.

GRÁFICO 8
População ocupada por faixa etária: variação interanual (3º trim. 2017-3º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

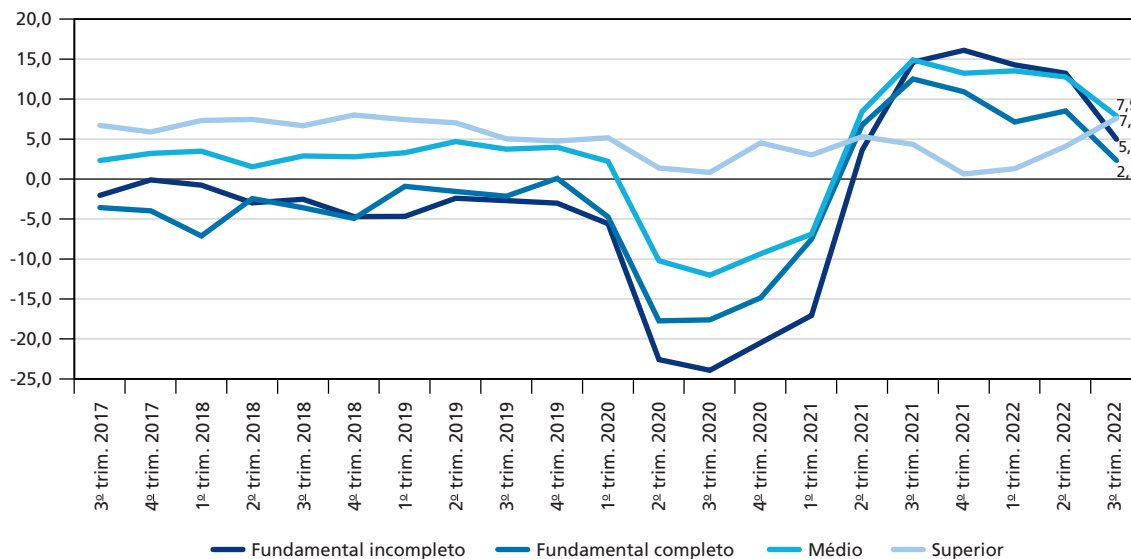
GRÁFICO 9
População economicamente ativa por faixa etária: variação interanual (3º trim. 2017-3º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

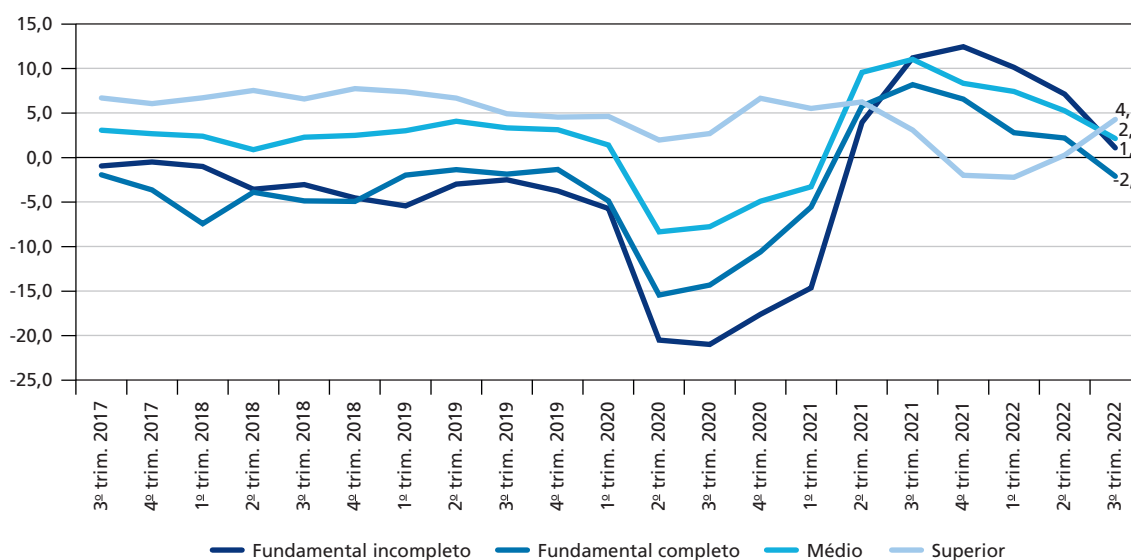
Por fim, a desagregação por nível educacional revela que, nos segmentos menos escolarizados, o recuo da taxa de desocupação ocorre mesmo em um contexto de queda da população ocupada (gráfico 10), tendo sido beneficiada pela retração ainda mais intensa da força de trabalho (gráfico 11). Em contrapartida, a desocupação dos trabalhadores mais escolarizados reflete uma alta mais intensa da ocupação comparativamente à da força de trabalho.

GRÁFICO 10
População ocupada por grau de instrução: variação interanual (3º trim. 2017-3º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

GRÁFICO 11
População economicamente ativa por grau de instrução: variação interanual (3º trim. 2017-3º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

4 EMPREGO SETORIAL

A análise da taxa de crescimento interanual do emprego por setor, descrita na tabela 2, revela que a evolução positiva na população ocupada agregada entre os quartos trimestres de 2021 e 2022 é resultado de uma melhora do nível de emprego em praticamente todos os segmentos, com exceção de agricultura, construção civil e serviços industriais de utilidade pública (Siup).

No entanto, quando comparadas às taxas interanuais registradas no terceiro trimestre de 2022, os resultados para o quarto trimestre mostram redução em dez dos treze setores contemplados. Entre os setores que registraram desaceleração expressiva do crescimento interanual do emprego estão segmentos importantes, como serviços pessoais (de 24,0% para 9,8%), serviços domésticos (de 9,6% para 2,1%), administração pública (de 8,8% para 3,7%), serviços de alojamento e alimentação (de 8,5% para 3,5%) e comércio (de 7,8% para 4%). Em contrapartida, alguns setores se destacaram por apresentar taxas de crescimento anual do emprego maior no quarto trimestre, relativamente ao terceiro trimestre, são elas: indústria extrativa (de 13,0% para 16,3%); serviços de transporte (9,2% para 10,0%) e educação e saúde (8,5% para 8,9%).

Segundo a PNAD Contínua, em valores absolutos, o setor que mais acrescentou trabalhadores à ocupação, no intervalo de doze meses, foi o de saúde e educação, com expansão de 1 milhão de indivíduos entre o quarto trimestre de 2021 e 2022. Em seguida veio o de comércio, que registrou crescimento de aproximadamente 740 mil pessoas ocupadas no período.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a análise da variação interanual da ocupação setorial para o quarto trimestre de 2022, segundo a posição na ocupação (tabela 3), mostra que, para os setores com redução no ritmo de expansão do emprego, os resultados por posição na ocupação são menos frustrantes, na medida em que revelam melhoria na qualidade do emprego. Para alguns deles (Siup, construção civil, serviços de alojamento e alimentação, por exemplo), o emprego formal foi a modalidade com maior crescimento anual em 2022.⁵ Adicionalmente, no caso dos serviços domésticos e da construção civil, a continuidade do crescimento do emprego formal pode contribuir para uma diminuição das taxas de informalidade, que tradicionalmente caracterizam esses setores.

Em suma, a análise do emprego setorial, desagregando por posição na ocupação, parece indicar que o crescimento do emprego formal tem sido mais consistente e menos errático que o do emprego informal nos diversos setores ilustrados: de fato, todos os setores apresentaram crescimento nesse segmento, seja de acordo com os dados do novo Caged (primeira coluna), ou da PNAD Contínua (segunda coluna).

5. Na contramão, o setor de saúde e educação, que se destacou pela aceleração do crescimento interanual no emprego no último trimestre, tem no emprego sem carteira o principal responsável por aquele crescimento.

TABELA 2
População ocupada por setores: variação interanual (4º trim. 2020-4º trim. 2022)
 (Em %)

	2020		2021			2022			
	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.
Agricultura	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5	2,5	-0,7	-3,6	-4,4
Indústria extrativa	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1	9,8	18,0	13,0	16,3
Indústria de transformação	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1	8,2	9,6	3,6	3,1
Siup	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1	6,5	15,6	4,8	-1,1
Construção civil	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4	12,7	11,2	2,7	-1,3
Comércio	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6	12,2	14,2	7,8	4,0
Informática, financeira, serviços a empresas	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2	4,0	5,1	6,9	4,4
Transporte	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0	10,4	10,0	9,2	10,0
Serviços pessoais	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7	19,5	18,7	24,0	9,8
Administração pública	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4	2,6	1,8	8,8	3,7
Saúde e educação	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1	1,5	7,2	8,5	8,9
Alojamento e alimentação	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9	32,5	23,1	8,5	3,5
Serviços domésticos	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7	19,4	18,7	9,6	2,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
 Elaboração dos autores.

TABELA 3
População ocupada por setores e posição na ocupação (4º trim. 2022)
 (Em %)¹

	Novo Caged ²	PNAD Contínua		
		Com carteira ³	Sem carteira	Conta própria ⁴
Total	4,6	6,1	4,7	-1,8
Agricultura	4,2	8,9	-7,5	-7,9
Indústria extrativa	3,2	17,1	-0,7	68,5
Indústria de transformação	3,0	5,4	6,5	-7,6
Siup	3,8	7,9	-16,5	-53,1
Construção civil	11,8	8,0	1,3	-7,9
Comércio	4,1	7,7	1,8	-1,5
Informática, financeira, serviços a empresas	7,3	3,8	9,7	3,0
Transporte	5,8	7,5	18,7	10,2
Serviços pessoais	10,7	6,3	23,3	6,6
Administração pública	1,9	1,4	11,0	-
Saúde e educação	2,5	5,4	22,3	4,0
Alojamento e alimentação	12,0	16,8	3,9	-6,5
Serviços domésticos	-	6,5	0,6	-

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>) e novo Caged (disponível em: <<https://bit.ly/3SBs2AK>>).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Taxa de variação interanual.

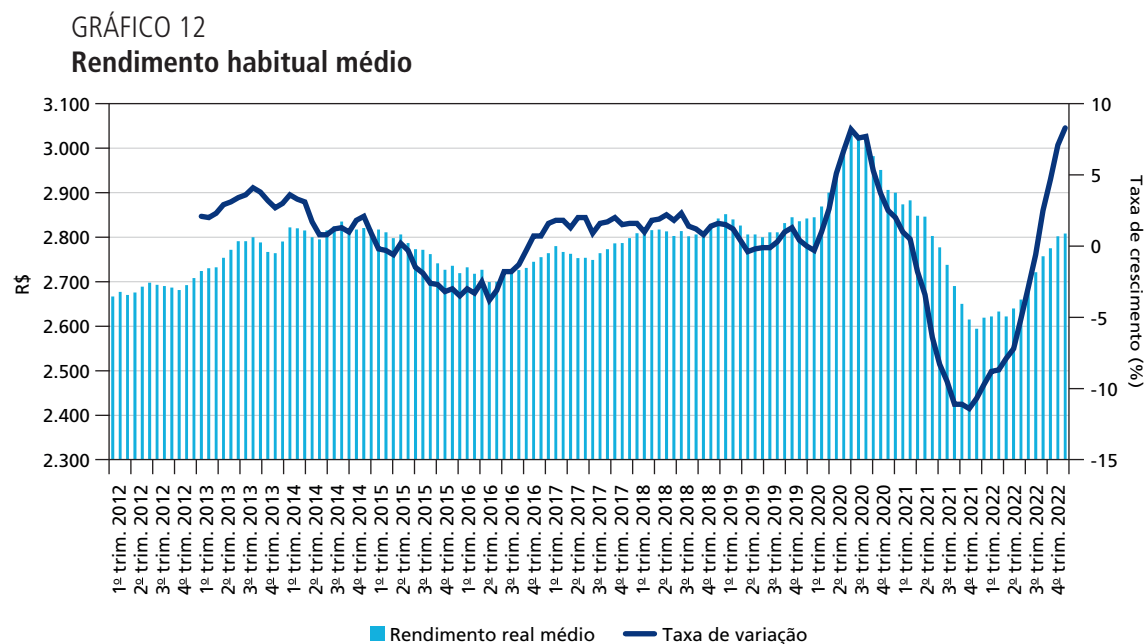
² Normalizado pela população estimada pela PNAD Contínua de trabalhadores formais do quarto trimestre de 2021.

³ Empregados com carteira, militares e estatutários.

⁴ Empregados sem carteira e trabalhador auxiliar familiar sem remuneração.

5 RENDA MÉDIA E MASSA SALARIAL

Os dados dos rendimentos do trabalho do quarto trimestre de 2022 revelam a recuperação da renda média ao longo do ano, após atingir o menor valor da série histórica no final de 2021. Como mostra o gráfico 12, houve um crescimento de 8,3% no quarto trimestre de 2022 em comparação com o mesmo trimestre no ano anterior. A renda média habitual real observada no final da série foi de R\$ 2.808,00.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

Parte da forte queda da renda mostrada no gráfico 12, em 2021, é apenas o inverso do observado ao longo de 2020, quando os rendimentos habituais apresentaram um crescimento acelerado. Ou seja, tanto o crescimento do rendimento real médio observado durante 2020 quanto a queda verificada a partir de 2021 resultaram, em grande medida, de um efeito composição. No caso da elevação observada em 2020, esse efeito composição foi originado por duas fontes distintas. Primeiro, a elevação da renda habitual média se deveu ao fato de que grande parte da perda de ocupações ocorreu nos segmentos com as piores remunerações,⁶ de forma que os que permaneceram ocupados foram os de renda relativamente mais alta. Da mesma forma, deve-se pontuar que, após o segundo trimestre de 2020, as entrevistas da PNAD Contínua passaram a ser realizadas por telefone, o que causou um aumento não resposta na pesquisa (Hecksher, 2022). Na medida em que tais impactos não estiveram aleatoriamente distribuídos na amostra, tal fato pode ter afetado os resultados.⁷

6. Nos setores de construção, comércio e alojamento e alimentação, além dos empregados sem carteira assinada e principalmente trabalhadores por conta própria.

7. Um exemplo do impacto do aumento da não resposta está disponível em Corseuil e Russo (2021).

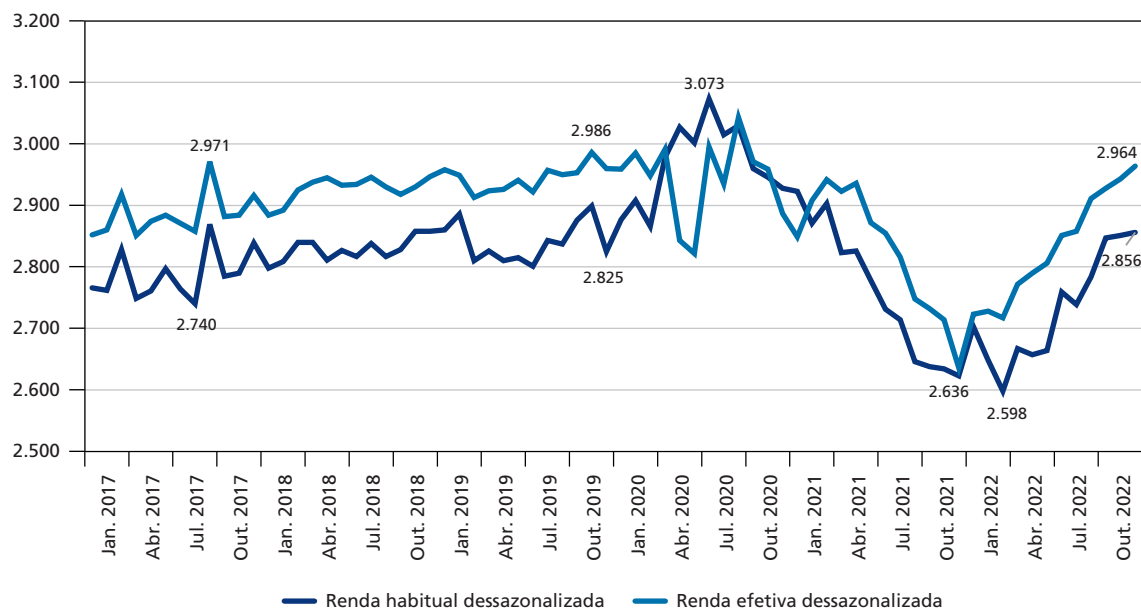
De forma simétrica, parte da queda dos rendimentos médios a partir de 2021 deveu-se ao retorno dos trabalhadores informais e por conta própria ao mercado de trabalho,⁸ levando à redução do rendimento habitual médio, que saiu de um pico no trimestre móvel encerrado em julho de 2020 (R\$ 3.029,00) até atingir R\$ 2.594,00 no último trimestre de 2021.

Nota-se, ainda, que a renda média começa a se aproximar do que fora observado imediatamente antes da pandemia. No quarto trimestre de 2022, a renda média situou-se 1% abaixo do registrado no mesmo trimestre de 2019. Mesmo com recuperação da renda observada em 2022, os rendimentos médios habituais em seu terceiro trimestre mantiveram-se próximos dos valores observados em 2017 e 2% inferiores ao mesmo trimestre de 2019.

Estimativas mensais dessazonalizadas das rendas habitual e efetiva reais, elaboradas em Lameiras e Hecksher (2022), feitas com base nos dados por trimestre móvel da PNAD Contínua, são apresentadas no gráfico 13. Esses dados mensais permitem observar melhor a intensidade da recuperação da renda em 2022, tendo em vista que o rendimento habitual médio real em dezembro (R\$ 2.856,00) foi 0,2% maior ao observado no mês anterior (R\$ 2.851,00) e 2,6% maior que o registrado em setembro de 2022 (R\$ 2.784,00). Como mostra também o gráfico 2, a renda efetiva média em dezembro (R\$ 2.964,00) foi 0,7% maior que no mês anterior (R\$ 2.943,00) e 1,8% maior que o registrado em setembro de 2022 (R\$ 2.911,00).

GRÁFICO 13

Rendimento habitual e efetivo médio mensal dessazonalizado (Em R\$)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2022.

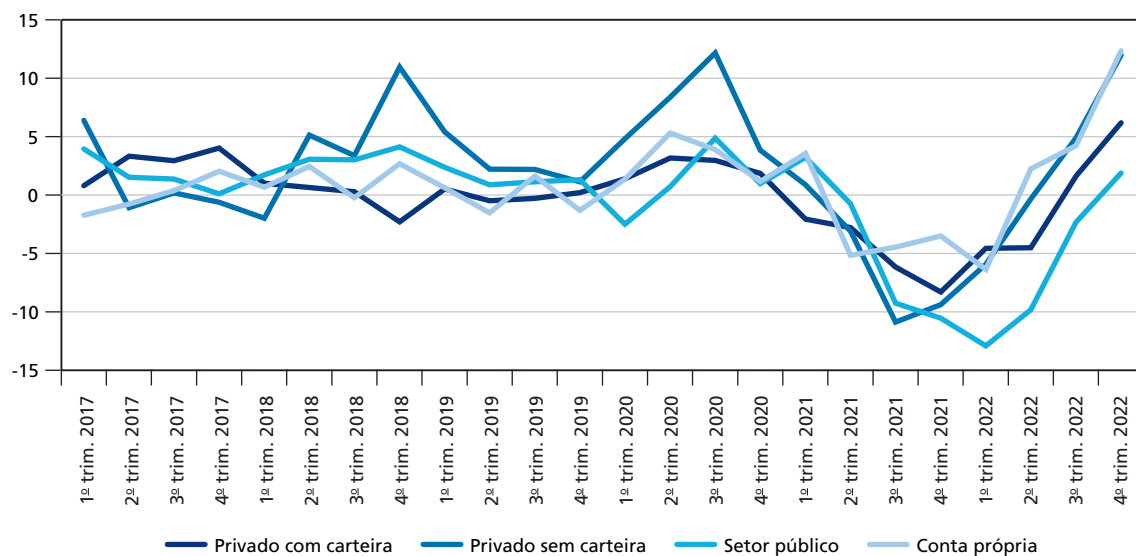
8. Evidências de que os trabalhadores informais foram os mais impactados pela perda de ocupação imediatamente após o início da pandemia, mas que também foram os que mais rapidamente retornaram ao trabalho, estão disponíveis em Carvalho *et al.* (2020).

Na abertura por vínculo de ocupação, apresentada no gráfico 14, excluindo-se os empregadores, os dados revelam que os trabalhadores do setor público foram os ocupados com o menor crescimento real de rendimentos habituais médios no quarto trimestre de 2022 – aumento de 1,9% da renda em comparação com o mesmo trimestre de 2021. Esse grupo de trabalhadores também apresentou uma intensificação da queda da renda até o primeiro trimestre de 2022, seguida de uma recuperação mais lenta na margem.

Em contrapartida, os trabalhadores informais, sejam aqueles por conta própria ou empregados sem carteira, têm mostrado ao longo do ano uma recuperação da renda mais veloz. Os trabalhadores por conta própria, que já haviam apresentado um crescimento interanual da renda habitual desde o segundo trimestre de 2022, mostraram um aumento de 12,3% no quarto trimestre de 2022. No caso dos empregados sem carteira, houve crescimento de 12,0% no mesmo trimestre.

Por sua vez, os empregados do lado formal da economia obtiveram crescimento da renda habitual de 6,2% no quarto trimestre de 2022 em comparação com o mesmo trimestre do ano anterior.⁹

GRÁFICO 14
Crescimento interanual do rendimento habitual médio real, por tipo de vínculo
(Em %)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCXY>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Taxa de variação interanual.

A tabela 4 retrata a desagregação salarial por diferentes recortes, para a renda efetiva. Em termos regionais, os maiores aumentos ocorreram nas regiões Centro-Oeste e Norte (14,1% e 13,5%, respectivamente). A região Nordeste apresentou aumento de 6,4%, e a Sudeste, que também mostrava uma recuperação mais lenta da renda até o trimestre anterior, obteve um crescimento de 9,1% da renda efetiva no quarto trimestre de 2022 em relação ao mesmo trimestre de 2021.

9. Para verificar as taxas de crescimento da renda efetiva e habitual, por tipo de vínculo, para o período 2020-2022, ver Carvalho (2023).

O corte por gênero revela que os rendimentos efetivos recebidos pelas mulheres continuam mostrando desempenho inferior aos dos homens nos últimos trimestres (aumento de 7,7% contra 10,6% no quarto trimestre de 2022).

O detalhamento por faixa etária indica que o desempenho da renda tem sido melhor para os jovens adultos (de 25 a 39 anos) nos últimos trimestres, que apresentaram um crescimento de 13,0% no quarto trimestre de 2022. Os trabalhadores acima de 40 anos, que vinham mostrando maiores quedas do rendimento, no trimestre mais recente, obtiveram aumento de cerca de 6,1%. Por sua vez, os trabalhadores mais jovens apresentaram uma acelerada recuperação da renda efetiva no quarto trimestre de 2022. Ressalta-se também que, sob a ótica do ensino, todos os trabalhadores mostraram crescimento da renda efetiva acima de 7%.

TABELA 4

Crescimento interanual do rendimento efetivo médio real por dados desagregados (3º trim. 2021-4º trim. 2022)
(Em %)¹

	2021		2022			
	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.
Centro-Oeste	-4,5	-5,5	-2,0	-1,4	8,3	14,1
Nordeste	-3,7	-8,1	-4,2	-3,9	0,7	6,4
Norte	-1,7	-7,9	0,5	1,3	5,3	13,5
Sudeste	-7,9	-9,2	-8,2	-4,5	1,5	9,1
Sul	-3,3	-8,9	-6,1	-5,0	3,1	9,6
Masculino	-5,7	-7,9	-5,5	-3,1	3,4	10,6
Feminino	-6,3	-9,0	-6,7	-4,7	1,5	7,7
14 a 24 anos	1,8	-0,7	0,8	-4,8	0,4	10,5
25 a 39 anos	-4,6	-4,6	-1,8	0,4	4,6	13,0
40 a 59 anos	-6,8	-5,5	-7,9	-5,4	1,6	6,1
60 anos ou mais	-8,9	-9,9	-14,5	-9,4	1,5	9,1
Não chefe de família	-5,8	-7,1	-3,2	1,3	5,1	12,0
Chefe de família	-5,7	-8,9	-8,0	-7,5	0,7	7,1
Fundamental incompleto	1,8	-3,5	2,8	-1,6	5,1	10,4
Fundamental completo	-1,7	-2,0	2,0	2,3	4,3	7,3
Médio incompleto	-1,7	-1,4	-0,2	-3,3	5,7	9,8
Médio completo	-3,7	-3,5	0,7	1,2	4,2	7,9
Superior	-4,7	-7,0	-6,9	-3,9	0,2	8,0
Região não metropolitana	-6,6	-8,6	-3,9	-2,9	4,2	8,2
Região metropolitana	-5,9	-8,9	-8,1	-4,6	1,0	10,6

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Taxa de variação interanual.

A tabela 5 apresenta o crescimento interanual do rendimento efetivo médio por setores de atividade. Seguindo o padrão durante a pandemia, as atividades mais dependentes da circulação de pessoas (transporte, serviços pessoais e coletivos, alojamento e alimentação, comércio e construção) foram as que apresentaram maior queda da renda efetiva durante 2020, e justamente esse impacto maior explica uma recuperação nesses setores após a segunda metade de 2021. Esse padrão permanece ao longo de 2022, ou seja, setores mais formais e com trabalhadores mais qualificados apresentam maior queda da renda e menor recuperação, com destaque para a administração pública (queda de 11,5% da renda efetiva no segundo trimestre de 2022 e 0,6% no terceiro trimestre) e educação e saúde (queda de 11,1% e 5,3% nos segundo e terceiro trimestres respectivamente), além da indústria (queda de 1,5% no terceiro trimestre de 2022), que no quarto trimestre foram os setores com menor crescimento da renda.

Em contrapartida, os setores da construção civil e agricultura mostraram forte aumento da renda efetiva, com crescimento interanual superando 15%. De modo geral, foram os setores mais informais e de menor qualificação que mostraram crescimento da renda mais forte, como transporte (10,3%), serviços pessoais e coletivos (10,5%) e alojamento e alimentação (14,1%).

TABELA 5
Crescimento interanual do rendimento efetivo médio real por setor de atividade
(1º trim. 2020-4º trim. 2022)
(Em %)¹

Setores de atividade	2020				2021				2022			
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.
Agricultura	3,8	2,0	5,0	2,0	-2,4	7,6	-1,1	-6,4	0,5	-5,3	12,7	16,1
Indústria	2,9	4,2	7,8	1,6	-7,9	-7,4	-10,1	-14,4	-6,1	-5,2	-1,5	8,7
Construção	4,4	0,1	-7,7	-6,6	-12,0	-8,3	-0,6	-0,6	9,3	7,6	5,3	15,1
Comércio	2,2	-6,9	-1,5	-4,8	-8,1	0,2	-6,2	-3,6	0,9	5,0	8,2	8,6
Serviços profissionais ²	-2,4	-8,0	-0,8	-4,1	-5,5	10,8	-2,5	-5,4	0,5	-3,7	3,6	11,2
Transporte	-1,1	-11,1	-11,4	-13,6	-11,7	-1,0	5,9	4,9	3,0	8,0	2,3	10,3
Serviços pessoais e coletivos ³	-0,1	-11,7	-10,0	-9,9	-9,6	5,3	2,0	0,1	3,0	9,3	10,8	10,5
Administração pública	-1,6	-1,9	1,4	0,7	1,3	2,0	-10,4	-13,2	-14,8	-11,5	-0,6	1,5
Educação e saúde	-1,9	-2,9	0,6	-1,9	6,3	4,4	-3,5	-8,6	-15,2	-11,1	-5,3	5,2
Alojamento e alimentação	4,0	-17,0	-16,0	-14,3	-13,6	8,6	8,1	1,7	8,8	9,7	5,5	14,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Taxa de variação interanual.

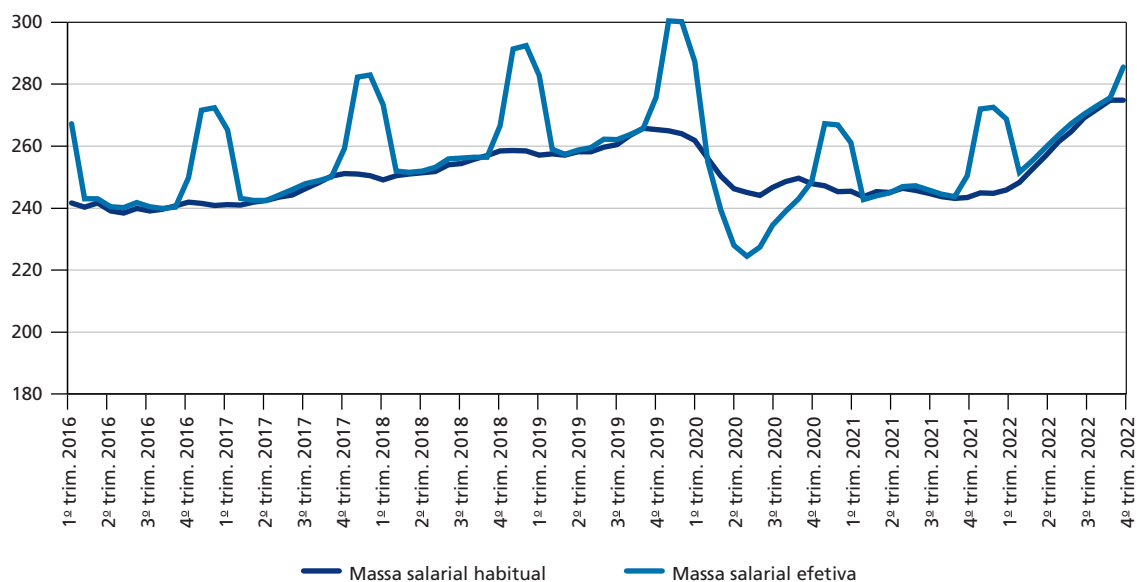
² Serviços profissionais: informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas.

³ Serviços pessoais e coletivos: serviços pessoais, artes, cultura, esporte, recreação e serviços domésticos.

No contexto dos efeitos da pandemia,¹⁰ apesar de se observar um relativo aumento dos rendimentos habituais médios em 2020, a forte queda da população ocupada causou um considerável impacto negativo na massa salarial real habitual. Na comparação interanual, os dados apontam que, já no trimestre móvel terminado em abril de 2020, a massa de rendimentos real habitualmente recebida apresentara queda de 1,6%. Ao longo de 2020, a massa habitual acelerou a tendência decrescente, mostrando uma queda de 6,2% no primeiro trimestre de 2021. Contudo, quando os rendimentos habituais médios apresentaram queda significativa, a massa habitual apresentou quedas menos intensas, justamente devido à recuperação da população ocupada durante 2021. No segundo trimestre de 2022, houve aumento de 4,8% da massa habitual em comparação com o mesmo trimestre de 2021. De modo semelhante, no quarto trimestre, com o contínuo aumento da população ocupada, o crescimento da massa habitual foi 13,0%, atingindo R\$ 274,3 bilhões (valor R\$ 31,2 bilhões maior que no ano anterior).

Cabe ressaltar que, considerando a massa dos rendimentos efetivos, a queda chegou a alcançar 13,4% no trimestre móvel terminado em julho de 2020. No quarto trimestre de 2022, houve crescimento de 14% (alcançando a soma de R\$ 285 bilhões, valor R\$ 35 bilhões maior que no ano anterior). O gráfico 15 mostra que a massa salarial superou os níveis de 2019, além de ilustrar as variações da renda efetiva em torno da evolução média da renda habitualmente recebida, e o gráfico 16 indica as taxas interanuais de crescimento.¹¹

GRÁFICO 15
Massa salarial real: habitual e efetiva
(Em R\$ 1 milhão)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

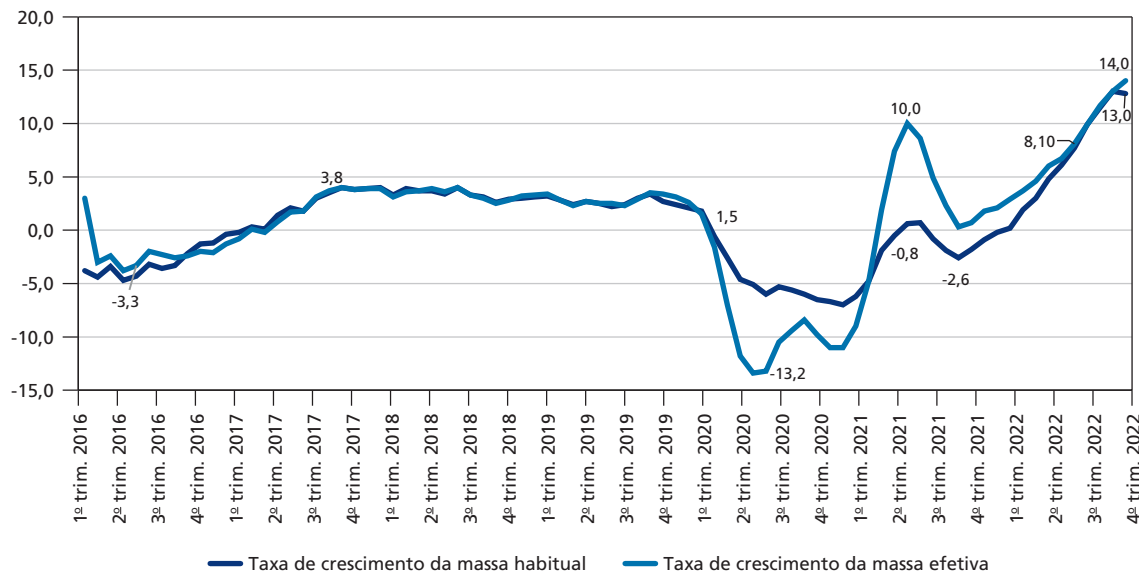
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valor absoluto.

10. Para mais informações sobre impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

11. Para uma análise dos rendimentos por faixa de renda e a desigualdade salarial no Brasil no período em análise, ver Carvalho (2023).

GRÁFICO 16
Taxa de variação interanual da massa salarial real: habitual e efetiva
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

6 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos meses de 2022 e janeiro de 2023, o mercado de trabalho brasileiro vem mostrando sinais de arrefecimento, caracterizado por uma leve aceleração da taxa de desocupação, o que refletiu na perda de dinamismo da população ocupada. Segundo os dados mensais produzidos pelo Ipea,¹² com base nas séries de trimestres móveis da PNAD Contínua, após recuar fortemente, atingindo o menor patamar da série em outubro de 2022 (8,2%), a taxa de desocupação dessazonalizada vem acelerando lentamente, de modo que, em janeiro, chegou a 8,6%. Na comparação com janeiro de 2022, entretanto, a taxa de desocupação ainda registra queda de 2,5 p.p.

Os dados mostram ainda que esse movimento recente da taxa de desocupação é decorrente de uma retração da população ocupada, cujo recuo é identificado desde meados de 2022. Ressalta-se, porém, que esse aumento da taxa de desemprego, na margem, vem sendo atenuado pelo recuo da taxa de participação, que passou de 63,5%, em junho de 2022, para 61,4%, em janeiro de 2023, o que demonstra a desaceleração da força de trabalho no país. Em janeiro de 2023, o número de trabalhadores ocupados ou que estavam à procura de emprego era de, aproximadamente, 106,8 milhões, o que corresponde a uma queda de -2,9% em relação a junho de 2022, quando se atingiu o maior valor da série (110 milhões).

12. As séries mensalizadas foram obtidas a partir da metodologia desenvolvida por Hecksher (2020).

Ainda, em janeiro, embora o número de ocupados na economia brasileira tenha sido 4,0% maior que o observado no mesmo mês do ano anterior, esse contingente de 97,6 milhões possui 2,6 milhões de trabalhadores a menos que o registrado em junho de 2022. Nota-se, também, que tal arrefecimento da ocupação vem ocorrendo de forma mais intensa no setor informal, a despeito da informalidade permanecer em níveis historicamente altos. De junho a janeiro da série analisada neste texto, enquanto a população ocupada formal recuou 1,4%, a queda registrada entre os trabalhadores informais foi de 3,7%.

Por sua vez, a abertura setorial revela que a evolução positiva na população ocupada agregada entre os quartos trimestres de 2021 e 2022 é resultado de uma melhora do emprego em praticamente todos os segmentos, com exceção da agricultura, da construção civil e dos serviços industriais de utilidade pública. No entanto, quando comparadas às taxas interanuais registradas no terceiro trimestre de 2022, os resultados para o quarto trimestre mostram redução em dez dos treze setores pesquisados, com destaques negativos para os serviços pessoais (de 24% para 9,8%), serviços domésticos (de 9,6% para 2,1%), administração pública (de 8,8% para 3,7%), serviços de alojamento e alimentação (de 8,5% para 3,5%) e comércio (de 7,8% para 4%).

Por fim, em termos de rendimentos do trabalho, os dados da PNAD Contínua mostraram que, no quarto trimestre de 2022, houve continuação do processo de recuperação da renda média, aproximando-se dos valores observados no final de 2019. Os empregados com carteira assinada começaram a apresentar uma recuperação da renda mais intensa. Os empregados do setor público, por sua vez, ainda encontraram dificuldades em negociar reposições salariais, apesar do ligeiro aumento observado no último trimestre de 2022.

Os dados do quarto trimestre, assim como no trimestre anterior, mostram uma recuperação da renda dos trabalhadores informais (sem carteira e por conta própria), justamente os mais afetados durante a pandemia, em comparação aos ocupados em postos formalizados. Esse padrão reflete no comportamento da renda por setores de atividades, sendo os setores mais informais, e que foram mais atingidos pela pandemia, os que agora mostram crescimento da renda mais intenso (agricultura, transporte, construção, serviços pessoais e coletivos e alojamento e alimentação).

Portanto, os dados apresentados e analisados ao longo deste texto explicitam o grande desafio que o país terá pela frente para estabelecer uma trajetória de recuperação sustentada dos indicadores de mercado de trabalho. A necessidade de geração de postos de trabalho de qualidade, devidamente vinculados aos sistemas públicos de proteção social, torna-se premente. Para isso, terão de ser articuladas diferentes estratégias de inclusão produtiva,¹³ as quais impulsionem as dinâmicas econômicas locais para a geração descentralizada de postos de trabalho no território nacional.

13. Para mais informações sobre programas de inclusão social e produtiva no Brasil, ver Silva (2020).

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho: resultados da PNAD Contínua do quarto trimestre de 2022. **Carta de Conjuntura**, n. 58, 2023.
- CARVALHO, S. S. de. *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/3GT0XoW>>.
- CORSEUIL, C. H.; 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, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3L6K7pl>>.
- HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 62).
- _____. Inaudíveis: quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. S. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 599-621.
- LAMEIRAS, M. A. P.; HECKSHER, M. D. Indicadores mensais do mercado de trabalho: junho de 2022. **Carta de Conjuntura**, Ipea, n. 56, 2022.
- SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2605).
- SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. S. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.



NOTAS TÉCNICAS

O COMPORTAMENTO DE ADMISSÕES E DESLIGAMENTOS PARA O AJUSTE DO EMPREGO NAS FIRMAS FORMAIS BRASILEIRAS¹

Carlos Henrique Corseuil²
Miguel Nathan Foguel³
Gabriela Carolina Rezende Padilha⁴
Felipe Mendonça Russo⁵

1 INTRODUÇÃO

A investigação sobre as decisões das empresas em como ajustar seu nível de emprego vem avançando extraordinariamente desde os anos 1990. Em um primeiro momento, a partir do artigo seminal de Davis e Haltiwanger (1992), o foco estava voltado para a diversidade na intensidade desse ajuste, até entre firmas sujeitas ao mesmo ambiente econômico (mesmo setor de atividade e/ou mesma região geográfica). As evidências nessa vertente da literatura, previamente documentada no estudo de Davis, Haltiwanger e Schuh (1996) para o caso norte-americano, ajudaram a consolidar a visão de que há intensa movimentação tanto de trabalhadores como de postos de trabalho no mercado de trabalho em qualquer fase do ciclo econômico.

Mais recentemente, essa agenda de pesquisa passou a incorporar uma dimensão complementar, que vem a ser a análise dos diversos mecanismos para implementar ajuste do emprego de acordo com a intensidade desse ajuste. Em ambiente com movimentação intensa de admissões e desligamentos de trabalhadores, abre-se um leque de opções para o referido ajuste no emprego por parte das firmas. Por exemplo, uma firma pode aumentar o nível de emprego ao aumentar o fluxo de contratações além daquele necessário para repor os trabalhadores que saem, ou tentar diminuir o fluxo de saída de trabalhadores. Mesmo essa última ação pode ser implementada de diferentes formas, uma vez que o fluxo de saída de trabalhadores pode ser alterado tanto pela margem das demissões como pela margem dos desligamentos voluntários.

Diante desse panorama, este texto tem dois objetivos principais. O primeiro consiste em investigar a importância relativa de cada margem de ajuste para diferentes níveis de intensidade de ajustes do emprego. Ou seja, parte-se do seguinte questionamento: será que um crescimento no emprego na ordem de 10% depende relativamente mais das contratações do que um crescimento na ordem de 50%? Mais precisamente, quais são as importâncias relativas do

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/nt1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/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. Assistente de pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <gabriela.padilha@ipea.gov.br>.

5. Assistente de pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

desligamento voluntário e involuntário nessas mesmas magnitudes hipotéticas de crescimento do emprego? O segundo objetivo, por sua vez, é analisar como essa importância relativa varia nas distintas fases do ciclo econômico.

A análise proposta é motivada pelo estudo de Davis, Faberman e Haltiwanger (2012), que teve o mesmo propósito e se baseou em dados para firmas norte-americanas. Os autores identificaram que as taxas de admissões e desligamentos exibem relações não lineares em relação ao crescimento do emprego. Mais especificamente, as taxas de admissões como função da taxa de crescimento do emprego possuem um formato semelhante a um “taco de hóquei” virado para a esquerda, enquanto os desligamentos apresentam o mesmo formato, porém virado para a direita. Davis e Haltiwanger (1992) também destacaram o comportamento altamente pró-cíclico das taxas de desligamentos voluntários (*quits*), ainda mais em estabelecimentos com contração do emprego. Portanto, uma motivação adicional para este estudo é estabelecer eventuais semelhanças entre o padrão de ajuste do emprego entre a economia brasileira e a norte-americana.

2 METODOLOGIA E DADOS

Os dados utilizados são provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), compreendidos no período 2000-2017. A Rais fornece informações tanto para o estoque de empregados em cada estabelecimento como para os fluxos de contratações e desligamentos, inclusive desagregando por tipo de movimentação. Trata-se, portanto, de uma fonte preciosa de informação para esse tipo de estudo, pois reúne em uma só base as informações de ajuste no nível de emprego e dos fluxos de admissões e desligamentos.⁶ Adicionalmente, vale destacar a ampla cobertura amostral dessa base de dados que, diferentemente do que ocorre em outros países, não apresenta restrições de ordem setorial, regional ou por porte da empresa. A única restrição de cobertura oriunda da Rais se refere à ausência de empresas não cadastradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), ou seja, as ditas empresas informais.

Para fins deste estudo, excluímos firmas pertencentes aos setores de administração pública e de agricultura, por possuírem uma dinâmica de mercado de trabalho que destoa dos demais setores, no que se refere a admissões e desligamentos de trabalhadores.

Do ponto de vista metodológico, nosso ponto de partida é a construção de categorias de crescimento do emprego das firmas. Procuramos seguir de perto o trabalho de Davis, Faberman e Haltiwanger (2012) e, para isso, usamos a seguinte definição de taxa de crescimento do emprego (g_t):

$$g_t = \frac{(adm_t - des_t)}{(n_t + n_{t-1})/2}$$

6. Davis, Faberman e Haltiwanger (2012) combinam duas fontes distintas de informação, uma para computar as variações no nível de emprego, outra para calcular as taxas de admissão e desligamento dos estabelecimentos.

em que adm_t e des_t são, respectivamente, as quantidades admitidos e desligados no estabelecimento no ano corrente, n_t é o estoque de trabalhadores empregados no estabelecimento no ano corrente, e n_{t-1} é o estoque de empregados no estabelecimento no ano anterior.

O estoque de empregados em cada ano (n_t) é calculado por meio dos fluxos de admissões e desligamentos da seguinte forma:

$$n_{2000} = Ativo_{1999} + adm_{2000} - des_{2000}, \text{ se } t = 2000 \text{ e}$$

$$n_t = n_{t-1} + adm_t - des_t, \text{ se } t > 2000,$$

em que $Ativo_{1999}$ é o estoque de vínculos ativos da empresa em 31/12/1999. Logo, os estoques de trabalhadores de cada estabelecimento em cada ano são calculados a partir da soma do total de vínculos ativos da empresa em 31/12/1999 com os saldos (diferença entre os fluxos de admitidos e desligados) acumulados durante o ano corrente.⁷

Devido a casos de mal preenchimento na Rais, geralmente o estoque calculado não se iguala à soma dos vínculos ativos de 31/12/t registrados na Rais, mas optamos por calcular os estoques de emprego via fluxos para assim capturar totalmente as variações no tamanho da empresa. Portanto, a evolução da nossa série de estoque de emprego não coincide necessariamente com a divulgada para Rais.

Por construção, a taxa de crescimento (g_t) pode assumir valores de -2 a 2 (ou -200% a 200%). Se o estabelecimento aparece no ano corrente, mas não apareceu na base da Rais no ano anterior, é definido que o estoque de emprego do ano anterior é igual a zero ($n_{t-1} = 0$), o que gera uma taxa de crescimento igual a 2. Por sua vez, se o estabelecimento só aparece no ano anterior, e em 31/12 do ano anterior possuía vínculos ativos, é imputado que o estoque do ano corrente seja igual a zero ($n_t = 0$) e a quantidade de desligamentos seja igual ao estoque do ano anterior ($des_t = n_{t-1}$), o que gera uma taxa de crescimento igual a -2.

Os estabelecimentos são então agrupados pelas respectivas taxas de crescimento, de acordo com intervalos de 0,05, com pontos específicos para as taxas de -2, 0, e 2 (ou -200%, 0%, e 200%). No total, são geradas 83 categorias.

Outro componente fundamental na nossa metodologia é a mensuração dos fluxos de admissões e desligamentos, que são posteriormente associados com as taxas de crescimento do emprego dos estabelecimentos explicitada acima (g_t). Trabalharemos com taxas normalizadas pelo o emprego médio, conforme ilustrado pela expressão a seguir, que também se baseia em Davis, Faberman e Haltiwanger (2012).

$$f_t = \frac{(f_t)}{(n_t + n_{t-1})/2},$$

7. Exemplificando, no ano 2000, o n_{2000} será a soma entre a quantidade de vínculos ativos no dia 31/12/1999 e o saldo de 2000. Para o ano de 2001, o n_{2001} será o n_{2000} calculado anteriormente somado ao saldo de 2001, e assim por diante.

em que f_t é algum fluxo do estabelecimento (seja admissão ou desligamento). Também calculamos as taxas de desligamento desagregadas por tipo de desligamento, isto é, por desligamento voluntário e involuntário.⁸

3 RESULTADOS

3.1 Aspectos estruturais do ajuste no emprego

O gráfico 1 mostra como variam as taxas de admissão e de desligamento de acordo com a intensidade do crescimento do emprego para todo o período 2000-2017. Vários pontos podem ser destacados. O primeiro é que, como esperado, as admissões são dominantes quando as empresas criam empregos (parte à direita do gráfico 1), ao passo que os desligamentos preponderam quando há destruição de empregos (parte à esquerda do gráfico 1).

O segundo ponto a se notar é que essas relações entre criação de empregos e admissões, assim como entre destruição de empregos e desligamentos, não ocorrem de forma “um para um”, ou seja, as taxas de admissão e de desligamento não variam proporcionalmente com as taxas de variação no emprego. Especificamente, é possível ver que tanto as taxas de admissão quanto as de desligamento variam mais (em módulo) do que as taxas de crescimento do emprego. Isso indica que as firmas que criam empregos necessitam contratar mais trabalhadores do que a expansão do emprego, o que sugere que há desligamentos após as contratações que precisam ser repostos. De forma similar, as firmas que destroem empregos têm taxas de desligamento superiores (em módulo) do que as taxas de contratação do emprego, o que indica que há desligamentos associados à reposição de trabalhadores mesmo em empresas que estão contraindo.

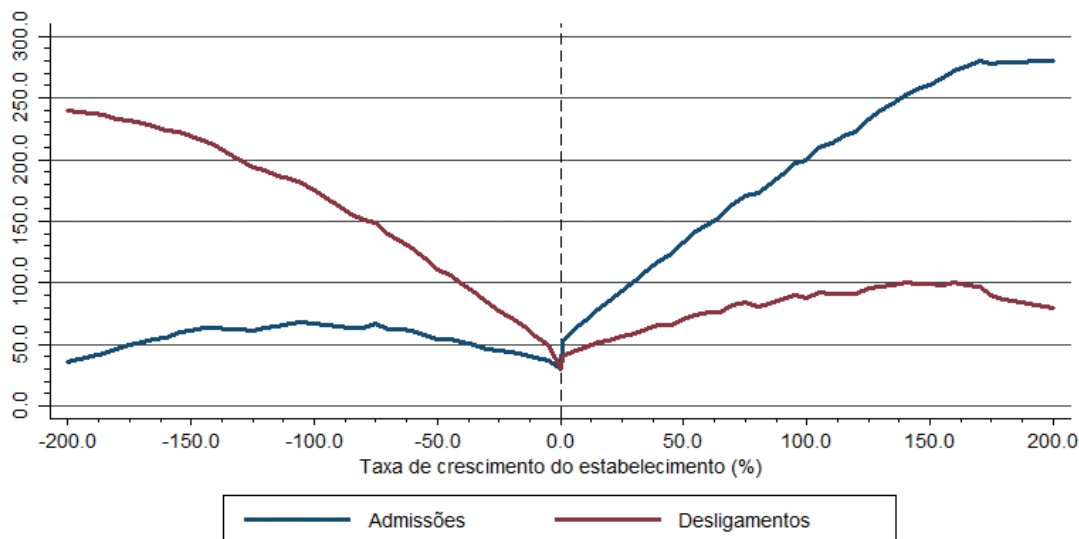
Um dos pontos mais interessantes a se notar no gráfico 1 é que há admissões mesmo em estabelecimentos que destroem emprego (lado esquerdo do gráfico 1), assim como desligamentos naqueles que criam empregos (lado direito do gráfico 1). Ademais, esses padrões tendem a ser crescentes com a intensidade da variação no emprego, especialmente no caso dos desligamentos. Isso mostra que há uma dinâmica de rotatividade de trabalhadores para ambos os tipos de estabelecimentos a qual indica que: i) os que destroem emprego precisam repor crescentemente os desligamentos à medida que destroem mais empregos; e ii) os que criam empregos experimentam crescentemente desligamentos entre os novos contratados à medida que criam mais empregos.

Outro ponto que emerge do gráfico 1 é que há uma “quebra” no ponto de crescimento zero. Isso faz com que as curvas das taxas de admissão e de desligamento assumam um formato semelhante ao encontrado para o caso americano por Davis, Faberman e Haltiwanger (2012),

8. Consideramos como desligamento voluntário os casos em que há: rescisão com justa causa por iniciativa do empregado (rescisão indireta) ou rescisão sem justa causa por iniciativa do empregado. Como desligamento involuntário, consideramos os seguintes casos: rescisão de contrato de trabalho por justa causa e iniciativa do empregador, rescisão de contrato de trabalho sem justa causa por iniciativa do empregador e término do contrato de trabalho. Imputamos também os casos de desligamento por fechamento do estabelecimento como fluxos de desligamentos involuntários (e conseqüentemente, dentro dos fluxos de desligamentos totais). Nos fluxos de admissões totais, também são incluídas as contratações por nascimento do estabelecimento. Mais informações sobre como é feita essa inclusão nesses dois casos estão apresentadas no apêndice A.

que o denominam de “taco de hóquei” (*hockey-stick shape*). É interessante notar que as taxas de admissão e desligamento atingem valores elevados nesse ponto (30,3%), indicando a presença de alta rotatividade de trabalhadores mesmo para estabelecimentos que não crescem.

GRÁFICO 1
Taxas de admissão e de desligamento em função da taxa de crescimento do emprego no nível de estabelecimento (2000-2017)
(Em %)



Fonte: Rais/MTE. Disponível em: <<https://bit.ly/3nM8Fen>>.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. As estimativas são médias ponderadas das taxas de admissão e de desligamento no nível do estabelecimento, tendo como peso o emprego médio do estabelecimento (denominador da taxa de crescimento). Elas são categorizadas de acordo com a taxa de crescimento do estabelecimento em intervalos de 0,05. Exceto pelos pontos de crescimento -200%, 0% e 200%, as estimativas foram suavizadas por uma média móvel de cinco intervalos para uma melhor apresentação dos dados.
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os desligamentos ocorrem por vários motivos, por exemplo, os voluntários (por iniciativa do trabalhador), os involuntários (por iniciativa do empregador), os por aposentadoria ou morte do trabalhador e os decorrentes de transferência do trabalhador entre estabelecimentos de uma mesma empresa. No gráfico 2, são apresentadas as taxas de desligamento voluntário e involuntário condicionadas à intensidade do crescimento do emprego. Esses dois tipos de desligamento representam a ampla maioria dos desligamentos apresentados anteriormente no gráfico 1. O primeiro ponto a se notar no gráfico 2 é que os desligamentos involuntários dominam os desligamentos totais tanto para os estabelecimentos que criam quanto para os que destroem emprego. De fato, a taxa de desligamento involuntário apresenta o mesmo formato de “taco de hóquei” da taxa de desligamento observada no gráfico 1. Por sua vez, os desligamentos voluntários têm um formato mais horizontal, com tendências suavemente crescentes para ambos os lados do gráfico. Apesar de não corresponderem à maior parte dos desligamentos,

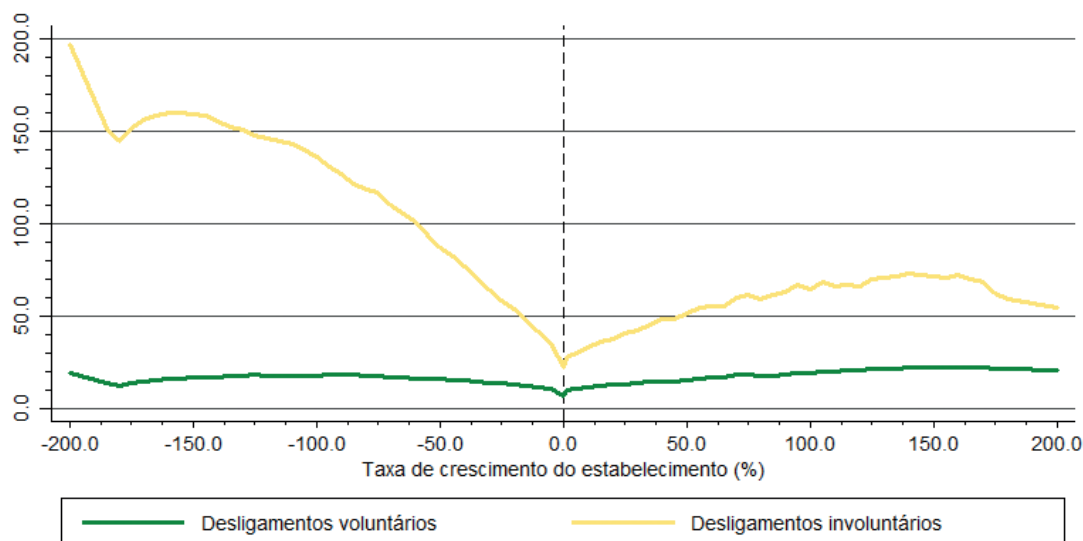
as taxas de desligamento voluntário são, em média, cerca de 16% para os estabelecimentos que contraem e 18% para os que expandem. Isso indica que: i) eles são fontes relevantes de rotatividade para as empresas; ii) parte da contração das empresas se deve à saída voluntária de trabalhadores (que talvez estejam abandonando empresas em dificuldades); e iii) mesmo as empresas em expansão estão sujeitas a perdas involuntárias (para elas) de trabalhadores.

Cabe notar que os resultados observados nos gráficos 1 e 2 são bastante semelhantes ao caso norte-americano, apresentados em Davis, Faberman e Haltiwanger (2012). A principal diferença está nos níveis de cada curva, que são superiores no caso brasileiro. Essa diferença de níveis provavelmente está associada à maior rotatividade de mão de obra no Brasil.

GRÁFICO 2

Taxas de desligamento voluntário e involuntário em função da taxa de crescimento do emprego no nível de estabelecimento (2000-2017)

(Em %)



Fonte: Rais/MTE. Disponível em: <<https://bit.ly/3nM8Fen>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. As estimativas são médias ponderadas das taxas de desligamento voluntários e involuntários no nível de estabelecimento, tendo como peso o emprego médio do estabelecimento (denominador da taxa de crescimento). Elas são categorizadas de acordo com a taxa de crescimento do estabelecimento em intervalos de 0,05. Exceto pelos pontos de crescimento -200%, 0% e 200%, as estimativas foram suavizadas por uma média móvel de cinco intervalos para uma melhor apresentação dos dados.

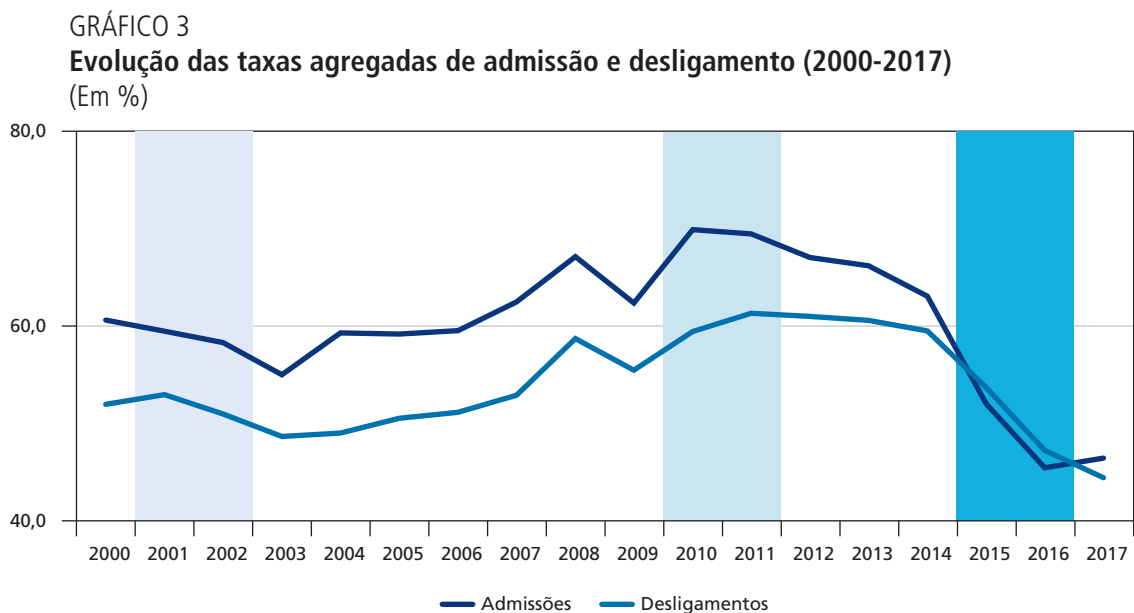
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.2 Aspectos cíclicos do ajuste no emprego

Nesta subseção, procuraremos investigar em que medida o padrão entre a intensidade e o mecanismo de ajuste do emprego reportado anteriormente varia de acordo com o ciclo

econômico. Para isso, replicaremos os resultados expostos nos gráficos 1 e 2 para determinados subperíodos da nossa amostra que contemplem diferentes fases do ciclo econômico.

Para motivar essa análise, reportamos, no gráfico 3, como variam no tempo as taxas agregadas de admissão e desligamento. É interessante notar que ambas as taxas apresentam tendência pró-cíclica, o que pode ser comprovado tanto pela nítida tendência de crescimento no período 2003-2011, quando a economia brasileira apresentou uma trajetória de expansão (interrompida brevemente em 2009), como pela tendência de queda após 2012, quando predominou a desaceleração do nível de atividade, especialmente durante o período de crise em 2015 e 2016.



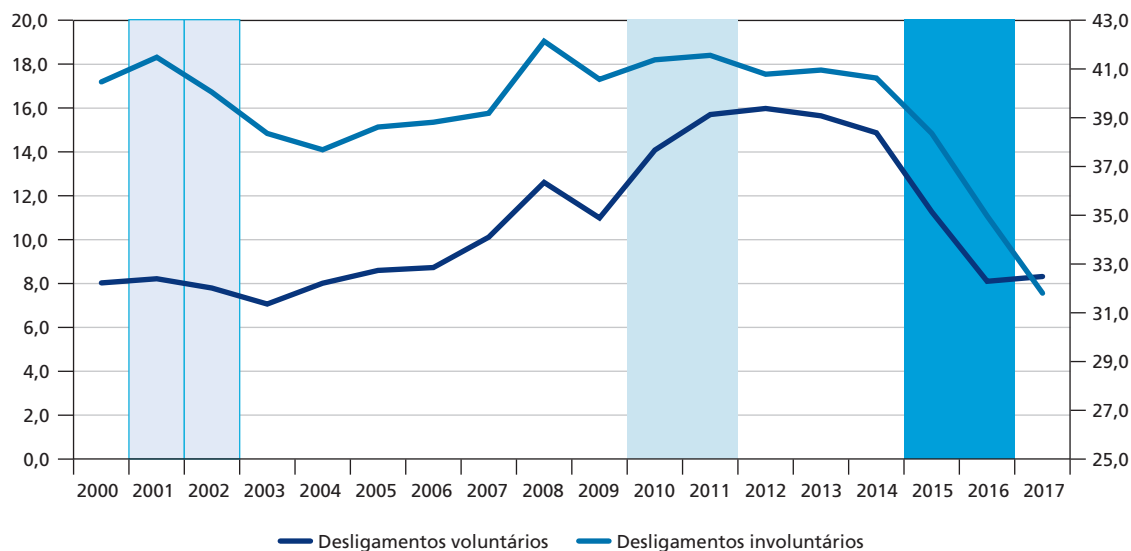
Fonte: Rais/MTE. Disponível em: <<https://bit.ly/3nM8Fen>>. Elaboração dos autores.

O gráfico 4 desmembra o desligamento nos componentes voluntário (mensurado no eixo vertical da esquerda) e involuntário (mensurado no eixo vertical da direita). Vale destacar a maior sensibilidade do desligamento voluntário ao ciclo econômico, sobretudo no momento de expansão.⁹

Em ambos os gráficos (3 e 4), colorimos os subperíodos que destacaremos a seguir como representando distintas fases do ciclo. São eles: as crises nos biênios 2001-2002 e 2015-2016, e o biênio de expansão econômica de 2010-2011.

9. Achado similar foi documentado em Corseuil e Ribeiro (2012).

GRÁFICO 4
Evolução das taxas agregadas de desligamento voluntário e involuntário (2000-2017)
(Em %)



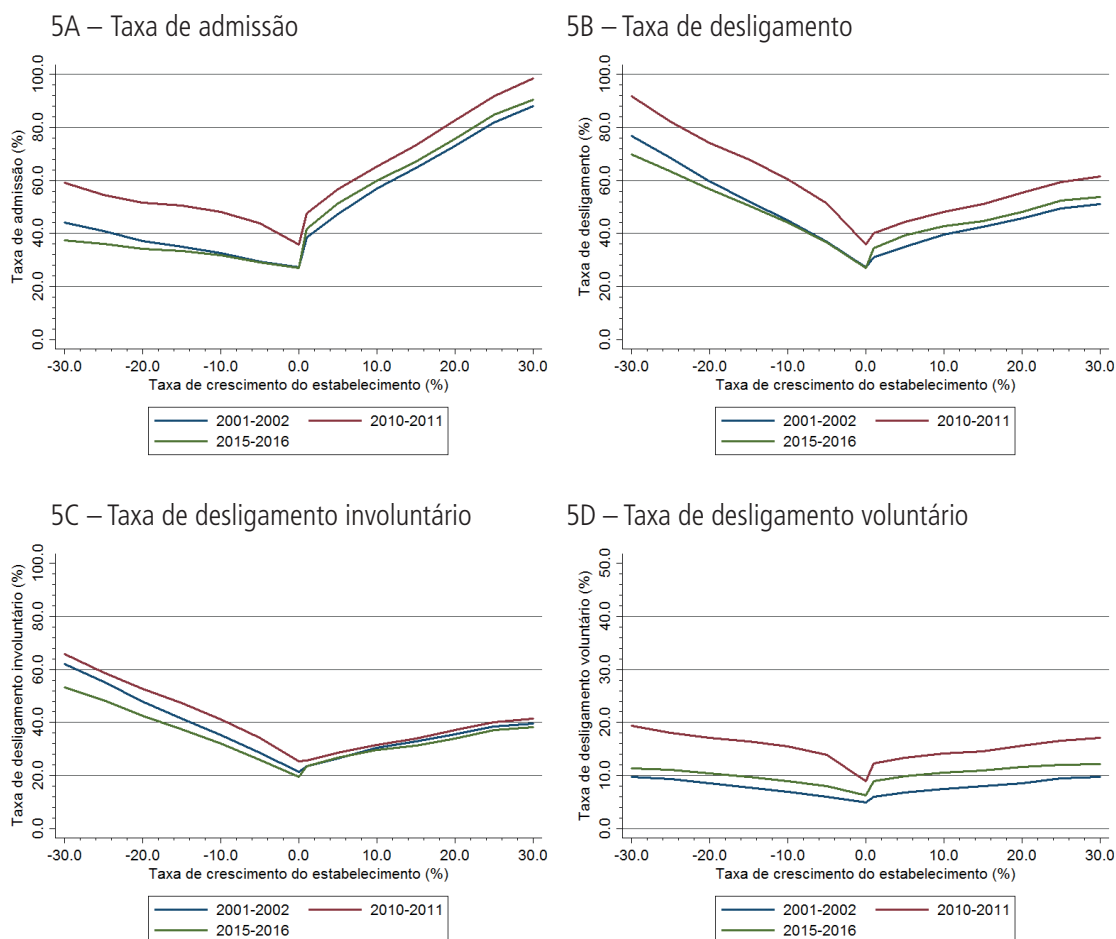
Fonte: Rais/MTE. Disponível em: <<https://bit.ly/3nM8Fen>>.
Elaboração dos autores.

Passamos agora para a análise de cada componente de ajuste do emprego. O gráfico 5 (5A a 5D) traz resultados separados para admissões, desligamentos totais, desligamentos involuntários e desligamentos voluntários. Em cada um dos quatro resultados, reportamos a relação entre o fluxo retratado e a intensidade do ajuste do emprego nos três subperíodos mencionados anteriormente.

Em geral, os gráficos (5A a 5D) tendem a confirmar o padrão pró-cíclico dos fluxos anteriormente comentados com dados agregados. A exceção fica por conta dos desligamentos involuntários no caso de crescimento do emprego (lado direito do gráfico 5C), que mostram insensibilidade às mudanças cíclicas. Outro ponto revelado é que a sensibilidade ao ciclo parece estar concentrada nas empresas que contraem o emprego. Embora se observe esse padrão para os desligamentos, ele é particularmente notável para as admissões, com empresas que se contraem tendo taxas de admissão cerca de 25 pontos percentuais (p.p.) mais altas no período expansivo de 2010-2011 do que nos períodos de contração ilustrados. Esse resultado mostra que, mesmo quando a economia cresce, os estabelecimentos que contraem têm elevadas taxas de admissão para repor principalmente os desligamentos voluntários. De fato, como mostra o gráfico 5D, embora haja pró-ciclicidade para esse tipo de desligamento para todas as variações no emprego, ela é nitidamente mais intensa para os estabelecimentos que destroem empregos. Isso sugere que os trabalhadores tendem a sair voluntariamente do emprego em empresas possivelmente em dificuldades, principalmente em fases de expansão cíclica.

GRÁFICO 5

Taxas de admissão, desligamento total, desligamento involuntário e desligamento voluntário em função da taxa de crescimento do emprego no nível de estabelecimento (Em %)



Fonte: Rais/MTE. Disponível em: <<https://bit.ly/3nM8Fen>>.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. As estimativas são médias ponderadas das taxas de admissão e de desligamento no nível do estabelecimento, tendo como peso o emprego médio do estabelecimento (denominador da taxa de crescimento). Elas são categorizadas de acordo com a taxa de crescimento do estabelecimento em intervalos de 0,05. Exceto pelo ponto de crescimento zero, as estimativas foram suavizadas por uma média móvel de três intervalos para uma melhor apresentação dos dados. Restringimos a amostra para os estabelecimentos cujas taxas de crescimento do emprego variam de -30% a 30%.
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Vimos que a relação entre os ajustes no nível de emprego e os fluxos de admissão e desligamento apresenta padrão altamente não linear, com uma assimetria em torno do ponto de crescimento zero, em que as taxas de admissão e desligamento seguem um formato de “taco

de hóquei” (Davis, Faberman e Haltiwanger, 2012). Em particular, mostramos evidências que mesmo os estabelecimentos que destroem empregos contratam trabalhadores, o que indica a necessidade de reposição de força de trabalho quando há contração do emprego. As evidências mostram ainda que os estabelecimentos que criam empregos desligam trabalhadores, o que pode indicar que há aprendizado sobre a qualidade do pareamento (*matching*) entre os trabalhadores contratados e as empresas. Como muitos pareamentos não são bem-sucedidos, as empresas em expansão perdem trabalhadores, os quais precisam ser repostos no processo de crescimento das empresas.

Vimos também que tanto os desligamentos voluntários como as admissões tendem a ser mais altos em momentos de crescimento econômico que em momentos recessivos. Esse resultado é compatível com os trabalhadores vendo mais oportunidades para alcançar empregos melhores em momentos de crescimento, quando se desligariam voluntariamente de seus empregos para serem contratados em outras empresas oferecendo melhores condições. Para suprir essa perda de trabalhadores, as empresas nas quais houve os desligamentos passam a contratar mais. Assim, tanto o volume de desligamentos voluntários como o de admissões cresce em um cenário de expansão econômica.

No entanto, vimos que esse movimento cíclico é mais intenso nos estabelecimentos que contraem o emprego. Isso pode indicar que uma parte das empresas afetadas pela saída de trabalhadores que buscam melhores oportunidades não conseguem contratar o suficiente para repor essa perda na sua força de trabalho. Esse cenário é compatível com a teoria da “escada do emprego” (*job ladder*), em particular com a formulação proposta por Moscarini e Postel-Vinay (2008). De acordo com esses autores, após um período prolongado de expansão econômica (tal como no biênio 2010-2011 no Brasil) é de se esperar que relativamente poucos trabalhadores estejam desempregados. Diante disso, as empresas mais produtivas expandem seu contingente de trabalhadores ao recrutar empregados de empresas menos produtivas. Essas, por sua vez, não conseguem aumentar as contratações na mesma proporção que passam a perder empregados, devido exatamente à escassez de trabalhadores desempregados.

REFERÊNCIAS

CORSEUIL, C. H. L.; RIBEIRO, E. P. Rotatividade de trabalhadores e realocação de postos de trabalho no setor formal do Brasil: 1996-2010. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 50, p. 49-54, 2012.

DAVIS, S. J.; HALTIWANGER, J. C. Gross job creation, gross job destruction, and employment reallocation. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 3, p. 819-863, 1992.

DAVIS, S. J.; FABERMAN, R. J.; HALTIWANGER, J. C. Labor market flows in the cross section and over time. **Journal of Monetary Economics**, v. 59, n. 1, p. 1-18, 2012.

DAVIS, S. J.; HALTIWANGER, J.; SCHUH, S. Small business and job creation: Dissecting the myth and reassessing the facts. **Small Business Economics**, v. 8, p. 297-315, 1996.

MOSCARINI, G.; POSTEL-VINAY, F. The timing of labor market expansions: new facts and a new hypothesis. **NBER Macroeconomics Annual**, Chicago, v. 23, n. 1, p. 1-52, 2008.

