

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 29 | outubro de 2023



76

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 29 | outubro de 2023



76

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

Leo Veríssimo Fernandes

© 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/bmt76>

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	
DESGUALDADE SALARIAL NO SETOR FORMAL DA ECONOMIA BRASILEIRA: A IMPORTÂNCIA DOS COMPONENTES INTRAFIRMA, ENTRE FIRMAS E ENTRE SETORES	43
Pedro Herculano G. Ferreira de Souza Fabio Bentz Maciel Miguel Nathan Foguel	
COMPLEXIDADE ECONÔMICA E EMPREGO FORMAL NO BRASIL: EVIDÊNCIAS DE REGRESSÃO PRODUTIVA ENTRE 2006 E 2020	61
Ezequiel Henrique Rezende Felipe Guimarães dos Santos Cinthia Santos Silva Alexandre de Queiroz Stein João Prates Romero	
AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO RECENTE DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO (2012-2022): UMA PROPOSTA DE ANÁLISE	79
Lauro Ramos	
POLÍTICA EM FOCO	
PANORAMA RECENTE DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE): UMA ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA E DOS APARATOS BUROCRÁTICOS DA POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL	97
Leonardo Assis Martins Júnior	
ANÁLISE DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE PRETENSÃO DOS TRABALHADORES E OFERTA DE VAGAS NO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO NO PERÍODO 2003-2019	109
Cauan Braga da Silva Cardoso	
O BANIMENTO DO AMIANTO NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESAMIANTAGEM	121
Valéria Ramos Soares Pinto Leila Posenato Garcia Ricardo Luiz Lorenzi Fernanda Giannasi	

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ECONOMIA SOLIDÁRIA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: VINTE ANOS DA INCUBADORA TECNOLÓGICA DE COOPERATIVAS POPULARES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

141

Bianca Lima Costa
Marcelo Miná Dias
Marcio Gomes da Silva

FINANÇAS SOLIDÁRIAS E BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA (1998-2020)

157

Ana Lúcia de Araújo Lima Coelho
Carlos Eduardo Cavalcante
Emiliana Barros Cerqueira
Mariane Goretti de Sá Bezerra Leal

RECICLAGEM POPULAR E PANDEMIA DE COVID-19: DESAFIOS NA GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS DE CATADORES DE NITERÓI-RJ

179

Jean Carlos Machado Alves
Lucas Martins Oliveira Bastos

AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: PERFIL DA ALOCÇÃO E DESAFIOS À INCLUSÃO PRODUTIVA

195

Gesmar Rosa dos Santos
Rodrigo Peixoto da Silva
Lillian Bastian

AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

211

Sandro Pereira Silva
Regina Helena Rosa Sambuichi
Fábio Alves
Juliane da Silva Ciríaco

COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR ENQUANTO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO PRODUTIVA

225

Lilian de Pellegrini Elias
Evaldo Gomes Júnior
Lea Vidigal
Felipe Jabali Marques
Yasmin Proença
João Pedro Simões Magro

A edição de número 76 do periódico *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* (BMT) contém o tradicional texto de *Análise do mercado de trabalho*, além de incluir as seções *Notas técnicas*, *Política em foco*, *Economia solidária e políticas públicas*, e uma seção especial, *Agricultura familiar e desenvolvimento rural*, ambas com textos de pesquisadores de diversos institutos de pesquisa no Brasil.

O texto de *Análise do mercado de trabalho* apresenta os principais indicadores de mercado de trabalho do país, obtidos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua e do novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). O texto mostra um cenário positivo para o país, seguindo uma trajetória de recuperação e expansão desde meados de 2021. A população ocupada avançou 1,2% nesse segundo trimestre de 2023, na comparação interanual, abrangendo aproximadamente 98,9 milhões de pessoas, e a taxa de desemprego recuou para 8,0%, o que indica diminuição de 1,3 p.p. ante o mesmo período do ano anterior. Esse recuo na desocupação pode ser observado em todos os recortes de desagregação (por região, gênero, raça, idade, escolaridade e setor de atividade). O crescimento da ocupação tem ocorrido mais intensamente no segmento formalizado, com taxa de crescimento de 1,4%, contra um decréscimo de 0,4% entre os informais. Em termos de renda habitual média mensal do trabalho, o crescimento interanual foi de 6,2%, atingindo o valor de R\$ 2.921 no segundo trimestre de 2023. A massa de rendimentos do trabalho fechou em R\$ 284,1 bilhões, com crescimento real de 7,2% na comparação interanual. Todos os diferentes recortes regionais, populacionais e setoriais mantiveram a trajetória de crescimento da renda média do trabalho, ainda que à taxa decrescente na maioria deles quanto ao primeiro trimestre de 2023. Contudo, não obstante a relevância dessas informações, o país segue com um contingente de 8,6 milhões de indivíduos em situação de desemprego involuntário, e mais da metade da população ocupada segue na informalidade, desconectadas da rede pública de proteção previdenciária. Ademais, os níveis de desigualdade de renda no país se mantêm elevados para os padrões internacionais. Isso demonstra a necessidade de esforços estruturados e coordenados em termos de políticas públicas de curto, médio e longo prazo para a inclusão produtiva e geração de trabalho digno, com mais igualdade de oportunidades para todos os segmentos da população brasileira.

As contribuições adicionais à análise conjuntural do mercado de trabalho estão organizadas em três seções.

A seção *Notas técnicas* é formada por três textos. No primeiro deles, *Desigualdade salarial no setor formal da economia brasileira: a importância dos componentes intrafirma, entre firmas e entre setores*, Pedro Herculano G. Ferreira de Souza, Fabio Bentz Maciel e Miguel Nathan

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/apresentacao>

Foguel investigaram em que medida mudanças na dispersão de rendimentos vêm influenciando a desigualdade salarial no mercado de trabalho brasileiro. Para tanto, os autores documentam em detalhe a evolução do emprego e dos salários no setor formal brasileiro e estimam uma série de decomposições da variância do logaritmo de salários, com base em dados de trabalhadores e estabelecimentos coletados pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) entre 2007 e 2019. Embora a análise esteja restrita ao setor formal, os autores entendem que a abordagem desenvolvida contribui para o debate atual sobre os determinantes da trajetória da desigualdade no mercado de trabalho brasileiro como um todo.

No segundo texto da seção, denominado *Complexidade econômica e emprego formal no Brasil: evidências de regressão produtiva entre 2006 e 2020*, Ezequiel Henrique Rezende, Felipe Guimarães dos Santos, Cinthia Santos Silva, Alexandre de Queiroz Stein e João Prates Romero buscam analisar se o ciclo expansivo do mercado de trabalho entre 2006 e 2020 promoveu ganhos de complexidade econômica (ou seja, capacidade produtiva) na economia brasileira. Para cumprir esse objetivo, os autores realizam uma análise descritiva da complexidade da estrutura de empregos do país e dos estados brasileiros, com base no Índice de Complexidade Econômica (ICE), utilizando os dados de empregos formais ofertados nas microrregiões brasileiras setorializadas da Rais, mantida pelo Ministério Trabalho e Emprego (MTE).

No último texto da seção, intitulado *Avaliação do desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro (2012-2022): uma proposta de análise*, Lauro Ramos buscou investigar o comportamento recente do mercado de trabalho brasileiro, com destaque para a análise do impacto da pandemia de covid-19 sobre seu desempenho, a partir de uma proposta metodológica de avaliação conjunta da evolução da oferta e da demanda, conforme retratado pelas evoluções das taxas de participação e de ocupação entre 2012 e 2022. Esse exercício analítico, chamado pelo autor de “diagrama de fases”, foi constituído para distintos recortes da população economicamente ativa do país, possibilitando a identificação de diferentes dinâmicas do comportamento do mercado de trabalho.

A seção *Política em foco* também é composta por três artigos. No primeiro, intitulado *Panorama recente do Sistema Nacional de Emprego (Sine): uma análise da infraestrutura e dos aparatos burocráticos da política de emprego e renda no Brasil*, Leonardo Assis Martins Júnior analisa a estrutura administrativa da política de emprego em nível estadual, tendo como foco sua recente trajetória normativa e operacional. A abordagem centra-se em quatro elementos: i) a instalação de unidades do Sine entre os entes federativos; ii) o número de resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que tratam do funcionamento do Sine; iii) a política atual do Sine e os seus eixos temáticos; e iv) as diretrizes impostas pelo governo federal e a sua adesão.

No segundo texto, intitulado *Análise da correspondência entre pretensão dos trabalhadores e oferta de vagas no Sistema Nacional de Emprego (Sine) no período 2003-2019*, Cauan Braga da Silva Cardoso avalia o desempenho dos postos das entidades conveniadas do Sine em todo o território nacional. De forma específica, são analisados os indicadores de desempenho da intermediação e a correspondência entre as vagas oferecidas e as pretensões dos trabalhadores entre 2003 e 2019. Entre os indicadores analisados estão: número de novos inscritos; número

de encaminhamentos; número de colocados; ocupações mais ofertadas nas vagas cadastradas; e ocupações mais procuradas pelos trabalhadores inscritos no Sine por grande grupo de ocupação e ano.

Finaliza essa seção o texto *O banimento do amianto no Brasil e os desafios para as políticas em desamiantagem*, dos autores Valéria Ramos Soares Pinto, Leila Posenato Garcia, Ricardo Luiz Lorenzi e Fernanda Giannasi. O objetivo do estudo é apresentar e debater aspectos relevantes relacionados ao banimento do amianto, incluindo os danos à saúde humana e do trabalho causados pelo amianto, os aspectos legais relacionados, algumas experiências internacionais, boas práticas em desamiantagem e desafios para que as atividades sejam desenvolvidas de forma segura. Os autores evidenciam a necessidade do aprimoramento do arcabouço normativo existente, bem como o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à conscientização da população sobre os riscos do amianto, em especial à proteção dos trabalhadores potencialmente expostos em obras em edificações e gestão dos resíduos, assim como investimentos em estrutura e capacitação necessários para essa transição.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* traz outros três artigos. O primeiro deles, de autoria de Bianca Lima Costa, Marcelo Miná Dias e Marcio Gomes da Silva, intitulado *Economia solidária e extensão universitária: vinte anos da incubadora tecnológica de cooperativas populares da Universidade Federal de Viçosa*, busca elaborar uma breve síntese da trajetória de vinte anos da ITCP-UFV e refletir sobre os distintos desafios que o campo da economia solidária enfrenta como um todo, em especial no contexto da extensão universitária. Os autores apresentam considerações importantes sobre a prática das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs) e a importância de iniciativas como essas nas instituições de ensino superior e tecnológico do país, com vistas ao fortalecimento de políticas públicas direcionadas à promoção de mudanças sociais.

Ana Lúcia de Araújo Lima Coelho, Carlos Eduardo Cavalcante, Emilian Barros Cerqueira e Mariane Goretti de Sá Bezerra Leal, no artigo *Finanças solidárias e bancos comunitários de desenvolvimento: mapeamento da produção científica (1998-2020)*, apresentam um mapeamento da literatura sobre bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) no intuito de verificar os modelos teóricos, as metodologias e os resultados das pesquisas que abordam esta temática. O texto foi realizado por meio de revisão sistemática de literatura (artigos, teses e dissertações) para o período de janeiro de 1998 a agosto de 2020, em diversos repositórios científicos *online*. Os trabalhos identificados e recuperados resultaram em 38 artigos, 9 teses e 33 dissertações, totalizando oitenta trabalhos, cuja análise proporcionou uma visão geral sobre pesquisas no âmbito nacional e internacional para o tema investigado.

A seção se encerra com o artigo *Reciclagem popular e pandemia de covid-19: desafios na gestão de empreendimentos solidários de catadores de Niterói-RJ*, escrito por Jean Carlos Machado Alves e Lucas Martins Oliveira Bastos. Os autores buscaram abordar, dentro do modelo alternativo da economia solidária – mesmo diante de um cenário de marginalização socioeconômica e exploração predatória dos recursos naturais –, a política de reciclagem popular e seu potencial de solução para os desafios encontrados pelos catadores e empreendimentos solidários, sobretudo durante a pandemia de covid-19. A partir de um contexto municipal específico, os

autores buscam auxiliar na discussão sobre diminuição do *status* de vulnerabilidade social dos catadores de materiais recicláveis, com o aprimoramento da infraestrutura e a comunicação com os demais atores da cadeia produtiva, sob a ótica da economia solidária.

Esta edição do BMT é contemplada ainda com uma seção especial sobre *Agricultura familiar e desenvolvimento rural*, composta por três textos. Inicia essa seção o artigo *Políticas estaduais para a agricultura e o desenvolvimento rural no Brasil: perfil da alocação e desafios à inclusão produtiva*, escrito por Gesmar Rosa dos Santos, Rodrigo Peixoto da Silva e Lillian Bastian. Nele os autores apresentam e problematizam distintas características das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural nos estados e no Distrito Federal, além de analisar funções e valores dos orçamentos dessas Unidades Federativas (UFs) e os respectivos repasses da União. Para tanto, eles fazem uso da pesquisa de informações e dados abertos na internet, com destaque para o Portal da Transparência de todas as UFs brasileiras. O trabalho identificou lacunas de informações descritivas das políticas estaduais, sejam elas planos, políticas, programas ou outras iniciativas. Com poucas exceções, elas se referem ao âmbito de planos ou diretrizes, inclusive as contidas em leis. Tópicos importantes, como a motivação, os objetivos, a configuração, os resultados e a continuidade das medidas adotadas pelos governos estaduais estão ausentes nos sítios da internet de todos os estados, o que implica a necessidade de aprimoramento dos dados e das informações sobre os resultados obtidos com as políticas e sua vinculação ao orçamento.

Na sequência, tem-se o artigo de Sandro Pereira Silva, Regina Helena Rosa Sambuichi, Fábio Alves e Juliane da Silva Ciríaco, que tem como título *Agricultura familiar e alimentação escolar: contribuições para a segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Os autores buscam verificar efeitos das mudanças normativas recentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em especial a inserção da agricultura como público a ser priorizado na aquisição de alimentos, sobre seu potencial de contribuição para a agenda da segurança alimentar e nutricional (SAN) no país. Com esse intuito, eles analisam as compras efetuadas para o ano de 2016 em nome do programa, com vistas a identificar se os alimentos fornecidos atendem aos requisitos necessários de promoção da alimentação adequada e saudável. Os números analisados permitem dizer que o fornecimento de produtos da agricultura familiar para o PNAE, além de garantir um suprimento alimentar mínimo a alunos de diversas idades e favorecer o aprendizado ao contribuir para a assiduidade dos estudantes, também tem auxiliado na formação de hábitos alimentares saudáveis entre os beneficiados.

Por fim, o último artigo da seção, *Compras públicas de alimentos da agricultura familiar enquanto instrumento de inclusão produtiva*, de autoria de Lilian de Pellegrini Elias, Evaldo Gomes Júnior, Lea Vidigal, Felipe Jabali Marques, Yasmin Proença e João Pedro Simões Magro, teve o intuito de discutir aspectos operacionais das compras públicas federais no Brasil e o potencial de inclusão produtiva de parcelas vulneráveis da população rural. Os autores discutem se os instrumentos vigentes de compras públicas podem ser aperfeiçoados de forma a melhor atender essas populações, bem como quais as dificuldades enfrentadas na promoção de inovações para a ampliação desses programas em nível nacional. Ao final, são apresentados alguns elementos sistematizadores de experiências exitosas e casos exemplares na transposição de obstáculos e formação de estratégias de aprofundamento desses processos.

1 ASPECTOS GERAIS

Este texto tem como objetivo apresentar e discutir as informações recentes da conjuntura laboral brasileira, referentes ao segundo trimestre de 2023. Para isso, foram realizadas diversas tabulações de indicadores a partir de duas fontes de dados de abrangência nacional: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e o registro administrativo do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged), divulgado mensalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Os recortes temporais dos indicadores analisados variam de acordo com as características de suas trajetórias e da capacidade de identificação de fenômenos recentes do mercado de trabalho brasileiro que sejam relevantes para a discussão. Para evitar influências sazonais, foram priorizadas as comparações que levam em conta as taxas interanuais de variação – isto é, *vis-à-vis* o mesmo período do ano anterior – para os indicadores de mercado de trabalho analisados ao longo das seções.

As análises estão organizadas em sete seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, constam informações referentes a variações nos indicadores de ocupação e participação da força de trabalho no Brasil. Na seção 3, são analisados os dados de desocupação no agregado nacional e para diversos recortes populacionais, além de outras informações, como subocupação por insuficiência de horas e desocupação por desalento. Na seção 4, conduz-se a discussão para o nível setorial, verificando as condições de ocupação entre os principais setores de atividade na economia brasileira. Na seção 5, são fornecidos dados sobre o rendimento médio do trabalho no país, em nível domiciliar, entre setores e características populacionais, além de variações na massa de rendimentos nacional. Na seção 6, prossegue-se a discussão sobre rendimentos do trabalho, com foco nas desigualdades distributivas na sociedade. A última seção traz algumas considerações finais acerca das principais questões discutidas.

2 VARIAÇÕES NA OCUPAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

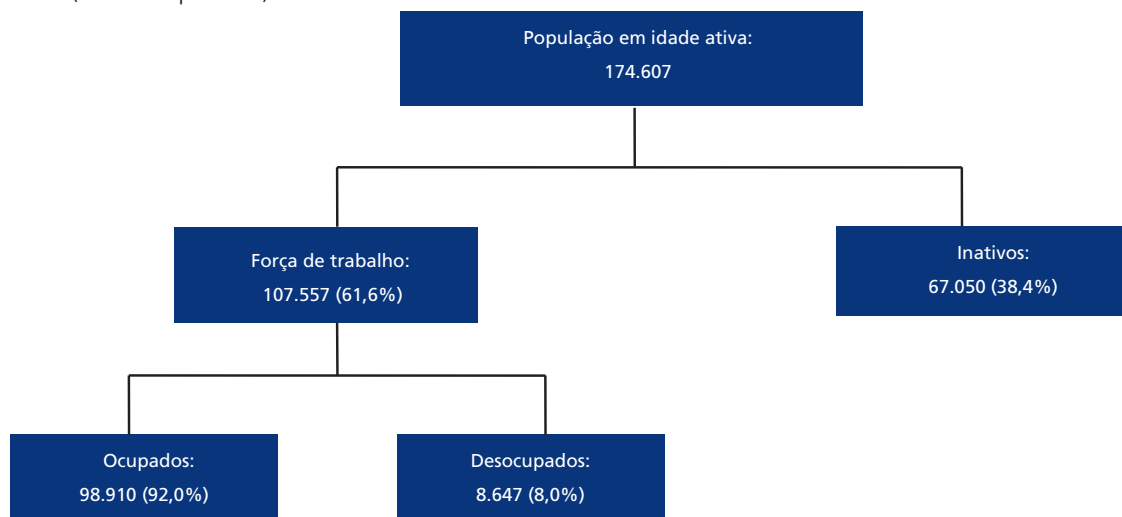
As pesquisas sobre mercado de trabalho no Brasil possuem, *grosso modo*, dois focos principais: i) a categoria dos ocupados, sob distintas dimensões de análise: formalização, posição na ocupação, distribuição setorial, rendimentos, exigências de qualificações, acesso a direitos etc.; e ii) a categoria dos desocupados, na qual são abordados os condicionantes do desemprego, o perfil dos indivíduos nessa condição e os problemas socioeconômicos acarretados pela desocupação. Tais elementos são discutidos nesta seção, tendo como referência o segundo trimestre de 2023, cujos principais agregados estão sintetizados na figura 1.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/analisedomercado>

FIGURA 1

Dimensão das categorias analíticas do mercado de trabalho – Brasil (2º trim. 2023)

(Em 1 mil pessoas)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

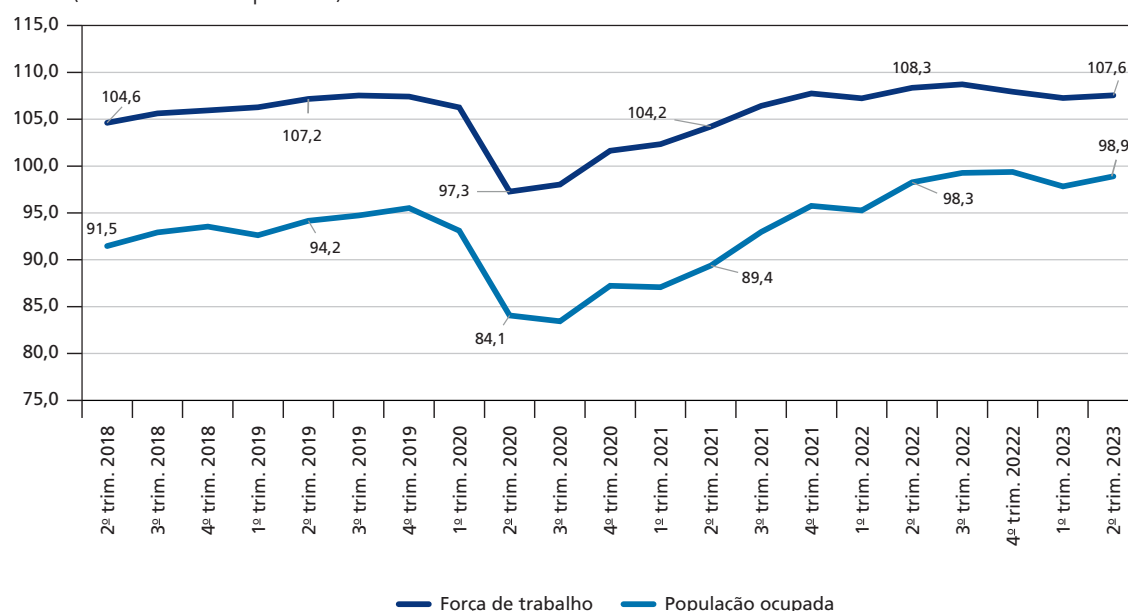
Elaboração dos autores.

De acordo com as estatísticas da PNAD Contínua, o mercado de trabalho brasileiro segue em processo de recuperação. A força de trabalho total no país fechou o segundo trimestre de 2023 com 107,6 milhões de pessoas. Esse número corresponde a uma queda de 0,8% em relação ao mesmo período do ano anterior, e ficou um pouco abaixo do total observado para o mês de março de 2020. Na comparação com a média observada no trimestre anterior, finalizado em março de 2023, houve uma ligeira elevação da força de trabalho 0,3%.

Com relação à população ocupada, que consiste no agregado de maior relevância para a análise estrutural do mercado de trabalho, o total ficou em 98,9 milhões de trabalhadores. Na comparação interanual, houve uma elevação correspondente a 1,2%, ou, em termos absolutos, 1,1 milhão de novos ocupados.

O gráfico 1 apresenta a evolução desses dois agregados do mercado de trabalho nacional – médias trimestrais da força de trabalho e da população ocupada –, visto que, quanto mais próximas estão as curvas, menor é o total de trabalhadores desocupados (ou seja, menor a taxa de desemprego na economia).

GRÁFICO 1
Força de trabalho e população ocupada no mercado de trabalho brasileiro (2º trim. 2018-2º trim. 2023)
 (Em 1 milhão de pessoas)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.
 Elaboração dos autores.

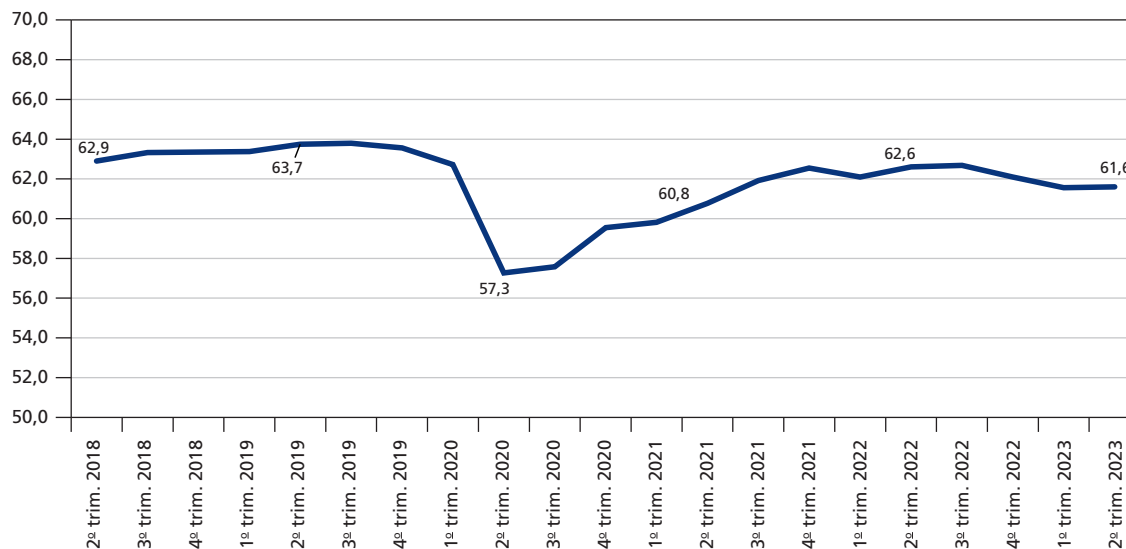
Por sua vez, como a população em idade ativa (PIA)² totalizou 174,6 milhões no segundo trimestre de 2023, a taxa de participação no mercado de trabalho brasileiro ficou em 61,6%, situando-se 1 ponto percentual (p.p.) abaixo do observado no mesmo período do ano anterior. Os dados recentes revelam que, após trajetória de queda durante o segundo semestre de 2022, esse indicador vem delineando um comportamento estável. Pelo gráfico 2, nota-se também que esse valor permanece abaixo da média observada nos trimestres anteriores à pandemia, quando se situava na casa de 63%.

2. Na PNAD Contínua, a PIA compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica, entre 14 e 60 anos.

GRÁFICO 2

Taxa de participação da força de trabalho no Brasil (2º trim. 2018-2º trim. 2023)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

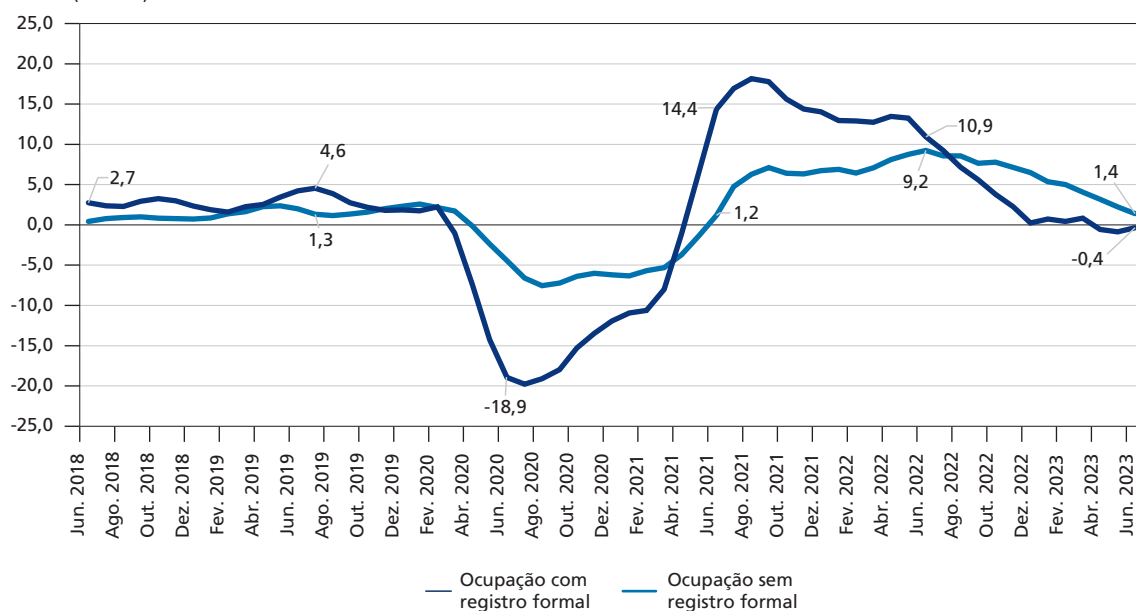
Elaboração dos autores.

Deve-se registrar, ainda, que esse crescimento interanual da ocupação tem ocorrido mais intensamente no segmento formal da economia (em sua concepção ampliada),³ com taxa de crescimento de 1,4% no fim do segundo trimestre de 2023, de acordo com os dados extraídos da PNAD Contínua, ainda que em ritmo decrescente em relação ao trimestre anterior. Ou seja, o segmento ocupacional formalizado no mercado de trabalho apresentou nesse trimestre uma taxa de crescimento superior, inclusive, à população ocupada como um todo. No caso do segmento informal,⁴ nessa mesma base de comparação, a população ocupada decaiu (-0,4%).

3. Existem diversas formas possíveis de determinar um conjunto de ocupações como formais. Para fins desta análise em particular, em um sentido mais ampliado do conceito de formalidade, a ocupação formal se baseia em uma concepção mais ampliada: compreende o trabalhador com registro em carteira nos setores privado e público, os militares e estatutários, o trabalho doméstico com carteira, o empregador com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e por conta própria com CNPJ.

4. Nesse caso, como o inverso da concepção ampliada de ocupação formal, a informal compreende o trabalhador sem carteira assinada nos setores privado e público, o trabalho doméstico sem carteira assinada, o empregador sem CNPJ, o por conta própria sem CNPJ e o trabalhador familiar auxiliar.

GRÁFICO 3
População ocupada por formalização do vínculo ocupacional: taxa mensalizada de crescimento interanual (jun. 2018-jun. 2023)
 (Em %)¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Médias móveis trimestrais.

De forma complementar, a tabela 1 desagrega os dados por condição na ocupação, tanto em termos absolutos do número de trabalhadores, quanto pelo percentual de cada categoria na composição total, para os segundos trimestres de 2018 a 2023, bem como do primeiro trimestre de 2023 para uma verificação de tendência recente. Percebe-se que o total de trabalhadores assalariados registrados formalmente (com carteira) segue como a maior parcela entre os ocupados, respondendo por pouco menos da metade (47,9%). Esse percentual é superior ao mesmo trimestre de 2022, que foi 47,2%, mas segue aquém do nível de formalização alcançado em momentos de maior dinamismo do mercado de trabalho brasileiro. Os dados demonstram também que o recuo no crescimento dos postos de trabalho informais é decorrente da queda na parcela dos trabalhadores por conta própria, única categoria que apresentou diminuição interanual, tanto em termos de participação relativa quanto absoluta, no segundo trimestre de 2023.

TABELA 1

População ocupada por posição na ocupação: valores absolutos, participação no total e taxas de variação interanual (2º trim. 2018-2º trim. 2023)

	Assalariados (com carteira assinada)	Assalariados (sem carteira assinada)	Conta própria	Empregador	Total
Valores absolutos (1 mil trabalhadores)					
2º trim. 2018	44.462,10	20.040,70	22.674,70	4.284,40	91.461,70
2º trim. 2019	45.121,80	20.863,10	23.866,40	4.307,60	94.159,00
2º trim. 2020	42.364,70	16.454,20	21.346,70	3.885,30	84.050,90
2º trim. 2021	42.678,00	18.343,80	24.643,10	3.719,40	89.384,30
2º trim. 2022	46.380,50	21.937,70	25.714,10	4.236,70	98.269,00
1º trim. 2023	47.197,10	21.276,70	25.193,50	4.157,80	97.825,00
2º trim. 2023	47.350,70	22.165,40	25.223,50	4.170,00	98.909,60
Participação no total (%)					
2º trim. 2018	48,6	21,9	24,8	4,7	100
2º trim. 2019	47,9	22,2	25,3	4,6	100
2º trim. 2020	50,4	19,6	25,4	4,6	100
2º trim. 2021	47,7	20,5	27,6	4,2	100
2º trim. 2022	47,2	22,3	26,2	4,3	100
1º trim. 2023	48,2	21,7	25,8	4,3	100
2º trim. 2023	47,9	22,4	25,5	4,2	100
Taxa de variação interanual (%)					
2º trim. 2018	-0,4	3,6	2,6	4,0	-
2º trim. 2019	1,5	4,1	5,3	0,5	-
2º trim. 2020	-6,1	-21,1	-10,6	-9,8	-
2º trim. 2021	0,7	11,5	15,4	-4,3	-
2º trim. 2022	8,7	19,6	4,3	13,9	-
1º trim. 2023	4,4	2,7	-0,4	1,5	-
2º trim. 2023	2,1	1,0	-1,9	-1,6	-

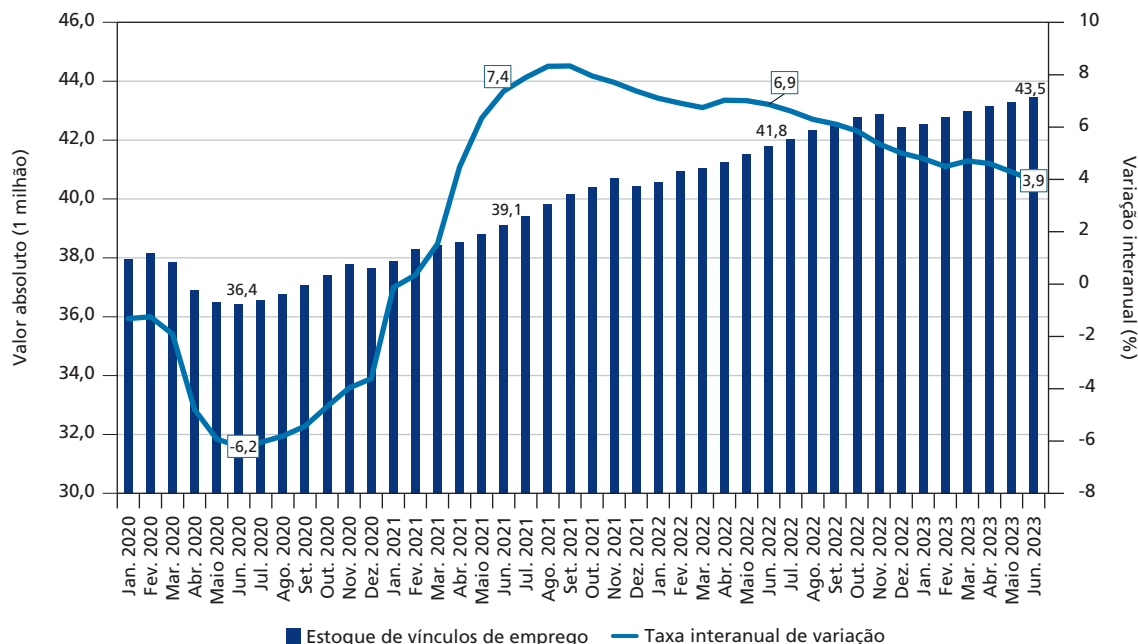
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Assim como a pesquisa do IBGE, os dados do Novo Caged também retratam um cenário de crescimento da ocupação formal no país, ainda que em ritmo mais ameno. Segundo o levantamento do MTE, em junho de 2023, no acumulado em doze meses, a economia brasileira gerou 1,65 milhão de novas ocupações com carteira assinada. Dessa forma, o número de vínculos de emprego criado com registro em carteira no setor privado vem possibilitando a expansão do estoque de trabalhadores formais, que chegou a 43,5 milhões ao fim do segundo trimestre, o que representa alta de 3,9% na comparação interanual, conforme demonstra o gráfico 4.⁵

5. Para um retrato mais detalhado do mercado de trabalho por meio do exame da evolução das transições entre diferentes posições na ocupação dos indivíduos, ver Lameiras *et al.* (2023).