APÊNDICE A

No preenchimento da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o empregador é obrigado a declarar a quantidade de contratações e de desligamentos realizados no ano, e também precisa informar qual foi a causa do desligamento, dada uma lista fechada de possíveis motivos. Nessa lista, não existe uma opção definida como *desligamento por morte do estabelecimento*; também não há no formulário como justificar uma contratação por nascimento do estabelecimento. Logo, não conseguimos captar esses casos por meio de uma variável pronta na base da Rais, sendo necessário fazer um procedimento indireto para contar esses casos e imputá-los nos fluxos de admissões e desligamentos. Isso é feito da forma a seguir explicada.

Se o estabelecimento aparece na base da Rais pela última vez no ano anterior (e não aparece mais até 2017), consideramos os empregados ativos de 31/12 do ano anterior como desligados por morte, e incluímos esses casos nos fluxos de desligamentos involuntários do ano corrente (consequentemente, dentro do total de desligamentos também).

Se o estabelecimento aparece pela primeira vez no ano seguinte, consideramos os empregados ativos de 1º/1 do ano seguinte como admitidos por nascimento, e então são incorporados aos fluxos de admissões do ano atual.

Porém, se o estabelecimento aparece no ano anterior, não aparece no ano corrente, mas volta a aparecer em anos subsequentes (até 2017), consideramos os empregados ativos em 31/12 do ano anterior como desligados sem informação, e por isso estes não são incorporados aos fluxos de desligamentos do ano atual.

Outro ponto importante a ser destacado se refere à construção dos estoques de empregados (n_t) com base nos fluxos, que como visto no texto, é feito da seguinte forma:

$$n_{2000} = Ativo_{1999} + adm_{2000} - des_{2000}, \text{ se } t = 2000; \text{ e}$$

$$n_t = n_{t-1} + adm_t - des_t, \text{ se } t > 2000.$$

É possível que no cálculo dos estoques seja encontrado um valor negativo para a firma devido ao mal preenchimento na Rais. Nesse caso, o estabelecimento não é alocado em nenhum dos 83 intervalos da taxa de crescimento (g_t) e também não é usado nas estatísticas do ano. Caso o mesmo estabelecimento apareça no ano seguinte, o estoque do ano anterior (n_{t-1}) é considerado como zero.

Por exemplo, se uma empresa possuir dois vínculos em 31/12/2001 e, em 2002, seu saldo (diferença entre admitidos e desligados) for de -5, seu estoque de empregados de 2002 será igual a -3 ($n_{2002} = -3$). Logo, em 2002, essa empresa não será usada em nenhuma estatística. Em 2003, se a empresa aparecer com um saldo de 6, seu estoque de empregados de 2003 será igual a 6 ($n_{2003} = 6$) porque n_{2002} será considerado como zero. O emprego médio da firma será $\frac{0+6}{2} = 3$, e sua taxa de crescimento (g_t) será $\frac{6}{3} = 2$.

A proporção de estabelecimentos que se enquadram nessa situação aumenta ao longo dos anos, atingindo 2,3% em 2017, mas a proporção de vínculos fica mais estável, mantendo-se sempre abaixo de 1%.

O CRÉDITO A MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 ENTRE 2019 E 2021¹

Luca Simmer Oliva Boligan²
Norberto Montani³

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 inaugurou um período de instabilidade econômica e financeira com múltiplos impactos sobre nossa sociedade.⁴ A dimensão humanitária destaca-se, com diversos fatores socioeconômicos influenciando os difíceis tempos vivenciados durante esse período. Para este estudo, a dimensão econômica será protagonista, e o objeto da pesquisa guarda importantes implicações para as condições de reprodução material das sociedades. O foco aqui é a evolução da situação das empresas de menor porte, importantes geradoras de emprego e renda em economias como a brasileira (Netto *et al.*, 2021).

No caso das empresas, os principais impactos da crise da covid-19 foram associados ao fechamento das portas e à desarticulação das cadeias produtivas devido às medidas de isolamento social necessárias para lidar com o vírus. A forte retração da demanda agregada e da atividade cobrou um alto preço do ponto de vista da fragilidade financeira das empresas: do dia para a noite, as receitas evaporaram, os fluxos de caixa mudaram de sinal e grande parte das firmas viu-se obrigada a ajustar suas operações ao novo cenário, uma vez que as despesas financeiras e operacionais não puderam ser modificadas com a mesma celeridade – a onda de demissões e os impactos no mercado de trabalho podem, inclusive, ser compreendidos sob essa perspectiva (Paula, 2021).

O acesso a empréstimos e recursos de terceiros é uma importante ferramenta em situações como esta descrita. Porém, o mercado de crédito tem uma dinâmica própria: empresta-se porque se espera que o dinheiro adiantado retornará – portanto, trata-se de bons tomadores –, com um adicional que compense os riscos e a inconveniência de abrir mão de liquidez (Carvalho, 2015). O comportamento do crédito é tipicamente pró-cíclico, o que, em contexto de crise e elevação da incerteza, como o vivenciado durante a pandemia de covid-19, dificulta que as empresas lancem mão do instrumento para ajustar seus fluxos de caixa e balanços.

Essa situação é ainda mais pronunciada no caso de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), que têm dificuldade em acessar crédito devido à falta de histórico financeiro, à burocracia envolvida nos empréstimos, ao elevado custo do instrumento e à falta de garantias, entre

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/nt2>

2. Bacharel em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <lsimmeroliva@gmail.com>.

3. Professor no Instituto de Economia da UFRJ. *E-mail*: <norberto.martins@ie.ufrj.br>.

4. Para mais informações sobre impactos da pandemia na sociedade em geral e no mercado de trabalho em particular no Brasil, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

outros fatores (De Negri e Cavalcante, 2018; Nogueira, 2017; Sebrae, 2020; Netto *et al.*, 2021). Esses obstáculos estruturais se tornaram ainda mais pronunciados em função das mudanças no sistema financeiro brasileiro a partir de 2016, que reduziram o peso de bancos públicos e favoreceram o desenvolvimento do mercado de capitais, de acesso restrito a empresas de maior porte.

O forte impacto negativo sobre as MPMEs, contudo, fez o governo brasileiro lançar mão de diversos programas para tentar compensar a perda de receita e empregos. Parte importante da resposta da política econômica envolveu a estruturação de fundos garantidores de crédito, que permitiram às MPMEs acessarem recursos para assegurar sua sobrevivência – e, principalmente, a sobrevivência dos empregos que geram. Mendonça, Nappi e Cubero (2020) e Machado *et al.* (2022) são alguns dos trabalhos que se dedicaram a analisar essas respostas e seu impacto sobre as empresas, referendando a importância das medidas adotadas.

Este trabalho se insere nessa literatura. Seu objetivo geral é fornecer um quadro mais amplo acerca do mercado de crédito às empresas no Brasil durante a pandemia de covid-19, com foco nas MPMEs, a partir da base de dados do DataSebrae do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), ainda pouco explorada em outros trabalhos para o tratamento desse objeto. O objetivo específico é analisar a evolução das diferentes linhas, características e condições do crédito a MPMEs. O foco nessas empresas justifica-se devido às especificidades dessas firmas em termos da sua inserção no mercado brasileiro de crédito. Por sua vez, o recorte temporal no período da pandemia explica-se pela sua peculiaridade histórica, com impactos diferenciados na dinâmica econômica brasileira (Silva, Corseuil e Costa, 2022). Em termos de resultados, como será visto com mais detalhe adiante, a demanda por crédito não se reduziu durante o período de retração cíclica – pelo contrário.

2 AS MPMEs E O CRÉDITO NO BRASIL: A DÉCADA DE 2010 E A PANDEMIA

2.1 Identificando as MPMEs no Brasil

O conceito de MPMEs pode variar a depender do critério utilizado, mas é comum que sejam empreendimentos privados, segmentados por número de funcionários ou receita anual. Quando a definição é por número de empregados, como em alguns dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), costuma-se desagregar por atividade econômica. Por sua vez, o Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fontes dos dados usados neste trabalho, seguem o critério de receita operacional bruta consolidada anual: microempresas faturam até R\$ 360 mil; pequenas empresas, entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões; e empresas médias, de R\$ 4,8 milhões até R\$ 300 milhões – com a restrição adicional do limiar de R\$ 240 milhões em ativos para classificação como MPME. O Sebrae alterna entre classificações dependendo da publicação e da fonte de dados. Microempreendedores individuais (MEIs) não são considerados no grupo das MPMEs.⁵ A tabela 1 sintetiza esses critérios de classificação.

5. Para mais informações sobre especificações a respeito das MPMEs no Brasil, ver Nogueira (2017).

TABELA 1
Classificação das MPMEs no Brasil

Empresas	Receita operacional	Número de funcionários (indústria e construção)	Número de funcionários (comércio e serviços)
Micro	Até R\$ 360 mil	Até 19	Até 9
Pequenas	R\$ 360 mil até R\$ 4,8 milhões	20 até 99	10 até 49
Médias	R\$ 4,8 milhões até R\$ 300 milhões	100 até 499	50 até 99

Fonte: Sebrae. Disponível em: <<https://bit.ly/42rvvqq>>. Elaboração dos autores.

Por sua vez, é evidente a existência de grande heterogeneidade entre as MPMEs. Utilizando-se como base o critério de receita, a diferença entre as empresas pequenas pode ser em torno de treze vezes, enquanto nas médias esse valor pode chegar a 62,5. Netto *et al.* (2021) destacam que a heterogeneidade intrassetorial é um fator para as diferentes formas de classificação, tendo-se em vista que as MPMEs podem exercer das atividades mais complexas até as mais simples, com diferentes níveis de formalidade. Essa desigualdade, somada à dificuldade de coleta e obtenção de dados à medida que aumenta o grau de informalidade, pode gerar imprecisão nas análises. Feita essa ressalva, os dados disponíveis para a economia brasileira mostram que as MPMEs representavam 99,5% das empresas, 58% dos postos de trabalho e 44,3% da massa salarial em 2018 (Netto *et al.*, 2021). Há grandes desigualdades na distribuição regional e setorial no segmento, concentrado no Sul e no Sudeste, e, principalmente, no comércio varejista, mas esses pontos serão secundários na análise.

2.2 Breve panorama do crédito no Brasil pré-pandemia

O Brasil entrou na década de 2010 com os efeitos da crise financeira do período 2008-2009 sendo superados e a economia mantendo certo ritmo de crescimento até 2014. A partir de então, uma série de fatores, internos e externos, colocaram o Brasil em um quadro de recessão seguido por estagnação. Autores como Sicsú (2019) discutem, inclusive, se seria válido caracterizar esse período como uma depressão. A partir do final de 2016, iniciou-se um período de redução das taxas de juros pelo BCB, o que engendra uma reconfiguração dos mercados de crédito, que, nesse mesmo ano, enfrentaram forte restrição, após anos de expansão em sequência. Esse processo é marcado também pelo redimensionamento do BNDES, o que implicou significativa diminuição do crédito disponibilizado às empresas em geral.

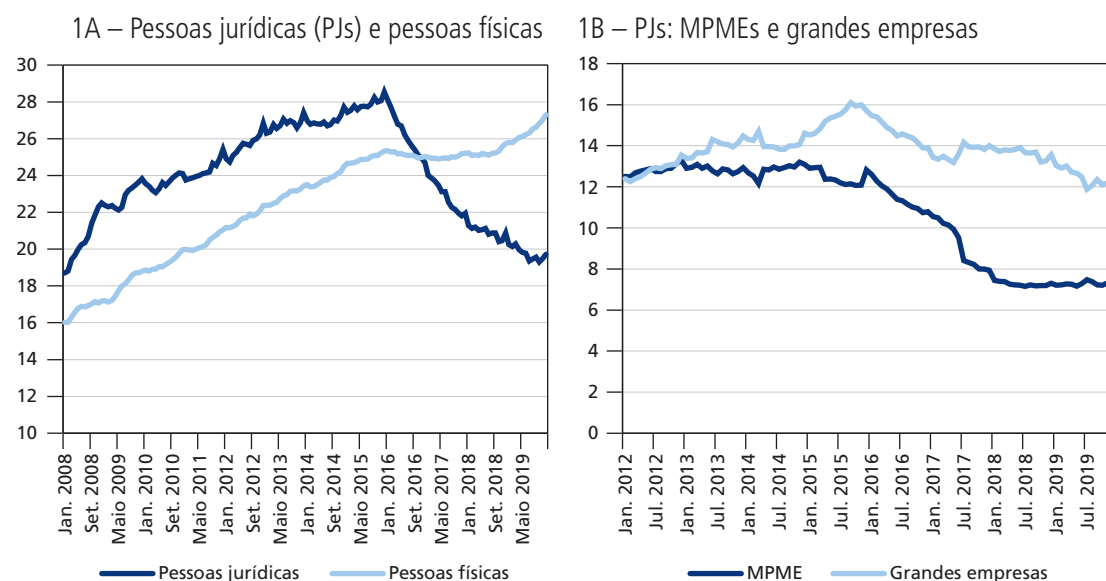
Martins *et al.* (2023) argumentam que os principais bancos brasileiros são adaptáveis e hábeis em compor sua carteira de ativos, permitindo-os sustentar taxas de lucros altas até mesmo em momentos em que a taxa básica de juros cai. Durante o primeiro momento da fase recessiva, o crédito bancário reorientou-se para pessoas físicas – cujas taxas de retorno são maiores –, enquanto houve um encolhimento do crédito às empresas (gráfico 1A). O alto custo

do crédito e as necessidades dos empresários durante a fase mais aguda da crise não parecem ter sido atendidas de forma adequada.

GRÁFICO 1

Saldo de crédito em relação ao produto interno bruto (PIB)

(Em %)

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/41gksPR>>.

Elaboração dos autores.

O gráfico 1B ilustra como a dinâmica do crédito às MPMEs descola-se daquela relativa às grandes empresas ao longo de parte da década de 2010. Em 2015, o saldo de crédito às MPMEs como proporção do PIB reduz-se, o que caracterizou um “acionamento precoce”. A relação crédito-PIB das MPMEs diminui de cerca de 13% para 7% do PIB no período analisado – no caso das grandes empresas, o indicador termina em patamares muito próximos, por volta de 12% do PIB. Com essa análise, pode-se classificar os anos pré-pandemia como um período de restrição da disponibilidade de empréstimos às empresas menores.

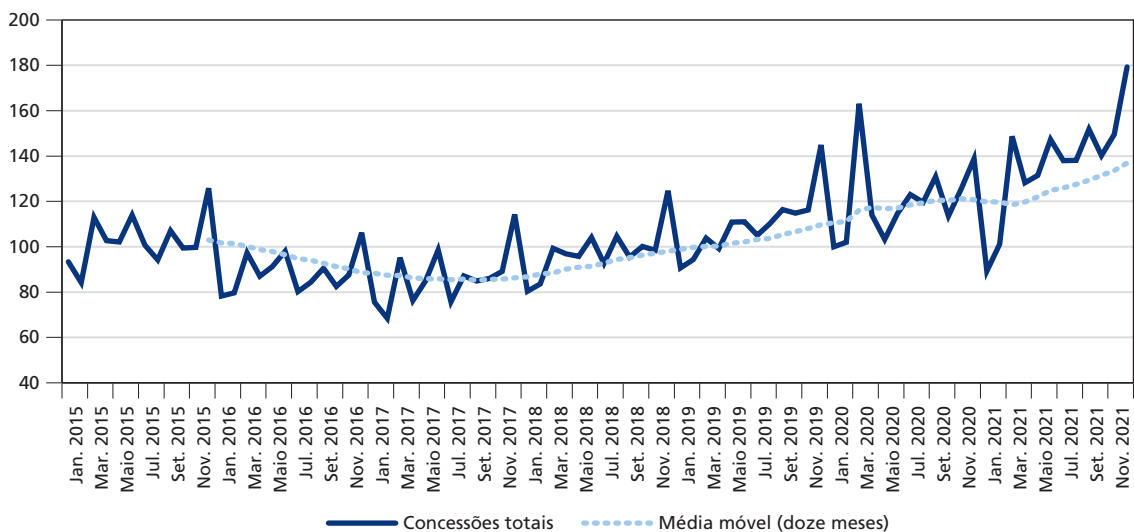
2.3 A crise da covid-19 e seus efeitos no crédito às empresas

A crise trazida pela epidemia de covid-19 foi diferente de todas as outras vivenciadas recentemente. Nunca havia se materializado uma crise sanitária dessas proporções no sistema econômico em que nos inserimos. Em geral, a formação das expectativas dos agentes tem base em acontecimentos prévios, e as crises passadas, mesmo que diferentes umas das outras, tinham elementos em comum. Porém, essa crise trouxe elementos novos, que criaram um ambiente de elevada incerteza e com implicações únicas. A luta contra a doença demandou medidas de paralisação econômica e restrição à mobilidade para evitar mortes e adequar os sistemas de saúde.

No caso das empresas, a pandemia implicou redução inesperada e aguda de suas entradas de caixa, fruto das medidas de restrição sanitária e da incerteza. Até mesmo aquelas com reservas de emergência precisaram readequar suas operações ou buscar recursos para financiar a manutenção do seu funcionamento em face da incerteza em relação à intensidade e à duração da pandemia. As características das MPMEs intensificaram esse movimento (BCB, 2021a).

Essa incerteza elevou a percepção de risco dos agentes financeiros, em teoria, atuando contra a oferta de crédito. A paralisia econômica retirou qualquer perspectiva otimista sobre a capacidade de pagamento dos mutuários, com o risco de insucesso de projetos de empresas tornando-se cada vez maior, assim como uma fragilização crescente destas. A narrativa até esse ponto levaria a crer, com base nos preceitos teóricos, que o mercado de crédito sofreria com uma grande contração em 2020, tanto na oferta quanto na demanda. Não obstante, o comportamento pró-cíclico do crédito para pessoas jurídicas não foi verificado no período no caso da economia brasileira: o volume de concessões continuou a expandir-se até mesmo durante a pandemia, a despeito do comportamento errático em alguns meses específicos, como mostra o gráfico 2.

GRÁFICO 2
Concessões de crédito para PJs (jan. 2015-set. 2021)



Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/44DLsf3>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Índice com base em janeiro de 2020 igual a 100.

Em outras palavras, no agregado, a dinâmica dos empréstimos às empresas do país não sofreu impacto tão grande quanto se esperava, dado o tamanho do choque com a covid-19. Esse *puzzle* referente à contracíclicidade do crédito às empresas durante a pandemia no Brasil pode ser explicado pelo direcionamento de crédito e pela heterogeneidade de tamanho dos tomadores, que será discutida mais adiante. A atuação do BCB para a manutenção da liquidez do sistema financeiro e a redução da taxa básica de juros para seus mínimos históricos contribuíram para direcionar os bancos a buscarem rentabilidade em ativos de liquidez variada. Contudo, esse movimento foi insuficiente para assegurar a oferta de crédito a MPMEs.

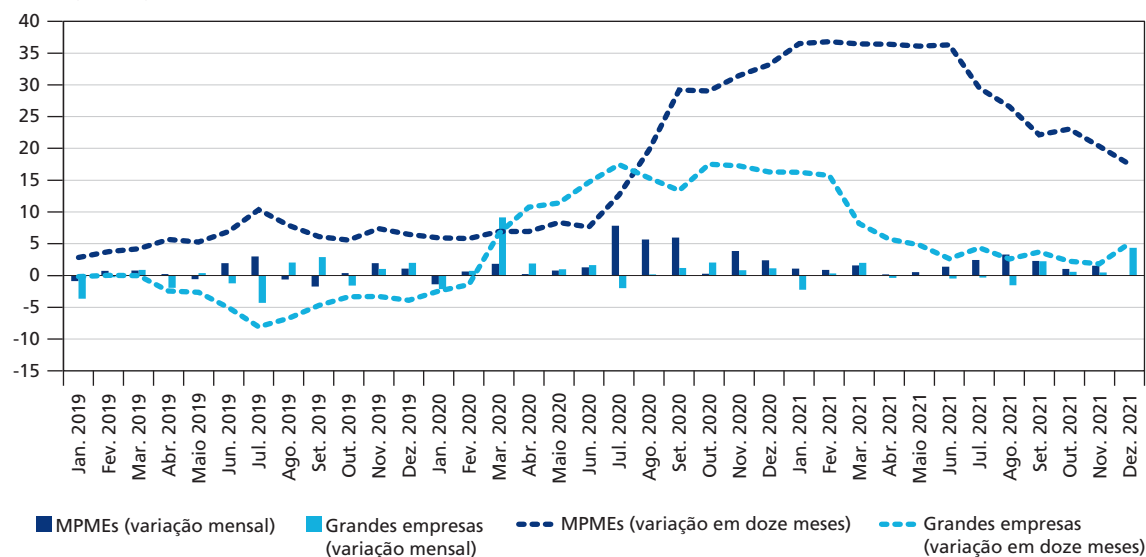
2.4 A pandemia e o crédito às MPMEs

A parte da demanda por liquidez das empresas que foi atendida pelas instituições financeiras, especialmente em março de 2020, destinou-se às empresas de maior porte. Por um lado, com a forte instabilidade nos mercados de capitais, refletidas na fuga de capitais estrangeiros e na desvalorização dos preços dos ativos em reais, as grandes empresas recorreram com sucesso aos empréstimos bancários para a gestão de seus fluxos de caixa. Por outro, no primeiro momento, esse mesmo comportamento não se verificou no caso das MPMEs. A heterogeneidade nesse mercado foi notável: as grandes empresas acessaram a liquidez diante dos melhores riscos que ofereciam aos bancos, enquanto as MPMEs viam secar os empréstimos, seus fluxos de caixa e suas condições de sobrevivência (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Variação do saldo das operações de crédito a PJs por porte (2019-2021)

(Em %)



Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/44DLsf3>>.

Elaboração dos autores.

Somente no segundo momento é que a perspectiva de que as MPMEs fechassem as portas gerou uma resposta do governo, por meio dos programas de garantia que restabeleceram o fluxo de crédito a essas firmas. O quadro 1 sintetiza as principais características dos diversos programas implantados. O primeiro foi o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), com o objetivo de destinar recursos ao pagamento da folha salarial, ou de pendências trabalhistas, de empresas pequenas e médias. O insucesso da vinculação de recursos foi corrigido posteriormente no Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), financiado pelo Fundo Garantidor de Operações (FGO), sob responsabilidade do Banco do Brasil (BB), e no Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), baseado no Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), gerido pelo BNDES. Em todos esses casos, recursos do Tesouro Nacional (TN) foram aportados como garantias das operações, anulando boa parte do risco de crédito corrido pelos bancos e, em contrapartida, concedendo condições especiais de custo, carência e prazo para as MPMEs brasileiras.

QUADRO 1
Programas de garantia

Programas	Pese	Pronampe 2020 ¹	Peac-FGI 2020 ²	Peac-Maquininhas	CGPE ³ 2020 ⁴
Recursos aportado pelo Estado	R\$ 17 bilhões	R\$ 27,9 bilhões	R\$ 20 bilhões	R\$ 5 bilhões	Sem aporte
Crédito gerado	R\$ 7,9 bilhões	R\$ 37,5 bilhões	R\$ 92,1 bilhões	R\$ 3,19 bilhões	R\$ 14,4 bilhões
Público	Micro até médias empresas, com faturamento até R\$ 50 milhões	Micro e pequenas empresas	MPMEs e certas grandes empresas, dependendo do setor	MEIs, micro e pequenas empresas	MPMEs
Taxas de juros finais	3,75% a.a. ⁵	1,25% a.a. + Selic	Média de 1% a.m. ⁶	Até 6% a.a.	Definido pela IF
Prazos	36 meses (6 de carência)	36 meses (8 de carência)	12 a 60 meses (6 a 12 de carência)	36 meses (6 de carência)	36 meses (6 de carência)
Vigência	De abril a outubro de 2020	De maio a novembro de 2020	De junho ao fim de 2020	De agosto ao fim de 2020	De julho ao fim de 2020

Fonte: BNDES (2021).

Notas: ¹ O Pronampe foi transformado em uma política de crédito permanente, mas com várias mudanças em sua regulação, pela Lei nº 14.161/2021. Foi realizado um aporte de mais R\$ 5 bilhões pelo TN.

² A Medida Provisória (MP) nº 1.114/2022 previu a reabertura do Peac-FGI até 31 de dezembro de 2023, com novas regulações.

³ Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas

⁴ A Lei nº 14.257/2021 criou o Programa de Estímulo ao Crédito (PEC), que consistia em uma continuidade do CGPE para 2021, abarcando, porém, somente empresas de pequeno porte, produtores rurais e MEIs na nova versão.

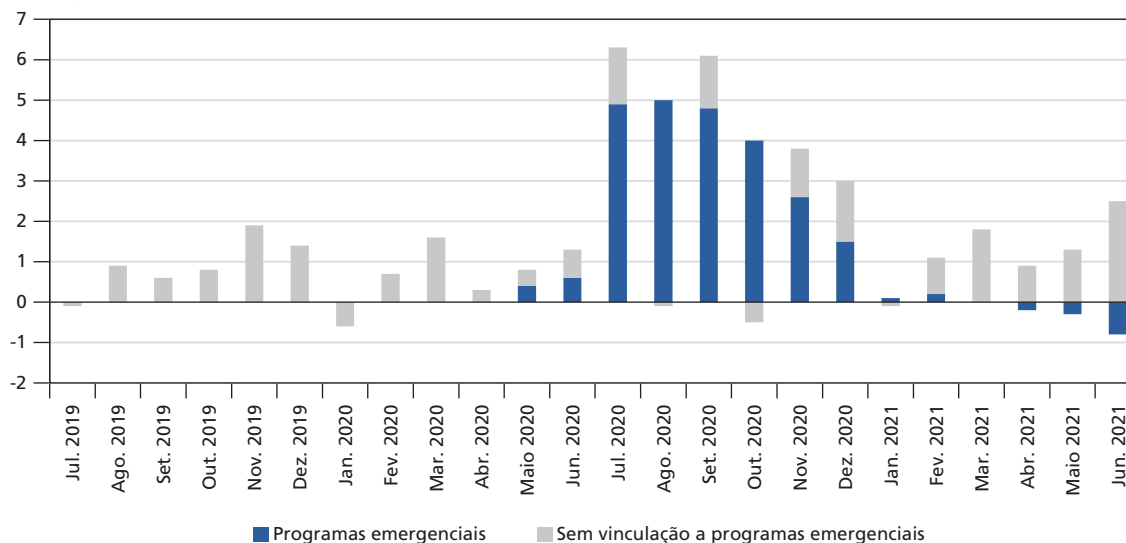
⁵ Ao ano.

⁶ Ao mês.

Posteriormente, introduziu-se também a modalidade de Peac, com garantia nos recebíveis de máquinas de pagamento digital (Peac-Maquininhas) – sem recursos públicos envolvidos –, e criou-se o CGPE. Seu objetivo foi direcionar recursos para a manutenção do capital de giro a partir de um complexo mecanismo de compensação em termos do capital regulatório exigido dos bancos – parte das potenciais perdas seriam passíveis de serem usadas como benefício no imposto de renda e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O gráfico 4 mostra como se deu a evolução da carteira de crédito às MPMEs após os programas de garantia entrarem em operação, separando o crescimento atribuído ao direcionamento emergencial e os recursos livres. Os empréstimos do Pronampe tiveram a restrição de integralização de cotas dos agentes privados removidas, e a cobertura das operações foi ampliada em até 100% do valor do empréstimo, desde que observasse o limite de 80% da carteira de crédito de apenas um agente. No Peac, os empréstimos poderiam ter até 80% do seu valor garantido com recursos do FGI, observando o limite de 30% da carteira. Esses recursos não dispunham de destinação específica, conferindo uma flexibilidade *de facto* para as MPMEs aplicarem os recursos obtidos da forma que achassem mais oportuna e viabilizando uma gestão flexível do caixa.

GRÁFICO 4
Crescimento mensal da carteira de crédito das MPMEs (jul. 2019-jun.2021)
 (Em %)



Fonte: BCB (2021b).
 Elaboração dos autores.

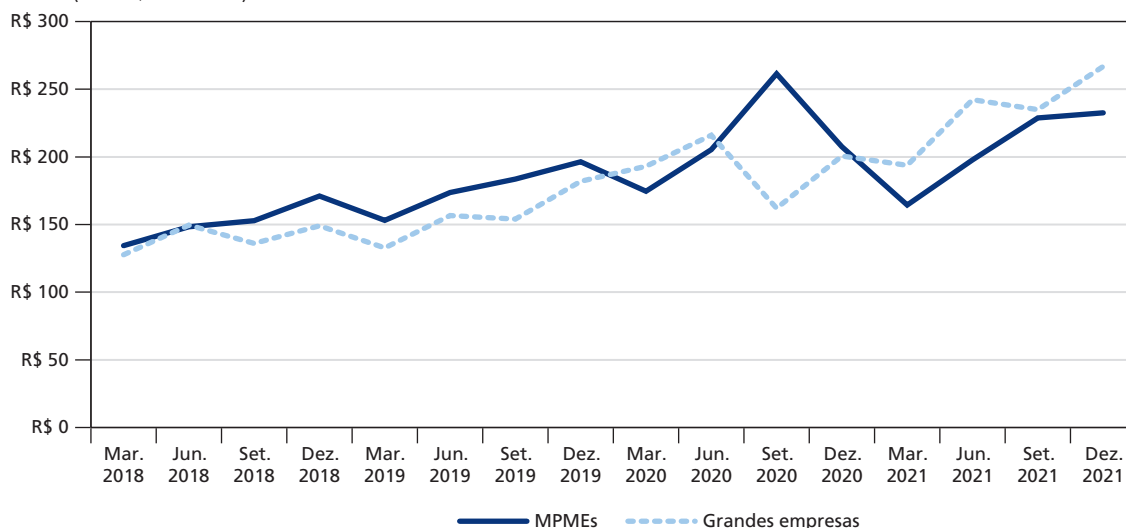
Estima-se que a União assumiu em torno de 41,8% de participação do risco na oferta de crédito a MPMEs sob os programas em 2020. Isso demonstra que a maior parte dos riscos ainda foi delegado às instituições que operaram os empréstimos, fossem estas públicas ou privadas – com predomínio das públicas –, mas que se formou um importante colchão de segurança para as operações. Na próxima seção, a análise será complementada por uma discussão pormenorizada dos dados de crédito às MPMEs no Brasil no período analisado. Como referência, será utilizada a base de dados do DataSebrae.

3 UMA RADIOGRAFIA DO CRÉDITO A MPMEs NO BRASIL ENTRE 2019 E 2021

O DataSebrae apresenta informações trimestrais sobre o fluxo de operações de crédito destinadas a MPMEs, contrapondo-se às informações comumente divulgadas pelo BCB, que somente desagregam por porte os saldos (estoques) de empréstimos. Serão apresentados dados sobre a evolução das linhas, as modalidades, as taxas de juros, entre outros, de modo a oferecer elementos para discutir como a intervenção estatal nesse segmento ocorreu no período e como poderá ser estruturada no futuro.

Observa-se no gráfico 5 a importância dos programas de garantia para as concessões de empréstimos a MPMEs, especialmente no segundo e terceiro trimestres de 2020. O crédito direcionado fez com que as concessões a empresas de menor porte superassem o volume emprestado às grandes firmas em 2020. As concessões às grandes empresas não reproduziram o efeito “induzido” das MPMEs, inclusive com queda nas concessões no terceiro trimestre. Nota-se que a política de juros baixos criou condições atrativas nos mercados de capitais, nos quais as MPMEs não operam e para onde se dirigiram as grandes empresas – aliás, com recordes expressivos nas emissões (OSF, 2022).

GRÁFICO 5
Concessões de crédito a empresas
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: DataSebrae. Disponível em: <<https://bit.ly/41htXOA>>. Elaboração dos autores.

O fim da vigência das medidas emergenciais de resposta à pandemia levou a uma redução no ritmo de novas concessões a partir de 2021. Esse resultado também pode ser atribuído às incertezas acerca da possibilidade da volta de restrições sanitárias para o ano seguinte. Por fim, o volume crescente de dívida das MPMEs sinaliza uma transição para um período de fragilização dos agentes econômicos: com o cenário macroeconômico deteriorado, o fluxo de caixa das empresas não deverá apresentar crescimento expressivo, o que dificulta a compatibilização de suas receitas e o pagamento dos financiamentos tomados durante a pandemia. Somado a isso, a subida dos juros e a deterioração das expectativas encarecerão o custo de novas concessões de crédito, o que dificultará a rolagem das dívidas.

Há alguma heterogeneidade entre as categorias de MPMEs (tabela 2). Em 2020, as concessões para empresas de pequeno porte foram maiores em relação aos outros segmentos. A explicação, em parte, passa pelo fato de que as medidas emergenciais federais de crédito direcionado tiveram como foco principal as empresas pequenas, com faturamento anual em torno de R\$ 4,8 milhões. Dados do Mapa das Empresas do governo federal revelam que, comparando-se o número de empresas ativas até fevereiro de 2020 e aquelas que encerraram atividades em algum momento no resto desse ano, as microempresas não enquadradas como MEI fecharam quase duas vezes mais que pequenas empresas.⁶

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3KR8t52>>.

TABELA 2
Evolução das concessões

Ano	Mês	Direcionado			Recursos livres		
		Micro	Pequenas	Médias	Micro	Pequenas	Médias
2019	Março	55	106	95	72	76	79
	Junho	71	88	160	81	87	88
	Setembro	91	93	120	100	98	90
	Dezembro	100	100	100	100	100	100
2020	Março	61	76	74	87	100	85
	Junho	227	479	281	95	114	94
	Setembro	245	223	256	99	148	127
	Dezembro	275	332	172	107	108	100
2021	Março	72	76	116	75	105	75
	Junho	71	100	174	72	112	98
	Setembro	82	98	161	101	146	105
	Dezembro	89	99	188	88	124	119

Fonte: DataSebrae. Disponível em: <<https://bit.ly/41htXOA>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Índice com base em dezembro de 2019 igual a 100.

Os empréstimos concentram-se em quatro principais modalidades: i) capital de giro; ii) cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo; iii) direitos creditórios; e iv) investimento (tabela 3). Durante a pandemia, a principal destinação das concessões a MPMEs foi, de acordo com o esperado, para capital de giro. A manutenção de diversos custos fixos exigiu a mobilização de soma relevante de recursos para que as empresas fossem capazes de honrar suas obrigações, assim como as reservas financeiras foram erodidas à medida que a pandemia seguia. Por sua vez, a necessidade de adaptação de negócios – por exemplo, o investimento em tecnologia para comercializar em plataformas digitais e o barateamento do crédito, viabilizando projetos – contribuiu para gerar estímulos ao investimento até mesmo no contexto recessivo. Isso é ilustrado no comportamento errático da série de crédito para investimento das MPMEs.

A análise do comportamento da modalidade *cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo*, de pior qualidade (alto custo e prazos curtos), permite induzir que o efeito compensatório inicial dos programas de garantia se esgotou paulatinamente, dando lugar a operações de maior precariedade ao longo de 2021 – com o correspondente aumento da fragilidade financeira. Aliás, nota-se a discrepância entre os empréstimos contraídos por MPMEs e grandes empresas nessa modalidade: é característico de firmas menores a grande participação desse tipo de financiamentos, tanto por desconhecimento, quanto por restrição de oferta em outras modalidades.

TABELA 3
Concessões por modalidade
 (Em R\$ 1 bilhão)

Trimestre	2020				2021			
	Março	Junho	Setembro	Dezembro	Março	Junho	Setembro	Dezembro
MPMEs								
Capital de giro	40,5	73,2	143,4	89,1	42,7	57,5	78,6	58,5
Cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo	53,8	41,4	32,0	31,5	35,8	39,3	43,2	53,8
Direitos creditórios	46,6	33,2	37,9	47,2	49,7	57,4	61,9	71,6
Crédito para investimento	21,6	48,3	35,2	28,0	27,6	71,7	32,5	35,2
Grandes								
Capital de giro	25,2	73,9	35,0	52,0	20,3	30,7	27,0	30,6
Cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo	6,1	5,9	3,8	3,9	3,5	3,9	4,7	6,5
Direitos creditórios	114,0	86,6	88,6	109,3	126,8	161,3	158,6	179,6
Crédito para investimento	32,6	35,1	13,9	18,7	25,0	24,6	21,6	29,6

Fonte: DataSebrae. Disponível em: <<https://bit.ly/41htXOA>>.
 Elaboração dos autores.

Por fim, o crescimento da modalidade *direitos creditórios* está fortemente relacionado à retomada da economia. No que diz respeito às MPMEs, o principal fator de crescimento para essa modalidade é a antecipação de recebíveis e desconto de duplicatas. Com a retomada da economia a partir de 2021, o fluxo de caixa das empresas foi restabelecido. No entanto, vendas a prazo criam descasamentos entre o saldo presente e futuro, fazendo com que as empresas optem por negociar com instituições financeiras para recebimento imediato dessas vendas com um percentual descontado. Firms médias podem oferecer aos clientes vendas com prazos maiores e negociar taxas de desconto mais atrativas com instituições, tornando-se uma via alternativa de financiamento, o que nem sempre é verdade para micro e pequenas empresas.

A tabela 4 desagrega os dados de taxas de juros e inadimplência por porte de empresa. Percebe-se que o custo do crédito às MPMEs se encontra elevado desde a crise de 2015, muito embora a taxa Selic tenha sofrido cortes sucessivos na segunda metade da década. Aliás, até mesmo com os programas emergenciais, não se verificou queda expressiva nas taxas de juros, em proporção similar à queda da taxa básica. Isso é indicativo tanto da incerteza criada pela pandemia, ao atuar na percepção de risco dos agentes, quanto das condições idiossincráticas das firmas menores. Nota-se, inclusive, que as taxas médias de juros não são muito diferentes entre as empresas médias e grandes. No período analisado, o custo menor para firmas médias pode ser em parte atribuído à excepcionalidade das taxas de juros praticadas nos programas de garantia e crédito direcionado. Porém, vale ressaltar que as grandes empresas têm acesso ao mercado de capitais em condições de custo mais favoráveis que as presentes nos empréstimos bancários.

TABELA 4

Taxas médias de juros e inadimplência por porte de empresa (2012-2021)

(Em %)

Data	Taxa de juros (a.a.)				Taxa de inadimplência			
	Micro	Pequenas	Médias	Grandes	Micro	Pequenas	Médias	Grandes
2012	29,4	33,1	23,2	19,8	9,1	9,9	5,7	2,5
2013	26,8	29,4	21,7	20,0	8,7	8,4	6,2	3,0
2014	25,8	27,3	21,6	21,4	7,8	9,1	5,7	2,9
2015	33,1	34,3	27,8	28,1	9,6	10,3	7,2	3,4
2016	38,8	40,1	33,6	35,2	13,7	14,5	9,7	3,7
2017	42,8	46,1	37,6	35,2	13,2	13,0	10,0	4,5
2018	38,1	44,4	33,0	33,5	9,5	10,5	7,7	4,0
2019	38,2	45,5	31,6	31,5	8,6	10,6	6,0	3,4
2020	35,1	43,2	29,7	30,5	8,6	11,2	5,9	3,4
2021	36,1	46,4	29,5	32,4	8,4	10,3	5,5	2,4

Fonte: DataSebrae. Disponível em: <<https://bit.ly/41htXOA>>.

Elaboração dos autores.

As altas taxas médias de juros ajudam a explicar o comportamento da inadimplência, tendo-se em vista que estas tendem a crescer com o encarecimento dos empréstimos. O crescimento da proporção de maus pagadores, por sua vez, serve para justificar o aumento da percepção de risco pelas instituições, o que intensifica a elevação dos custos e cria um círculo vicioso. Ainda que se possa afirmar que a tendência, para o futuro, é de crescimento das taxas de inadimplência, devido ao aumento dos juros de novas concessões de crédito livre, uma espécie de *enigma* ainda se configurava: por que a inadimplência não aumentou significativamente em meio à crise? Sobre esse ponto, pode-se dizer que os prazos de carência obrigatórios de, no mínimo, seis meses para a maior parte dos programas de garantia foram fundamentais, ao gerar um importante alívio ao caixa das MPMEs durante a pandemia.

A tabela 4 também mostra diferenças entre o segmento de MPMEs. Os dados apontam que as empresas pequenas parecem ser mais frágeis – leia-se: maior inadimplência – que as microempresas. É comum que microempresas revelem alto grau de informalidade e não apresentem maturidade organizacional para levar adiante projetos ou considerar operar com recursos de terceiros e que o gestor não tome conhecimento das linhas de crédito disponíveis. Dessa forma, como apontado anteriormente, é frequente que a fronteira entre pessoa física e jurídica seja mal definida quanto menor a MPME, ou até mesmo que o crédito não seja acessado, fazendo com que os dados não sejam muito precisos.

Ainda assim, é pertinente uma comparação entre pequenas e médias empresas. A diferença das taxas de juros das concessões entre esses segmentos foi, em média, de 9,4 pontos percentuais (p.p.); isso demonstrou que o tamanho da empresa está relacionado ao custo de captação de recursos. Durante a pandemia, as medidas de crédito beneficiaram ambos os segmentos, como verificado pelas quedas do custo do crédito entre 2019 e 2020. Porém, no

interregno 2020-2021, os juros voltaram a subir para pequenas empresas, enquanto as taxas para as médias permaneceram estagnadas. A comparação entre a inadimplência de pequenas e médias empresas deixa mais clara a diferença na percepção de risco sobre estas. O comportamento destas é similar ao dos juros e condizente com o esperado, com os pequenos negócios tendo mais dificuldade em honrar compromissos.

À guisa de síntese, destaca-se que, no mercado de crédito, é esperado que crises se configurem como um momento de baixa oferta e demanda, alinhado com o comportamento pró-cíclico de tomadores e emprestadores. O custo do crédito tende a tornar-se elevado, a ponto de ser proibitivo, e a oferta tende a ser restrita, com o direcionamento dos recursos bancários apenas para bons tomadores, ativos mais líquidos e seguros. A diminuição da renda reduz a capacidade de empresas de arcar com financiamentos correntes, assim como a baixa perspectiva de melhoria e os custos mais altos inibem a captação de novos empréstimos.

No entanto, o que se verificou durante a pandemia no mercado de crédito às empresas brasileiro foi, por um lado, uma sustentação da oferta de empréstimos e até mesmo certo crescimento a partir de meados de 2021, com grande resiliência da demanda por crédito. Por outro lado, o período da pandemia contribuiu para aumento potencial da instabilidade econômica. Durante 2020 e 2021, a política monetária estimulou o mercado de crédito. Tal fato representou, para as MPMEs, uma tendência de as medidas emergenciais de sustentação a seus fluxos de caixa tomarem a forma de empréstimos assegurados por programas de garantia com recursos públicos. Entretanto, o baixo dinamismo econômico vivenciado nos últimos anos as coloca em posição de maior endividamento, sem grande dinamismo em seus fluxos de caixa. A retirada prematura das medidas de crédito direcionado de larga escala, ou seu encolhimento, com os aumentos da taxa de juros, cria dificuldades para refinanciamentos e renegociações de dívidas. A transição das MPMEs para posições de maior fragilidade aumenta a instabilidade econômica, e, a depender do volume agregado em risco de inadimplência, é possível que esse efeito se dissemine. A indisponibilidade de dados sobre os balanços e os fluxos de caixas de empresas de menor porte – em particular, empresas de capital fechado – é um limitador para avaliar efetivamente como evoluiu o grau de fragilidade financeiras dessas firmas. Essa análise empírica transcende o escopo deste artigo, mas figura como temática importante para a agenda de pesquisa sobre estabilidade financeira no Brasil contemporâneo.

4 CONCLUSÃO

Este artigo investigou a partir de estatísticas descritivas da base DataSebrae como se comportou a dinâmica do mercado de crédito para as MPMEs no Brasil durante a pandemia. O comportamento anticíclico do crédito durante 2020 e 2021 pode parecer um enigma inicial, mas encontra explicação na redução histórica da taxa Selic, para 2,0% a.a. em 2020, e nas medidas regulatórias e monetárias destinadas a garantir que o mercado de crédito bancário fosse protegido de impacto maior, principalmente em relação às concessões a grandes empresas.

O crédito às MPMEs, contudo, somente não secou devido à atuação das políticas creditícias. Mostrou-se que os programas de garantias, sob o direcionamento de crédito, adotados durante o primeiro biênio da pandemia de covid-19, foram bem-sucedidos, ao flexibilizar o

fluxo de recursos às MPMEs, oferecendo benefícios às instituições que os ofertavam e condições vantajosas para empresas que contratavam essas modalidades. Estes foram particularmente importantes, pois a pandemia tornou as expectativas muito pessimistas, fazendo com que a oferta de crédito (bancário e via mercado de capitais) fosse restrita às grandes empresas. Na sua ausência, as MPMEs seriam incapazes de negociar financiamentos ou rolar suas dívidas passadas, o que criaria uma onda de falência e destruição de empregos.

Como esperado, a modalidade de mais concessões de crédito foi àquela destinada ao capital de giro, uma vez que a pandemia comprometeu o fluxo de caixa das empresas e aumentou o risco de frustração de projetos de investimentos. As taxas de inadimplência permaneceram controladas até a metade do segundo ano de pandemia, provavelmente em razão dos prazos de carências de seis a oito meses obrigatórios dos programas. As perspectivas, porém, dependem diretamente de que ações o governo implementará.

Deve-se considerar que a retirada dos estímulos econômicos, a reversão da política monetária, com elevação das taxas de juros, e a estagnação econômica podem acelerar um processo de fragilização financeira – e, portanto, de aumento do risco de crédito – das MPMEs. A instabilidade do sistema econômico pode estar sendo fomentada caso o Estado não reconsidere seus instrumentos de intervenção no mercado de crédito a essas firmas. Tal ação favoreceria a perenidade dos programas de garantia e, porventura, reativaria os bancos públicos e de desenvolvimento na concessão direta de empréstimos.

REFERÊNCIAS

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Fechamento de empresas na pandemia. **Estudo Especial**, n. 99, p. 1-3, 2021a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, 2021b.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Nota informativa: PEAC/ Maquininhas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2021.

CARVALHO, F. J. C. de. **Liquidity preference and monetary economies**. New York: Routledge, 2015.

DE NEGRI, J. A.; CAVALCANTI, E. J. **Small and medium-sized enterprises, credit and productivity**. Rio de Janeiro: BID; BNDES, 2018.

MACHADO, L. *et al.* **Crédito e garantia: uma análise de custo-efetividade da atuação anticíclica do BNDES na crise da covid-19**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. (Relatório de Avaliação de Efetividade, v. 4, n. 12).

MARTINS, N. M. *et al.* Taxa de lucro dos bancos no Brasil: uma análise dos seus componentes e de sua evolução no período 2015-2020. **Análise Econômica**, 2023. No prelo.

MENDONÇA, A. R. R.; NAPPI, J.; CUBERO, M. Medidas de enfrentamento da crise econômica gerada pela covid-19 no Brasil: uma análise preliminar dos efeitos sobre o crédito. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA*, 13., 2020, São Paulo. **Anais...** São Paulo: AKB, 2020.

NETTO, M. *et al.* **Apoio às MPMEs na crise da covid-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação.** Rio de Janeiro: BID; ABDE, 2021.

NOGUEIRA, M. O. (Org.). **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017.

OSF – OBSERVATÓRIO DO SISTEMA FINANCEIRO. **Retrospectiva do sistema financeiro 2021.** Rio de Janeiro: OSF/UFRJ, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/41LDr5D>>.

PAULA, L. F. R. The coronavirus crisis and counter-cyclical policies in Brazil. **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 18, n. 2, p. 177-197, 2021.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Análise da crise e impactos para os pequenos negócios.** 1. ed. Vitória: Sebrae, 2020.

SICSÚ, J. Brasil: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 1, p. 1-41, 2019.

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de economia bancária.** Brasília: BCB, 2019.

ERTÜRK, I. Shareholder primacy and corporate financialization. *In*: MADER, P.; MERTENS, D.; ZWAN, N. van der. (Ed.). **The Routledge international handbook of financialization.** London: Routledge, 2020. p. 43-55.

KUNTCEV, V. *et al.* **What have we learned from the enterprise surveys regarding access to finance by SMEs?** Washington: World Bank, 2013. (Policy Research Working Paper, n. 6670).

TORRES FILHO, E. T. Mecanismos de direcionamento do crédito, bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. *In*: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. (Org.). **Ensaio sobre economia financeira.** Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 11-56.

EVOLUÇÃO DA SOBRE-EDUCAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL ENTRE 2012 E 2022: PRIMEIROS RESULTADOS¹

Sandro Sacchet de Carvalho²
Maurício Cortez Reis³

1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho brasileiro tem passado por importantes transformações nos últimos anos. Dentre estas, nota-se uma tendência decrescente dos retornos à educação, que se intensificou nos anos mais recentes, conforme mostram os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua na tabela A.1 no apêndice A. Essa redução do prêmio de escolaridade se observa para níveis intermediários de educação e não apenas em níveis superiores, e indica que a demanda por trabalho qualificado não tem acompanhado o crescimento da oferta de mão de obra mais educada (gráfico 1).

Como consequência dessas mudanças, ocorreu, ao longo dos últimos dez anos, um acelerado crescimento da proporção de trabalhadores sobre-educados para a sua ocupação. A existência de uma elevada proporção de trabalhadores nessa condição é associada a várias consequências negativas, entre as quais evidências indicando que os anos de escolaridade acima do nível de exigência da ocupação são pior remunerados que os anos de estudo correspondentes às necessidades da ocupação.⁴ Isso indica que parte do investimento educacional não está sendo plenamente aproveitado no mercado de trabalho. A incidência de sobre-educação também está associada com uma maior propensão para que os trabalhadores apresentem insatisfação com o emprego (Verhofstadt e Omey, 2007; Allen e Velden, 2001), e com taxas mais elevadas de rotatividade (Sicherman, 1991).

Diante de tal contexto, o objetivo deste texto é apresentar os primeiros resultados de uma pesquisa que procura investigar a evolução e as características da sobre-educação no mercado de trabalho brasileiro durante o período recente. Discutiremos aqui resultados obtidos com a PNAD Contínua entre 2012 e 2022 referentes à distribuição educacional, bem como entre setores de atividade e grupos ocupacionais dos sobre-educados.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/nt3>

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

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

4. Reis (2017) e Marioni (2018) apresentam resultados nesse sentido para o Brasil.

2 DADOS UTILIZADOS

A PNAD Contínua foi implantada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em janeiro de 2012, após um período de experiência no último trimestre de 2011. Na pesquisa, são investigados diversos temas, incluindo informações relacionadas às características demográficas, educacionais e ao mercado de trabalho. A cada trimestre, são entrevistados indivíduos de aproximadamente 200 mil domicílios, distribuídos em 3,5 mil municípios, que tem representatividade nacional. Com uma estrutura de painel rotativo, cada domicílio que ingressa na pesquisa é entrevistado todo trimestre durante cinco trimestres consecutivos. Após esse período, o domicílio é substituído por outros.

Na amostra utilizada nesta nota, são considerados indivíduos com idade entre 21 e 70 anos, ocupados no período de referência da pesquisa, em cada trimestre da PNAD Contínua entre 2012 e 2022. A partir das ocupações desses indivíduos definidas para o nível de quatro dígitos, esses dados são combinados com informações da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), calculada pelo Ministério do Trabalho (Brasil, 2010). Na CBO 2010, grupos de especialistas descrevem a sua própria ocupação durante três dias de oficinas de trabalho, incluindo o nível de escolaridade considerado necessário para o desempenho adequado de cada ocupação.

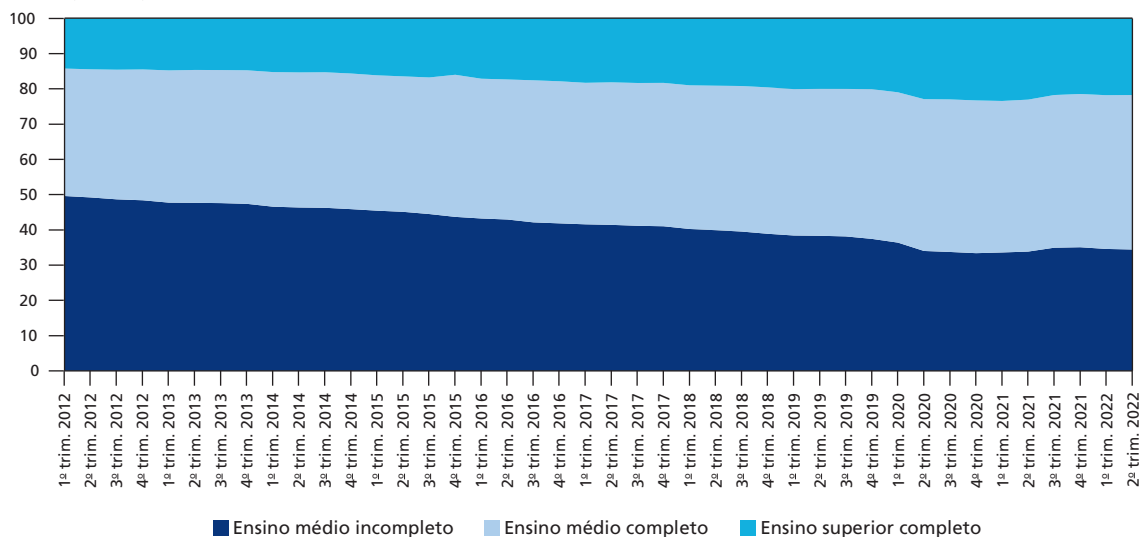
Imputando informações da CBO na ocupação correspondente na PNAD Contínua (Brasil, 2010), indivíduos ocupados são classificados aqui como sobre-educados caso tenham completado um número de anos de estudo maior que o nível máximo considerado necessário na sua ocupação. Caso a escolaridade dos trabalhadores seja inferior ao mínimo necessário na ocupação, esses são classificados como subeducados. Os demais trabalhadores são considerados adequadamente escolarizados. São excluídos da análise os legisladores e dirigentes do setor público, bem como os militares, para os quais a escolaridade requerida não é definida.

Uma hipótese adotada neste estudo é que a necessidade educacional de cada ocupação é constante ao longo do período analisado. As exigências de cada ocupação podem mudar ao longo do tempo, mas a disponibilidade de informações para um único período na CBO não permite que esse aspecto seja considerado (Brasil, 2010). Como as alterações nesses requisitos educacionais geralmente ocorrem de forma lenta, deve-se esperar que poucas mudanças tenham sido observadas no período de doze anos (entre 2010, ano de referência da CBO, e 2022, último ano da PNAD Contínua que é considerado neste estudo).

3 A ESCOLARIDADE DOS TRABALHADORES E AS INCIDÊNCIAS DE SOBRE-EDUCAÇÃO E SUBEDUCAÇÃO ENTRE 2012 E 2022

O período entre 2012 e 2022 se caracteriza por uma expansão na escolaridade dos trabalhadores ocupados no Brasil. Em 2012, indivíduos pouco escolarizados, que não chegaram a completar o ensino médio, representavam quase a metade dos ocupados, mas essa participação diminuiu em 15 pontos percentuais (p.p.) nos dez anos seguintes. Essa redução foi compensada por aumentos tanto de trabalhadores com ensino médio quanto daqueles com ensino superior (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Distribuição dos ocupados por escolaridade (1º trim. 2012-2º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.

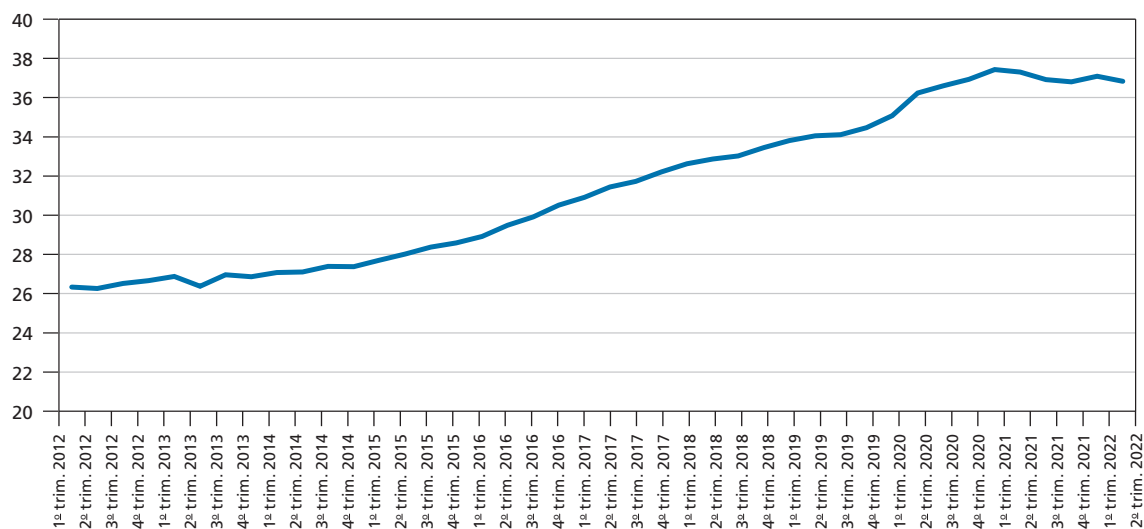
Elaboração dos autores.

Como o gráfico 2A mostra, porém, mesmo em 2012, alcançar um nível de escolaridade mais elevado não significava encontrar uma ocupação correspondente com a educação adquirida. Cerca de um quarto dos trabalhadores ocupados no Brasil se encontrava na situação de sobre-educados em 2012, e a participação desse grupo aumentou 11 p.p. nos dez anos seguintes. Durante esse mesmo período, os trabalhadores em ocupações com nível de escolaridade maior que o obtido, ou seja, classificados como subeducados, tiveram a participação reduzida em 13 p.p. Em 2022, menos de 20% dos indivíduos ocupados se encontravam nessa última situação (gráfico 2B).

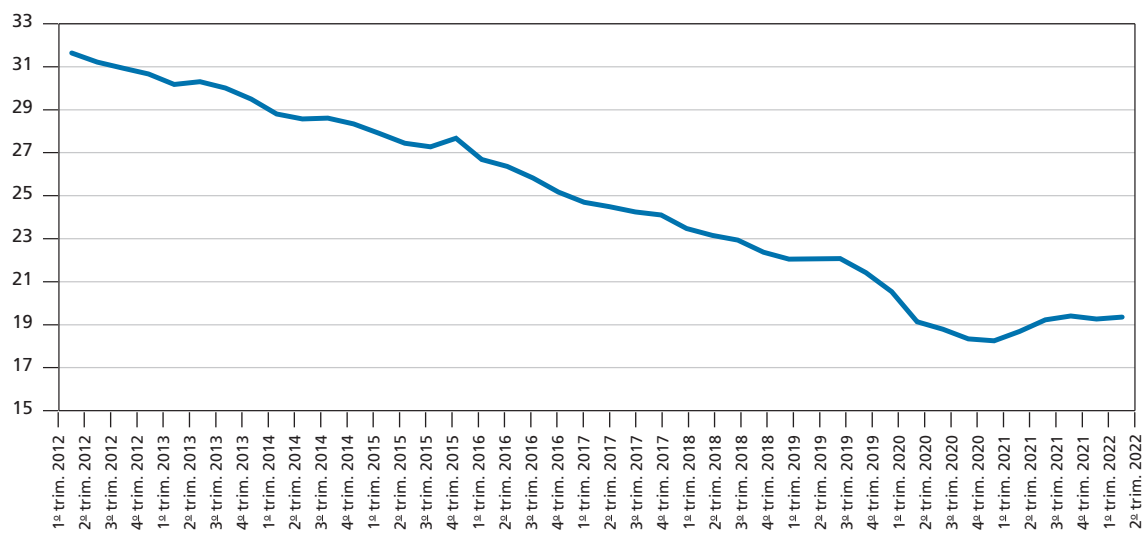
GRÁFICO 2
Sobre-educação e subeducação (1º trim. 2012-2º trim. 2022)

(Em %)

2A – Sobre-educados



2B – Subeducados



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.

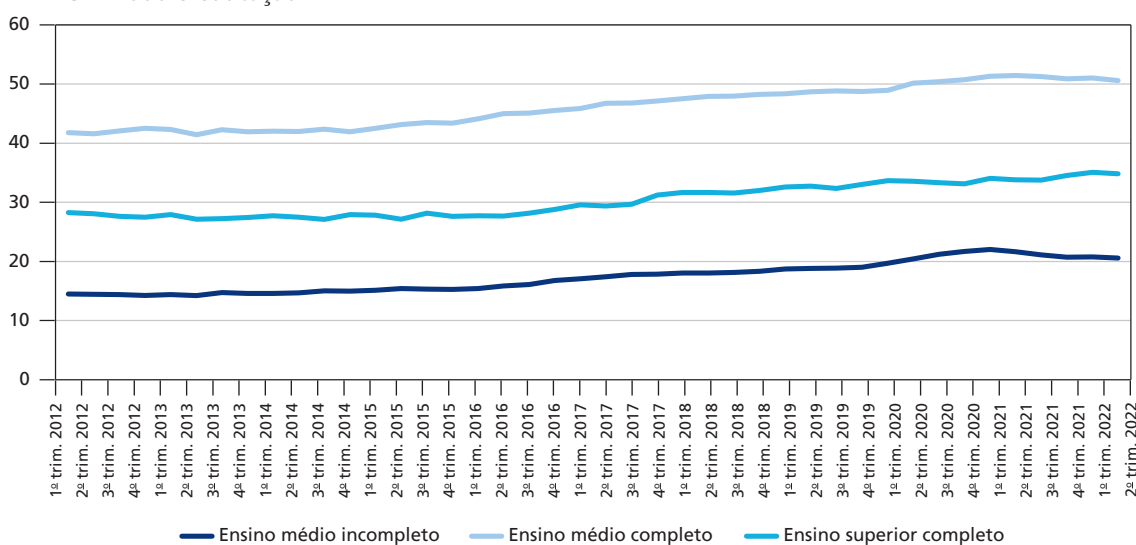
Elaboração dos autores.

O gráfico 3A mostra o comportamento da taxa de sobre-educação para trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade. A incidência mais elevada é registrada para os trabalhadores com ensino médio completo, 42% em 2012. Para aqueles com educação superior, essa taxa era igual a 28% no mesmo ano. Esses dois grupos educacionais experimentaram aumentos acentuados nesse indicador durante os dez anos seguintes (9 p.p. para o primeiro e 7 p.p. para o segundo). Uma parcela pequena, pouco maior que 10%, dos indivíduos com ensino médio completo tinha ocupações com maiores exigências educacionais, mas essa situação foi se

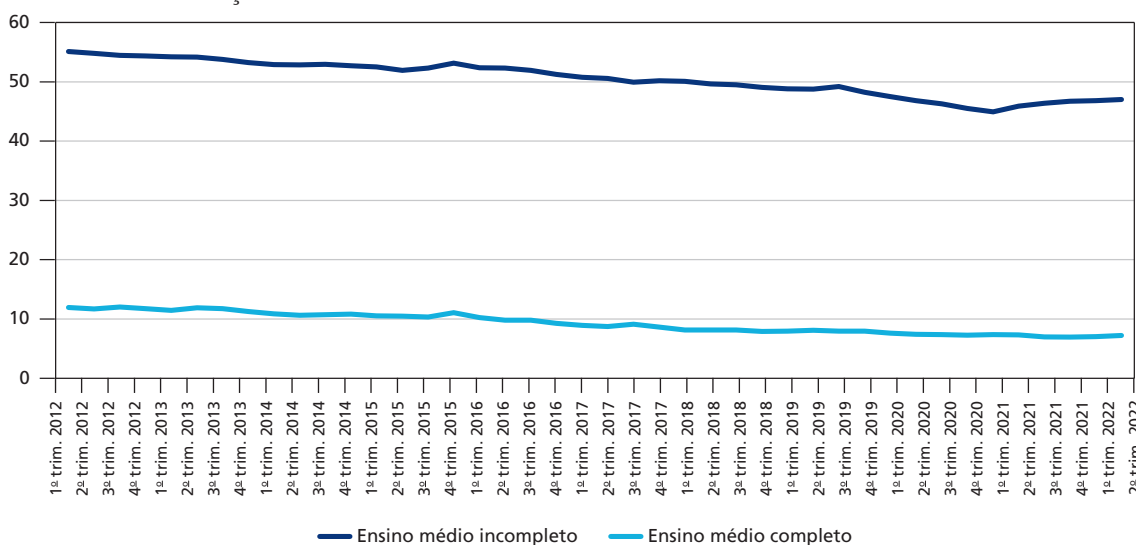
tornando cada vez mais rara ao longo do tempo. O grupo menos escolarizado, mesmo com a queda da participação entre os ocupados, teve aumento na taxa de sobre-educação. Note que, para serem classificados como sobre-educados, os indivíduos que não completaram o ensino médio devem ter ocupações com exigências geralmente muito baixas. Em 2012, mais da metade desses trabalhadores menos escolarizados tinham ocupações que exigiam um número de anos de estudo maior que o adquirido. Entre 2012 e 2022, a tendência foi de redução.

GRÁFICO 3
Sobre-educação e subeducação por nível de escolaridade (1º trim. 2012-2º trim. 2022)
(Em %)

3A – Sobre-educação



3B – Subeducação



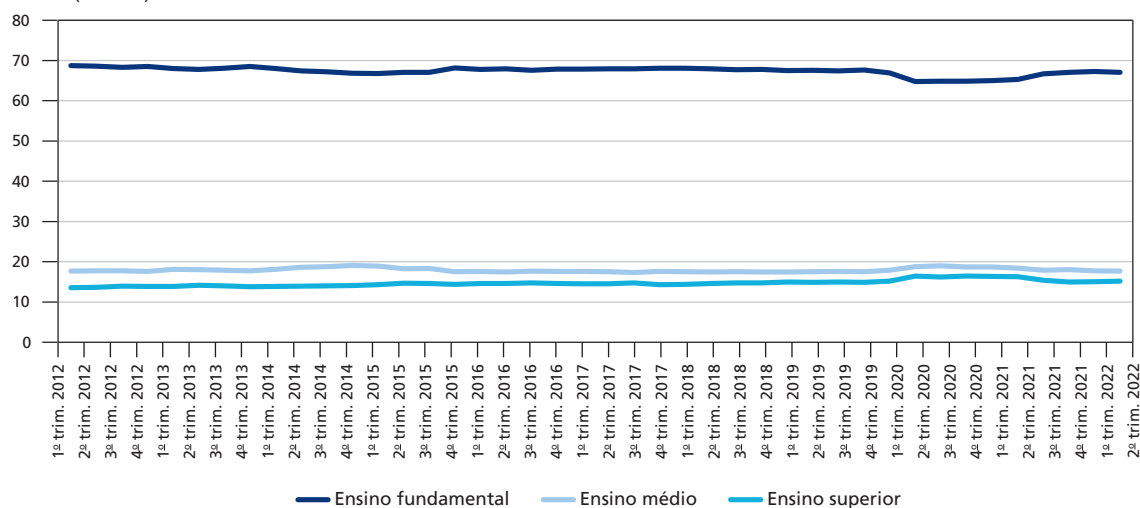
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>. Elaboração dos autores.

No gráfico 4, mostramos a proporção de ocupados de acordo com o requerimento de escolaridade de cada ocupação, ou seja, a proporção de ocupados em ocupações que exigem ensino fundamental (ou menos), ensino médio ou ensino superior. Observa-se uma forte estabilidade dessas proporções ao longo dos últimos dez anos. Em 2012, a proporção de trabalhadores em ocupações que somente demandavam ao máximo o ensino fundamental era de 68,5%, tendo se reduzido para 67% em 2022. Por sua vez, a proporção de trabalhadores em ocupações que exigem ensino superior cresceu de cerca de 13,5% para 15% nesse mesmo período; enquanto para o ensino médio a proporção sempre oscilou próxima de 18%. Claramente, o gráfico 4 revela que o aumento da demanda por escolaridade foi muito inferior ao aumento da oferta, reportado anteriormente no gráfico 1.

GRÁFICO 4

Ocupados de acordo com o requerimento de escolaridade da ocupação (1º trim. 2012-2º trim. 2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.

Elaboração dos autores.

4 DISTRIBUIÇÃO DOS SOBRE-EDUCADOS ENTRE OS SETORES DE ATIVIDADE

Quando observamos o comportamento setorial da sobre-educação percebemos diferenças substanciais que merecem ser consideradas. Inicialmente, na tabela 1, mostramos a distribuição de ocupados entre os setores de atividade para os anos de 2012, 2017 e 2022. Os dados revelam, além da contínua tendência de queda da ocupação na agricultura, uma maior perda da relevância da ocupação industrial, incluindo os casos da indústria extrativa e dos serviços industriais de utilidade pública (Siup). A construção civil também mostrou perda relativa na ocupação. O aumento da ocupação na administração pública, educação e saúde (principalmente por conta da saúde), dos serviços financeiros, de informação e imobiliário, além dos serviços prestados às empresas ajudam a explicar um pouco o aumento da demanda por ocupações de

ensino superior. Contudo, o aumento da participação do comércio e reparação, transporte e correios (principalmente por conta de motoristas de aplicativos), serviço pessoal e doméstico e, principalmente, alojamento e alimentação, revela porque ainda em 2022 mais de dois terços das ocupações no Brasil apenas exigem no máximo o ensino fundamental.

TABELA 1
Distribuição de ocupados por setor
(Em %)

Setor de atividade	2012	2017	2022
Agricultura	11,4	9,3	9,0
Indústria extrativa	0,6	0,5	0,5
Indústria da transformação	13,2	11,7	11,1
Siup	1,0	1,0	0,8
Construção civil	8,5	7,7	7,6
Comércio e reparação	18,8	19,5	19,3
Transporte e correios	4,7	5,1	5,2
Serviços financeiros, de informação e imobiliário	3,5	3,5	4,0
Alojamento e alimentação	4,3	5,7	5,5
Serviços prestados a empresas	3,1	3,4	3,8
Serviços de mão de obra, limpeza e escritório	4,0	4,2	4,0
Administração pública, educação e saúde	15,9	16,8	17,4
Serviço pessoal e doméstico	11,0	11,6	11,3

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.
Elaboração dos autores.

Na tabela 2, mostramos o comportamento da taxa de sobre-educação por setor de atividade para os anos de 2012, 2017 e 2022. Destacam-se como os setores com maiores taxas os de transporte e correios, os setores da indústria (incluindo a extrativa e Siup), além da agricultura e serviços imobiliários. Por sua vez, as menores taxas encontram-se nos serviços prestados a empresas, nos serviços da informação, na administração pública, educação e saúde, e no serviço pessoal e doméstico.

TABELA 2
Sobre-educação por setor de atividade
 (Em %)

Setor de atividade	2012	2017	2022
Brasil	26,4	31,6	37,0
Agricultura	28,3	38,8	47,0
Indústria extrativa	36,1	42,6	48,8
Indústria da transformação de baixa tecnologia	34,5	37,6	45,9
Indústria da transformação de média-baixa tecnologia	41,8	48,8	57,1
Indústria da transformação de média-alta tecnologia	45,3	49,9	56,6
Indústria da transformação de alta tecnologia	32,9	41,4	49,2
Siup	26,8	32,8	42,7
Construção civil	26,4	31,8	39,1
Comércio e reparação	25,2	30,4	34,5
Transporte e correios	50,4	57,0	66,7
Serviço da informação	16,4	19,7	19,7
Serviço financeiro	31,5	31,3	32,4
Serviço imobiliário	33,3	37,4	42,7
Alojamento e alimentação	20,9	32,6	40,7
Serviços prestados a empresas	17,8	17,6	18,6
Serviços de mão de obra, limpeza e escritório	25,5	32,9	38,9
Administração pública, educação e saúde	17,8	20,7	23,2
Serviço pessoal e doméstico	20,5	24,4	29,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.
 Elaboração dos autores.