GRÁFICO 4
Estoque de vínculos de empregos formais no setor privado, em valor absoluto e variação interanual (jun. 2020-jun. 2023)



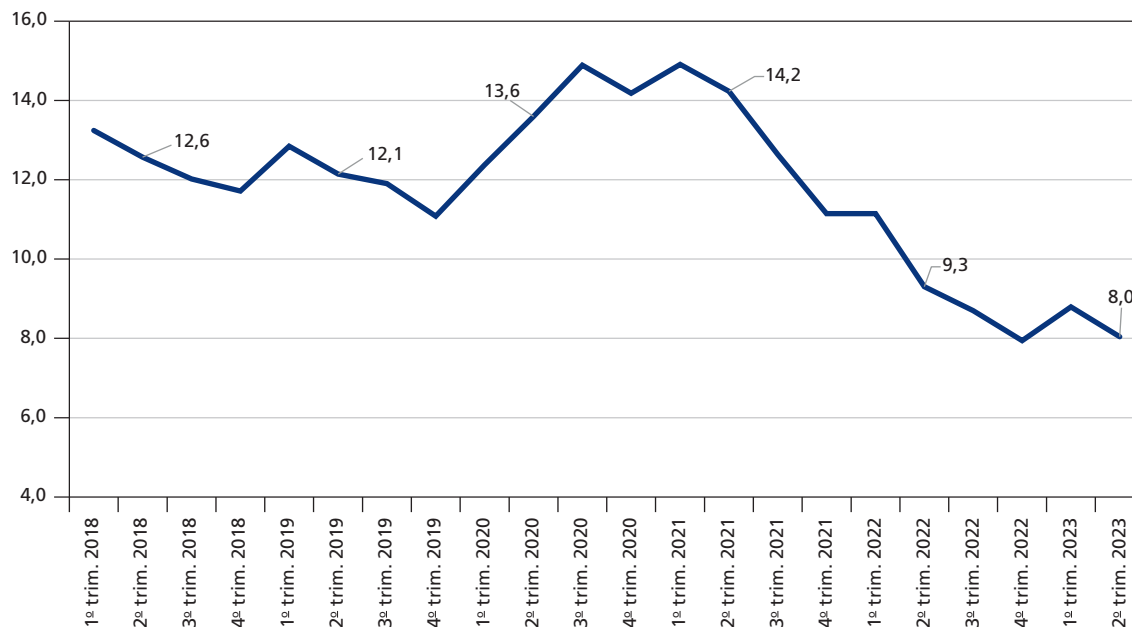
Fonte: Novo Caged/MTE. Disponível em: <https://bit.ly/3SBs2AK>.
 Elaboração dos autores.

3 ANÁLISE DA DESOCUPAÇÃO

Como resultado desse duplo movimento indicado anteriormente – elevação da população ocupada e queda na força de trabalho total no primeiro trimestre de 2023 *vis-à-vis* o mesmo período no ano anterior –, a taxa de desocupação ficou em 8,0%, o que indica uma diminuição de 1,3 p.p. na comparação interanual. Quando se atém à média móvel mensal, há certa estabilidade nesse indicador desde janeiro, com leve tendência de queda, como demonstram também os dados dessazonalizados apresentados em Lameiras *et al.* (2023).⁶ A despeito dessa informação, não se pode perder de vista que o país segue com mais de 8,6 milhões de indivíduos em situação de desemprego involuntário, ou seja, um contingente populacional nada desprezível a ser inserido no sistema produtivo nacional. O gráfico 5 ilustra essa variação na desocupação para o período mais recente.

6. Pelos dados mensais dessazonalizados, a desocupação, que se mantinha próxima a 8,5% desde dezembro passado, indicou queda em março de 2023, finalizando em 8,3%. Para o mês de abril, o indicador mostrou nova queda para 8,0%, atingindo seu menor patamar desde abril de 2015 (Lameiras *et al.*, 2023).

GRÁFICO 5
Taxa de desocupação da força de trabalho (1º trim. 2018-2º trim. 2023)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Não obstante à relativa melhora na composição da estrutura ocupacional, com queda na comparação interanual da desocupação e elevação na participação dos trabalhadores registrados, o mercado de trabalho brasileiro também tem evidenciado um comportamento mais favorável de outros indicadores. Destacam-se, para fins deste estudo, os indicadores de subocupação da força de trabalho por insuficiência de horas⁷ e de trabalhadores na condição de desemprego por desalento,⁸ que constam, inclusive, nas metas do Brasil para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS),⁹ além de serem fatores relevantes no estudo sobre desigualdade de renda.¹⁰

No caso da taxa de subocupação, após alcançar patamar máximo em junho de 2021, iniciou-se uma trajetória de queda nesse indicador, encerrando o mês de junho em um patamar de 4,6%, valor este que é 1,4 p.p. abaixo daquele referente ao mesmo período do ano anterior.

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

8. Partindo dos critérios estabelecidos pelo IBGE, os motivos associados ao desalento referem-se às seguintes categorias de respostas à pergunta sobre a razão de o indivíduo não ter buscado emprego na semana de referência: i) não conseguia trabalho adequado; ii) não tinha experiência profissional ou qualificação; iii) ser considerado muito jovem ou muito idoso; e iv) não havia trabalho na localidade.

9. Para uma discrição analítica das metas brasileiras na agenda dos ODS, mais precisamente o ODS 8 – trabalho decente e crescimento econômico –, ver Ipea (2018; 2019; 2020).

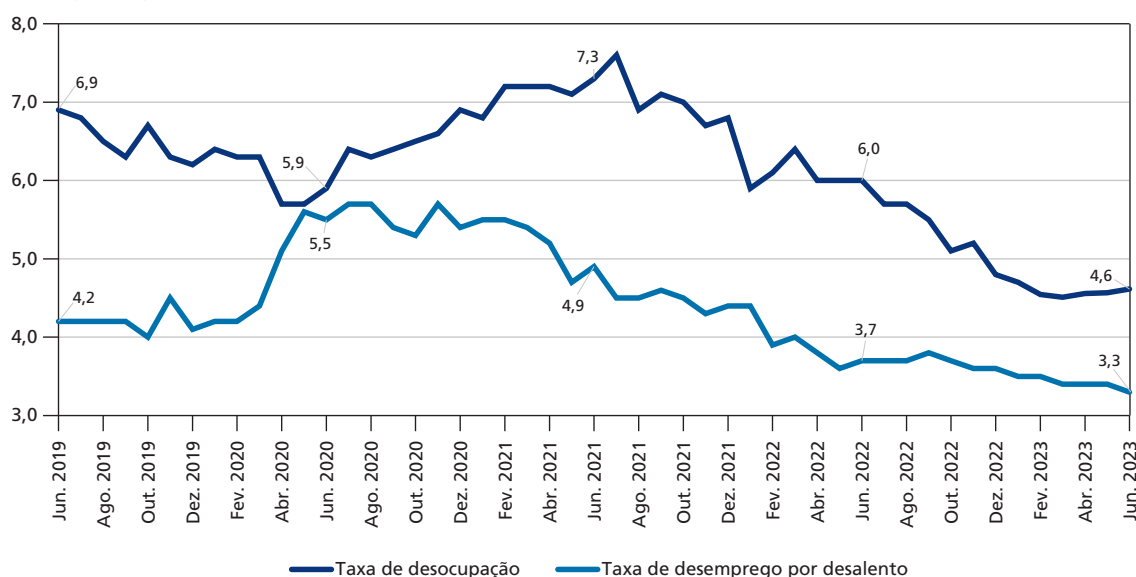
10. Sobre a relação dessas categorias de análise com a desigualdade de renda do trabalho no Brasil, ver Barbosa (2019).

Em termos absolutos, a retração da população subocupada nesse período totalizou 1,5 milhão de trabalhadores (de 6,6 milhões em junho de 2022 para 5,1 milhões em junho de 2023).

Sobre esse ponto, vale ressaltar ainda que a ocorrência da subocupação não é restrita a ocupações informais. Há outros tipos de contratos de trabalho, devidamente formalizados, que comportam jornadas semanais inferiores a quarenta horas. A reforma trabalhista ocorrida em 2017 (Lei nº 13.467/2017) expandiu o leque de possibilidades a serem utilizadas pelos empregadores para a utilização desses contratos, além de criar novos, como no caso do “contrato de trabalho intermitente”, em que o trabalhador não tem nenhuma garantia da quantidade de horas e, conseqüentemente, do valor a receber ao fim do mês (Oliveira e Silva, 2023).

De forma análoga aos dados sobre subocupação, o número de trabalhadores na condição de desemprego por desalento tem mantido trajetória recente favorável, fechando o segundo trimestre de 2023 em 3,3%, valor 0,4 p.p. menor na comparação interanual. Em junho de 2023, o contingente de indivíduos fora da força de trabalho por motivo de desalento ficou em torno de 3,5 milhões, o menor valor para esse índice desde agosto de 2016. O gráfico 6 ilustra a evolução recente para esses dois indicadores.

GRÁFICO 6
Taxa de subocupação por insuficiência de horas e de desalento (jun. 2019-jun. 2023)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

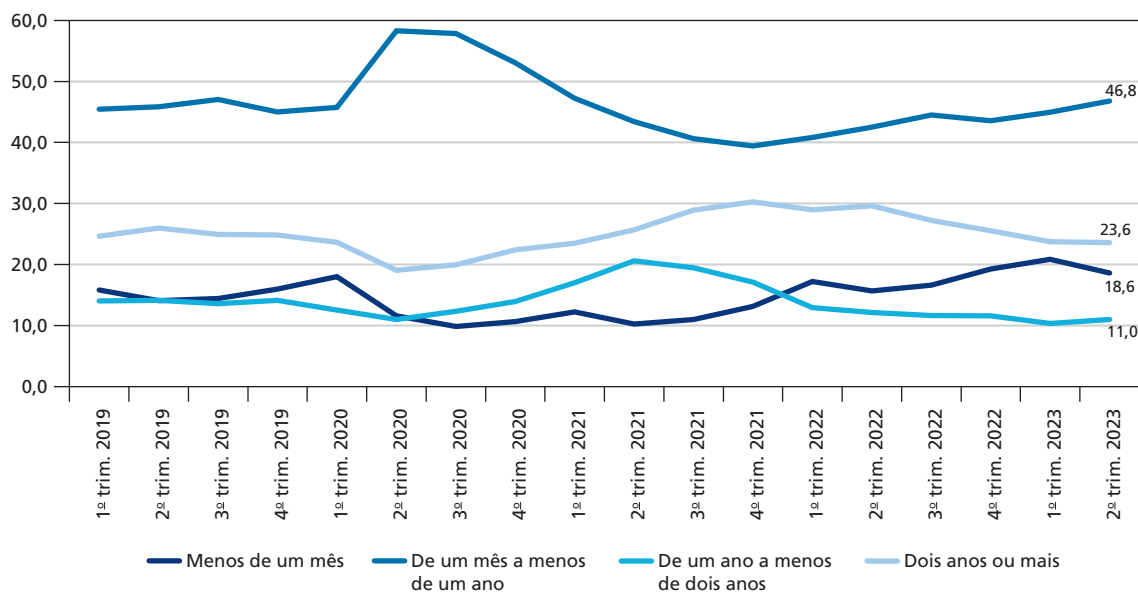
Outro aspecto relevante de análise diz respeito ao tempo médio de espera dos indivíduos por um reposicionamento (ou posicionamento, no caso do primeiro emprego) no mercado de trabalho, ou seja, o tempo médio em que os trabalhadores desempregados involuntariamente passam nessa condição. Pelo gráfico 7, nota-se que a maior parcela da população desocupada

(46,8%) no primeiro trimestre de 2023 mantém uma espera entre um mês e um ano. Para o grupo daqueles que conseguem rápido (re)posicionamento – isto é, em menos de um mês –, a participação relativa diminuiu no último trimestre, fechando a série em 18,6%. Os dados permitem verificar também a participação do contingente de desocupados de longo prazo, considerados neste estudo como aqueles que se mantêm nessa condição por mais de um ano. No primeiro trimestre de 2023, esse percentual agregado ficou em 34,6%, correspondente à soma do grupo dos desocupados entre um e dois anos (11,0%); e dois anos ou mais (23,6%). Esse valor representa uma queda de 7,2 p.p. em relação ao mesmo período de 2022. Porém, houve crescimento de 0,5 p.p. na taxa de desemprego de longo de prazo obtida no trimestre anterior, que, desconsiderando o período da pandemia (2020 e 2021), marcada pela queda maciça nas taxas de participação da força de trabalho, foi o menor índice desde o terceiro trimestre de 2015.

GRÁFICO 7

Taxa de desocupação por tempo de espera (1º trim. 2019-2º trim. 2023)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

A despeito da trajetória interanual de melhora desse indicador, não se pode desconsiderar o fato de que o percentual observado totaliza, em números absolutos, algo em torno de 3 milhões de indivíduos na condição de desemprego há mais de um ano no país. Isso indica um desafio que segue bastante complexo para a redução da desocupação, pois esse período pode resultar em perda relativa de capital humano e desatualização tecnológica em relação às exigências ocupacionais. Assim sendo, quanto maior o período de desocupação de um indivíduo, maiores as dificuldades de reinserção. Isso faz com que a inclusão laboral dessa parcela

da população em situação de convivência mais prolongada com o desemprego exija esforços estruturados e coordenados em termos de políticas públicas, de curto, médio e longo prazos.

Em uma análise desagregada da desocupação no Brasil, os dados extraídos da PNAD Contínua reforçam as informações anteriores ao mostrarem que, no segundo trimestre de 2023, houve recuo significativo do desemprego com relação ao mesmo período do ano anterior, para todos os segmentos elencados.

Na abertura regional, os dados mostram que, em termos absolutos, embora o Nordeste (empatado com o Sudeste) tenha apresentado a maior queda no período (1,4 p.p.), essa região ainda registra a taxa de desocupação mais elevada (11,3%). A maior retração, em termos relativos, foi observada na região Centro-Oeste, cuja taxa da desocupação passou de 7,0% para 5,7%, mantendo-se como a segunda menor taxa entre as regiões brasileiras. As diferenças no nível de desocupação entre as regiões chamam atenção pelo fato da enorme disparidade territorial que o país possui, fato que não pode ser negligenciado em qualquer que seja a estratégia de desenvolvimento a ser adotada.

O recorte por gênero revela que, na comparação interanual, a magnitude da queda do desemprego foi superior entre as mulheres, ao cair de 11,6% para 9,6%. Entre os homens, o recuo observado foi de 7,5% para 6,9%. Apesar dessa retração, nota-se a prevalência da desigualdade de gênero na estrutura laboral brasileira, em que a taxa de desocupação dos homens refere-se a cerca de dois terços da taxa observada entre as mulheres.