Na tabela 3, mostramos a proporção de ocupados de acordo com o requerimento de escolaridade de cada ocupação para cada setor de atividade. Combinando as tabelas 2 e 3, podemos observar comportamentos bastantes distintos entre setores. Por exemplo, na agricultura, onde a sobre-educação cresceu de forma mais rápida que a média nacional (saltando de 28,3% em 2012 para 47% em 2022), não houve nenhuma mudança nos requerimentos de escolaridade de suas ocupações, de modo que esse aumento veio como consequência da maior escolaridade da população. Por sua vez, há de modo geral na indústria da transformação de alta tecnologia um movimento de polarização das ocupações, com crescimento das ocupações de ensino superior e de ensino fundamental, com a correspondente queda da proporção das ocupações de ensino médio (queda de 10 p.p. entre 2012 e 2022). Vale observar que, principalmente após 2015, houve aumento da proporção das ocupações de ensino fundamental nas indústrias de demais

intensidade tecnológica, sem necessariamente haver aumento das ocupações de ensino superior, o que condiz com o crescimento bastante acelerado da taxa de sobre-educação, particularmente nas indústrias de média-baixa e média-alta intensidade tecnológica.

TABELA 3
Proporção de ocupados de acordo com o requerimento de escolaridade de cada ocupação por setor de atividade

Setor de atividade	2012			2017			2022		
	EF	EM	ES	EF	EM	ES	EF	EM	ES
Agricultura	0,97	0,01	0,02	0,98	0,01	0,01	0,97	0,01	0,01
Indústria extrativa	0,59	0,26	0,15	0,53	0,30	0,18	0,55	0,28	0,16
Indústria da transformação de baixa tecnologia	0,68	0,25	0,06	0,59	0,34	0,07	0,63	0,31	0,06
Indústria da transformação de média-baixa tecnologia	0,69	0,21	0,10	0,70	0,20	0,11	0,72	0,19	0,09
Indústria da transformação de média-alta tecnologia	0,56	0,31	0,13	0,54	0,30	0,16	0,57	0,28	0,15
Indústria da transformação de alta tecnologia	0,28	0,51	0,21	0,33	0,41	0,26	0,34	0,41	0,25
Siup	0,62	0,29	0,09	0,64	0,27	0,09	0,52	0,37	0,11
Construção civil	0,87	0,09	0,04	0,86	0,10	0,04	0,84	0,11	0,04
Comércio e reparação	0,76	0,14	0,10	0,80	0,12	0,09	0,80	0,13	0,07
Transporte e correios	0,80	0,16	0,04	0,81	0,15	0,04	0,81	0,15	0,03
Serviço da informação	0,15	0,43	0,42	0,16	0,38	0,46	0,14	0,38	0,48
Serviço financeiro	0,17	0,49	0,34	0,18	0,44	0,38	0,19	0,43	0,38
Serviço imobiliário	0,29	0,60	0,11	0,29	0,56	0,15	0,28	0,60	0,12
Alojamento e alimentação	0,80	0,17	0,03	0,86	0,12	0,02	0,89	0,10	0,01
Serviços prestados a empresas	0,14	0,38	0,47	0,10	0,31	0,59	0,11	0,26	0,63
Serviços de mão de obra, limpeza e escritório	0,68	0,27	0,05	0,68	0,26	0,06	0,68	0,26	0,06
Administração pública, educação e saúde	0,32	0,25	0,43	0,31	0,26	0,43	0,30	0,26	0,44
Serviço pessoal e doméstico	0,89	0,08	0,03	0,89	0,08	0,03	0,89	0,09	0,03

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. EF – ensino fundamental; EM – ensino médio; e ES – ensino superior.

2. Para cada linha, em cada ano: EF + EM + ES = 1.

Cabe notar igualmente que outros setores tradicionalmente de baixa qualificação, além da agricultura, como comércio, construção civil, transporte, e serviços pessoal e domésticos,

também não apresentaram mudanças significativas nos requerimentos de escolaridade de suas ocupações. Ademais, setores como de transporte e de alojamento e alimentação, que absorveram quantidades crescentes de trabalhadores por conta própria desde 2015, foram alguns daqueles em que a taxa de sobre-educação cresceu em um ritmo mais rápido. Isso indica que parte importante desse crescimento na última década é explicada pelo deslocamento de trabalhadores que perderam sua ocupação e retornam ao mercado de trabalho em uma condição mais precária, hipótese que será aprofundada na continuação desta pesquisa.

Os únicos setores que apresentaram um crescimento expressivo dos trabalhadores em ocupações de nível superior foram os serviços da informação e os serviços prestados às empresas, e, conseqüentemente, foram os que não apresentaram um forte crescimento da taxa de sobre-educação. Contudo, apesar da participação desses setores no total da população ocupada ter aumentado nessa década, somados eles representam ainda pouco mais de 5% dos ocupados.

5 DISTRIBUIÇÃO DOS SOBRE-EDUCADOS ENTRE AS OCUPAÇÕES

A distribuição do emprego entre os grandes grupos ocupacionais na tabela 4 também mostra algumas mudanças importantes nesse período analisado de dez anos. Os grupos que registraram os maiores aumentos na participação foram os de profissionais das ciências e de trabalhadores dos serviços e vendedores. Reduções da participação no emprego ocorreram para os diretores e gerentes, e principalmente para os trabalhadores de ocupações elementares. Estes, aliás, representavam a ocupação que mais empregava em 2012, mas já em 2017 perderam essa posição para os trabalhadores dos serviços e vendedores. As demais ocupações tiveram comportamentos bastante estáveis entre 2012 e 2022.

TABELA 4
Distribuição do emprego entre os grandes grupos ocupacionais
(Em %)

Grupo ocupacional	2012	2017	2022
Diretores e gerentes	5,51	5,21	3,75
Profissionais das ciências	10,16	10,97	12,68
Técnicos e profissionais de nível médio	8,42	8,33	8,52
Trabalhadores de apoio administrativo	7,68	7,35	7,93
Trabalhadores dos serviços e vendedores	18,48	22,30	22,00
Trabalhadores da agropecuária	5,70	5,74	5,97
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos	14,06	14,10	13,96
Operadores de instalações e máquinas e montadores	9,85	8,73	9,04
Trabalhadores de ocupações elementares	20,13	17,27	16,16

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.
Elaboração dos autores.

Na tabela 5, são mostradas as trajetórias das taxas de sobre-educação para os grandes grupos ocupacionais. Os maiores aumentos ocorreram para grupos que já tinham elevada incidência em 2012: trabalhadores da agropecuária, operadores de instalações e máquinas e montadores, e ocupações elementares. Os menores aumentos, que ainda assim correspondem a 10 p.p., ocorreram para os técnicos e profissionais de nível médio, e os trabalhadores de apoio administrativo.

TABELA 5
Taxa de sobre-educação entre os grandes grupos ocupacionais
(Em %)

Grupo ocupacional	2012	2017	2022
Diretores e gerentes	0,00	0,00	0,00
Profissionais das ciências	0,69	0,76	0,31
Técnicos e profissionais de nível médio	24,77	29,80	35,33
Trabalhadores de apoio administrativo	29,98	35,39	40,27
Trabalhadores dos serviços e vendedores	17,00	25,35	30,45
Trabalhadores da agropecuária	37,03	48,28	54,44
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos	37,16	42,73	50,31
Operadores de instalações e máquinas e montadores	51,00	58,92	67,44
Trabalhadores de ocupações elementares	32,20	39,48	47,03

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.
Elaboração dos autores.

Como a tabela 6 demonstra, as ocupações de diretores e gerentes, e de profissionais das ciências exigem trabalhadores com ensino superior. Esses indivíduos foram favorecidos pela expansão de empregos como profissionais das ciências, embora esse efeito tenha sido em parte compensado pela queda da participação dos diretores e gerentes no emprego total. Entre os técnicos e profissionais de nível médio, e os trabalhadores de apoio administrativo, o ensino médio é considerado necessário para grande parte das ocupações. Esses dois últimos grupos ocupacionais mantiveram as suas participações no emprego total praticamente constantes, o que ajuda a explicar a deterioração na situação dos indivíduos com ensino médio. A expansão das ocupações associadas a trabalhadores dos serviços e vendedores deve ter oferecido oportunidades em postos de trabalho condizentes com a formação de indivíduos com ensino médio, apesar de parte dessa expansão também envolver empregos com necessidades educacionais mais baixas. O progresso educacional também deve ter levado muitos trabalhadores com ensino superior a ocuparem postos condizentes com esse nível educacional, que antes eram ocupados por trabalhadores com ensino médio.

TABELA 6
Proporção de ocupados de acordo com o requerimento de escolaridade de cada ocupação por grupo ocupacional
 (Em %)

Grupo ocupacional	2012				2017				2022			
	EF	EM	ES	EF	EM	ES	EF	EM	ES	EF	EM	ES
Diretores e gerentes	-	-	100,00	-	-	100,00	-	-	100,00	-	-	100,00
Profissionais das ciências	-	1,43	98,57	-	1,34	98,66	-	0,40	99,60	-	0,40	99,60
Técnicos e profissionais de nível médio	1,23	67,88	30,89	0,95	62,88	36,16	0,87	67,26	31,87	0,87	67,26	31,87
Trabalhadores de apoio administrativo	0,84	71,98	27,18	0,70	70,80	28,50	1,02	70,07	28,91	1,02	70,07	28,91
Trabalhadores dos serviços e vendedores	16,79	78,38	4,83	17,63	79,45	2,92	16,89	79,20	3,92	16,89	79,20	3,92
Trabalhadores da agropecuária	95,69	1,80	2,51	96,78	1,02	2,21	96,54	0,94	2,52	96,54	0,94	2,52
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos	88,17	11,83	-	83,16	16,84	-	82,22	17,78	-	82,22	17,78	-
Operadores de instalações e máquinas e montadores	89,33	10,67	-	88,28	11,72	-	90,14	9,86	-	90,14	9,86	-
Trabalhadores de ocupações elementares	95,68	4,32	-	93,30	6,70	-	92,16	7,84	-	92,16	7,84	-

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.
 Elaboração dos autores.

As demais ocupações (nos grupos 6: trabalhadores da agropecuária; 7: trabalhadores qualificados, operários e artesãos; 8: operadores de instalações e máquinas e montadores; e 9: trabalhadores de ocupações elementares) são caracterizadas pela necessidade de trabalhadores com apenas o ensino fundamental, e tiveram a participação no emprego total reduzida entre 2012 e 2022. Esse efeito, somado à substituição de indivíduos com esse nível de educação por trabalhadores mais escolarizados em ocupações com níveis de exigência mais alta, pode estar por trás da redução na demanda por esses trabalhadores, que teve como consequência o aumento na taxa de sobre-educação para esses indivíduos, apesar da redução acentuada na oferta.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta nota mostramos o crescimento da proporção de trabalhadores sobre-educados (e, conseqüente, queda de subeducados), que foi mais intenso entre trabalhadores com ensino médio completo. Vimos que o requerimento de escolaridade das ocupações pouco aumentou ao longo dos últimos dez anos, mostrando que o crescimento da demanda por trabalho qualificado cresceu em ritmo bem inferior à oferta.

O comportamento observado entre diferentes setores e grupos ocupacionais foi bastante diverso. De modo geral, onde não houve nenhuma mudança nos requerimentos de escolaridade de suas ocupações, a sobre-educação cresceu de forma mais rápida que a média nacional. O deslocamento da força de trabalho para setores com baixa exigência de qualificação como comércio, transporte, alojamento e alimentação, e serviços pessoais contribuiu para o aumento da sobre-educação. Entre as ocupações, também se observa crescimento acentuado dos trabalhadores dos serviços e vendedores.

Contudo, as sucessivas crises que o mercado de trabalho atravessou desde 2015 tiveram um papel importante no maior crescimento recente dos trabalhadores sobre-educados. Esse aspecto será aprofundado na continuação desta agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALLEN, J.; VELDEN, R. van der. Educational mismatches versus skill mismatches: effects on wages, job satisfaction, and on-the-job search. **Oxford Economic Papers**, v. 53, n. 3, p. 434-452, 2001. Special Issue on Skills Measurement and Economic Analysis.

BRASIL. **Classificação Brasileira de Ocupações**. 3. ed. Brasília: MTE, 2010.

MARIONI, L. Overeducation in the labour market: evidence from Brazil. *In*: ROYAL ECONOMIC SOCIETY ANNUAL CONFERENCE, 2018, Brighton, United Kingdom. **Proceedings...** Brighton: RES, 2018.

REIS, M. C. Educational mismatch and labor earnings in Brazil. **International Journal of Manpower**, v. 38, n. 2, p. 180-197, 2017.

SICHERMAN, N. "Overeducation" in the labor market. **Journal of Labor Economics**, v. 9, n. 2, p. 101-122, 1991.

VERHOFSTADT, E.; OMEY, E. The impact of education on job satisfaction in the first job. **International Journal of Manpower**, v. 28, p. 135-151, 2007.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Remuneração do capital humano em relação ao trabalho “básico”¹ (2012-2021)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Analfabeto	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Até 3	1,07	1,06	1,05	1,07	1,06	1,02	0,98	1,00	0,99	1,00
De 4 a 7	1,23	1,21	1,19	1,21	1,18	1,15	1,11	1,13	1,12	1,10
De 8 a 10	1,44	1,41	1,37	1,39	1,35	1,34	1,30	1,33	1,30	1,25
De 11 a 14	1,66	1,62	1,56	1,59	1,54	1,52	1,48	1,51	1,47	1,41
15 anos ou mais	2,60	2,49	2,35	2,37	2,29	2,24	2,19	2,22	2,16	2,07

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3B4eUgv>>.
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Sem escolaridade.



POLÍTICA EM FOCO

PARENTALIDADE E DIVISÃO DO TRABALHO DE CUIDADOS: O PROGRAMA EMPREGA + MULHERES E SUAS POTENCIAIS BENEFICIÁRIAS^{1,2}

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa³
Joana Simões Costa⁴

1 INTRODUÇÃO

Uma evidência bem-estabelecida na literatura é a de que o nascimento de um filho tem impacto muito mais pronunciado na carreira profissional das mães do que na dos pais (Medeiros, 2022; Kleven, Landais e Sørsgaard, 2019; Bertrand, Goldin e Katz, 2011). Para o Brasil, os dados sugerem que o percentual de pais que trabalham não se altera, antes ou depois do nascimento, ficando em torno de 89%. Por sua vez, o percentual de mães diminui de forma bastante expressiva: parte de 60,2%, um ano antes, passa por 45,4% no trimestre de nascimento, chega ao nível mínimo de 41,6% três trimestres depois e atinge a taxa de 43,7% cinco trimestres após o nascimento (Hecksher, Barbosa e Costa, 2020; Brasil, 2022).

A alocação extremamente desigual do uso do tempo com sobrecarga das mulheres em trabalho dedicado em afazeres domésticos e de cuidados de filhos e dependentes (Pinheiro *et al.*, 2023; Jesus, 2018; Bertrand, 2018) está entre os principais fatores que contribuem para penalidade pela maternidade às mulheres no mercado de trabalho. E não somente, incluem-se as normas sociais e culturais sobre papéis de gênero ainda vigentes de que o “homem deve ser o provedor da casa e a mulher ser a cuidadora da família” (Codazzi, Pero e Sant’Anna, 2018; Fogli e Fernandez, 2009; Kleven, Landais e Sørsgaard, 2019; Charles, Guryan e Pan, 2018), bem como a pouca flexibilidade nas jornadas de trabalho (Goldin e Katz, 2016; Goldin, 2014).

Políticas públicas relacionadas à conciliação entre o trabalho e as responsabilidades familiares de cuidados podem ter grande potencial para afetar a penalidade materna e atenuar a desigualdade de gênero no mercado de trabalho (Kleven *et al.*, 2022). De forma geral, tais políticas se dividem em três tipos, conforme descrito a seguir, que podem se diferenciar segundo seu desenvolvimento, grau de cobertura e contexto cultural (Gornick e Meyers, 2003⁵ *apud* Sorj, Fontes e Machado, 2007, p. 575).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/pf1>

2. As autoras agradecem a preciosa colaboração de Camila Chaves Abucho no processamento e na análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; membro da Sociedade de Economia da Família e do Gênero (GeFam); e professora do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Rio de Janeiro. *E-mail*: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

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

5. Gornick, J. C.; Meyers, M. K. (Ed.). *Families that work: policies for reconciling parenthood and employment*. New York: Russell Sage Foundation, 2003.

- 1) Licenças parentais do trabalho para cuidar dos filhos, sem perda do emprego e com a manutenção do salário ou de outros tipos de benefícios monetários equivalentes.
- 2) Regulação do tempo do trabalho que permite aos pais e às mães reduzir ou realocar as horas de trabalho para cuidado dos filhos ou dependentes, sem a necessidade de afastamento da carreira profissional.
- 3) Acesso a creches, pré-escolas e escolas em tempo integral, como um arranjo alternativo para o cuidado dos filhos quando mães e pais estão no local de trabalho.

No Brasil, as práticas e as políticas direcionadas à conciliação entre família e trabalho remunerado e não remunerado têm se revelado insuficientes e limitadas em diversos aspectos. A primeira limitação é a de que o conjunto de medidas da legislação somente se aplica aos trabalhadores do setor formal na economia, que representam atualmente 39,4% da força de trabalho ativa do país (PNAD Contínua, terceiro trimestre de 2022). Ou seja, o amplo segmento do trabalho informal fica desprotegido desses direitos trabalhistas. Outra limitação é que a legislação atende a demandas muito específicas, relacionadas à gravidez e à maternidade no momento inicial da procriação, mostrando-se pouco efetiva para garantir a articulação entre trabalho e necessidades familiares ao longo de todas as etapas da vida familiar do trabalhador. Adicionalmente, a legislação trabalhista apresenta um viés de gênero, na medida em que os benefícios se centram nos direitos reprodutivos das mulheres, e não nas demandas familiares como um todo (Sorj, Fontes e Machado, 2007; Gama, Rocha e Alcantara, 2017). As mulheres sofrem, portanto, discriminação pelas obrigações com a maternidade e, ainda, podem incorrer no risco financeiro de perda do rendimento laboral. O resultado de tal desequilíbrio é a ampliação das desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

As políticas de licença do trabalho após o nascimento dos filhos adotadas no Brasil são um bom exemplo desse viés. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) regulamentou que a licença-paternidade fosse de apenas cinco dias, enquanto a licença-maternidade fosse de 120 dias. Mesmo com uma cobertura bastante reduzida, uma medida importante foi o Programa Empresa Cidadã (Lei nº 11.770/2008), que possibilitou que a licença-maternidade passasse a ter duração de 180 dias e que a licença-paternidade passasse a ser de vinte dias. Essa mudança ocorreu somente em 2016, graças à criação do marco legal da primeira infância (Lei nº 13.257/2016). O programa foi direcionado apenas a funcionários de empresas que tribuam pelo lucro real e que são aderentes ao programa, além de servidores das administrações pública, direta, indireta e fundacional.

No contexto da maior precariedade das mulheres no mercado de trabalho brasileiro, bastante acentuado pela crise da pandemia de covid-19 em 2020, em conjunção com políticas de conciliação trabalho-família restritas, o Grupo de Trabalho Mercado de Trabalho e Empregabilidade da Mulher, no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), foi instituído em novembro de 2021. O grupo de trabalho (GT) foi formado por representantes do governo, de trabalhadores e de empregadores e teve como objetivo geral promover a empregabilidade e reduzir a informalidade das mulheres no mercado de trabalho brasileiro. O resultado foi a publicação da Medida Provisória (MP) nº 1.116, de 4 de abril de 2022, que estabeleceu a

criação do Programa Emprega + Mulheres, instituído posteriormente pela Lei nº 14.457, de 22 de setembro de 2022.

Um dos maiores avanços desse programa refere-se ao fato de lançar luzes ao conceito de parentalidade nas políticas públicas de conciliação entre trabalho e família no Brasil. Em particular, esta busca atender à necessidade de maior vínculo de mães e pais com os filhos nos primeiros meses – ou anos – de vida e à necessidade de melhor distribuição de trabalho de cuidados com os filhos entre as mães e os pais.

Com base nesse panorama, o objetivo deste texto é apresentar os principais pontos do Programa Emprega + Mulheres e quantificar o grupo de mães que potencialmente serão beneficiadas por este. A base de dados tem como fonte a PNAD Contínua, do IBGE.

Além desta introdução, o texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 mostra a evolução da taxa de participação para o Brasil ao longo de um período de trinta anos e evidencia que a desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro é, de fato, um problema estrutural. A seção 3 apresenta os principais pontos do Programa Emprega + Mulher. A seção 4 analisou o potencial grupo das mães que serão beneficiadas pela lei que instituiu o programa. Por fim, a seção 5 é dedicada às considerações finais.

2 DESIGUALDADE DA PARTICIPAÇÃO NA FORÇA DE TRABALHO

Ainda que tenha havido avanços relevantes nas últimas décadas, a desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro persiste em diversas dimensões. Em termos de diferencial salarial entre homens e mulheres, o país fica em 117º lugar no *ranking* entre 146 países e no 93º lugar quando se trata do diferencial das taxas de participação na força de trabalho (WEF, 2022).

A evolução da taxa de participação brasileira (agregada e por gênero) ao longo do período entre 1990 e 2022 é apresentada no gráfico 1. Os dados mais recentes revelam que a diferença entre as taxas de participação dos homens e das mulheres no Brasil (73% e 53%, respectivamente) foi de 20 pontos percentuais (p.p.). Uma característica marcante é que a desigualdade na participação da força de trabalho é estrutural – principalmente a partir dos anos 2000 –, na medida em que as diferenças entre as taxas se mantêm relativamente estáveis ao longo do tempo.⁶

6. Outras estatísticas podem reforçar esse problema estrutural em relação à desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro. Além da participação na força de trabalho, há diferenças por gênero relevantes em termos de salários, grau de informalidade e ascensão profissional. Inatividade econômica e desemprego, por exemplo, são indicadores que sempre desfavorecem as mulheres brasileiras, no que concerne aos homens brasileiros. Na última década, as mulheres apresentaram, em média, uma taxa de inatividade de 20 p.p. a mais do que a taxa dos homens. Quanto ao desemprego, essa diferença ficou em 4 p.p. nesse período. Os gráficos A.1 e A.2 do apêndice A mostram a evolução da taxa de inatividade e da taxa de desemprego para o período 2012-2022.

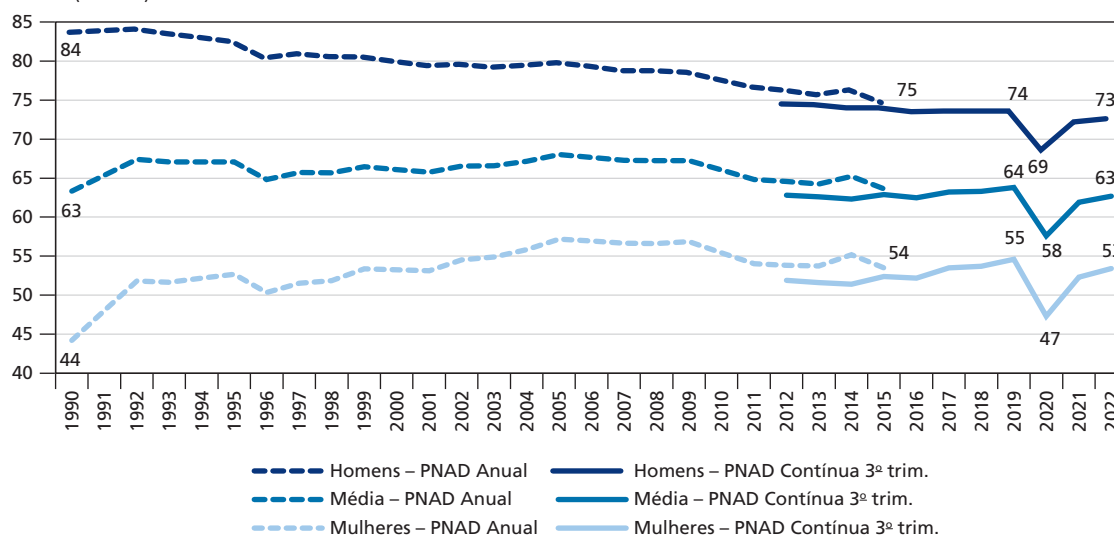
A forte recessão ocasionada pela crise da pandemia da covid-19, resultante da expressiva retração tanto da demanda quanto da oferta de trabalho, gerou quedas históricas nas taxas de participação na força de trabalho ativa (Silva, Corseuil e Costa, 2022). Por isso, a pandemia também é outro fator relevante que pode ser identificado no gráfico 1, uma vez que as mulheres foram as mais afetadas e tiveram queda na taxa de participação de 7 p.p. entre os terceiros trimestres de 2019 e 2020. Os homens, por sua vez, tiveram queda de 5 p.p. nesse período. Se a análise for realizada apenas para as pessoas com filhos, as diferenças por gênero na pandemia ampliam-se. Enquanto para mulheres com filhos até 10 anos a queda na taxa de participação entre os terceiros trimestres de 2019 e 2020 foi de 8 p.p., para os homens com filhos da mesma idade, a redução foi de apenas 4 p.p. (gráfico 2).

Pode-se dizer então que nunca uma recessão impactou tanto as mulheres em relação aos homens como a crise recente da pandemia. Foi uma recessão diferente das crises tradicionais de mercado de trabalho que afetam a indústria (Goldin, 2022). Setores tipicamente femininos, como os segmentos da saúde – incluindo-se o de cuidados –, da educação e de serviços, foram extremamente afetados. Além disso, a pandemia afetou a oferta de serviços de creche/educação infantil, além de desmobilizar as redes informais de cuidados, o que afetou principalmente as mulheres em geral, e mães em particular, que são vistas tradicionalmente como responsáveis pelo trabalho de cuidado em seus lares e os de seus filhos.

GRÁFICO 1

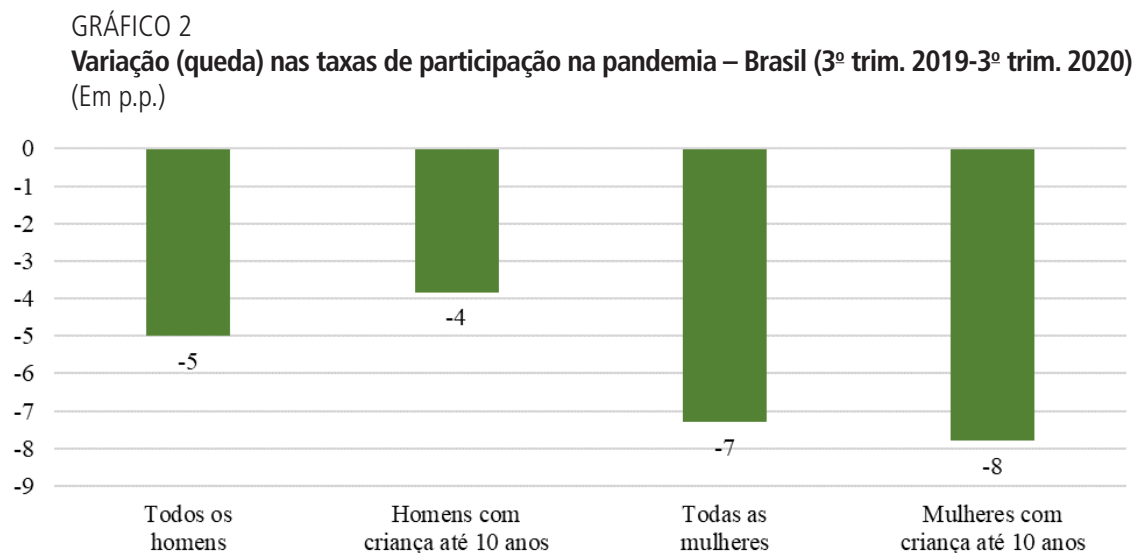
Taxa de participação das pessoas com 14 anos ou mais – Brasil (1990-2022)

(Em %)



Fonte: PNAD (1990-2015) e PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

Elaboração: Marcos Dantas Hecksher.



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

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

3 O PROGRAMA EMPREGA + MULHERES: PRINCIPAIS EIXOS

O Programa Emprega + Mulheres foi instituído pela Lei nº 14.457/2022 e apresentou medidas para inserção e manutenção de mulheres no mercado de trabalho brasileiro. Este se apoia basicamente em quatro eixos, descritos a seguir.

- 1) Apoio à parentalidade na primeira infância.
- 2) Flexibilização do regime de trabalho para apoio à parentalidade – no sentido de propiciar melhor distribuição das tarefas domésticas e de cuidados.
- 3) Apoio ao retorno das mulheres após encerrada a licença-maternidade.
- 4) Qualificação de mulheres em áreas estratégicas para ascensão profissional – em áreas que são tradicionalmente ocupadas por homens.

Os dois primeiros e o quarto eixos dizem respeito ao principal avanço da lei, que é a promoção da conciliação entre trabalho e parentalidade. Importante ressaltar que o conceito de parentalidade adotado na lei é dado como o vínculo socioafetivo maternal, paternal ou qualquer outro que resulte na assunção legal do papel de realizar as atividades parentais, de forma compartilhada entre os responsáveis pelo cuidado e pela educação das crianças e dos adolescentes, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Quanto ao apoio à parentalidade na primeira infância (eixo 1), houve alteração nas normas com relação ao auxílio-creche. Um benefício garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), o auxílio-creche era direcionado para as trabalhadoras que trabalhassem em empresa com mais de trinta funcionárias, com idade

acima de 16 anos. O benefício era pago a todas as mães de bebês menores de 6 meses. Com a nova lei, o reembolso-creche passa ser concedido à empregada ou ao empregado que tenha filhos de até 5 anos e 11 meses. Outra mudança é que o benefício deve servir para o pagamento de creche ou pré-escola ou para ressarcimento de gastos com outra modalidade de prestação de serviços da mesma natureza, desde que comprovadas as despesas realizadas. Os valores do reembolso-creche não possuem mais natureza salarial, e a implementação do benefício fica condicionada a acordo individual, de acordo coletivo ou de convenção coletiva de trabalho.

O segundo eixo do programa dá apoio à parentalidade por meio de maior flexibilização do regime de trabalho. Dessa forma, a lei postula que, na alocação de vagas de atividades que possam ser efetuadas por meio de teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância, os empregadores deverão conferir prioridade às empregadas e aos empregados com filho, enteado ou criança sob guarda judicial com até 6 anos de idade; no caso do filho com deficiência, não há limite de idade. E, com o objetivo de promover a conciliação entre trabalho e parentalidade, a estes é dada prioridade na concessão das seguintes medidas de flexibilização de regime de trabalho: regime de tempo parcial; regime especial de compensação de jornada de trabalho por meio de banco de horas; jornada de doze horas trabalhadas por 36 horas ininterruptas de descanso; antecipação de férias individuais; e horário de entrada e saída flexíveis.

Com ênfase apenas para as mulheres empregadas, o programa ainda gera incentivos para a elevação da qualificação das mulheres em áreas estratégicas para ascensão profissional (eixo 3). A suspensão do contrato de trabalho para qualificação profissional (*layoff*) será realizada mediante acordo, com pagamento de bolsa qualificação – de dois a cinco meses. O curso ou o programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador priorizará áreas que promovam a ascensão profissional da empregada ou áreas com baixa participação feminina, como ciência, tecnologia, desenvolvimento e inovação.

O quarto eixo também trata da parentalidade ao dar apoio ao retorno ao trabalho das mulheres após a licença-maternidade. A nova lei prevê a suspensão do contrato de trabalho do empregado com filho, cuja a cônjuge – e mãe – tenha encerrado o período da licença-maternidade, com o objetivo de o pai prestar cuidados e estabelecer vínculos com os filhos, acompanhar o desenvolvimento dos filhos, além de apoiar o retorno ao trabalho de sua esposa ou companheira. Nesse eixo, também consta a alteração do Programa Empresa Cidadã. Nesse caso, após os 120 dias da licença-maternidade, os sessenta dias de prorrogação da mãe podem ser compartilhadas com o pai. Contudo, somente um dos cônjuges poderá usufruir da licença, e não os dois. Ou seja, o casal pode decidir que a mãe retorne ao trabalho e o pai fique com a criança durante a prorrogação da licença. Outra opção é eles repartirem o tempo da prorrogação, para que cada um usufrua trinta dias de licença, desde que a decisão seja tomada conjuntamente e requerida com o prazo também de trinta dias de antecedência.

Além disso, haverá a possibilidade de a empresa participante do Programa Empresa Cidadã substituir o período de prorrogação da licença da mãe por redução de jornada de trabalho em 50% pelo período de 120 dias, sem redução salarial. Dessa forma, a mãe ficaria com 120 dias de licença integral e outros 120 dias de jornada reduzida, de modo que o retorno ao trabalho

se torne mais gradual e a mulher possa conciliar melhor o trabalho com os cuidados dedicados ao filho. Nesse caso, também pode haver o compartilhamento da redução de jornada com o pai – isto é, em vez de a mãe usufruir, ela retorna ao trabalho, e o pai adota a redução de jornada para cuidar do filho.

A licença parental compartilhada já é realidade em diversos países, em especial nos mais desenvolvidos e nos do norte europeu (Hyland e Shen, 2022). Em geral, o período de licença pode ser distribuído de forma flexível entre o pai e a mãe, em comum acordo. Ademais, essa licença pode ter efeitos de longo prazo, no sentido de alterar normas de gênero relacionadas à divisão do trabalho doméstico e de cuidados com os filhos (Omidakhsh e Sprague, 2020). O quadro 1 apresenta um resumo dos quatro eixos da lei.

QUADRO 1
Programa Emprega + Mulheres: principais eixos

Objetivos	Medidas específicas	Público-alvo
1) Do apoio à parentalidade na primeira infância (capítulo II da Lei nº 14.457/2022)	1.1) Benefício do reembolso-creche.	Empregadas ou empregados que possuam filhos até 5 anos e 11 meses de idade.
	1.2) Manutenção ou subvenção de instituições de educação infantil pelos serviços sociais autônomos.	Empregadas ou empregados vinculados ao Sistema S.
2) Do apoio à parentalidade por meio da flexibilização do regime de trabalho (capítulo III da Lei nº 14.457/2022)	2.1) Prioridade para teletrabalho para mães empregadas e pais empregados.	Empregadas e empregados com filho, enteado ou criança sob guarda judicial com até 6 anos de idade ou com deficiência.
	2.2) Prioridade para regime de tempo parcial; regime especial de compensação de jornada de trabalho por meio de banco de horas; jornada de doze horas trabalhadas por 36 ininterruptas de descanso; antecipação de férias individuais; e horário de entrada e saída flexíveis.	Empregados ou empregadas que tenham filho, enteado ou pessoa sob sua guarda com até 6 anos de idade ou com deficiência – sem limite de idade.
3) Das medidas para qualificação das mulheres (capítulo IV da Lei nº 14.457/2022)	3.1) Suspensão de contrato para qualificação em áreas estratégicas para ascensão profissional.	Mulheres empregadas.
4) Do apoio ao retorno ao trabalho das mulheres após licença-maternidade (capítulo V da Lei nº 14.457/2022)	4.1) Suspensão de contrato de trabalho para acompanhamento de desenvolvimento dos filhos.	Empregados cuja esposa ou companheira tenha encerrado o período da licença-maternidade.
	4.2) Alteração do Programa Empresa Cidadã (empregado ou empregada podem solicitar prorrogação da licença-maternidade; prorrogação pode ser substituída por redução de jornada de trabalho)	Empregada e empregado, desde que ambos sejam empregados de pessoa jurídica aderente ao programa.

Elaboração das autoras.

4 BENEFICIÁRIAS POTENCIAIS DO PROGRAMA

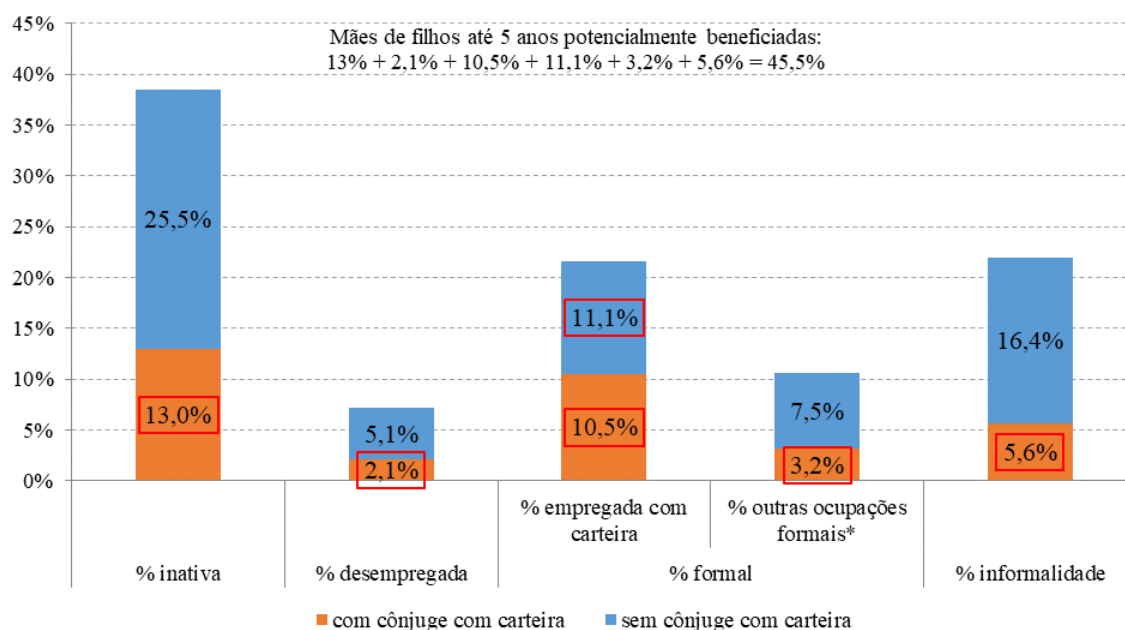
Quando foi apresentado, uma das principais críticas recebidas pelo programa seria o fato de que essencialmente mulheres empregadas no setor formal seriam potenciais beneficiárias, justamente aquelas que já contam com algumas garantias, como o direito à licença-maternidade. Também as mulheres em empregos formais são as que, em geral, possuem maior qualificação e melhores condições socioeconômicas. Nesse sentido, as mulheres que se encontram na inatividade ou na informalidade seriam aquelas que mais precisariam de políticas públicas que promovessem sua entrada no mercado de trabalho formal, seja por meio de programas para sua qualificação, seja mediante programas que contribuam para a conciliação entre trabalho e família.

Apesar dessa crítica ser bastante pertinente, há de notar-se que mulheres inativas ou informais também podem ser potenciais beneficiárias se seus respectivos cônjuges forem empregados do setor formal. Mais especificamente, seus cônjuges poderiam receber prioridade na adoção de medidas que flexibilizam o regime de trabalho (capítulo III da Lei nº 14.457/2022), e isso poderia significar redução na sobrecarga do trabalho reprodutivo, o que facilitaria sua entrada em um emprego formal. Também essas mulheres se beneficiam pelo maior apoio à parentalidade via reembolso-creche que seus cônjuges podem receber no setor formal (capítulo II da Lei nº 14.457/2022). Quanto às medidas de apoio à qualificação e de apoio ao retorno ao mercado de trabalho pós licença-maternidade, de fato, afetam somente mulheres empregadas no setor formal.

É interessante notar ainda que um dos objetivos do programa é aumentar a disponibilidade da mulher para o mercado de trabalho, por meio da mudança na distribuição de tarefas domésticas entre homens e mulheres. Como as mulheres possuem maior responsabilidade no trabalho de cuidado, a ideia foi tentar induzir uma mudança cultural, ao incentivar os homens a realizarem o trabalho de cuidado. Entre as mulheres que são potenciais beneficiárias do programa, os efeitos dessa mudança de tarefas devem ser maiores entre as inativas ou informais. Pois se ambos são empregados formais, não está claro o incentivo que os homens teriam para flexibilizar seu regime de trabalho ou solicitar prorrogação de licença – no caso de empresa cidadã – em favor de seus respectivos cônjuges. Ou seja, deve ser esperado que os homens participem dessas medidas no caso em que seus cônjuges não tenham esse direito por não estarem empregadas no setor formal.

Para identificar a proporção de mulheres que são afetadas por esse programa, recorremos aos microdados da PNAD Contínua do terceiro trimestre de 2022. Tendo-se em vista que a ideia é aprimorar a legislação concernente à conciliação de maternidade e trabalho, e especialmente em relação à primeira infância, restringimos a análise a mães com filhos com até 5 anos de idade – que são chefes ou cônjuges. No gráfico 3, é possível observar a situação de atividade econômica dessas mulheres. Chama-se atenção para o elevado nível de inatividade dessas mulheres, que é ainda maior se a criança tiver até 1 ano de idade. Entre as mães com crianças até 5 anos, 38,5% são inativas; 7,2%, desempregadas; 32,2%, formais; e 22%, informais.

GRÁFICO 3
Situação de atividade econômica de mulheres chefes ou cônjuges com filhos – Brasil (3º trim. 2022)
 (Em %)



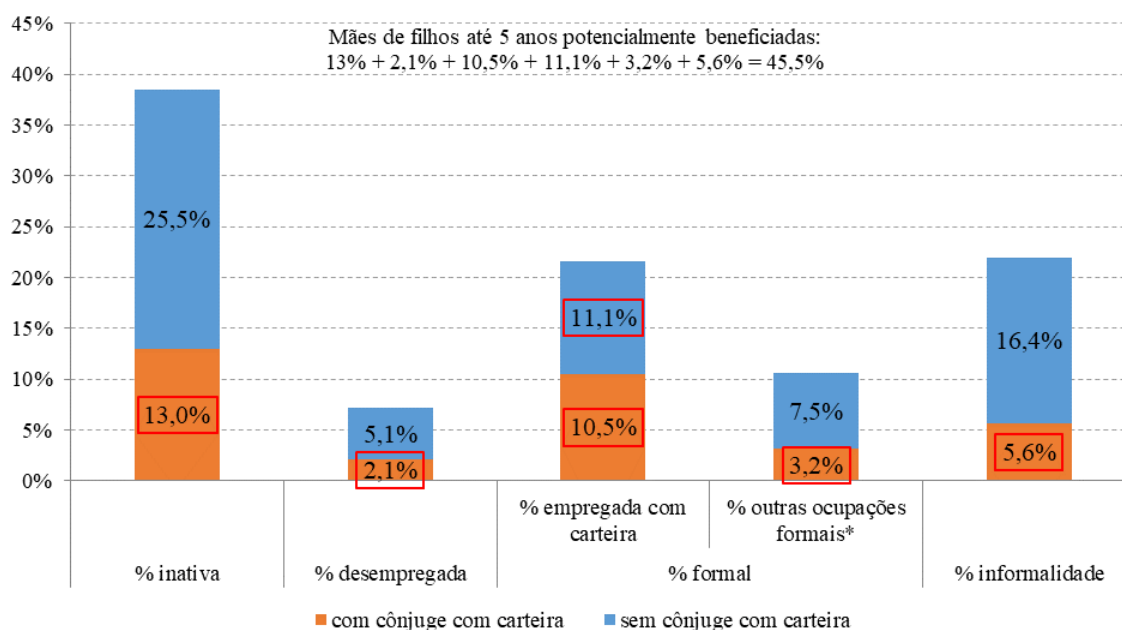
Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

Obs.: 1. Empregadas estatutárias e militares e trabalhadoras conta-própria e empregadoras com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como discutido anteriormente, não somente as trabalhadoras com carteira de trabalho assinada no setor formal poderiam beneficiar-se do programa, mas também as mulheres cujos cônjuges são empregados no setor formal. Então, no gráfico 4, acrescentamos a informação a respeito da proporção de mulheres com cônjuges empregados no setor formal. Ao considerar essa característica, a proporção de mães (chefes ou cônjuges) que podem beneficiar-se passa de cerca de 22% – que é a proporção de mães empregadas no setor formal – para aproximadamente 46%. Apesar de ser um aumento considerável, vale notar que a maior parte das mães inativas, desempregadas ou informais permanecem não elegíveis ao programa, e seria esse justamente o grupo mais vulnerável.

GRÁFICO 4
Situação de atividade econômica de mulheres chefes ou cônjuges com filhos – Brasil
(3º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

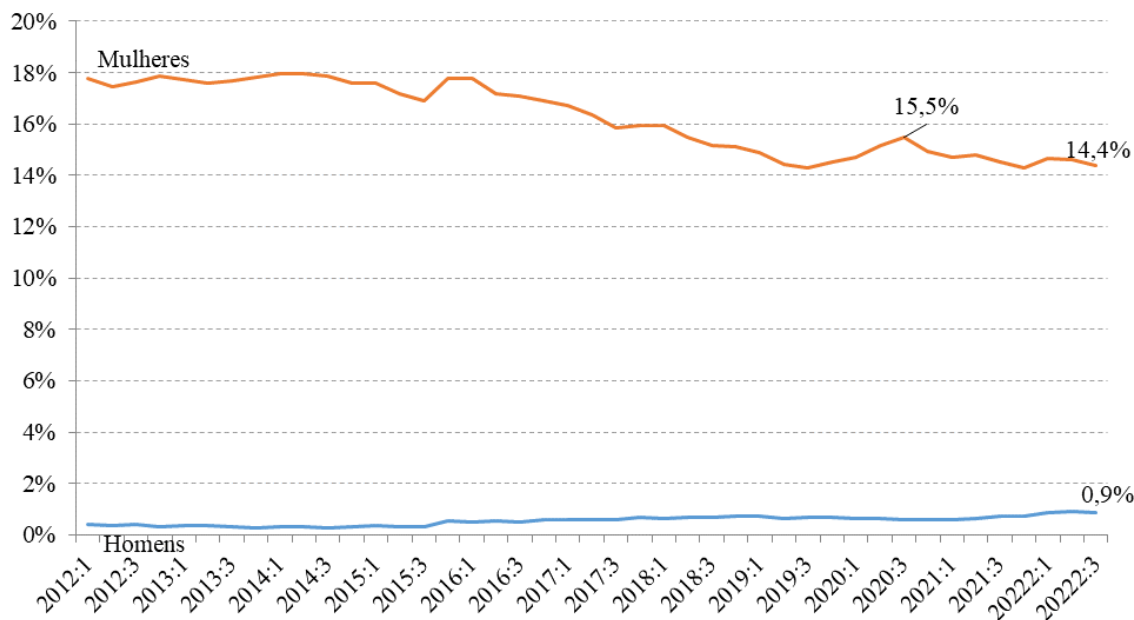
Obs.: 1. Empregadas estatutárias e militares e trabalhadoras conta-própria e empregadoras com CNPJ.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Outra forma de olhar para potenciais beneficiárias seria identificando-se inicialmente quais mulheres não estão no mercado de trabalho por motivos relacionados ao trabalho reprodutivo. Para tanto, foram utilizadas duas perguntas da PNAD Contínua: uma identifica o principal motivo de não ter tomado providência para conseguir trabalho, enquanto a outra questiona o principal motivo de não querer ou poder começar a trabalhar.⁷ As mulheres que responderam a opção “tinha que cuidar dos afazeres domésticos, do(s) filho(s) ou de outro(s) parente(s)” são consideradas como aquelas que são inativas economicamente por causa do trabalho reprodutivo. No gráfico 5, nota-se que, enquanto cerca de 14% ou 15% das mulheres se encontram nessa situação, menos de 1% dos homens estão nesse caso.

7. Essas perguntas correspondem às variáveis V4074A e V4078A, respectivamente.

GRÁFICO 5
Inatividade por causa do trabalho reprodutivo – Brasil (jan. 2012-mar. 2022)
(Em %)

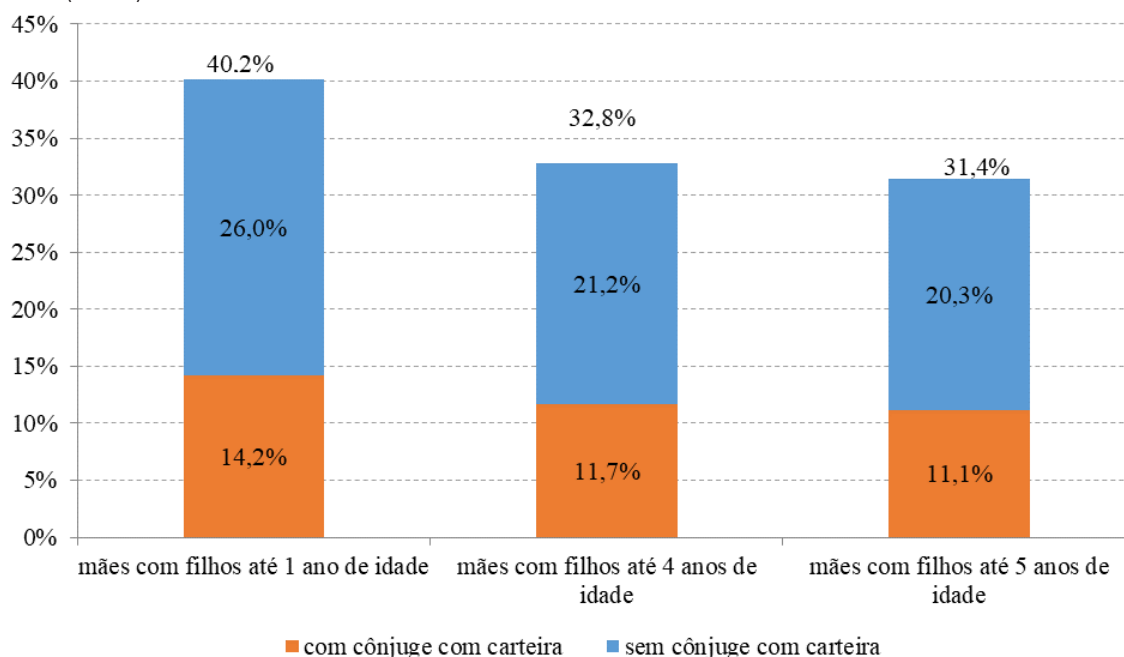


Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

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

Por fim, o gráfico 6 mostra que a proporção de mulheres inativas por causa do trabalho reprodutivo é maior se as mulheres forem mães, especialmente quanto menor a idade da criança. Para mães de crianças até 5 anos, a proporção chega a 31,4%. Entre estas, somente cerca de um terço poderia beneficiar-se do Programa Emprega + Mulheres, por terem um cônjuge empregado no setor formal.

GRÁFICO 6
Inatividade das mães por causa do trabalho reprodutivo – Brasil (3º trim. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Emprega + Mulheres compreende um conjunto de medidas que têm como objetivo aumentar a empregabilidade da mulher, aprimorando a legislação referente à conciliação entre maternidade e trabalho remunerado. A lei que o instituiu estabelece medidas que avançam no apoio à parentalidade e nos incentivos institucionais à mudança da distribuição de tarefas domésticas entre homens e mulheres. Tendo-se em vista a maior responsabilização do trabalho de cuidado pelas mulheres, a ideia é redistribuir o trabalho de cuidado, com o objetivo de aumentar a disponibilidade ao mercado de trabalho das mulheres que são mães, especialmente as com filhos na primeira infância.

Neste estudo, buscamos quantificar a proporção de mulheres potenciais beneficiárias para analisar uma de suas principais críticas, que considera que o programa teria impacto reduzido por afetar apenas uma pequena parcela das mulheres, e que seriam as menos vulneráveis socialmente. De fato, ao considerar as mães com filhos até 5 anos, notamos que cerca de 46% estariam entre as potenciais beneficiárias. No entanto, a maioria das mães inativas, desempregadas ou informais não fica incluída nesse percentual.

Certamente, o Programa Emprega + Mulheres surge como uma inovação quanto à legislação brasileira sobre conciliação família-trabalho remunerada. Esse avanço representa o que foi possível de ser realizado em um cenário de ausência de espaço fiscal e de um debate conduzido unicamente pelo Ministério do Trabalho, sem envolver outras áreas relevantes. No entanto, para tratar dos problemas estruturais que afetam as mães e sua participação no mercado de trabalho, outras políticas públicas precisam ser urgentemente pensadas, especialmente aquelas direcionadas às mães mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- BERTRAND, M. **The glass ceiling**. Chicago: Becker Friedman Institute for Economics, June 2018. (Working Paper, n. 2018-38).
- BERTRAND, M.; GOLDIN, C.; KATZ, L. F. Dynamics of the gender gap for young professionals in the financial and corporate sectors. **American Economic Journal**, v. 2, n. 3, p. 228-255, July 2011.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Grupo de Trabalho Mercado de Trabalho e Empregabilidade da Mulher**: relatório final. Brasília: MTP, 2022.
- CHARLES, K. K.; GURYAN, J.; PAN, J. **The effects of sexism on American women**. Cambridge, United States: NBER, Aug. 2018. (Working Paper, n. 24904).
- CODAZZI, K.; PERO, V.; SANT'ANNA, A. A. Social norms and female labor participation in Brazil. **Review of Development Economics**, v. 22, n. 4, p. 1513-1535, Nov. 2018.
- FOGLI, A.; FERNANDEZ, R. Culture: an empirical investigation of beliefs, work, and fertility. **An American Economic Journal: Macroeconomics**, v. 1, n. 1, p. 146-177, Jan. 2009.
- GAMA, A. S.; ROCHA, L. M.; ALCANTARA, K. R. Percepções sobre o papel das políticas públicas relacionadas ao trabalho e responsabilidades familiares. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 39, v. 15, p. 106-128, 1º sem. 2017.
- GOLDIN, C. A grand gender convergence: its last chapter. **American Economic Review**, v. 104, n. 4, p. 1091-1119, Apr. 2014.
- _____. **Understanding the economic impact of covid-19 on women**. Washington: Brookings Institution, Mar. 2022. (Brookings Papers on Economic Activity, n. SP22).
- GOLDIN, C.; KATZ, L. F. A most egalitarian profession: pharmacy and the evolution of a family-friendly occupation. **Journal of Labor Economics**, v. 34, n. 3, p. 705-746, 2016.
- HECKSHER, M. D.; BARBOSA, A. L. N. de H.; COSTA, J. S. De antes da gravidez até a infância: trabalho e estudo de mães e pais no painel da PNAD Contínua. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 68, p. 81-88, abr. 2020.
- HYLAND, M.; SHEN, L. **The evolution of maternity and paternity leave policies over five decades**: a global analysis. Washington: World Bank, 2022. (Policy Research Working Paper, n. 1025).

JESUS, J. C. de. **Trabalho doméstico não remunerado no Brasil**: uma análise de produção, consumo e transferência. 2018. 121 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

KLEVEN, H.; LANDAIS, C.; SØORGAARD, J. E. Children and gender inequality: evidence from Denmark. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 11, n. 4, p. 181-209, Oct. 2019.

KLEVEN, H. *et al.* **Do family policies reduce gender inequality?** Evidence from 60 years of policy experimentation. Cambridge, United States: NBER, Nov. 2022. (Working Paper, n. 28082).

MEDEIROS, M. O. **Motherhood penalty in labor market**: evidence from Brazil. 2022. 52 f. Thesis (Master's Degree) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

OMIDAKHSH, N.; SPRAGUE, A.; HEYMANN, J. Dismantling restrictive gender norms: can better designed paternal leave policies help. **Analyses of Social Issues and Public Policy**, v. 20, n. 1, p. 382-396, Dec. 2020.

PINHEIRO, L. *et al.* **Gênero é o que importa**: determinantes do trabalho doméstico não remunerado no Brasil (2019). Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set.-dez. 2007.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Gender Gap Report 2022**. Cologny: WEF, 2022. (Insight report).

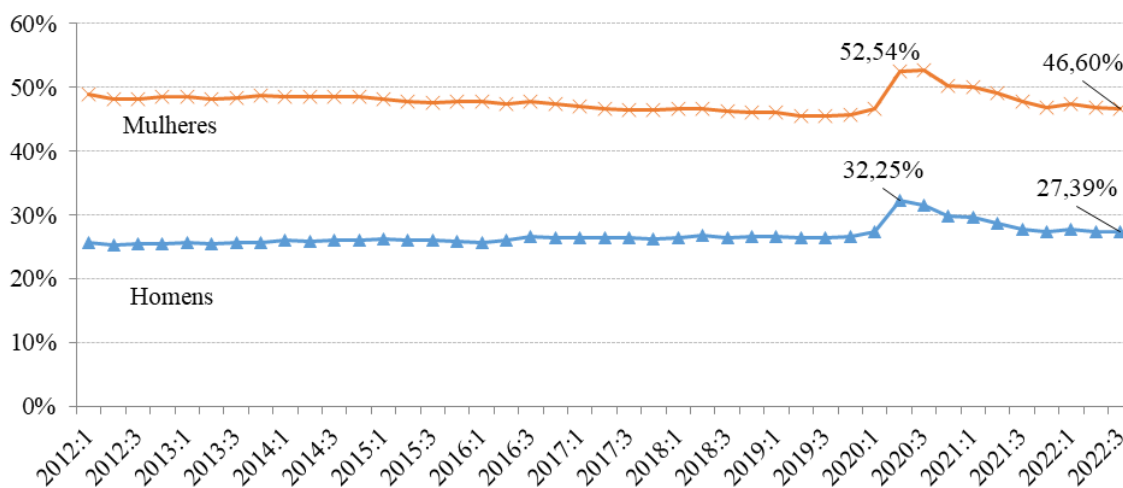
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARCIA, J.; LATHAM-PROENÇA, R.; MELLO, M. Does free childcare improve mother's careers? *In*: LATIN AMERICAN MEETING OF THE ECONOMETRIC SOCIETY, 27., 2022, Lima. **Proceedings...** Lima: Lacea-Lames, 2022.

GOLDIN, C.; KATZ, L. F. The cost of workplace flexibility for high-powered professionals. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 638, n. 1, p. 45-67, 2011.

APÊNDICE A

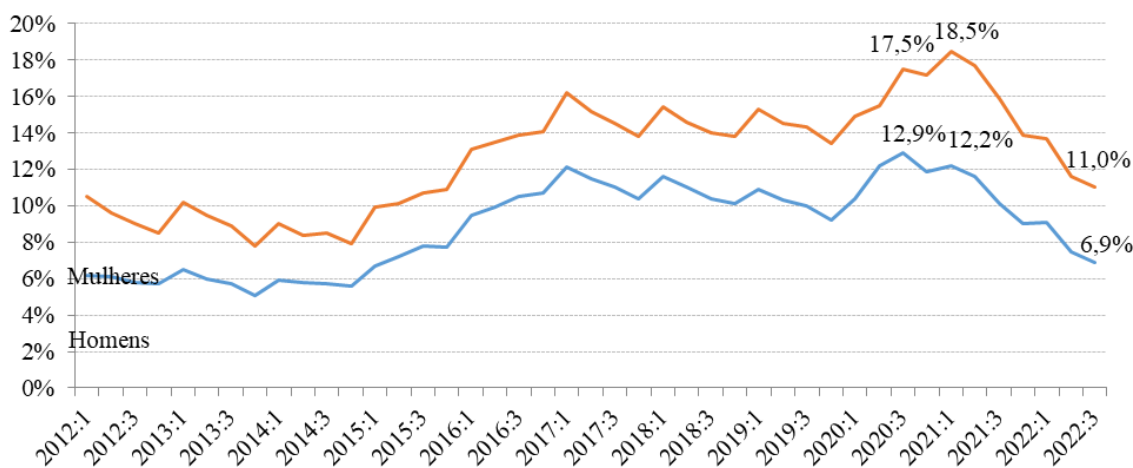
GRÁFICO A.1
Taxa de inatividade – Brasil (1º trim. 2012-3º trim. 2022)
(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.
Elaboração das autoras.

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

GRÁFICO A.2
Taxa de desemprego – Brasil (1º trim. 2012-3º trim. 2022)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/42YKWqq>>.

Elaboração das autoras.

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

IMPACTOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOBRE O EMPREGO E A PERMANÊNCIA NO CAMPO DE AGRICULTORES FAMILIARES EM SANTA CATARINA¹

Lilian de Pellegrini Elias²
Pedro Gilberto Cavalcante Filho³
Marcelo Pereira da Cunha⁴
Walter Belik⁵

1 INTRODUÇÃO

O processo da transformação do trabalho no meio rural em muito se deve aos desafios imputados à agricultura familiar em fazer frente às cadeias produtivas agroalimentares cada vez mais globalizadas. As tendências recentes no mercado agroalimentar na América Latina se devem ao novo ambiente que se consolidou entre as décadas de 1980, 1990 e 2000 com a liberalização e abertura econômica, diminuição dos serviços públicos no que se refere à agricultura e mudanças na legislação, no mercado e na sociedade civil com o avanço das grandes corporações (Berdegué e Fuentealba, 2011).

As “oportunidades de trabalho e renda oferecidas pelas próprias atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos nas formas da agricultura de base familiar, agroindústrias de menor porte, pequeno varejo e serviços de alimentação”, que em quase todos os países da América Latina representam a ocupação de parte relevante da população economicamente ativa, vem sofrendo crescente pressão dos “grandes negócios” (Maluf e Prado, 2015, p. 14). Esses “grandes negócios” também geram emprego, porém possuem “estratégias que estimulam a expansão da grande produção agrícola monocultora, as cadeias lideradas por grandes agroindústrias e o varejo de grande porte, como se observa no Brasil”, gerando enormes desigualdades no meio rural (*idem, ibidem*).

O estreitamento das possibilidades de geração de renda tem pressionado agricultores familiares, além de impactar sobre a pobreza rural, impulsiona também – quando há essa possibilidade – a migração para as cidades. Assim, o desafio do desenvolvimento rural enquanto política pública tem sido cada vez mais o de dar ao agricultor familiar condições de permanecer

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/pf2>

2. Professora temporária da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisadora colaboradora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). E-mail: <lpelias@unicamp.br>.

3. Doutorando do IE/Unicamp. E-mail: <pedro.gilberto@hotmail.com>.

4. Professor do IE/Unicamp. E-mail: <mpecunha@unicamp.br>.

5. Professor titular aposentado do IE/Unicamp. E-mail: <belik@unicamp.br>.

no campo, visto que, de um lado, a pobreza rural continua a ser uma realidade, e, de outro, o deslocamento para as cidades pode apresentar consequências desastrosas.

Nesse âmbito, políticas públicas foram estruturadas para o fortalecimento da agricultura familiar. Uma das políticas que merece destaque é a obrigatoriedade municipal de utilizar ao menos 30% dos repasses do recurso federal proveniente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para compras diretas de agricultores familiares. Criada a partir da Lei nº 1.047/2009 essa diretriz estimula ou mesmo reforça vínculos entre a administração municipal e os produtores locais. Por sua vez, as compras locais permitem uma alimentação de melhor qualidade para os estudantes da rede pública de ensino, menores impactos ambientais e fortalecimento da agricultura familiar.

Nessa linha, o presente artigo tem o intuito de investigar a contribuição das compras públicas de alimentos pelo PNAE na geração de trabalho e renda para a agricultura familiar. O estudo se apoia em análise quantitativa a partir da matriz insumo-produto (MIP) brasileira de 2015 e de um levantamento qualitativo no estado de Santa Catarina no mesmo ano (com 98 entrevistas em 31 municípios do estado). A agricultura catarinense foi selecionada como objeto para dar suporte qualitativo à análise em função da ampla presença de agricultores familiares, heterogeneidade na distribuição de renda entre eles e uma migração para o urbano, fatores que reforçam o potencial de aproveitamento da política pública em questão.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Desenvolvimento rural e políticas públicas para a agricultura familiar

O desenvolvimento rural no Brasil, quando contempla a agricultura familiar como prioritária, assume que essa categoria sócio-ocupacional dispõe de condições para promover geração de renda, melhores condições de vida aos moradores de áreas rurais e preservação ambiental. No mundo, de acordo com o Banco Mundial, em regiões menos desenvolvidas, três em cada quatro pessoas que trabalham e moram na zona rural são pobres e dependem direta ou indiretamente da agricultura para a sua subsistência (World Bank, 2008). A solução dessas questões está cada vez mais sendo direcionada para o fortalecimento da agricultura familiar, vista como protagonista, como meio de produção e geração de renda fundamental no combate à pobreza e no fomento à segurança alimentar. Schejtman e Berdegú (2004) evidenciam que a permanência da pobreza rural e da vulnerabilidade no campo assola os agricultores familiares e significa o fracasso do desenvolvimento; sendo o apoio a esses agricultores um ponto central na atuação do Estado.

No Brasil, a criação de políticas públicas para a agricultura familiar resulta de um longo processo, o qual incluiu o embate frente ao modelo de modernização brasileiro desde a década de 1960, que priorizava a produção em escala. A agricultura familiar, categoria social que não era considerada anteriormente, passou a ser levada em conta a partir da década de 1990, com políticas voltadas para sustentabilidade, meio ambiente e inserção nos mercados como setor estratégico, não mais um ator marginal (Grisa e Schneider, 2015; Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2015).

Na década de 2000, o Estado brasileiro assume a posição de criação de novos espaços e de ruptura nos mercados a partir da demanda institucional por alimentos. Os contratos públicos de aquisição de alimentos se mostram como poderosos instrumentos que os governos têm à disposição, para além da estabilização de preços para garantir a renda dos grandes produtores (Belik e Fornazier, 2016; Perin *et al.*, 2021; Sonnino, Torres e Schneider, 2014).

No Brasil, as políticas públicas cujo escopo inclui aquisição de produtos agropecuários oriundos das unidades familiares de produção⁶ são destinadas a propriedades agrícolas que se enquadram no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).⁷ O primeiro programa com esse objetivo teve início em 2003, com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA),⁸ e, em seguida, no ano de 2009, surgiu a Lei nº 11.947, que torna obrigatória a destinação de parte do recurso federal do PNAE a compras diretas da agricultura familiar. Em 2015, todos os órgãos públicos federais passaram a ter de destinar 30% do recurso para compras de produtos da agricultura familiar, de acordo com o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015.

O incentivo às compras de alimentos produzidos pela agricultura familiar, como forma de garantir mercado a esses produtos, foi concebido para estimular e fortalecer agricultores com pequena produção e que se localizam à margem dos mercados alimentares. Considera-se que esses agricultores possuem potencial de transformação da realidade rural e da segurança alimentar e nutricional. O pano de fundo do funcionamento desse tipo de política é comprovar que, caso a agricultura familiar consiga se organizar para atender um grande mercado seria, então, capaz de suprir parte da necessidade alimentar da população e, paralelamente, contribuir para o desenvolvimento local.

A criação de mercado protegido é um suporte, pois, mesmo que não solucione o problema, permite que os agricultores familiares façam frente às cadeias produtivas agroalimentares cada vez mais globalizadas. Esses agricultores frequentemente se encontram à margem dos mercados formais e não conseguem transpor a barreira da capacitação para lidar com os custos burocráticos e logísticos que a formalização exige. Logo, incluí-los significa criar condições para geração de ocupação produtiva no meio rural e incentivar sua permanência no campo.

Um desses programas é o PNAE, em destaque neste estudo. O PNAE tem como marco inicial a Campanha de Merenda Escolar, programa público, financiado pelo Ministério da Educação em 1955, cujo alcance se limitou a algumas escolas do Rio de Janeiro. A iniciativa amplia-se com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabelece a obrigatoriedade para o fornecimento de alimentação escolar para o ensino fundamental em nível nacional. Nos anos 1990, aprofundou-se a descentralização das compras a partir dos recursos repassados

6. Sem abrir mão de rígido controle sanitário e da qualidade dos produtos e sem superar preços praticados nos mercados locais e regionais, a forma de aquisição de alimentos deixa de ser por licitação para ser feita por meio de chamadas públicas, cujo objetivo é viabilizar a ampliação das compras diretas de agricultura familiar aquisição (Silva, 2022; Valadares *et al.*, 2022).

7. A definição legal da categoria agricultura familiar ocorreu apenas em 2006, a partir da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Silva, 2015).

8. Instituído pela Lei nº 10.696/2003, e viabilizado a partir de recurso do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pela Lei Complementar nº 111/2001.

pelo Ministério da Educação aos estados e municípios (Silva, 2019). Nos anos 2000, o PNAE passou a cobrir 20% das necessidades nutricionais dos estudantes e a exigir a supervisão de um profissional de nutrição na preparação dos cardápios, estabelecendo limites para a ingestão de sódio e para a inserção de alimentos industrializados.

A trajetória do PNAE culminou na aprovação da Lei nº 11.947/2009, que conectou a administração do programa aos produtores locais por meio da obrigatoriedade de destinação mínima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para compras diretas de produtos de agricultores. Com isso, os objetivos do PNAE passaram a contemplar a melhoria na qualidade e a diversidade alimentar, com impacto na sustentabilidade, na proteção ambiental e no desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar.

2.2 Trabalho no campo

Partindo do entendimento da relevância da agricultura familiar e do uso de políticas públicas para seu fortalecimento, este estudo trata de um aspecto de destaque na problemática do desenvolvimento rural: as condições de permanência no campo dos agricultores mais vulneráveis. Em outras palavras, o desafio é gerar condições de trabalho e geração de renda para essas famílias.

Entre as décadas de 1960 e 1980, a modernização agrícola aconteceu de forma acelerada no Brasil, com destaque para dois processos que ocorreram paralelamente. O primeiro contempla as profundas mudanças geradas no sistema de produção da agropecuária, com consequente concentração fundiária (Berdegue e Fuentealba, 2011). O segundo é a emergência de um mercado de trabalho urbano, que absorveu os egressos da modernização da agricultura em diversas partes do país.

O êxodo rural, que até a década de 1980 aparecia como uma resposta à atração gerada pelo urbano, apresenta-se no século XXI com indícios de ser resultado das pressões que provocam a expulsão dos agricultores do campo.

2.3 Santa Catarina: agricultura familiar, PNAE e trabalho no meio rural

O estado de Santa Catarina foi escolhido para apoiar essa discussão a partir de dados qualitativos em função de três características, descritas a seguir.

- 1) Por ser majoritariamente familiar, uma vez que esse setor é responsável por 38,1% da área rural ocupada, 78,1% dos estabelecimentos e 50,7% da renda total em Santa Catarina.
- 2) Por dispor de ampla heterogeneidade no meio rural, ao possuir, ao mesmo tempo, a maior renda média por estabelecimento do Brasil e 16% desses agricultores renda inferior a R\$ 5 mil e 42% a R\$ 25 mil anuais (IBGE, 2019).
- 3) Pela forma como a transferência de população rural para o meio urbano tem se desenvolvido, na qual se observa que a migração não tem, necessariamente, apresentado melhora nas suas condições de vida em uma perspectiva multidimensional.

No período atual, a dinâmica do êxodo rural dá sinais de ser muito diversa, pois não há mais o poder de atração das cidades a partir da geração de empregos. No âmbito da transferência de população rural para o meio urbano, Alves e Mattei (2006, p. 14) destacam que “as transformações na relação entre a agricultura familiar e as agroindústrias, engendrando contínua concentração do número de suinocultores e avicultores, é um dos principais determinantes do atual dinamismo demográfico no oeste catarinense”, constituindo-se, portanto, “como um dos principais efeitos de expulsão nesta região” (*idem, ibidem*). Tal efeito de expulsão é observado nos estudos sobre habitação no município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, onde observa-se que essa migração não tem apresentado melhora nas suas condições de vida em uma perspectiva multidimensional. Pesquisa feita em um dos morros mais conhecidos e populosos da cidade, o morro do Mocotó, observa que o “processo migratório das áreas agrícolas para os centros maiores” vem “tornando as cidades catarinenses um verdadeiro caos urbano” (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2003, p. 11). No município “há mais de cinquenta bolsões de pobreza, (...) sendo que estes habitantes têm sua origem, basicamente, do oeste catarinense e do planalto serrano”. A cidade não comporta a migração e as expectativas daqueles que migram, quando existem, são frustradas.

Com base nesse entendimento, a expulsão é vista como consequência de um processo em que a ida para as cidades não é uma alternativa, mas, sim, o único caminho diante da ausência de oportunidades no campo. Com isso, a saída do campo tem representado frequentemente a transformação de uma população rural, empobrecida e desempregada, em uma população urbana, periférica e desempregada.

3 METODOLOGIA

Os métodos utilizados neste artigo seguiram a sequência de um levantamento qualitativo, pesquisa de campo e análise quantitativa a partir da MIP regional, conforme se apresenta em detalhe a seguir.