Em termos raciais, houve um movimento distinto, de modo a acentuar a desigualdade existente. A queda da desocupação entre os indivíduos brancos foi de 1,1 p.p. (de 7,3% para 6,2%), enquanto para os não brancos (pretos, pardos e indígenas) a queda foi de apenas 0,6 p.p. (de 10,9% para 9,5%), revertendo assim a trajetória anterior de diminuição na discrepância desse indicador. Logo, apesar da queda em termos absolutos, o nível de desocupação dos indivíduos não brancos encerrou o período em um nível relativo ainda maior, o que evidencia também um componente racial persistente na desigualdade de acesso ao mercado de trabalho brasileiro.

A abertura por idade mostra que, no primeiro trimestre de 2023, todos os segmentos etários registraram recuo quanto à taxa de desocupação, na comparação interanual. Em termos absolutos, embora também tenha havido expressiva desaceleração, a taxa de desocupação de 16,6% entre os trabalhadores mais jovens (de 18 a 24 anos) se mantém consideravelmente acima das demais faixas etárias.¹¹ Na outra ponta, a desocupação dos trabalhadores mais idosos segue bem abaixo das demais, com taxa de 3,4%. Vale destacar que, nos grupos etários mais baixos, a queda da desocupação ocorre muito mais por conta da desaceleração no crescimento da força de trabalho do que pela expansão da população ocupada.¹²

Por fim, a desagregação por nível educacional revela que a desocupação dos trabalhadores com ensino médio completo segue como a mais alta (13,6%) entre todos os recortes

11. Além da desocupação, há também o problema do número de jovens que não trabalham nem estudam, considerado na literatura como condição "nem-nem". Sobre isso, ver Ciríaco *et al.* (2022).

12. Para uma análise da trajetória recente da força de trabalho e da população ocupada por faixa etária, ver Lameiras *et al.* (2023).

considerados, ao passo que a mais baixa está no grupo com ensino superior (4,9%). Ainda de acordo com os dados da PNAD Contínua, nos segmentos menos escolarizados, o recuo da taxa de desocupação tem ocorrido mesmo em um contexto de queda da população ocupada, beneficiada pela retração ainda mais intensa da força de trabalho. Em contrapartida, a desocupação dos trabalhadores com ensino superior reflete uma alta mais intensa da ocupação comparativamente à da força de trabalho.¹³

A tabela 2, na sequência, sintetiza esses dados desagregados de desocupação no mercado de trabalho brasileiro para os trimestres mais recentes.

TABELA 2
Taxa de desocupação desagregada: variação interanual (1º trim. 2021-2º trim. 2023)
(Em %)

	2021				2022				2023	
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	14,9	14,2	12,6	11,1	11,1	9,3	8,7	7,9	8,8	8,0
Centro-Oeste	12,8	11,6	9,8	8,4	8,5	7,0	6,5	6,2	7,0	5,7
Nordeste	18,9	18,4	16,4	14,7	14,9	12,7	12,0	10,9	12,2	11,3
Norte	15,0	14,1	12,0	11,2	11,7	8,9	8,2	8,1	9,1	8,1
Sudeste	15,3	14,6	13,1	11,2	11,1	9,3	8,7	7,9	8,6	7,9
Sul	8,7	8,2	7,5	6,7	6,5	5,6	5,2	4,5	5,0	4,7
Masculino	12,2	11,6	10,1	9,0	9,1	7,5	6,9	6,5	7,2	6,9
Feminino	18,5	17,7	15,9	13,9	13,7	11,6	11,0	9,8	10,8	9,6
De 18 a 24 anos	30,0	28,5	25,7	22,8	22,8	19,3	18,0	16,4	18,0	16,6
De 25 a 39 anos	14,1	13,2	11,5	10,1	10,2	8,3	7,8	7,1	8,2	7,4
De 40 a 59 anos	9,6	9,5	8,2	7,2	7,1	6,0	5,6	5,3	5,6	5,3
Mais de 59 anos	5,9	5,6	5,4	4,4	4,3	4,0	3,7	3,4	3,9	3,4
Branco	12,1	11,7	10,3	9,0	8,9	7,3	6,8	6,2	6,8	6,2
PPI ¹	17,3	16,3	14,5	12,9	12,9	10,9	10,2	9,4	10,4	9,5
Fundamental incompleto	14,0	13,8	12,1	10,9	10,8	8,9	8,7	8,3	8,5	7,8
Fundamental completo	15,8	15,7	14,0	13,3	12,2	10,4	10,1	9,3	10,1	9,6
Médio incompleto	24,2	22,7	20,1	18,4	18,3	15,3	15,3	13,9	15,2	13,6
Médio completo	17,1	16,2	14,4	12,6	12,7	10,6	9,7	8,5	9,9	9,2
Superior	10,3	9,4	8,2	6,7	7,1	5,9	5,3	4,9	5,6	4,9

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Preto, pardo e indígena.

13. Para uma análise da trajetória recente da força de trabalho e da população ocupada por nível de escolaridade, ver Lameiras *et al.* (2023).

4 EMPREGO SETORIAL

Esta seção traz informações a respeito da taxa de crescimento interanual do emprego por setor de atividade econômica, a partir dos dados extraídos tanto da PNAD Contínua quanto do Novo Caged. Como será possível notar, a melhora da ocupação no Brasil vem ocorrendo em praticamente todos os setores de atividade, ainda que em intensidades distintas.

Para início de análise, a tabela 3 apresenta os números referentes à composição setorial da população ocupada nacional, segundo critérios de agregação da PNAD Contínua, para os primeiros trimestres dos últimos três anos, o que permite verificar sua evolução recente.

TABELA 3
Composição da população ocupada, por setor de atividade

Setor de atividade	População ocupada Total por setor (1 mil pessoas)			Participação relativa de cada setor sobre o total (%)		
	2º trim. 2021	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2021	2º trim. 2022	2º trim. 2023
Agropecuária	8.839,3	8.781,1	8.340,8	9,9	8,9	8,4
Indústria extrativa	436,9	515,4	528,1	0,5	0,5	0,5
Indústria de transformação	10.392,2	11.388,0	11.442,0	11,6	11,6	11,6
Siup ¹	649,7	751,0	732,6	0,7	0,8	0,7
Construção civil	6.734,4	7.486,9	7.141,8	7,5	7,6	7,2
Comércio	16.600,4	18.956,4	18.806,5	18,6	19,3	19,0
Informática, financeira, serviços a empresas	11.113,7	11.680,8	12.031,8	12,4	11,9	12,2
Transporte	4.652,5	5.115,5	5.336,6	5,2	5,2	5,4
Serviços pessoais	4.310,0	5.115,6	5.251,2	4,8	5,2	5,3
Administração pública	5.003,2	5.091,7	5.178,7	5,6	5,2	5,2
Saúde e educação	11.198,7	12.002,7	12.708,6	12,5	12,2	12,9
Alojamento e alimentação	4.421,3	5.440,7	5.497,7	5,0	5,5	5,6
Serviços domésticos	4.965,5	5.896,3	5.876,0	5,6	6,0	5,9
Total	89.317,8	98.222,0	98.872,2	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Serviços industriais de utilidade pública.

Conforme demonstrado pelos números da tabela 3, o setor de comércio segue com a maior participação percentual, com 19,0% do total, com pequena queda em relação à sua participação no ano anterior. Ou seja, algo próximo a um em cada cinco trabalhadores brasileiros ocupados estão cumprindo atividades de comércio, o que indica a relevância desse setor para o agregado das ocupações no país. O setor da indústria de transformação, de grande relevância para a dinâmica econômica nacional, fechou o segundo trimestre de 2023 com participação estável, 11,6%.

Em valores absolutos, o setor que mais adicionou trabalhadores à ocupação, no intervalo de doze meses, foi o de saúde e educação (a exemplo do que havia ocorrido no trimestre anterior), com expansão de aproximadamente 706 mil indivíduos entre o segundo trimestre de 2022 e 2023. Em seguida, veio o de informática, que registrou crescimento de 351 mil pessoas ocupadas no período.

Assim como o próprio setor de comércio, os setores de alojamento e alimentação, serviços pessoais e serviços domésticos (ainda que esse último tenha indicado ligeira queda interanual no último trimestre) também se destacaram no período considerado na tabela 3. Tal fato pode ser encarado como consequência da recuperação do mercado de trabalho pós-pandemia de covid-19, uma vez que eles estiveram justamente entre os mais afetados pela queda na atividade econômica desse período (Silva, Corseuil e Costa, 2022).¹⁴

Entre os que tiveram perdas mais significativas no total da ocupação, chama-se atenção para dois deles. O setor da agropecuária, após chegar a ter 9,9% do total da ocupação no país em 2021, encerrou o segundo trimestre de 2023 com 8,4% e variação interanual negativa de 440 mil postos de trabalho. A construção civil retrocedeu de 7,6% para 7,2% nos últimos doze meses, ante uma queda em torno de 350 mil trabalhadores em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Como a construção civil é bastante sensível ao nível de investimentos da economia, resta verificar se os movimentos recentes na queda da taxa básica de juros do Banco Central trarão algum efeito na recuperação da ocupação nesse setor nos próximos meses.

A tabela 4 permite mais detalhamentos sobre as taxas de variação da população ocupada em cada um dos setores agregados. Verifica-se que a evolução positiva observada entre o segundo trimestre de 2022 e o de 2023 é resultante da melhora no nível de emprego na maioria dos segmentos (oito setores em um total de treze). Os destaques ficaram por conta dos setores de saúde e educação (5,9%) e transporte (4,3%), com as taxas de variação mais elevadas na comparação interanual. As exceções ficaram por conta de agropecuária e construção civil, conforme destacado, e, em menor grau, comércio, serviços domésticos e Siup, que tiveram variação negativa no período. Vale ressaltar que a agropecuária completou o quinto trimestre consecutivo de queda interanual da ocupação, o que expressa a necessidade de estudos específicos para melhor compreensão dessa trajetória.

Apesar disso, quando comparados às taxas interanuais registradas no trimestre anterior, os resultados indicam desaceleração em onze dos treze setores contemplados. Entre aqueles que registraram desaceleração mais expressiva do crescimento interanual do emprego estão construção civil (de -0,8% para -4,6%); transporte (de 7,9% para 4,3%); informática/finanças (6,0% para 3,0%); comércio (de 3% para -0,8%); e indústria extrativa (de 8,4% para 2,5%). Em contrapartida, os dois setores que apresentaram taxas de crescimento anual do emprego melhores que aquelas obtidas no trimestre anterior são: administração pública, que cresceu de 1,5% para 1,7%; e agropecuária, que ao menos reduziu, ainda que levemente, o ritmo de queda de -5,2% para -5,0%.

14. Para uma análise anterior sobre a dinâmica setorial do mercado de trabalho brasileiro, ver Corseuil *et al.* (2022).

TABELA 4
População ocupada por setores: variação interanual (1º trim. 2021-2º trim. 2023)
 (Em %)

	2021				2022				2023	
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Agropecuária	3,6	11,2	9,7	4,5	2,5	-0,7	-3,6	-4,4	-5,2	-5,0
Indústria extrativa	-11,6	-4,8	5,0	12,1	9,8	18,0	13,0	16,3	8,4	2,5
Indústria de transformação	-5,2	5,3	12,8	9,1	8,2	9,6	3,6	3,1	2,1	0,5
Siup	-19,2	-18,6	-13,0	8,1	6,5	15,6	4,8	-1,1	-2,0	-2,5
Construção civil	-2,5	22,2	20,1	17,4	12,7	11,2	2,7	-1,3	-0,8	-4,6
Comércio	-8,2	6,1	13,4	11,6	12,2	14,2	7,8	4,0	3,0	-0,8
Informática, financeira, serviços a empresas	0,9	9,1	10,4	7,2	4,0	5,1	6,9	4,4	6,0	3,0
Transporte	-9,0	4,6	12,6	10,0	10,4	10,0	9,2	10,0	7,9	4,3
Serviços pessoais	-17,4	3,5	8,8	14,7	19,5	18,7	24,0	9,8	4,3	2,7
Administração pública	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4	2,6	1,8	8,8	3,7	1,5	1,7
Saúde e educação	-0,6	-0,2	4,3	3,1	1,5	7,2	8,5	8,9	6,5	5,9
Alojamento e alimentação	-26,3	8,8	26,5	23,9	32,5	23,1	8,5	3,5	1,8	1,0
Serviços domésticos	-18,6	9,0	21,3	21,7	19,4	18,7	9,6	2,1	1,2	-0,3

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Ao verificar a variação interanual da ocupação setorial de acordo com a posição na ocupação, descrita em sequência na tabela 5, mesmo entre os setores com redução no ritmo de expansão do emprego, houve relativa melhoria na qualidade do emprego. Os dados apontam que o emprego com registro em carteira foi a modalidade com maior crescimento anual em relação ao mesmo trimestre de 2022 (crescimento de 3,7% pelo Novo Caged e 2,1% de acordo com a PNAD Contínua). De fato, todos os setores apresentaram crescimento nesse quesito, de acordo com os dados do Novo Caged (primeira coluna), com destaque para: informática, financeira e serviços a empresas (397,1 mil); comércio (317,1 mil); construção civil (177,2 mil); saúde e educação (158,6 mil); e indústria de transformação (140,6 mil). Quanto aos dados da PNAD Contínua (segunda coluna), as exceções ficaram por conta de administração pública, que se manteve estável; e Siup, que caiu 3,0%. Um ponto digno de nota é que toda a queda absoluta de empregos na agropecuária e na construção, conforme descrito nos parágrafos anteriores, ocorreu em função da forte queda na ocupação informal (sem carteira e por conta própria), uma vez que ambos demonstraram elevação na variação interanual para os empregos formais, isto é, registrados em carteira de trabalho.

TABELA 5
População ocupada por setores e posição na ocupação: variação interanual (2º trim. 2023)
 (Em %)

Setores de atividade	Novo Caged ¹	PNAD Contínua		
		Assalariado (com carteira)	Assalariado (sem carteira)	Conta própria
Agropecuária	4,0	4,5	-8,0	-7,6
Indústria extrativa	3,9	3,6	-9,4	-0,8
Indústria de transformação	2,0	2,6	2,6	-7,1
Siup	2,1	-3,0	7,2	-41,1
Construção civil	10,9	0,2	-6,2	-5,8
Comércio	3,6	2,6	-2,2	-5,6
Informática, financeira, serviços a empresas	5,7	0,2	9,1	9,6
Transporte	5,7	3,8	-3,1	7,8
Serviços pessoais	7,2	11,6	1,1	1,7
Administração pública	1,1	0,0	7,2	-
Saúde e educação	2,0	2,0	16,9	9,3
Alojamento e alimentação	9,0	5,1	1,7	-3,1
Serviços domésticos	-	1,3	-0,9	-
Total	3,7	2,1	1,0	-1,9

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua>) e Novo Caged/Ministério da Economia (<http://pdet.mte.gov.br/microdados-rais-e-caged>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os registros do Novo Caged cobrem apenas os vínculos de trabalho assalariado com carteira.