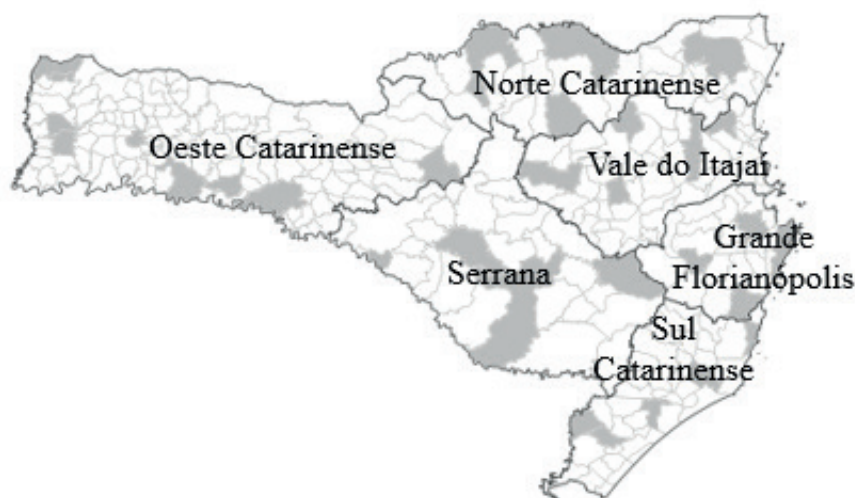
3.1 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo contou com a aplicação de três diferentes entrevistas semiestruturadas aplicadas, com um total de 98 participantes. Os roteiros foram construídos a partir da abordagem da percepção dos atores frente ao PNAE, desenvolvida por Fornazier (2014). Os municípios foram selecionados buscando representatividade em cada mesorregião do estado, de tal forma que um terço deles fosse considerado desenvolvido, um terço com médio desenvolvimento e um terço com baixo desenvolvimento. O nível de desenvolvimento foi determinado por: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); taxa de atividade; renda *per capita*; população pobre; e índice de Gini (PNUD, 2015).⁹

9. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3N5MASp>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

A escolha dos municípios foi feita a partir de um plano de amostragem calculado via equação de determinação de tamanho da amostra aleatória (Bussab e Morettin, 2004), que considera a quantidade de recursos recebidos pelo FNDE, sendo selecionada uma amostra considerada representativa à realidade do estado de Santa Catarina, com 31 municípios. Esses foram distribuídos pelas mesorregiões catarinenses de maneira proporcional (IBGE, 2010): norte catarinense, serrana e grande Florianópolis, quatro municípios em cada; Vale do Itajaí e sul catarinense, cinco municípios em cada; e nove municípios no oeste catarinense, como consta na figura 1.

FIGURA 1
Distribuição geográfica dos municípios selecionados para a pesquisa



Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

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

Nos municípios selecionados, os entrevistados foram contatados a partir de informações disponibilizadas pelas secretarias municipais de educação e pela Empresa de Pesquisa e Extensão Rural (Epagri), administrada pelo governo do estado. Foram aplicados três tipos de roteiro de perguntas semiestruturado. Um deles foi destinado aos agricultores e seus representantes, que contou com questões sobre a forma de inserção nas vendas ao PNAE, a operacionalização do programa e os efeitos deste sobre a realidade individual e local. O segundo foi destinado aos nutricionistas ou aos demais funcionários das secretarias de educação, entidades executoras da política, com foco nas dificuldades operacionais e na relação com os agricultores. O terceiro foi destinado aos extensionistas da Epagri, e abordou possíveis efeitos do PNAE no município.

3.2 Análise de insumo-produto

A MIP foi utilizada como instrumento para avaliação de impactos de choques sobre a renda e o emprego. Sua análise permite identificar a interdependência entre setores na economia¹⁰ a partir de uma “fotografia econômica” da interrelação entre eles (Guilhoto e Sesso Filho, 2010; Guilhoto, 2011). A inserção de um recurso na demanda final de um determinado setor com intuito de análise pode ser considerada um “choque” (Guilhoto *et al.*, 2007).

O primeiro passo para viabilizar uma análise de insumo-produto é buscar pela compilação das informações sobre a economia brasileira disponível na MIP Nacional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – a MIP Nacional é a base da matriz referente a regiões e setores feita anualmente. O IBGE vem montando a MIP desde a década de 1970, atualizada e divulgada a cada cinco anos. A MIP mais recente divulgada no momento de elaboração deste estudo é do ano de 2015, a qual foi utilizada.

O segundo passo é formular uma pergunta a ser respondida pela análise da MIP. Dependendo da pergunta, será ou não necessário desagregar a matriz para tornar possível observar a relação entre regiões, setores ou resultados específicos em forma de renda, emprego, investimento, entre outros. A pergunta deste estudo é: qual a contribuição das compras diretas da agricultura familiar pelo PNAE na geração de emprego e renda para a agricultura familiar?

Para responder a esta questão, foram feitos “choques” no setor de agricultura familiar na MIP brasileira. Diante da indisponibilidade prévia do setor de *agricultura familiar*, foi feita uma desagregação setorial. A matriz original está estruturada em 67 subsetores e 127 produtos. Tradicionalmente, as MIPs não distinguem a atividade agropecuária em familiar e não familiar e, sim, agregam-nas em um único setor *agropecuária*. Para captar os impactos das compras públicas na agricultura familiar catarinense, foi necessário desagregá-lo em *agropecuária familiar* e *agropecuária não familiar*, totalizando 68 subsetores. O procedimento de desagregação seguiu as estimativas do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019), que trazem um retrato mais completo da configuração da agropecuária brasileira para os diferentes níveis regionais, disponibilizando informações específicas da agricultura familiar.¹¹ O uso do Censo Agropecuário 2017 se justifica, pois, por essa ser a base de dados mais adequada e cujo período é mais próximo do ano da MIP utilizada. Considerou-se as informações no nível nacional para entender a configuração do setor agropecuário brasileiro, especificamente a respeito de: número de pessoas ocupadas, valor das despesas monetárias e valor bruto da produção agropecuária.

Tal desagregação permitiu observar, a partir de um “choque”, como um recurso inserido em determinado setor se distribui pela economia brasileira, gerando efeitos sobre o emprego e a renda. Nesta análise, foram realizados três diferentes “choques”, os quais são representados por três cenários descritos nos resultados da pesquisa.

10. As transações e os fluxos de produtos de uma economia incluem os insumos e os produtos dos setores, as importações e exportações, os impostos, a geração de emprego, o valor adicionado por meio de salários, remuneração de capital e terra agrícola.

11. Para uma análise geral sobre a agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, ver Valadares (2022).

4 RESULTADOS

Em Santa Catarina, os alunos de escolas públicas representam 90% do total no ensino fundamental e médio e 81% do total dos alunos em creches e pré-escolas – 1,3 milhão de alunos, o que equivale a um quinto da população estadual. Considerando que alimentação escolar é direito de todos os estudantes de escola pública, a maioria das crianças e dos adolescentes catarinenses é beneficiada pelo programa.

A partir da Lei nº 11.947/2009, do total repassado pelo governo federal, 30% deveriam ser destinados a compras de produtos da agricultura familiar. Houve aumento gradual no total de recursos empregados nas compras desses produtos (Silva, 2022). Essa mudança vem sendo considerada um avanço, também, na qualidade da alimentação, por significar um leque maior de alimentos frescos, diversificados e adaptados às realidades regionais (Silva e Sousa, 2013; Silverio e Sousa, 2014; Silva, 2021; Valadares *et al.*, 2022).

Neste estudo, pretendeu-se tecer considerações sobre os efeitos do PNAE, como mercado institucional de promoção à agricultura familiar, sobre o mercado de trabalho rural. Os resultados, conforme apresentado a seguir, evidenciam que o mercado criado a partir do PNAE gera empregos rurais e pode impactar na permanência no campo das famílias contempladas.

4.1 Matriz insumo-produto

Nessa subseção, será analisado o efeito gerado pelas compras da agricultura familiar pelo PNAE sobre a renda e o emprego a partir de uma desagregação do setor *agricultura*. O recurso federal concernente à alimentação escolar repassado pelo FNDE para estados e municípios, em 2015, foi de R\$ 3,8 bilhões.¹² Os estados são responsáveis pelas escolas estaduais que, em geral, atendem alunos dos ensinos fundamental e médio. Já os municípios são responsáveis pelas escolas municipais que atendem, de modo geral, as creches e o ensino fundamental.

O primeiro cenário (A) trata de um choque de cerca de R\$ 860 milhões,¹³ o que representa 23% do valor dos recursos repassados pelo FNDE com compras de produtos da agricultura familiar, valor efetivamente gasto naquele ano. O segundo cenário (B) trata de um choque com 30% do valor dos recursos repassados pelo FNDE, o que corresponde ao valor mínimo previsto em lei; o terceiro (C) representa um cenário potencial, com 100% do recurso gasto em compras da agricultura familiar. O objetivo da análise de cenários é avaliar os impactos socioeconômicos das compras de produtos da agricultura familiar com recursos de alimentação escolar. As transações entre setores permitem a identificação do quanto cada setor consome ou fornece em relação aos demais, possibilitando identificar quantos empregos são gerados em cada cenário analisado.

12. Estados e municípios são responsáveis por complementar esse valor, no entanto, não há informação precisa disponível sobre tais quantidades, de forma que a análise ficará restrita aos valores de repasse do governo federal.

13. Dados obtidos em: <<https://bit.ly/41dk70e>>. Acesso em: 26 jul. 2022.

O principal resultado obtido a partir da análise está apresentado na tabela 1. A destinação dos R\$ 860 milhões em compras de produtos da agricultura familiar no cenário A (23%) representa a geração de 70,1 mil ocupações; enquanto o cenário C chega a 307,3 mil gerar ocupações. Esses cenários foram construídos a partir de uma linha de base que utilizou informações do Censo Agropecuário 2017. Na comparação com os dados gerados pelo IBGE em 2017, observa-se que a criação de empregos é fundamentalmente relevante em um contexto em que foi identificado declínio de 9,8% no emprego na agricultura familiar para todo o Brasil, o que representou queda de 2,2 milhões de ocupações em relação ao censo anterior, o de 2006. Nesse contexto, apenas parte do PNAE, referente ao recurso federal destinado para o programa, teria o potencial de recompor cerca de um sétimo dessa redução.

TABELA 1

Impacto das aquisições de produtos da agricultura familiar pelo PNAE no Brasil na matriz insumo-produto a partir de cenários

Setor	Cenário A (23%)	Cenário B (30%)	Cenário C (100%)	Participação no efeito indireto (%)
Ocupações na agricultura familiar (unidades)	70.127,71	92.184,72	307.282,43	-
Ocupações totais (unidades)	74.664	98.148	327.160	3,2
PIB setorial (R\$ 1 milhão)	442,55	581,75	1939,17	-
PIB (R\$ 1 milhão)	761,9	1.001,5	3.338,4	21,6
VACF (R\$ 1 milhão)	725,6	953,8	3.179,3	20,2

Fonte: Resultados do modelo de insumo-produto empregado na pesquisa.

Elaboração dos autores.

Obs.: PIB – produto interno bruto; VACF – valor adicionado a custo de fatores.

Na discussão sobre emprego, é fundamental destacar a questão da renda que permanece na agricultura, como pode ser observado na tabela 2. Nos cenários, é possível identificar que 94% das ocupações geradas pela aquisição direta de produtos da agricultura familiar é na própria agricultura familiar, seguida pela geração de 2% de empregos no setor *comércio por atacado e varejo*. O percentual observado é o mesmo nos três cenários, visto que a distribuição do PIB setorial, do VACF e das ocupações é proporcional para todos eles.

TABELA 2
Impactos totais do emprego do recurso, de acordo com os cenários sobre os setores, a partir da matriz insumo-produto no PIB setorial, no VACF e no emprego

	Cenário A (23%)			Cenários A, B e C (%)		
	PIB setorial (R\$ 1 milhão de 2015)	VACF (R\$ 1 milhão de 2015)	Ocupações (unidades)	Proporção do PIB setorial em relação ao total	Proporção do VACF em relação ao total	Proporção das ocupações em relação ao total
Agropecuária familiar	442,6	441,6	70.128	58	61	94
Comércio por atacado e varejo	69,4	65,4	1.825	9	9	2
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	26,0	24,4	82	3	3	0
Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	22,8	20,6	37	3	3	0
Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita não familiar	22,6	22,2	282	3	3	0
Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros	20,8	16,5	68	3	2	0
Refino de petróleo e coquerias	17,1	8,4	5	2	1	0
Transporte terrestre	14,6	13,3	347	2	2	0
Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	11,9	10,8	10	2	1	0
Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas	11,2	10,5	145	1	1	0
Fabricação de defensivos, desinfestantes, tintas e químicos diversos	9,4	7,5	49	1	1	0
Outros produtos alimentares	8,7	7,5	17,2	1	1	0

Fonte: Resultados do modelo de insumo-produto empregado na pesquisa.
 Elaboração dos autores.

No que se refere ao PIB setorial e ao VACF, cerca de 60% fica na agricultura familiar, 9% vai para o setor *comércio por atacado e varejo*, seguido da participação dos setores *intermediação financeira; seguros e previdência complementar; energia elétrica, gás natural e outras utilidades; agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita não familiar; e fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros*. Desse modo, pode-se observar que os setores contemplados são diretamente conectados às demandas por insumos e à comercialização do produto gerado pela agricultura familiar.

4.2 Levantamentos diretos

Um dos temas de maior destaque nas entrevistas com agricultores e com representantes da instituição compradora e de assistência técnica foi a consideração de que, de fato, houve impacto das aquisições do PNAE na renda do agricultor, o que vai ao encontro da literatura

sobre o tema.¹⁴ A *renda garantida* e a *compra garantida* foram mencionadas como as principais vantagens do programa. Alguns entrevistados até estabeleceram uma conexão direta entre o PNAE e o desenvolvimento local.

A renda vinda do PNAE é percebida por parte dos entrevistados como um recurso monetário novo que, ao chegar ao município e ser posto em circulação, movimentava o comércio local, devido à demanda do agricultor por bens de consumo e investimentos na propriedade, o que gera efeitos de emprego e renda para os municípios intensamente ligados ao rural. Houve, também, atribuição ao PNAE pela melhoria na estrutura produtiva e organizacional das propriedades, o que permitiu acesso a outros mercados.

Nessa seção de resultados, serão expostas as percepções dos entrevistados quanto ao questionamento sobre se o PNAE traz como resultado suporte à permanência dos agricultores no campo, especialmente os jovens que são os responsáveis pela sucessão nas propriedades agrícolas. Foram entrevistados representantes das entidades executoras (sistema escolarizado, municipalidades ou governo estadual), dos agricultores e das entidades de apoio à agricultura familiar. As subseções a seguir representam as respostas de cada grupo.

4.2.1 Entidades executoras

A entidade executora foi, na maioria das vezes, representada pela figura da nutricionista, em geral mulher, que se coloca como responsável por algumas ações, por exemplo, o contato com os agricultores, o controle de qualidade do alimento e a receptividade por parte dos alunos.

Entre os 31 municípios visitados, em cinco deles, tanto a permanência do agricultor no campo quanto o desenvolvimento local foram mencionados como vantagens principais das compras diretas do PNAE. Portanto, parte dos representantes das entidades executoras entende que as compras diretas de agricultores familiares possuem relação com consequências indiretas mais amplas dentro da região em que se insere.

Em Concórdia, foi mencionado o fato de que o “dinheiro fica” no município, além de haver uma variedade maior de produtos e de produtos mais naturais e saudáveis viabilizados pelo programa. Em Pinhalzinho, o “incentivo para o agricultor permanecer no campo” é notado a partir das compras diretas pelo PNAE, cujo entendimento é de que o programa exerce suporte “fundamental” e que, anteriormente a essas políticas, “continuava no campo apenas os pais, os filhos iam todos para a cidade”. No município, é percebido que há incentivo ao aluno, filho de agricultor, visto que ele hoje acompanha aquilo que a família produz sendo consumido pelos colegas, gerando gratificação e reconhecimento. Portanto, há uma conscientização da importância da agricultura familiar.

No município de Criciúma, visualiza-se que o “giro de renda fica no município” e, em Santa Terezinha, a importância da “*produção local*” foi bastante enfatizada. Por sua vez, em Biguaçu, a menção da importância da compra local é dada como justificativa para a

14. Sobre impactos na renda de agricultores participantes de programas de compras públicas, ver Sambuichi *et al.* (2022) e Paula *et al.* (2023).

ausência de compras da agricultura familiar até 2014. Quando houve uma negociação com os agricultores, e nas chamadas públicas constavam apenas produtos que os agricultores de Biguaçu podiam oferecer e, no ano de 2015, começaram as aquisições.

Algumas situações representativas foram encontradas, como a do município de Pinhalzinho, no qual a nutricionista observou que ainda há desconhecimento por parte dos agricultores, que não confiam na possibilidade de fornecer itens produzidos para autoconsumo que poderiam gerar melhor uso da propriedade. Porém, a profissional acredita que o incentivo por parte da entidade executora para ampliar a diversidade traz boas expectativas de ampliação.

No município de Descanso, é perceptível que a produção de alguns itens já não está disponível na região, por exemplo, os moinhos para fazer farinha de trigo. Portanto, há esse desafio de retomar produções abandonadas com o processo de especialização da produção. Nos municípios de Criciúma, São Miguel do Oeste e Canoinhas, situações semelhantes foram observadas. Falou-se sobre a existência de condições para a retomada a partir PNAE.

Outro fator tido como um empecilho, e que vem sendo superado mesmo com dificuldade é a formalização dos agricultores. A ausência de industrializados é a reclamação em Dionísio Cerqueira, enquanto em São Miguel do Oeste o problema está nos alvarás para comercialização. Em Biguaçu, os agricultores não se mostram ativos na busca pela formalização, diante de obstáculos na obtenção de documentação e informação. Em Mafra, as principais barreiras são encontradas com a rotulagem dos produtos.

A cooperação tem surgido como solução aos obstáculos em alguns municípios, como foi mencionado em Chapecó. Porém, em Concórdia, mesmo com a presença de cooperativa, a dificuldade é na disponibilidade de alguns produtos, assim como ocorre em Dionísio Cerqueira, onde, durante alguns períodos do ano, não existe produção adequada para a alimentação escolar. Em São Miguel do Oeste, Canoinhas e Mafra, a diversidade de produtos também é um problema. Em Timbé do Sul, intempéries fazem com que o produto nem sempre seja entregue, havendo também pouca diversidade. Criciúma também passou por situações de falta de fornecedor. Ademais, queixas referentes à diversidade são muitas vezes em relacionadas à ausência de frutas e de produtos perenes de difícil produção em algumas regiões do estado.

No entanto, as reclamações nos municípios visitados vêm concomitantemente ao entendimento de que há como ampliar a diversidade a partir de um trabalho conjunto entre entidades executoras e agricultores. Em alguns municípios com baixa diversidade de frutas, há diversidade em hortícolas. Em geral, a alta qualidade dos produtos dos agricultores é um dos assuntos mais mencionados, muito em função da proximidade, do pouco tempo entre colheita e entrega.

4.2.2 Agricultores

As entidades executoras têm mostrado boas perspectivas quanto à ampliação e ao aumento da qualidade das aquisições de agricultura familiar. No entanto, as preocupações quanto à falta de apoio técnico ao agricultor, de suporte administrativo por parte da prefeitura e de funcionários

para atender às exigências dessa nova normatização são os desafios que podem fazer cessar os avanços alcançados e frustrar as expectativas formadas.

No município de Bom Retiro, o PNAE chega a representar 30% da renda dos agricultores envolvidos; em Pinhalzinho, o programa representa menos de 20% da renda da cooperativa; em Concórdia, entre 10% e 15% do faturamento da cooperativa envolvida com as vendas.

Em alguns municípios pequenos e com grande presença da agricultura familiar, como é o caso de Dionísio Cerqueira, Guarujá do Sul, São Miguel do Oeste, Doutor Pedrinho, Turvo e Descanso, os recursos do PNAE representam um montante pequeno no âmbito das cooperativas. Porém, esses recursos geram impactos na renda de agricultores quando considerados individualmente. Os pequenos agricultores e algumas cooperativas menores têm o mercado institucional como fundamental e se estruturam exclusivamente para essa demanda.

Em Criciúma, o programa representou mudança na renda dos agricultores participantes; em Joinville, a cooperativa visitada tem 50% do total da produção vendida para o PNAE. Em Canoinhas e Mafra, o PNAE constitui uma importante fonte de renda, especialmente devido ao melhor preço pago aos produtos. Em Blumenau, os agricultores participantes têm metade da renda originária do programa.

Em Timbé do Sul, os agricultores entrevistados indicam que a renda vinda do PNAE “afeta a renda sim”. Um dos agricultores relata que antes plantava fumo (70 mil pés de fumo), agora diversificou (possui aviário e engenho de cana-de-açúcar e restaurante rural) e tem planos para a construção de estufas para plantio de hortícolas. Alega que estava aguardando uma oportunidade para abandonar o cultivo de fumo, que aconteceu em 2014.

Em Guarujá do Sul, um dos entrevistados afirmou que o PNAE gera desenvolvimento regional, sustentabilidade, manutenção do produtor no campo, pois comprar dos agricultores significa “desenvolver a região em vez de concentrar em uma empresa só”, o que justifica os incentivos governamentais aos pequenos produtores.

Quanto à produção, em mais de 80% dos municípios visitados, foi declarado aumento da diversificação produtiva a partir das compras do PNAE – incluindo produtos agroindustriais.¹⁵ Houve menção também à pluriatividade e à criação de agroindústria devido à possibilidade de vendas de produtos com maior valor agregado, como sucos, pães, bolachas e doces, além do estímulo ao cultivo de produtos indisponíveis e aumento da produção de outros que anteriormente eram pouco valorizados, caso de hortifrutigranjeiros.

No que se refere à diversificação da produção, pode-se observar três grupos. O primeiro conta com seis municípios que não apresentam aumento da diversificação, alguns não possuem agricultura familiar e as compras do PNAE não ocorreram ou foram pequenas. O segundo grupo, também com seis municípios, não apresentou aumento da diversificação e é composto por municípios com agricultura familiar já bastante organizada, caso de Seara. O terceiro grupo, com dezenove municípios, é caracterizado por agricultores que se especializam em uma

15. Sobre a diversidade de produtos agroindustriais no Brasil, ver Bastian *et al.* (2022).

ou duas atividades e perderam o hábito de produção de alimentos para autoabastecimento. No entanto, estes voltaram a se diversificar com impulso do PNAE.

Em Joinville, observou-se ampliação da diversificação a partir do PNAE, os agricultores começaram a se adaptar com o que o PNAE precisa, e ver potencialidade em novos produtos. No município de Turvo, hortifrutícolas passaram a ser produzidas, mudando parcialmente a paisagem anteriormente tomada pelo monocultivo de arroz. Em Chapecó, a maior variedade na demanda provocou a maior variedade também na oferta, o mesmo ocorrendo em Bom Retiro. No município de Pinhalzinho, houve motivação para novas alternativas de renda, incluindo produção de orgânicos – mesmo que ainda não certificado. Em São Miguel do Oeste e Canoinhas, houve uma rápida resposta dos agricultores e o retorno à produção de hortícolas via PNAE. Em Blumenau, os agricultores familiares criadores de gado (de corte e de leite) e produtores de aipim e batata passaram a receber, com o PNAE, o incentivo à diversificação e a novos investimentos produtivos em seus estabelecimentos.

Em Descanso, houve melhorias com o PNAE, por exemplo, a ampliação da produção de leite, panificados, conservas, banana, bergamota, laranja, pêssego e uva, produtos que a nutricionista distribui ao longo do ano de acordo com sazonalidade. Porém, a estrutura produtiva local ainda é insuficiente para atender às demandas, o que torna necessária a ampliação da quantidade e da diversidade dos produtos.

Em Guarujá do Sul, não havia condições formais para a implementação do PNAE, devido à ausência de documentação por parte dos agricultores. Portanto, a transformação feita pelo programa foi o encaminhamento dos agricultores para a formalização organizacional e para produção de maior diversidade de produtos – mesmo que ainda não seja considerada suficiente para abastecer todo o município.

Em Mafra, o PNAE foi o impulso para a produção de morangos, laranja, verduras, entre outros, com melhor aproveitamento da propriedade dada a “garantia” da compra dos produtos.

Em muitos casos, os alimentos orgânicos são mencionados, aliados à ideia de fornecer alimentos saudáveis às crianças do próprio município, mesmo que na maioria não haja certificação. Foi mencionado também que, quando se começa a produzir hortifrutícolas para atender ao PNAE, há diversificação da produção, o que gera, por sua vez, produtos para consumo da família e para venda em mercados locais. Com isso, a agroindústria teve impulso com o PNAE e vem expandindo para os demais mercados.

Em Seara e Luiz Alves, a diversificação já estava bem consolidada e o PNAE surge como mais uma possibilidade.

A cooperativa é apontada como um facilitador para participação do programa e como meio de acesso à demais mercados. A participação em grupos organizados representa, frequentemente, melhores condições de reprodução do agricultor no campo, conforme identificado

nos municípios de Chapecó, Descanso, Pinhalzinho, São Miguel do Oeste, Seara, Joinville, Canoinhas e Mafra.¹⁶

Parte dos agricultores que abastecem Joinville, pertencentes a um assentamento rural, passaram a ser cooperativados e, assim, conseguem atender às escolas do município com hortícolas em entregas ponto-a-ponto – eles alegam que poderiam, inclusive, ampliar em muito a venda ao programa. Com o intuito de acessar o PNAE, foi feita uma articulação junto a uma cooperativa central, para facilitar o atendimento das demandas do programa a partir de trocas de produtos com outros agricultores cooperativados.

Em Guarujá do Sul, o representante dos agricultores afirmou que a prefeitura “não percebe que a renda, se fica no município, gera maior movimentação econômica”. Nesse município, houve formação de cooperativa para facilitar processos de compra institucional.

No município de Criciúma, a cooperativa surgiu por meio de reuniões organizadas pela Epagri, primeiro para fornecimento para o PAA, quando veio o PNAE, a organização já estava avançada. Em Concórdia, os entrevistados, representantes de uma cooperativa central, apontaram que muitas cooperativas em Santa Catarina nascem para atender ao PNAE, pela necessidade de participar do programa, e não necessariamente por vontade do agricultor, o que desponta como elemento indutor de capital social nesses territórios.

Em termos da questão da permanência no campo, nos municípios de Mafra, Pinhalzinho e Canoinhas, a percepção é de que o PNAE ajuda na permanência do jovem no campo. Em Guarujá do Sul, entende-se que esse é um incentivo para a agroindústria e, conseqüentemente, para o jovem agricultor – há a percepção de que crises “tiram o pessoal do campo”. Em Joinville, a cooperativa visitada conta com três jovens; dos quatro que haviam inicialmente, apenas um optou por sair do campo. Em Luiz Alves, o PNAE, associado às demais políticas de fomento à agricultura familiar, impulsionou um dos filhos de um agricultor a permanecer na propriedade rural. Em Criciúma, percebe-se que o jovem “hoje permanece” também por causa da cooperativa, que gerou diversificação da produção, com produção de tomate, cenoura, feijão, milho, entre outros, em substituição ao fumo. Em Doutor Pedrinho, o PNAE é visto como forma de “fixação do produtor na atividade”.

Porém, em municípios como Criciúma, Concórdia e demais localidades onde se percebe a criação de cooperativas e/ou transformações no âmbito produtivo para atender o PNAE, apesar de o programa apresentar ganhos em termos de renda e diversificação, há receio por parte dos agricultores. O fato das cooperativas não serem organizações espontâneas e de muitos agricultores dependerem do PNAE como comprador majoritário de sua produção gera o risco de desarticulação com final ou enfraquecimento do programa.

16. Resultado semelhante foi identificado por Valadares *et al.* (2022).

4.2.3 Entidades de apoio ao agricultor familiar

Em Blumenau, o PNAE é compreendido pelos extensionistas como um incentivo à permanência dos agricultores no campo, visto que há perspectiva para a continuidade – alguns jovens, e mesmo filhos mais velhos, querem voltar para produzir. Em São Miguel do Oeste, há alguns casos de permanência a partir do ganho de autonomia, principalmente entre os jovens.

Em Mafra, percebe-se que a estrutura familiar resiste em permitir que os filhos tenham renda, e que os incentivos governamentais – o PNAE está incluso neste âmbito às atividades – representam um impulso importante. Há, no norte catarinense, a Associação dos Municípios do Planalto Norte de Santa Catarina (Amplanorte) – com trabalho de incentivo aos produtos locais – que vem contribuindo nesse sentido. Em Joinville, o PNAE é visto como uma política importante, impulsionando as cadeias curtas de comercialização a partir da venda direta.

Por sua vez, em Canoinhas, o programa não tem influenciado a permanência de jovens no campo. Segundo relatos coletados, o jovem tem mais incentivo a ficar no campo devido ao fumo do que ao PNAE e às demais políticas para agricultura familiar. A ampliação dessas políticas seria fundamental para mudar tal cenário. No município de Seara, há grande preocupação com a continuidade das saídas dos jovens, mesmo que tenha desacelerado.

Em Pinhalzinho, a percepção é de que o êxodo rural estabilizou e o PNAE se apresenta como reforço à permanência. As razões dessa estabilização da população rural são encontradas na mobilidade, que foi facilitada, no acesso à internet e na maior renda. No município, percebe-se, inclusive, um retorno dos jovens para o campo.

Em Chapecó, o êxodo rural continua sendo evidenciado em todo território. Porém, também há ocorrência do contrário: há jovens voltando para as propriedades para “tocar as atividades da família”. A entrevistada, funcionária da Epagri, citou que a empresa, desde 2012, ministra um curso que capacita jovens sucessores que querem permanecer nas propriedades, apresentando para eles um panorama de atividades que podem vir a desenvolver.

Em Descanso, as políticas públicas são percebidas como contribuição à agricultura familiar, mas não resolvem o problema, pois outras variáveis, como crédito e investimento, ainda são insuficientes.

Em Concórdia, o PNAE é visto como “um programa de apoio”, mas não é simples manter o jovem na pequena propriedade, pois “ainda é um trabalho braçal”, “no interior não tem feriado, sábado, domingo” e “a produção é contínua”. Percebe-se que apenas propriedades com maior renda permanecem ligadas à atividade. Em contrapartida, a cidade atrai pelo conforto e pelas possibilidades de folgas.

No município de Turvo, apenas os agricultores de maior porte sucessores – foram citados casos de filhos de agricultores que saem da cidade para se graduar em agronomia, veterinária, administração, entre outras profissões correlatas – retornam ao campo para gerenciar a propriedade agrícola. Os jovens, a maioria homens, demonstram interesse em permanecer no campo e de fato permanecem. O êxodo é percebido apenas nas propriedades mais empobrecidas.

Em Timbé do Sul, os produtores periféricos tendem a sair. Aqueles que possuem menos de 6 ha e plantam fumo representam a maioria que abandona o campo.

As dinâmicas quanto à permanência do campo são diversas entre as regiões. O ponto coincidente, exceto do município de Seara, é de que políticas como o PNAE geram efeitos de permanência.

5 DISCUSSÃO

Os programas de compras públicas têm se consolidado na literatura como instrumentos de aumento da renda dos agricultores familiares e combate à pobreza no rural. No que se refere ao PNAE, estudos identificaram efeitos positivos sobre a renda dos agricultores familiares contemplados (Elias *et al.*, 2019; Paula *et al.*, 2023; Ribeiro, Ceratti e Broch, 2013; Silva, 2021; Wittman e Blesh, 2017). Já sobre o PAA, Sambuichi *et al.* (2022) identificou impacto positivo do programa na renda dos agricultores contemplados e Almeida *et al.*, (2020) destacou a associação do PAA com a geração de dinamismo nas economias locais.

No entanto, ferramentas de análise, como a MIP, dão maior concretude para identificar o real potencial das políticas. O volume de emprego e o valor atrelado ao impacto do PNAE por meio das compras da agricultura familiar permite dimensionar tal potencial e orientar ações para melhor adequação aos objetivos da política.

Como suporte aos dados quantitativos, a percepção dos representantes das entidades executoras, dos agricultores e das entidades de apoio à agricultura familiar demonstrou que estes identificam no PNAE um potencial para ampliar a geração de emprego e a renda no meio rural, mesmo que sua amplitude seja limitada em função dos recursos limitados. O programa representa uma alternativa que contribui para o aumento das possibilidades da propriedade agrícola, e gera maior número de atividades que empregam força de trabalho e promovem o incremento da renda familiar.

A partir da interação promovida pela operacionalização do PNAE, ocorre a geração de incentivos para a cooperação entre os agricultores. Nos municípios onde há interação entre a entidade executora, os agricultores e as entidades que os apoiam, nota-se maior capacidade de organização e preparação para aproveitar as oportunidades que são apresentadas. É importante destacar que, dessa interação, surgiram cooperativas ou houve o fortalecimento de organizações coletivas formais nos municípios.

A partir de um cenário em que os agricultores familiares vislumbram garantia de renda e melhor previsibilidade do mercado proporcionado pelas chamadas públicas, que na maioria dos municípios planejam as compras para um ano escolar inteiro, passam a existir novos incentivos a investimentos de médio prazo nas propriedades. Entre os quais, cabe destacar a participação em organizações formais de agricultores – que muitas vezes demandam o tempo que o agricultor poderia estar utilizando para atividades produtivas –, a montagem de estufas para a proteção de hortícolas, a aquisição de veículos para locomoção, entre outros.

Soma-se a isso o incentivo à diversidade produtiva, que permite a retomada de produtos alimentares de autoabastecimento. Isso representa, ao mesmo tempo, o aumento da qualidade da alimentação dos agricultores fornecedores, o aproveitamento de espaços e produções antes negligenciadas, e, seguindo as razões citadas anteriormente, o investimento em agregação de valor a partir de agroindustrialização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A permanência da agricultura familiar no campo é tema central no debate por um desenvolvimento rural sustentável, isto é, voltado para efeitos sociais, ambientais e econômicos. A busca por políticas públicas que atuem de forma a impulsioná-la exige maior participação na agenda do Estado, seja no âmbito federal, estadual e, principalmente, municipal. Maior participação e maior atuação no sentido de gerar renda e emprego se traduzem em condições reais de reprodução da família no meio rural.

A pesquisa permitiu identificar indícios (qualitativos e quantitativos) de que as compras diretas da agricultura familiar, via PNAE, geram efeitos positivos em termos de diversificação produtiva, emprego e renda. A partir desses indícios, a compra institucional ganha mais razões para ter seu alcance ampliado, sendo possível observar concomitante a ampliação desses resultados positivos, de modo a atenuar os efeitos negativos que resultam das transformações recentes do trabalho no campo.

Em estudos futuros, tem-se os propósitos a seguir detalhados.

- 1) Estudar melhor as possibilidades de análise da matriz insumo-produto, ao incluir análises em paralelo sobre quais os efeitos em termos de emprego e renda das compras do PNAE para além da agricultura familiar, visto que existe um *trade-off* entre a geração de emprego e a renda para a agricultura familiar e para os demais fornecedores.
- 2) Aprofundar a análise da desagregação do setor de agricultura familiar para os estados brasileiros, com o intuito de compreender diferenças regionais.
- 3) Desagregar o setor por produtos, buscando melhor identificar as cadeias produtivas inseridas no PNAE para que o choque seja mais preciso.
- 4) Avançar na análise da remuneração do trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. F. C. S. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um caso de *big push* ambiental para a sustentabilidade no Brasil.** Santiago: CEPAL, 2020.

ALVES, P. A.; MATTEI, L. F. Migrações no oeste catarinense: história e elementos explicativos. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 15., 2006, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Abep, 2006.

BASTIAN, L. *et al.* **As agroindústrias rurais nos Censos Agropecuários 2006 e 2017: uma análise para o Brasil e as Grandes Regiões.** Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2729).

BELIK, W.; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 36, n. 2, p. 70-81, jul.-dez. 2016.

BERDEGUÉ, J.; FUENTEALBA, R. Latin America: the state of smallholders in agriculture. *In*: CONFERENCE ON NEW DIRECTIONS FOR SMALLHOLDER AGRICULTURE, 2011, Rome. **Proceedings...** Rome: Ifad, 2011.

BUSSAB, W. de O.; MORETTIN, P. A. (Org.). **Estatística básica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

ELIAS, L. P. *et al.* Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 2, p. 215-233, 2019.

FORNAZIER, A. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. 2014. 200 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. 125-146, 2015.

GUILHOTO, J. M. **Input-output analysis: theory and foundations**. Munich: MPRA, Aug. 2011. (MPRA Paper, n. 32566).

GUILHOTO, J. M.; SESSO FILHO, U. A. Estimação da matriz insumo-produto utilizando dados preliminares das contas nacionais. **Economia & Tecnologia**, v. 23, p. 53-62, out.-dez. 2010.

GUILHOTO, J. M. *et al.* A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife: Anpec, 2007.

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

_____. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MALUF, R. S.; PRADO, B. **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Ceresan, fev. 2015. (Textos para Discussão, n. 8).

PAULA, S. R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: impactos na renda e na atividade produtiva**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Brasília: Ipea, set. 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Programa Habitar Brasil: BID – Projeto Bom Abrigo – Mocotó**. Florianópolis: [s.n.], 2003. v. 3.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano 2015**. Nova Iorque: PNUD, 2015.

RIBEIRO, A. L. de P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares**. Brasília: Ipea, dez. 2022. (Texto para Discussão, n. 2820).

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Rural territorial development**. Santiago: Rimisp, Mar. 2004. (Documento de Trabajo, n. 4).

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. Brasília: Ipea, abr. 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

_____. **Trajatória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

_____. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ipea, maio 2021. (Texto para Discussão, n. 2656).

_____. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Brasília: Ipea, abr. 2022. (Texto para Discussão, n. 2762).

SILVA, A. P. F. da; SOUSA, A. A. de. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 6, p. 701-714, nov.-dez. 2013.

SILVERIO, G. A.; SOUSA, A. A. Organic foods from family farms in the National School Food Program: perspectives of social actors from Santa Catarina, Brazil. **Revista de Nutrição** v. 27, n. 3, p. 289-300, maio-jun. 2014.

SONNINO, R.; TORRES, C. L.; SCHNEIDER, S. Reflexive governance for food security: the example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies** v. 36, p. 1-12, Oct. 2014.

VALADARES, A. A. *et al.* **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2728).

WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food sovereignty and Fome Zero: connecting public food procurement programmes to sustainable rural development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v. 17, n. 1, p. 81-105, Jan. 2017.

WORLD BANK. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de agricultura para o desenvolvimento**. Washington: World Bank, 2008.

CONDICIONANTES DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA EM DOIS MUNICÍPIOS PARAENSES¹

Fábio Alves²
Sandro Pereira Silva³
Alexandre Arbex Valadares⁴
Lillian Bastian⁵

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a agricultura familiar começou a ser considerada pelo Estado brasileiro como um segmento importante no meio rural. Diversas políticas passaram a ser formuladas, desde então, para atender às demandas sociais dessa categoria (financiamento da produção, infraestrutura, assistência técnica e comercialização), cujo marco foi o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995 (Grisa e Schneider, 2014; Silva, 2015).

A partir dos anos 2000, sobretudo em função das discussões no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), foram concebidas ou reformuladas políticas para a inserção dos agricultores familiares em mercados de compras governamentais, no intuito de aliar princípios de segurança alimentar com desenvolvimento rural. Nesse contexto, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visava adquirir produtos da agricultura familiar para fornecimento a populações de baixa renda, atendidas pela rede socioassistencial nos municípios brasileiros. Sob perspectiva semelhante, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformulado, em decorrência da Lei nº 11.947/2009, com a inclusão de uma cota mínima de 30% para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelas entidades executoras (EEx) – secretarias estaduais e municipais de educação –, passando a compor o conjunto de ações de desenvolvimento rural do governo federal (Perin *et al.*, 2021; Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2021; Valadares *et al.*, 2019).⁶

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/pf3>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

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

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

5. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <lillianbastian12@gmail.com>.

6. A consolidação das compras públicas para a agricultura familiar como instrumento de ação governamental pode ser ressaltada quando se observam as ações tomadas por governos estaduais durante a pandemia da covid-19, como demonstrado por Valadares *et al.* (2022b).

Presente em todos os municípios brasileiros, o PNAE alcança, em períodos regulares do calendário escolar, uma média diária superior a 40 milhões de estudantes, o que o faz ser reconhecido como um dos maiores programas de alimentação do mundo, e exigindo do poder público um considerável conjunto de recursos orçamentários (em torno de R\$ 4 bilhões anuais), humanos e tecnológicos para garantir sua efetivação.⁷ Tal dimensão lhe confere caráter estratégico para assegurar níveis satisfatórios de segurança alimentar e nutricional nas Unidades da Federação (UFs), além de contribuir para o direito humano à alimentação adequada (DHAA) da população (Silva, 2019; 2022).

Cabe à União responder pela normatização geral e o monitoramento da implementação do PNAE, enquanto sua execução financeira ocorre de forma descentralizada. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, repassa os recursos orçamentários aos demais entes federativos para a compra de gêneros alimentícios e posterior prestação de contas. Os valores dos repasses são calculados em função do número de estudantes matriculados na rede pública de ensino. Com a nova regra de compras, passou-se a constituir uma interface bastante promissora entre alimentação escolar e agricultura familiar, sobretudo pela abertura de um mercado de compras públicas de alimentos até então pouco acessível a esse público específico, por meio da adoção de processos de compra simplificados: as chamadas públicas.

Entretanto, os resultados iniciais, em termos do atendimento a essa nova regra por parte dos municípios brasileiros, demonstraram que o alcance dos objetivos propostos não é algo trivial. A heterogeneidade dos municípios – quanto à capacidade administrativa, à atividade econômica e à complexidade institucional – e do próprio panorama agrário do país, marcado por uma dinâmica fundiária que, historicamente, sustentou a expansão da grande propriedade e deslocou a agricultura familiar para áreas menos férteis, fez com que o alcance e os efeitos dessa norma destoassem ao longo do território brasileiro.

Ainda assim, em termos de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, é possível identificar uma evolução positiva e continuada no decorrer do período, ao ponto de atingir, na média dos municípios brasileiros, o patamar mínimo de 30% em 2018. Por isso, Silva (2022) classificou tal patamar mais como um ponto de chegada do que um ponto de partida, dentro de uma estratégia específica de coordenação federativa para fazer valer sua implementação no território nacional.

Nesse contexto, este estudo visa analisar fatores condicionantes para o grau de desempenho relacionado à aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE em dois municípios paraenses: Ourém e Santa Izabel do Pará. A escolha desses municípios ocorreu por apresentarem similaridades geográficas e agrárias, mas serem contrastantes em relação ao cumprimento da cota mínima de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar.⁸ Partiu-se do entendimento de que a exploração analítica desses contrastes pode levar a compreensões

7. Para mais informações sobre a evolução orçamentária e o número de alunos beneficiados pelo PNAE no Brasil desde a mudança normativa de 2009, ver Silva (2023).

8. Este artigo é derivado de pesquisa realizada pelos autores para avaliação do PNAE no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019.

relevantes sobre a dinâmica processual do PNAE no território brasileiro, especialmente no que se refere ao atendimento da referida norma.

Para tanto, o texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz um breve panorama sobre pesquisas recentes em torno da relação entre alimentação e agricultura familiar. Na seção 3, apresentam-se os critérios de escolha dos municípios e as técnicas utilizadas na pesquisa. Os resultados obtidos surgem na seção 4, por município e em uma síntese geral. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A promulgação da Lei nº 11.947/2009 despertou maior interesse acadêmico em relação ao PNAE, em especial no que tange à determinação da aquisição de alimentos da agricultura familiar. Diversos autores, como demonstra o levantamento bibliográfico organizado por Silva (2021), discutem o potencial da nova legislação de promover hábitos alimentares saudáveis e culturalmente articulados que contribuam tanto para a promoção das condições de saúde da população escolar quanto para o desenvolvimento local. Entre as principais temáticas abordadas está a questão das *compras públicas*, isto é, a verificação da situação das EEx e a problematização de particularidades existentes quanto ao atendimento da regra de compra de produtos da agricultura familiar.

Ao estudar os dados de execução de 93% dos municípios brasileiros, Machado *et al.* (2018) constataram uma evolução positiva nos percentuais de aquisição de produtos da agricultura familiar nos primeiros anos de vigência da lei. Contudo, a distribuição desse percentual se mostrava heterogênea, tendo a região Sul a maior frequência de municípios realizando a compra (95,5%), e a região Centro-Oeste, a menor (67,9%). Entre as variáveis com influência negativa na decisão de adquirir ou não esses produtos estavam: população do município; gestão da alimentação escolar do tipo mista, descentralizada ou terceirizada; e ausência de nutricionista como responsável técnico.

As discrepâncias na utilização das chamadas públicas como instrumento de aquisição de gêneros da agricultura familiar têm sido apontadas como importantes fatores explicativos no desempenho na execução do PNAE nesse âmbito. Triches e Silvestri (2018) identificaram inadequações importantes que levaram à não efetivação (total ou parcial) da demanda de produtos que constava nas chamadas públicas analisadas, a exemplo do baixo preço dos produtos, e de informações insuficientes sobre a logística e a periodicidade de entrega.

A atuação de determinados atores locais é apontada como fator facilitador das compras de alimentos da agricultura familiar, entre eles, nutricionistas e organizações dos agricultores familiares. É o que evidencia o estudo de Corrêa *et al.* (2019), que analisaram o perfil da aquisição desses produtos em municípios do Rio Grande do Sul, em 2014, dos quais 86% haviam atingido o percentual mínimo exigido, apresentando uma grande diversidade de alimentos adquiridos. Em uma amostra de 38 municípios do Rio de Janeiro, Ferreira *et al.* (2019) identificaram associação estatisticamente significativa entre o quantitativo de nutricionistas com a

compra de produtos da agricultura familiar e atividades de educação alimentar. Bastian *et al.* (2022) e Bezerra *et al.* (2013), por sua vez, relataram que a articulação de redes intersetoriais pode desencadear processos locais visando à promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, mediante a organização coletiva dos agricultores para o atendimento desse mercado pelas prefeituras.

A evolução da participação da agricultura familiar na compra de alimentos para o PNAE também foi identificada por Andrade, Araújo e Santos (2019), em seu estudo para municípios da Paraíba entre 2011 e 2015. Os autores ressaltaram que a maioria dos municípios efetua essas compras de forma desorganizada e com pouca gerência sobre as etapas dos processos. Alguns deles, inclusive, oscilam entre o atendimento ao mínimo de 30% em um ano e a inexistência de aquisições desse público no ano seguinte.

Ao comparar a implementação do PNAE em dois municípios de Minas Gerais, próximos geograficamente e de porte similar, Sá *et al.* (2017) constataram uma série de entraves para a destinação de 30% dos recursos do FNDE na compra direta da agricultura familiar. As dificuldades originavam-se tanto do lado da oferta (falta de documentação dos agricultores, pouca variedade dos alimentos produzidos localmente, inviabilidade de fornecimento regular e inadequação das condições higiênico-sanitárias) quanto da demanda, nesse caso explicadas por particularidades na dinâmica da gestão pública em cada município (desconhecimento por parte dos gestores de seu papel no processo, concentração do poder de decisão na figura do prefeito, falta de empenho das prefeituras na elaboração e divulgação das chamadas públicas).

Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) verificaram a dinâmica operacional de políticas como o PNAE e o PAA nos municípios do chamado Circuito das Frutas, no estado de São Paulo. Embora a região se caracterize pela presença marcante de agricultores familiares, as autoras identificaram uma baixa participação desses atores nos referidos programas, que, segundo elas, se explicaria por uma comunicação ineficiente sobre os programas, falta de documentação por parte de alguns agricultores (principalmente a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP), limites máximos de comercialização por agricultor considerados baixos, falta de organização coletiva dos produtores e problemas de logística que aumentam o custo de entrega dos produtos.

Em estudo realizado por Mossmann *et al.* (2017), foram apontadas como principais barreiras para a viabilização de mercados institucionais voltados para a agricultura familiar os seguintes fatores: custo de produção e distribuição, burocracia administrativa, assistência técnica insuficiente, resistência às mudanças, fragilidades na organização coletiva dos agricultores e falta de conhecimento e/ou interesse dos gestores públicos. Na opinião dos autores, o enfrentamento desses obstáculos deve passar por mecanismos de diálogo, intersetorialidade, investimento, organização coletiva e atividades de capacitação.

Como foi possível verificar nesse breve panorama da literatura sobre a relação entre agricultura familiar e alimentação escolar, existe uma gama de fatores que condicionam (positiva e negativamente) os resultados do PNAE nos seus diferentes *territórios de incidência* (Silva, 2014), especialmente no que tange ao cumprimento da regra prevista no art. 14 da Lei nº 11.947/2009, referente ao direcionamento mínimo de 30% dos recursos repassados pelo governo federal para

aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. Nesse sentido, as seções seguintes visam contribuir com esse debate, ao focar os processos de implementação e seus respectivos resultados em dois municípios do interior do Pará, que possuem características agrárias e demográficas similares, mas cujas *performances* em relação à referida regra se mostraram bastante díspares no período em análise.

3 SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E TÉCNICAS UTILIZADAS PARA A PESQUISA

O primeiro passo foi verificar a evolução da aquisição municipal de alimentos oriundos da agricultura familiar entre 2011 e 2017, a partir das tabulações disponibilizadas pelo FNDE em seu portal na internet, para uma classificação dos municípios em que se poderia efetuar a pesquisa qualitativa. Para isso, procurou-se selecionar pares de municípios vizinhos que apresentassem entre si similaridades quanto a indicadores territoriais e ao volume de recursos recebidos para execução do PNAE, mas que tivessem discrepância com relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar. No estado do Pará, dois municípios próximos (distantes 145 quilômetros um do outro, por rodovia), localizados no noroeste do estado, mostraram boas condições para o estudo comparativo: Santa Izabel do Pará e Ourém. Eles apresentam situações opostas na execução do PNAE – o primeiro com baixo e o segundo com alto desempenho nesse quesito – e detêm números da agricultura familiar semelhantes, tanto em quantidade de estabelecimentos quanto em área total ocupada. Em Ourém, o número de estabelecimentos familiares, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, era de 1.049, muito próximo ao de Santa Izabel, que era de 1.046. Ambos são municípios de médio ou pequeno porte populacional, como mostra a tabela 1.

TABELA 1
População, estabelecimentos rurais familiares e forma de aquisição da agricultura familiar para o PNAE – municípios selecionados

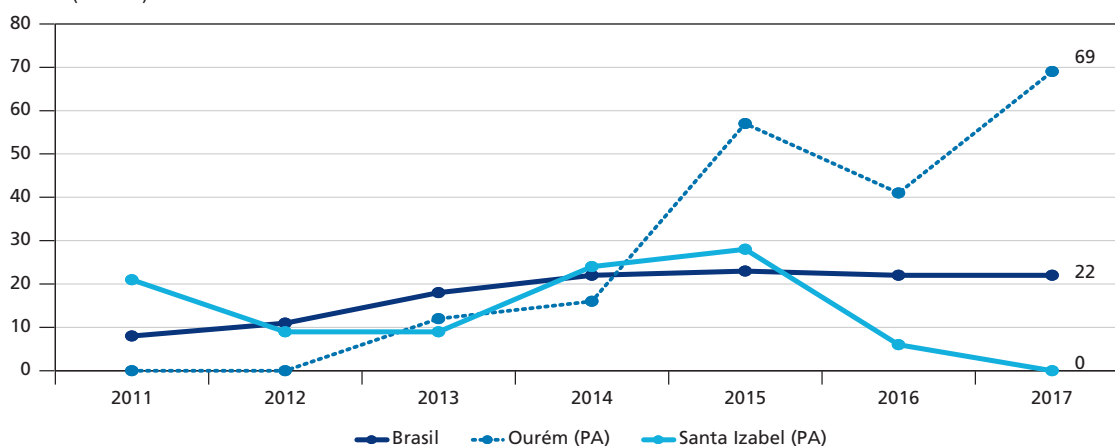
Município	População	Bioma	Estabelecimentos rurais familiares	
			Total	Área (hectares)
Ourém-PA	16.311	Amazônia	1.049	9.015
Santa Izabel-PA	59.466	Amazônia	1.046	8.829

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/3L1m9e2>>. Acesso em: 20 abr. 2023. Elaboração dos autores.

Os dados de execução do PNAE permitem observar a evolução do desempenho, ao longo dos anos, em nível nacional e em cada um dos municípios selecionados. É possível verificar uma tendência de crescimento, o que pode indicar uma curva positiva de aprendizado entre eles. De todo modo, é digno de nota que, em 2017, metade dos municípios brasileiros adimplia essa cota (ou a superava) e que 86% de todos os municípios do país compravam, em alguma proporção, alimentos da agricultura familiar. Essa adesão incompleta, mas expressiva, permite considerar que a referida lei não foi vista, pela maioria dos gestores municipais, como um

entreve para a realização do direito à alimentação escolar dos seus estudantes da rede pública de ensino. Ao contrário, ela parece ter promovido um acréscimo de qualidade e diversidade nas refeições servidas nas escolas (Teo e Monteiro, 2012). No caso dos municípios selecionados para este estudo, é possível observar que, a partir de 2015, Ourém encontrava-se bem acima da média nacional, o oposto acontecendo com Santa Izabel.

GRÁFICO 1
Nível de aquisição da agricultura familiar – municípios selecionados e média nacional (2011-2017)
(Em %)



Fonte: FNDE – Dados da Agricultura Familiar. Disponível em: <<https://bit.ly/3Hobt8j>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Para os estudos de caso, a etapa de coleta de dados consistiu na aplicação de entrevistas com atores-chaves dos municípios selecionados: nutricionistas; representantes do órgão gestor local e da pasta de agricultura; extensionistas rurais; representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e dirigentes de entidades representativas de agricultores familiares, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), associações e cooperativas. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021. Foram colhidos, ao todo, doze depoimentos, sendo cinco em Ourém e sete em Santa Izabel, conforme indicado no quadro 1.

QUADRO 1
Lista de entrevistados por município

Ourém (PA)	Santa Izabel do Pará (PA)
Representante da Secretaria Municipal de Educação Representante da unidade responsável pela alimentação escolar Representante do CAE Representante de associação comunitária Extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater)	Representante da Secretaria Municipal de Educação Representante da unidade responsável pela alimentação escolar Representante do CAE Representante de cooperativa de agricultores Extensionista da Emater Nutricionista Representante do STR

Elaboração dos autores.

A escolha de atores com diferentes funções, graus de responsabilidade e interesses na execução do PNAE, além de permitir verificar as estruturas burocráticas de implementação e a interação interorganizacional nos distintos contextos jurisdicionais, possibilitou maior robustez nas análises ao contrastar os depoimentos coletados. Em caráter complementar, foram analisados documentos referentes aos processos de implementação em cada município, que foram solicitados diretamente dos atores entrevistados ou consultados na página eletrônica do FNDE.⁹

A seguir, faz-se uma síntese analítica dos resultados.¹⁰

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, cada município pesquisado é abordado individualmente, configurando dois casos de implementação local do PNAE. Serão descritos o processo de aquisição da alimentação escolar e os arranjos e articulações realizados para implementação do programa, com base nas informações obtidas nos depoimentos. Buscou-se também enfatizar aspectos que relacionam a relevância da agricultura familiar em distintas dimensões do desenvolvimento de seus territórios.¹¹ Dessa forma, o intuito foi lançar luz sobre fatores que explicam o êxito ou o fracasso da política de alimentação escolar no que tange à aquisição de alimentos da agricultura familiar nos municípios selecionados.

As transcrições de trechos dos depoimentos somente trazem a identificação do papel do entrevistado quando sua posição como ator na implementação do programa oferece um reforço para o argumento apresentado. Essa opção se justifica pelo zelo ao sigilo da fonte das informações. Segue a sistematização das informações para cada município.

4.1 Ourém

Ourém está localizado no Nordeste Paraense, distante 182 quilômetros da capital Belém. Em 2018, o município possuía um produto interno bruto (PIB) de cerca de R\$ 200 milhões, com a agropecuária correspondendo a 29% desse total. Em 2020, contava com 5.393 matrículas de escolares, das quais 913 no ensino infantil, 3.041 no ensino fundamental, 873 no ensino médio, e 566 na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Ourém é um caso bem-sucedido na implementação do PNAE articulada à compra da agricultura familiar local. Em 2017, foram usados 69% dos R\$ 466.226,00 advindos do FNDE para esse fim. Desde 2013, quando computou 13% do recurso repassado, Ourém apresenta evolução significativa (gráfico 1).

Conforme foi possível verificar na pesquisa, o sucesso do município nesse quesito está atrelado a um conjunto de fatores, sendo essenciais o comprometimento da gestão municipal,

9. As entrevistas foram realizadas de maneira remota, via videoconferência, em razão das restrições impostas pela pandemia da covid-19.

10. Para uma análise transversal sobre determinantes da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos municípios brasileiros, ver Silva (2023).

11. Sobre as principais dimensões de interação da agricultura familiar com os territórios em que se inserem, ver Silva (2015).

especialmente das Secretarias da Educação (Semed) e da Agricultura (Seagri), e a atuação do CAE. Para a gestão municipal, a inclusão dos produtos dos agricultores familiares na alimentação escolar não somente é vista como meio de os recursos do PNAE permanecerem no município, mas também como uma forma de melhorar a qualidade das refeições ofertadas ao alunado durante o período escolar.

Além do comprometimento desses atores, o bom desempenho está associado a um esforço de vários dos entes vinculados com a oferta da alimentação escolar, entre os quais o Setor da Alimentação Escolar (Semaes) e duas nutricionistas vinculadas à Semed, agricultores familiares e suas organizações, Emater, Vigilância Sanitária, Setor de Licitação da Prefeitura, Ministério Público e Secretaria Municipal de Finanças.

A respeito dos papéis desempenhados por cada um desses atores na execução do PNAE, destaca-se, primeiramente, que a Semed, orientada pelo CAE, foi responsável pela definição de uma equipe composta por profissionais da área nutricional. A partir dessa definição, o processo de aquisição dos itens inicia-se com a composição do termo de referência ou pauta para o lançamento da chamada pública municipal.

Assim que a chamada pública é lançada, a Seagri informa aos agricultores que já são fornecedores do PNAE e aos demais interessados. Além da Seagri, a Emater entra em contato com comunidades e organizações de agricultores familiares. Também há divulgação no *site* da Prefeitura. Emater e Seagri atuam em parceria na checagem e renovação das DAPs.

Os agricultores interessados são orientados a entrar em contato com a Seagri, para que suas propostas sejam elaboradas. Na Seagri, são especificados produtos, quantidades e períodos de entrega, e são debatidos os preços. Apesar de haver algumas associações de agricultores no município de Ourém, a participação ocorre predominantemente por grupos informais.

O passo seguinte é montar, a partir do cardápio mensal elaborado pelas nutricionistas, os cronogramas de entregas e encaminhar os pedidos aos agricultores familiares. Caso mais de um agricultor produza o mesmo item que consta no cardápio mensal, o volume total necessário é rateado entre todos os seus fornecedores, para que todos participem.

Em paralelo ao pedido feito aos agricultores, as nutricionistas elaboram roteiros e fichas de preparação para as cantineiras, com os produtos e as respectivas quantidades a serem usadas no preparo das refeições. Esses roteiros facilitam o preparo e têm contribuído para a aceitabilidade desses produtos pelos alunos. Afora a elaboração dos roteiros, as nutricionistas, igualmente, realizam treinamentos anuais com as cantineiras e outros profissionais envolvidos no processo.

Os agricultores entregam carnes (de aves e bovina, congeladas e logo após o abate), hortaliças folhosas, polpas de frutas, feijão, macaxeira, abóbora, maxixe, quiabo, farinha de tapioca, tempero verde, jambu, entre outros. Hortaliças e carnes são entregues semanalmente. Há inclusão de ingredientes típicos da cultura alimentar paraense, como no caso do jambu e da polpa de taperebá, além de outras plantas de valor nutricional diferenciado, como o cariru.

As notas fiscais referentes aos produtos entregues são encaminhadas pela Semaes à Secretaria de Finanças, que é responsável pelo pagamento, pela prestação de contas e pela publicação no

portal da Prefeitura. O pagamento aos agricultores ocorre em um prazo de um a três meses após a entrega.

Com as informações coletadas, identificaram-se quatro fatores principais que contribuem para o êxito da inclusão dos agricultores familiares no PNAE do município. O primeiro é o desempenho do CAE, que auxilia diretamente a equipe da Semed a seguir o especificado pelo FNDE. Conforme os relatos das entrevistas, o CAE tem estado presente em diversas fases do processo. O segundo refere-se à prioridade dada aos produtores do próprio município, especificada no edital da chamada pública. Se esses agricultores não conseguem atender à demanda, então são aceitos projetos vindos de outros municípios, individualmente ou em grupo.

Todo mês a gente faz as visitas [nas escolas]. O CAE acompanha, o CAE é muito presente, então é uma das peças-chave para que isso tenha acontecido assim de forma muito tranquila (...) então a gente deu sorte, porque foram pessoas muito comprometidas nesse sentido, não é aquelas pessoas que: “Ah põe o meu nome lá”, mas lá eu nem apareço! Então são pessoas que realmente ajudaram a gente a construir toda essa história aí que a gente foi aperfeiçoando cada dia mais (Secretaria da Educação).

O secretário [da Agricultura] daqui (...) teve uma ideia de priorizar os agricultores do município. Há uma cláusula que prioriza os agricultores do município. Se sobrar, aí podem acessar outros agricultores, outras pessoas, mas prioridade são os agricultores que estão dentro do município (Emater).

O terceiro fator remete à regularização sanitária. Como o município não possui legislação nessa área, a Seagri, acompanhada pelo Ministério Público, construiu uma articulação com a Agência de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Pará (Adepará), com a finalidade de, após a inspeção, fornecer aos agricultores um selo do Sistema de Inspeção Municipal (SIM). Houve adequação à legislação estadual, em atendimento à exigência legal para comercialização de gêneros da agricultura familiar beneficiados pelos próprios agricultores.

Por fim, verifica-se que o poder público tem favorecido a produção agrícola local com a disponibilização, em todas as comunidades interioranas, de trator equipado com implementos. É possível visualizar esse esforço nos depoimentos coletados. Observe-se que, além de a Prefeitura Municipal querer atender ao especificado na Lei nº 11.947/2009, havia uma percepção de que a alimentação escolar seria de melhor qualidade caso os agricultores familiares fossem incluídos no processo. Desse modo, foi concedida autonomia às nutricionistas e ao Sema para formularem os cardápios com os produtos disponíveis que tivessem melhor qualidade nutricional.

A Prefeitura teve muito compromisso nesse sentido. Então, existe a legislação que exige que nós temos que comprar no mínimo 30%, mas essa gestão, ela nunca se preocupou que a gente precisa cumprir com essa obrigatoriedade de 30%, ela sempre foi muito além, em relação a isso. Era uma política que [ia] além de ajudar o município a ter essa renda (...) a preocupação [da gestão] era, principalmente, de esses alunos terem acesso a esses produtos (Secretaria da Educação).

O que é mais interessante disso tudo é a gente chegar lá na escola e ver um aluno satisfeito com aquela merenda (...) então é muito gratificante nesse sentido, tu chegar e ver um aluno comer frango caipira, que é uma coisa que tu vê a procedência, ver uma carne chegar fresquinha, bem embalada (Secretaria da Educação).

Segundo o Semaef, na última chamada pública, houve a participação de 47 agricultores. De acordo com as entrevistas, são destacados o aumento do interesse pela comercialização via PNAE e o da renda dos agricultores, bem como a expansão das áreas de cultivos, destinados a essa demanda, e a inclusão de novos membros de famílias.

A cada ano, essa procura dos agricultores familiares para concorrer na chamada pública que é ofertada para a merenda escolar, ela cresceu significativamente porque é uma renda pra eles que é segura e que pra gente, pra questão nutricional dos alunos, ela é de extrema importância (...) tudo aquilo que a gente vê pelas organizações locais, as próprias escolas, uma coisa que é muito satisfatória para ambos os lados.

Agricultores que às vezes tinham uma hortazinha pequena, hoje ela está maior, está com suporte maior, um membro da família que já tinha constituído família, esse outro membro já participa, então, assim, foi se criando toda essa articulação (Emater).

Alguns aspectos podem ainda ser aprimorados para maior diversificação da oferta de itens pela agricultura familiar. Um deles é que não há grande oferta de frutas, pois os agricultores não dispõem de irrigação. Entre as que poderiam ser fornecidas, optou-se por tangerina e melancia, pois a logística municipal dificulta a chegada de frutas em boas condições para o consumo nas escolas. Outro aspecto identificado relaciona-se com a dificuldade de os agricultores se organizarem coletivamente. No município, existem três associações comunitárias de localidades rurais, mas que não atuam na estruturação da produção.

4.2 Santa Izabel do Pará

O município de Santa Izabel do Pará está localizado no Nordeste Paraense, distante 45 quilômetros da capital. Seu PIB, em 2018, foi de R\$ 758 milhões, com a agropecuária representando 11,3% do total. Quanto ao sistema de ensino, Santa Izabel abriga, de acordo com o Censo Escolar 2020, 18.059 estudantes, dos quais 2.510 matriculados no ensino infantil, 10.105 no ensino fundamental, 3.023 no ensino médio e 2.028 na EJA.

Com base nas informações constantes no relatório de execução do PNAE, entre 2011 e 2017, Santa Izabel apresentou uma aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar de forma irregular: máximo de 28% dos repasses, em 2015, e mínimo de 0% em 2017, o que configura uma média anual de 13,7%. Em nenhum momento da série, o mínimo de 30% estabelecido pela legislação foi alcançado (gráfico 1).

A implementação do PNAE no município está centralizada na Diretoria de Alimentação Escolar, que é uma unidade administrativa dentro da Semaef. Em tese, o arranjo de implementação do programa envolveria a participação da Emater, da Seagri e dos agricultores familiares. Inicia-se o processo com a composição do cardápio e a definição da pauta elaborados pela nutricionista, mediante prévio mapeamento de gêneros alimentícios locais realizado junto à Emater e à Seagri. Em seguida, há o encaminhamento da pauta para o diretor de Alimentação Escolar, que realiza a análise financeira e a envia para o setor de compras da Prefeitura, a fim de se realizarem o processo licitatório e a chamada pública. A Emater e a Seagri ficam

incumbidas da divulgação e da mobilização dos agricultores para a participação na chamada pública e a elaboração dos projetos de fornecimento de produtos. Com o processo de compra finalizado, a Diretoria de Alimentação Escolar faz os pedidos de acordo com o cronograma definido para o ano, e armazena e distribui os produtos adquiridos para as escolas. Cabe ao CAE acompanhar as entregas e a armazenagem dos alimentos nas escolas.

De acordo com os depoimentos, a pauta de gêneros alimentícios é realizada respeitando-se os hábitos alimentares locais e o cronograma de safra obtido via Emater. Há um esforço das nutricionistas para a inclusão de produtos locais, reconhecido por atores entrevistados, que teve início com as mudanças das regras do PNAE em 2009.

A participação da agricultura familiar ocorre por grupos informais e formais, estes por meio de uma cooperativa de produtores de açaí e de uma associação comunitária que fornece farinha de tapioca, além de cooperativas de outros municípios. Os demais produtos negociados envolvem: ovos, tucupi, hortaliças folhosas, melancia, laranja, banana, feijão caupi, feijão verde, macaxeira, abóbora, pupunha. Outros produtos, como carne e alimentos processados, são adquiridos via licitação. A principal medida identificada para a inclusão de agricultores familiares locais foi a articulação efetuada entre a nutricionista e os extensionistas da Emater, no início da vigência da Lei nº 11.947/2009. Essa parceria envolvia o mapeamento conjunto dos gêneros produzidos pelos agricultores locais, a definição do cronograma de entregas sincronizado com o período de safra, a mobilização dos agricultores, a emissão de DAP e a assistência para a elaboração dos projetos de fornecimento.

A despeito de a iniciativa ter conseguido aumentar a participação dos agricultores familiares em alguns anos, esse aumento não se consolidou. Entre as dificuldades constatadas, uma está relacionada às mudanças da gestão municipal e à consequente descontinuidade do processo de inclusão dos agricultores locais. Nesse caso, mudanças de prioridades e a substituição de atores-chaves nas unidades da administração municipal acabaram por prejudicar articulações e consensos construídos, comprometendo a continuidade das ações acordadas.

Cada vez que muda uma gestão, o negócio se transforma. No início a parceria era muito boa. (...) Chamava a Emater, via o que tinha no campo, o que tava produzindo (...) tudo isso era discutido: ver o que tinha na nossa região, o que era produzido, e adaptava ao cardápio que a Secretaria de Educação montava, através da nutricionista. Isso vinha sendo feito muito bem, desde 2009. De uns anos pra cá, de duas gestões pra cá (...) começou a dar muito problema aqui, porque quando a percepção de cada um que entra na prefeitura é diferente (...) nós temos tido uma certa dificuldade agora com essa questão do PNAE.

Outro fator que tem dificultado a inclusão de agricultores familiares locais se relaciona aos termos das chamadas públicas. Apesar da priorização, ela está subordinada à adoção das diretrizes de menor preço e de priorização de grupos formais no edital. Isso tem beneficiado cooperativas de outros municípios, que participam das chamadas com maior volume de produção e com preço menor do que o ofertado pelos agricultores locais.

A chamada pública não é fechada, ela é aberta. Então vêm muitas cooperativas de outros municípios participar da chamada pública. Às vezes até dificulta a participação do agricultor do município,

porque eles oferecem um preço bem inferior à da produção do agricultor do município. (...) Eles queriam fazer pelo menor preço. Na agricultura familiar não existe o menor preço. É o preço que custa aquilo. Como é que você vai comprar da agricultura familiar fazendo leilão de preço, por preço mais baixo? Isso não existe. Mas houve uns que adotaram isso e deu muito problema.

Aspectos relacionados à operacionalização da compra também se apresentam como entraves à expansão da participação dos agricultores familiares. O primeiro deles é referente à ausência de garantia da compra da produção acordada na chamada pública. Foram citados casos em que a aquisição fora formalizada, o que levou o produtor a expandir sua produção para atender à demanda do PNAE, mas não efetivada pelo município, deixando o agricultor sem destinatário para o que produziu. Outro aspecto se refere a atrasos no pagamento dos produtos adquiridos dos agricultores.

No início, era impressionante, eles forneciam e o dinheiro automaticamente caía na conta deles, bastava eles terem a nota fiscal. Já agora teve casos de a cooperativa de açaí levar quase um ano para receber o recurso. (...) Isso nos chamou a atenção. Nós ficamos com o pé atrás, o produtor também. (...) Hoje, na pandemia, que ninguém tem culpa, teve agricultor que plantou mil pés de banana pra fornecer pra alimentação escolar. (...) Não teve aula. E o que aconteceu:[a] maior parte da banana foi jogada fora. Ele conseguiu colocar num outro mercado por outro tipo de acordo e o resto se perdeu, teve que ser cortado e virado adubo. (...) Aconteceu muitos desses casos aqui e, mesmo antes da pandemia, já tinha acontecido algumas coisas muito parecidas.

Aspectos como esses acabam por desestimular a participação dos agricultores familiares no PNAE, principalmente pelo fato de que o mercado de compras governamentais é apenas um dos canais de comercializados utilizados por agricultores (Wilkinson, 2002). Caso não haja as condições favoráveis de participação, eles preferem atuar por meio dos canais convencionais de comercialização, como a intermediação realizada por “atravessadores”. Aliam-se a esses fatores problemas de documentação – sobretudo a DAP –, a baixa escolaridade e a falta de informações e orientações sobre direitos e procedimentos de acesso a políticas públicas.

Eles [os agricultores] começam a ir na Secretaria, receber orientação. (...) Porque ainda eles são muito leigos. Eu começo a orientar eles, dos direitos, de que eles têm que se organizarem. Porque Santa Izabel já era pra ter, assim, uma grande “Ceasa”, que dava pra abastecer não só Santa Izabel como os municípios vizinhos, porque tem estrutura pra isso em quantidade (Nutricionista).