Por fim, a tabela 6 e o gráfico 8 trazem informações sobre o percentual de formalização da população ocupada no Brasil, por setor de atividade econômica, para os três últimos períodos de comparação interanual. Pode-se perceber que, no total, a taxa de formalização no mercado de trabalho do Brasil encontra-se abaixo de 50%. Ou seja, mais da metade da população ocupada segue sem registro formal, ainda que tenha havido uma pequena recuperação na comparação com o segundo trimestre de 2022. Entre os setores, aqueles com maiores índices de formalização de sua força de trabalho são ligados à atividade industrial – indústria extrativa (86,6%), Siup (79,7%) e indústria de transformação (66,6%) –, bem como os de administração pública (75%) e saúde e educação (67,7%), ambos com mais de dois terços de sua força de trabalho ocupada em condição formalizada. No outro extremo, os setores de serviços pessoais (17,8%); agropecuária (19,9%); construção civil (23,9%); serviços domésticos (25,9%); e alojamento e alimentação (32,6%) apresentam os menores percentuais, com menos de um terço de sua força de trabalho formalizada.¹⁵

15. Sobre a informalidade do trabalho no Brasil, ver Nogueira (2018) e Nogueira e Carvalho (2021).

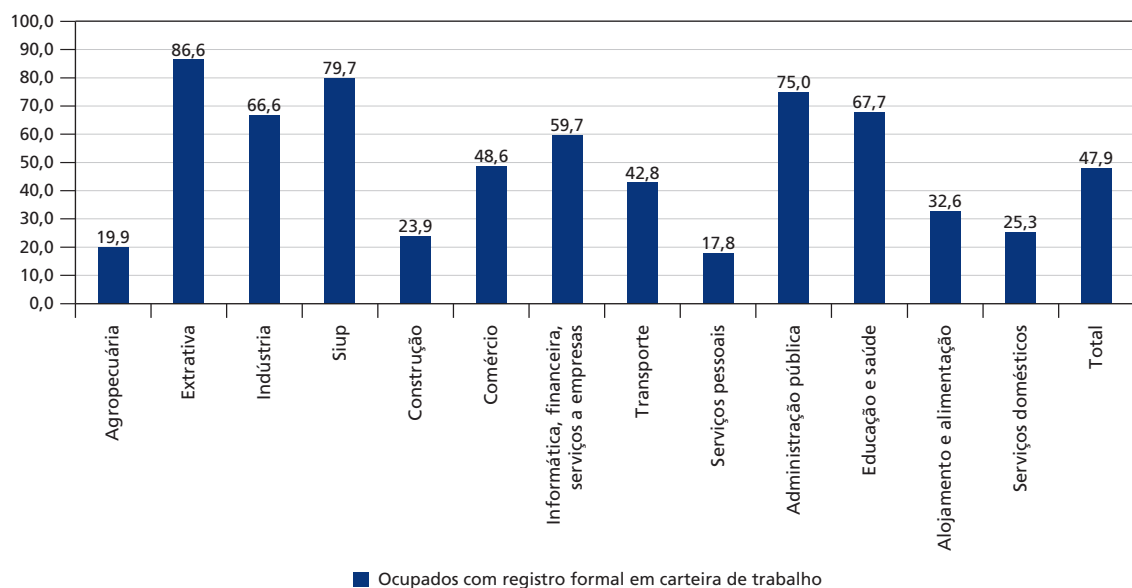
TABELA 6
População ocupada formalizada, por setor de atividade: participação relativa no total
 (Em %)

Setores de atividade	2º trim. 2021	2º trim. 2022	2º trim. 2023
Agropecuária	16,6	18,1	19,9
Indústria extrativa	87,2	85,6	86,6
Indústria de transformação	64,8	65,2	66,6
Siup	79,2	80,2	79,7
Construção civil	21,0	22,8	23,9
Comércio	47,5	47,0	48,6
Informática, financeira, serviços a empresas	60,8	61,4	59,7
Transporte	43,2	43,0	42,8
Serviços pessoais	16,3	16,4	17,8
Administração pública	79,6	76,3	75,0
Saúde e educação	73,6	70,2	67,7
Alojamento e alimentação	29,7	31,3	32,6
Serviços domésticos	26,5	24,7	25,9
Total	47,7	47,2	47,9

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Participação relativa da ocupação formalizada, por setor de atividade (2º trim. 2023)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Desse modo, a desagregação setorial do mercado de trabalho brasileiro, conforme apresentado nesta seção, traz à tona dois canais que permitem explicar o crescimento mais elevado da ocupação formal em relação à população ocupada como um todo. O primeiro canal consiste em que, a partir de uma análise intersetorial, houve crescimento menor ou mesmo queda da ocupação entre aqueles setores com maior percentual de informalidade – a exemplo de agropecuária, construção civil e serviços domésticos (tabelas 3, 4 e gráfico 8). O segundo canal diz que, sob uma análise intrasetorial, esses mesmos setores também tiveram movimentação superior da ocupação formal em sua composição, elevando, na comparação interanual, o nível de formalização de sua força de trabalho (tabelas 5 e 6).¹⁶

Vale mencionar que o grau de formalização da ocupação é um indicador de grande relevância em função de sua conexão com a estrutura estatal de proteção social, especialmente os programas do sistema público de emprego e do sistema previdenciário, que compõem o modelo nacional de Estado de bem-estar social (Silva, 2020).

Apesar disso, a estrutura laboral brasileira é bastante complexa e não se atém apenas na dicotomia entre formal e informal. Além do fato de a Previdência Social possibilitar que trabalhadores por conta própria e assalariados sem carteira sejam contribuintes individuais, há uma série de outras atividades com diferentes tipos de institucionalização que também precisam ser consideradas com vistas à garantia de oportunidades de trabalho decente a toda população. Nesse rol de alternativas, encontram-se as experiências de economia solidária, baseadas na organização associativa e autogestionária de trabalhadores com vistas à geração de renda e à consolidação de projetos de desenvolvimento local (Silva, 2022). Porém, a falta de estatísticas mais precisas sobre essas dinâmicas laborais dificulta uma análise mais agregada de sua composição no território nacional, o que exige novos projetos específicos de pesquisa para contemplar essa lacuna.

5 RENDA MÉDIA DO TRABALHO E MASSA DE RENDIMENTOS

A trajetória da renda média do trabalho no Brasil tem apresentado fortes variações no período recente, fundamentalmente em função dos impactos na dinâmica laboral causados pela pandemia de covid-19 a partir do início de 2020. Nos primeiros meses da pandemia, o que se observou foi o crescimento expressivo da renda média por um efeito composição do mercado de trabalho, originado por duas fontes distintas. Por um lado, grande quantidade de empregos de menor remuneração, em especial os informais, desapareceram do mercado de trabalho brasileiro, enquanto aqueles de maior remuneração apresentaram maior capacidade de manutenção, fazendo com que a média dos rendimentos aumentasse.¹⁷ Por outro, após o segundo trimestre de 2020, a PNAD Contínua realizava suas entrevistas por telefone, o que causou aumento da não resposta na pesquisa. Tendo em vista que tais impactos não estavam aleatoriamente distribuídos na amostra, tal fato pode ter afetado os resultados, causando um viés de seleção dos entrevistados.¹⁸

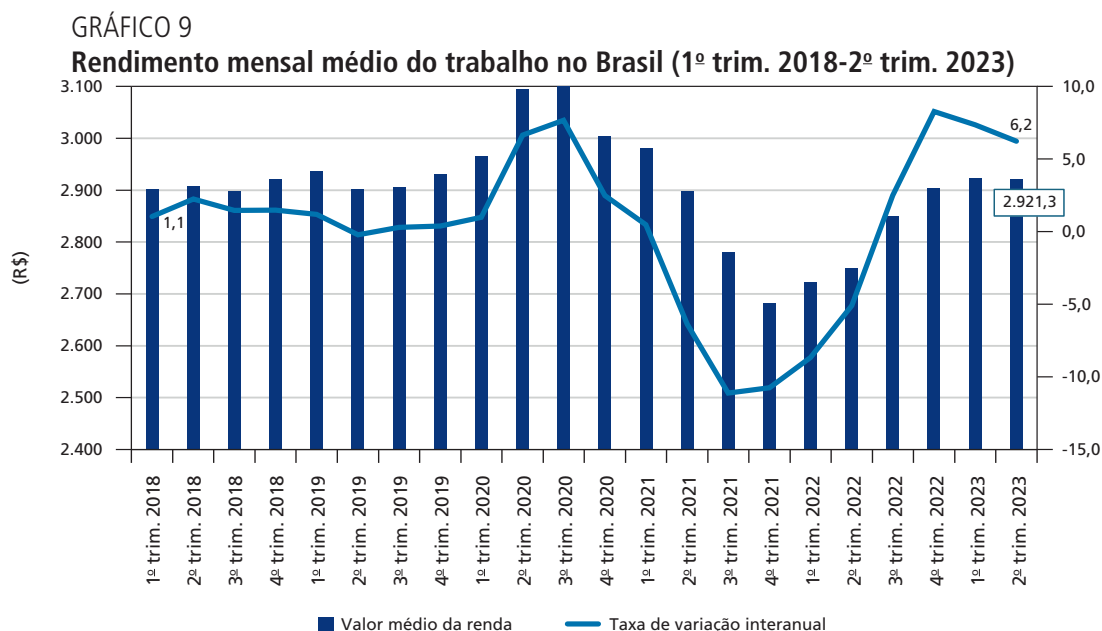
16. Para uma comparação com os dados referentes ao primeiro trimestre de 2023, ver Silva *et al.* (2023).

17. Nos setores de construção, comércio e alojamento e alimentação, além dos empregados sem carteira assinada e, principalmente, trabalhadores por conta própria (Silva, Corseuil e Costa, 2022).

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

Esse movimento foi sendo revertido à medida que o nível de ocupação se restabelecia aos níveis pré-pandemia no trimestre final de 2020.¹⁹ Contudo, a renda habitual média manteve-se em queda no início de 2021, sobretudo em razão da demora no restabelecimento do programa de transferência emergencial de renda.²⁰ Com isso, o índice saiu de um pico no trimestre móvel encerrado em julho de 2020 (R\$ 3.129) até atingir R\$ 2.682 no último trimestre de 2021. Daí em diante, houve nova e contínua recuperação, finalizando a série de análise em um patamar próximo, em valores reais, daquele observado no trimestre anterior à pandemia: em termos comparativos, a renda média do segundo trimestre de 2023 situou-se 0,4% abaixo do observado no quarto trimestre de 2019.

Dado esse preâmbulo conjuntural, o gráfico 9 apresenta as médias do rendimento mensal do trabalho no Brasil (em valores deflacionados para maio de 2023), que permitem compreender melhor sua trajetória recente de recuperação. Os dados do segundo trimestre de 2023 revelam que a trajetória de recuperação observada ao longo de 2022 se mantém. O crescimento interanual da renda média mensal foi de 6,2%, com leve desaceleração em relação ao trimestre anterior, que havia alcançado incremento de 7,4%. Em termos monetários, a renda média atingiu R\$ 2.921 no segundo trimestre de 2023, mantendo-se estável em relação ao trimestre anterior.²¹



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados para maio de 2023.

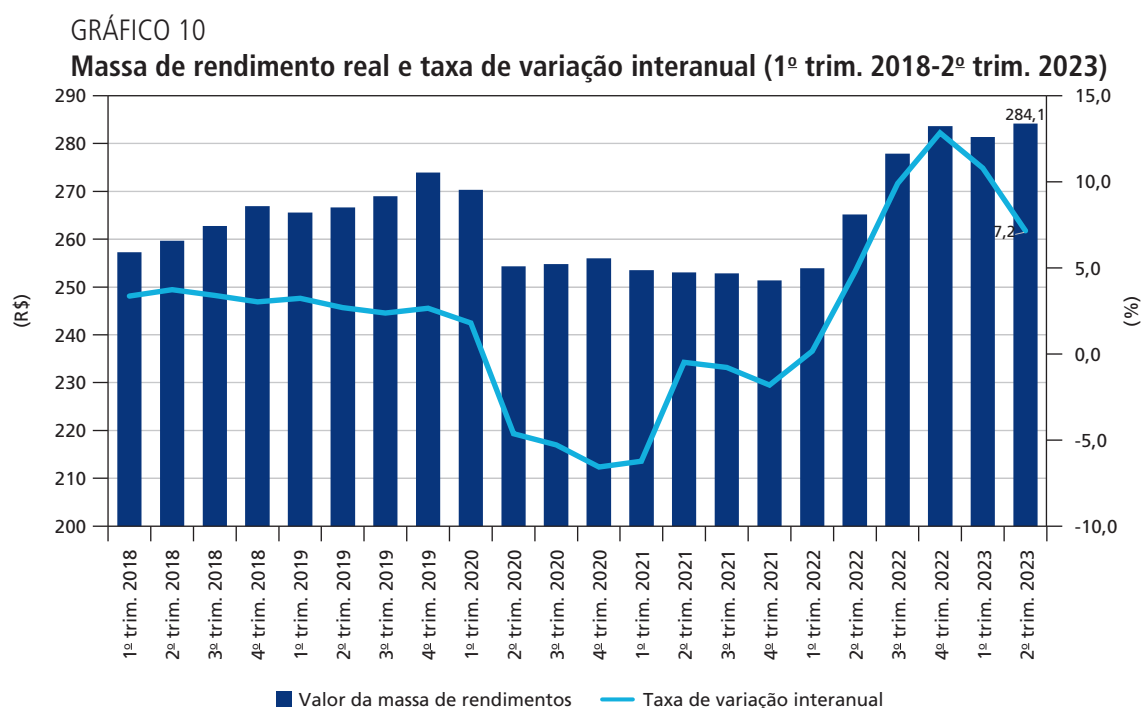
2. R\$ em valor absoluto.

19. 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).

20. Sobre os programas sociais de transferência de renda durante a pandemia, ver Corseuil e Costa (2022).

21. Para estimativas mensais dessazonalizadas da renda habitual e efetiva reais, ver Carvalho (2023).

No agregado da renda habitual dos trabalhadores brasileiros, os dados plotados no gráfico 10 indicam que a média mensal da massa de rendimentos (incluindo retornos salariais e ganhos declarados de empregadores) fechou em R\$ 284,1 bilhões no segundo trimestre de 2023. Na comparação interanual, o crescimento real foi significativo: 7,2%, ou, em termos absolutos, em torno de R\$ 19 bilhões a mais em circulação na economia. Isso reforça a tendência de manutenção de uma trajetória de recuperação da renda média nacional, mostrada no gráfico 9, ainda que tenha havido uma desaceleração em relação ao trimestre anterior, cuja variação atingida havia sido de 10,8%. Essa diminuição no ritmo de crescimento interanual pode ser atribuída tanto à estabilidade da renda quanto à variação inferior da população ocupada, conforme visto anteriormente.²²



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados para maio de 2023.

2. R\$ em valor absoluto.

Para a conferência da dinâmica da renda por vínculo de ocupação, a tabela 7 mostra que o grupo dos empregadores segue com o rendimento médio mensal bem superior aos demais, com R\$ 7.774, mais que o dobro da média nacional. Essa diferença se elevou ainda mais no segundo trimestre de 2023, após registrar crescimento interanual de 17,9%. Vale lembrar também, conforme mostrado na tabela 1, que esse grupo é o menos numeroso, representando menos de 5% do total dos ocupados no país. Entre os demais grupos, os assalariados

22. Para uma análise da variação trimestral por faixa de rendimento, ver Carvalho (2023).

formais (dos setores público e privado), que congrega quase 50% dos ocupados, também recebem acima da média nacional, com R\$ 3.218, embora tenha mostrado a menor taxa de crescimento entre os grupos e com desaceleração em relação ao trimestre anterior.²³ Para uma decomposição desse grupo entre setores público e privado, os assalariados do primeiro tiveram elevação na renda média na renda de 4,0%, o que pode ser resultante do reajuste concedido pelo governo federal, enquanto para os assalariados do setor privado a elevação foi de 3,4%, como demonstrou Carvalho (2023). O menor rendimento médio mensal segue por conta dos assalariados informais, com R\$ 1.756, que obteve taxa de crescimento interanual de 6,9% em relação ao mesmo período do ano anterior. Os trabalhadores por conta própria também tiveram crescimento interanual significativo da renda, 7,6%, fechando o trimestre com a média mensal no valor de R\$ 2.395.

TABELA 7
Rendimento real médio do trabalho e variação anual, por posição na ocupação

	Assalariados (com carteira assinada)	Assalariados (sem carteira assinada)	Conta própria	Empregador	Média total
Valores absolutos (R\$)					
2º trim. 2018	3.310,2	1.532,5	2.215,2	7.361,7	2.839,0
2º trim. 2019	3.307,0	1.555,2	2.180,9	7.641,5	2.831,7
2º trim. 2020	3.445,4	1.678,9	2.296,6	8.156,1	3.025,6
2º trim. 2021	3.329,4	1.647,0	2.178,1	7.284,5	2.841,3
2º trim. 2022	3.102,7	1.643,6	2.226,7	6.695,4	2.698,3
2º trim. 2023	3.218,4	1.756,1	2.395,0	7.774,1	2.872,8
Taxa de variação interanual (%)					
2º trim. 2018	1,8	5,9	2,5	3,2	2,3
2º trim. 2019	-0,1	1,5	-1,5	3,8	-0,3
2º trim. 2020	4,2	8,0	5,3	6,7	6,8
2º trim. 2021	-3,4	-1,9	-5,2	-10,7	-6,4
2º trim. 2022	-6,8	-0,2	2,2	-9,5	-4,7
2º trim. 2023	3,7	6,9	7,6	17,9	6,5

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores deflacionados para fevereiro de 2023.

As tabelas 8 e 9 complementam a análise salarial desagregada por diferentes recortes regionais e populacionais. Todos os segmentos definidos mantiveram a trajetória de crescimento, ainda que na maioria deles tenha se verificado desaceleração quanto ao trimestre anterior.

23. Para verificar os valores e as taxas de crescimento sequenciais por trimestre, ver Carvalho (2023).

Em termos regionais, o Centro-Oeste registrou o maior rendimento médio no segundo trimestre de 2023, com R\$ 3.396, seguido pelo Sudeste, R\$ 3.299. A região Nordeste manteve-se com a menor média, única abaixo dos R\$ 2 mil. Em contrapartida, o Nordeste apresentou crescimento interanual de 7,5%, superado apenas pelo Centro-Oeste, com 9,1%. A região Sul, por sua vez, apresentou a menor taxa de crescimento interanual, com 4,9%.

Entre as regiões metropolitanas (RMs), a renda média ficou em R\$ 3.560, contra R\$ 2.434 das não metropolitanas. Essa diferença observada para o segundo trimestre de 2023 foi superior quando se compara ao mesmo período anterior, dado que a taxa de variação foi maior para as áreas metropolitanas, 7,8%; contra 4,5% das não metropolitanas.

No recorte por gênero, nota-se que entre os homens a média dos rendimentos ficou em R\$ 3.196, enquanto entre as mulheres, o valor foi cerca de 30% menor, finalizando o período na marca de R\$ 2.551. No entanto, a taxa de crescimento da renda das mulheres nesse trimestre foi superior à dos homens, 7,3% contra 5,7%, indicando uma leve diminuição na desigualdade de gênero dos rendimentos em relação ao mesmo período do ano anterior. Esses dados são próximos àqueles registrados por posição no domicílio, em que os indivíduos considerados chefes de domicílio são, em sua maioria, homens.

A desigualdade de rendimentos também é verificada no recorte racial. A renda média mensal de trabalhadores brancos ficou em R\$ 3.734, enquanto entre os não brancos (pretos, pardos e indígenas) o valor foi de R\$ 2.250. Ou seja, a renda média desse último grupo refere-se a menos de dois terços do rendimento médio dos brancos. No tocante à variação interanual nesse último trimestre, houve certa vantagem para o grupo de trabalhadores não brancos (7,6% e 5,4%, respectivamente), o que contribuiu para uma diminuição, ainda que tímida, dessa desigualdade no período.

Na abertura por idade, verifica-se um escalonamento das médias, que vai de R\$ 1.633 no grupo de 18 a 24 anos, até R\$ 3.374 para o de 60 anos ou mais. Quanto ao crescimento interanual, o maior valor ficou por conta do grupo dos jovens (de 18 a 24 anos), que registrou 6,2%. Para os trabalhadores de 40 a 59 anos, que vinham mostrando as menores taxas até então, houve aumento de cerca de 5,8% no início de 2023.

Escalonamento semelhante também se nota no recorte por escolaridade, em que a menor média de renda foi para os trabalhadores com ensino fundamental incompleto, R\$ 1.625, enquanto a média para aqueles com ensino superior ficou em R\$ 5.231. Esses grupos tiveram respectivamente a maior e a terceira maior taxa de crescimento, com 7,5% e 5,1%, respectivamente. A menor taxa observada ocorreu entre os trabalhadores com ensino médio completo, com 3,5%, o que indica desaceleração em relação ao trimestre anterior, cujo crescimento foi de 5,1%.

TABELA 8
Rendimento real médio desagregado

Recortes de análise	Rendimento médio mensal (R\$)			Taxa de variação interanual (%)		
	2º trim. 2021	2º trim. 2022	2º trim. 2023	2º trim. 2021	2º trim. 2022	2º trim. 2023
Centro-Oeste	3.203	3.112	3.396	-2,0	-2,8	9,1
Nordeste	1.964	1.847	1.986	-9,0	-5,9	7,5
Norte	2.134	2.154	2.316	-10,3	1,0	7,5
Sudeste	3.325	3.130	3.299	-6,7	-5,9	5,4
Sul	3.177	3.033	3.182	-3,2	-4,5	4,9
RM	3.530	3.303	3.560	-7,5	-6,4	7,8
Não RM	2.405	2.328	2.434	-5,8	-3,2	4,5
Masculino	3.154	3.025	3.196	-6,8	-4,1	5,7
Feminino	2.529	2.377	2.551	-5,7	-6,0	7,3
Branco	3.744	3.542	3.734	-6,5	-5,4	5,4
Não branco (PPI)	2.162	2.091	2.250	-5,3	-3,3	7,6
De 14 a 24 anos	1.599	1.538	1.633	0,9	-3,8	6,2
De 25 a 39 anos	2.771	2.746	2.912	-7,8	-0,9	6,0
De 40 a 59 anos	3.345	3.141	3.324	-5,0	-6,1	5,8
Mais de 59 anos	3.695	3.229	3.374	-8,3	-12,6	4,5
Chefe de família	2.441	2.440	2.594	-8,0	0,0	6,3
Não chefe de família	3.397	3.110	3.296	-4,9	-8,5	6,0
Fundamental incompleto	1.512	1.513	1.625	-4,3	0,0	7,5
Fundamental completo	1.772	1.787	1.867	-7,8	0,8	4,5
Médio incompleto	1.655	1.619	1.716	-7,8	-2,2	6,0
Médio completo	2.104	2.099	2.172	-7,7	-0,2	3,5
Superior	5.275	4.978	5.231	-5,3	-5,6	5,1
Brasil	2.897,6	2.750,2	2.921,3	-6,4	-5,1	6,2

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores deflacionados para fevereiro de 2023.

Quanto à desagregação setorial dos rendimentos, é importante mencionar que, durante o período da pandemia (2020 e início de 2021), as atividades mais dependentes da circulação de pessoas (transporte, serviços pessoais e coletivos, alojamento e alimentação, comércio, construção civil) foram aquelas com maior queda da renda, e justamente esse impacto maior explica a recuperação desses setores após a segunda metade de 2021. Esse padrão permanece ao longo de 2022, ou seja, setores com maior grau de formalização e com trabalhadores mais qualificados apresentaram maior queda da renda e menor recuperação (Carvalho, 2023). Nessa perspectiva, a tabela 9 apresenta tanto os valores médios reais quanto o crescimento interanual do rendimento médio mensal por setores de atividade.

TABELA 9
Rendimento médio real, por setor de atividade

Setores de atividade	Trimestres			
	2º trim. 2020	2º trim. 2021	2º trim. 2022	2º trim. 2023
Rendimento médio mensal (R\$)				
Agropecuária	1.566,2	1.521,2	1.609,8	1.743,0
Indústria ¹	3.198,3	2.830,5	2.648,2	2.774,7
Construção civil	2.440,6	2.070,7	2.181,8	2.356,1
Comércio	2.421,8	2.222,5	2.247,5	2.418,4
Serviços profissionais ²	4.165,1	4.250,0	4.049,5	4.274,7
Transporte	2.878,1	2.563,7	2.716,3	2.742,1
Serviços pessoais e coletivos ³	1.749,8	1.542,5	1.609,1	1.668,8
Administração pública	5.433,7	5.474,0	4.859,3	5.073,7
Educação e saúde	4.337,4	4.280,8	3.772,0	3.976,3
Alojamento e alimentação	1.893,4	1.670,2	1.756,8	1.907,3
Taxa de variação interanual (%)				
Agropecuária	3,0	-2,9	5,8	8,3
Indústria ¹	10,1	-11,5	-6,4	4,8
Construção civil	8,6	-15,2	5,4	8,0
Comércio	4,8	-8,2	1,1	7,6
Serviços profissionais ²	0,4	2,0	-4,7	5,6
Transporte	0,5	-10,9	6,0	1,0
Serviços pessoais e coletivos ³	9,1	-11,8	4,3	3,7
Administração pública	-1,2	0,7	-11,2	4,4
Educação e saúde	2,7	-1,3	-11,9	5,4
Alojamento e alimentação	6,2	-11,8	5,2	8,6

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui indústria de transformação, indústria extrativa e Siup.

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

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

Obs.: Valores deflacionados para fevereiro de 2023.

De antemão, todos os setores listados tiveram aumento real de renda no segundo trimestre de 2023, na comparação interanual. As maiores taxas de crescimento foram referentes aos setores de alojamento e alimentação (8,6%) e de agropecuária (8,3%), que são justamente os setores com os menores rendimentos médios mensais (ambos abaixo de R\$ 2 mil). Os setores de construção civil e comércio também obtiveram crescimento significativo da renda média nesse trimestre (8,0% e 7,6%). Pode-se dizer que o componente intrassetorial de variação da ocupação, conforme discutido ao fim da seção 4, explica a elevação relativamente mais robusta da renda para esses setores, uma vez que todos eles apresentaram crescimento mais forte na parcela formal de sua força de trabalho, cujas médias salariais são mais elevadas que na sua contraparte informal.

Por sua vez, a título de nota, os trabalhadores do transporte foram os que mostraram o menor crescimento médio mensal da renda habitual (1,0%) para o período, o que representou uma desaceleração substantiva em relação ao trimestre imediatamente superior.

6 FAIXAS DE RENDIMENTOS E DESIGUALDADE SALARIAL

O rendimento dos trabalhadores é um indicador muito utilizado para inferir sobre nível de bem-estar na sociedade. Para que a evolução do rendimento reflita a variação do poder de compra do trabalhador, são utilizados índices de preço ao consumidor para deflacionar esses dados a fim de melhor poder compará-los ao longo de um determinado período.

Apesar disso, a análise das médias nacionais, embora seja útil para identificar trajetórias agregadas da estrutura laboral e seus efeitos na macroeconomia, contém algumas limitações quando se tem em conta uma população bastante desigual como a brasileira. O Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda mostra que a evolução dos índices de preço relevantes para segmentos distintos da população pode apresentar diferenças significativas quando se leva em consideração padrões de consumo por faixa de renda.

Com base nesse entendimento, buscou-se verificar o comportamento recente da renda média do trabalho entre diferentes parcelas populacionais. Para isso, foram definidas seis faixas, escaladas de forma ascendente da faixa 1 – trabalhadores de menor renda – até a faixa 6 – trabalhadores de maior renda. A tabela 10 descreve as faixas de renda utilizadas para a construção do Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda, de acordo com a renda domiciliar mensal, a preços de janeiro de 2009, período de referência da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2008-2009. Esses valores são atualizados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços de maio de 2023.

TABELA 10
Faixas de renda média mensal domiciliar: rendimentos habituais do trabalho

Faixas de renda	Renda domiciliar (jan. 2009)	Renda domiciliar (maio 2023)
Renda muito baixa	Menor que R\$ 900	Menor que R\$ 1.650,50
Renda baixa	Entre R\$ 900 e R\$ 1.350	Entre R\$ 1.650,50 e R\$ 2.471,09
Renda média-baixa	Entre R\$ 1.350 e R\$ 2.250	Entre R\$ 2.471,09 e R\$ 4.127,41
Renda média	Entre R\$ 2.250 e R\$ 4.500	Entre R\$ 4.127,41 e R\$ 8.254,83
Renda média-alta	Entre R\$ 4.500 e R\$ 9.000	Entre R\$ 8.254,83 e R\$ 16.509,66
Renda alta	Maior que R\$ 9.000	Maior que R\$ 16.509,66

Fonte: Carvalho (2023).

De forma complementar, a tabela 11 mostra a distribuição de domicílios entre as faixas de renda a partir do quarto trimestre de 2019 (imediatamente anterior à pandemia). Os dados atentam para o aumento da proporção de domicílios sem renda do trabalho devido à pandemia, que saltou de 22,2% no quarto trimestre de 2019 para 28,6% no segundo de 2020. A proporção

de domicílios sem renda do trabalho ainda apresentou estabilidade entre o quarto trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2021, refletindo a lenta recuperação do nível de ocupação aos patamares anteriores à pandemia. No segundo trimestre de 2021, iniciou-se uma queda, refletindo a recuperação da população ocupada. Por sua vez, no primeiro trimestre de 2023, a proporção de domicílios sem renda do trabalho subiu novamente em relação ao trimestre anterior, de 22,1% para 23,5%, e fechou a série em leve desaceleração com 23,3%. Nos demais grupos, houve aumento no segundo trimestre de 2023 da proporção de domicílios nas faixas de renda mais baixa (faixas 1, 2 e 3), enquanto as faixas de maior renda (4, 5 e 6) diminuíram. Tais evidências reforçam a importância de políticas efetivas de transferência de renda e assistência social, aliadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda em todo o país.

TABELA 11

Proporção de domicílios, por faixa de renda (4º trim. 2019-2º trim. 2023)
(Em %)

Trimestre								Total
	Sem renda	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6	
4º trim. 2019	22,2	29,1	11,6	17,1	12,8	4,7	2,7	100,0
1º trim. 2020	22,4	26,3	12,9	15,8	14,2	5,8	2,8	100,0
2º trim. 2020	28,6	28,0	10,5	15,0	11,3	4,5	2,1	100,0
3º trim. 2020	28,0	28,7	10,8	14,9	11,0	4,5	2,1	100,0
4º trim. 2020	25,6	27,6	12,7	14,9	11,9	5,0	2,4	100,0
1º trim. 2021	25,6	27,1	12,1	14,9	12,6	5,4	2,5	100,0
2º trim. 2021	24,5	28,8	12,9	14,7	12,1	5,0	2,1	100,0
3º trim. 2021	23,0	29,9	11,9	16,4	12,0	4,8	2,0	100,0
4º trim. 2021	22,2	28,9	12,7	16,3	12,9	5,0	2,0	100,0
1º trim. 2022	23,4	26,4	12,7	15,7	14,0	5,7	2,3	100,0
2º trim. 2022	22,2	27,4	13,2	16,5	13,4	5,2	2,1	100,0
3º trim. 2022	22,0	26,6	13,1	16,5	13,8	5,6	2,3	100,0
4º trim. 2022	22,1	25,5	12,7	16,5	14,6	6,0	2,5	100,0
1º trim. 2023	23,5	26,7	12,1	15,3	14,0	6,0	2,4	100,0
2º trim. 2023	23,3	28,2	12,5	15,7	13,3	5,1	1,9	100,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

A tabela 12 mostra o crescimento anual da renda domiciliar habitual por faixa de renda. Também é válido mencionar que, durante 2020 e 2021, em função dos impactos da pandemia de covid-19 sobre a economia brasileira, a variação desse indicador foi marcada por algumas especificidades conjunturais. Por exemplo, houve o efeito composição do mercado de trabalho nesse período, em que a perda de ocupações foi mais forte entre trabalhadores da base salarial, sobretudo informais de menores ganhos e jornadas mais erráticas, o que fez com que a renda média se elevasse entre as faixas mais baixas (Silva, Corseuil e Costa, 2022). Logo, entre o

segundo trimestre de 2020 e o primeiro de 2021, os domicílios de renda mais baixa apresentaram maior crescimento (ou menor queda) na renda domiciliar média, até que o retorno ao padrão anterior foi eliminando esse efeito. Enquanto isso, foram os domicílios de renda mais alta que tiveram a maior redução proporcional na renda domiciliar média do trabalho ao longo de 2021. Para o segundo trimestre de 2023, todas as faixas de renda domiciliares consideradas neste estudo mostraram crescimento interanual da renda de, no mínimo, 3%, sendo maior na faixa de renda mais alta (8,2%, faixa 6) e menor na faixa de renda média (3,1%, faixa 4). Em que pese o fato dos números demonstrarem certa desaceleração nas taxas de crescimento em quase todas as faixas (exceção da faixa 5) em relação ao trimestre anterior, esses resultados reforçam a evidência de recuperação recente da renda média domiciliar no país. Os valores absolutos variam no trimestre mais recente entre R\$ 1.298,5 (faixa 1) até R\$ 34.852,6 (faixa 6).