Juntam-se a tudo isso a incipiente organização da maioria dos agricultores familiares e a inexistência de uma instância de articulação deste segmento com o poder público no município. As organizações com alguma atuação na orientação produtiva se resumem a uma associação comunitária e uma cooperativa que envolve produtores de três comunidades ribeirinhas para produção de açaí. O STR, cuja atuação se estende por todo o território de Santa Izabel, tem sua ação predominante na intermediação para acesso a benefícios sociais, sendo que a maior parte dos filiados são aposentados. Dessa forma, não há uma mobilização coletiva dos agricultores familiares de âmbito municipal voltada a estimular a estruturação produtiva, tampouco há uma instância de articulação e deliberação em funcionamento – o que Silva (2018) denominou de *instituições de deliberação participava* –, para aproximar as representações dos agricultores e do

poder público em torno de interesses comuns. O CMDRS, segundo relatos, está desativado, e no CAE não há representação desse segmento.

O Conselho Municipal [CMDRS] não está funcionando, tá parado. Então a nossa maior dificuldade foi essa, de não participar. Quando o Conselho estava funcionando, a gente participava das reuniões e estava sempre conversando um com o outro e falando a mesma linguagem (Sindicato dos Trabalhadores Rurais).

Apesar de não atingir a cota de 30% de aquisição da agricultura familiar, são evidenciadas nos relatos as melhorias que a inserção no PNAE proporciona aos agricultores participantes. A cooperativa de produtores de açaí, por exemplo, apresenta faturamento de R\$ 300 mil a R\$ 400 mil anuais somente com fornecimento do produto para as escolas municipais. Assim, o primeiro efeito observado entre os agricultores participantes é o incremento da renda.¹² Em consequência, outros benefícios são verificados, como a melhoria da habitação e a aquisição de bens – entre os quais veículos para entrega de produtos, o que indica maior estruturação do produtor para a comercialização. Cita-se também o processo de inclusão bancária, pelo qual as famílias conseguem poupar parte da renda auferida.

Ainda com relação à produção agrícola, há o incremento mediante a expansão da área destinada à produção no estabelecimento, além da adoção de insumos orgânicos, fruto da assistência na área de agroecologia fornecida pelos técnicos da Emater. Em âmbito geral, a circulação dos recursos financeiros dentro do município contribui para a dinamização econômica local. Por fim, vale destacar que é possível identificar, com base nos relatos coletados, a compreensão dos atores sobre a melhoria da qualidade do cardápio propiciada pela aquisição de produtos locais oriundos da agricultura familiar – diversificados, nutritivos e frescos –, inclusive com evidências de maior aceitabilidade das refeições entre o alunado.

Melhorou muito! Os [agricultores] do início, de 2010, eles iam deixar os produtos pra nós de bicicleta. Agora já tem moto. Os que não tem carro, [é] porque não quiseram. (...) Isso é uma reserva que funciona na região. (...) [Os alimentos] sempre foram entregues em boa qualidade. [Antes da agricultura familiar] era uma tragédia! Com a inserção da agricultura familiar, os cardápios ficaram mais enriquecidos nutricionalmente. A apresentação é muito mais saudável (Nutricionista).

De maneira geral, houve uma evolução significativa dos agricultores que participam do PNAE. Primeiro: eles não sabiam nem o que era ter uma conta no banco. (...) A partir do momento que ele teve aquela contazinha no banco, que caía aquele dinheiro, eles transformaram isso em uma poupança. Ajeitaram sua casa, compraram uma televisão, uma geladeira. Compraram uma motozinha. [Puderam] dar entrada no carro. Então isso fez uma diferença muito grande na vida deles. E houve um investimento: irrigaram a área, aumentaram a área, prepararam áreas maiores. Utilizaram adubos melhores, mais adubo orgânico (Emater).

Em suma, esses benefícios verificados entre as famílias de agricultores participantes, na economia local e entre os estudantes da rede pública municipal podem ser incrementados se

12. Mais informações sobre impactos da participação de agricultores familiares no PNAE em suas respectivas rendas, ver Paula *et al.* (2023).

houver a estruturação de um arranjo que possibilite maior participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para as escolas. Há potencial para isso. De acordo com os depoimentos, existe produção e área produtiva disponível para ultrapassar a cota legal mínima de 30%. Para isso, devem ser superados os entraves no que concerne à articulação institucional, aos termos da chamada pública relacionados à ordem de priorização dos fornecedores, à garantia da compra e do pagamento dos produtos, à documentação dos agricultores e ao fomento a uma maior organização coletiva e participação social – que pode ser potencializada pela reativação do CMDRS e por mais envolvimento de instâncias representativas dos agricultores nas decisões que envolvem a implementação do programa no município.

4.3 Condicionantes da participação da agricultura familiar no PNAE

As informações levantadas permitem inferir que as circunstâncias que tornaram bem-sucedida a execução do PNAE no município de Ourém-PA passam pelos seguintes fatores: articulação das instâncias do Poder Executivo local e outras instâncias de governo; atuação do CAE; e adequação dos instrumentos normativos mediante os quais o programa se realiza (as chamadas públicas) ou que balizam as condições de produção e fornecimento de alimentos da agricultura familiar às escolas (selos de inspeção sanitária).

Nesse município, o CAE, presente em diversas fases do processo de aquisição de produtos para a alimentação escolar, não apenas monitora o cumprimento das regras estabelecidas na execução local do PNAE, mas, sobretudo, opera como eixo articulador da própria política no município. É o CAE que, de certo modo, dinamiza a parceria da Seagri e da Semed locais na construção de uma estratégia bem-sucedida na política de compra pública de itens da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Em Ourém, tão logo a chamada pública é lançada, os produtores são diretamente informados pela Seagri e pela Emater, que se encarregam, ainda, de verificar a validade das DAPs dos produtores e providenciar eventuais renovações. Esse dado está longe de ser trivial: o poder público assume grande responsabilidade no intuito de encontrar candidatos aptos e com capacidade de fornecimento. O fato de a chamada pública de Ourém prever, como público prioritário, os agricultores familiares do próprio município, reforça a estratégia de sua inclusão no programa.

O arranjo operacional do PNAE em Ourém permite certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos pelos agricultores familiares. Caso algum agricultor não consiga efetuar a entrega, em virtude de uma intempérie climática ou de limitações logísticas, outro agricultor contemplado pela chamada é acionado para substituí-lo.

Outro ponto a ser ressaltado é a articulação realizada para superar as restrições sanitárias à comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Com isso, foi possível ampliar o rol dos produtos ofertados, ao se permitir que os agricultores inspecionados comercializem gêneros alimentícios de origem animal.

Por sua vez, Santa Izabel do Pará apresenta uma série de entraves para a participação dos agricultores familiares no fornecimento de alimentos para as escolas, relacionados à estruturação dos agricultores, à interação entre poder público e sociedade civil, além de questões institucionais, normativas e procedimentais que impedem um avanço da aquisição.

Um dos problemas refere-se à falta de documentação exigida para participar como ofertante do PNAE, sobretudo no caso da DAP, que consiste no reconhecimento oficial do agricultor familiar perante o poder público. Localmente, há carência de técnicos para atender todos os agricultores. A vigência da DAP, que, pela legislação atual, possui validade de dois anos a partir de sua emissão, também é um limitador. Por falta de informação, muitos agricultores não renovam sua DAP e ficam impossibilitados de participar das chamadas públicas.

Muitos desses problemas estão associados à pouca informação que chega e circula entre os agricultores, os quais em geral possuem escolaridade baixa e vivem em áreas rurais distantes da sede do município. No caso do PNAE, as orientações e editais de chamada pública são realizados por meio de fixação de avisos em murais de repartições públicas, publicação na imprensa oficial ou em jornais de circulação local, meios pouco eficazes para comunicação com esse público. Tampouco é comum haver trabalhos do tipo “busca ativa”, em que o poder público procura mobilizar os cidadãos para participar da política.

As formas organizativas dos agricultores familiares poderiam auxiliar no esclarecimento sobre o programa, os procedimentos a serem adotados, bem como estruturar o segmento para produzir gêneros que pudessem ser vendidos diretamente para o PNAE. No entanto, apesar de existirem associações e uma cooperativa em Santa Izabel, essas entidades ou têm uma atuação estritamente local ou não atuam como vetores de estruturação produtiva ou de comercialização de seus integrantes. Nesse sentido, não há uma articulação geral da agricultura familiar que estimule sua participação no programa e que pudesse, inclusive, favorecer maior pressão do setor junto ao poder público local para o atendimento de suas demandas.

Dos gargalos de natureza normativa e procedimental, os fatores relacionados à chamada pública são os mais evidentes. Observou-se resistência por parte do poder público local, especialmente o setor encarregado das compras governamentais, em assumir a chamada pública como dispensa de licitação, conforme previsto na Lei nº 11.947/2009, o que leva à incorporação de elementos próprios dos processos de licitação nos editais de chamada pública. O principal obstáculo é a inclusão do critério de menor preço, o qual inviabiliza a participação de pequenos produtores locais, sobretudo de forma individualizada, em favor de fornecedores que ofertam em escala maior. Estes geralmente constituem-se em cooperativas externas, que acabam sendo beneficiadas quando, no critério de priorização, os grupos formais possuem vantagem em relação aos produtos oriundos do município.

As exigências das normas fitossanitárias constituem outro limitador para a inserção de agricultores familiares na aquisição de alimentos para as escolas. É recorrente, no meio acadêmico e em entidades representativas de agricultores familiares, a percepção da dificuldade de pequenos produtores para se adequarem às exigências da legislação sanitária, cuja elaboração levou em consideração a produção em grandes empreendimentos agroindustriais – cujos

riscos sanitários, em virtude da escala, apresentam-se mais significativos do que os oferecidos por produtores de pequena escala –, acabando por dificultar a inserção destes nos mercados (Schottz *et al.*, 2014).

Após a formalização do contrato entre o município e o agricultor, dois problemas contribuem para a baixa participação da agricultura familiar: a não garantia da compra e os atrasos de pagamento. Ao assinar o contrato com a prefeitura, o agricultor tem que tomar uma série de providências para fornecer os gêneros alimentícios dentro do cronograma estabelecido, o que implica investimentos e trabalhos extras para a produção. Quando a prefeitura deixa de comprar conforme o acordado, o produtor pode ficar sem vias de comercialização para seus produtos, tendo que internalizar prejuízos, conforme relatado em Santa Izabel. De modo similar, o atraso no pagamento pelos produtos fornecidos compromete a renda do agricultor que planejou o custeio de suas despesas, produtivas e domésticas, contando com o recurso oriundo da venda para alimentação escolar, o que gera incertezas no planejamento de seu fluxo de renda familiar. Ambas as situações desestimulam a participação dos agricultores, comprometendo assim a efetividade do programa.

No que concerne a questões institucionais, o primeiro ponto a se considerar é o nível de sensibilização do gestor local em relação ao desenvolvimento rural, tendo a agricultura familiar como público prioritário de políticas públicas. Quando essa sensibilização não existe, as ações voltadas ao meio rural são insuficientes para atender às necessidades dos agricultores, em especial aquelas destinadas à estruturação produtiva. A ausência de envolvimento e de comprometimento da gestão municipal com a agricultura irá repercutir numa série de fatores que incidirão na baixa participação do setor no fornecimento para a alimentação escolar.

A atuação de outros atores, como a Emater, pode facilitar a inclusão dos agricultores, desde que haja uma articulação bem-sucedida. No entanto, problemas de articulação podem surgir, por exemplo, quando há mudanças na gestão municipal. Acordos e parcerias estabelecidos para a implementação do PNAE, especificamente para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar, podem ser prejudicados ou desativados com a troca do titular do Executivo municipal, sobretudo quando o novo gestor não se mostra sensível às demandas do segmento e não vê o desenvolvimento rural como prioridade de sua gestão. Assim, a descontinuidade administrativa pode implicar problemas relacionados a alterações de prioridades governamentais e do quadro técnico envolvido na operacionalização do programa.

Portanto, a partir da realidade empírica dos municípios investigados, aliada a outras evidências de pesquisa,¹³ foi possível elaborar uma síntese dos fatores explicativos para a efetivação diferenciada nos municípios no que tange à capacidade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a distribuição aos alunos da rede pública de ensino, tanto aqueles associados ao sucesso quanto os considerados entraves. Eles foram divididos em três eixos geradores, conforme exposto no quadro 2.

13. Para uma discussão mais abrangente sobre esses fatores elencados, consultar o relatório completo da pesquisa em Valadares *et al.* (2022a).

QUADRO 2

Fatores de sucesso e entraves na aquisição dos alimentos da agricultura familiar

Eixos geradores	Fatores de sucesso	Entraves
Organização e capacidade de interlocução institucional dos agricultores familiares locais.	Quando os agricultores estão organizados socialmente, há mais cogestão produtiva e diversidade de produtos.	Empecilhos de ordem documental: acesso à DAP; elaboração de projetos de venda e emissão de notas fiscais pelos agricultores; adequação aos normativos sanitários.
	Aspectos burocráticos são mais facilmente atendidos quando tratados de forma coletiva e organizada.	Desconhecimento e desinformação, pelos agricultores familiares, das políticas públicas disponíveis (associados à baixa escolaridade).
	A representação qualificada dos agricultores facilita o diálogo com o poder público municipal.	Organizações coletivas com atuação pontual e local. Fracamente representados dos agricultores e incipiente capacidade de ação coletiva junto ao poder público local.
Estruturação e articulação das instâncias do Poder Executivo local com entidades representativas dos produtores familiares, sociedade civil e órgãos de assistência técnica.	Atuação comprometida do CAE, orientando e auxiliando o poder público municipal nos processos de aquisição dos alimentos.	Canais inexistentes ou deficientes de comunicação entre poder público, sociedade civil e agricultores familiares.
	Políticas municipais de apoio e fomento produtivo e de incentivo à comercialização.	
	Percepção pelo poder público de que, se os recursos do PNAE permanecem no município, há dinamização da economia local.	Poucas e insuficientes iniciativas do poder público voltadas à regularização sanitária dos produtos locais.
	Orientações da equipe técnica quanto ao preparo das refeições pelas cantineiras e quanto à forma como os alimentos devem ser entregues nas escolas.	Número de técnicos insuficiente para atender todos os agricultores ou inexistência de técnicos rurais. Órgãos de apoio aos agricultores com atuação restrita.
Grau de complexidade e adequação dos instrumentos normativos pelos quais o programa se realiza ou que balizam as condições de produção e fornecimento de alimentos da agricultura familiar às escolas.	Ampla divulgação da chamada pública.	Não execução de todas as etapas e incompreensão, pelo poder público municipal, da execução do PNAE.
	Cadastro de agricultores interessados, com respectivos produtos produzidos.	Morosidade do poder público em promover a certificação sanitária.
	Cardápios planejados de acordo com a previsão de entrega de itens pela agricultura familiar.	
	Auxílio pelas secretarias municipais, órgãos de assistência técnica e extensão rural (Ater) e STR no tocante à parte documental (projetos de venda, emissão de notas fiscais e DAPs).	O poder público local segrega a inclusão dos agricultores familiares. Ausência de órgãos no poder público municipal e quadros técnicos destinados a atender os agricultores familiares na elaboração de projetos e execução de políticas advindas das demais esferas federativas.
	Normativos de inspeção sanitária ajustados à realidade de cada município.	Desarticulação entre os atores-chave envolvidos na implementação do programa.
	Certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos entre os agricultores, caso haja contratempos que comprometam a entrega de algum dos itens.	Descontinuidade dos processos administrativos, descumprimento de acordos contratuais e mudanças de quadros técnicos municipais.

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o contraste no cumprimento do dispositivo legal de inclusão da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para os estudantes da rede pública, em ambos os municípios analisados, a pesquisa permitiu identificar uma série de fatores positivos que a entrada dos produtores familiares no PNAE tem proporcionado a seus territórios, como o retorno de jovens ao campo, a expansão das áreas reservadas ao cultivo de alimentos e o aumento de renda das famílias.

Ficou evidente que a entrada dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar contribuiu para diversificar os cardápios – ao acrescentar, por exemplo, itens da dieta tradicional local – e melhorar a qualidade dos alimentos, com oferta de produtos mais frescos. Foram frequentes, nos depoimentos, referências a estratégias de convencimento e qualificação adotadas pelas nutricionistas para vencer a resistência inicial que cantineiras e outros profissionais eventualmente mantinham diante desses produtos.

Há também o entendimento de que não se pode subestimar o impacto setorial e o efeito multiplicador dos recursos transferidos via PNAE em uma economia de escala modesta. As entrevistas realizadas neste estudo apontam que a cota de aquisição da agricultura familiar, além de fomentar aperfeiçoamentos da atividade agrícola local, qualifica a capacidade de compra dos municípios, imprime diversidade à alimentação escolar e cria a possibilidade de tornar o PNAE um vetor de investimento socioeconômico local, além de contribuir para diversificar e melhorar a qualidade dos cardápios oferecidos aos estudantes.

As boas práticas institucionais observadas oferecem, portanto, um prospecto valioso para outros municípios empenhados em ampliar as compras públicas de produtos provenientes de sua agricultura familiar. Isso vale não apenas para atender à lei, mas, sobretudo, para converter o PNAE em instrumento de desenvolvimento endógeno, dadas as múltiplas dimensões de sustentabilidade que ele pode mobilizar nos seus respectivos *territórios de incidência* (Silva, 2014). Nesse sentido, as evidências identificadas na pesquisa indicam que, para a inclusão dos agricultores familiares no PNAE ser efetiva, é necessária uma articulação bem estruturada entre os atores que trabalham no lado da demanda – Secretaria de Educação, setor de compras, nutricionistas – e aqueles que atuam no lado da oferta – Emater, Secretaria de Agricultura, entidades representativas dos agricultores. Quando não há essa articulação, tarefas como o mapeamento de produção local para preparação do cardápio, a elaboração do cronograma de entregas, a divulgação das chamadas públicas, a mobilização dos agricultores e a assistência para planejamento da produção ficam fortemente comprometidas.

Por fim, é importante salientar que não houve, de nossa parte, a pretensão de abordar toda a complexidade do cotidiano da gestão pública municipal. A continuidade de estudos sobre os desafios inerentes à relação entre alimentação escolar e agricultura familiar precisa ser mantida, dadas as limitações quanto à validação externa dos resultados aqui apresentados, ainda que bastante respaldados pela literatura. Os fatores de sucesso e os entraves identificados podem ser testados em outros contextos para além dos controles utilizados nesta pesquisa, como, por exemplo, para municípios de diferentes portes populacionais – visando testar o fator escala – ou no caso de estratégias usadas por administrações estaduais. Logo, esta é uma agenda de pesquisa que se mostra promissora.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. C.; ARAÚJO, M. A.; SANTOS, P. V. Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar: o caso dos municípios paraibanos. **Revista Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 36, p. 3062-3089, 2019.
- BASTIAN, L. *et al.* Análise das redes sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 63, p. 31-52, 2022.
- BEZERRA, O. M. *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, 2013.
- CORRÊA, R. S. *et al.* Family farming and school meals in Rio Grande do Sul. **Revista Ciência Rural**, v. 49, n. 2, 2019.
- FERREIRA, D. M. *et al.* Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 53, 2019.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.
- MACHADO, P. M. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, 2018.
- MOSSMANN, M. P. *et al.* Interface between family farming and school seeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 2, 2017.
- PAULA, S. R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.
- PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).
- SÁ, S. S. *et al.* A interface entre alimentação escolar e agricultura familiar em Jampruca e Mathias Lobato, Minas Gerais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 46, 2017.
- SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.
- SCHOTTZ, V. *et al.* Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da agricultura familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, n. 2, v. 4, 2014.
- SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.

_____. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

_____. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2656).

_____. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2762).

_____. **Determinantes da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**: uma análise para os municípios brasileiros (2013-2019). Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, 2014.

TEO, C. R.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 5, 2012.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Revista Desenvolvimento em Questão**, n. 44, 2018.

VALADARES, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 385-406, 2019.

VALADARES, A. A. *et al.* **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022a. (Texto para Discussão, n. 2728).

VALADARES, A. A. *et al.* Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022b.

WILKINSON, J. Sociologia econômica, a teoria das convenções e o funcionamento dos mercados: *inputs* para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. **Ensaios FEE**, v. 23, n. 2, p. 805-824, 2002.

IMPACTOS ESTRUTURAIS DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017 SOBRE SINDICATOS DE TRABALHADORES NO BRASIL¹

André Gambier Campos²
Sandro Pereira Silva³

1 INTRODUÇÃO

A legislação trabalhista no Brasil, que tem na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) seu marco estruturante (Decreto-Lei nº 5.452/1953), passou recentemente por um substancial processo de mudança normativa com a instituição da Lei nº 13.467/2017, também conhecida como reforma trabalhista. Foram diversos os aspectos alterados, com efeitos difusos sobre o mercado de trabalho e sobre as relações classistas no Brasil.

Entre os objetivos declarados da reforma, encontrava-se a ampliação das possibilidades de negociação e de contratação coletiva do trabalho, bem como a modernização dos organismos responsáveis por essa contratação – os sindicatos de trabalhadores.⁴ Passados mais de cinco anos da data de sua aprovação, será que tais objetivos foram alcançados em algum grau? Quais as perspectivas foram abertas aos sindicatos: de fortalecimento ou, pelo contrário, de enfraquecimento?

Dada essa significativa mudança institucional, buscou-se, neste estudo, problematizar os aspectos relativos à representação coletiva dos trabalhadores instituídos na Lei nº 13.467/2017, que impuseram uma considerável transformação estrutural sobre as entidades sindicais brasileiras, sobretudo quanto à capacidade de financiamento.

Para responder às questões colocadas, além de uma breve contextualização histórica, procurou-se apresentar, de forma genérica, as iniciativas que compuseram tal reforma. Atribuiu-se destaque para aquelas iniciativas que alteraram, de maneira direta e imediata, a estrutura e a dinâmica dos sindicatos de trabalhadores, por exemplo, a transformação de suas fontes de custeio. Na sequência, procurou-se delinear os perfis dos sindicatos de trabalhadores no período imediatamente anterior à reforma de 2017, em termos de vínculos de associação, de estrutura de funcionamento, bem como de custeio dessa estrutura, no intuito de compreender sobre quais perfis de organizações coletivas de representação classista incidiram os desdobramentos da reforma.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/pf4>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <andre.campos@ipea.gov.br>.

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

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3pglm1i>>.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro iniciou a construção de um sistema nacional de relações laborais (Biavaschi, 2007; Cardoso, 2010; Martins, 1989; Paoli, 1985; 1994; Rodrigues, 1979; Vianna, 1976), até então inexistente no país.⁵ Entre os diversos aspectos contidos na origem desse sistema, mencionam-se os descritos a seguir.

- 1) Um mecanismo de representação coletiva de empregados (trabalhadores assalariados ou subordinados), com contratos registrados e situados nas áreas urbanas, por meio de sindicatos. Os sindicatos, por sua vez, eram controlados pelo Estado, contavam com monopólio representativo (definido administrativamente, por critérios territoriais, econômicos e profissionais) e possuíam custeio assegurado (por contribuição compulsória, paga pelos empregados).
- 2) Uma inteira ausência de mecanismos de representação coletiva de empregados interno às empresas, como as “comissões de fábrica” e organizações similares. Essencialmente, os sindicatos restringiam-se a organizar e mobilizar os trabalhadores de forma externa às empresas.
- 3) Um mecanismo de negociação com pouco espaço para construir contratos coletivos (normas autônomas) entre empregadores e empregados, devido ao extenso e detalhado papel desempenhado pelas normas heterônomas, que regulavam os contratos individuais, contidas na CLT, promulgada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943. Um suposto-chave dessa regulação laboral foi o da hipossuficiência dos empregados diante dos empregadores, ou seja, de que os primeiros (considerados atores individuais) se encontravam em posição de “inferioridade” em relação aos segundos (considerados como atores coletivos, dados os impactos laborais de quaisquer de suas decisões). De certo modo, em vez de optar pelo fortalecimento dos sindicatos e dos contratos coletivos, a CLT optou por fortalecer os contratos individuais, com o máximo de detalhamento sobre seu conteúdo (Barros, 2006; Delgado, 2006). Isso seria uma maneira de mitigar a hipossuficiência dos empregados ao restringir a discricionariedade dos empregadores em termos de contratação, utilização, remuneração e demissão de sua força de trabalho.
- 4) Um mecanismo de acompanhamento das condições laborais internas às empresas, por meio da Inspeção do Trabalho. Esse mecanismo teve atuação bastante restrita e descontínua, bem como focada principalmente nos empregados das grandes empresas em áreas urbanas.
- 5) Um mecanismo estatal de resolução de conflitos laborais (individuais e coletivos, entre particulares e também com o Estado), com a participação de representações de empregadores e empregados. Esse mecanismo veio a se constituir como um setor especializado da justiça brasileira: a Justiça do Trabalho.
- 6) Um mecanismo estatal de transferências de recursos e de serviços sociais, oferecido essencialmente aos empregados com contratos registrados e localizados nas áreas urbanas (transferências da previdência, serviços da saúde, recursos para o transporte,

5. Antes disso, existiam no Brasil arranjos regionais de relações de trabalho, bastante distintos entre si, como pode ser visto em Barbosa (2008).

créditos para a moradia etc.). Ressalve-se que, paralelamente a esses fatores, outros mecanismos de transferências/serviços sociais se dirigiram à toda população – por exemplo, os serviços sanitários e os serviços de educação.

Nas décadas posteriores, esse sistema de relações laborais passou por muitas alterações, juntamente com a estrutura institucional do Estado nacional (Campos, 2015; Silva, 2018b). O próprio país vivenciou transformações importantes: a população aumentou e se urbanizou, a economia se industrializou e se ampliou, a política se diversificou, entre inúmeros outros aspectos. Parafrazeando Cappelletti e Garth (1996), tais mudanças não ocorreram de forma isolada, mas, sim, por meio de “ondas” sucessivas, que oscilaram entre os dois polos típicos de quaisquer sistemas de relações laborais: ora fomentando as proteções aos trabalhadores, ora favorecendo as liberdades dos empregadores.

Nessa perspectiva, Campos (2013) demonstrou que as alterações observadas no sistema brasileiro de relações laborais, originado na década de 1930, podem ser sumarizadas por pelo menos cinco ondas de mudanças. A primeira ocorreu logo no período da redemocratização política, na esteira da Constituição Federal de 1946. A segunda onda de mudanças foi registrada no período de ditadura militar (pós-1964). A terceira onda pode ser notada no período da nova redemocratização, no bojo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A quarta onda foi identificada nos anos 1990, com a ascensão dos preceitos neoliberais e as pressões por flexibilização no arcabouço normativo trabalhista. Por fim, uma quinta onda pôde ser percebida nos anos 2000 (pós-2003), que coincidiu com uma recuperação do peso relativo do emprego assalariado no país.

Nesse ensejo, a natureza originalmente corporativa, restritiva e insuficiente do sistema legislativo trabalhista do país, se modificou ao longo das décadas, especialmente após a CF/1988 (Cardoso, 2010; Gonzalez *et al.*, 2009).⁶

A partir de 2017, o Brasil defrontou-se com um novo conjunto de proposições legislativas cujo carro-chefe foi a aprovação no Congresso Nacional e sanção presidencial da Lei nº 13.467/2017. Esta lei ficou conhecida como reforma trabalhista, em virtude do grande número de dispositivos normativos por ela estabelecidos, alterando o equilíbrio existente entre proteções dos trabalhadores e liberdades dos empregadores.⁷ A seção 3 realça alguns dos pontos principais para os objetivos deste estudo.

6. Um exemplo do sistema de relações laborais que começou a surgir após 1988 talvez seja o chamado Sistema Público de Trabalho e Renda, integrado não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade (organismos de representação de trabalhadores e empresários). Esse sistema oferece proteção não só aos empregados com contratos registrados, mas a todos os trabalhadores (inclusive os desempregados), assegurada por mecanismos de transferência de rendimentos (como o seguro-desemprego e o abono salarial), de transferência de ativos (como o crédito produtivo) e, também, de prestação de serviços (de intermediação e de qualificação ocupacional). Após 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), essa proteção ganhou maior significância, passando a ser assegurada com recursos financeiros diversificados e expressivos (Silva, 2018b).

7. Além da Lei nº 13.467/2017 (resultado da aprovação do Projeto de Lei – PL nº 6.787/2016), outros dispositivos de destaque nesse processo foram: a Lei nº 13.429/2017; a Lei nº 13.446/2017; a Medida Provisória (MP) nº 761/2016; e o PL nº 5.278/2016.

3 A REFORMA TRABALHISTA DE 2017

De início, mencione-se que a reforma trabalhista no Brasil em 2017 (Lei nº 13.467/2017) esteve focada, basicamente, nas relações de trabalho assalariadas em empresas privadas das áreas urbanas do país.⁸ Ela apresentou como semântica justificadora uma série de objetivos concomitantes, entre os quais estão a diminuição: i) da rotatividade da ocupação; ii) da subutilização da força de trabalho (sob a forma de desemprego ou ainda sob outra forma); iii) da informalidade do trabalho; iv) dos custos relativos à criação e manutenção de empregos; e v) dos conflitos associados ao trabalho. Também vale mencionar, entre os objetivos, o aumento da produtividade do trabalho e da contratação coletiva (Carvalho, 2017; Silva, 2018a).

Para alcançar esses objetivos, foram várias as iniciativas propostas. Com o intuito de facilitar a compreensão de seu conjunto, é possível categorizar tais iniciativas nos seguintes eixos, que se referem principalmente a: i) regulação das relações individuais de trabalho; ii) regulação das relações coletivas de trabalho; e iii) instituições responsáveis por essa regulação.

Quanto às *relações individuais de trabalho*, a reforma instituiu novos formatos de contratos atípicos de emprego (ou modificou alguns já existentes). Na Lei nº 13.467/2017, destacaram-se: i) contratos com jornada parcial de trabalho; ii) contratos temporários;⁹ iii) contratos de trabalho remoto (teletrabalho); iv) contratos de trabalho intermitente; v) contratos de trabalho terceirizado;¹⁰ e vi) contratos de trabalho hipersuficiente. Por fim, previu-se uma nova modalidade de extinção dos contratos de trabalho, por meio de acordo entre empregados e empresas.

Quanto às *relações coletivas de trabalho*, a reforma alentou a possibilidade de negociação entre sindicatos e empresas (ou entre sindicatos de empregados e sindicatos de empregadores), com prevalência sobre a legislação laboral,¹¹ no que se refere aos aspectos concernentes à duração e remuneração do trabalho; além de outros aspectos, tais como possibilidade de negociar a realização de trabalho remoto, adesão ao Programa Seguro Emprego (PSE),¹² implantação de planos de cargos e salários, criação de representação de empregados no local de trabalho, entre outros.

8. Embora focada no mercado de trabalho urbano, a Lei nº 13.467/2017 também repercutiu no meio rural, como demonstram Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

9. Mencione-se que a Lei nº 13.429/2017, aprovada pouco antes da Lei nº 13.467/2017, dispôs diferentemente sobre os contratos temporários, definindo que eles podem ser utilizados em novas circunstâncias (como a “demanda complementar de serviços”), tanto nas “atividades-meio” quanto nas “atividades-fim” das empresas contratantes, com novos limites de duração (180 dias renováveis) e com responsabilidade apenas subsidiária destas mesmas empresas (sendo que as interpostas são mantidas).

10. Considerando que o trabalho temporário é uma das modalidades possíveis de terceirização do trabalho assalariado (conforme dispõe a Lei nº 6.019/1974), mencione-se que a Lei nº 13.429/2017 (citada anteriormente) versa sobre os contratos temporários, estabelecendo que eles podem ocorrer tanto nas “atividades-meio” quanto nas “atividades-fim” das empresas contratantes, com responsabilidade apenas subsidiária destas últimas. Mas essa regulação da terceirização, trazida pela Lei nº 13.429/2017, refere-se somente àquela que se dá mediante o trabalho temporário.

11. A Lei nº 13.467/2017 define que, sempre que houver regulações provenientes de acordos coletivos de trabalho (ACTs) e convenções coletivas de trabalho (CCTs), haverá prevalência dos primeiros em relação às segundas.

12. Instituído via Lei nº 13.456/2017. Trata-se de uma versão ampliada (e com critérios de acesso mais flexíveis) do Programa de Proteção ao Emprego (PPE).

Por fim, quanto às *instituições responsáveis por essa regulação*, a reforma trouxe modificações no sistema de Inspeção do Trabalho, na Justiça do Trabalho e nas representações coletivas. Entre as medidas tomadas, a denominada “contribuição sindical” de empregados e empregadores, que custeava boa parte de suas representações coletivas, deixou de ter seu desconto compulsório, passando a depender de autorização prévia, expressa e individual das partes. Ademais, surgiram novas possibilidades de representações nos locais de trabalho (regulamentação do art. 11 da CF/1988), para empresas com mais de duzentos empregados (com escalonamento do número de representantes de acordo com o porte das empresas), com a previsão de independência dessas representações em relação aos empregadores e, também, aos sindicatos de empregados.

Em resumo, considerando os eixos descritos anteriormente, a reforma do sistema de relações laborais em 2017 foi extensa e, ao mesmo tempo, profunda. Alterou princípios gerais organizadores desse sistema, assim como diversas de suas regras específicas, referentes às relações individuais e coletivas de trabalho assalariado, bem como às políticas e instituições envolvidas com esse tipo de trabalho. Ademais, enquanto proposta do poder Executivo, aprovada pelo Legislativo em lapso de tempo bastante reduzido, a reforma de 2017 deixou muitas dúvidas sobre as discussões que deveriam ser realizadas previamente com os atores coletivos, tanto de empregados quanto de empregadores.

4 QUESTÕES HISTÓRICAS SOBRE SINDICATOS NO BRASIL

4.1 Estrutura sindical

A estrutura dos sindicatos de trabalhadores no momento anterior à reforma de 2017 apontava para questões relevantes a serem consideradas que tendiam a dificultar o seu fortalecimento.¹³ De acordo com as informações do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES), do antigo Ministério do Trabalho (MTb), havia 10.817 sindicatos de trabalhadores reconhecidos no país no ano de 2015,¹⁴ e a análise do seu perfil já indicava alguns dos problemas por eles enfrentados.

Primeiramente, a maioria dos sindicatos possuía uma base territorial de organização e atuação bastante restrita: 50,1% deles eram estritamente municipais, ao passo que outros 30,3% contavam com uma base intermunicipal (gráfico 1). Em outros termos, 80,4% dos sindicatos existentes estavam focados em realidades locais, o que, provavelmente, não contribuía para o fortalecimento das mobilizações e das contratações coletivas.

Em segundo lugar, os sindicatos contavam, em média, com somente 9,6 mil trabalhadores em sua base, sendo que, desse montante, 1,8 mil eram efetivamente sindicalizados (gráfico 2).

13. A discussão realizada nesta subseção e na próxima já foi realizada, ao menos em parte, em Campos, Aguiar e Andrade (2020).

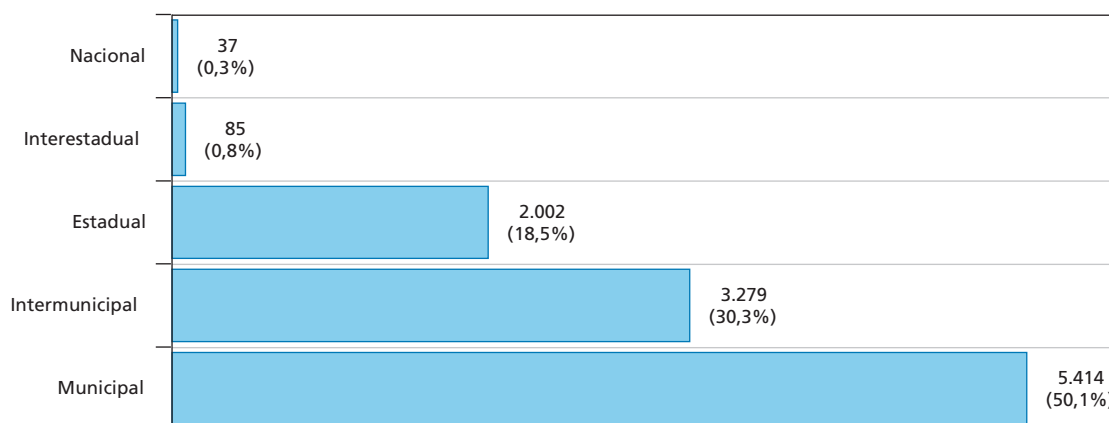
14. Está se falando apenas em sindicatos de trabalhadores, sem considerar federações, confederações e centrais (e sem considerar também quaisquer entidades de empregadores). Este foco em sindicatos de trabalhadores deve-se ao fato de que, historicamente, estes são os principais responsáveis (de direito e de fato) pela mobilização de trabalhadores (por meio de greves, por exemplo), bem como pela contratação coletiva que favorece estes últimos (mediante acordos coletivos, convenções coletivas etc.). A este respeito, ver, por exemplo, Comin (1994).

Ou seja, além dos sindicatos em geral possuírem uma base territorial restrita, eles apresentavam também uma base social aparentemente limitada.

Em terceiro lugar, a maioria dos sindicatos possuía uma estrutura administrativa bastante acanhada. Segundo os dados do CNES e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ambas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 27,5% deles não contavam com funcionários regulares para cuidar das atribuições cotidianas de mobilização e contratação coletiva, e outros 47,7% contavam somente com até quatro funcionários para levar adiante essas atividades (gráfico 3).¹⁵ Logo, 75,2% dos sindicatos de trabalhadores contavam com uma estrutura administrativa diminuta, o que certamente compromete sua capacidade de ação.¹⁶

É de se supor, então, que apenas os maiores sindicatos possuíam estrutura adequada para o fortalecimento de movimentos em prol dos trabalhadores, por exemplo, aqueles com dez funcionários ou mais – que, conforme as informações do gráfico 4, possuíam em média 30,4 funcionários. É principalmente nesses sindicatos (que representavam somente 11,9% do total de 10.817 sindicatos ativos no país) que a subseção 4.2 vai focar, em uma análise dos mecanismos de custeio prevalentes antes da reforma trabalhista.

GRÁFICO 1
Distribuição dos sindicatos por base territorial

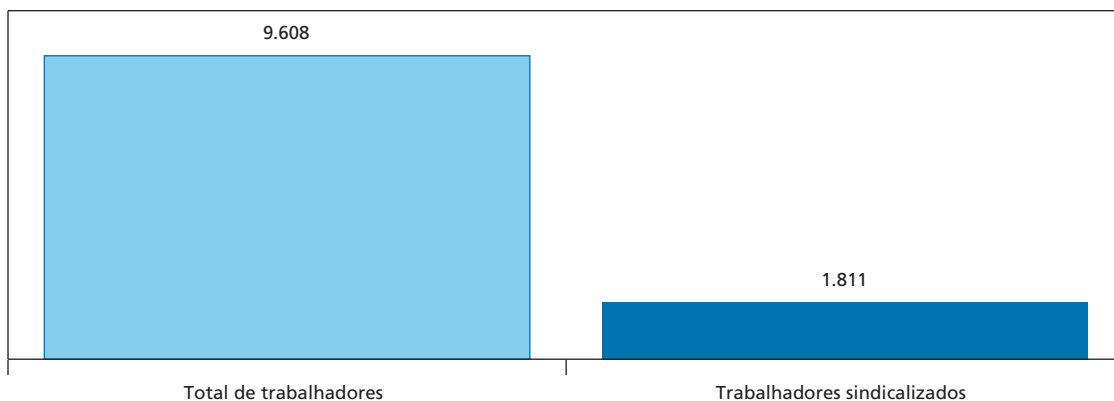


Fonte: Microdados do CNES 2015.

15. Foi realizado um detalhamento das informações a respeito desses 27,5% de sindicatos que não contavam com quaisquer funcionários para dar conta de suas atribuições cotidianas. O objetivo era verificar se essa ausência de funcionários era um fenômeno sazonal (ocorria apenas no final do ano – em 31 de dezembro) ou se, pelo contrário, era algo permanente. Verificou-se que 92,1% desses sindicatos declaravam a chamada Rais-Negativa, de maneira que a ausência de funcionários era algo permanente nessas instituições.

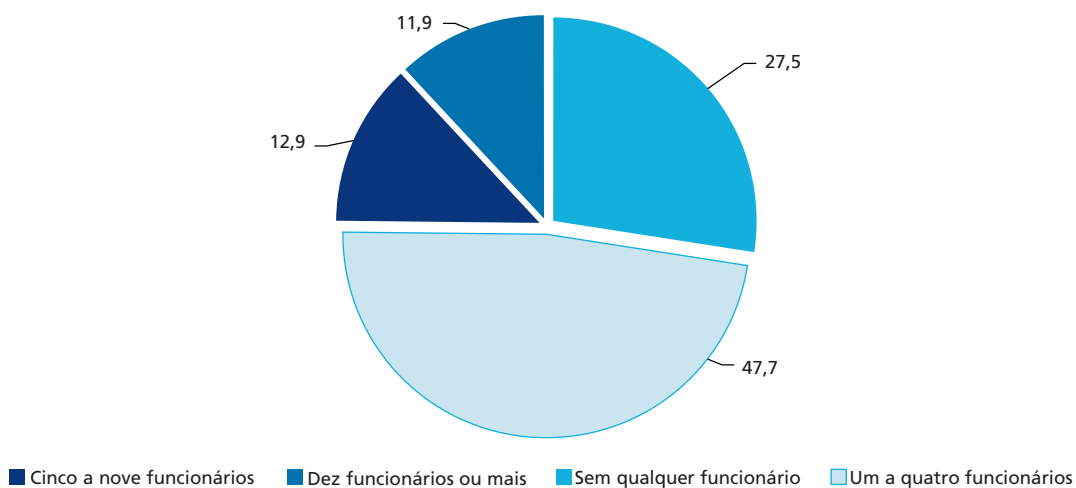
16. Sobre as razões históricas da fragmentação, limitação, enfim, pulverização das bases sindicais no Brasil, ver Filgueiras (2008).

GRÁFICO 2
Número médio de trabalhadores por sindicato



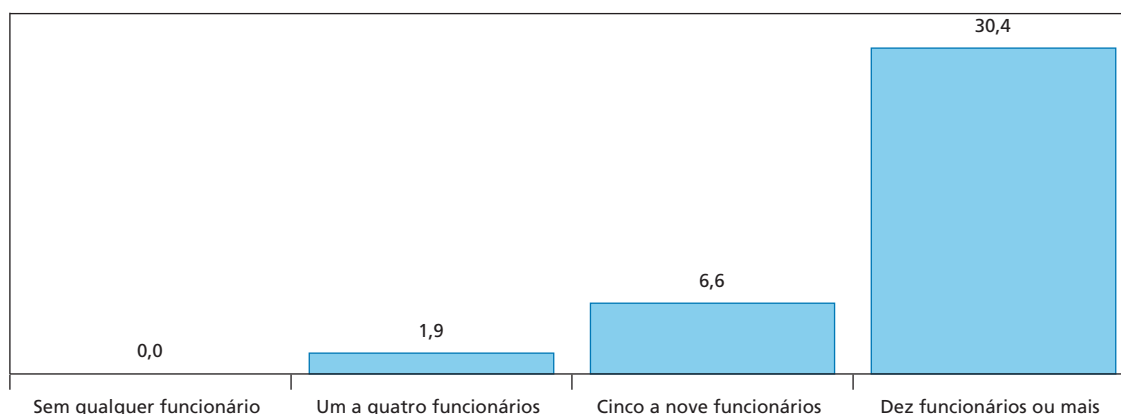
Fontes: Microdados do CNES 2015 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

GRÁFICO 3
Distribuição dos sindicatos por porte
(Em %)



Fontes: Microdados do CNES 2015 e da Rais 2015.

GRÁFICO 4
Média do número de funcionários, por porte dos sindicatos



Fontes: Microdados do CNES 2015 e da Rais 2015.

Obs.: Total de empregados no Brasil em 31 de dezembro de 2015: 47,2 mil.

4.2 Custeio da estrutura sindical

A despeito dos problemas estruturais descritos anteriormente, os sindicatos de trabalhadores em atividade no Brasil contavam com um mecanismo de custeio diversificado e relativamente estável antes da reforma de 2017, cujas fontes principais estão a seguir descritas.

- 1) Contribuição sindical (contribuição de custeio da organização e da mobilização coletiva, prevista na CLT, paga por todos os trabalhadores).¹⁷
- 2) Contribuição confederativa (contribuição de custeio da organização e da mobilização coletiva, prevista na CF/1988, paga somente pelos trabalhadores afiliados e parcialmente dirigida aos sindicatos).¹⁸
- 3) Contribuição negocial/assistencial (contrapartida paga por todos os trabalhadores, por conta dos serviços de negociação e contratação coletiva efetuados pelos sindicatos – negociação de incremento salarial, de melhoria de condições de trabalho etc.).
- 4) Taxa de serviços (contrapartida paga aos sindicatos, por conta da prestação de serviços diversos – assistência jurídica, serviço social etc. –, pelos trabalhadores que efetivamente usufruem desses serviços).
- 5) Taxa associativa (valor pago aos sindicatos apenas pelos trabalhadores efetivamente afiliados, pelo mero ato de associação).¹⁹

17. O montante total arrecadado anualmente via contribuição sindical é distribuída na seguinte proporcionalidade: 60% para o respectivo sindicato; 15% para a federação sindical corresponde; 10% para a central sindical; 5% para a confederação correspondente; e 10% para a Conta Especial Emprego e Salário, que consiste em uma das fontes de receitas do FAT.

18. O pagamento da contribuição confederativa apenas por trabalhadores afiliados a sindicatos foi definido na Súmula nº 666/2003 do Supremo Tribunal Federal – STF (posteriormente convertida na Súmula Vinculante nº 40 deste mesmo tribunal).

19. Note-se que, em 2019, o governo federal chegou a editar a MP nº 873/2019, alterando a regulamentação dessas fontes de custeio dos sindicatos de trabalhadores (e dificultando o custeio dos sindicatos por essas fontes). Mas tal medida acabou não sendo aprovada pelo Congresso Nacional.

Em termos de valores arrecadados, pode-se dizer que a contribuição sindical e a negocial/assistencial eram, historicamente, as mais vultuosas (Cardoso, 1999).

No que se refere à contribuição sindical, a tabela 1 traz as informações que constam do Cadastro de Arrecadação de Contribuição Sindical (Cacs), do MTE. Nota-se que o conjunto dos sindicatos de trabalhadores contou com um total de R\$ 1,28 bilhão para custear sua organização e mobilização no ano de 2015, em valores correntes.²⁰ Os maiores sindicatos – aqueles com dez funcionários ou mais, correspondentes a 11,9% do total – concentraram em suas mãos 62,9% desse valor (ou R\$ 807,60 milhões).

TABELA 1
Contribuição sindical: soma dos reais arrecadados, por porte do sindicato (2015)

	Soma dos valores arrecadados (R\$) ¹	Soma dos valores arrecadados (%)
Sem qualquer funcionário	39.288.894,69	3,1
De um a quatro funcionários	229.859.450,74	17,9
De cinco a nove funcionários	206.839.001,00	16,1
Dez funcionários ou mais	807.598.398,34	62,9
Total	1.283.585.744,77	100,0

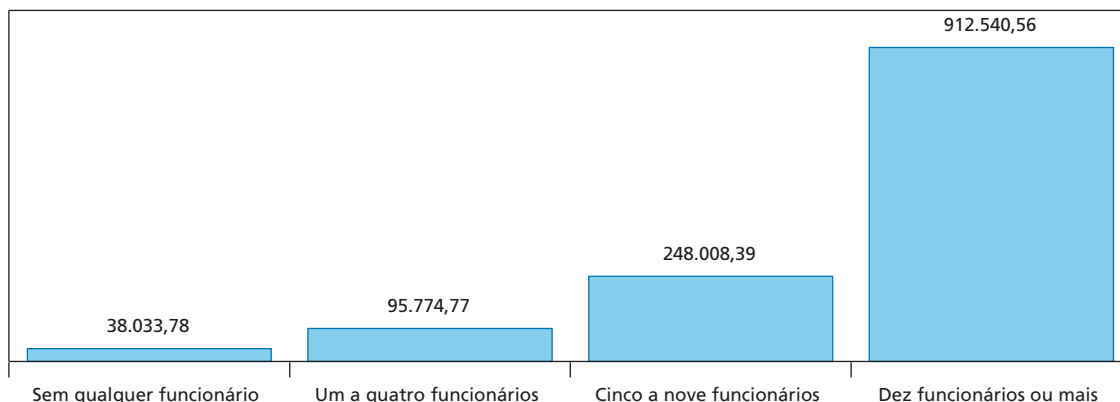
Fontes: Microdados do CNES 2015 e do Cacs 2015.

Nota: ¹ Valores de julho de 2015.

Em termos médios, o gráfico 5 mostra que esses maiores sindicatos de trabalhadores contaram com R\$ 912,54 mil para financiar sua estrutura organizativa e mobilizatória em 2015. Em termos de recursos financeiros, cabe então um questionamento se isso representou muito ou pouco para essas entidades. O gráfico 6 traz informações que permitem formular uma resposta a essa indagação. Ao comparar os recursos arrecadados por meio da contribuição sindical e os custos de manutenção das respectivas estruturas administrativas (estrutura de pessoal), nota-se que os maiores sindicatos não conseguiam cobrir integralmente esses custos exclusivamente com a contribuição sindical – apenas 25,4% dessas maiores entidades conseguiam fazer isso. Em outros termos, é possível inferir que os maiores sindicatos, muito provavelmente, contavam com outras fontes de custeio para assegurar sua organização e mobilização, entre as quais destacava-se a contribuição negocial/assistencial.

20. Não se incluem aí os valores de contribuição sindical dirigidos a federações, confederações e centrais sindicais (tampouco os valores dirigidos à denominada Conta de Emprego e Salário, do MTb).

GRÁFICO 5

Contribuição sindical: média dos reais arrecadados em 2015, por porte do sindicato(Em R\$ 1 mil)¹

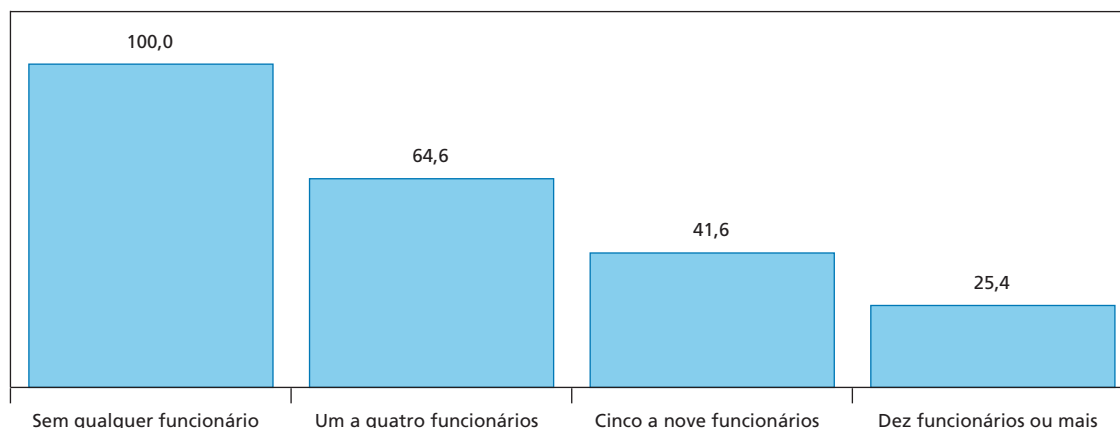
Fontes: Microdados do CNES 2015 e do Cacs 2015.

Nota: ¹ Valores de julho de 2015.

GRÁFICO 6

Se a contribuição sindical pagava os custos do sindicato com seus funcionários, por porte do sindicato: resposta sim (2015)

(Em %)



Fontes: Microdados do CNES 2015, do Cacs 2015 e da Rais 2015.

Utilizando uma metodologia de cálculo baseada no suplemento da PNAD, do IBGE, e no Sistema de Negociações Coletivas de Trabalho (Sistema Mediador), do MTE, estima-se que, no ano de 2015, o conjunto dos sindicatos de trabalhadores arrecadou R\$ 510,26 milhões a título de contribuição negocial/assistencial (em reais de setembro de 2015), como demonstra a tabela 2.²¹ É factível supor que a maior parte desse valor foi dirigido aos maiores sindicatos, uma vez que essas entidades sempre dispuseram de mais condições de promover mobilizações

21. O método de construção de estimativas de contribuição negocial/assistencial arrecadada pelos sindicatos de trabalhadores é apresentado em Campos, Aguiar e Andrade (2020).

e efetuar negociações coletivas (Cardoso, 2013). Logo, é possível supor que a insuficiência de recursos para arcar com os custos da estrutura apenas com a contribuição sindical, que atingia 74,6% desses maiores sindicatos, tendeu a ser coberta, em boa medida, com a contribuição negocial/assistencial.

TABELA 2
Contribuição sindical e contribuição negocial-assistencial: reais arrecadados em 2015

	R\$
Contribuição sindical (R\$ de julho de 2015)	1.283.585.744,77
Contribuição negocial-assistencial (R\$ de setembro de 2015)	510.262.924,05
Contribuição negocial-assistencial/contribuição sindical (%) ¹	39,8

Fontes: Para contribuição sindical, microdados do CNEC 2015 e do Cacs 2015; e, para contribuição negocial-assistencial, microdados do Sistema Mediador (2015-2017) e da PNAD 2015.

Nota: ¹ Mencione-se que, em termos de Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice geral, do IBGE, a diferença de valores reais entre reais de julho de 2015 e reais de setembro de 2015 é de apenas 1,39%.

Por fim, é importante fazer uma espécie de “ressalva” às informações anteriormente apresentadas quanto ao modo de sua leitura e de seu entendimento. Em que pese os problemas da organização sindical (constatados, por exemplo, por meio das bases territoriais restritas, das bases sociais limitadas e das deficiências estruturais), uma parcela dos sindicatos de trabalhadores apresentou grande dinamismo em sua atuação, especialmente entre os anos 2004 e 2014, quando a economia e o mercado laboral cresceram aceleradamente no Brasil.²² Tais entidades conseguiram realizar inúmeras atividades, como a promoção de greves e negociações coletivas que apresentaram resultados muito positivos para os trabalhadores, conforme demonstram as evidências apresentadas por Cardoso (2013), Dieese (2012), Krein, Santos e Nunes (2012).

Por sua vez, o que nem sempre fica evidente nessa literatura é que esse dinamismo entre os anos de 2004 e 2014 foi provavelmente alavancado pelos maiores sindicatos, isto é, aqueles com bases territoriais e sociais ampliadas, bem como com estruturas mais robustas (representados, na análise anterior, por aqueles com dez funcionários ou mais – que são 11,9% dos 10.817 sindicatos de trabalhadores do país).

5 A CRISE DOS SINDICATOS APÓS A REFORMA DE 2017

Como visto anteriormente, os sindicatos de trabalhadores, fundamentais para a efetivação de qualquer negociação e contratação coletiva, contavam com problemas históricos em sua estrutura para levar adiante as atividades de organização e mobilização. Entre os fatores de possível explicação para tais problemas estavam, por exemplo: i) a forma de seu custeio, calcada principalmente na contribuição compulsória de trabalhadores (a contribuição sindical); ii) o modo de sua organização, com unicidade e exclusividade de representação no território, no setor econômico e na categoria profissional; e iii) a atribuição do monopólio da negociação e da

22. Sobre o desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro nesse período, ver Oliveira e Silva (2018).

contratação coletiva aos sindicatos – e não a entes mais amplos, como federações, confederações e centrais sindicais (Campos e Silva, 2023; Cardoso, 1999; Comin, 1994; Filgueiras, 2008; Ladovsky, 2009).

Nesse contexto, a reforma de 2017 trouxe soluções para tais problemas? Ao que tudo indica, a resposta é negativa. Primeiro, por se tratar de mera norma ordinária (e não de norma constitucional), a Lei nº 13.467/2017 não previu alterações na unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos no território, no setor econômico e na categoria profissional, definida na CF/1988 (art. 8º, inciso II). Isso representou uma limitação para a superação de alguns dos problemas sindicais descritos.

Em segundo lugar, mencione-se que a Lei nº 13.467/2017 previu a transformação da contribuição compulsória de trabalhadores em facultativa (dependente de autorização prévia, expressa e individual), reduzindo de maneira drástica a sua relevância como fonte de custeio da estrutura sindical. Contudo, ao mesmo tempo, essa lei não previu qualquer fonte de custeio alternativa (como poderia ser a contribuição negocial/assistencial, devidamente aprimorada e ampliada).^{23, 24} Mesmo para os sindicatos de maior porte (que deveriam ser valorizados pela reforma, pois seriam justamente aqueles com mais condições de levar adiante a negociação e a contratação coletiva), essa ausência de fonte de custeio alternativa, devidamente aprimorada e ampliada, deve ter sido impactante. Afinal, mesmo com a contribuição sindical – R\$ 807,60 milhões ao ano (tabela 1) –, esses sindicatos já tinham dificuldades para suprir suas necessidades de custeio, fato que deve ter se acentuado, na medida em que contam apenas com a contribuição negocial/assistencial, no formato existente – R\$ 510,26 milhões ao ano (tabela 2).

Enfim, de maneira abrupta, sem contrapartidas e sem propostas alternativas, a reforma de 2017 alterou diversos aspectos da organização sindical no país, em especial o mecanismo de custeio, que contava historicamente com a denominada *contribuição sindical*. Tal mecanismo, vale ressaltar, nunca representou a totalidade do custeio dos sindicatos de trabalhadores, sobretudo dos maiores e mais estruturados, que contavam também com as contribuições negocial, assistencial, associativa e confederativa. Porém, constituía um recurso bastante relevante que praticamente desapareceu com a reforma trabalhista, ao determinar que seu desconto passasse por uma série de restrições – por exemplo, a autorização prévia, expressa e individual dos trabalhadores.

Acrescente-se apenas que as informações mais recentes demonstram, em meio ao conjunto de sindicatos de trabalhadores, impactos severos da alteração no mecanismo de custeio sobre sua organização e, conseqüentemente, sobre sua possibilidade de atuação. Com a retração de mais de 90% no volume de recursos disponíveis,²⁵ várias estruturas sindicais tiveram que ser

23. Recorde-se que, há vários anos, já tramitavam no Congresso Nacional diversas propostas de regulação de fontes alternativas de custeio dos sindicatos de trabalhadores – como, por exemplo, o PL nº 6.708/2009.

24. Acrescente-se que a MP nº 873/2019 (Brasil, 2019) ainda procurou dificultar o custeio dos sindicatos de trabalhadores por fontes como a contribuição negocial/assistencial, a taxa de serviço e a taxa associativa. Essa medida acabou não sendo aprovada no Congresso Nacional.

25. Ver, por exemplo, as informações disponíveis em: <<https://bit.ly/42n1Jms>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

eliminadas, assim como diversos serviços deixaram de ser prestados – inclusive os mais básicos, como os de representação laboral e negociação coletiva. Um indicador da crise que atingiu os sindicatos de trabalhadores no período pós-reforma é a contração de seus quadros de profissionais, responsáveis por prestar os serviços mencionados, que, conforme visto anteriormente, já eram reduzidos e concentrados nos sindicatos de maior porte. Esse quadro caiu de 72,0 mil no final de 2016 (momento pré-reforma) para 48,2 mil no final do ano de 2020, conforme descrito na tabela 3. Ou seja, no período iniciado um ano antes da mudança normativa até completar três anos de sua vigência, o quadro de funcionários regulares mantidos pelos sindicatos de trabalhadores brasileiros diminuiu em cerca de um terço do total inicial.

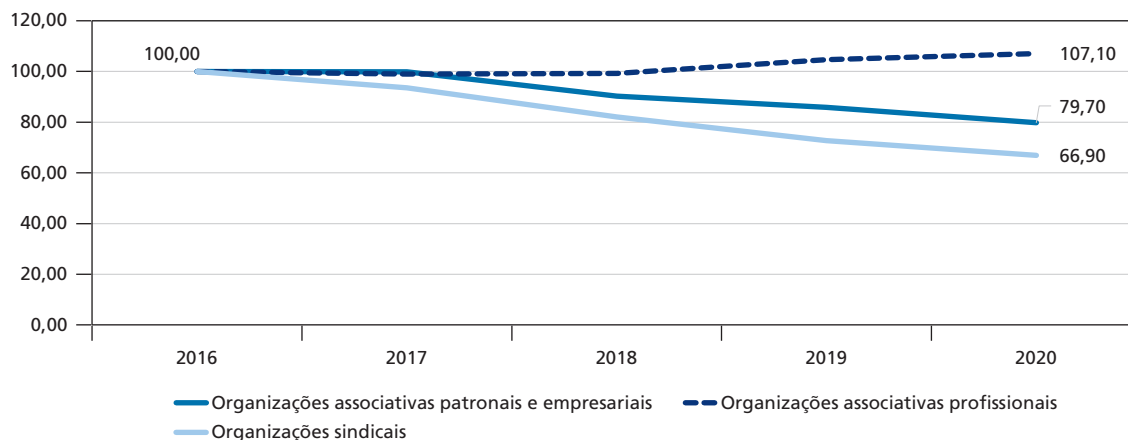
TABELA 3
Total de trabalhadores vinculados a organizações de representação coletiva – Brasil (2016-2020)

Número	2016	2017	2018	2019	2020
Organizações associativas patronais e empresariais	31.805	31.756	28.692	27.303	25.357
Organizações associativas profissionais	25.755	25.478	25.543	26.961	27.576
Organizações sindicais	71.981	67.295	59.070	52.323	48.155
Total	129.541	124.529	113.305	106.587	101.088
Proporção (%)	2016	2017	2018	2019	2020
Organizações associativas patronais e empresariais	24,6	25,5	25,3	25,6	25,1
Organizações associativas profissionais	19,9	20,5	22,5	25,3	27,3
Organizações sindicais	55,6	54,0	52,1	49,1	47,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2016 = 100,0	2016	2017	2018	2019	2020
Organizações associativas patronais e empresariais	100,0	99,8	90,2	85,8	79,7
Organizações associativas profissionais	100,0	98,9	99,2	104,7	107,1
Organizações sindicais	100,0	93,5	82,1	72,7	66,9
Total	100,0	96,1	87,5	82,3	78,0

Fonte: Microdados da Rais de 2016 a 2020.

Note-se, porém, que essa retração dos quadros de profissionais (aproximadamente 33,1% no caso dos sindicatos de trabalhadores) não se repetiu em outras formas de organização coletiva. No caso das organizações patronais (sindicatos empresariais), no mesmo período, a retração foi de 20,3%. Por sua vez, no caso das associações profissionais (ou de “classe” – como de engenheiros, médicos, advogados etc.), houve expansão dos quadros profissionais correspondente a 7,1%. Essas variações são ilustradas no gráfico 7.

GRÁFICO 7
Total de trabalhadores vinculados a organizações de representação coletiva – Brasil
(2016-2020)



Fonte: Microdados das Rais de 2016 a 2020.

Obs.: 2016 = 100,0.

Vale dizer que, historicamente, organizações patronais e associações profissionais/classistas sempre tiveram outras fontes de custeio, que não a chamada *contribuição sindical*, o que lhes permitiu uma resistência maior quando de sua quase supressão pela reforma trabalhista de 2017. Conseqüentemente, tais entidades foram menos afetadas quanto à capacidade de custeio de suas estruturas operacionais em relação aos sindicatos de trabalhadores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o propósito deste estudo foi discutir que tipo de perspectivas se abriram aos sindicatos de trabalhadores pela reforma trabalhista de 2017, pode-se afirmar que as evidências indicam um contexto bastante preocupante, com o enfraquecimento da capacidade de organização e mobilização dessas instituições.

Como foi possível demonstrar, ainda que de forma muito panorâmica sobre a estrutura dessas entidades no Brasil, a mudança institucional implementada pela Lei nº 13.467/2017 impactou essencialmente os sindicatos de trabalhadores nesses primeiros anos de vigência. Por sua vez, outras formas de organização coletiva, como os sindicatos empresariais e as associações de “classe” (de engenheiros, médicos, advogados e assim por diante), foram relativamente preservadas.

Os sindicatos de trabalhadores foram os que mais tiveram estruturas afetadas, o que afeta diretamente sua capacidade de prestação de serviços essenciais às suas respectivas bases sociais, como no caso dos serviços de mobilização laboral e contratação coletiva. Por si só, talvez isso diga algo a respeito dos interesses corporativos que estiveram associados à aprovação dessa reforma, da forma como foi concebida.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. de F. (Org.). **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARROS, A. M. de. (Org.). **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.
- BLAVASCHI, M. B. (Org.). **O direito do trabalho no Brasil, 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas**. São Paulo: LTr Editora, 2007.
- CAMPOS, A. G. Setenta anos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). *In*: KREIN, J. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 73-86.
- _____. **Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, jan. 2015. (Texto para Discussão, n. 2024).
- CAMPOS, A. G.; AGUIAR, E. A. de; ANDRADE, P. T. de. Os sindicatos de trabalhadores após a reforma trabalhista: quais as perspectivas para o futuro. *In*: MACAMBIRA, J. *et al.* (Org.). **Desmonte do Estado e das políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2020. p. 199-234.
- CAMPOS, A. G.; SILVA, S. P. **Filiação sindical de trabalhadores no Brasil (2012-2019): contexto institucional e fatores determinantes**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. (Ed.). **El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura, 1996.
- CARDOSO, A. M. (Org.). **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas Acabou?** Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. (Org.). **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- _____. Para onde foram os sindicatos? *In*: KREIN, J. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 123-137.
- CARVALHO, S. S. de. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 81-94, out. 2017.
- COMIN, A. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, M. (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudanças no final do século XX**. São Paulo: Scritta, 1994. p. 359-401.
- DELGADO, M. G. (Org.). **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. As negociações coletivas na década de 2000. *In*: DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012. p. 291-310.
- FILGUEIRAS, V. A. **Explicando a desunião: a pulverização sindical no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988**. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

GONZALEZ, R. *et al.* Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 17, p. 85-151, 2009.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L. dos; NUNES, B. T. **Trabalho no governo Lula: avanços e contradições**. Campinas: Ed. Unicamp, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 201).

LADOSKY, M. H. G. **A CUT no governo Lula: da defesa da “liberdade e autonomia” à reforma sindical inconclusa**. 2009. 318 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINS, H. H. T. de S. (Org.). **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1989.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

PAOLI, M. C. **Trabalho e conflito na era do Estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil: 1930-1950**. Londres: London University, 1985.

_____. Os direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas. **Revista USP**, n. 21, p. 100-115, 1994.

RODRIGUES, J. A. (Org.). **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 99-110, 2018a.

_____. **Financiamento das Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, dez. 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

VALADARES, A. A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 94-106, out. 2017.

VIANNA, L. W. (Org.). **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A POLÍTICA DOS CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA BAHIA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE^{1,2}

Patricia Carvalho Vieira³

1 INTRODUÇÃO

Este estudo propõe discorrer sobre a política dos centros públicos de economia solidária da Bahia (Cesol), que são definidos como equipamentos públicos de assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários (EES). O objetivo foi compreender como estão articuladas as condições que pretendem promover a sustentabilidade dos EES, analisando as propostas e concepções orientadoras das ações dos Cesol, bem como cotejando os seus desdobramentos ante os desenhos institucional e territorial da política. Como resultado, inferimos que, embora a política dos Cesol seja relevante e articule condições que podem contribuir para a sustentabilidade dos EES, estas não se apresentam como suficientes, tampouco podem ser consideradas plenamente efetivas. Há fatores institucionais e políticos com efeito limitante que diminuem a amplitude e o alcance das ações desenvolvidas.

Com base nesse panorama geral, o texto encontra-se organizado em três partes, além da introdução e conclusão. A primeira faz uma breve explanação sobre a metodologia trabalhada no estudo para, em seguida, contextualizar o objeto de pesquisa, a política dos Cesol e seu funcionamento. A segunda parte expõe a fundamentação conceitual a partir da qual os dados colhidos na pesquisa foram interpretados. Por fim, na terceira parte são apresentados e discutidos os resultados do estudo.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA E CONTEXTUALIZAÇÃO

Para este estudo, adotou-se a estratégia metodológica qualitativa do estudo de caso, no intuito de buscar a amplitude e a profundidade necessária em todo o processo em causa (Martins, 2004). Ressalte-se que não se pretendeu produzir uma generalização das análises, mas sim formular uma interpretação que seja capaz de desvelar novas questões de interesse social e suscitar novos sentidos sobre a política dos Cesol.

A pesquisa empírica foi realizada por meio de análise documental, observação direta e de entrevistas semiestruturadas aprofundadas com representantes de empreendimentos acompanhados pelos Cesol e com promotores públicos e privados da política. Nesse último

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/espp1>

2. Este estudo resulta da nossa pesquisa de doutorado, realizada no Departamento de Sociologia da Universidade do Porto/Portugal, sob orientação da professora Cristina Parente e coorientação do professor Gabriel Kraychete.

3. Doutora em sociologia pela Universidade do Porto, Portugal. *E-mail*: <pcvalfaya@gmail.com>.

caso, as entrevistas foram realizadas com representantes de organizações sociais, gestoras e coordenadores e técnicos de Cesol participantes do estudo. A escolha deu-se com base em informações colhidas na fase da pesquisa exploratória, considerando três variáveis: i) tipos de EES mais assistidos – âmbito rural ou urbano; ii) características dos territórios de abrangência; e iii) incorporação da metodologia de assistência técnica pactuada em contrato.

Os Cesol da Bahia são a expressão de uma política pública governamental de economia solidária, com abrangência territorial, que apresenta como propósito a convergência de diferentes ações de apoio aos EES e às redes de economia solidária. A partir de 2012, foi modificado o escopo da política, que incorporou uma nova proposta de trabalho.⁴ A assistência técnica socioprodutiva ganha centralidade, sendo concebida num processo que se pretende contínuo. Sua abrangência foi ampliada, projetando-se a instalação nos diversos territórios, com alteração da forma de gestão que deixou de ser feita diretamente pelo Estado, passando para os selecionados por meio de edital e chamada pública. Este estudo abrange, justamente, o período a partir de 2012.

Por definição, os Cesol são espaços públicos multifuncionais que têm como objetivo promover a sustentabilidade dos EES por meio da prestação de assistência técnica socioprodutiva⁵ permanente, bem como do acesso a bens, serviços e ativos produtivos. É uma política formulada no âmbito de um programa multisetorial do governo da Bahia, o Vida Melhor, que tem como objetivo realizar a inclusão socioprodutiva pelo trabalho decente de uma população vulnerável social e economicamente (Bahia, 2012; 2013; Matos *et al.*, 2013; 2015; Vasconcelos *et al.*, 2015). Embora nem todos que estejam sob a cobertura dessa política se enquadrem num perfil de vulnerabilidade social, é certo que, em geral, os EES coexistem em condições adversas, muitas vezes desfavoráveis, e expressam diferentes graus de desenvolvimento, influenciados também pelos territórios onde estão localizados. Isto porque, em alguns territórios, o tecido social pode se apresentar com um tipo de densidade que possibilita, ao longo do tempo, a formação de redes institucionais que favorecem a disseminação de práticas sociais mais favoráveis aos EES.

É importante informar ainda que o processo de pesquisa que embasou este estudo se valeu da reflexividade crítica como um regulador do acesso a conhecimentos prévios, advindos de uma intensa aproximação da realidade e dos agentes observados quando da fase de implementação da política.⁶ Sabe-se que a reflexividade metodológica, ao passo que reconhece a posição ativa do pesquisador em relação ao objeto de estudo, impõe-lhe uma redobrada vigilância epistemológica que deve balizar a sua postura analítica. Tal como Pyett (2003) expressa, a

4. Entre 2008 e 2011, havia três Cesol em funcionamento na Bahia: um na capital, Salvador, e dois distribuídos no interior do estado. Ressalte-se que esses Cesol se apoiavam na metodologia de centro público difundida pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), com um plano de atendimento diferente dos Cesol implementados a partir de 2012 (Oliva *et al.*, 2009; Vasconcelos *et al.*, 2015; Reis e Almeida Filho, 2016).

5. Por assistência técnica socioprodutiva entende-se um processo de repasse ou transferência de conhecimentos e práticas voltados para o aperfeiçoamento das atividades econômicas desenvolvidas pelos EES, inseridos tanto em um espaço urbano quanto rural.

6. Entre 2012 e 2015, integramos a equipe do professor Gabriel Kraychete na capacitação dos profissionais contratados pelas organizações sociais para atuar nos diversos Cesol. Acompanhamos direta e indiretamente parte do processo de implementação e operacionalização dos Cesol. Ao longo deste período, aproximamo-nos de aspectos e faces da política que nos inspiraram questionamentos e colaboraram para as nossas formulações neste estudo.

reflexividade e o autoexame na pesquisa qualitativa devem contemplar um processo contínuo de avaliação. Sob este prisma, buscou-se evitar reproduções automáticas, pautando a coleta, análise e interpretação dos dados sob um ângulo permanente de autoavaliação.

3 VIABILIDADE E SUSTENTABILIDADE DOS EMPREENDIMENTOS

Um empreendimento econômico solidário é a expressão concreta do que se define economia solidária, que é uma atividade econômica realizada por meio do trabalho associativo, da posse coletiva dos meios de produção e da autogestão ou gestão coletiva. Expressa uma forma social específica de produção que se contrapõe à forma típica da produção capitalista de trabalho assalariado. Os empreendimentos econômicos solidários no Brasil podem assumir, na prática, uma variedade de formas que também podem influenciar na maneira como organizam a atividade desempenhada. Entre tantas variações, podem se apresentar como: associações (muito comuns entre agricultores familiares e artesãos), cooperativas (de crédito, produção, comercialização, consumo, catadores de resíduo reciclável etc.), empresas recuperadas, grupos produtivos informais (vinculados a associações ou não), clubes de trocas, centrais de comercialização, bancos populares, fundos solidários (Gaiger, 2003; Silva, 2020a).

Essa diversidade de iniciativas econômicas coletivas denota uma heterogeneidade quanto à forma e funcionamento que, *grosso modo*, conforma uma realidade social traduzida por fragilidades, escassez e, frequentemente, por obstáculos que cerceiam as possibilidades de desenvolvimento. Dados já conhecidos do mapeamento da economia solidária no Brasil (2005-2007 e 2009-2013) apontam muitas dificuldades, desde instalações precárias ou inadequadas, acesso insuficiente e problemático a crédito, falta de capital de giro, até limitações técnicas e gerenciais que permanecem como entraves e que se refletem na forma de produzir, gerir e comercializar. Ressalte-se que, no Brasil, grande parte dos trabalhadores da economia solidária acessam de modo limitado e restrito a direitos sociais, econômicos e previdenciários. Nessa configuração, o acesso pelos EES a uma assistência técnica adequada configura-se como uma necessidade capaz de assegurar, de fato, possibilidades de uma manutenção viável e, a médio e longo prazo, uma reprodução mais sustentável (Kuyven, Gaiger e Silva, 2020; Silva, 2020a; 2020b).

Nesses termos, sobretudo em uma realidade como a brasileira, articular as condições necessárias à sustentabilidade dos EES significa desenvolver ações que incidam no alívio ou na superação das principais fontes de privação que marcam as atuais condições de existência desses empreendimentos (Kraychete, 2021). Ao ultrapassar insuficiências preexistentes, é possível promover o desenvolvimento dessa economia em condições menos desfavoráveis e mais justas. Logo, a sustentabilidade pressupõe uma multidimensionalidade cujos requisitos extrapolam o econômico, abrangendo: o âmbito governamental – na formulação e implementação de políticas e programas apropriados; o âmbito institucional – na busca conjunta de soluções para problemas identificados e na criação de tecnologias sociais; e a dimensão micro – na forma de participação dos movimentos sociais. Dessa maneira, favorece-se o aperfeiçoamento contínuo das práticas autogestionárias.

De acordo com tal perspectiva, a sustentabilidade dos EES presume a constituição de um ambiente social, institucional e político favorável, integrando relações internas e externas aos empreendimentos com o fim de facilitar seu desenvolvimento. Ela pressupõe um rol de ações e dispositivos que atuam de maneira concertada em relação às dimensões econômica, tecnológica e social, transferindo recursos, aprimorando conhecimentos e criando soluções efetivas para os problemas. Essa noção extrapola, portanto, uma perspectiva individual que reduz a sustentabilidade à capacidade de cada empreendimento equacionar os seus problemas particulares ou à soma de experiências individuais bem-sucedidas (Coraggio, 2008; Kraychete, 2021).

4 OS CESOL E A METODOLOGIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Este estudo evidenciou que a política específica dos Cesol, no âmbito do governo estadual da Bahia, concebeu uma metodologia consistente de apoio aos EES, capaz de fomentar condições adequadas e sustentáveis de desenvolvimento a essas iniciativas.⁷ Apesar disso, no processo de operacionalização, foram identificados fatores limitantes, com capacidade de diminuir ou impedir a realização da finalidade de promover condições de sustentabilidade aos EES.

Com o novo enquadramento dos Cesol, a partir de 2012, a assistência técnica fornecida pelos Cesol ganha significados ampliados, concebidos em articulação com as demais políticas de proteção social. A assistência técnica foi considerada “como um processo educativo de difusão de tecnologias adequadas às características organizacionais dos empreendimentos” (Bahia, 2012, p. 10), envolvendo um conjunto de conhecimentos e práticas multidisciplinares, capaz de abordar uma miríade de objetos, desde que estejam identificados com as necessidades dos trabalhadores associados e de seus empreendimentos. Volta-se, portanto, para a formação e o aperfeiçoamento dos trabalhadores envolvidos e o aprimoramento da atividade econômica realizada, considerando e respeitando as suas peculiaridades que expressam uma forma diferente de produzir e de organizar o trabalho, que é associativo e autogestionário.⁸

A partir da análise feita, é possível afirmar que o processo concebido para a assistência técnica dos Cesol aos EES foi estruturado em procedimentos que se articulam de forma concatenada e que oferecem condições adequadas de aprimoramento. A primeira etapa prevista realiza-se por meio da metodologia do estudo de viabilidade que fornece informações que caracterizam o empreendimento e a sua atividade de uma maneira exaustiva. Esta etapa é indispensável para o processo como um todo, pois é ela que fornece os elementos para o passo seguinte, que é a construção de um plano de ação. O estudo de viabilidade do empreendimento evidenciará as demandas de aprimoramentos tanto em termos de capacitações e treinamentos

7. Vale ressaltar que o campo das políticas públicas de economia solidária, institucionalizadas no Brasil especialmente após a criação da Senaes na estrutura do governo federal em 2003, com ampla participação de movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, se difundiu ao longo dos anos por diversas Unidades Federativas (Silva, 2020d; 2020e; Silva, Morais e Santos, 2020).

8. A autogestão ou gestão coletiva de um EES refere-se a um processo de democracia e participação direta daqueles que são os sujeitos do processo, os próprios trabalhadores associados. Ela envolve a necessidade de autodeterminação que se traduz numa condição de responsabilidade e autonomia para definir as suas próprias regras, as suas prescrições de organização e funcionamento. Isso implica, portanto, uma atuação direta dos trabalhadores associados nas diferentes atividades do empreendimento, sendo requeridas relações balizadas pela igualdade e pelo poder compartilhado que impõem certo grau de dificuldade.

específicos, quanto de investimentos materiais, a exemplo da aquisição de equipamentos e adequações no espaço de trabalho.

O plano de ação é o instrumento criado para sistematizar as necessidades do empreendimento identificadas no estudo de viabilidade, separando aquelas que serão transformadas em objeto da assistência técnica direta do Cesol e as que serão encaminhadas por meio de outras mediações institucionais ou projetos de financiamento submetidos a editais de órgãos de governo ou organização não governamental (ONG) para aquisição de ativos produtivos, uma vez que os Cesol não dispõem de recursos próprios para tal.

A terceira etapa do processo de assistência técnica é a execução do plano de ação de cada empreendimento, em que o Cesol mobiliza todos os seus recursos, incluindo as parcerias institucionais, para efetivar o trabalho previsto ou planejado.

De fato, as entrevistas coletivas com os informantes de EES acompanhados por técnicos de Cesol indicaram que processos de gestão, bem como regras construídas para orientar melhor o trabalho de produção coletiva e associada de todos os empreendimentos participantes, foram, de alguma forma, aperfeiçoados por causa da assistência técnica realizada. Aparentemente, dispositivos de controle de gastos e de produção foram incorporados por muitos empreendimentos.

A metodologia de assistência técnica dos Cesol foi concebida tomando o estudo de viabilidade como um elemento central, ou uma “pedra angular”, como chegou a definir um dos informantes da pesquisa. A adoção dessa metodologia de estudo de viabilidade ancorou-se na sua adequação às condições e características dos EES, diferenciando-se dos tradicionais instrumentos de gestão, nomeadamente, os planos de negócio e as pesquisas de mercado formulados originalmente para atender às necessidades das empresas capitalistas. A definição de uma metodologia específica para EES justifica-se, fundamentalmente, porque suas condições de viabilidade são muito diferentes das condições de uma empresa tradicional. É o conjunto dos trabalhadores associados que define e decide sobre as regras e relações no empreendimento, suscitando e requerendo “mecanismos democráticos de controle e de gestão” (Kraychete, 2012b, p. 20). Informações sobre como serão divididas as tarefas e responsabilidades ou como será a forma de remuneração dos trabalhadores associados são partes fundamentais de um estudo de viabilidade com EES, pois constituem aspectos que definem os números que entram nas contas finais do estudo de viabilidade e que apenas os associados conhecem.

Conhecer bem a atividade econômica que se empreende é fundamental, mas entre empreendimentos dos setores populares não é incomum a ocorrência de lacunas de conhecimentos. Há aqueles que trabalham sem conhecer os custos da atividade realizada e sem ter um acompanhamento contábil das suas receitas (Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2020a). Objetivamente, pode haver, por exemplo, desconhecimento sobre o ponto de equilíbrio da atividade (quantidade mínima a ser produzida e vendida para não haver prejuízo) ou a falta de domínio quanto aos custos – fixos e variáveis – envolvidos na produção, entre outros.⁹ São conhecimentos essenciais que, uma vez dominados minimamente, capacitam os trabalhadores

9. Informações colhidas em banco de dados pela ONG Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa (Capina) e o Programa Economia dos Setores Populares/UCSal.

associados a fazerem projeções e escolhas a respeito dos processos de produção, comercialização e gestão do empreendimento com mais segurança e autonomia.¹⁰

O estudo de viabilidade consiste, então, num processo de construção de conhecimentos sobre a amplitude de aspectos que compõe um empreendimento, que não se restringe a fatores estritamente econômicos. Conforme lembrou Kraychete (2012b, p. 22, grifo do original), “se o que buscamos são formas de trabalho *economicamente viáveis e emancipadoras*, a eficiência econômica e o modo de gestão não podem ser pensados separadamente”. Ele abrange, simultaneamente, tanto os aspectos econômicos e técnicos, quanto aqueles voltados à gestão do empreendimento e às relações associativas entre os trabalhadores, identificando regras que organizam o cotidiano do trabalho coletivo que, em si, pode implicar uma complexidade maior que outras formas sociais de produção. O trabalho coletivo requer uma disponibilidade de compartilhar decisões e de submeter-se à decisão supraindividual. Assim, o estudo de viabilidade é um dispositivo que convoca reflexões e que cria condições de questionamentos sobre as relações dos trabalhadores associados entre si, do empreendimento com o entorno quer seja a própria comunidade local, o território em que se insere, o mercado ou instâncias de governo (Kraychete, 2007).

Nesses termos, o estudo de viabilidade é, ao mesmo tempo, meio e fim; um processo educativo e um resultado a alcançar. Como um meio ou um processo educativo, refere-se ao fato de que, para ser construído de modo satisfatório, não pode prescindir da participação dos sujeitos trabalhadores. São eles que fornecem as informações sobre o seu fazer e expressam o conhecimento sobre a organização do empreendimento tal como vivenciam na prática cotidiana do trabalho. Ao fazê-lo, revelam também o que não sabem ou o que ainda não está plenamente assimilado.

Sobre esse ponto, Aguiar (2007, p. 120) afirma que os estudos de viabilidade “convocam à (re)organização dos saberes já existentes e a novas conexões e consequente ampliação do conhecimento”. À medida que sistematizam um “modo de fazer”, eles refletem sobre a atividade realizada, criando a possibilidade de novas formulações e aprimoramentos. Como um fim ou um resultado, o estudo de viabilidade apresenta, de modo sistematizado, um perfil mais completo do empreendimento, apontando as demandas de assistência técnica – produtiva, de gestão, contábil, jurídica, e de comercialização – para aperfeiçoamento da atividade.

A adoção da metodologia do estudo de viabilidade pelos Cesol não se tratou apenas de uma recomendação, mas de uma determinação do contrato de gestão pactuado com os atores, baseado na afirmação de que as organizações populares possuem uma lógica peculiar. Ela não pode ser avaliada ou projetada copiando ou tomando-se por referência os critérios de eficiência e planejamento típicos à empresa capitalista” (Kraychete, 2012b). A aderência à realidade e às características dos EES faz com que o estudo de viabilidade seja, portanto, uma ferramenta necessária ao processo de implementação da política pública em questão.

10. Autonomia como uma capacidade de decidir sobre o que se pretende em relação ao empreendimento, com segurança e conhecimento, incluindo a decisão de pedir apoio, sabendo o que se deseja e para quê (Kraychete, 2012a).

Para a efetivação do planejamento metodológico pelos Cesol, foi previsto um investimento inicial em capacitação a fim de prover às equipes de profissionais um aporte teórico e instrumental. Contudo, as evidências da pesquisa indicaram uma oscilação importante no grau de incorporação da metodologia de assistência técnica pelas organizações sociais e coordenações de Cesol, bem como uma variação na capacidade de realizar adaptações e inovações metodológicas sem sair do escopo da proposta pactuada. Esse fator indicou a possibilidade de que o serviço prestado tenha perdido muito do seu potencial porque, se as dificuldades e necessidades de aprimoramento dos empreendimentos não foram captadas e sistematizadas corretamente, ou seja, seguindo as recomendações da metodologia, o resultado ficará comprometido.

4.1 A exigência de uniformidade e a diversidade na operacionalização da política

A uniformidade em relação à política pública é compreendida como uma condição para distribuir o serviço com maior equidade entre os usuários e que pressupõe sua implementação a partir de um mesmo escopo, seguindo parâmetros iguais ou o mais semelhante. Além disso, facilita a coordenação da política por parte do Estado no controle de procedimentos e na avaliação de resultados e uso dos recursos públicos.

O paradoxo “uniformidade *versus* diversidade” marca processos de implementação de políticas, principalmente no que tange às políticas públicas nacionais (Souza, 2018). A diversidade como um fator presente na implementação de políticas *per se* não representa uma condição boa ou má, mas sugere a necessidade de monitoramento por parte do ente coordenador. Quanto à política dos Cesol, que tem dimensão estadual, destacam-se dois aspectos: o primeiro relaciona-se à dimensão territorial do estado da Bahia, que contempla grande diversidade cultural, social e econômica, impondo desafios ao acompanhamento da política pelo Estado nos territórios, como garantir pessoal técnico e recursos destinados para este fim; o segundo aspecto diz respeito à gestão dos Cesol, realizada por diferentes organizações sociais, muitas delas sem histórico de relação com o tema da economia solidária ou áreas afins.

Ficou evidenciado o esforço de conceber um processo de assistência técnica bem articulado, que cumprisse o objetivo de estruturar o apoio aos EES de modo adequado em termos de diagnóstico, planejamento, execução e sistematização. Buscou-se criar uma unidade metodológica que propiciasse maior uniformidade na operacionalização da política, ainda que fossem previstas inovações por parte dos Cesol.

A incorporação ou não incorporação parcial dos procedimentos metodológicos da assistência técnica foram notadas desde o princípio e refletiram-se em inconsistências nos relatórios, que indicavam lacunas nas práticas dos Cesol. Essas inconsistências relacionaram-se a práticas em que o estudo de viabilidade não foi realizado, resultando em planos de ação baseados em informações colhidas assistematicamente. Além disso, este estudo revelou a assimilação de compreensões errôneas sobre a natureza do trabalho associativo, capazes de distorcer o processo de assessoria.

Se o estudo de viabilidade é definido como a primeira etapa da metodologia de assistência técnica, uma vez concluído, significa que os elementos para o plano de ação foram sistematizados. A partir disso, as assistências técnicas – específicas, gerencial, socioprodutivas e de comercialização (Bahia, 2012) – podem ser feitas de acordo com as necessidades levantadas.

A uniformidade, como já dito, é fator de relevância para buscar uma maior igualdade na prestação dos serviços públicos e o seu equacionamento em relação à diversidade é condicionado às peculiaridades locais, criando algum espaço de adaptação/inação, evitando-se alteração do escopo principal do projeto. Em um dos casos incluídos na pesquisa, identificou-se uma importante alteração do processo de assistência técnica, com a substituição dos procedimentos metodológicos recomendados e contratualizados com a organização social, incluindo a não incorporação da metodologia do estudo de viabilidade.

As consequências para a operacionalização da política de uma não assimilação do processo de assistência técnica, tal como foi concebido e recomendado, refletem-se nos resultados. O imprevisto e as práticas assistemáticas diminuem as oportunidades de desenvolvimento de condições de sustentabilidade para os EES, embora possa haver uma aparência de melhoramentos e mitigações das dificuldades, principalmente quando ocorrem repasses de ativos produtivos, tais como máquinas e equipamentos. Vale dizer que esses ativos, ainda que necessários, não tornam uma atividade viável ou mais sustentável por si só.

Segundo a análise feita a partir dos dados coletados e cruzados por relatos e observações dos quatro Cesol participantes da pesquisa empírica, três deles apresentaram situações que revelaram inconsistências na assimilação do processo de assistência técnica, e apenas um demonstrou incorporar a metodologia corretamente. Além de expressar forte incorporação da metodologia de assistência técnica e suas etapas no trabalho de acompanhamento dos empreendimentos, esse Cesol apresentou boa estruturação do trabalho e desenvolveu ação inovadora. Ressalta-se que, ao apresentar o fator de incorporação do processo de assistência técnica como uma condição importante ou fundamental para os Cesol realizarem de forma adequada o propósito da política, não se descartam as inovações que podem aprimorar o serviço prestado, bem como as adequações que podem tornar a atuação do Cesol mais coerente com os territórios e/ou com determinadas características dos EES encontrados.

Nesse cenário, foram observados indícios de limites a uma maior uniformidade na implementação da política, assim como foram identificadas outras condições que atuaram mais como barreiras à finalidade de promover condições de sustentabilidade aos EES. Será, então, sobre tais condições que as subseções seguintes discorrerão.

4.2 O histórico de atuação e o enraizamento territorial da organização social gestora

Por histórico de atuação referimo-nos àquelas ações operadas no âmbito da economia popular solidária especificamente, mas também em áreas afins, como iniciativas que visavam à criação de oportunidades de trabalho e renda para além do trabalho assalariado, bem como ações comunitárias ou associativas para melhorar as condições de vida no campo e nas cidades. Muitas organizações sociais espalhadas pela Bahia têm um histórico de colaborações diretas ou

indiretas em projetos que disseminaram bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários. Incluem-se as iniciativas que promovem o desenvolvimento comunitário como mutirões para construção de equipamentos coletivos ou de apoio às famílias, a exemplo das cisternas no semiárido do estado, fomentando a cooperação e o associativismo como estratégias para lidar com as dificuldades sociais e econômicas (Silva, 2020c; Silva, Morais e Santos, 2020).

Essas vivências feitas no campo da economia solidária ou áreas afins podem indicar, em maior ou menor grau, melhores condições para que uma organização social realize as ações previstas no Cesol dado o acúmulo de saberes, fruto da prática experienciada junto aos problemas e às necessidades dos empreendimentos. Ao mesmo tempo, fomenta o desenvolvimento de uma linguagem e de formas de aproximação que criam maior vinculação com as pessoas que integram os EES.

Outro fator em destaque é o enraizamento prévio no território de atuação, que significa a construção efetiva de uma atuação social, direta ou indireta, por parte da organização social no território do Cesol ao qual está vinculada. Esse enraizamento propicia um conhecimento prévio e necessário das características e peculiaridades territoriais, das potencialidades e dificuldades em relação ao ambiente natural, institucional e político que facilita o planejamento da execução da política. Além disso, também facilita os contatos institucionais que podem “abrir portas” para as ações planejadas. Dito isso, não se desconsidera que ocorram dificuldades no processo, mesmo para as entidades já inseridas na área de atuação do Cesol.

Os dois fatores – o histórico de atuação na economia solidária e o enraizamento no território de atuação – foram considerados como capazes de contribuir para uma atuação mais satisfatória dos Cesol, pois propiciam um diagnóstico inicial sobre o território e os EES de uma forma mais completa, com informações mais seguras. Não se pode desprezar também que obter reconhecimento dos pares sobre o trabalho previamente desenvolvido no território de atuação pode facilitar o diálogo e a implementação da política. O contrário também procede, isto é, a resistência institucional e política dos entes do território à implementação de um serviço por uma entidade desvinculada do local onde irá atuar.

A pesquisa também identificou situação em que, por desconhecimento do território e, conseqüentemente, das características dos EES locais, dificuldades na operacionalização da assistência técnica impediram e atrasaram o seu desenvolvimento.

Um conjunto de aspectos corrobora a interpretação de que o histórico de atuação das organizações sociais no campo da economia solidária e áreas afins e o seu enraizamento no território onde está situado o Cesol que opera são condições que contribuem decisivamente para uma operacionalização mais satisfatória dos objetivos da política e favorecem maior uniformidade. Entre as entidades que participaram deste estudo, metade não possuía experiência prévia em economia solidária e nem em áreas afins, e uma delas assumiu a gestão de Cesol num território no qual não tinha qualquer tipo de inserção e conhecimento. Esse quadro reflete, de certa maneira, a realidade da implantação como um todo, isto é, entidades que têm e outras que não têm relação com o território de atuação dos respectivos Cesol e experiência prévia no campo da economia solidária.

Ao apresentar aqui esses fatores ligados à identidade ou aos antecedentes das organizações sociais, os quais foram relacionados à efetividade dos Cesol, procurou-se discutir elementos que evidenciaram diferenças na operacionalização do serviço de assistência técnica e que pareceram significar condições mais ou menos favoráveis para a consecução da finalidade da política. Não obstante, considera-se que uma correlação linear desses fatores com a operacionalização da política pode conduzir a uma interpretação determinística, o que se distancia do propósito deste estudo. A intenção é destacar elementos que, ao fazerem parte de um conjunto de fatores, coparticipam no bom desempenho da assistência técnica dos Cesol.

Os achados desta pesquisa evidenciaram que a presença dos dois fatores destacados – relação prévia com a economia solidária e com o território de atuação – contribui com melhores condições para o desempenho das organizações sociais em relação à política dos Cesol. Dito isso, não se exclui que boas práticas possam ser desenvolvidas mesmo sem a presença destes fatores, mas dependerá muito mais do tipo de competência da organização social em conseguir selecionar e capacitar uma equipe de técnicos, agentes e coordenadores capazes de superar as dificuldades iniciais e alcançar os objetivos propostos.

O enraizamento territorial da organização social foi a condição que demonstrou configurar um maior benefício à inserção e aceitação da proposta de trabalho dos Cesol nos territórios e à construção de relações colaborativas para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento para os empreendimentos. Concluímos que um enraizamento prévio confere às organizações sociais condições ampliadas de conhecimento dos territórios, dos atores públicos e privados e dos próprios empreendimentos locais, elementos que se refletem na dinâmica do Cesol e na potencialização das condições de sustentabilidade. Para os Cesol, que ao serem implantados já contam com uma rede de apoio territorial, as vantagens são evidentes. Os dados empíricos mostram que a situação mais favorável ocorre quando, cumulativamente, a organização social possui histórico de participação em economia solidária e áreas afins, bem como um enraizamento prévio no território de atuação.

4.3 A correlação de forças

Para esta análise, parte-se do entendimento de que as políticas públicas, para além de ser uma atuação planejada dos governos sobre questões ou dimensões da sociedade que a partir de um determinado momento e de uma conjugação de fatores entram na agenda pública, são também expressões de disputas de ideias e interesses a mobilizar decisões sobre recursos e alocações de bens e serviços. Elas implicam exercícios de poder que conferem contornos ao modo como a sociedade se estrutura, bem como ao modo como os canais de expressão são criados e mantidos em uma sociedade democrática.

Ao tratar dos recursos financeiros destinados para o funcionamento dos Cesol, ficou claro que o valor de cada contrato para instalar e operar os Cesol foi bastante atrativo – considerando que as organizações sociais possuem maior capacidade de negociação de prazos e formas de pagamento, posto que atendem a um regulamento próprio. Apesar da suficiente

dotação de recursos, estes não foram pagos com a regularidade prevista, o que se tornou um problema, com desdobramentos negativos.

As dificuldades geradas pelos atrasos dos repasses influíram na manutenção e continuidade das ações. As parcelas do pagamento relativas ao contrato deveriam ser pagas a cada trimestre após a entrega de um relatório descritivo das ações efetuadas. Com a suspensão desta regularidade, o funcionamento dos Cesol foi impactado, obrigando os gestores a buscarem soluções para manter a política ativa.¹¹ Nos casos em que a entidade conseguiu manejar recursos de outros projetos ou criou condições por meio de reformulações e parcerias que geraram economia de custo, o trabalho do Cesol seguiu sendo feito, mas com restrições.

Algumas soluções foram buscadas de acordo com a realidade e experiência de cada organização social responsável. A primeira solução criada e reproduzida por todos os Cesol que se mantiveram funcionando foi a redução do número de profissionais da equipe técnica que compõe o serviço. Contudo, esta redução, com a finalidade de diminuir custos e conseguir manter o Cesol em operação, teve consequências. No processo de assistência técnica há desdobramentos que devem ser acompanhados pelos técnicos junto aos empreendimentos atendidos; na medida em que não há profissionais em número suficiente, a consequência imediata é a diminuição de apoios aos empreendimentos, gerando descontinuidade no acompanhamento de ações iniciadas.

A segunda forma de lidar com os atrasos nos repasses foi adiar ou suspender a contratação de prestadores de serviços para a realização de capacitações previstas no planejamento metodológico e que atendem a demandas específicas de grupos, normalmente em áreas em que o Cesol não tem *expertise*. Nesse caso, houve inovação por parte de um dos Cesol ao criar intercâmbios de aprendizagem, que consistem em encontros formativos. São realizados, geralmente, no espaço de produção de um empreendimento que apresenta um bom nível de desenvolvimento em relação ao objeto de aprendizagem, ainda que não esteja nos limites de abrangência do Cesol responsável. Os intercâmbios promovem a participação de vários representantes de empreendimentos ao mesmo tempo. Estes são estimulados a compartilhar suas dúvidas e conhecimentos, o que amplia a capacidade de aprendizagem destes encontros. Ao retornar aos seus grupos de origem, aqueles que estiveram no intercâmbio estão comprometidos a transmitir para os outros trabalhadores associados os novos conhecimentos, fruto da experiência. Para além do efeito em termos de aprendizagem e capacitação para os EES, esta inovação promove um uso mais racional dos recursos, tanto financeiro quanto do tempo da equipe técnica.

A irregularidade do repasse foi um problema para os gestores dos Cesol e também para a equipe do governo que coordena a política, com desdobramentos em relação ao processo de monitoramento, responsável por acompanhar sistematicamente a prestação do serviço. Há indícios de que o monitoramento realizado foi insuficiente devido aos fatores orçamentários que restringiram os deslocamentos para as visitas *in loco*, mas também pela diminuta equipe de trabalho. Entre as consequências está a não possibilidade de verificar com segurança se as determinações dos contratos de gestão foram efetivadas em maior ou menor grau, com maior

11. Mesmo sem receber o recurso, as entidades comprometeram-se, por contrato, a manter as ações do Cesol, sendo possível fazer uma dilação do prazo de execução proporcional ao período de atraso do pagamento das parcelas.

ou menor qualidade. Mesmo não tendo sido objeto desta investigação perscrutar a eficiência e eficácia da política dos Cesol, este é um conteúdo importante, não apenas porque há que se identificar a concretude dos resultados efetuados ao longo de tantos anos de atuação, como também garantir meios de sistematizar as experiências para aperfeiçoá-las e para que possam ser replicadas.

Aparentemente, a justificativa para o atraso nos repasses, e mesmo para a diminuição de valor repassado – fato que ocorreu em uma das parcelas –, baseou-se no contingenciamento do Estado em decorrência de crise fiscal. Evidenciou-se, entretanto, uma questão de fundo político, talvez disputas de espaços institucionais e de recursos dentro do governo e da secretaria, em particular, que se tornaram ainda mais determinantes que o próprio período de restrição orçamentária. Ao que o estudo indicou, a liberação ou não de recurso para a política não passou apenas por uma decisão burocrática, técnica ou administrativa. Os dados coletados indicaram a interferência de fatores que extrapolaram a atuação técnica e burocrática.

Segundo Boneti (2017, p. 16), o poder de negociação no âmbito da formulação e operacionalização de políticas públicas relaciona-se com a força política e econômica dos interesses envolvidos na totalidade dos “agentes de poder”. As demandas postas em jogo não expressam apenas interesses partidários, mas também interesses de grupos e classes sociais representados no governo. Efetivamente, nesse processo, alguns projetos vão deixar de acontecer em função de outros.

Nota-se que a correlação de forças dentro do governo – em que a política apareceu desprestigiada na altura da pesquisa de campo – trouxe como consequência a interferência na liberação dos recursos financeiros, impondo redução do ritmo de trabalho desdobramentos indesejáveis para o trabalho dos Cesol. A despeito de ter ocorrido contingenciamento justificado por crise fiscal, a restrição de recursos, pelos indicativos do estudo, foi a parte mais visível de uma disputa de poder e de recursos no interior do governo.

Estes fatos concorreram de forma não produtiva para a operacionalização da política, impactando diretamente as ações quer de monitoramento, quer de assistência técnica propriamente dita. Para além do constrangimento relacionado com os recursos, as ações foram afetadas pela descontinuidade junto aos empreendimentos, pela suspensão total ou parcial do serviço de assistência técnica e o esvaziamento de propostas. Além dos efeitos de ordem prática, como interrupção de capacitações e a diminuição de reuniões necessárias para a equipe de assessoria técnica, foram referidas a manifestação de desconfiança ou descrédito na ação governamental e a desmotivação dos trabalhadores associados assistidos; também nas equipes técnicas estes fatores foram identificados, ampliados pelo receio da ameaça de suspensão do contrato de trabalho por falta de condição de pagamento por parte das organizações sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como propósito discorrer sobre a política dos Cesol, discutindo as condições dispostas e identificadas na pesquisa que atuam favoravelmente ou como obstáculos à

finalidade de promoção da sustentabilidade dos EES. Os resultados permitem inferir que a política em questão, a despeito de fatores limitantes identificados, consegue articular condições favoráveis à promoção da sustentabilidade dos EES. Esse processo desenvolve-se por meio de uma concepção de assistência técnica que se pretende contínua, dispondo de ações de apoios e capacitações estruturadas a partir de uma metodologia concebida de modo apropriado às especificidades dos EES.

Essa metodologia é capaz de identificar possibilidades de viabilidade, contribuindo, desta maneira, para a superação de problemas relacionados à produção, gestão e comercialização. A política promove condições que contribuem para a sustentabilidade do conjunto dos EES, articulando-se com outras políticas públicas, numa perspectiva que extrapola a resolução de problemas particulares ou individualizados de cada empreendimento.

Ao mesmo tempo, identificaram-se uma oscilação importante no grau de incorporação da metodologia de assistência técnica pelas entidades gestoras e coordenações de Cesol, e uma variação na capacidade de realizar adaptações e inovações da metodologia, sem sair do escopo da proposta. Nesse cenário, foram observados indícios de limites ou impedimentos a uma maior uniformidade na implementação da política, fator requerido que assegura condições de igualdade para toda a população a quem se direciona a prestação do serviço público. Nos casos identificados de oscilação na incorporação da metodologia pactuada ou o total afastamento, o projeto consumado de assessoria técnica aos EES expressava, de muitas maneiras, certo apego a referências e identidades da organização social gestora na forma de apreender a metodologia de assistência técnica e executá-la.

Buscou-se demonstrar que as condições institucionais e políticas de realização da assistência técnica aos EES impactam sua operacionalização, resultando em descontinuidades, possibilidade de esvaziamento da sua finalidade maior e descrédito por parte tanto da população assistida quanto das equipes de trabalho contratadas. As decisões que alteram, de alguma forma, o curso da política, podem gerar desdobramentos na prática dos Cesol mais ou menos limitantes em termos da sua capacidade de prover condições de sustentabilidade dos EES.

Para contribuir com a promoção da sustentabilidade dos EES, aos Cesol não basta apenas executar uma assistência técnica de forma regular. Esse elemento é necessário e essencial, mas não é suficiente quando a finalidade é garantir melhores condições a longo prazo, capazes de oferecer mais dignidade aos trabalhadores associados em seu conjunto, e não isoladamente. Para tanto, os Cesol precisam atuar também como construtores de pontes institucionais que efetivem o acesso a direitos, considerando-se a própria assistência técnica como um direito, dadas as condições históricas de privação e precariedade dos empreendimentos solidários. Compreende-se como essencial os atores dessa política serem capazes de fomentar a capacidade de autodeterminação e cidadania, e autonomia no sentido de liberdade.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, K. Economia dos setores populares: modos de gestão e estratégias de formação. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Org.). **Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação**. São Leopoldo: Oikos, 2007.
- BAHIA. **Edital de seleção nº 9/2012**. Assistência técnica aos empreendimentos associativos populares solidários e redes de economia solidária e comércio justo e solidário, através da implantação de centro público de economia solidária, por entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada ou que pretenda qualificar-se como organização social. Salvador: Setre, 2012.
- _____. **Edital de seleção nº 3/2013**. Destinado à seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada ou que pretenda qualificar-se como organização social, para prestação do serviço de assistência técnica a empreendimentos de economia solidária e rede de economia solidária e de comércio justo e solidário, por meio de implantação de centro público de economia solidária. Salvador: Setre, 2013.
- BONETI, L. **Políticas públicas por dentro**. Buenos Aires; San Pablo: CLACSO; Mercado de Letras, 2017.
- CORAGGIO, J. L. La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. **Otra Economía**, v. 2, n. 3, p. 41-57, 2008.
- GAIGER, I. A Economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 181-211, 2003.
- KRAYCHETE, G. Economia popular solidária: sustentabilidade e transformação social. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Org.). **Economia dos setores populares**. São Leopoldo: Oikos, 2007.
- _____. Economia popular solidária: indicadores para qual sustentabilidade. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Org.). **Economia dos setores populares**. Porto Alegre: Tomo Ed., 2012a.
- _____. **Viabilidade econômica e sustentabilidade dos empreendimentos da economia solidária**. Salvador: ITCP UCSal/CEAS, 2012b. (Caderno de Textos e de Exercícios).
- _____. **Economia dos setores populares e inserção social pelo trabalho**: a reprodução da vida para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021.
- KUYVEN, P. S.; GAIGER, L. I.; SILVA, S. P. Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.
- MARTINS, H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio-ago. 2004.
- MATOS, L. S. *et al.* Inovação na gestão pública baiana: análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária. *In*: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA – CONSAD, 6., 2013, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Consad, abr. 2013.
- _____. Inovação na gestão pública baiana: análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária. **Revista Nau Social**, v. 6, n. 10, 2015, p. 9-30, 2015.

OLIVA, H. *et al.* Economia solidária no governo da Bahia. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, 2009, p. 49-55, 2009.

PYETT, P. M. Validation of qualitative research in the “real world”. **Qualitative Health Research**, v. 13, n. 8, p. 1170-1179, 2003.

REIS, T. A.; ALMEIDA FILHO, M. B. Institucionalização e instrumentos da política de economia solidária: reflexões à luz da experiência da Bahia. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, p. 81-98, 2016.

SILVA, S. P. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a.

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

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

_____. A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020d.

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

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa).

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, p. 213-228, set. 2020.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

VASCONCELOS, A. D. P. *et al.* Análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária (CESOL) na gestão pública baiana. *In*: CONGRESSO DE PESQUISADORES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2015, São Carlos, São Paulo. **Anais...** São Carlos: Diagrama Editorial, 2015.

ELABORAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO PARA COOPERATIVAS SOLIDÁRIAS¹

Bruno Siqueira Fernandes²
Gabrielle Lima Silva³
Gabriel Henrique Almeida⁴
Lucas Fernandes Barbosa⁵
Sibelle Cornélio Diniz⁶
Thiago Neves Silva⁷

1 INTRODUÇÃO

Diante do contexto contemporâneo de reestruturação produtiva, com transformação das relações de trabalho e forte tendência de precarização, a organização em cooperativas se estabelece como possibilidade de construção de relações de trabalho e de produção mais horizontais e solidárias (Lima, 2004; Namorado, 2007; 2009). Como grande vantagem da organização cooperativa, tem-se o controle da organização pelos trabalhadores, que são responsáveis pela definição das estratégias de ação e pelo saber técnico envolvido nos processos (Singer, 2002; Gaiger, 2013; Silva, 2020). Nesse sentido, as cooperativas são instituições com potencial de reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar intergeracional, com inclusão de gênero e sustentabilidade ambiental (Schneider, 2015).

Entre os diversos temas de interesse na discussão sobre o cooperativismo, aqueles referentes ao gênero e às juventudes têm ganhado importância nas últimas décadas. No caso da agricultura familiar e da economia solidária, a autopercepção das mulheres sobre suas posições sociais, a inclusão das mulheres em cargos de liderança, o reconhecimento dos diferentes trabalhos femininos e a melhora na qualidade das relações familiares, entre outros temas, são discutidos na literatura empírica recente (Magalhães, 2009; Simon e Boeira, 2017; Anjos, Silva e Pereira, 2018). Já a discussão sobre a juventude passa por conflitos intergeracionais, demandas por apropriação de tecnologias na produção e formação técnica e universitária, entre outras questões (Mendonça *et al.*, 2013; Kischener, Kiyota e Perondi, 2015; Boessio e Doula, 2016).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/esp2>

2. Assistente de pesquisa no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG). *E-mail*: <brunosiqfer@gmail.com>.

3. Assistente de pesquisa no Cedeplar/Face/UFMG. *E-mail*: <gabrielle.lmsv@gmail.com>.

4. Assistente de pesquisa no Cedeplar/Face/UFMG. *E-mail*: <gabrielhca1@hotmail.com>.

5. Assessor de desenvolvimento organizacional da Trias Brasil. *E-mail*: <lucasfernandes.barbosa@outlook.com>.

6. Professora no Cedeplar/Face/UFMG. *E-mail*: <sibelled@cedeplar.ufmg.br>.

7. Mestre em geografia pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). *E-mail*: <thiagoturismo@gmail.com>.

Este estudo apresenta a elaboração e os resultados do Índice de Desenvolvimento Inclusivo para Cooperativas Solidárias (Idics), com o objetivo de mensurar a capacidade de inclusão de mulheres e jovens nas trinta cooperativas de agricultura familiar filiadas à União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária de Minas Gerais (Unicafes/MG). O processo de elaboração desse índice se deu a partir de um projeto de extensão realizado pelo Colmeia – grupo de estudos, pesquisa e extensão em economia popular e solidária da Face/UFMG, em colaboração com a Unicafes/MG e a Trias Brasil.⁸

O texto é dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira traz uma revisão de literatura sobre juventude e gênero na economia solidária e na agricultura familiar. A segunda seção traz a metodologia adotada para a elaboração do Idics, que passou pela realização de grupos focais com integrantes das cooperativas e dirigentes da Unicafes/MG e por definições metodológicas. A terceira seção traz a proposta do índice, enquanto a seção seguinte apresenta os resultados. A seção final traz uma discussão sobre a adequação do Idics aos objetivos da pesquisa e seus limites.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Mesmo que a maior parte da população mundial seja composta por mulheres e que a maior parte da força de trabalho ativa no país hoje seja feminina, ainda podemos observar a influência da discriminação de gênero nos processos e nas atividades de trabalho (Simon e Boeira, 2017). As mulheres não apenas ocupam menos cargos de liderança em relação aos homens, como também recebem salários menores para a realização das mesmas funções. A entrada das mulheres no mercado de trabalho, mesmo com níveis de escolaridade em média superiores aos dos homens, não se traduziu em uma remuneração justa e na plena garantia dos direitos trabalhistas. Além disso, a predominância de uma visão de que as atividades femininas são restritas ao ambiente doméstico faz com que, mesmo diante de um cenário de ocupação dos espaços públicos e exteriores ao lar, as mulheres ainda permaneçam como supostamente responsáveis pelas atividades domésticas, o que implica uma dupla jornada de exploração do trabalho e um período de trabalho quase ininterrupto.

A organização em cooperativas, baseadas nos princípios de solidariedade, equidade e emancipação social, representa a possibilidade de criar ambientes de trabalho e de coletivização da produção que reconheçam as demandas femininas. Nas cooperativas de economia solidária, em diversos casos, as mulheres encontram a possibilidade de conciliar família e trabalho, de encontrar maior acesso a crédito, alternativas de geração de renda e de participação em processos de capacitação profissional e técnica (Simon e Boeira, 2017). Para além da geração de renda monetária e da segurança alimentar da família, as atividades permitem o desenvolvimento de um sentido político de identidade e fortalecem a luta das mulheres por reconhecimento.

8. A Trias é uma organização não governamental, com sede em Bruxelas, que desenvolve ações de desenvolvimento local, agricultura familiar e cooperativismo solidário.

No entanto, a transição para um cenário mais inclusivo, em termos de gênero, no interior dessas cooperativas e associações é mais longa do que os princípios parecem supor. Como mostram Anjos, Silva e Pereira (2018), a partir de dados do Segundo Mapeamento da Economia Solidária no Brasil (2010-2013), realizado pela hoje extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), é possível visualizar uma série de gargalos que persistem nesses empreendimentos, que se ligam às típicas opressões de gênero sofridas pelas mulheres no mercado de trabalho. Apesar de as cooperativas serem a principal fonte de renda para as mulheres e suas famílias, poucas apresentam infraestrutura voltada para especificidades dos problemas enfrentados pelas sócias. Como mostrou o mapeamento, apenas 4% dos empreendimentos apresentam condições de acolher os filhos das sócias durante o período de trabalho, o que deixa quase 20% das associadas dependentes de redes informais de acolhimento (vizinhos, amigos e parentes) e quase 18% dependentes das escolas e das creches. Além disso, apenas 7% dos maridos e companheiros atuam em atividades domésticas e de cuidado (Simon e Boeira, 2017; Silva, 2020).

Entre as cooperativas de produção e comercialização, por exemplo, ainda predomina a remuneração ou retirada vinculada à produtividade (59,1%). Essa forma de remuneração, além de produzir um ambiente de trabalho mais suscetível à emergência de hierarquias internas ao empreendimento, pode se tornar um fator agravante no que diz respeito às mulheres. A ocorrência frequente de jornada dupla, associada aos trabalhos de cuidado (com filhos, idosos e enfermos), distorce a mensuração da produtividade feminina e potencialmente as penaliza por não poderem se dedicar integralmente. Apesar de apenas 21,1% dessas cooperativas operarem com a retirada igualitária, a própria existência de um outro mecanismo para as retiradas, que não o baseado na produtividade, aponta para uma possível mudança positiva em termos de inclusão e emancipação socioeconômica feminina (Anjos, Silva e Pereira, 2018).

Outro exemplo importante diz respeito à garantia dos direitos trabalhistas – equipamentos de segurança, licença-maternidade, qualificação profissional, descanso remunerado e seguridade social (Silva e Kappes, 2016). No grupo das cooperativas de produção e comercialização, só 17,4% asseguram a qualificação profissional e 11,8% dispõem de licença-maternidade. Nas cooperativas de serviços, o cenário não é diferente: apenas 50% garantem a seguridade social, e somente 19,4% apresentam possibilidade de descanso remunerado e licença-maternidade (Silva e Kappes, 2016).

Mesmo diante desses gargalos, os espaços constituídos a partir dessas experiências e atividades produtivas cumprem um papel crucial para a criação das subjetividades e identidades das sócias. Para muitas mulheres, a possibilidade de “passar a dispor de recursos sob seu controle pessoal amplia seu poder de decisão sobre o uso, fazendo opções diferentes daquelas que o marido adota quando tem o controle sobre os recursos da família” (Magalhães, 2009, p. 281). Além disso, a perspectiva de trabalho baseada nas noções de cooperação, de autogestão e de solidariedade possibilita uma participação efetiva das mulheres nos processos decisórios e nos espaços públicos (Simon e Boeira, 2017).

No que diz respeito à problemática da inclusão da juventude, vemos que os jovens constituem um grupo social extremamente heterogêneo. Os vários indivíduos que compõem esse grupo são expostos a diferentes experiências e valores, o que resulta em uma diversidade de racionalidades, aspirações e desejos (Corseuil e Botelho, 2014; Corseuil e Franca, 2020; Silva e Vaz, 2022; Ciríaco *et al.*, 2022). Apesar de guardarem vivências comuns, a realização de recortes é essencial para que se compreenda as várias juventudes (Arce e Mateo, 2018). Para o recorte aqui abordado, o das juventudes no cooperativismo, não se tem uma literatura consolidada, quando comparado a temas como o da juventude rural.

A dinâmica socioeconômica do campo, dizem Pereira e Marcoccia (2019), é marcada por uma dupla subalternização de jovens e mulheres. Essa condição se inicia no ambiente familiar, com a repressão patriarcal e a centralidade do modelo de gestão na figura do pai, geralmente reticente a aceitar inovações, propostas pelos filhos, nos processos gerenciais (Castro, 2009; Boessio e Doula, 2016). Soma-se o fato de a figura paterna ser geralmente a responsável pela administração dos recursos financeiros da unidade familiar de produção. A condição de submissão representada pelo controle dos parentes sobre a propriedade agrava-se com a dinâmica de sucessão, fenômeno que historicamente tem moldado diversos aspectos da vida rural.

As estratégias de sucessão tendem a priorizar a continuidade de homens jovens, o que resulta no êxodo das mulheres jovens para cidades médias e grandes ou na migração para outras comunidades e constituição de novas famílias em outras comunidades rurais. Aliado a isso, a extrema carência de recursos materiais e de serviços públicos contribui para um processo de migração que visa ao espaço urbano e contribui para a quebra dos laços comunitários, familiares e culturais ligados ao território deixado (Valadares *et al.*, 2017). A migração acaba por engendrar um processo de envelhecimento e de masculinização do campo, além de contribuir para a queda no dinamismo do tecido social rural.

Outras demandas que recorrentemente aparecem na literatura sobre juventude e cooperativa dizem respeito a educação e incorporação de inovações tecnológicas nos processos produtivos (Barrios *et al.*, 2019). A garantia do acesso a educação e capacitação técnica se mostrou um dos meios mais eficazes de manutenção do interesse dos jovens, o que aponta para o caráter essencial das parcerias estabelecidas pelas cooperativas com instituições de ensino e de apoio à educação (Boessio e Doula, 2016).

A participação de jovens, além de se dar no âmbito da produção e comercialização, também deve ocorrer nos espaços deliberativos da cooperativa, o que é particularmente importante para a inserção desse grupo no repertório simbólico da instituição. São nesses âmbitos que se consolidam os valores particulares da cooperativa e os princípios do cooperativismo. A decorrência de situações em que o direito à participação é concentrado nas mãos de alguns poucos atores pode incorrer em uma assimetria de poder que afeta negativamente não só as relações no âmbito da cooperativa, de modo a enfraquecer seus pressupostos democráticos, como também as relações da cooperativa com os mercados, a depender de sua natureza (Montoya e Valencia, 2018).

Ainda de acordo com Montoya e Valencia (2018), é preciso realizar um processo de gestão das heterogeneidades, sem que se construam hierarquias rígidas que possam simular a organização de mercados ou empresas capitalistas. Sendo assim, a importância de uma proximidade extraeconômica entre esses atores se torna um ponto central, o que permite que se construam pontes entre a vida pessoal dos jovens e o cotidiano da cooperativa. Isso reforça a necessidade de parcerias com iniciativas públicas e políticas preocupadas com a juventude, como é o caso da Declaração de Aptidão ao Produtor (DAP) para jovens agricultores familiares (DAP Jovem) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU).

Em face das condições estruturais adversas enfrentadas por esses grupos no mercado de trabalho formal, o cooperativismo surge como alternativa viável ao propor uma forma de organização capaz de prover melhores condições materiais, sociais e econômicas para as famílias agricultoras, ao mesmo tempo que permite um fortalecimento do tecido social, das relações interpessoais e dos processos de construção de identidade e dos laços comunitários.

3 METODOLOGIA

3.1 Grupos focais

Após a revisão de literatura, foram realizados grupos focais com participantes das cooperativas e dirigentes da Unicafe/MG. Entre 15 de outubro e 4 de novembro de 2020, foram realizados três grupos focais: i) com mulheres cooperadas e dirigentes de cooperativas; ii) com jovens cooperados e dirigentes de cooperativas; e iii) com dirigentes da Unicafe/MG. Os grupos tiveram como objetivo identificar as principais dimensões da inclusão de mulheres e jovens nas cooperativas filiadas, na perspectiva dos participantes.

Para cada grupo focal, foram selecionados de seis a oito participantes. A seleção buscou atender à diversidade das regiões do estado, de gênero e de faixa etária. Os grupos focais foram realizados em outubro e novembro de 2020, por meio da plataforma Google Meet. A elaboração dos roteiros, a seleção dos participantes e a condução dos grupos focais ocorreram em parceria com a Unicafe/MG e a Trias, e em consonância com as diretrizes da bibliografia especializada em métodos qualitativos (Bardin, 1977; Flick, 2009; Almeida, 2016). Os dados obtidos a partir do grupo focal foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, a fim de capturar padrões e categorias de respostas, de modo a subsidiar a construção do Idics.

3.2 Elaboração do Idics

A revisão de literatura e a realização dos grupos focais permitiram identificar as principais dimensões da inclusão de mulheres e jovens nas cooperativas em questão. Essas dimensões foram então associadas a variáveis de caráter qualitativo e quantitativo. Foi proposto, em seguida, um critério de agregação simples das variáveis em um índice.

A proposta de construção do Idics teve como base metodológica a literatura específica de elaboração de indicadores sociais (Carley, 1985; Kayano e Caldas, 2002; Jannuzzi, 2014; 2017) e buscou atender às seguintes propriedades: i) *relevância*: o Idics deve contribuir para que a Unicafes/MG e suas cooperativas filiadas orientem, monitorem e avaliem suas ações de inclusão de jovens e mulheres; ii) *validade*: proximidade do conceito abstrato ou da demanda política que lhe deu origem (inclusão de jovens e mulheres); iii) *confiabilidade*: qualidade da coleta, sistematização e padronização dos dados; iv) *boa cobertura territorial e populacional*: captação de informações sobre a realidade do máximo de pessoas possível; v) *sensibilidade e especificidade*: capacidade de apresentar variação relevante diante de mudanças na realidade estudada; e vi) *transparência metodológica e comunicabilidade*: as pessoas que não participaram da elaboração do índice devem compreender seus métodos e objetivos.

Ainda com base em Kayano e Caldas (2002) e Jannuzzi (2014), optou-se por um índice que fosse: i) *objetivo*: que se referisse a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas; ii) *misto*: uma composição de indicadores de insumo, indicadores de processo, indicadores de resultado e indicadores de impacto; iii) *analítico composto*: contempla mais de uma medida sobre a realidade estudada e agrega, em um único número, vários indicadores simples, de modo a estabelecer algum tipo de média entre eles.

Para a construção do Idics, propomos dois subíndices:

- 1) Índice de Inclusão de Mulheres (IIM); e
- 2) Índice de Inclusão de Jovens (IJ).

Cada um dos subíndices é composto por dimensões, as quais, por sua vez, são formadas por variáveis. Os valores obtidos para essas variáveis são agregados por meio de uma média simples (soma dos valores dividida pelo número de variáveis). Em seguida, os valores referentes às dimensões são agregados por uma média ponderada que considera os pesos dados para as dimensões (somatório das multiplicações entre valores e pesos dividido pelo somatório dos pesos).

O valor de cada subíndice varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 0, menor o grau de inclusão da cooperativa com relação às mulheres e aos jovens. Quanto mais próximo de 1, maior o grau de inclusão. O Idics corresponde à média simples entre os subíndices e também irá variar entre 0 e 1, segundo o grau de inclusão da cooperativa com relação às mulheres e aos jovens:

$$\text{Idics} = (\text{IIM} + \text{IJ}) / 2.$$

O apêndice A descreve o IIM e o IJ, ambos compostos por três dimensões e dezoito variáveis. As dimensões, suas respectivas variáveis e o critério de agregação foram apresentados ao Conselho Diretor da Unicafes/MG e à equipe da Trias, que os validaram.

A primeira dimensão diz respeito à *Participação e organização de mulheres/da juventude na cooperativa*. Essa dimensão é considerada a mais relevante, por estar relacionada a variáveis de resultado relacionadas à inclusão nas cooperativas. Por esse motivo, foi atribuída a essa dimensão um peso igual a 2. A segunda dimensão refere-se à *Autonomia das mulheres/da juventude cooperada(s)*. Tal dimensão, embora fundamental, engloba variáveis individuais das mulheres e

dos jovens cooperados, não necessariamente sob o controle da cooperativa. Por isso, foi atribuída a essa dimensão um peso igual a 1. Já a terceira dimensão denomina-se *Incentivos pela cooperativa, formação e parcerias para mulheres/para a juventude*, a qual se relaciona a ações no nível da cooperativa no sentido da formação e da inclusão. Foi atribuída a essa dimensão um peso igual a 1,5.

4 RESULTADOS

4.1 Idics – versão completa

Do total de cooperativas que responderam ao questionário (22), doze responderam a todas as questões propostas. As demais não possuíam informações organizadas sobre pelo menos uma das variáveis, o que aponta para a necessidade de maior planejamento das cooperativas para a efetiva adesão ao índice, como será tratado adiante. Desse modo, serão apresentados, inicialmente, os resultados referentes às dimensões, aos subíndices e ao Idics para essas doze cooperativas (tabela 1).

Como se pode observar na tabela 1, a dimensão que apresentou maior valor médio foi *Autonomia das mulheres cooperadas*. Essa dimensão também apresentou os maiores valores de mínimo e máximo (foi a única para a qual se observou valor 1 para alguma das cooperativas). Em seguida, destaca-se a dimensão *Autonomia da juventude cooperada*, com a segunda maior média e o segundo maior valor máximo. Como mencionado na seção anterior, essas dimensões são compostas por variáveis individuais das mulheres e dos jovens cooperados, sobre as quais as cooperativas possuem baixo controle.

TABELA 1
Estatísticas descritivas das dimensões, subíndices e Idics para doze das cooperativas consultadas

Dimensão	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Observações
Participação e organização de mulheres na cooperativa	0,371	0,175	0,196	0,753	12
Autonomia das mulheres cooperadas	0,627	0,221	0,280	1,000	12
Incentivos pela cooperativa, formação e parcerias para mulheres	0,135	0,229	0,000	0,625	12
Participação e organização da juventude na cooperativa	0,273	0,119	0,050	0,454	12
Autonomia da juventude cooperada	0,491	0,331	0,000	0,917	12
Incentivos pela cooperativa, formação e parcerias para juventude	0,177	0,241	0,000	0,875	12
IIM	0,349	0,126	0,176	0,595	12
IJJ	0,289	0,115	0,022	0,417	12
Idics	0,319	0,096	0,134	0,423	12

Fonte: Dados coletados com as cooperativas.
Elaboração dos autores.

Os valores mais baixos estão relacionados às ações efetivas das cooperativas para a inclusão (dimensões *Incentivos, formação e parcerias*), tanto para jovens quanto para mulheres. Esse resultado indica a necessidade de maior investimento dessas instituições em atividades que envolvam parcerias, intercâmbios e formações, além de adaptação do planejamento e adequação do espaço da cooperativa e da equipe de funcionários.

As dimensões relacionadas a participação e organização de mulheres e jovens apresentaram valores médios intermediários. Note-se, nesse caso, os menores valores de desvio-padrão, o que indica que as realidades das cooperativas são mais parecidas no que se refere a essa dimensão.

Quanto aos subíndices, observa-se que os valores mais elevados se referem à inclusão de mulheres (IIM), enquanto o IJ apresenta menores valores mínimo e máximo bem como menores média e desvio-padrão. Esse resultado se relaciona às melhores condições das mulheres cooperadas, em média, especialmente quanto a participação, organização e autonomia. Deve-se notar, no entanto, que os resultados para mulheres e para jovens não apresentam diferenças muito marcantes, o que sugere a necessidade de maior investimento das cooperativas em ações para ambos os grupos.

Os valores do Idics apresentaram média de 0,319, o que indica grau de inclusão intermediário, ao se considerar tanto jovens quanto mulheres. Chama atenção o baixo valor do desvio-padrão, o que sugere que, ao serem consideradas todas as dimensões dos dois subíndices, as realidades das cooperativas são bastante semelhantes. Isso também fica evidente ao observarmos os valores mínimo e máximo do índice (0,134 e 0,423, respectivamente).

A tabela 2 apresenta os resultados médios e os desvios-padrão para os subíndices e para o Idics bem como as características das cooperativas quando essas são divididas segundo níveis de inclusão de jovens e mulheres. Os níveis foram definidos da seguinte forma: nível 1 – Baixa inclusão (Idics varia de 0 a 0,3); nível 2 – Média inclusão (Idics varia de 0,301 a 0,6); e nível 3 – Alta inclusão (Idics varia de 0,601 a 1). Note-se que todas as doze cooperativas se enquadram nos níveis 1 ou 2. Entre as que apresentaram nível médio de inclusão, concentram-se aquelas localizadas na zona da mata e as de criação mais recente (após 2011).

TABELA 2
Valores médios dos índices e características de doze das cooperativas consultadas, segundo níveis de inclusão de jovens e mulheres – versão completa do Idics

Índices/característica das cooperativas	Nível 1 (baixa inclusão)	Nível 2 (média inclusão)	Nível 3 (alta inclusão)	Total
Observações	5	7	0	12
IIM (média)	0,241	0,426	-	0,349
IIM (desvio-padrão)	0,077	0,092	-	0,126
IJJ (média)	0,177	0,365	-	0,287
IJJ (desvio-padrão)	0,099	0,093	-	0,133
Idics (média)	0,209	0,396	-	0,318
Idics (desvio-padrão)	0,052	0,062	-	0,111
Volume comercializado em 2020 (t) – observações				
Até 1	0	0	-	0
De 2 a 5	0	2	-	2
De 6 a 10	0	3	-	3
Acima de 10	4	2	-	6
Região – observações				
Jequitinhonha	1	0	-	1
Metropolitana	1	0	-	1
Noroeste de Minas	1	1	-	2
Norte de Minas	1	0	-	1
Sul/sudoeste de Minas	0	0	-	0
Triângulo Mineiro	0	1	-	1
Vale do Mucuri	0	0	-	0
Zona da mata	1	5	-	6
Ano de fundação – observações				
Até 2005	2	0	-	2
De 2006 a 2010	1	2	-	3
Após 2011	2	5	-	7
Número de cooperados – observações				
Até 50	3	4	-	7
De 51 a 150	2	3	-	5
151 ou mais	0	0	-	0

Fonte: Dados coletados com as cooperativas.
 Elaboração dos autores.

4.2 Idics – versão reduzida

Tendo em vista as dificuldades de boa parte das cooperativas de reportar todas as informações necessárias para o cálculo dos indicadores, propomos uma segunda versão do Idics, que denominaremos “versão reduzida”. Essa versão é composta pelas variáveis respondidas por todas as 22 cooperativas, que correspondem aos itens M1, M3, M4, M6 e M11 a M18, bem como J1, J3, J4, J6 e J11 a J18 dos quadros apresentados no apêndice A. Note-se que, na versão reduzida, cada subíndice é formado por duas dimensões, que totalizam doze variáveis em cada subíndice. Para simplificar, foi atribuído peso 1 a cada uma das dimensões. Apresentamos a seguir os resultados referentes às dimensões, aos subíndices e ao Idics, em sua versão reduzida, para as 22 cooperativas (tabela 3).

De acordo com a tabela 3, a dimensão que apresentou maior valor médio (bastante superior às médias das demais dimensões) foi *Participação e organização de mulheres na cooperativa*. Essa dimensão também apresentou os maiores valores mínimo e máximo. Em seguida, destacam-se as dimensões atreladas ao IIJ. A dimensão *Incentivos pela cooperativa, formação e parcerias para mulheres* foi a que apresentou menor média, o que remete à necessidade de maior investimento das instituições em discussões internas, intercâmbios e parcerias e intercâmbios, por exemplo.

TABELA 3
Estatísticas descritivas das dimensões, dos subíndices e do Idics (versão reduzida) para as 22 cooperativas

Dimensão	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Observações
Participação e organização de mulheres na cooperativa	0,415	0,191	0,143	0,880	22
Incentivos pela cooperativa, formação e parcerias para mulheres	0,153	0,244	0,000	0,875	22
Participação e organização da juventude na cooperativa	0,210	0,166	0,000	0,576	22
Incentivos pela cooperativa, formação e parcerias para juventude	0,233	0,262	0,000	0,875	22
IIM	0,284	0,183	0,071	0,740	22
IIJ	0,222	0,192	0,000	0,663	22
Idics	0,253	0,173	0,049	0,702	22

Fonte: Dados coletados com as cooperativas.
Elaboração dos autores.

Quanto aos subíndices, observa-se que os valores mais elevados se referem à inclusão de mulheres (IIM), enquanto o IIJ apresenta menores valores mínimo e máximo. Esse resultado se relaciona às melhores condições das mulheres cooperadas, reportado na primeira dimensão do IIM. Deve-se notar, no entanto, que os valores médios dos subíndices para mulheres e para jovens, além de baixos, são bastante próximos, o que sugere a necessidade de maior investimento das cooperativas em ações para ambos os grupos. Observa-se, ainda, a proximidade dos desvios-padrão e dos valores mínimo e máximo para os dois subíndices, o que

sugere realidades parecidas quanto à inclusão de jovens e de mulheres. Esses valores também são próximos daqueles encontrados para o Idics, que apresentou média de 0,253, o que indica grau de inclusão médio baixo para intermediário.

A tabela 4 apresenta os resultados médios e os desvios-padrão para os subíndices e para o Idics, bem como as características das cooperativas quando essas são divididas segundo níveis de inclusão de jovens e mulheres. Os níveis foram definidos como mencionado na seção anterior: nível 1 – Baixa inclusão (Idics varia de 0 a 0,3); nível 2 – Média inclusão (Idics varia de 0,301 a 0,6); e nível 3 – Alta inclusão (Idics varia de 0,601 a 1). É notável que apenas 2 das 22 cooperativas se enquadram no nível 3. Essas se localizam no sul/sudoeste de Minas e zona da mata, foram fundadas antes de 2011 e possuem mais de cinquenta cooperados. Já as cooperativas classificadas nos níveis 1 e 2 apresentam perfis bastante heterogêneos. Entre as que apresentaram nível baixo de inclusão, concentram-se aquelas com maior volume comercializado em 2020, as de fundação posterior a 2005 e com menor número de cooperados.

TABELA 4

Valores médios dos índices e características das 22 cooperativas consultadas, segundo níveis de inclusão de jovens e mulheres – versão reduzida do Idics

Índices/característica das cooperativas	Nível 1 (baixa inclusão)	Nível 2 (média inclusão)	Nível 3 (alta inclusão)	Total
Observações	16	4	2	22
IIM (média)	0,199	0,442	0,649	0,284
IIM (desvio-padrão)	0,093	0,157	0,129	0,183
IJJ (média)	0,132	0,360	0,662	0,222
IJJ (desvio-padrão)	0,093	0,128	0,001	0,192
Idics (média)	0,165	0,401	0,656	0,253
Idics (desvio-padrão)	0,077	0,036	0,065	0,173
Volume comercializado em 2020 (t) – observações				
Até 1	0	1	0	1
De 2 a 5	0	1	1	2
De 6 a 10	5	0	0	5
Acima de 10	8	2	1	11
Região – observações				
Jequitinhonha	1	0	0	1
Metropolitana	1	0	0	1
Noroeste de Minas	3	0	0	3
Norte de Minas	2	3	0	5
Sul/sudoeste de Minas	0	0	1	1
Triângulo Mineiro	1	0	0	1
Vale do Mucuri	1	0	0	1
Zona da mata	7	1	1	9

(Continua)

(Continuação)

Índices/característica das cooperativas	Nível 1 (baixa inclusão)	Nível 2 (média inclusão)	Nível 3 (alta inclusão)	Total
Ano de fundação – observações				
Até 2005	2	2	1	5
De 2006 a 2010	6	0	1	7
Após 2011	8	2	0	10
Número de cooperados – observações				
Até 50	8	1	0	9
De 51 a 150	7	1	1	9
151 ou mais	1	2	1	4

Fonte: Dados coletados com as cooperativas.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou apresentar o processo de elaboração do Idics, com o objetivo de mensurar as práticas de inclusão de mulheres e jovens nas trinta cooperativas de agricultura familiar filiadas à Unicafes/MG. O processo de construção do índice passou por análise documental, revisão de literatura e realização de grupos focais com integrantes das cooperativas e dirigentes. Essas etapas permitiram identificar três dimensões da inclusão de mulheres e jovens nas cooperativas em questão: i) participação e organização; ii) autonomia; e iii) incentivos pela cooperativa, formação e parcerias. Tais dimensões foram então associadas a variáveis numéricas. Foi proposto, em seguida, um critério de agregação simples das variáveis em dois subíndices, no intuito de verificar a inclusão de mulheres (IIM) e de jovens (IIJ). O Idics corresponde à média simples desses dois indicadores.

Mais do que apenas um número ou um indicador, o índice pode ser visto como uma construção coletiva, o qual expressa, em cada dimensão e em cada variável, uma demanda ativa por parte dos representantes e dos cooperados sobre temas relacionados à inclusão. A ferramenta Idics representa a possibilidade de um acompanhamento periódico, por parte das cooperativas e da Unicafes/MG, de seu progresso no que tange à inclusão de jovens e mulheres. Para isso, é necessário que os dados sejam atualizados periodicamente pelas cooperativas, visto que a construção de uma série histórica para o índice, com periodicidade definida, poderá contribuir para um melhor monitoramento do desenvolvimento inclusivo das cooperativas. Para tanto, as cooperativas deverão contar com um plano de coleta dos dados, por exemplo, mediante um cronograma próprio, que atenda às especificidades da instituição e que inclua a coleta dos dados como pauta das assembleias e reuniões.

Algumas ferramentas podem contribuir para a adesão efetiva ao Idics pelas cooperativas e pela Unicafes/MG, bem como para a introdução e consolidação das discussões e dos debates levantados ao longo da elaboração do índice no cotidiano dos processos de gestão das cooperativas. Destacamos, entre essas ferramentas, um possível material de divulgação do Idics, destinado

à sua divulgação nas cooperativas e entre os cooperados, para buscar dar maior visibilidade para o índice proposto.

Outra ferramenta possível é uma planilha de cálculo, que poderá ser utilizada pelas cooperativas para seu próprio diagnóstico e planejamento de ações. Para que a alimentação da planilha seja incorporada às ações da cooperativa, é importante que seja definido(a) um(a) responsável pela coleta e organização das informações que compõem as dimensões do índice. O(a) responsável escolhido(a) deverá, de preferência, constar no quadro de dirigentes da cooperativa e ter conhecimento sobre o tema da inclusão de jovens e mulheres, além de possuir amplo acesso ao conjunto de informações requisitadas.

Como possíveis desdobramentos de ação pós-pandemia de covid-19, sugerimos a realização de intercâmbios de experiências entre as cooperativas, com foco naquelas que se destacam pelas atividades de inclusão. Além disso, a realização de cursos, palestras e formações sobre esses temas é de extrema importância para a continuidade dos debates em torno da inclusão e para a conscientização de cooperados e dirigentes sobre a importância da coleta dos dados e de sua incorporação às atividades de planejamento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. Roteiro para o emprego de grupos focais. *In*: SESC – SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO; CEBRAP – CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (Ed.). **Métodos de pesquisa em ciências sociais**: bloco qualitativo. São Paulo: Sesc; Cebrap, 2016. p. 42-59.
- ANJOS, E. G. dos; SILVA, F. de L.; PEREIRA, E. M. Um olhar sobre o trabalho em cooperativas da economia solidária e a intersecção com as questões de gênero e raça. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 7, n. 1, p. 94-117, 2018.
- ARCE, A. de; MATEO, G. Juventudes, arraigo y pervivencia del cooperativismo agrario Agricultores Federados Argentinos, 1998-2016. **Pilquen – Seccion Ciencias Sociales**, v. 21, n. 5, p. 49-62, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRIOS, C. L. *et al.* Campesinos a contracorrente: estrategias organizativas, productivas y comerciales de la cooperativa indígena campesina Maya Vinic. **Región y Sociedad**, v. 31, n. 1, p. 1-20, 2019.
- BOESSIO, A. T.; DOULA, S. M. Jovens rurais e influências institucionais para a permanência no campo: um estudo de caso em uma cooperativa agropecuária do Triângulo Mineiro. **Interações**, v. 17, n. 3, p. 370-383, 2016.
- CARLEY, M. **Indicadores sociais**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CASTRO, E. G. Juventude rural no Brasil: processos de exclusão e a construção de um ator político. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 7, n. 1, p. 179-208, 2009.

- CIRÍACO, J. S. *et al.* Juventude e exclusão social: uma análise sobre os fatores determinantes da condição de nem-nem no Brasil urbano. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 74, p. 38-48, 2022.
- CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 93-104, 2020.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GAIGER, L. I. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 211-228, 2013.
- JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014.
- KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. **Indicadores para o diálogo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. (Série Indicadores, n. 8).
- KISCHENER, M. A.; KIYOTA, N.; PERONDI, M. A. Sucessão geracional na agricultura familiar: lições apreendidas em duas comunidades rurais. **Mundo Agrário**, v. 16, n. 33, p. 132-159, 2015.
- LIMA, J. C. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 56, p. 45-62, 2004.
- MAGALHÃES, R. S. A “masculinização” da produção de leite. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 1, p. 275-299, 2009.
- MENDONÇA, K. F. C. *et al.* Formação, sucessão e migração: trajetórias de duas gerações de agricultores do Alto Jequitinhonha, Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 30, n. 2, p. 445-463, 2013.
- MONTOYA, P. A. T.; VALENCIA, N. M. Acción colectiva y asociación de heterogeneidades en mercados agroecológicos campesinos: Asoproorgánicos (Cali, Colombia). **Revista Colombiana de Sociología**, v. 41, n. 2, p. 83-101, 2018.
- NAMORADO, R. Cooperativismo – história e horizontes. *In*: GEDIEL, J. A. P. (Org.). **Estudos de direito cooperativo e cidadania**. Curitiba: UFPR, 2007. p. 9-35.
- _____. Cooperativismo. *In*: CATTANI, A. D. *et al.* (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina/CES, 2009. p. 96-102.
- PEREIRA, M. de F. R.; MARCOCCIA, P. C. de P. Subalternização no trabalho e na educação de jovens da agricultura familiar no Primeiro e Segundo Planalto do município da Lapa/Paraná: possibilidades de superação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1-21, 2019.
- SCHNEIDER, J. O. Cooperativismo e desenvolvimento sustentável. **Otra Economía**, v. 9, n. 16, p. 94-104, 2015.
- SILVA, S. P. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-82.

SILVA, D. N.; KAPPES, S. A. Economia solidária, informalidade e direitos trabalhistas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, p. 89-96, 2016.