TABELA 12
Rendimento médio mensal real domiciliar,¹ por faixa de renda

Trimestre	Valores absolutos (R\$)					
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
2º trim. 2019	1.286,0	2.625,4	4.049,2	7.134,4	13.990,1	35.524,8
2º trim. 2020	1.504,9	2.881,7	4.304,8	7.431,1	14.439,7	34.719,0
2º trim. 2021	1.301,2	2.650,2	4.034,9	7.024,7	13.701,3	32.132,5
2º trim. 2022	1.251,5	2.575,3	3.978,4	6.933,9	13.389,1	32.223,8
1º trim. 2023	1.304,3	2.596,2	3.927,0	6.603,1	12.668,5	31.107,3
2º trim. 2023	1.298,5	2.696,0	4.110,5	7.150,9	14.034,7	34.852,6
Trimestre	Taxa de variação interanual (%)					
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
2º trim. 2019	-0,7	-0,3	1,4	2,7	2,1	1,1
2º trim. 2020	17,0	9,8	6,3	4,2	3,2	-2,3
2º trim. 2021	-13,5	-8,0	-6,3	-5,5	-5,1	-7,5
2º trim. 2022	-3,8	-2,8	-1,4	-1,3	-2,3	0,3
1º trim. 2023	4,4	5,3	4,8	3,9	4,4	8,8
2º trim. 2023	3,8	4,7	3,3	3,1	4,8	8,2

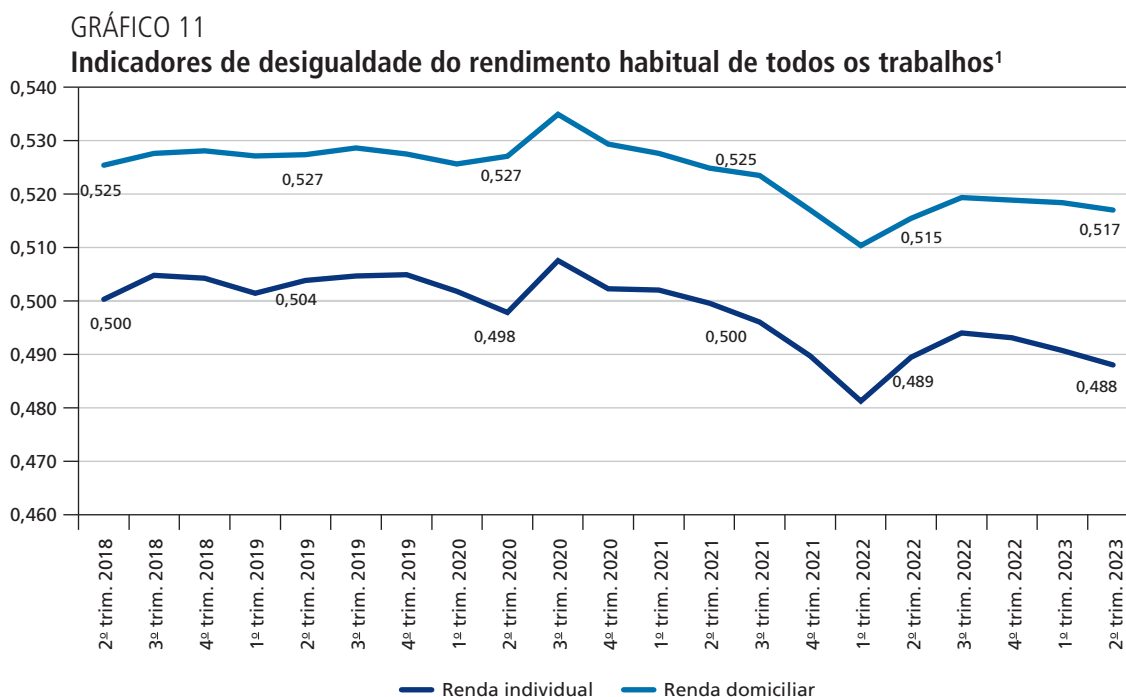
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Renda habitual.

Na sequência, o gráfico 11 mostra a evolução do índice de Gini das rendas individuais e domiciliares do trabalho no Brasil. Comparado ao menor valor observado pela PNAD Contínua, o índice da renda domiciliar subiu de 0,508, no quarto trimestre de 2014, para 0,535, no terceiro trimestre de 2020. No caso da renda individual, o mesmo índice subiu de 0,486, no segundo trimestre de 2016, para 0,508, no terceiro trimestre de 2020. Após o pico

de desigualdade causado pela pandemia, o índice se reduziu continuamente até o primeiro trimestre de 2022. O segundo trimestre de 2022 indicou reversão da queda da desigualdade da renda observada. Para os dados mais recentes, observou-se novamente no segundo trimestre de 2023 uma ligeira queda no índice de Gini tanto da renda domiciliar quanto da individual, que fecharam a série em 0,517 e 0,488, respectivamente.²⁴



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Índice de Gini das rendas individual e domiciliar.

Ambos os índices plotados no gráfico 11, referentes às rendas domiciliar e individual, podem ser considerados altos em relação ao padrão internacional, o que evidencia o cenário desigual de distribuição de renda do trabalho no Brasil (PNUD, 2019).

Quando se verifica por tipo de vínculo, os dados apresentados por Carvalho (2023) demonstram que a trajetória do Índice de Gini da renda do trabalho se mantém elevada entre trabalhadores por conta própria (0,506), assalariados privados informais (0,488) e assalariados do setor público (0,464), de acordo com os dados do segundo trimestre de 2023. Os assalariados formais mantêm-se em uma faixa de menor desigualdade, finalizando a série com 0,369. Vale destacar ainda que todos os grupos apresentaram ligeira retração nos seus respectivos índices, com exceção dos conta própria que se mantiveram praticamente no mesmo patamar.

24. Em outra medida, Carvalho (2023) demonstrou que a renda domiciliar do trabalho da faixa de renda alta era 28,5 vezes maior que a da faixa de renda muito baixa.

Desse modo, os dados de rendimento analisados nesta seção indicam, de forma geral, recuperação dos valores médios (domiciliares e individuais), mas com desaceleração no ritmo observado à medida que os efeitos da pandemia sobre a economia brasileira foram se arrefecendo. Ademais, os diferentes recortes possíveis de verificação demonstram que ainda há grande disparidade interna na distribuição dos rendimentos do trabalho, além de o país possuir um grau de desigualdade de rendimentos historicamente elevado para os padrões internacionais, muito em função da própria heterogeneidade e da alta informalidade no conjunto dos vínculos laborais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo visou situar os principais indicadores da conjuntura atual e da dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil, tendo como referência a divulgação dos dados até o segundo trimestre de 2023 pelo IBGE, complementados pelos registros administrativos mensais de emprego do MTE.

Em suma, o mercado de trabalho brasileiro segue apresentando uma trajetória de recuperação da ocupação, com quedas seguidas da taxa de desemprego. Essa trajetória vem acompanhada de outras informações importantes nas comparações com o mesmo período do ano anterior: de um lado, ritmo mais intenso das contratações com registros formais, com crescimento superior ao da população ocupada como um todo; de outro, queda nas taxas de subocupação por insuficiência de horas, inatividade por desalento e desemprego de longo prazo. Tais resultados são relevantes também para a aproximação das metas de trabalho decente contidas na agenda dos ODS, a serem alcançadas até 2030, às quais o Brasil é signatário.²⁵

Os dados de renda média do trabalho também mostraram que o ritmo de recuperação tem se mantido no segundo trimestre de 2023 na comparação interanual, com crescimento real de 6,2%, fechando a série em R\$ 2.921,3. Todas as regiões e todos os recortes populacionais analisados compartilharam dessa elevação, ainda que com diferenças marcantes em cada segmento e setores de atividade. A massa de rendimentos real teve crescimento interanual de 7,2%, alcançando a soma de R\$ 284,1 bilhões (acréscimo de R\$ 19 bilhões em relação ao segundo trimestre de 2022).

Os dados analisados também evidenciaram problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro. Em que pese a recuperação recente, o número de pessoas em situação de desemprego involuntário ainda é elevado, 8,6 milhões, destes, em torno de 3 milhões estão em tal condição há mais de um ano. Outras 3,5 milhões de pessoas encontram-se fora da força de trabalho por desalento, isto é, quando desistiram de buscar emprego, além de uma quantidade preocupante de jovens que não trabalham nem estudam, devido a uma série de fatores bastante investigados na literatura. Adicionalmente, após uma sequência de queda até atingir os níveis pré-pandemia, no segundo trimestre de 2023, a proporção de domicílios sem renda do trabalho ficou em 23,3% (contra 22,1% no fim de 2022), praticamente estável em relação ao trimestre anterior.

25. As metas relativas a trabalho estão reunidas no ODS 8, que trata do objetivo de promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico e reúne um conjunto de metas voltadas a "promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos" (Ipea, 2018, p. 197).

Há também uma parcela significativa da população que segue em ocupações precárias, baseadas em relações informais de trabalho, desconectadas do sistema público de proteção previdenciária e dos diversos tipos de garantia previstos na lei trabalhista (férias remuneradas, décimo-terceiro salário, seguro-desemprego, abono salarial, transporte, refeição etc.). Vale mencionar que tanto o vínculo do indivíduo com o posto de trabalho quanto a massa de rendimentos em circulação derivada do trabalho informal são bastante sensíveis a flutuações da atividade econômica e às condições gerais da economia, como ficou evidente, de forma bastante perversa, com os efeitos da pandemia de covid-19 na sociedade brasileira em 2020 e 2021.

Por fim, as desigualdades evidenciadas sob variados recortes sociopopulacionais (região, gênero, raça, faixa etária, escolaridade), em termos de oportunidades de inclusão produtiva e de rendimento médio mensal auferido no trabalho, persistem enquanto principais desafios a serem enfrentados no horizonte estratégico de desenvolvimento para o país.

Logo, permanece em todo o país uma demanda forte por novas oportunidades de emprego e geração de renda a ser atendida, conectadas às instituições de proteção social e previdenciária. O desafio que se coloca está em conseguir atender essa demanda nacional de forma consistente e com qualidade, de modo a proporcionar níveis dignos de rendimento para o bem-estar das unidades familiares.²⁶

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. J. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 67, p. 59-70, out. 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/191101_bmt_67_nt_estagnacao_desigual_desemprego.pdf.

CARVALHO, S. S. de. *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 49, nota 12, out.-dez. 2020.

CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho: resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2023. **Carta de Conjuntura**, n. 60, nota 22, jul.-set. 2023. Disponível em: Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2023 | Carta de Conjuntura (ipea.gov.br).

CIRÍACO, J. da 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. 31-48, out. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11651>.

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, nota 22, jan.-mar. 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/03/a-reducao-no-numero-de-entrevistas-na-pnad-continua-durante-a-pandemia-e-sua-influencia-para-a-evolucao-do-emprego-formal/>.

26. Para mais informações sobre políticas de proteção social associadas ao mercado de trabalho no Brasil, ver capítulos de trabalho e renda e de previdência social em Ipea (2022).

CORSEUIL, C. H. *et al.* **A dinâmica do emprego setorial no último biênio.** Brasília: Ipea, jan. 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 99). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10898/2/NT_99_Disoc_A_Dinamica_do_emprego.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS:** metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS 8:** promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos – o que mostra o retrato do Brasil. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília, n. 27, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10273>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília, n. 29, p. 1-38, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas. **Carta de Conjuntura**, n. 59, nota 28, abr.-jun. 2023.

NOGUEIRA, M. O. Infinitos tons de cinza: entre o formal e o informal, o Brasil se faz no semiformal. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 87-97, abr. 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/180502_bmt_64_07_politica1.pdf.

NOGUEIRA, M. O.; CARVALHO, S. S. de. **Trabalho precário e informalidade:** desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2021. (Texto para Discussão, n. 2707). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10948>.

OLIVEIRA, A. S. de; SILVA, S. P. **Trabalhadores em contrato intermitente no Brasil:** evolução, cenários e perfil dos contratados pós-reforma trabalhista de 2017. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2898).

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano 2019:** além do rendimento, além das médias, além do presente – desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova York: PNUD, 2019. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>.

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). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10293/1/td_2605.pdf.

SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10363>.

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. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11561>.

SILVA, S. P. *et al.* **Conjuntura do mercado do trabalho no Brasil**: análise dos dados até o primeiro trimestre de 2023. Brasília: Ipea, 2023. (Nota Técnica Disoc, n. 108). Disponível em: [NT_108_Disoc_Conjuntura.pdf](#) (ipea.gov.br).



NOTAS TÉCNICAS

DESIGUALDADE SALARIAL NO SETOR FORMAL DA ECONOMIA BRASILEIRA: A IMPORTÂNCIA DOS COMPONENTES INTRAFIRMA, ENTRE FIRMAS E ENTRE SETORES¹

Pedro Herculano G. Ferreira de Souza²

Fabio Bentz Maciel³

Miguel Nathan Foguel⁴

1 INTRODUÇÃO

Explicações sobre mudanças na desigualdade salarial normalmente partem de transformações nas características da força de trabalho, em particular da dispersão de capital humano entre trabalhadores (Goldin e Katz, 2008). Nos últimos anos, contudo, mudanças na estrutura produtiva vinculadas à globalização e a avanços tecnológicos, em conjunto com a maior disponibilidade de dados administrativos, deram novo impulso a esforços que complementam a abordagem tradicional investigando também mudanças na organização produtiva. Nessa vertente, a literatura que relaciona habilidades, tarefas e polarização ocupacional ganhou destaque entre as explicações do aumento da desigualdade salarial em muitos países desenvolvidos (Autor, 2013; Autor e Handel, 2013; Autor, Katz e Kearney, 2008).

Mais recentemente, a crescente heterogeneidade entre setores e firmas vem despontando como influência decisiva para a evolução da desigualdade salarial. Nos Estados Unidos e na Europa, o crescimento da dispersão salarial entre firmas responde por metade ou mais do aumento na desigualdade salarial (Barth *et al.*, 2016; Criscuolo *et al.*, 2020; Zwysen, 2023). A ascensão de “superfirmas” (*superstar firms*), concentradas em poucos setores econômicos, contribuiu para o espalhamento da distribuição de salários e para a redução da participação do fator trabalho na distribuição funcional da renda (Autor *et al.*, 2020; Haltiwanger, Hyatt e Spletzer, 2022). Causas e mecanismos, no entanto, ainda são discutidos, com diversos estudos analisando fatores como a maior seleção e segregação de trabalhadores – de modo que mudanças na desigualdade entre firmas refletiriam transformações na composição da força de trabalho –, diferenciais de produtividade, arranjos institucionais e organizacionais, poder de mercado e *rent-sharing*, entre outros (Autor *et al.*, 2020; Card *et al.*, 2018; Card, Cardoso e Kline, 2016; Card, Heining e Kline, 2013; Criscuolo *et al.*, 2020; Song *et al.*, 2019; Zwysen, 2023).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/nt1>

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

3. Assistente de pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: fabio.maciel@ipea.gov.br.

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

O Brasil também está inserido nesse contexto de mudanças, o que torna importante conhecer como a desigualdade salarial tem sido afetada pela heterogeneidade de salários no interior das firmas, entre firmas e setores de atividade. Dessa forma, nosso objetivo é avaliar em que medida mudanças na dispersão de rendimentos vêm influenciando a desigualdade salarial no mercado de trabalho brasileiro.

Para tanto, documentamos em detalhe a evolução do emprego e dos salários no setor formal brasileiro e adotamos a estratégia de Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022) ao estimar uma série de decomposições da variância do logaritmo de salários com base em dados de trabalhadores e estabelecimentos⁵ coletados pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) entre 2007 e 2019. Embora a análise esteja restrita ao setor formal, acreditamos que esta abordagem contribua para o debate sobre os determinantes da trajetória da desigualdade no mercado de trabalho brasileiro como um todo.

2 DADOS E MÉTODOS

2.1 Fonte de dados

Nossa principal fonte de dados são os microdados da Rais de 2007 a 2019, cujo preenchimento anual é obrigatório para todos os estabelecimentos, inclusive aqueles sem vínculos empregatícios ativos no período, com penalidades previstas em caso de descumprimento e/ou imprecisão. Na prática, nas últimas décadas, a Rais atingiu cobertura quase censitária de empresas e assalariados no mercado de trabalho formal privado, com boa qualidade (Gonzaga e Machado, 2006). Contudo, as informações para administrações públicas estaduais e municipais são reconhecidamente menos precisas (Santos *et al.*, 2018) e, portanto, são excluídas de nossa análise.

Cada linha da Rais corresponde a um vínculo, isto é, a um pareamento entre indivíduo e firma em um dado ano. Logo, cada trabalhador pode aparecer em múltiplos vínculos e cada vínculo pode ser iniciado ou finalizado (ou não) em qualquer momento do ano. As informações disponíveis para cada vínculo abrangem características individuais dos trabalhadores (inclusive o identificador único de cada pessoa), características das firmas (*idem*) e dados relativos aos vínculos em si mesmos (ocupação, jornada de trabalho, salários etc.).

A escolha do horizonte temporal guiou-se por dois critérios: i) maximizar a comparabilidade das informações e classificações utilizadas pela Rais, em particular a nova classificação dos setores que passou a ser utilizada a partir de 2007; e ii) alcançar o ano mais recente possível que não abranja a mudança de método de coleta de informações, que passou a ser baseada na plataforma eSocial a partir de 2020.

5. Ao longo do texto, utilizamos alguns termos de forma intercambiável, como *firmas/estabelecimentos* e *setores/indústrias*.

2.2 Seleção da amostra

Para entender o papel de firmas e setores no mercado formal como um todo, mantivemos os vínculos como unidade de análise e o recorte transversal da Rais (*repeated cross-section*), ignorando o aspecto longitudinal. Para delimitar nossa amostra, consideramos apenas os vínculos empregatícios que satisfaziam os seguintes critérios:

- trabalhador(a) com idade entre 16 e 70 anos;
- empregado(a) em estabelecimento privado;
- empregado(a) em estabelecimento com pelo menos dois vínculos no ano;
- empregado(a) com salário válido e maior ou igual ao salário mínimo vigente a cada ano; e
- contratado(a) com jornada de trabalho maior ou igual a trinta horas semanais.

Dessa forma, incluímos na nossa amostra apenas vínculos representativos de um posto de trabalho em tempo integral no mercado formal brasileiro. Além disso, os filtros foram escolhidos para minimizar ruídos causados por eventuais erros de preenchimento e para viabilizar a análise da desigualdade dentro das firmas.

A aplicação desses filtros às edições de 2007 a 2019 da Rais gerou uma amostra total de 647,4 milhões de observações (vínculos). Em média, são 49,8 milhões de vínculos por ano. Em relação ao universo da Rais, nossos filtros implicam a perda de 9% das observações totais da Rais.