SILVA, E. R. A. da; VAZ, F. M. Os jovens que não trabalham e não estudam no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 335-354.

SIMON, V. P.; BOEIRA, S. L. Economia social e solidária e empoderamento feminino. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 53, n. 3, p. 532-542, 2017.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

VALADARES, A. A. *et al.* **A juventude rural no III Festival da Juventude da Contag**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

WOORTMANN, E. F.; WOORTMANN, K. **O trabalho da terra**: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Brasília: Editora UnB, 1997.

APÊNDICE A

A.1 DESCRIÇÃO DOS SUBÍNDICES COMPONENTES DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO PARA COOPERATIVAS SOLIDÁRIAS – VERSÃO COMPLETA

QUADRO A.1

Descrição do Índice de Inclusão de Mulheres – dimensões e variáveis

A.1A – Dimensão: participação e organização de mulheres na cooperativa (peso = 2)

Variável	Forma de cálculo	Natureza da variável
M1. Participação feminina na cooperativa (cooperadas)	Número de mulheres cooperadas/número total de cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)
M2. Participação feminina na cooperativa (funcionárias)	Número de mulheres funcionárias na cooperativa/número total de funcionários na cooperativa	Proporção (varia entre 0 e 1)
M3. Participação de mulheres em cargos de direção	Número de mulheres em cargos de direção na cooperativa/número total de pessoas em cargos de direção na cooperativa	Proporção (varia entre 0 e 1)
M4. Participação de mulheres na comercialização	Número de mulheres cooperadas que comercializaram nos últimos dois anos/número total de mulheres cooperadas	Proporção (varia entre 0 e 1)
M5. Participação feminina nas assembleias	Número de mulheres que compareceram à última assembleia da cooperativa/número total de mulheres cooperadas	Proporção (varia entre 0 e 1)
M6. Existência de grupo ou coletivo de mulheres	Existência de grupo ou coletivo de trabalho formado por mulheres na cooperativa	Binária (Sim = 1; Não = 0)

A.1B – Dimensão: autonomia das mulheres cooperadas (peso = 1)

Variável	Forma de cálculo	Natureza da variável
M7. Escolaridade	Número de mulheres cooperadas com ensino médio completo, ensino superior completo ou ensino técnico/número total de mulheres cooperadas	Proporção (varia entre 0 e 1)
M8. Renda	Participação comercial (rendimento) média das mulheres cooperadas/participação comercial (rendimento) média total	Proporção (varia entre 0 e 1) ¹
M9. Autonomia relacionada à mobilidade	Número de mulheres cooperadas que possuem carteira nacional de habilitação/número total de mulheres cooperadas	Proporção (varia entre 0 e 1)
M10. Autonomia relacionada a crédito e participação em programas de assistência técnica/ produtiva	Número de mulheres cooperadas cujos nomes constam na Declaração de Aptidão ao Produtor (DAP)/número total de mulheres cooperadas	Proporção (varia entre 0 e 1)

A.1C – Dimensão: incentivos pela cooperativa, formação e parcerias (peso = 1,5)

Variável	Forma de cálculo	Natureza da variável
M11. Existência de "quota" para mulheres (percentual ou número mínimo de mulheres cooperadas)	Existência de percentual ou número mínimo de participação de mulheres cooperadas	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M12. Existência de espaço ou de atividades para crianças na cooperativa	A cooperativa conta com um espaço para crianças, destinado aos filhos ou a outras crianças sob cuidado das cooperadas, durante os encontros e eventos realizados pela cooperativa? Ou conta com alguma pessoa responsável pelo cuidado com essas crianças durante os eventos?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M13. Existência de resolução ou plano relacionado à igualdade de gênero	Existência, no estatuto ou plano da cooperativa, de resolução voltada a promover, reforçar e monitorar a igualdade e a não discriminação com base no sexo	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M14. Formação interna sobre o tema gênero	Nos últimos dois anos, houve alguma formação (curso, palestra) sobre o tema de gênero organizada pela própria cooperativa?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M15. Existência de setor ou funcionário dedicado a questões ligadas às mulheres	Existência de setor ou funcionário dedicado a questões ligadas às mulheres	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M16. Parceria com instituições	Além da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária de Minas Gerais (Unicafes/MG), a cooperativa possui parceria com alguma instituição para o desenvolvimento de ações específicas para as mulheres?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M17. Intercâmbio com outras cooperativas e instituições	A cooperativa já promoveu algum intercâmbio com outras cooperativas ou outras instituições de sucesso na inclusão de mulheres (à exceção da Unicafes/MG)?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
M18. Existência de projeto de geração de renda voltado a mulheres	A cooperativa possui algum projeto de geração de trabalho e renda especificamente para as mulheres?	Binária (Sim = 1; Não = 0)

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Para essa variável, há a possibilidade de valores maiores que 1. Nesses casos, o valor máximo da variável será definido em 1 para fins de simplificação.

QUADRO A.2

Descrição do Índice de Inclusão de Jovens – dimensões e variáveis

A.2A – Dimensão: participação e organização de jovens na cooperativa (peso = 2)

Variável	Forma de cálculo	Natureza da variável
J1. Participação de jovens na cooperativa (cooperados)	Número de jovens cooperados/número total de cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)
J2. Participação de jovens na cooperativa (funcionárias)	Número de jovens funcionários na cooperativa/número total de funcionários na cooperativa	Proporção (varia entre 0 e 1)
J3. Participação de jovens em cargos de direção	Número de jovens em cargos de direção na cooperativa/número total de pessoas em cargos de direção na cooperativa	Proporção (varia entre 0 e 1)
J4. Participação de jovens na comercialização	Número de jovens cooperados que comercializaram nos últimos dois anos/número total de jovens cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)
J5. Participação de jovens nas assembleias	Número de jovens que compareceram à última assembleia da cooperativa/número total de jovens cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)
J6. Existência de grupo ou coletivo de jovens	Existência de grupo ou coletivo de trabalho formado por jovens na cooperativa	Binária (Sim = 1; Não = 0)

A.2B – Dimensão: autonomia da juventude cooperada (peso = 1)

Variável	Forma de cálculo	Natureza da variável
J7. Escolaridade	Número de jovens cooperados com ensino médio completo, ensino superior completo ou ensino técnico/número total de jovens cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)
J8. Renda	Participação comercial (rendimento) média das jovens cooperados/participação comercial (rendimento) média total	Proporção (varia entre 0 e 1) ¹
J9. Autonomia relacionada à propriedade da terra	Número de jovens cooperados cujos nomes constam no título de propriedade da terra/número total de jovens cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)
J10. Autonomia relacionada a crédito e participação em programas de assistência técnica/ produtiva	Número de jovens cooperados cujos nomes constam na DAP (DAP Jovem)/número total de jovens cooperados	Proporção (varia entre 0 e 1)

A.2C – Dimensão: incentivos pela cooperativa, formação e parcerias (peso = 1,5)

Variável	Forma de cálculo	Natureza da variável
J11. Existência de “quota” para jovens (percentual ou número mínimo de jovens cooperados)	Existência de percentual ou número mínimo de participação de jovens cooperados	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J12. Existência de resolução ou plano relacionado à juventude	Existência, no estatuto ou plano da cooperativa, de resolução voltada a promover, reforçar e monitorar a inclusão de jovens e o direito à educação dos jovens	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J13. Formação interna sobre o tema juventude	Nos últimos dois anos, houve alguma formação (curso, palestra...) sobre o tema da juventude, organizada pela própria cooperativa?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J14. Existência de setor ou funcionário dedicado a questões ligadas à juventude	Existência de setor ou funcionário dedicado a questões ligadas à juventude	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J15. Parceria com instituições	Além da Unicafe/MG, a cooperativa possui parceria com alguma instituição para o desenvolvimento de ações específicas para os jovens?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J16. Intercâmbio com outras cooperativas e instituições	A cooperativa já promoveu algum intercâmbio com outras cooperativas ou outras instituições de sucesso na inclusão de jovens (à exceção da Unicafe/MG)?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J17. Existência de projeto relacionado à incorporação tecnológica ou inovação	Existem projetos de incorporação tecnológica ou inovação de produto ou de processo na cooperativa?	Binária (Sim = 1; Não = 0)
J18. Existência de projeto de geração de renda voltado a jovens	A cooperativa possui algum projeto de geração de trabalho e renda especificamente para os jovens?	Binária (Sim = 1; Não = 0)

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Para essa variável, há a possibilidade de valores maiores que 1. Nesses casos, o valor máximo da variável será definido em 1, para fins de simplificação.

ECONOMIA DOS SETORES POPULARES: TRABALHO, INSERÇÃO SOCIAL E CIDADANIA¹

Gabriel Kraychete²
Vinicius Gonçalves³

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo colocar em evidência, do ponto de vista teórico e prático, as peculiaridades de uma realidade social que se expressa sob a forma de uma economia dos setores populares, e as implicações dessa abordagem conceitual para a proposição de políticas de inserção social pelo trabalho. Tal objetivo de análise se coloca para além das ações tradicionais voltadas tanto para a integração via emprego assalariado quanto para a formalização dos trabalhadores da economia popular, como se houvesse uma identidade entre a dinâmica dessa economia e a economia empresarial. Em consonância com essa abordagem, realiza-se um tratamento das informações de pesquisas domiciliares, objetivando captar, de forma aproximada, a dimensão dessa economia dos setores populares e as suas características nos espaços urbanos.⁴

A análise dessas questões supõe considerar as relações intrínsecas entre trabalho e cidadania e tem por base três pressupostos. O primeiro, é a constatação de que o Brasil nunca conheceu os índices de assalariamento das economias capitalistas centrais e não vivenciou uma “sociedade salarial”, entendida como o predomínio do emprego assalariado regulado pelo Estado. Historicamente, na realidade brasileira, as condições necessárias à reprodução da vida de milhões de pessoas não são proporcionadas pelo mercado capitalista de trabalho, nem pelas ações de um Estado de bem-estar.⁵ Ocorrem por conta dos próprios sujeitos e de suas famílias, independentemente do seu caráter de força de trabalho para o capital. O emprego

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/espp3>

2. Doutor em políticas sociais e cidadania pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL). *E-mail*: <gabrielkr@uol.com.br>.

3. Mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: <goncalves.economia@hotmail.com>.

4. O tratamento estatístico aqui utilizado foi originalmente proposto por Kraychete Sobrinho (2018), considerando a base de dados das edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (disponível em: <<https://bit.ly/4421C2W>>. Acesso em: jan. 2018) e da PNAD Contínua (disponível em <<https://bit.ly/4421C2W>>. Acesso em: jan. 2021), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e também a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) na Região Metropolitana (RM) de Salvador, realizada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

5. A versão brasileira dos direitos sociais ocorre apenas a partir de 1930, quando foi criada a legislação que estabelecia os direitos trabalhistas restritos aos assalariados urbanos, em um país essencialmente rural. Só quase cem anos após a abolição e a Proclamação da República, a sociedade brasileira completou as bases institucionais da cidadania social com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), reconhecendo a condição de trabalhador a todos que desenvolviam atividades fora da relação de trabalho assalariada. Essa conquista se dá tardiamente, quando o regime de bem-estar começa a sofrer reestruturações nas sociedades do capitalismo avançado (Ivo, 2008b; Silva, 2020d).

regular assalariado, historicamente, não ultrapassa 40% da população ocupada, e 50% da sua força de trabalho encontra-se fora das normas do trabalho protegido.⁶ Há, portanto, uma disjunção entre trabalho e cidadania.

O segundo pressuposto é que as políticas de inserção social pelo trabalho têm por referência primordial o emprego assalariado organizado – seja como condição de acesso, no caso do seguro-desemprego, seja como referência de destino, no caso das ações de qualificação profissional e intermediação de mão de obra. A partir dos anos 1990, surgem os programas em apoio ao empreendedorismo (microcrédito e incentivo à formalização dos pequenos negócios), que têm por substrato uma corrente segundo a qual o trabalhador é visto como detentor de um capital humano, um empreendedor de si mesmo, a quem caberia implantar o seu trabalho, tendo a si próprio como sua melhor mercadoria.⁷ Dada a centralidade do emprego assalariado como categoria de análise, as demais relações de trabalho são invariavelmente catalogadas com a denominação genérica de trabalho informal (Coraggio, 1998; Cacciamali, 2000; Nogueira e Carvalho, 2021).⁸ Na primeira década dos anos 2000, como resultado das lutas sociais, institucionaliza-se, ainda que de forma nitidamente residual e periférica, programas em apoio à economia solidária, expressando uma contratendência crítica às políticas de inserção social pelo trabalho (Schiochet, 2012; Silva, 2020a).⁹

O terceiro pressuposto, decorrente dos anteriores, é que, em uma sociedade como a brasileira, as análises do mundo do trabalho centradas no emprego assalariado regular não captam ou mantêm na penumbra, como uma face oculta e indefinida desse nosso capitalismo, as singularidades do trabalho e da vida cotidiana de milhões de pessoas, que parecem compelidas, do ponto de vista analítico, ao limbo das relações sociais. Termos como trabalho informal ou empreendedorismo mais escondem do que revelam uma realidade que se pretende compreender e transformar (Kraychete, 2016). Há uma desconexão entre as categorias de análise e a dinâmica efetiva da organização do trabalho dos agentes dos setores populares. Ou, dito de outra forma, as categorias de análise ofuscam ou restringem o entendimento dessa realidade, estabelecendo, no âmbito conceitual, um limbo de relações sociais existentes, mas não reconhecidas. As categorias de análise, por sua vez, retroagem sobre as estruturas, influenciando-as (Ivo, 2008a). Repõem-se, assim, as condições analíticas que reproduzem a disjunção entre cidadania e trabalho, ou que restringem a “universalização de uma cidadania embasada nos direitos sociais do trabalhador” (Marques-Pereira, 1998, p. 334).

6. Considera-se como trabalho desprotegido o somatório dos empregados sem carteira, domésticos sem carteira, conta própria não contribuinte, trabalhadores não remunerados, produção para próprio consumo e construção para próprio uso (Galiza, Gonzalez e Silva, 2011; Nogueira e Carvalho, 2021).

7. Para essa corrente cada “indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar” (Dardot e Laval, 2016, p. 7).

8. Apesar das várias críticas que recebe, a categoria de trabalho informal permanece sendo recorrentemente utilizada, de forma ambígua, ao lado de termos como setor informal, economia informal e mercado informal, o que torna o seu entendimento ainda mais impreciso.

9. A partir de 2003, sobretudo com a implantação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em 2016, a Senaes foi extinta (Silva, 2020a).

Dado esse panorama, este texto está estruturado em torno de três questões básicas: i) o que se entende por economia dos setores populares e qual a sua dinâmica peculiar; ii) qual a dimensão dessa economia; e iii) quais as características das ocupações e o perfil dos seus trabalhadores nos espaços urbanos.

2 ECONOMIA DOS SETORES POPULARES E SUA DINÂMICA PECULIAR

A base teórica e a percepção da lógica peculiar da economia dos setores populares têm por referência as interpretações de Fernand Braudel (1985; 1996) sobre economia de mercado e capitalismo; o estudo de Milton Santos (2004) sobre o circuito inferior da economia; as análises de José Luís Coraggio (1998; 2000) sobre a economia do trabalho; o estudo de Paul Singer (1970) sobre a natureza do emprego em países não desenvolvidos; e as noções de Razeto (1983; 1993) sobre as diferentes expressões da economia popular.

Por *economia dos setores populares* entende-se as atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital.¹⁰ Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar¹¹ quanto as diferentes modalidades de trabalho associativo,¹² formalizadas ou não, também denominadas de empreendimentos econômicos solidários (Kraychete, 2000a; 2000b; Silva, 2020b).

A expressão *setores populares* está associada às parcelas mais pobres da população. Vincular essa expressão às atividades econômicas tem por pressuposto que o processo de acumulação submete os diferentes espaços sem, contudo, transformá-los em uma única relação ou mercado.¹³ “Supera-se, assim, a noção formal de setor ou ramo de atividade, mas abarca a dinâmica específica das classes populares nas condições de reprodução social da vida” (Kraychete, 2021, p. 31).

Conceitos típicos da economia capitalista, como salário e lucro, perdem o seu significado, pois não expressam as relações sociais de produção que caracterizam essa economia dos setores populares. Não ocorre a mercantilização da força de trabalho. Os trabalhadores dessa economia produzem mercadorias, mas sua força de trabalho não se constitui em uma mercadoria. Vendem as mercadorias que produzem, mas não vendem a sua força de trabalho. Ou seja, temos a produção de mercadorias por uma não mercadoria (Kraychete, 2002).

10. O capital aqui entendido não como um estoque de recursos, mas como uma relação social, determinada pela transformação da força de trabalho em mercadoria (Marx, 1971).

11. Singer (1970) define o *setor autônomo* como sendo aquele composto por empreendimentos individuais cujo produto se destina ao mercado (em contraposição ao Setor de Subsistência), mas não empregam trabalho assalariado, ocupando apenas seus donos e eventualmente membros da família.

12. No meio rural, essa relação é facilmente percebida pela vinculação entre a produção feita por agricultores familiares e o trabalho associativo de beneficiamento ou comercialização da produção. Em geral, o trabalho associativo é uma atividade não agrícola, de comercialização ou beneficiamento da produção feita individualmente por cada unidade da agricultura familiar. Nas cidades, entretanto, o trabalho individual ou familiar, no âmbito da economia popular urbana, usualmente é classificado pela negatividade do trabalho informal, em oposição aos empreendimentos associativos.

13. Essa formulação se inspira na análise de campo econômico de Bourdieu (2004) e Bourdieu e Chartier (2015).

Em outros termos, quando falamos em economia dos setores populares, estamos falando de trabalho e trabalhadores e não da relação emprego assalariado e capital. Essa designação pretende expressar um conjunto heterogêneo de atividades, tal como elas existem, sem idealizar os diferentes valores e as práticas que lhes são concernentes (Coraggio, 2000; Santos, 2004). Não se trata, portanto, de adjetivar essa economia, mas de reconhecer que os atores que a compõem e que a movem são essencialmente populares.¹⁴ Não exclui, mas pressupõe o mercado, e a sua existência na história se elucida pelo que há de peculiar em nosso capitalismo (Kraychete, 2021).

A racionalidade econômica dos empreendimentos populares está subordinada às necessidades da reprodução da vida da unidade familiar (Coraggio, 1998). Não se trata propriamente da inexistência de preocupação com o ganho econômico, mas de atividades nas quais não existem os pressupostos da acumulação do capital. A referência para sua compreensão e análise, como indicado por Coraggio, não é a micro ou pequena empresa, mas a unidade domiciliar. Um censo econômico, por exemplo, não capta o trabalho de mulheres que, dentro de casa, produzem e vendem alimentos, produtos de limpeza ou confecções.

Diferentemente do que ensinam os manuais de administração e economia, os trabalhadores da economia dos setores populares não separam o dinheiro do negócio das despesas domésticas. Na gestão cotidiana do negócio, esses trabalhadores habitualmente não separam o uso do açúcar comprado para fazer o alimento que produzem para vender, do açúcar que usam no café da manhã da família. O mesmo açúcar é, simultaneamente, um custo variável para o negócio e um bem de consumo para família. Da mesma forma, para muitos empreendimentos da economia dos setores populares, os bens de consumo duráveis representam instrumentos e meios de trabalho. É o caso, por exemplo, do fogão e da geladeira para muitas mulheres que, dentro de casa, produzem e vendem alimentos. Investimento produtivo, receitas, custos e consumo familiar estão misturados e voltados para a garantia da reprodução familiar. Essa realidade não é compreendida por modelos de contabilidade ou pelo cálculo econômico convencional. Não há como tratar tais empreendimentos como se fossem micro ou médias empresas tradicionais. Sob tais circunstâncias, a visão tradicional da economia tem pouca utilidade.

Nos termos de Braudel (1985),¹⁵ pode-se afirmar que os trabalhadores que ganham o sustento no âmbito dessa economia estão inseridos em pleno mundo do mercado e do cálculo econômico, por mais simples e modestos que sejam esses cálculos, mas excluídos de direitos, sobretudo nos espaços urbanos, que podem ser acessados por meio do trabalho assalariado (aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio-doença, licença maternidade etc.). Além disso, não usufruem dos conhecimentos e serviços públicos de apoio e fomento, que, usualmente, têm por referência as empresas tradicionais (assistência técnica, crédito, qualificação, legislação etc.).

14. Razeto (1993) utiliza o termo *economia popular*, considerando que as formas e os setores econômicos devem ser identificados pelos sujeitos que o compõem, que, nesse caso, são os grupos sociais mais pobres, usualmente identificados como "populares". Para o autor, a economia popular não se explica como um fenômeno conjuntural ou passageiro, mas expressa causas estruturais. Nesses termos, não pode ser explicada como "estratégias de sobrevivência" desenvolvidas pelos setores sociais marginalizados decorrentes de políticas de livre mercado. Se assim fosse, o seu crescimento seria revertido por processos de modernização que ampliassem os postos de trabalho formais.

15. Braudel faz a distinção entre economia de mercado e capitalismo.

Nesses termos, os trabalhadores da economia dos setores populares têm acesso a direitos sociais universais, como educação e saúde, mas um acesso restrito a direitos econômicos e previdenciários.

3 DIMENSÃO DA ECONOMIA DOS SETORES POPULARES

No Brasil, cerca de 89% da população ocupada concentra-se nos espaços urbanos. A economia dos setores populares está presente em todo o território nacional, e somava, no primeiro trimestre de 2020, mais de 22 milhões trabalhadores, o que corresponde a cerca de 24% do total da população ocupada. Essa economia também possui uma feição predominantemente urbana, com 82% dos seus trabalhadores concentrando-se nos espaços urbanos, configurando uma economia popular urbana.¹⁶

TABELA 1
População ocupada e trabalhador da economia dos setores populares – Brasil (1º trim. 2020)

População ocupada	Total		Urbana		Rural	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	92.223.395	100,0	81.742.300	88,6	10.481.095	11,4
Economia popular	22.055.832	100,0	18.083.724	82,0	3.972.108	18,0

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
Elaboração dos autores.

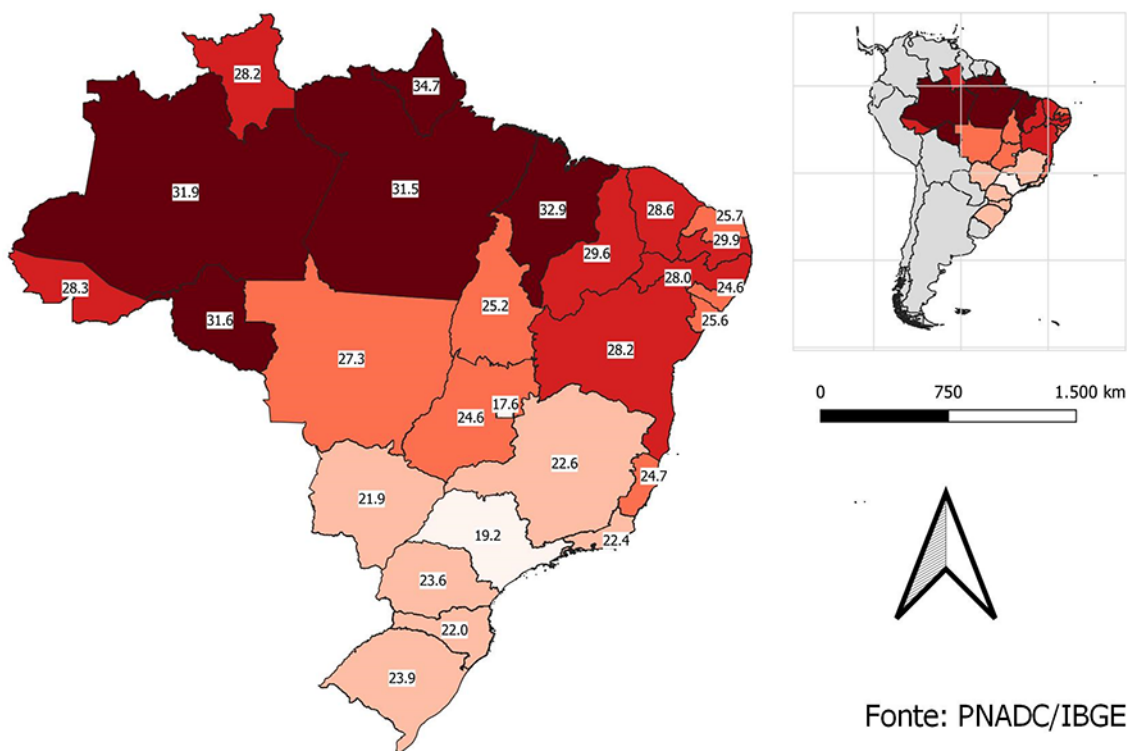
Essa economia dos setores populares tem uma presença mais forte nas regiões Norte e Nordeste, abrangendo, em alguns estados, mais de 30% da população ocupada, a exemplo do Maranhão (33%) e do Pará (31,5%). Nos espaços urbanos, a economia dos setores populares envolve mais de 18 milhões de trabalhadores, correspondendo a cerca de 22% da população ocupada urbana. Esse percentual é um pouco menor na região Sul e mais elevado nas regiões Norte e Nordeste (mapa 2). Os trabalhadores da economia dos setores populares têm, em termos relativos, uma presença marcante nos espaços rurais, onde correspondem a quase 38% da população ocupada. Em estados do Norte, esse percentual é bem mais elevado, chegando a 58% no Amapá, 53% em Rondônia e 50% no Acre. Na região Sul do país, a economia dos setores populares corresponde a 47% da população ocupada no meio rural nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, refletindo a forte presença dos agricultores familiares nessa economia (mapa 3).

16. Para estimar o total de trabalhadores da economia popular urbana, com base nos microdados da PNAD, tomou-se como recorte a definição da população urbana adotada pelo IBGE e delimitou-se a população economicamente ativa (PEA) e a população ocupada por posição na ocupação. A partir desse recorte, delimitou-se o que a PNAD classifica como *ocupado por conta própria*, e excluiu-se desse conjunto o segmento que agrupa os profissionais liberais, conforme as designações da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) Domiciliar, utilizada pelo IBGE (Kraychete Sobrinho, 2018).

MAPA 1

Participação da economia dos setores populares na população ocupada por estado – Brasil (2020)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.

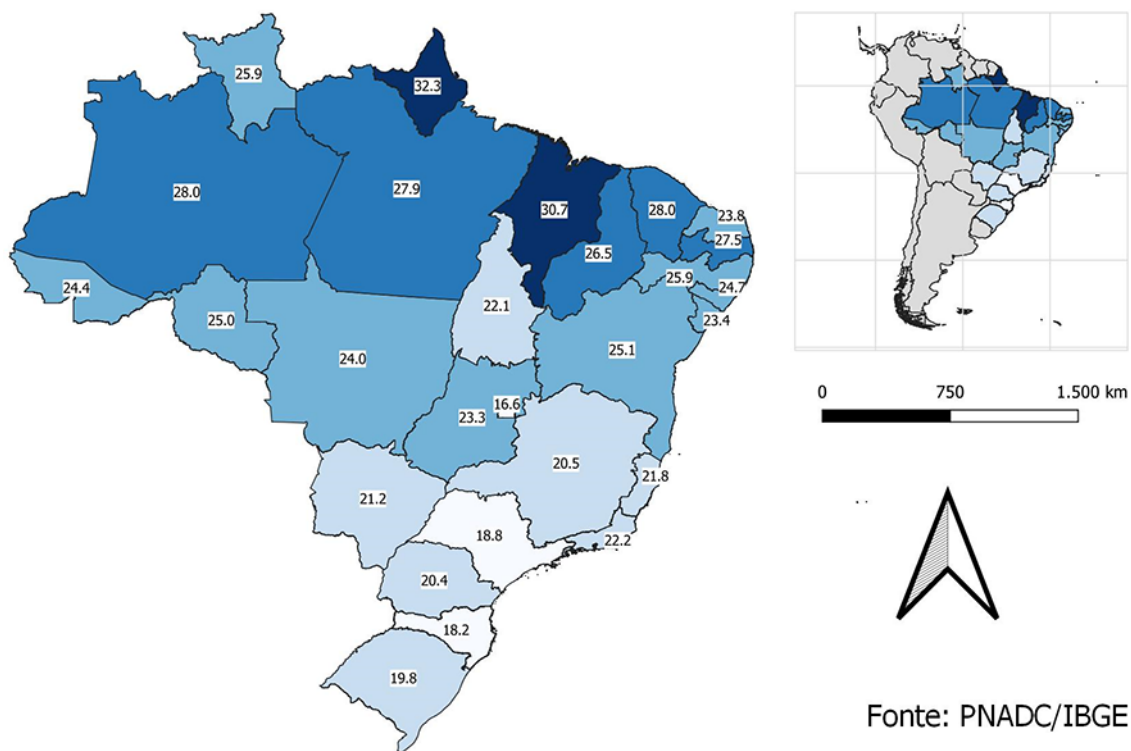
Elaboração dos autores.

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

MAPA 2

Participação da economia popular urbana na população ocupada urbana por estado – Brasil (2020)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.

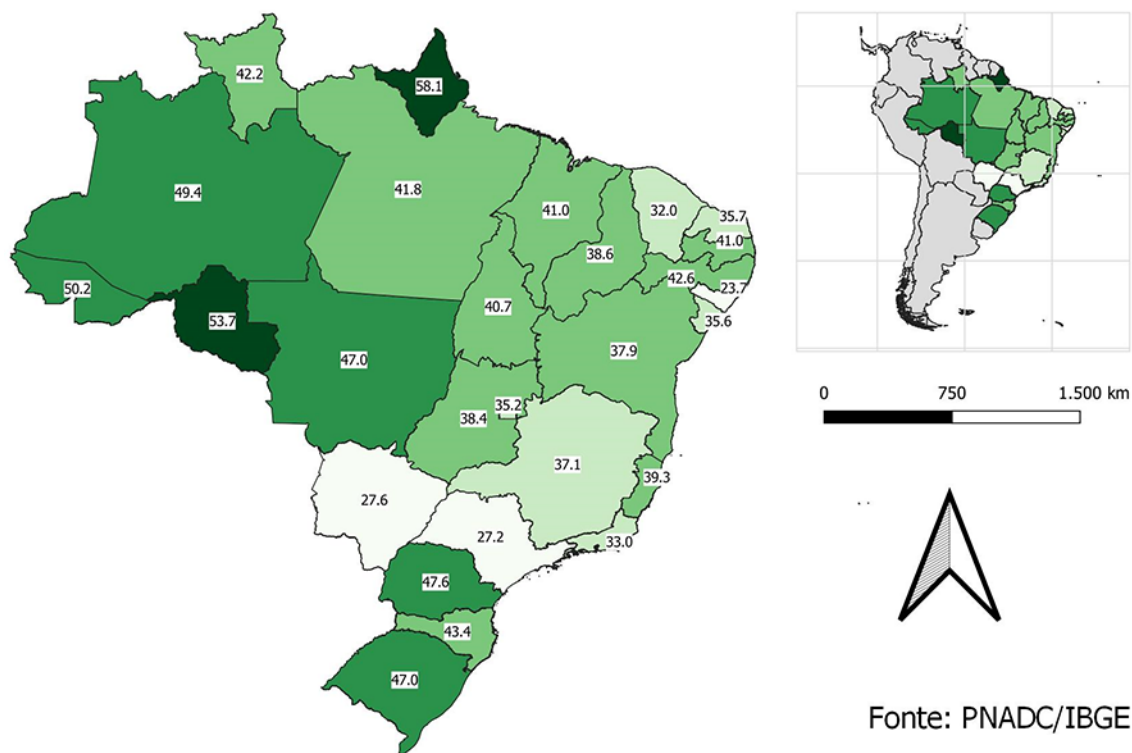
Elaboração dos autores.

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

MAPA 3

Participação da economia popular rural na população ocupada rural – Brasil (2020)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.

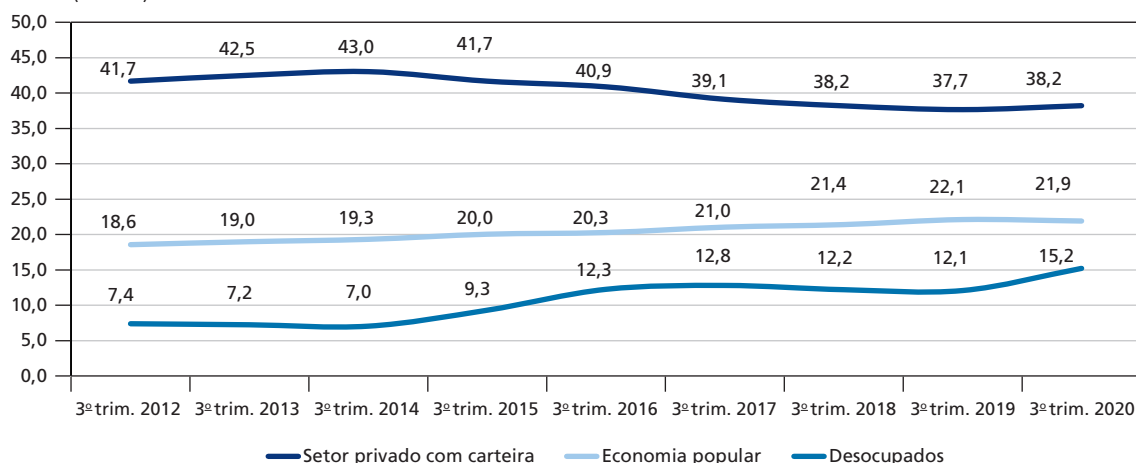
Elaboração dos autores.

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

Nos espaços urbanos, os trabalhadores da economia dos setores populares mantêm sua participação no total da população ocupada, em diferentes períodos, para além das variações no emprego regular assalariado e das taxas de desemprego. Conforme os dados da PNAD Contínua, o emprego regular assalariado nos espaços urbanos aumenta de 34% para cerca de 45% da população ocupada, entre 2002 e 2013, quando atinge o seu mais alto nível. Nesse período, os trabalhadores da economia popular urbana mantêm praticamente inalterada sua participação na população ocupada, na proximidade de 20% (Kraychete, 2021). Para o período 2012-2020, os dados da PNAD Contínua¹⁷ (gráfico 1) mostram uma redução do emprego assalariado com carteira de 41,7% para cerca de 38% da população ocupada urbana. Nesse período, a taxa de desemprego mais que dobra, passando de 7,4% para 15,2%. Entretanto, os trabalhadores da economia popular urbana mantêm sua participação no total da população ocupada entre 19% e 22%.

17. A PNAD Contínua foi implantada a partir de 2012 e possui diferenças metodológicas em relação à antiga PNAD.

GRÁFICO 1
Desocupados e participação na população ocupada dos empregados com carteira e trabalhadores da economia popular urbana – Brasil urbano (2012-2020)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
 Elaboração dos autores.

Esses dados revelam o caráter mais permanente da economia popular urbana. Ao contrário do que acreditavam as análises desenvolvimentistas, na década de 1970, a expansão capitalista foi incapaz de superar esse contingente de trabalhadores por meio da sua inclusão em relações de assalariamento. Cinco décadas depois, mantém-se, em termos relativos, o número de trabalhadores imersos em um “circuito inferior” da economia do qual já falava Milton Santos (2004). Não foram incluídos com a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, nem com a ciclo de expansão industrial de 1930-1980 (Cardoso, 2010). E não há razão para supor que será diferente nos tempos que correm.

Por sua magnitude e seu caráter estrutural, a existência dessas formas de trabalho já não pode ser explicada como um fenômeno residual, transitório, ou como um subproduto de um período de crise a ser superado pelo crescimento econômico. São modalidades de trabalho que permaneceram nas fímbrias das relações sociais. Antes, porque ainda não haviam sido integradas à expansão das relações de assalariamento e, agora, porque se reproduzem com a própria expansão dos setores modernos, ou apesar dessa expansão. A sua permanência não se define pela condição de reserva ou desempregados para o capital, mas expressa uma matriz de desigualdade e pobreza que se reproduz ao longo da história.¹⁸ Não é um fenômeno atual.¹⁹ Não resulta da trajetória mais recente da precarização do trabalho por perdas de direitos, vivenciada pelo atual processo de desestabilização da sociedade salarial (Castel, 1998; 2000).

18. Esta proposição inspira-se na análise de Delgado (2004) sobre a natureza de um setor de subsistência, entendido como o conjunto das atividades econômicas e relações de trabalho não reguladas pelo contrato monetário de trabalho e sem ter por objetivo primordial a produção de mercadorias, que perpassa a economia colonial, a transição para o trabalho livre e se reproduz com a industrialização e urbanização pós-1930. Nas cidades, com características próprias, também se reproduz um grande contingente de trabalhadores não integrado ao contrato assalariado.

19. O homem livre e pobre é um personagem do Brasil colonial (Lessa, 2000, p.11).

Trata-se de um contingente permanente, que vem se recriando para além das conjunturas de crise ou de expansão da economia, configurando uma economia popular urbana, que antecede, se reproduz e se refaz com e para além da norma salarial.

4 PERFIL DOS TRABALHADORES DA ECONOMIA POPULAR URBANA

Busca-se, nesta seção, identificar, no âmbito da economia dos setores populares, as características das ocupações e o perfil dos seus trabalhadores, os quais desenvolvem atividades de forma individual ou familiar nos espaços urbanos, aqui denominados de trabalhadores da economia popular urbana.²⁰

Diferentemente do que sugere o senso comum, as atividades realizadas pelos trabalhadores da economia popular urbana não são eventuais, passageiras ou circunstanciais, mas atividades permanentes: 52% desses trabalhadores exercem a mesma atividade há mais de cinco anos, percentual superior ao tempo de permanência no trabalho principal apresentado pelo conjunto da população ocupada, revelando o caráter mais estrutural do segmento.²¹

TABELA 2

Trabalhadores da economia popular urbana e total da população ocupada por tempo de permanência no trabalho principal – Brasil (3º trim. 2020)
(Em %)

Faixa de tempo	Economia popular	População ocupada
De 0 a 1 ano	26,8	29,8
De 2 a 4 anos	21,1	22,2
De 5 a 7 anos	12,1	12,7
De 8 a 10 anos	11,6	10,5
De 11 anos ou mais	28,4	24,8
Total	100,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
Elaboração dos autores.

Quando comparados com o conjunto da população ocupada, os trabalhadores da economia popular urbana concentram-se nos estratos inferiores de renda. Cerca de 47% situam-se no

20. Embora do ponto de vista conceitual adotado neste artigo os agricultores familiares integrem a economia dos setores populares, já existem estatísticas específicas que captam o perfil desses trabalhadores. O IBGE, tomando por referência o conceito de *agricultura familiar*, realizou uma delimitação estatística desta a partir das informações do Censo Agropecuário 2006. Da mesma forma, o mapeamento realizado pela Senaes/MTE fornece um perfil dos empreendimentos da economia solidária (Silva, 2020b). O tratamento estatístico aqui apresentado, portanto, restringe-se ao trabalho individual ou familiar realizado no âmbito da economia dos setores populares e às características desse trabalho nos espaços urbanos.

21. Observe-se que esses dados diferem da situação das microempresas, as quais metade não consegue ultrapassar os dois primeiros anos de existência, conforme dados do Sebrae (2016),

estrato de renda de até 1 salário mínimo (SM). Para o conjunto dos trabalhadores ocupados, esse percentual é de 29%.

TABELA 3
População ocupada, empregados e trabalhador da economia popular por faixa de renda: salário mínimo – Brasil (3º trim. 2020)
(Em %)

Categorias de análise	Faixas de renda (SM)							Total
	Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10	
População ocupada	8,0	21,0	39,0	14,0	10,0	6,0	3,0	100,0
Setor privado com carteira	0,0	16,0	53,0	15,0	8,0	4,0	2,0	100,0
Setor privado sem carteira	16,0	38,0	31,0	6,0	4,0	3,0	2,0	100,0
Economia popular	20,0	27,0	33,0	11,0	6,0	2,0	0,0	100,0
Contribuinte	6,0	19,0	39,0	19,0	12,0	4,0	1,0	100,0
Não contribuinte	26,0	31,0	31,0	8,0	3,0	1,0	0,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
Elaboração dos autores.

A grande maioria (71%) não contribui para a Previdência Social, vivenciando uma situação de incerteza sobre o dia de amanhã e uma permanente insegurança diante de doenças ou acidentes que interrompam o seu trabalho.

Agregando os trabalhadores da economia popular urbana, conforme CBO, é possível ter uma percepção aproximada dos ofícios exercidos por esses trabalhadores. Diferentemente do que usualmente se pensa, estão presentes em diferentes atividades, abrangendo o comércio, construção civil, produção de alimentos, de confecções, serviços de beleza, de transporte de carga etc. Embora o vendedor ambulante apareça como uma manifestação mais facilmente visível, ele representa apenas uma pequena parte da economia popular urbana. Cerca de 63% dos trabalhadores da economia popular urbana possuem uma jornada de trabalho superior a 40 horas semanais (tabela 4). Esses dados reforçam a ideia de que as atividades realizadas por esses trabalhadores se constituem em um meio essencial para a sustentação de suas vidas, uma vez que não são trabalhos fortuitos, realizados nas horas vagas.

TABELA 4
Horas semanais trabalhadas por categorias selecionadas – Brasil (3º trim. 2020)
 (Em %)

Categorias de análise	Faixas de horas semanais trabalhadas					Total
	Até 14 horas	15 a 39 horas	40 a 44 horas	45 a 48 horas	49 horas ou mais	
População ocupada	3,0	22,0	56,0	9,0	9,0	100,0
Setor privado com carteira	0,0	10,0	72,0	13,0	5,0	100,0
Setor privado sem carteira	4,0	28,0	48,0	10,0	10,0	100,0
Economia popular	7,0	30,0	39,0	9,0	16,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
 Elaboração dos autores.

O local de trabalho, para uma parcela expressiva dos trabalhadores da economia popular urbana (31% do total), é o próprio domicílio. No caso das mulheres, essa coincidência entre residência e local de trabalho é muito maior (63%).

TABELA 5
Trabalhador da economia popular urbana por local de trabalho, segundo sexo – Brasil (3º trim. 2020)
 (Em %)

Local de trabalho	Total	Homens	Mulheres
Em estabelecimento de outro negócio/empresa	0,6	0,6	0,4
Em local designado pelo empregador, cliente ou freguês	41,5	51,8	21,4
Em domicílio de empregador ou freguês	3,7	3,4	4,3
No domicílio de residência, em local exclusivo para o desempenho da atividade	12,8	6,9	24,2
No domicílio de residência, sem local exclusivo para o desempenho da atividade	18,0	7,5	38,6
Em veículo automotor	13,3	19,5	1,3
Em via ou área pública	9,4	9,7	9,0
Em outro local	0,7	0,6	0,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
 Elaboração dos autores.

No que se refere às características pessoais (tabela 6), as mulheres representam 35,2% dos trabalhadores da economia popular urbana, e 56,6% são pretos e pardos, percentual pouco superior ao apresentado para o conjunto da população ocupada. Cerca de 50% possuem mais de 45 anos de idade, ou seja, ao contrário do que usualmente se supõe, a maior parte dos

trabalhadores da economia popular urbana situa-se em faixas etárias mais avançadas (74% possuem mais de 35 anos), evidenciando que não se trata de um trabalho tópico ou circunstancial, realizado por quem ainda é jovem, enquanto aguarda a oportunidade de se inserir no mercado de trabalho como assalariado. O grau de escolaridade dos trabalhadores da economia popular urbana é bem inferior ao apresentado pelo conjunto da população ocupada. Mais de 40% possuem, no máximo, o ensino fundamental. O baixo grau de escolaridade, somado à faixa etária desses trabalhadores, indica que, em sua maior parte, eles apresentam uma chance muito reduzida de serem absorvidos pelo emprego regular assalariado

TABELA 6
Características pessoais dos trabalhadores da economia popular urbana e da população ocupada – Brasil (3º trim. 2020)
(Em %)

Características pessoais	Trabalhador da economia popular urbana	População ocupada
Cor		
Pretos e pardos	56,6	51,6
Branco	42,4	47,2
Amarelo	0,6	0,9
Indígena	0,3	0,3
Sexo		
Masculino	64,8	55,5
Feminino	35,2	44,5
Idade		
De 14 a 18 anos	1,0	1,7
De 19 a 23 anos	4,9	7,9
De 24 a 34 anos	19,9	25,2
De 35 a 44 anos	25,4	27,1
De 45 a 49 anos	12,5	11,6
50 anos e mais	36,2	26,5
Escolaridade		
Sem escolaridade	2,1	1,1
Fundamental incompleto	27,9	16,9
Fundamental completo	10,2	7,1
Médio incompleto	7,4	5,7
Médio completo	36,7	35,2
Superior incompleto	5,1	7,0
Superior completo	10,6	26,9

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em <<https://bit.ly/4558P1d>>. Acesso em: jan. 2021.
Elaboração dos autores.

5 CONCLUSÃO

A análise conceitual da economia dos setores populares contribui para desvelar problemas contemporâneos do trabalho, sobretudo nos espaços urbanos, com implicações práticas para a proposição de políticas de inserção social pelo trabalho. Se, como afirma Castel (1998), a sociedade salarial configura-se quando as prerrogativas relacionadas ao trabalho assalariado passam a cobrir os principais riscos sociais, e a possibilidade dessa generalização reside na generalização do próprio trabalho assalariado, o Brasil, na segunda década do século XXI, apresenta um quadro em que a reprodução da vida de parcelas significativas da população ocorre para além da norma da sociedade salarial. Não se trata de um contingente que será engatado ao emprego regular assalariado como um resultado linear do crescimento econômico. Também seria um despropósito teórico e prático incluir esses trabalhadores nas estatísticas utilizadas para demonstrar o Brasil como o *país do empreendedorismo*.

Historicamente, os trabalhadores da economia popular urbana vivenciam situações marcadas pela privação e carência de direitos. Trabalho e cidadania não se associam. Não há liberdade se as escolhas são movidas pela privação (Sen, 2000).²² Assim, para além das políticas tradicionais de integração via emprego regular assalariado ou em apoio ao denominado empreendedorismo, há que se ter políticas de inserção social especificamente orientadas para a economia dos setores populares, considerando a dinâmica peculiar dessa economia.

A abordagem conceitual da economia dos setores populares ao reunir, sob a mesma denominação, o trabalho realizado de forma individual ou familiar e os empreendimentos associativos, que usualmente caminham separados nas análises predominantes – inclusive nas definições que embasam as políticas institucionais em apoio à economia solidária – contribui para a percepção de uma realidade social que abrange, em uma mesma dinâmica peculiar, um contingente de trabalhadores bem mais extenso do que aquele circunscrito aos empreendimentos econômicos associativos. O mapeamento realizado pela Senaes identificou a existência, no Brasil, de 19.708 empreendimentos da economia solidária, reunindo cerca de 1,4 milhão de trabalhadores, localizados, majoritariamente, na área rural.²³ Esses dados revelam a dificuldade de os empreendimentos associativos constituírem-se em uma alternativa de inserção para os milhões de desempregados e 18 milhões de trabalhadores da economia popular urbana.

Assim, pensar a inserção social pelo trabalho no âmbito da economia solidária é pensar o popular,²⁴ abrangendo, simultaneamente, em uma mesma política, os empreendimentos associativos e os trabalhadores da economia popular urbana. A proposição aqui contida é

22. A pesquisa sobre o microempreendedorismo, promovida pelo Sebrae do Rio de Janeiro em domicílios nas favelas, revela que se trata de uma ocupação que resulta mais de um quadro de carências e necessidades do que do aproveitamento de uma oportunidade por si mesma. Cerca de 64% dos trabalhadores por conta própria abriram o seu negócio por necessidade, e esse percentual alcança 69% quando esse trabalhador por conta própria é do sexo feminino (Sebrae, 2014).

23. Para uma análise geral dos dados da Senaes, ver Silva (2020b).

24. Em geral, os trabalhadores que integram os empreendimentos associativos não são os que possuem um emprego regular assalariado, mas os que ganham o seu sustento por meio do trabalho individual ou familiar no âmbito da economia dos setores populares. Convém lembrar, também, que os clientes dos bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) são trabalhadores da economia dos setores populares. Sobre os BCDs e outras experiências de finanças solidárias, ver Silva (2020c).

que políticas de inserção que promovam uma mudança de qualidade da economia dos setores populares não se contrapõem, mas favorecem o desenvolvimento dos empreendimentos associativos populares.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. (Org.). **Os usos da ciência**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- BOURDIEU, P.; CHARTIER, R. (Org.). **O sociólogo e o historiador**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.
- BRAUDEL, F. (Org.). **Os jogos das trocas**. Lisboa: Cosmos, 1985.
- _____. (Org.). **O tempo do mundo**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- CACCIAMALI, M. C. Globalização e Processo de Informalidade. **Revista Economia e Sociedade**, n. 14, p. 153-174, jun. 2000.
- CARDOSO, A. (Org.). **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- CASTEL, R. (Org.). **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTEL, R. As transformações da questão social. *In*: BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C.; BELFIORI-WANDERLEY, M. (Org.). **Desigualdade e questão social**. São Paulo: Educ, 2000. p. 235-264.
- CORAGGIO, J. L. (Org.). **Economia urbana: la perspectiva popular**. Quito: Propuestas, 1998.
- _____. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. *In*: KRAYCHETE, G. (Org.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELGADO, G. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. *In*: RAMALHO, J. P.; ARROCHELLAS, M. H. (Org.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 45-75.
- GALIZA, M.; GONZALEZ, R.; SILVA, S. Debatendo a dicotomia formal/informal: em busca de uma interpretação sistêmica do mercado de trabalho brasileiro. *In*: OLIVEIRA, R. V. de; GOMES, D.; TARGINO, I. (Org.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2011. p. 229-260.
- IVO, A. B. L. **Sociologia, modernidade e questão social**. 2008. 394 f. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008a.
- _____. (Org.). **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume, 2008b.
- KRAYCHETE, G. (Org.). **Economia dos setores populares**. Petrópolis: Vozes, 2000a.
- _____. (Org.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes, 2000b.

_____. A produção de mercadorias por não mercadorias. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 85-92, jun. 2002.

_____. Categorias de análise do mundo do trabalho e dinâmica da economia dos setores populares: aderências e disjunções. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 239, p. 892-910, set.-dez. 2016.

_____. (Org.). **Economia dos Setores populares: o trabalho para além da norma salarial**. São Leopoldo: Oikos, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3L6bvTf>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

KRAYCHETE SOBRINHO, G. **Economia dos setores populares e inserção social pelo trabalho: a reprodução da vida para além da norma salarial**. 2018. 252 f. Tese (Doutorado) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, Salvador. 2018.

LESSA, C. Os ovos da serpente. In: BURSZTYN, M. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos, viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 11-18.

MARQUES-PEREIRA, J. Trabalho, cidadania e eficiência da regulação econômica: uma comparação Europa/América Latina. In: THÉRET, B.; BRAGA, J. C. de S. **Regulação econômica e globalização**. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

MARX, K. (Org.). **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. v. 2.

NOGUEIRA, M. O.; CARVALHO, S. S. de. **Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos**. Brasília: Ipea, dez. 2021. (Texto para Discussão, n. 2707).

RAZETO, L. (Org.). **De la economía popular a la economía de solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo**. Ciudad de México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1993.

RAZETO, L. *et al.* (Org.). **Las organizaciones económicas populares**. Santiago: Ediciones PET, 1983.

SANTOS, M. (Org.). **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Ed. USP, 2004.

SCHIOCHET, V. A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária: um breve relato. In: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C. (Org.). **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2012. p. 55-62.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Perfil do microempreendedor individual 2013: série estudos e pesquisas**. Brasília: Sebrae, 2014.

_____. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília: Sebrae, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3LcNhqs>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SEN, A. (Org.). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, S. P. A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília, Ipea, 2020a. p. 375-409.

_____. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b. p. 45-82.

_____. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020c. p. 99-128.

_____. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, maio 2020d. (Texto para Discussão, n. 2562).

SINGER, P. (Org.). **Elementos para uma teoria de emprego aplicável a países não desenvolvidos**. São Paulo: Cebrap, 1970. (Cadernos Cebrap, n. 18).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CACCIAMALI, M. C. A economia informal 20 anos depois. **Revista Indicadores Econômicos**, v. 21, n. 4, p. 217-232, 1994.

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://bit.ly/3VdFkpw>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MULHERES CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA, TRABALHO E ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS NO BRASIL¹

Adriana Cristina Xavier Deiga Ferreira²

Ronalda Barreto Silva³

Roberto Marinho Alves da Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

A questão dos resíduos gerados pela produção e pelo consumo de bens e serviços é uma problemática mundial importante na contemporaneidade, com implicações e repercussões ambientais, sanitárias, sociais e econômicas. Em 2018, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)⁵ anunciou que são produzidas mais de 2 bilhões de toneladas de resíduos no mundo, por ano, causando problemas de saúde e poluindo nosso meio ambiente. Segundo o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019 (Abrelpe, 2019), no ano de 2018, foram gerados 79 milhões de toneladas de resíduos, dos quais 72,7 milhões foram coletados, restando 6,3 milhões de toneladas não recolhidas junto aos locais de geração. Quanto à destinação adequada dos resíduos coletados, o relatório produzido pela Abrelpe (2019) indica que 59,5% (43,3 milhões de toneladas) receberam um tipo de tratamento nos aterros sanitários, ao passo que os 40,5% restantes (29,5 milhões de toneladas) foram despejados em locais inadequados por 3.001 municípios, demonstrando os enormes desafios para redução dos impactos dos descartes no meio ambiente.

Nesse cenário, encontram-se homens e mulheres que sobrevivem da atividade de catção de materiais recicláveis. Embora uma parte esteja, atualmente, atuando em associações e cooperativas, a maioria trabalha nas ruas e nos lixões em condições extremamente precárias e insalubres. Esse labor representa, na maioria das vezes, a única alternativa de subsistência para essas pessoas que foram historicamente excluídas do trabalho formal, permanecem em situação de extrema pobreza e são estigmatizadas por sobreviverem dos restos descartados pela sociedade de consumo (Silva, 2020).

Com relação ao perfil desses profissionais, um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Silva, Goes e Alvarez, 2013; Silva, 2020), tendo por base os dados do Censo Populacional de 2010 do IBGE, demonstrou que a maioria dos catadores e catadoras

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/espp4>

2. Assistente social. *E-mail*: <adri.deigaa@gmail.com>.

3. Professora titular da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). *E-mail*: <ronalda_barreto@uol.com.br>.

4. Professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: <rmas2007@gmail.com>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3V8Y49D>>.

se identificou como de cor/raça negra e que os homens representavam 68,9% do total das pessoas que exerciam a atividade de coleta e reciclagem de resíduos sólidos no país.

Outras fontes destacam, porém, a predominância de mulheres nas associações e cooperativas de coleta e reciclagem, a exemplo do Movimento Nacional dos Catadores e das Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR),⁶ que considera a existência de 800 mil catadores e catadoras no Brasil, sendo 70% mulheres. Churfem (2016) estimou que as mulheres representam 75% do total de integrantes das associações e cooperativas vinculadas àquele movimento. Por sua vez, Silva (2014)⁷ apontou que o percentual de mulheres em empreendimentos econômicos solidários era de 56% do total, sendo a maioria delas responsável pelo sustento da família: em 51% dos casos, a catação é a única fonte de renda familiar, o que demonstra a “importância do trabalho da mulher no setor de reciclagem, não se constituindo em renda complementar, mas a base do seu sustento e da sua família”.

A partir da década de 1990, muitas dessas mulheres catadoras, em busca de melhores condições de vida e de trabalho, passaram a se organizar junto aos demais catadores em grupos informais, associações e cooperativas locais (Ribeiro, Nardi e Machado, 2012; Cruz, 2016; Churfem, 2016; Paiva, 2017). No início do século XXI, essas iniciativas foram fundamentais para a constituição do MNCR, possibilitando maior visibilidade das demandas desse segmento perante a sociedade e o poder público.

Dessa forma, é importante analisar as dificuldades que são enfrentadas pelas mulheres catadoras para obter reconhecimento político e ocupar espaços de direção nesses processos organizativos, locais e nacionais. Para discutir essa questão, faz-se necessário considerar como se dá o entrelaçamento entre as dimensões e formas de exploração de trabalho que são intrínsecas às relações sociais de produção capitalista e as demais expressões das desigualdades relativas às condições étnico-raciais e das relações patriarcais de gênero que marcam profundamente a formação social brasileira.

As reflexões aqui apresentadas resultaram de estudos documentais e de revisão da literatura sobre a temática, no âmbito de pesquisa realizada na UFRN e na Uneb sobre as políticas públicas nacionais de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis. A análise abordou, além dos impactos ambientais, sanitários e sociais do manejo dos resíduos sólidos, os processos de constituição das organizações coletivas das catadoras e catadores para incidir nas políticas públicas. Nesse sentido, afloraram as particularidades das condições de vida, de trabalho e organizativas das mulheres catadoras de recicláveis.

Considerando esses aspectos, o objetivo deste estudo foi analisar os desafios que se colocam no cotidiano das mulheres catadoras de materiais recicláveis no Brasil para a conquista de reconhecimento político, considerando a interseccionalidade de classe, raça e gênero no contexto da sociabilidade capitalista em que vivem e trabalham. Busca-se, assim, contribuir com esse debate, ao agregar reflexões sobre as estratégias políticas e organizativas construídas

6. Disponível em: <<https://bit.ly/4427esC>>.

7. Trata-se de estudo encomendado pelo Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica de Catadores da Secretaria Geral da Presidência da República (CIISC/SGPR).

por essas trabalhadoras para enfrentar formas históricas e estruturais de exploração econômica e de exclusão social.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa em fontes documentais e com ampla revisão da literatura concernente ao tema. A análise do objeto foi orientada a partir da abordagem teórico-metodológica do materialismo histórico e dialético que busca apreender as múltiplas determinações e contradições do movimento da realidade sociohistórica a fim de estabelecer mediações entre as particularidades do objeto de estudo e a compreensão da totalidade das relações sociais. No caso específico, coloca-se o desafio metodológico de apreender, nas condições materiais de vida e de trabalho das catadoras, as formas históricas e estruturais de exploração e negação de direitos fundamentais que são agravadas pelas desigualdades de classe, de gênero e de raça.

O texto está estruturado em quatro partes, considerando esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção, apresenta-se um panorama sobre as condições de vida e de trabalho das mulheres catadoras de materiais recicláveis, perpassadas pelas relações de desigualdades sociais. Na terceira parte, trata-se dos desafios e das estratégias políticas que estão sendo construídas por estas mulheres, buscando superar a condição de subordinação nas relações internas às suas organizações e na sociedade. As considerações finais apresentam uma síntese das apreensões da realidade estudada, destacando questões que requerem maior atenção sobre as mulheres catadoras e suas organizações coletivas, na atualidade brasileira.

2 EXPRESSÕES DO COTIDIANO DE VIDA E TRABALHO DE MULHERES CATADORAS DE MATERIAIS REICLÁVEIS

Analisar as condições de vida e de trabalho das mulheres que vivem da coleta de materiais recicláveis requer considerar as especificidades relacionadas à exploração laboral e às desigualdades sociais e de gênero às quais estão submetidas.

De início, é importante destacar que as catadoras retratam uma fração da população trabalhadora, cujas condições de vida e de trabalho expressam as circunstâncias extremas de desigualdades sociais e econômicas da sociabilidade capitalista⁸ e afetam significativamente a vida da maior parte da população brasileira. Um dos espaços mais impactados por essa situação é o lugar em que a sociedade deposita as sobras do consumo, o lugar do lixo, no qual se encontram homens e mulheres que realizam o trabalho de catação como forma de subsistência.

As precárias e insalubres condições de trabalho nos lixões e nas ruas estão intimamente interligadas com outras expressões da questão social:⁹ a baixa escolaridade, as diversas formas de violência, a ausência de moradia (população em situação de rua que vive da catação) ou a vida em residências precárias próximas aos lixões e aterros sanitários, a fome e a miséria,

8. Bertero (1997, p. 32) considera que no livro *A Miséria da Filosofia*, de Karl Marx, contém a "formulação primeira, embrionária, da sociabilidade capitalista, em que tudo é alienável, passível de troca: mercadorias em geral, sejam elas produtos do trabalho (como sucede com a maioria delas) ou não (como a terra, por exemplo), sejam elas, ainda, coisas tangíveis (roupas, sapatos, corpo, como no caso das prostitutas, etc.) ou não, como 'virtude', 'amor', 'opinião', 'ciência', 'consciência', etc. Tudo, enfim, é comercializável".

9. Enquanto conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista, constitutiva das relações sociais, expressa a disputa capital/trabalho de apropriação da riqueza social (Iamamoto, 2001).

dentre outras mazelas sociais. Não raras vezes, o próprio alimento é retirado dos resíduos, a exemplo do caso relatado por Ferreira (2019) sobre uma catadora, que nasceu próxima ao lixão e foi atraída à catação, com apenas 7 anos de idade, para procurar alimentos e teve que abandonar a escola por sofrer *bullying* provocado pelo cheiro de chorume¹⁰ que exalava. Tal realidade demonstra que “para além desses indicadores relacionados à renda e ao usufruto de bens, serviços e da riqueza socialmente produzida, a pobreza é fenômeno multidimensional, é categoria política que implica carecimentos no plano espiritual, no campo dos direitos, das possibilidades e esperanças” (Yazbek, 2001, p. 34).

Percebe-se que os catadores e as catadoras de materiais recicláveis compõem a parcela excedente para as necessidades médias de exploração do capital, o chamado “exército industrial de reserva”, parte de uma superpopulação relativa, estagnada, constituída por trabalhadores e trabalhadoras em ocupações precárias, irregulares, que estão fora dos empregos formais (Siqueira, 2015).

Assim, as catadoras que atuam nas ruas das cidades realizam um labor solitário, expostas ao sol e à chuva, disputam espaço com os automóveis no trânsito, geralmente usam carros puxados à mão em pisos irregulares, diversas vezes, cheios e muito pesados, conforme destacam Galon e Marziale (2016). As autoras relatam que nos lixões e nos aterros a precarização é ainda maior, sendo habitual que as catadoras e suas famílias se encontrem no meio de uma vastidão de lixo, concorrendo com outras pessoas, com animais, com caminhões e tratores, expostas ao sol, à chuva e aos riscos de acidentes com objetos cortantes e atropelamentos. O trabalho realizado requer grande esforço físico, geralmente realizado sem os equipamentos de proteção individual e com exposição aos gases tóxicos produzidos pela decomposição do material. Consoante Costa e Pato (2016), esses locais não possuem infraestrutura para prover necessidades básicas, como ir ao banheiro, ou se alimentar com salubridade, além de, muitas vezes, funcionar como ponto de prostituição e de tráfico de drogas. São situações que ocorrem nesses territórios e acarretam vulnerabilidade social e risco à vida e à segurança das pessoas que vivem da catação.

Tal situação tem suas particularidades históricas e estruturais. Mais de dois terços desses trabalhadores e trabalhadoras da coleta e reciclagem de resíduos sólidos são negros e negras, conforme estudo do Ipea (Silva, Goes e Alvarez, 2013). Cruz (2016) aponta que desde o século XIX, os serviços de coleta de lixo e de outros dejetos eram atribuídos à população negra, de escravos e ex-escravos, o que reflete o processo histórico de construção das desigualdades sociais, econômicas e raciais em nossa sociedade: “Nos cuidados com o lixo, no Brasil, os escravos conhecidos como ‘tigres’ ou ‘cabungos’, transportavam as imundícies das casas. O responsável por esta tarefa era sempre aquele de menor valor dentre os serviçais do seu senhor” (Cruz, 2016, p. 39-40). Essas formas de discriminação permanecem na atualidade, influenciando negativamente e mantendo quase inalteradas as condições de vida e de trabalho na catação de materiais recicláveis.

10. Trata-se do líquido escuro e ácido, de cheiro típico e desagradável, proveniente da decomposição da matéria orgânica depositada nos grandes lixões e nos aterros sanitários.

No século XXI, esses trabalhadores e trabalhadoras são extremamente explorados pelo capital, dada a subordinação na cadeia produtiva da reciclagem que “estrutura-se em forma piramidal, tendo as catadoras e os catadores como base; os atravessadores como faixa intermediária; e as indústrias, cuja matéria-prima é o aproveitamento de materiais recicláveis, como topo” (Martins *et al.*, 2016, p. 91). A subalternidade é expressa no “pouco poder de voz nas negociações e a volubilidade nos ganhos obtidos com a coleta de recicláveis intensificam a precariedade laboral” (Galon e Marziale, 2016, p. 180). Dessa forma, embora colaborem para a reprodução e ampliação do capital, maximizando os lucros da indústria “via exploração do(a) trabalhador(a), diminuição do uso de matérias-primas e economia de energia” (Martins *et al.*, 2016, p. 91), os catadores e as catadoras não estão apenas excluídos do mercado formal de trabalho, mas têm sua cidadania negada com a expropriação de direitos trabalhistas e previdenciários.

Ao enfrentar situações tão precárias, as catadoras e catadores vivenciam, frequentemente, sentimentos de autoanulação, passam a não se perceberem como seres humanos, sentindo-se parte do material que manuseiam: o lixo da sociedade. Diversos problemas psíquicos podem atingir esses trabalhadores: “entre eles desânimo, raiva, irritabilidade, ansiedade, baixa autoestima, desamparo e sentimento de humilhação, aspectos diretamente relacionados com a própria desvalorização e rejeição do trabalho do catador pela sociedade” (Galon e Marziale, 2016, p. 185). Esses fatores negativos, no entanto, podem contribuir para a tomada de consciência da opressão e formar a identidade social de uma categoria, muitas vezes estimulando a organização coletiva que tem sido fundamental, pois abre possibilidades de resgate humano, de aumento da autoestima, de conquista de direitos e de redução da sujeição.

Dessa forma, é possível compreender a questão social como intrínseca ao modo de produção capitalista que se revela, conforme Iamamoto e Carvalho (2014), a partir do movimento de reação da parcela da população insatisfeita com suas condições de vida e de trabalho, questionando e afrontando a ordem estabelecida e seus problemas sociais. No caso em análise, essa reação fica explícita a partir da organização e da luta de catadores e catadoras, que denunciam o processo de pauperização absoluta, revelando as mazelas das desigualdades, questionando a legitimidade do sistema de exploração. O Estado fica então forçado a intervir por meio de políticas sociais, visando garantir os níveis de produtividade do trabalho exigidos na expansão do capital e restaurar a credibilidade no sistema de dominação (Iamamoto e Carvalho, 2014).

Nas associações e cooperativas mais estruturadas, o trabalho é realizado coletivamente, em alguns casos existem espaços amplos para manejar e armazenar os materiais em galpões e com equipamentos de propriedade coletiva, o que possibilita agregar valor e ampliar o poder de barganha no mercado, com o material triado e enfardado. Além disso, essas organizações possuem princípios e práticas de autogestão, cuja provável consequência é “a solidariedade e a igualdade” (Singer, 2002, p. 10). Todavia, essa ainda não é a realidade da maioria das pessoas que vivem da catação. Além disso, mesmo em condições laborais melhores, permanecem as dificuldades na organização política, no funcionamento e na viabilidade dos empreendimentos associativos e cooperativos.

Apontadas pelo MNCR como maioria entre os participantes dessas organizações coletivas, as mulheres catadoras normalmente trabalham na triagem e na classificação dos materiais, uma atividade que, apesar de considerada fundamental, é pouco valorizada pelos próprios companheiros, quando comparada às funções que geralmente são designadas para os homens: a operação das máquinas, o carregamento e o transporte dos materiais. A divisão sexual do trabalho e o desprestígio do “trabalho feminino” ante o “trabalho masculino” são expressos, dentre outras formas, na remuneração que as mulheres recebem, em muitos casos em menor valor do que a remuneração recebida pelos homens, sobretudo, quando a mulher trabalha uma quantidade menor de horas, pois tem que realizar a jornada reprodutiva, cuidando da casa e das pessoas que dela dependem, provendo alimentação e outros itens essenciais.

Essas circunstâncias fornecem elementos para refletir sobre as relações de trabalho precarizadas e as questões de gênero. As catadoras, além de estarem submetidas às vulnerabilidades sociais, econômicas e relativas à saúde, ainda se encontram expostas aos mais variados preconceitos relacionados ao seu trabalho, à sua classe, ao seu gênero e a sua etnia. Um fator essencial para compreender essa situação de subordinação e exploração é a relevância de sua relação com o patriarcado.

A desigualdade das relações de gênero presente na vida das mulheres é resultante de um processo histórico atrelado ao sistema patriarcal, que teve sua consolidação histórica associada à emergência e produção da propriedade privada, bem como da garantia do seu controle e de sua perpetuação. Segundo Cisne (2013), isso ocorre de forma diferente do que prega a ideologia que perpetua a ideia da subordinação da mulher como algo que nasceu com a humanidade. Na verdade, o patriarcado é resultado de um processo histórico e não de um processo natural advindo do sexo, de forma que se reproduz socialmente no modo de produção capitalista e atravessa a vida das mulheres. Dessa maneira,

para perpetuar essa divisão desigual de tarefas e poder entre homens e mulheres, garantindo a propriedade privada e sua perpetuação de uma geração à outra, por meio da herança, a família passou a demandar o modelo monogâmico e heterossexual, que coroam a construção de um modelo de família com base no patriarcado. O controle sobre o corpo e a sexualidade feminina via monogamia passa a assegurar a prole aos homens, o que lhes garante força de trabalho e herdeiros legítimos (Cisne e Santos, 2018, p. 58).

Mesmo diante de tamanha opressão, as lutas feministas sempre estiveram presentes ao longo da história da humanidade. Da mesma forma, as mulheres catadoras que atuam coletivamente buscam enfrentar as desigualdades de gênero em todos os espaços sociais, sobretudo nas organizações e movimentos em que participam, conforme veremos a seguir.

3 DESAFIOS E ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS DE MULHERES CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO BRASIL

As catadoras são personagens de uma trama capitalista e patriarcal que mistura gênero, raça e classe social. A dificuldade para se inserir no mercado formal de trabalho, entre outras razões, contribui para que busquem estratégias de sobrevivência na atividade da catação que, mesmo

sendo um trabalho pesado e insalubre, é, muitas vezes, a única ou última alternativa para suprir suas necessidades e de sua família.

Existe uma relação intrínseca e de difícil ruptura entre gênero, pobreza e trabalho precário. A baixa escolaridade e a ausência de qualificação profissional, o peso que o trabalho reprodutivo ocupa na vida das mulheres pobres e a necessidade de adquirir renda para o sustento da família direcionam essas mulheres para ocupações precárias (Paiva, 2017, p. 160).

Essa precariedade, no cotidiano das catadoras, apresenta-se mais intensamente para as que trabalham nos lixões e nas ruas, deixando-as expostas às diversas vulnerabilidades que podem atingir a saúde física e psicológica, conforme aqui já citado. Entretanto, há uma quantidade significativa de mulheres que trabalham na coleta, triagem e reciclagem em organizações (grupos, associações, cooperativas e redes de cooperação), onde o processo de trabalho é definido de forma coletiva.

De fato, a partir dos anos 1990, houve um aumento do número de organizações associativas e de cooperação compostas por catadoras e catadores de materiais recicláveis, criadas como formas de enfrentamento das precárias e insalubres condições de trabalho e que visam, também, à redução da extrema exploração a que esses sujeitos são submetidos na cadeia de valor da reciclagem. Essas iniciativas têm sido criadas pelos próprios catadores e catadoras ou incentivadas e fomentadas por organizações da sociedade civil e do poder público municipal. Silva (2015, p. 52) destaca que a “primeira cooperativa de catadores que se tem registro é a Coopamare, de São Paulo, criada em 1989”, embora o trabalho de mobilização e de organização desses catadores e catadoras tenha se iniciado antes, inclusive com a constituição de uma associação em 1985. O autor destaca que nos anos 1990 os Fóruns Lixo e Cidadania¹¹ se constituíram como espaços de articulação de entidades que apoiavam e fomentavam essas organizações de coleta de materiais recicláveis no Brasil constituídas por catadores e catadoras.