2.3 Construção de variáveis

Nossa principal variável de interesse na Rais é o rendimento médio mensal, considerando apenas os meses em que o vínculo esteve ativo.

Definimos os setores econômicos a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0, padronização adotada oficialmente pelo Sistema Estatístico Nacional e para a administração tributária. A CNAE 2.0 foi publicada em 2006 como uma adaptação da International Standard Industrial Classification (Isic) 4, da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas.

A CNAE 2.0 está organizada hierarquicamente em 21 seções, 87 divisões, 285 grupos, 673 classes e 1.301 subclasses (IBGE e Concla, 2015). Para equilibrar o *trade-off* entre precisão e ruído por erros de preenchimento, adotamos a classificação ao nível de grupos para analisar a Rais, o que, considerando apenas os vínculos no setor privado, resultou em 280 setores. Trata-se de um grau de detalhamento similar ao de Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022), que examinaram 301 setores econômicos.

2.4 Medidas e decomposição da desigualdade

Nossa principal medida de desigualdade é a variância do logaritmo dos salários, medida amplamente empregada na literatura de economia do trabalho (Alvarez *et al.*, 2018; Engbom *et al.*, 2022; Engbom e Moser, 2022; Haltiwanger, Hyatt e Spletzer, 2022; Messina e Silva, 2021). Há bons

motivos para isso, especialmente pelas propriedades da variância que tornam as decomposições mais simples – em especial quando se trata de milhões de observações, como é o nosso caso.

A decomposição da desigualdade emula a estratégia de Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022) para repartir a variância total em componentes intraestabelecimentos, entre estabelecimentos e intrasetores,⁶ e entre setores. Mantendo a notação desses autores, seja i o índice de cada vínculo, j o da firma, k o do setor, a decomposição é obtida por:

$$\begin{aligned} \underbrace{\text{var}(y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^p)}_{\text{variância total}} &= \underbrace{\text{var}(y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^{j,k,p})}_{\text{intraestabelecimentos}} + \underbrace{\text{var}(\bar{y}^{j,k,p} - \bar{y}^p)}_{\text{entre estabelecimentos}} = \\ &\underbrace{\text{var}(y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^{j,k,p})}_{\text{intraestabelecimentos}} + \underbrace{\text{var}(\bar{y}^{j,k,p} - \bar{y}^{k,p})}_{\text{entre estabelecimentos, intrasetores}} + \underbrace{\text{var}(\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)}_{\text{entre setores}}, \end{aligned} \quad (1)$$

em que t é o ano da observação e p é o período ou intervalo de anos, pois neste caso optamos por comparar dois triênios no início e no fim da série, isto é, 2007-2009 e 2017-2019. Ou seja, \bar{y}^p é a média dos rendimentos no triênio nas comparações entre 2007-2009 e 2017-2019. A agregação em triênios foi feita para mitigar o problema da arbitrariedade de escolha dos anos iniciais e finais, suavizando qualquer peculiaridade que um ano isolado possa apresentar e tornando o resultado mais robusto.

A equação (1) é uma decomposição estática que informa como evoluíram as contribuições absolutas e relativas de cada componente para a desigualdade, medida pela variância do \log natural do salário, em cada período. Adicionalmente, ainda seguindo Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022), podemos avaliar como os três componentes – intraestabelecimentos, entre estabelecimentos e entre setores – atuaram ao longo da distribuição de renda, conforme a equação (2):

$$\underbrace{y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^p}_{\text{renda relativa}} = \underbrace{y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^{j,k,p}}_{\text{intraestabelecimento}} + \underbrace{\bar{y}^{j,k,p} - \bar{y}^{k,p}}_{\text{entre estabelecimentos, intrasetores}} + \underbrace{\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p}_{\text{entre setores}}. \quad (2)$$

Calculamos esta equação para cada centésimo da distribuição da renda relativa ($y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^p$).⁷ Os termos $\bar{y}^{j,k,p}$ (média do \log -salário da firma j no setor k no período p), $\bar{y}^{k,p}$ (média do setor k no período p) e \bar{y}^p (média geral do período p) são computados a partir da amostra completa, e não dentro de cada centésimo.

Essa decomposição nos informa, para cada centésimo da distribuição de renda, como a renda dos trabalhadores difere da renda média da firma ($y_t^{i,j,k,p} - \bar{y}^{j,k,p}$), como a renda média da firma difere da renda média do setor ($\bar{y}^{j,k,p} - \bar{y}^{k,p}$) e como a renda média do setor difere da renda média total no período ($\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p$). Para a análise, estimamos esses componentes para os dois intervalos (2007-2009 e 2017-2019) e calculamos a diferença para cada centésimo entre os períodos.

6. Para dar fluidez ao texto, daqui para frente trataremos o componente *entre estabelecimentos e intrasetores* somente como *entre estabelecimentos* ou *entre firmas*.

7. Evidentemente, os centésimos da distribuição da renda relativa são idênticos aos centésimos da distribuição de renda, visto que \bar{y}^p é constante em um dado período.

Em seguida, investigamos em mais detalhe como o componente entre setores contribuiu para mudanças na variância dos *logs* dos salários. Para isso, procedemos com uma decomposição do tipo *shift-share*. Formalmente, considerando $\Delta(x) = x_{p+1} - x_p$ a contribuição do componente entre setores para mudanças na variância total, ela pode ser escrita como:

$$\underbrace{\Delta \text{var}(\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)}_{\substack{\text{contribuição do componente} \\ \text{entre setores para mudanças} \\ \text{na desigualdade}}} = \sum_{k=1}^K \underbrace{\Delta \left(\frac{N^{k,p}}{N^p} \right)}_{\substack{\text{fração dos} \\ \text{vínculos} \\ \text{contribuição do setor } k}} \underbrace{(\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)^2}_{\substack{\text{renda} \\ \text{relativa}}}. \quad (3)$$

Na equação (3), $N^{k,p}$ é o número total de vínculos no setor k no período p , e N^p é o número total de vínculos em todos os setores no período p . Logo, a contribuição do setor k para variações na desigualdade medida pela variância dos *log*-salários é dada pela diferença entre o produto da sua participação do emprego pela sua renda relativa em cada período $\Delta \left(\frac{N^{k,p}}{N^p} \right) (\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)^2$.

Por último, a contribuição de cada setor pode ser decomposta em *shift-shares*, discriminando os componentes associados a variações no emprego (isto é, à participação relativa de cada setor no emprego total) e nos rendimentos (isto é, à renda média relativa de cada setor). Seja $\overline{(\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)^2}$ a média da renda relativa e $\overline{\left(\frac{N^{k,p}}{N^p} \right)}$ a média da participação no emprego do setor k nos dois períodos, podemos então escrever que:

$$\underbrace{\Delta \left(\frac{N^{k,p}}{N^p} \right) (\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)^2}_{\substack{\text{contribuição do setor } k \text{ para} \\ \text{mudanças na desigualdade}}} = \underbrace{\overline{(\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)^2} \Delta \left(\frac{N^{k,p}}{N^p} \right)}_{\substack{\text{shift-share} \\ \text{emprego}}} + \underbrace{\overline{\left(\frac{N^{k,p}}{N^p} \right)} \Delta (\bar{y}^{k,p} - \bar{y}^p)^2}_{\substack{\text{shift-share} \\ \text{renda}}}. \quad (4)$$

Note que aproximações do salário médio de um setor relativamente à média geral contribuem para reduzir a desigualdade intersetorial. Isso é válido tanto para os setores que têm salários mais altos quanto para os mais baixos, em relação à média geral. Note também que mudanças relativas no nível de emprego de um setor afetam as variações na desigualdade entre setores. Por exemplo, aumentos do emprego relativo de setores que pagam salários próximos da média reduzem a desigualdade salarial intersetorial.

Na próxima seção, apresentamos os resultados das decomposições correspondentes às expressões de (1) a (4).

3 RESULTADOS

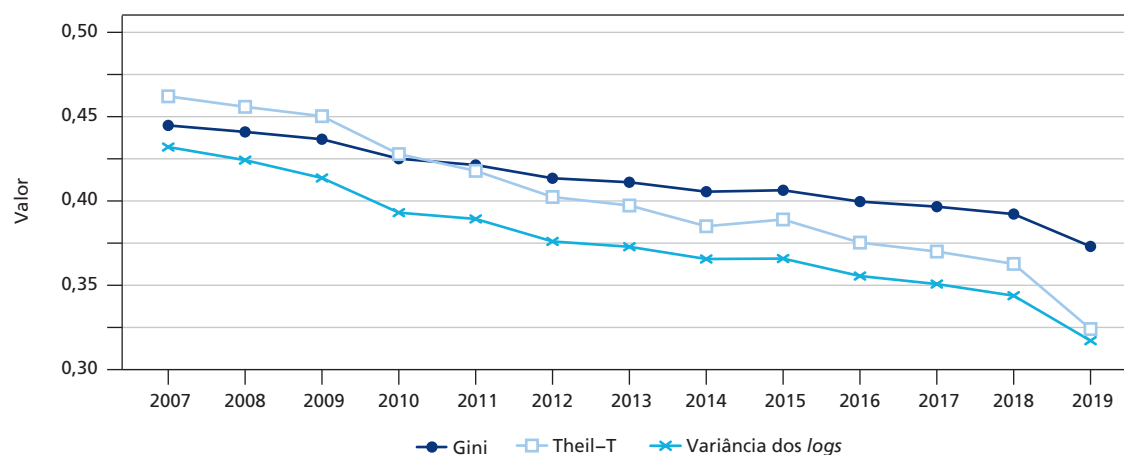
3.1 Evolução da desigualdade salarial

Antes de apresentarmos os resultados das decomposições, é importante conhecer a evolução da desigualdade salarial no setor formal durante o período de análise. O gráfico 1 apresenta as mudanças de três medidas de desigualdade de rendimentos amplamente empregadas na literatura, a saber: a variância do logaritmo do salário e os índices de Gini e Theil. Como se pode ver, há uma tendência praticamente contínua de queda da desigualdade das três medidas, sendo a única exceção o ano de 2015, quando houve um leve aumento. As quedas foram

substanciais, com a variância do *log* dos salários se reduzindo de 0,432 para 0,317 (27% de queda), entre 2007 e 2019, e os índices de Gini e Theil caindo respectivamente de 0,445 para 0,373 (16%) e de 0,462 para 0,324 (30%) no mesmo intervalo. Assim, distintamente de vários países desenvolvidos, os resultados das nossas decomposições devem ser analisados em um contexto de queda sistemática da desigualdade salarial no Brasil.

GRÁFICO 1

Evolução da desigualdade salarial no mercado de trabalho formal privado – Brasil (2007-2019)



Fonte: Rais 2007-2019.
Elaboração dos autores.

3.2 Decomposição da desigualdade salarial por firmas e setores

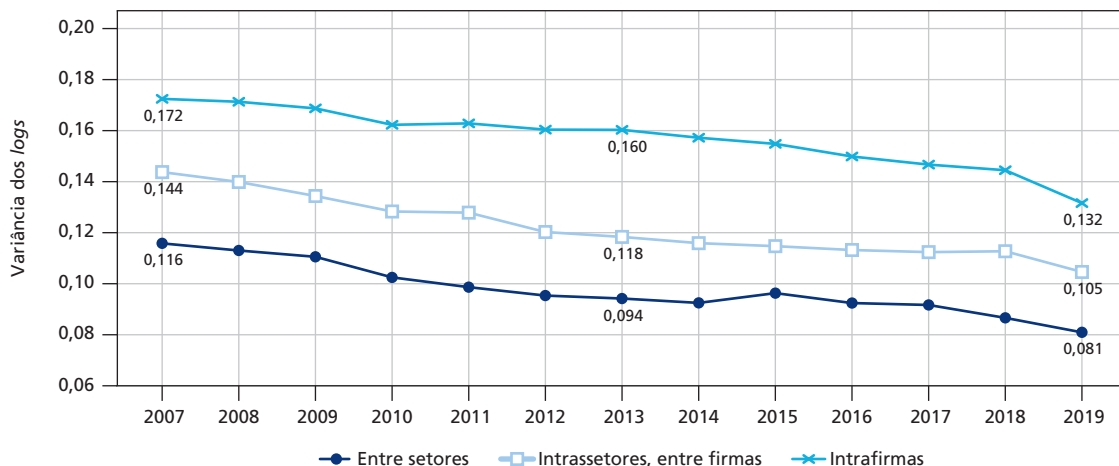
O gráfico 2 apresenta a evolução dos três componentes da variância do logaritmo dos salários, conforme a equação (1).⁸ No que diz respeito aos níveis, isto é, se olharmos a composição em um único momento do tempo, o componente intrafirmas é o mais elevado: a dispersão salarial dentro dos estabelecimentos responde por cerca de 40%-43% da variância total, enquanto as diferenças na remuneração média entre firmas de um mesmo setor representam pouco mais de 30%-33% e as diferenças entre setores são pouco mais de 25%. A diversidade de filtros e definições operacionais dificulta comparações com outros estudos, mas, se agregarmos os dois últimos componentes, o padrão fica relativamente próximo ao que Alvarez *et al.* (2018) encontraram para o Brasil e ao que Messina e Silva (2021) registraram para a Costa Rica.⁹ Nos países ricos, no entanto, decomposições similares dão preponderância bem maior para o componente intrafirmas (Haltiwanger, Hyatt e Spletzer, 2022; Song *et al.*, 2019; Zwysen, 2023).¹⁰

8. A soma dos três componentes equivale à variância total, cuja evolução foi representada no gráfico 1.

9. Nenhum desses realiza simultaneamente a decomposição por firmas e setores. Além disso, os resultados de Messina e Silva (2021) para o Brasil diferem dos nossos, ao associarem ao componente intrafirmas participação bem maior do que 50% na variância total. A discrepância provavelmente se deve à aplicação de filtros diferentes à Rais.

10. A comparação entre quatorze países feita por Criscuolo *et al.* (2020), no entanto, mostra relativa heterogeneidade, com a dispersão salarial intrafirmas variando entre 35% e 68% da desigualdade salarial.

GRÁFICO 2

Evolução dos componentes da variância de *log*-salários no mercado de trabalho formal privado – Brasil (2007-2019)

Fonte: Rais 2007-2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ver seção 2 para a explicitação de cada componente.

Quanto à trajetória dos componentes da variância, não há dúvida que a queda da desigualdade no mercado formal privado discutida na seção anterior foi abrangente: todos os três componentes caíram quase monotonicamente entre 2007 e 2019, sendo difícil observar qualquer quebra de tendência associada à recessão de 2014 a 2016. Alvarez *et al.* (2018) e Messina e Silva (2021) já haviam identificado um rápido processo de queda da dispersão entre firmas desde meados dos anos 1990. Com os nossos resultados, podemos concluir que essa queda se estendeu pelo menos até 2019. No tocante à desigualdade intrafirmas, os dois estudos apontaram redução até meados dos anos 2000, seguida por estabilidade. Nossos resultados mostram que houve continuidade da queda nesse componente ao longo do tempo. O padrão de queda ampla nos três componentes destoa radicalmente do que se vê nos países ricos, que, em sua maioria, convivem com elevação ampla da desigualdade (Criscuolo *et al.*, 2020; Haltiwanger, Hyatt e Spletzer, 2022; Song *et al.*, 2019).

A tabela 1 reporta os números da decomposição da variância entre os períodos 2007-2009 e 2017-2019. Chama atenção o equilíbrio entre os componentes: não só a dispersão diminuiu dentro das firmas, entre firmas de um mesmo setor e entre setores, como essa diminuição ocorreu com magnitude relativamente semelhante. A variância dos *log*-salários caiu 0,086 pontos, isto é, cerca de 20% entre os dois períodos. Cada um dos três componentes contribuiu com algo próximo a um terço da queda, com pequena vantagem para o componente intrafirmas, cuja contribuição foi um pouco mais elevada (0,032 pontos, ou 37% da queda). Esses resultados revelam que o mercado de trabalho formal privado chegou a 2019 muito mais homogêneo de maneira geral.

TABELA 1

Decomposição detalhada da variância de *log*-salários por setores e firmas no mercado de trabalho formal privado – Brasil

	Período 1: 2007-2009	Período 2: 2017-2019	Varição
Variância, em níveis			
Variância total	0,424	0,338	-0,086
Entre setores	0,113	0,086	-0,027
Intrasetores, entre firmas	0,134	0,107	-0,027
Intrafirmas	0,176	0,144	-0,032
Variância, como porcentagem do total (%)			
Variância total	100,0	100,0	100,0
Entre setores	26,6	25,5	31,0
Intrasetores, entre firmas	31,7	31,7	31,7
Intrafirmas	41,6	42,7	37,4

Fonte: Rais 2007-2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ver seção 2 para a explicitação de cada componente.