Nesse contexto, em 1999, ocorreu o primeiro Encontro Nacional de Catadores de Papel, que impulsionou a realização do primeiro Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, em 2001, em Brasília, evento que reuniu mais de 1.700 catadoras e catadores. Nesse primeiro congresso, foi concebido o MNCR, como um instrumento de organização e luta por direitos.¹² A Carta de Brasília expressa as principais bandeiras de luta e as demandas da categoria, entre as quais o fim dos lixões, o combate ao trabalho infantil, o reconhecimento e valorização profissional, as condições institucionais para a inclusão social e econômica na cadeia produtiva da reciclagem, entre as quais a regulamentação da profissão de catador de materiais recicláveis, além de reivindicar que “o processo de industrialização (reciclagem) seja desenvolvido, em todo o país, prioritariamente, por empresas sociais de catadores de materiais

11. Conforme Silva (2015, p. 54-55), os Fóruns Lixo e Cidadania, incentivados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no final dos anos 1990, em âmbito nacional e nos estados, com o propósito de erradicar o trabalho infantil nos lixões, além articular organizações da sociedade civil, movimentos sociais, universidades, empresas e outros órgãos públicos, contavam também com a participação de cooperativas e associações de catadores.

12. É importante ressaltar que o MNCR tem as organizações produtivas (cooperativas e associações) como sua base orgânica, sendo um misto de caráter político e econômico.

recicláveis”.¹³ Os catadores e catadoras também passaram a reivindicar o atendimento de suas demandas, com a implantação de políticas direcionadas para a melhoria das suas condições de vida e trabalho, como reconhecimento aos serviços ambientais e sanitários que realizam, evitando que se acumulem milhões de toneladas de material reciclável nas ruas e nos lixões.

Esse processo organizativo possibilitou que, em 2002, a profissão fosse reconhecida oficialmente na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e que, em 2010, os catadores e catadoras tivessem efetiva participação e reconhecimento na Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS¹⁴ (Silva, 2020). Com a abertura de canais de diálogo com o governo federal, sobretudo a partir de 2003, foram adotadas medidas legais para adoção da coleta seletiva com a participação das organizações de catadores e catadoras, bem como projetos e programas federais que visavam fortalecer as suas associações, cooperativas e redes de cooperação, a exemplo do Programa Pró-Catador¹⁵ e do Projeto Cataforte.¹⁶

Para Silva e Silva (2018, p. 141) a finalidade era “apoiar a atuação política e fortalecer as organizações produtivas para contratação e realização da coleta seletiva pelos municípios”. Mesmo com inúmeros limites e dificuldades, os empreendimentos apoiados conseguiram ampliar suas capacidades de prestação de serviços de coleta seletiva, triagem, reciclagem e beneficiamento de materiais, agregando valor aos produtos e aumentando a renda.

Todavia, apesar do trabalho nos empreendimentos coletivos ser realizado em comum e possuir regras flexíveis, existem vários problemas enfrentados pelas mulheres catadoras. Um deles, de acordo com Paiva (2017), é a grande rotatividade de trabalhadoras nessas organizações. As desistências se dão por diversos motivos, desde as adversidades da vida privada, a dureza do trabalho ou a possibilidade de outra ocupação que lhes proporcione melhor renda. Por outro lado, as mulheres que permanecem muitas vezes conseguem ir além da finalidade de obter renda na catação e triagem, e conquistam maior valorização e reconhecimento, melhorando a autoestima, adquirindo novos conhecimentos e habilidades: “fizeram cursos, estudaram sobre cooperativismo e sobre direitos de cidadania. Outras aprenderam no movimento social que a luta é diária e que o catador organizado forma uma comunidade de pertencimento e resistência. Elas tomaram as rédeas da própria vida” (Paiva, 2017, p. 182).

Esse processo leva parte dessas mulheres a desenvolver um forte sentimento de pertencimento à organização, atuando efetivamente para a melhoria das atividades, o que conduz a participar mais ativamente das decisões. Diversos estudos (Ribeiro, Nardi e Machado, 2012; Silva, 2015; Cherfem, 2016; Cruz, 2016; Martins *et al.*, 2016; Paiva, 2017) apontam que está

13. Disponível em: <<https://bit.ly/40JUGD6>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

14. A PNRS reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo governo federal, isoladamente ou em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos (Silva, 2020).

15. Instituído pelo Decreto nº 7.405/2010, tinha por objetivo a integração e a articulação das ações do governo federal direcionadas a apoiar e fomentar as associações e cooperativas dos catadores, com o intuito de melhorar as condições de trabalho e viabilizar a inclusão econômica e social na PNRS (Silva, 2020).

16. Criado em 2007, buscou integrar as organizações dos catadores e catadoras na cadeia produtiva da reciclagem, favorecendo a prestação de serviços de coleta seletiva, da logística reversa e do beneficiamento de materiais recicláveis (Silva e Silva, 2018).

em curso um processo recente de afirmação das mulheres catadoras como lideranças nesses espaços organizativos. À medida que adquirem consciência do valor de seu trabalho e de sua capacidade de se desenvolver como mulheres e como profissionais, passam a reivindicar o reconhecimento político e ocupam lugares de direção nas organizações. Assim, ocorrem avanços na participação política das mulheres catadoras – nas atividades internas, com a conquista de cargos de liderança, e externas, em espaços públicos.

Porém, são nesses momentos que aparecem os limites das relações desiguais de gênero. A despeito da valorização do trabalho coletivo, as mulheres catadoras enfrentam dificuldades em obter reconhecimento político e para ocupar lugares de direção, tanto nas organizações locais quanto nos espaços nacionais. Os estudos aqui citados apontam os desafios enfrentados pelas catadoras para alcançar esses objetivos. Conforme Martins *et al.* (2016), muitas mulheres que ocupam funções de destaque e liderança, como presidentas das associações ou cooperativas, não são vistas ou reconhecidas a partir de suas capacidades de liderança e de gestão dos empreendimentos, mas pela imagem “materna”, do cuidado feminino com os seus próximos. As autoras destacam que os associados enxergam as mulheres catadoras como “mães”, pois as mesmas se preocupam também com as demandas das famílias dos cooperados e procuram transformar o espaço de trabalho em espaço de lazer e cuidado. Por outro lado, os homens não possuem essas características integradoras na cooperativa. Muitos pensam por meio de uma racionalidade individualista e ordenada por modelos de masculinidade hegemônica.

Mesmo executando um trabalho ao qual normalmente a sociedade patriarcal e machista não destina para as mulheres, a exemplo do trabalho de liderança, a mulher catadora ainda é vista a partir da função reprodutiva materna, o que corrobora com estereótipos criados, reproduzindo a missão destinada como norma para as mulheres: o “cuidado”. Essa identificação entre a mulher e a natureza tem sido reforçada historicamente por causa dos processos biológicos de reprodução, ou seja, a relação mulher/natureza é percebida socialmente como determinismo biológico: “é a partir das diferenças sexuais que a sociedade constrói seu entendimento de masculino e feminino e consequentes relações assimétricas de poder” (Nascimento, 2018, p. 30).

Todavia, apesar dos cooperados e cooperadas reproduzirem um modelo instituído pelo patriarcado, na qual a função da mulher, no caso, de uma presidenta da cooperativa, é cuidar não só dos cooperados, mas também de suas famílias, é visto por eles e elas como algo benéfico. À vista disso, é importante modificar a forma de perceber o espaço público como pertencente ao homem e o espaço privado à mulher. Estudo realizado por Ribeiro, Nardi e Machado (2012) mostra que, ao assumir posição mais ativa no empreendimento de reciclagem, as mulheres contestam essa naturalização das funções e atributos tradicionais e das relações de poder entre homens e mulheres, o que, por vezes, tenciona as relações de gênero e de trabalho diante da “instabilidade dos tradicionais papéis masculinos e femininos, questionando, de certo modo, a divisão sexual do trabalho” (Ribeiro, Nardi e Machado, 2012, p. 252). O estudo mostrou também que muitos homens não se sentem à vontade, quando uma mulher está “deliberando as coisas”, de forma a desrespeitar as lideranças constituídas por mulheres.

Nesse contexto, a estratégia mais adequada para enfrentar essa situação está no fortalecimento das articulações das mulheres catadoras para afirmar o seu lugar nos processos organizativos locais e nacional. Ademais, essas mulheres são protagonistas do desenvolvimento de um trabalho educativo, de sensibilização e de convencimento sobre as opressões de gênero e a luta para superá-las. Conforme Paiva (2017, p. 200) essas estratégias têm repercussões nos diversos espaços e relações sociais das catadoras, inclusive no enfrentamento da violência doméstica, “uma vez que conquistam a independência financeira, a autonomia e a possibilidade de sustentar suas famílias”.

Da mesma forma, Silva (2015) destaca que essas mulheres conquistam, nas suas organizações locais e no MNCR, os espaços de constituição da identidade, compartilhando suas histórias de vida: “onde o fato de ter morado na rua lhe trazia prestígio, onde sua história de perda e reencontro de si mesma poderia ser ressignificada e aproveitada para a integração de novos membros, que ainda viviam naquela condição” (Silva, 2015, p. 174). Conforme o autor, a partir dessa valorização emerge a capacidade de liderança, com a superação do sentimento de vergonha, ressignificando

o processo de invalidação social que sofria nas ruas, à luz de uma narrativa compartilhada com os outros militantes do movimento social de catadores. O investimento na militância se dá a partir da ressignificação das humilhações sofridas e do processo de invalidação social ao qual foi submetida desde a infância (Silva, 2015, p. 201).

Dessa forma, as mulheres catadoras que assumem posição de liderança, em associações e cooperativas, foram desenvolvendo um forte sentimento de pertencimento à categoria, em razão de uma convicção subjetiva acerca da origem relacionada à catação, “relacionada a uma ‘zona de vulnerabilidades’, que permeia a vida dessas pessoas, devido à precariedade do trabalho ou à fragilidade dos laços familiares” (Paiva, 2017, p. 195).

Muitas dessas mulheres vão além de suas cooperativas e se preocupam com o conjunto da categoria, passando a lutar para que todos e todas possam alcançar melhores condições de vida e de trabalho. As lideranças do MNCR são oriundas de associações e cooperativas de base ou locais, atuam enquanto dirigentes dos seus empreendimentos, são responsáveis pela negociação com as empresas e com o poder público, assinam contratos de prestação de serviços e negociam com fornecedores. Entretanto, os princípios políticos de organização do MNCR não se restringem à forma de organização produtiva, mas possuem objetivos mais amplos, desde a luta para criar um ambiente institucional favorável à coleta seletiva, com a participação das organizações de catadores e catadoras, até as lutas estratégicas ou emancipatórias contra o sistema de opressão e exploração capitalista que reproduz as condições de precariedade às quais estão submetidas essas catadoras e catadores.¹⁷

Dessa forma, tornar-se dirigente no empreendimento constitui-se em um caminho para exercer a liderança em espaços mais amplos, no cumprimento da agenda política do MNCR. Espaços estes que eram normalmente ocupados apenas por lideranças masculinas, conforme

17. Na página do MNCR na web (disponível em: <<https://bit.ly/3Lv1zE2>>), é possível identificar as diversas manifestações e relatos de mobilizações desse segmento.

Ribeiro, Nardi e Machado (2012). As autoras destacam a existência de uma tensão no sentido de que normalmente as decisões finais eram advindas das posições masculinas e a participação das mulheres se dava, praticamente, apenas de forma quantitativa. Segundo Ribeiro, Nardi e Machado (2012, p. 251), “nesse caso, observávamos nas instâncias do movimento, que a mulher continuava “administrando a casa” (galpão), enquanto os homens praticamente tomavam conta das atividades relacionadas ao “público” (fora do galpão)”.

Para enfrentar essa situação, a partir da ocupação de espaços de direção, as catadoras desenvolveram suas capacidades de liderança e de interlocução política com setores da sociedade e do Estado: “aprenderam a falar em público e a expressar sua opinião, aumentaram as suas redes de contatos e solidariedade, bem como adquiriram novos conteúdos antes impensáveis em suas vidas como domésticas ou nos outros trabalhos presentes em suas trajetórias profissionais” (Cherfem, 2016, p. 63).

Como parte da estratégia de fortalecimento da categoria e do protagonismo político das mulheres catadoras, foram realizadas diversas mobilizações e eventos, a exemplo dos Encontros Nacionais de Mulheres Catadoras, que teve sua primeira edição em 2008. Da mesma forma, foram realizados encontros estaduais, abrindo espaços de debate para as particularidades das condições das mulheres catadoras no movimento, o que fortalece a presença das mesmas nos espaços de direção política. Em âmbito nacional, conforme notícia o MNCR: “hoje a comissão nacional do MNCR tem em sua composição 60% de mulheres representantes e o avanço do protagonismo feminino é uma estratégia de fortalecimento da categoria como um todo, uma vez que a categoria organizada tem em sua maioria as mulheres”.¹⁸

A despeito desse discurso, o estudo de Ferreira (2019) destaca as dificuldades enfrentadas pelas mulheres nesse processo de afirmação nos espaços nacionais de direção política. O MNCR não está isento dos preconceitos e comportamentos criados socialmente, como é o caso do machismo que permeia os mais variados campos sociais. Conquanto, há também, no espaço do MNCR, um trabalho de conscientização desenvolvido pelas catadoras sobre a equidade de gênero, o que aos poucos vai mudando o comportamento de alguns participantes e, ao mesmo tempo, vai fortalecendo as capacidades de lideranças das mulheres catadoras de materiais recicláveis. Para isso, utilizam-se estrategicamente de palestras, debates e oficinas temáticas, relacionadas a gênero, políticas públicas, relevância dos espaços organizativos de mulheres, dentre outros temas pertinentes à categoria.

Mesmo com as adversidades, as catadoras vão se fortalecendo nos espaços conquistados e conseguem desenvolver o protagonismo feminino nos embates vinculados à categoria e nas lutas mais amplas da classe trabalhadora. Alguns exemplos mostram esses avanços. Em 2019, a União Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis do Brasil (Unicatadores), que articula centenas de cooperativas de coleta e reciclagem no país, era presidida por uma mulher catadora. Da mesma forma, a representação da categoria na diretoria da União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas) também é feminina. Além disso, as mulheres catadoras participam ativamente de espaços de diálogos e de troca de experiências

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3LQLCab>>.

com outros movimentos sociais nos quais as mulheres também constroem e fortalecem espaços próprios de articulação e direção política.¹⁹

Nesse campo de luta por conquista e garantia de direitos sociais, os desafios se agigantaram nos últimos anos. Apesar de alguns avanços que tiveram nesse século XXI no Brasil, sobretudo entre 2002 e 2015, os catadores e catadoras vêm sofrendo perdas significativas a partir da crise institucional de 2016. Conforme Silva e Silva (2018), os retrocessos ficaram evidentes na lentidão de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e na perda de importância, na agenda governamental, das iniciativas de inclusão socioeconômica dos trabalhadores e trabalhadoras da coleta de materiais recicláveis. No caso da PNRS, prevalecem, cada vez mais, os interesses empresariais da cadeia da reciclagem. As ações emancipatórias de enfrentamento à pobreza, com a adoção de políticas públicas estruturantes articuladas à expansão de direitos sociais e econômicos, têm sido obstaculizadas pelas medidas de ajuste fiscal neoliberal, adotadas num cenário desfavorável aos movimentos sociais, com a predominância do conservadorismo político no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste estudo compreender as condições de vida e de trabalho para analisar as trajetórias organizativas das mulheres catadoras de materiais recicláveis no Brasil, considerando as determinações históricas, sociais, econômicas e culturais relacionadas às desigualdades de classe, raça e patriarcais de gênero.

A partir da explicitação das condições às quais se encontram essas trabalhadoras, demasiadamente expostas em uma conjuntura extrema de exclusão social e econômica, foi possível uma aproximação do real significado do movimento de emersão política dessas mulheres: o modo como elas conseguem, praticamente, “sair do meio do lixo” onde estavam imersas, para se tornarem catadoras de materiais recicláveis e “sujeitas políticas” que protagonizam as lutas por seus direitos.

Esse processo se inicia a partir da inserção dessas mulheres catadoras em organizações coletivas associativas e cooperativas locais, espaços em que são desafiadas a assumir responsabilidades de gestão, indo além das demandas mais urgentes de sobrevivência, descobrindo a importância da ação coletiva. Algumas delas encontraram as lutas feministas, desejaram direitos e possibilidades iguais para todas e todos, foram se organizando, ampliando suas articulações e, sobretudo, reconhecendo sua situação de classe social e de mulher numa sociedade com as marcas históricas do patriarcado que explicam as desigualdades de gênero. Ao adentrar nos espaços organizativos que antes eram privativos de lideranças masculinas, enfrentam as barreiras que distorcem o reconhecimento de suas capacidades políticas e limitam o acesso aos cargos de direção.

Para enfrentar esses desafios, as mulheres catadoras de materiais recicláveis desenvolvem estratégias de autoafirmação, a partir do conhecimento que adquirem de si mesmas e de sua condição de classe social, e passam a se reconhecer como portadoras de direitos, o que possibilita

19. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Fórum de Mulheres Negras, Movimento da Economia Solidária, Marcha Mundial das Mulheres etc.

avançar na organização coletiva. Entre as estratégias construídas, têm destaque os encontros estaduais e nacionais que possibilitaram a articulação para partilha de saberes, experiências e sentimentos, fortalecendo uma identidade coletiva que será a base de reconhecimento e ocupação de espaços políticos mais amplos. Hoje, algumas dessas mulheres lideranças estão na linha de frente das lutas locais e nacionais contra a incineração dos resíduos, a favor da coleta seletiva e da logística reversa, com a justa remuneração da categoria, considerando os relevantes e essenciais serviços que prestam à coletividade.

Porém, mesmo no atual contexto desfavorável à ampliação de direitos humanos e sociais no Brasil, as catadoras de materiais recicláveis mantêm suas estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais, de raça e das relações desiguais de gênero, fortalecendo a organização política da categoria e realizando, paulatinamente, suas conquistas.

REFERÊNCIAS

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2018/2019**. São Paulo: Abrelpe, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hjcpq>>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BERTERO, J. F. Gênese da sociabilidade capitalista: uma leitura de *A Miséria da Filosofia* de Karl Marx. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 9-34, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/3oNDPSQ>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CHERFEM, C. O. Relações de gênero e raça em uma cooperativa de resíduos sólidos: desafios de um setor. *In*: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 47-74.

CISNE, M. **Feminismo, luta de classes e consciência militante feminista no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CISNE, M.; SANTOS, S. M. M. dos. **Feminismo, diversidade sexual e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2018.

COSTA, C. M. da; PATO, C. A constituição de catadores de material reciclável: a identidade estigmatizada pela exclusão e a construção da emancipação como forma de transcendência. *In*: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 99-121.

CRUZ, M. do C. A. da. **As invisíveis necessárias: trabalho e educação das mulheres catadoras de materiais recicláveis em São Luís**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

FERREIRA, A. C. X. D. **Mulheres catadoras de materiais recicláveis no Brasil: condições de gênero e desafios socio-organizativos no século XXI**. Monografia (Graduação) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

GALON, T.; MARZIALE, M. H. P. Condições de trabalho e saúde de catadores de materiais recicláveis na América Latina: uma revisão de escopo. *In*: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 169-199.

- IMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, n. 3, p. 9-32, 2001.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2014.
- MARTINS, I. G. *et al.* Reciclando as relações de gênero: a divisão sexual do trabalho em cooperativas de catadoras e catadores, e o papel de lideranças femininas na política pública de resíduos sólidos no Distrito Federal. *In*: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de materiais recicláveis**: um encontro nacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 75-97.
- NASCIMENTO, A. G. do. **Relações de gênero e sustentabilidade com mulheres catadoras de materiais recicláveis em uma associação em Natal/RN**. Dissertação (Mestrado) – Centro de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
- PAIVA, C. C. **As relíquias do lixo**: mulheres catadoras e o engenhoso trabalho de cooperar e resistir. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
- RIBEIRO, I. M.; NARDI, H. C.; MACHADO, P. S. Catadoras(es) de materiais recicláveis e as possíveis articulações entre trabalho precário e relações de gênero. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 15, n. 2, p. 243-254, 2012.
- SILVA, P. H. I. **O que fazemos do que fazem de nós**: trajetórias sociais e militância entre os catadores de materiais recicláveis no Brasil. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- SILVA, R. B. **Relatório analítico com cruzamento de informações sobre diversos bancos de dados existentes referentes à questão de resíduos sólidos, em especial sobre os lixões brasileiros, com sistematização de dados estatísticos e utilização de ferramentas de geoprocessamento para criação de mapas**. Brasília: CIISC/SGPR, 2014.
- SILVA, R. B.; SILVA, R. M. A. da. Da crise institucional ao estado mínimo: o arrefecimento nas políticas públicas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 65, p. 139-152, 2018.
- SILVA, S. P. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 129-149.
- SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. R. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável – Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.
- SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.
- SIQUEIRA, L. de S. **Pobreza e serviço social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2015.
- YASBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília, n. 3, p. 33-40, 2001.

NEGÓCIO DE IMPACTO SOCIAL COM GESTÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: UM ESTUDO DE CASO BRASILEIRO DA REDE JUSTA TRAMA¹

Márcia Lima Santos de Cezere²
Ana Clarissa Matte Zanardo dos Santos³
Ana Clara Aparecida Alves de Souza⁴

1 INTRODUÇÃO

Os negócios de impacto social (NIS) têm encontrado substancial espaço para crescimento e fortalecimento no Brasil, acompanhando a tendência de outros países. Esses negócios adotam formas próprias de condução da gestão de suas atividades. Um dos caminhos possíveis para a sua gestão é seguir os princípios da economia solidária (EcoSol).

Essa não é uma prática nova. Sua origem se deu no movimento cooperativista britânico estabelecido em decorrência da primeira Revolução Industrial (Singer, 2002), mas, na contemporaneidade, tem sido resgatada em conjunto com outras práticas de negócios, de modo que suas premissas podem indicar uma melhor forma de estabelecer vínculos com trabalhadores, fornecedores, consumidores e outras partes envolvidas, de maneira a primar pela justiça nessas relações.

Considerando uma perspectiva tríplice de sustentabilidade, este estudo buscou compreender como os impactos sociais, ambientais e econômicos se relacionam na percepção de *stakeholders* (entendidos como atores sociais de interesse nas atividades de uma determinada organização) de um NIS atuante no campo da EcoSol. Na possibilidade de junção desses dois universos, foi identificada a oportunidade de analisar como os *stakeholders* de um NIS gerido com princípios da economia solidária percebem os impactos sociais, ambientais e econômicos de suas atividades.

Ao abordar os NIS, a literatura muitas vezes não explicita claramente o que são os impactos sociais, ambientais e econômicos, denominando-os como impacto social, socioeconômico ou socioambiental. Essas denominações evidenciam como o impacto social engloba os demais impactos, resumindo-os em uma única nomenclatura. Vale ressaltar que, de acordo com Iizuka, Varela e Larroudé (2015, p. 386), “embora os resultados financeiros sejam, relativamente, fáceis de medir, o nível social e ambiental é muito mais difícil de determinar”.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/espp5>

2. Mestra em administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). *E-mail*: <marcia.cezere@gmail.com>.

3. Professora adjunta da PUCRS. *E-mail*: <ana.clarissa@pucrs.br>.

4. Pesquisadora da PUCRS. *E-mail*: <clara.ufc@gmail.com>.

Da mesma forma, não é possível compreender, objetivamente, as percepções dos *stakeholders* com relação a cada um desses impactos, visto que há o interesse da realização do objetivo social e igualmente o retorno financeiro. Pagnussatt *et al.* (2018) analisam, em um negócio tradicional,⁵ as diferentes percepções no plano local, diferenciando os impactos sociais, ambientais e econômicos gerados pela implementação de pequenas centrais hidroelétricas. Como resultado, evidenciam-se as divergências entre as percepções em um mesmo grupo de *stakeholders* sobre a caracterização dos impactos. Com isso, a lacuna desta pesquisa centra-se em discorrer sobre esses impactos a partir das diversas perspectivas de um NIS.

Foi desenvolvido um estudo qualitativo, com a realização de 29 entrevistas com os diferentes atores envolvidos com o NIS, abarcando todo o território brasileiro, mais especificamente em Porto Alegre (RS), Tauá (CE), Pará de Minas (MG), Porto Velho (RO) e Ponta Porá (MS). Além disso, foram coletados dados secundários em documentos e fotografias, para compreender de forma mais ampla as percepções com relação aos impactos gerados pelo NIS. Os resultados destacam a observância de impactos sociais, ambientais e econômicos, ressaltando, adicionalmente, a presença dos princípios da EcoSol na gestão dos empreendimentos analisados.

Este texto está estruturado em cinco seções, iniciando-se por esta introdução, seguida pela seção 2, de revisão de literatura, na qual são destacados NIS, EcoSol e a noção de *stakeholders* nessa junção. O método, na seção 3, apresenta como a pesquisa foi conduzida, bem como o caso escolhido para análise. A seção 4 dá conta da discussão dos resultados. Finalmente, na seção 5, são apresentadas as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Com vistas a discorrer sobre a temática apresentada e buscar substância conceitual para a questão identificada, foram revisadas contribuições da literatura que tratam de concepções a respeito de três abordagens principais: a noção de NIS, a compreensão sobre as bases da EcoSol e o conceito de *stakeholders*, que, juntos, compõem a problemática de interesse desta pesquisa.

2.1 NIS

Diferentes nomenclaturas associadas são encontradas na literatura como resultado de pesquisa sobre NIS, tais como: negócios para a base da pirâmide (*bottom of the pyramid* – BoP), empresa social, negócios inclusivos e negócios sociais. Comini, Barki e Aguiar (2012) identificaram três concepções que buscam definir um NIS. A primeira é a concepção europeia, que se refere à abordagem de empresa social cuja origem está em associações e cooperativas, destacando as relações entre as organizações da sociedade civil com as funções públicas. A segunda é a concepção norte-americana, que utiliza a nomenclatura *negócio social* ou *unidade de negócio de empresa comercial*, com a lógica de mercado voltada para o público da BoP. A terceira é a concepção dos países emergentes, contemplando América Latina e Ásia, com o termo *negócios inclusivos*, que abarca as iniciativas para a inclusão social e a redução da pobreza.

5. Negócios tradicionais têm o propósito de maximizar e rentabilizar os lucros.

Na América Latina, conforme Comini, Barki e Aguiar (2012), não há definição quanto à distinção entre negócios sociais e negócios inclusivos. No Brasil, negócio inclusivo seria uma subcategoria de negócio social, e, atualmente, não há diferenciação na constituição legal ou no formato jurídico e regime tributário entre NIS e negócios tradicionais. Por sua vez, países como Reino Unido, Itália e Estados Unidos reconhecem essas organizações híbridas e oferecem vantagens e incentivos (Iizuka, Varela e Larroudé, 2015).

Na Europa, em uma perspectiva mais geral, há diversas ações que fomentam a criação de NIS, de acordo com informações do Comitê Econômico e Social Europeu (Cese). O estudo fomentado por Cese (2017) apresenta a evolução recente da economia social na União Europeia e nos 28 Estados-membros no que diz respeito a criação de emprego, promoção do desenvolvimento sustentável, adequação dos serviços às necessidades e distribuição mais justa do rendimento e da riqueza. Considera-se importante esse movimento de dar um tratamento diferenciado à economia social como forma de estimular e valorizar as potencialidades desse segmento.

Em essência, os negócios sociais são modelos de empresas que buscam resolver um problema social, recorrendo a mecanismos utilizados no mercado tradicional da criação e da venda de produtos e serviços que atendem às reais necessidades do mercado voltados para a população em vulnerabilidade social, em vez de apenas maximizar o lucro. Para Yunus (2008, p. 35), o negócio social é uma “oportunidade multidimensional dos seres humanos”, com vistas a “identificar o verdadeiro ser humano e reconhecer os seus desejos multifacetados”. Ainda segundo o autor, o negócio social é uma abordagem organizacional com a vocação de reduzir a pobreza e oferecer oportunidades para as pessoas terem meios de produção e sobrevivência. Em consonância, Comini, Barki e Aguiar (2012) afirmam que esse tipo de negócio objetiva a inclusão de desfavorecidos e está mais vinculado à realidade de pequenas e médias empresas.

Considerando-se o sistema capitalista, na visão de Yunus (2008), há uma distinção nos objetivos e nos interesses das corporações. Em uma extremidade, procura-se a maximização dos lucros, visando gerar mais riqueza para os empresários, que são as chamadas empresas que maximizam os lucros (EML), isto é, os negócios ou empresas tradicionais; na outra ponta, há organizações sem fins lucrativos para cumprir objetivos sociais. Os negócios sociais conseguem oferecer um equilíbrio, visto que são empreendimentos com um propósito primordialmente social, mas que se dedicam a ser autossustentáveis financeiramente (Yunus, 2008).

Em publicação seminal para o campo, Yunus, Moingeon e Lehmann-Ortega (2010) introduziram o conceito de modelo de negócios sociais como um parâmetro específico para esse tipo de negócio. Com base na análise de diferentes negócios sociais no grupo composto por empresas sociais da *Grameen Danone Foods Limited* – GDFL, de Bangladesh, os autores concluem que os modelos de NIS são extensões daqueles derivados de negócios regulares, tendo como elemento adicionado a equação do lucro social, responsável por propor e criar valor para todas as partes interessadas, em vez de apenas para os clientes.

Thompson e McMillan (2010, p. 292) apontam o surgimento de um novo setor econômico global, referindo-se a um tipo de empresa que proporciona a “redução da pobreza por meio da criação de negócios que busquem simultaneamente lucros e riqueza social”. Essa configuração

de empresa forma os NIS, que, na visão dos autores, podem proporcionar desenvolvimento à economia e à sociedade, criando um ciclo virtuoso na expectativa de atenuar os problemas sociais e aumentar o número de beneficiários para, conseqüentemente, aumentar os lucros. Isso significa mais retorno para os empreendedores e mais investimentos no negócio, visando ampliar a abrangência da organização. Considerando-se as particularidades propostas pelos NIS em comparação aos negócios tradicionais, os princípios da EcoSol podem somar-se àqueles, tornando a gestão mais participativa e as relações mais horizontais e justas.

A noção geral de impacto dos NIS pode ser ampliada quando se discutem os aspectos mais amplos de impacto que dão conta de questões não apenas sociais, mas também ambientais e econômicas. Nesse sentido, partindo de uma concepção tradicional, mas aplicável em configurações organizacionais diferentes, entende-se que os impactos sociais podem ser compreendidos como as conseqüências sociais geradas a partir da implementação de algum negócio. Assim, o impacto social é considerado algo experimentado ou sentido, de forma cognitiva ou corporal (física). Essa percepção pode ocorrer no nível individual, de uma unidade econômica (família), de um grupo social (círculo de amigos), de um local de trabalho (empresa ou agência governamental), de uma comunidade ou da sociedade em geral. Esses níveis são afetados de diversas maneiras por um impacto ou ação causadora de impacto (Vanclay *et al.*, 2015). Barki (2018) contextualiza o impacto social mediante ações realizadas pela população da periferia. Esses negócios promovem impactos em diferentes frentes a partir do surgimento e do fortalecimento de diversas iniciativas.

No grande escopo de impacto social, Vanclay (2002) apresenta impactos que podem ser relacionados à dimensão ambiental e econômica. Assim, seguindo a orientação desse autor, neste trabalho os impactos serão agrupados em sociais, ambientais e econômicos. Como impactos sociais, Vanclay (2002) aponta aqueles relacionados: i) à saúde e ao bem-estar social; ii) aos aspectos institucionais, legais, políticos e de equidade; iii) às questões de gênero; e iv) às questões culturais. No que tange aos impactos ambientais, têm-se os impactos relacionados à qualidade de vida no ambiente. Nos impactos econômicos, consideram-se os impactos relacionados ao bem-estar econômico e material. Tais impactos podem ser tanto positivos quanto negativos no processo de desenvolvimento de um NIS, a depender dos encaminhamentos de sua atividade. Entretanto, sempre se buscarão, desde a origem que move esses negócios, e alinhando-se a princípios da EcoSol, efeitos sobre as relações que sejam conectados com preceitos positivos e justos.

2.2 Fundamentos e princípios da economia solidária

Nas bases fundamentais da EcoSol, tem-se uma contraposição entre solidariedade e competição na economia. A competição pode ser positiva, mas, na configuração do sistema capitalista atual, gera efeitos sociais negativos ao antagonizar o que se entende como “vencedores” – aqueles que acumulam vantagens – e “perdedores” – aqueles que acumulam desvantagens em competições futuras (Singer, 2003). França Filho (2007) destaca que a noção de economia plural corresponde à ideia de uma economia que admite uma pluralidade de formas de se produzir

e distribuir riquezas. A adoção desse modo de conceber o funcionamento da economia real amplia a noção de econômico para além da visão dominante da economia de mercado. Assim, é possível perceber certas singularidades, próprias às práticas de EcoSol.

Fundamentalmente, conforme Singer (2002), principal nome relacionado a essa temática no Brasil, a EcoSol pode ser compreendida como outro modo de produção que tem como princípios básicos a propriedade coletiva ou associada do capital e, adicionalmente, o direito à liberdade individual. Nesse sentido, a solidariedade na economia, para Singer (2002), só pode se configurar a partir de uma organização igualitária, na qual, por meio de associação, é possível produzir, comerciar, consumir e poupar. Essa associação se dá entre iguais, em vez do estabelecimento de contrato entre desiguais.

Entre as práticas identificadas no campo da EcoSol, encontram-se diferentes categorias sociais e diversas modalidades de organização, tais como unidades informais de trabalho e geração de renda, associações de produtores e consumidores, cooperativas populares, empresas recuperadas por trabalhadores, sistemas locais de troca e bancos comunitários. De modo geral, elas podem ser dedicadas à produção de bens, à prestação de serviços, à comercialização e ao crédito (Kuyven, Gaiger e Silva, 2020; Silva, 2020a).

Singer (2002) aponta que a administração na EcoSol ocorre pela noção de autogestão (democraticamente, as decisões são tomadas em assembleia), diferentemente da heterogestão da economia capitalista (hierárquica, com níveis sucessivos de autoridade). A autogestão exige que os trabalhadores da empresa solidária, além de cumprirem suas tarefas, se preocupem com os problemas gerais da empresa, em um interesse comum que permite uma cooperação inteligente e benéfica para todas as partes. França Filho (2007) ressalta, como segunda vocação dessa economia, a construção conjunta da oferta e da demanda, que vai muito além da combinação de diferentes lógicas econômicas, traço que singulariza as práticas de EcoSol como fundamentos de outra economia.

As origens da EcoSol datam de um momento histórico um pouco depois do surgimento do capitalismo industrial. Seu aparecimento se deu como reação ao amplo empobrecimento dos artesãos em decorrência da difusão de máquinas e da organização fabril da produção. Pode-se destacar o protagonismo do britânico Robert Owen para o cooperativismo nesse processo, bem como a experiência francesa com Charles Fourier. Como formas diversas, têm-se o cooperativismo de consumo, o cooperativismo de crédito, as cooperativas de compra e venda e as cooperativas de produção (Singer, 2002). No Brasil, essa configuração de práticas econômicas ganha força especialmente a partir da década de 1990 (Ferrarini, Gaiger e Schiochet, 2018; Kuyven, Gaiger e Silva, 2020; Silva, 2020b).

Cattani *et al.* (2009), ao discorrerem sobre “a outra economia”, apresentam-na como alternativa material e humana superior à economia capitalista. Algumas designações podem ser utilizadas nessa perspectiva, tais como EcoSol, economia do trabalho, novo cooperativismo, empresas autogestionárias e outras. Os autores compreendem que essas são realizações inovadoras, associadas a novos valores e princípios, que se opõem às práticas excludentes, social e ambientalmente predatórias.

Ferrarini, Gaiger e Schiochet (2018) lembram que os empreendimentos econômicos solidários permitem metabolizar de forma inovadora racionalidades diferentes, ancestrais. É o caso dos povos e comunidades tradicionais. Nas periferias urbanas, a EcoSol também ganha força a partir das suas organizações comunitárias. Cooperativismo, autogestão, solidariedade e justiça podem ser destacados como princípios básicos da EcoSol (Singer, 2003), e tais princípios são considerados como centrais nesta pesquisa, com vistas a melhor compreender a dinâmica de gestão do caso analisado.

2.3 A noção de *stakeholders* relacionada a NIS e EcoSol

Considerando-se organizações dos mais diversos tipos, é possível reconhecer que todas terão diversos atores e instituições conectados. Nesse sentido, Carroll e Buchholtz (2003) compreendem *stakeholders* como um conjunto de sujeitos e instituições que compõem as partes “interessadas” que afetam e são afetadas pelas atividades de uma organização. Esse conceito passa pela compreensão do envolvimento de um indivíduo ou grupo que participa de determinadas ações e decisões, por interesse, direito ou reivindicação.

As diversas formas de organização humana envolvem um processo de criação e distribuição de valor, em sentido amplo, por meio das interfaces existentes entre variados interlocutores. Conforme Rodrigues e Wada (2011), a gestão dessas interfaces pode ser gerada pelo reconhecimento do seu valor intrínseco ou pela expectativa dos respectivos impactos no desempenho organizacional, sendo que, em princípio, essa opção estará intimamente ligada à natureza do respectivo propósito e aos valores fundamentais explícita ou implicitamente assumidos. A gestão dos *stakeholders* é considerada um desafio, uma vez que é fundamental equilibrar interesses possivelmente conflitantes, especialmente quando eles vêm de grupos e culturas diversos ou exercem poder e influência desigual (Friedman e Miles, 2006).

No que tange às empresas sociais, considera-se que cada *stakeholder* tem suas próprias perspectivas e percepções sobre o impacto dessas organizações com base nas interações que têm com o negócio (Chan, Mook e Kislenko, 2015), de modo que todas as partes interessadas podem influenciar a visão do impacto social. Em todos os modelos de negócios, independentemente do formato, sempre haverá a figura do *stakeholder*, representado pelos indivíduos com relação direta ou indireta com o empreendimento.

De acordo com Sabatier *et al.* (2017), as empresas sociais (formas organizacionais híbridas) precisam equilibrar as expectativas de várias partes interessadas, correndo o risco de satisfazer as demandas de um lado e violar as de outros, assim como comprometer a autenticidade do objetivo social das partes interessadas. Além disso, as empresas podem ser confrontadas com percepções variadas de resultados bem-sucedidos e com tensões entre os acionistas e os demais atores de interesse (Wang *et al.*, 2016).

Assim, os *stakeholders* envolvidos com o NIS podem ser trabalhadores, empreendedores, clientes, fornecedores e a comunidade em que o negócio está inserido. Dependendo do tipo de NIS, é possível que haja oportunidades para diversos trabalhadores, cada um com suas peculiaridades. Certamente não há um tipo único de trabalhador com características definidas

que esteja envolvido com um NIS, visto que esse modelo de negócio é plural. Desse modo, um NIS pode gerar oportunidades de trabalho e renda para pessoas em vulnerabilidade social, ajudando-as a garantir a sua sobrevivência e o sustento de sua família.

Por sua vez, um NIS também pode empregar pessoas que não buscam somente uma fonte de renda, mas acreditam no propósito de um empreendimento e desejam promover mudanças de ordem pessoal e coletiva (Barki, 2015). Na tentativa de entender o grande interesse de organizações e instituições de ensino em compreender sobre NIS, Barki (2015, p. 16) sugere que, entre tantas alternativas possíveis, a mais plausível seja “a busca de um propósito de vida por parte crescente da sociedade”, que vai além do dinheiro, mas também busca fazer o bem.

A exemplo dessa perspectiva, Siqueira (2015) preocupou-se em investigar as relações de confiança e de poder dos *stakeholders* internos das cooperativas de coleta e tratamento de resíduos sólidos, no contexto dos princípios da EcoSol. Os resultados evidenciaram que, na relação entre confiança e poder, as variáveis caminham lado a lado. Assim, aspectos como utilitarismo, confiança relacional, confiança mútua foram identificados, bem como formas diferentes de poder, considerando uma tipologia: i) autocrática; ii) instrumental; iii) de transição de autocrática para missionária; e iv) missionária.

Diante do exposto, pode-se perceber a complexidade posta na compreensão da visão de impacto de *stakeholders* de um NIS com gestão de EcoSol, foco desta pesquisa.

3 MÉTODO

Parte-se de um estudo exploratório com o objetivo de entender como os impactos sociais, ambientais e econômicos se relacionam na percepção de *stakeholders* de um NIS atuante no campo da EcoSol. Um estudo exploratório se caracteriza por oferecer informações sobre o objeto de pesquisa, a fim de conhecer tudo que o cerca, proporcionando entendimentos e descobertas (Gil, 2017).

Para alcançar o objetivo, optou-se pela análise em profundidade de um estudo de caso único instrumental (Stake, 1998), ou seja, um caso que, pela sua expressividade, permite analisar como um fenômeno de interesse se comporta. De acordo com a estrutura desta pesquisa, a justificativa para o estudo único é por ser o NIS um caso revelador, visto que a investigação foi realizada com indivíduos distribuídos em uma abrangência nacional, compostos por uma diversidade cultural e social, com distinta organização da rotina de trabalho, papéis diferentes na cadeia produtiva e, em certos casos, de alguns lugares com difícil acesso à comunicação. Nessa situação, o objetivo é captar as circunstâncias e as condições de uma situação cotidiana, tornando-se importante pela possibilidade de identificar as lições que podem oferecer sobre os processos sociais relacionados a algum interesse teórico.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas com roteiro não estruturado, mas tendo como suporte as categorias definidas a partir da literatura. A seleção dos 29 entrevistados, residentes em cinco regiões do Brasil, foi feita por meio da técnica bola de neve, iniciando com uma das empreendedoras-fundadoras. Foram entrevistados trabalhadores, clientes, fornecedores, comunidade e empreendedora-fundadora.

Adicionalmente, foi realizada uma análise de documentos para compor a caracterização do objeto de estudo. Para categorização de dimensões de impacto social, ambiental e econômico, foram consideradas as composições sinalizadas conforme Vanclay (2002). A análise de dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, com o uso do *software* ATLAS.ti.

3.1 Caso analisado: rede Justa Trama

O caso analisado nesta pesquisa trata-se da Justa Trama, uma cooperativa central de algodão agroecológico que atua com abrangência nacional no território brasileiro, com sede em Porto Alegre (RS). A Cooperativa Central Justa Trama (CCJT) nasceu no 5º Fórum Social Mundial, em 2005, quando um grupo de pessoas teve a ideia de implementar um negócio, associando a geração de renda e a solidariedade. A CCJT é classificada como cooperativa de 2º grau, por ser composta por uma cadeia produtiva que inclui outras cooperativas, em um processo que se inicia no plantio do algodão agroecológico e vai até a comercialização de peças confeccionadas com este e outros insumos. A figura 1 apresenta as áreas de atuação da Justa Trama no Brasil e suas respectivas atividades produtivas.

FIGURA 1
Áreas de atuação do NIS no Brasil e suas respectivas atividades produtivas



Fonte: Cooperação... (2018).

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

A CCJT possui aproximadamente quinhentos cooperados (Nespolo, 2020), sendo homens e mulheres que atuam como agricultores, fiadores, tecedores, costureiras, artesãos, coletores e beneficiadores de sementes, distribuídos em uma abrangência nacional.

Diante desse contexto, a CCJT foi escolhida por sua importância, representatividade e desempenho, sendo um caso de NIS que atua com diversos *stakeholders*, em rede e em cadeia, e adota princípios da EcoSol em sua gestão e suas relações. Em rede, ao aproximar os atores de um mesmo segmento, viabilizam tanto o processo de produção como o de comercialização, com o objetivo de realizar as atividades em comum e obter melhores negociações, envolvendo várias etapas e segmentos da EcoSol. A CCJT é conhecida como a primeira cooperativa de 2º grau de algodão agroecológico do mundo (Cooperação..., 2018).

O empreendimento é amplamente reconhecido por órgãos e instituições. Em 2015, recebeu o Prêmio Sandra Magalhães, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como reconhecimento das melhores práticas de EcoSol no Brasil. Outro prêmio foi da Fundação Banco do Brasil, como tecnologia social,⁶ além do certificado de empreendimento solidário do governo do estado do Rio Grande do Sul e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), órgão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Muitas pesquisas de mestrado e doutorado são desenvolvidas com a CCJT, por ser uma iniciativa que trabalha em rede, em prol de construir uma economia de inclusão e distribuição justa de renda. Em 2019, o NIS recebeu o prêmio de melhor tecnologia social em geração de renda pela Fundação Banco do Brasil, sendo primeiro lugar na categoria geração de renda e terceiro lugar na categoria gestão comunitária e algodão agroecológico. No mesmo ano, a premiação da *Revista Cláudia*, rendeu homenagens e divulgação do projeto nas categorias mulher, meio ambiente e geração de renda (Nespolo, 2020).

A CCJT forma um sistema de produção totalmente ecológico e sustentável, fazendo parte da rede de EcoSol. Dessa forma, de acordo com as características apresentadas neste trabalho, é possível apontá-la como caso relevante a ser estudado na temática de NIS, por ser um empreendimento que nasceu prioritariamente com o propósito de gerar benefício social aos públicos interessados e à sociedade na qual está inserido, beneficiar os trabalhadores, ser economicamente autossustentável e distribuir aos cooperados excedente de renda. Pode-se confirmar essas características por ser uma instituição criada com o propósito de unir e fortalecer os atores da cadeia produtiva de algodão agroecológico.

Além disso, a Justa Trama é economicamente autossustentável, e, quando há excedente do resultado financeiro das atividades do ano, denominado como sobras, é distribuído às cooperativas e associações que fazem parte da CCJT, podendo ser essa sobra distribuída aos trabalhadores ou reinvestida no negócio.

No quadro 1, podem-se observar os objetivos, a missão e os valores da CCJT, em que se apresentam elementos que fazem relação com o conceito de NIS e princípios de gestão da EcoSol, foco deste trabalho (Cooperação..., 2018).

6. Para mais informações sobre experiências de tecnologia social, ver Zucoloto e Pereira (2020).

QUADRO 1

Objetivos, missão e valores da Justa Trama

Objetivos	Missão	Valores
Articular empreendimentos de EcoSol, com foco na geração de trabalho e renda para os empreendimentos envolvidos diretamente na produção e nas comunidades nas quais estão inseridos, trazendo aos envolvidos equidade de gênero e social.	Articular e integrar os empreendimentos da cadeia produtiva da fibra ecológica, por meio do plantio, transformação, produção e comercialização, promovendo a EcoSol, a sustentabilidade, a agroecologia, o comércio justo, o consumo consciente, a preservação do meio ambiente e a distribuição justa de renda para seus associados e sociedade em geral.	Ser referência nacional e internacional de cadeia produtiva integrada de fibras ecológicas da EcoSol.

Fonte: Cooperação... (2018).

Diante do exposto, a cooperativa foi escolhida por sua importância, representatividade e desempenho, além de caracterizar um caso de NIS com princípios de EcoSol na gestão, sobretudo por possibilitar a investigação dos impactos sociais, ambientais e econômicos e suas percepções pelos *stakeholders* representados pelos trabalhadores, clientes, fornecedores, comunidade e empreendedora.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O fato de proporcionar a inclusão e a valorização de cooperados e associados na cadeia produtiva, eliminando os atravessadores do processo e viabilizando um preço justo na negociação dos insumos e dos produtos, já reforça o entendimento de que a organização estudada pode ser considerada um NIS com princípios de EcoSol. Além disso, têm-se as suas iniciativas sustentáveis ambiental e socialmente, bem como a distribuição dos resultados excedentes do ano, entre os cooperados e associados. Os papéis e responsabilidades que os cooperados têm com o negócio, unindo função operacional e de gestão com poder de decisão, também dialogam intrinsecamente com bases da economia solidária.

Vários são os atores sociais que fazem parte da cadeia produtiva de algodão agroecológico do NIS em questão, sendo agricultores, agrônomos, fiadores, tecedores, costureiras, artesãos, coletores e beneficiadores de semente. Fazem parte também as pessoas que trabalham na área administrativa do NIS, no transporte dos insumos e produtos, na orientação técnica dos agricultores, na manutenção dos equipamentos, além de consumidores/clientes, comunidade, pesquisadores e apoiadores (Nespolo, 2020).

Os resultados desta pesquisa evidenciaram a relevância da gestão de um NIS com princípios da EcoSol, sendo possível identificar a dinâmica de cooperativismo de produção, autogestão, comércio justo e solidariedade. Tais dinâmicas estão presentes nos impactos sociais, ambientais e econômicos percebidos pelos *stakeholders* desse NIS. Com vistas a ilustrar o processo de resultados e análise, são destacadas algumas das falas que evidenciam tanto os impactos quanto a presença da EcoSol como parte da gestão do NIS. Inicialmente, pode ser destacado o depoimento de um agricultor que fornece algodão orgânico para a cooperativa.

Uma confecção [NIS] pode ter um *diferencial* de outra confecção, *de algo que é convencional*, mas a pessoa também tem que entender que ali está embutida a questão social, a *questão ambiental*, a questão de ter um produto diferente. *Foi um grupo de agricultores que esteve envolvido naquele processo produtivo*. Tem alguma coisa por trás daquele produto, *não é só um produto qualquer*. Então, tem que ver o que tem por trás. Talvez *um preço a mais que você pagar por uma camisa*, por exemplo, comprar uma camisa [do NIS] que vai custar quarenta reais, ao invés de você comprar outra parecida por trinta ou trinta e cinco reais, porque não teria o mesmo *valor social e ambiental* que tem uma roupa do NIS. *Você vestirá consciência*, não é só uma roupa qualquer (Entrevista com agricultor fornecedor 1, grifo nosso).

No trecho dessa entrevista, observam-se as questões do impacto social positivo decorrente da solidariedade em relação aos envolvidos no processo, no caso, o agricultor, e do impacto sobre o consumidor da confecção feita com o algodão orgânico (impacto ambiental) plantado em uma das cinco regiões brasileiras conectadas ao NIS. Tem-se, adicionalmente, a questão da preocupação ambiental atrelada ao comércio justo do item confeccionado, cujo preço será definido conforme os princípios sociais envolvidos (impacto econômico). A invocação da consciência a partir da relação de produção e consumo indica o laço de solidariedade estabelecido na cadeia produtiva. Percebe-se que o empoderamento na gestão do NIS, desde a produção, a confecção, chegando ao consumidor, fica evidente na expressividade dessa fala.

Resgatando o que aponta Yunus (2008), os negócios sociais recorrem à criação e à venda de produtos e serviços que atendem às reais necessidades do mercado, voltados para a população em vulnerabilidade social, em vez de apenas maximizar o lucro. Nesse caso, atende-se à necessidade dos produtores e dos clientes com as vestimentas, mas não em uma dinâmica de produção em massa, desconectada dos *stakeholders* e dos impactos sociais, ambientais e econômicos que contribuem para vulnerabilidades sociais.

Alinhada com essa perspectiva, tem-se uma fala adicional que destaca tecnologias alternativas e cuidados com questões ambientais que impactarão também questões sociais e econômicas, as quais, nessa conexão, são indissociáveis.

As tecnologias alternativas têm comprovado que é possível você produzir sem *necessariamente ter que usar esse pacote de veneno*, de coisas que, pelo contrário, tem é causado *danos à saúde das pessoas*. O principal é fazer a relação tanto na parte *educacional*, de convivência no semiárido de forma *sustentável*, como na questão da saúde, que é saber quais os impactos que essa minha ação vai causar na minha saúde, se vai ser para o bem ou para o mal (Entrevista com agricultor fornecedor 2, grifo nosso).

Esse relato alinha-se aos impactos sociais que Vanclay (2002) destaca como relacionados à saúde e ao bem-estar social, de modo que o agricultor toma consciência sobre os danos dos venenos para a sua produção e saúde e conecta, adicionalmente, uma reflexão sobre educação e convivência com o semiárido, onde habita. A questão educacional é também relatada por uma das trabalhadoras de cooperativa, ao destacar a representatividade que o NIS tem no impacto aos jovens da comunidade do entorno. Noções mais amplas sobre EcoSol e finanças solidárias, com a constituição de um banco comunitário de desenvolvimento (Silva, 2020b), também são compartilhadas.

Aqui da comunidade (...), todos conhecem [o NIS] e a líder, daí fazemos festas de Natal, feiras, brechós que unem toda a comunidade. Um dos objetivos [do NIS] dentro da comunidade é tirar o jovem do meio da rua, *para este jovem ver que existem outras oportunidades*. Temos *palestras* com médicos, dentistas e todos os tipos de assuntos que têm necessidade de serem esclarecidos, *fazemos parcerias para passar este esclarecimento para a comunidade*. O NIS é visto por dar oportunidade para as pessoas virem aqui, conversarem, esclarecerem e tentarem uma *nova perspectiva da vida* (Entrevista com trabalhadora de cooperativa 1, grifo nosso).

No mês da mulher, a gente trouxe *uma palestrante* e ela falou sobre os *direitos da mulher*. Talvez a gente traga esse ano de novo. Eu já tenho o olhar ampliado da pessoa como um todo. Uma coisa que eu percebo, (...) se uma pessoa vem me pedir um *microcrédito*, eu já pergunto direto: “tu sabes o que é um *banco comunitário*? Sabe o que é uma *moeda social*? Conhece a *economia solidária*?” , como forma de aproximação e que ela saiba a que se refere (Entrevista com pessoa da comunidade 3, grifo nosso).

Observa-se que há, nesse processo, um vínculo de solidariedade que se estende para além da dinâmica interna do NIS. Esse acesso a conhecimento compartilhado com os jovens do entorno do local onde ocorre a produção e com as mulheres é também uma socialização de riquezas que o NIS produz, pois trata de partilhas sociais. Desse modo, o tipo de economia aí desenvolvido é plural, ao permitir, além de pluralidade nas formas de produzir, que também sejam plurais os processos de distribuição de riquezas alcançadas com o trabalho cooperativo e solidário, como reflete França Filho (2007).

Os clientes do NIS percebem também os seus amplos impactos, reconhecendo uma contribuição para o desenvolvimento social. Há uma percepção de que apoiar as ações do NIS e consumir os seus produtos permite que tais clientes somem a uma microrrevolução nos modos de pensar questões nos três aspectos, social, econômico e ambiental, em constante consonância e alinhados também ao pensamento externalizado pela empreendedora.

A gente não faz um apelo ao consumo, a gente faz um apelo para que *as pessoas reflitam de onde é que vem a sua roupa*, se, de fato, ela é necessária. E, se ela é necessária, *aqui estamos nós para oferecer um produto orgânico*, que não contaminou o planeta, que tem esses *princípios da justiça social* (Entrevista com a empreendedora, grifo nosso).

O benefício que se faz para a sociedade é principalmente a *evolução*. Eu acredito que eu não consigo fazer a grande revolução, mas eu faço a microrrevolução, (...) por meio do meu negócio ficar mais próximo dos meus filhos, comprar do pequeno produtor e *incentivar o consumo do orgânico*, valorizar o *consumo local*, dessas *cooperativas de mulheres*. Eu acho que tudo isso são as microrrevoluções que são possíveis da gente fazer. Esses pequenos atos que pouco a pouco a gente vai *mudando em nosso entorno* e quem sabe incentivando uma outra pessoa a *pensar diferente*, olhar diferente e com isso ela também fazer a mesma *mudança*. (...) Pensando só em negócios, a gente tem uma relação com o NIS de cliente-fornecedor, mas eu sempre, até se tu olhares nas nossas redes sociais, *a gente não só divulga nossos produtos, mas a gente divulga toda a causa envolvida com eles*. Então, assim, eu sempre divulgo o NIS como nosso parceiro (Entrevista com cliente 1, grifo nosso).

A cliente entrevistada destaca a cooperativa de mulheres, ressaltando a relevância da igualdade de gênero, que possibilita a todas as pessoas encontrarem meios para evoluir e melhor desenvolver as sociedades, conforme observado por Vanclay (2002) nos impactos sociais. Ao desenvolver as bases do que se tornaria o Grameen Bank, em Bangladesh, o professor e economista Muhammad Yunus (2008) fez também essa consideração de gênero, vendo que o empoderamento de mulheres permitiria impactos sociais significativos em toda a comunidade. No caso do NIS analisado nesta pesquisa, a cooperativa Univens, em Porto Alegre, parte da rede Justa Trama, destina atenção às mulheres que atuam na produção conectando-se também com as demandas familiares destas.

A escolinha nasceu há doze anos por causa das mães que trabalhavam [no NIS]. Elas não tinham onde deixar as crianças, então elas se uniram com o apoio do NIS e conseguiram fazer essa escola de educação infantil. Antigamente, era um “cuida-se de criança”, mães que vinham cuidar dos filhos dos outros por pouco dinheiro, e agora se tornou uma coisa maior. Agora, é uma escolinha conveniada da prefeitura, legalizada no SMED [Secretaria Municipal Educação]. A prefeitura paga os salários dos educadores e dos demais funcionários (...). Ela se transformou numa escola quando começou a vir mais criança, outras mães que trabalhavam na economia solidária, aquelas que saíam para vender bolo na rua, outras que iam fazer faxina, só que não tinham onde deixar as crianças, aí começaram a deixar aqui. Aí, não foi somente as pessoas do NIS, ficou maior, porque vieram muitas outras crianças para cá (Entrevista com pessoa da comunidade 1, grifo nosso).

Em relação às mulheres que fazem parte [do NIS], que a gente observa muito, muito marcadamente, é um *empoderamento dessas mulheres*. Eu acho que o fato de elas fazerem coisas que elas fazem, ocupar os lugares que elas ocupam, (...) acho que esse empoderamento *talvez seja o mais significativo que a gente observa*. Eu acho muito importante a força do *poder feminino* assim, porque é uma organização basicamente feminina (...). E essas mulheres, com essa organização delas, conseguiram se colocar num lugar importante, *dar visibilidade para essa comunidade de forma positiva e potente, que passa a ser vista a partir da experiência de uma forma diferente, e todos ganham com isso* (Entrevista com pessoa da comunidade 2, grifo nosso).

O impacto social observado nesse relato dialoga com o que Vanclay (2002) indica como impactos relacionados aos aspectos institucionais legais, políticos e de equidade. A escola passa a ser parte estendida do local de trabalho, facilitando os processos de maior dedicação e tranquilidade para a produção das mães, o que reverbera no impacto econômico da produção da cooperativa e na renda dessas pessoas.

A empreendedora, uma das fundadoras do NIS, compartilha a satisfação que o trabalho cooperativo árduo gera ao longo de todos os anos de atividade. A sua fala reflete o reconhecimento dos impactos gerados pelos *stakeholders* e a sua própria realização.

Eu posso dizer, *eu tive muitos convites de estar em outros lugares*, estar também dando outros tipos de contribuição, mas eu gosto, sabe, *eu gosto de levantar, ir na cooperativa, de a gente programar a produção, de a gente cortar, de a gente ver a peça pronta, de falar com cada um dos elos, de poder estar lá junto com os agricultores, de estar com eles, conversar nas dificuldades* que têm. Isso me fez tão feliz, que tu não podes imaginar (Entrevista com a empreendedora, grifo nosso).

Quanto à gestão da rede, a empreendedora destaca o desafio contínuo de orquestração de todas as cadeias e elos. Singer (2002) destaca que a autogestão exige que os trabalhadores da empresa solidária cumpram suas tarefas, mas também se preocupem com os problemas gerais do negócio, em um interesse comum que permite uma cooperação inteligente e benéfica da qual usufruirão todas as partes.

A gente está querendo muito fazer um processo mais intenso de formação na gestão mesmo. Até a gente está colocando isso com a perspectiva de acontecer em cada um dos elos, não só para aqueles que estão na direção, mas para que todos os nossos associados incorporem mais, estudem, tenham mais detalhamento de cada um dos elos. Então, a gente tem muito esse desafio colocado (Entrevista com a empreendedora, grifo nosso).

Nesse sentido, ressalta-se que, além de pensar nos impactos de ordem social, econômica e ambiental, alinhar tais esforços com vistas a uma gestão democrática e justa, na qual todas as partes se sintam acolhidas em reciprocidades, é também um desafio agregado. Nesse sentido, o NIS busca deixar seus *stakeholders* cientes de que a gestão também depende da participação ativa de todos, a fim de que haja a possibilidade de contribuir para redução da pobreza e de buscar, simultaneamente, lucro e riqueza social, como é estabelecido por Thompson e McMillan (2010) como fundamento de um NIS. A fala de um dos fornecedores deixa evidente que a mensagem é compartilhada em toda a cadeia.

Como a gente é um elo [do NIS], a gente tem que estar participando das decisões com relação a definição de valores, quanto é que pode ser uma roupa de algodão, com um preço que seja justo para o agricultor e justo para toda a cadeia, para não se tornar também um produto, lá no consumidor, que seja impossível dele poder consumir, em termos de valor (Entrevista com fornecedor 3, grifo nosso).

Observa-se a preocupação de alinhamento da gestão democrática com os impactos sociais e econômicos possíveis a partir das definições. Os impactos das atividades, nas três esferas, são reconhecidos em tudo o que o NIS e a sua rede realizam.

Só tenho a dizer que todas as ações que a gente faz, a gente vê que tem um resultado positivo, tanto ambiental, social e econômico. Porque naquele momento que você está trabalhando junto com a comunidade, você está dando a oportunidade de se envolver com o negócio, abrir portas para as pessoas estarem trabalhando, porque muitas vezes as pessoas sabem fazer alguma coisa, têm aptidão para aquilo, mas está lá isolada, sem perspectiva nenhuma, porque ela não sabe chegar. Então, você abre as portas, você tem um resultado. Esse resultado não é para mim, é para a comunidade (Entrevista com fornecedor 4, grifo nosso).

Adicionalmente, como impacto ambiental das atividades, destaca-se o reconhecimento de contribuição inclusive para a redução do desmatamento por meio de melhores práticas. As queimadas são, muitas vezes, questões culturais passadas entre as gerações, mas que podem ser repensadas por seus efeitos ambientais, promovendo maior qualidade de vida como impacto nesses ambientes (Vanclay, 2002). Percebe-se uma consciência mais ampla de que a terra onde se produz para fornecer é também a terra de onde saem os alimentos para as famílias.

Nesse sentido, os impactos sociais, ambientais e econômicos se configuram de forma integrada, apresentando um resultado final mais satisfatório para os envolvidos.

Porque todo o tempo que tem *esse trabalho, reduziu muito desmatamento aqui* na região, porque *com o algodão não pode desmatar, não pode queimar*, como *aquela cultura antiga* de derrubar a mata para plantar. Então, não pode fazer esse tipo de plantio. Então, quando os agricultores aderiram essa proposta, *deixaram de desmatar, fazer queimadas e usar veneno*. Então *isso é um impacto positivo grande* (...). Quando ele produz o algodão, não está produzindo só o algodão, *ele tem que produzir o milho, o feijão que ele come, o gergelim que ele come, batatas, jerimum, melancia e outros produtos que ele leva para a feira também*. É tudo produzido ali naquela área, porque, quando ele vai se transformar em um agricultor ecológico, não é só a área do algodão, é toda a propriedade dele. *Tudo que ele produz ali vai ser considerado orgânico, porque o manejo é um só*. O manejo orgânico é feito em toda a propriedade, não é só na área do algodão (Entrevista com fornecedor 5, grifo nosso).

Finalmente, conforme Vanclay (2002) considera, os impactos econômicos abrangem impactos relacionados ao bem-estar econômico e ao bem-estar material, mas não devem estar destituídos dos impactos sociais e ambientais.

Antes, eu não tinha muito como sobreviver. Eu sou de família humilde. Agora, *graças a esse trabalho, eu já tenho a minha casa* (...), uma parte foi quando houve o assentamento na reforma agrária, onde comecei a construir, e agora, com a plantação do algodão e tudo, eu vou reformando aos poucos. Graças a Deus, eu já posso dizer que tenho a minha casa. Além disso, *tem mais meio de comunicação, um estilo de vida melhor*. Tem mais com o que a pessoa se locomover de um canto para o outro, essas coisas. Antes, a locomoção era por meio de cavalo ou de bicicleta. Agora, já tem mais oportunidades de se locomover de um canto para o outro. Eu tenho uma motinha para eu andar, antes era de bicicleta ou a pé, *ai, tudo isso para mim foi uma benção dada por Deus* (Entrevista com fornecedora 6, grifo nosso).

Na verdade, *tu tens uma renda bem boa*, que vem a agregar. Porque quando dizem assim: “ah, cooperativa todo mundo ganha pouco”. *Não, todo mundo ganha muito bem*. Todo mundo ganha, razoavelmente, um salário que qualquer outro lugar [paga]. Não é um salário mínimo, um salário pequeno, não. E tu tem a chance de fazer teu salário ser maior (Entrevista com trabalhadora da cooperativa 2, grifo nosso).

É possível ter um *valor justo para cada uma das etapas do processo produtivo e chegar ao final com um valor que esteja dentro da realidade do consumidor*; algo que, por ser *justo para cada etapa*, ele chega no final e acaba sendo acessível aos que produzem. Então, tem esse princípio da *justiça social* (Entrevista com a empreendedora, grifo nosso).

As citações apresentadas e analisadas nesta pesquisa evidenciam, portanto, como os *stakeholders* do NIS pesquisado percebem os impactos positivos da rede em suas vidas. Não se negam, por sua vez, os desafios cotidianos de manutenção das atividades e das relações sociais estabelecidas, mas ressalta-se como os princípios da EcoSol, que permeiam a configuração de um NIS, podem levar ao estabelecimento de uma ampla e justa cadeia de trabalho que prima pela produção orgânica, pelo cooperativismo, pela autogestão e pela justiça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados apontam para a percepção positiva dos *stakeholders* do NIS estudado quanto aos impactos sociais, ambientais e econômicos de suas atividades, destacando a forte presença de princípios da economia solidária nesses impactos, uma vez que esta está presente na gestão do negócio. Nesse sentido, compreende-se que é possível pensar em novas configurações de negócios, como é o caso dos NIS, sem abandonar relações e práticas solidárias que buscam tornar as relações de trabalho mais acolhedoras e justas.

Assim, foram verificadas ao longo do texto questões essenciais relacionadas aos pontos trazidos adiante.

- 1) Relações sociais trabalhistas, como a solidariedade entre os envolvidos no processo de produção.
- 2) Consciência ambiental quanto ao correto manejo e eliminação dos agrotóxicos.
- 3) Consciência a partir da relação de produção e consumo.
- 4) Socialização de riquezas e rendas.
- 5) Igualdade de gênero.
- 6) Prática da justiça social, bem como outras fundamentais para alinhamento tanto ao que propõe a literatura de negócios de impacto social quanto ao que prega a economia solidária na sua essência.

Como contribuições para a literatura, este artigo associa a discussão contemporânea de negócios de impacto social, considerando as três esferas da sustentabilidade (social, econômica e ambiental), à discussão já consolidada de economia solidária, indicando os pontos de convergência desses dois universos a partir de princípios comuns na prática da gestão. Buscou-se ainda estimular o diálogo de outras análises a partir da inquietação motivadora deste estudo.

Como contribuições para a prática, entende-se que o caso analisado permite grande inspiração para outros negócios semelhantes e ressalta como é possível, mesmo em um país de dimensões continentais como o Brasil, estabelecer uma rede de solidariedade e atenções múltiplas, tanto na esfera do mercado quanto na esfera das pessoas envolvidas e do meio ambiente.

Sugere-se, para pesquisas futuras, ampliar o entendimento das implicações dos princípios de gestão de EcoSol em diferentes segmentos de NIS e estabelecer comparativos com negócios e circuitos produtivos que não adotem tais princípios.

REFERÊNCIAS

- BARKI, E. Negócios de impacto: tendência ou modismo? **GVExecutivo – Sociedade e Gestão**, v. 14, n. 1, p. 14-17, jan.-jun. 2015.
- _____. A periferia no centro. **GVExecutivo**, v. 17, n. 3, p. 18-21, maio-jun. 2018.
- CARROLL, A. B.; BUCHHOLTZ, A. B. (Org.). **Business and society: ethics and stakeholder management**. Ohio: Thomson South – Western, 2003.

CATTANI, A. D. *et al.* (Coord.). **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009.

CESE – COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. **Evolução recente da economia social na União Europeia**. Bruxelas: União Europeia, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3AxrIMn>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

CHAN, A.; MOOK, L.; KISLENKO, S. Stakeholders' stories of impact: the case of furniture bank. *In*: QUARTER, J.; RYAN, S.; CHAN, A. (Ed.). **Social purpose enterprises**. Toronto: University of Toronto Press, 2015. p. 236-260.

COMINI, G.; BARKI, E.; AGUIAR, L. T. A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis. **Revista de Administração**, v. 47, n. 3, p. 385-397, jul.-set. 2012.

COOPERAÇÃO e sustentabilidade em cadeia nacional de produção de roupas. **Justa Trama**, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3oNnwW3>>. Acesso em: 15 out. 2019.

FERRARINI, A.; GAIGER, L.; SCHIOCHET, V. Economia social e solidária: estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 6, n. 12, p. 157-180, 2018.

FRANÇA FILHO, G. C. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 155-174, jan.-jun. 2007.

FRIEDMAN, A.; MILES, S. (Ed.). **Stakeholders: theory and practice**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GIL, A. C. (Org.). **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

IIZUKA, E. S.; VARELA, C. A.; LARROUDÉ, E. R. A. Social business dilemmas in Brazil: Rede Asta case. **Revista de Administração de Empresas**, v. 55, n. 4, p. 385-396, 2015.

KUYVEN, P. S.; GAIGER, L. I.; SILVA, S. P. Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020. p. 83-98.

NESPOLO, N. I. F. (Org.). **As tramas da esperança**. São Leopoldo: Oikos, 2020.

PAGNUSSATT, D. *et al.* What do local stakeholders think about the impacts of small hydroelectric plants? Using Q methodology to understand different perspectives. **Energy Policy**, v. 112, p. 372-380, Jan. 2018.

RODRIGUES, R. J.; WADA, K. E. Stakeholders: estratégia organizacional e relacionamento: estudo de casos múltiplos do setor hoteleiro. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 10, n. 3, p. 94-125, set.-dez. 2011.

SABATIER, V. *et al.* Social business model design and implementation in developing countries: learning from an affordable medicine developed in Burkina Faso. **Journal of Management Development**, v. 36, n. 1, p. 48-57, 2017.

SILVA, S. P. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020a. p. 45-82.

_____. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b. p. 99-128.

SINGER, P. (Org.). **Introdução à economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Economia solidária. **Iberoamerican Journal of Strategic Management**, v. 2, n. 1, p. 3-6, set. 2003.

SIQUEIRA, D. M. **Confiança e poder dos stakeholders internos no contexto da economia solidária**: uma contribuição para o estudo das associações e cooperativas de recicláveis do grande ABC Paulista e Cotia. Tese (Doutorado) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015.

STAKE, R. E. (Ed.). **Investigación con estudio de casos**. Madrid: Ediciones Morata, 1998.

THOMPSON, J. D.; MACMILLAN, I. C. Business models: creating new markets and societal wealth. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2-3, p. 291-307, Apr.-June 2010.

VANCLAY, F. Conceptualising social impacts. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 22, n. 3, p. 183-211, May 2002.

VANCLAY, F. *et al.* (Org.). **Social impacts assessment**: guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo: Iaia, 2015.

WANG, H. *et al.* Corporate social responsibility: an overview and new research directions. **The Academy of Management Journal**, v. 59, n. 2, p. 534-544, Apr. 2016.

YUNUS, M. (Org.). **Um mundo sem pobreza**: a empresa social e o futuro capitalismo. São Paulo: Ática, 2008.

YUNUS, M.; MOINGEON, B.; LEHMANN-ORTEGA, L. Building social business models: lessons from the Grameen experience. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2-3, p. 308-325, Apr.-June 2010.

ZUCOLOTO, G. F.; PEREIRA, L. S. Tecnologias sociais e economia solidária: projetos certificados pela Fundação Banco do Brasil. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 187-206.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

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 DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO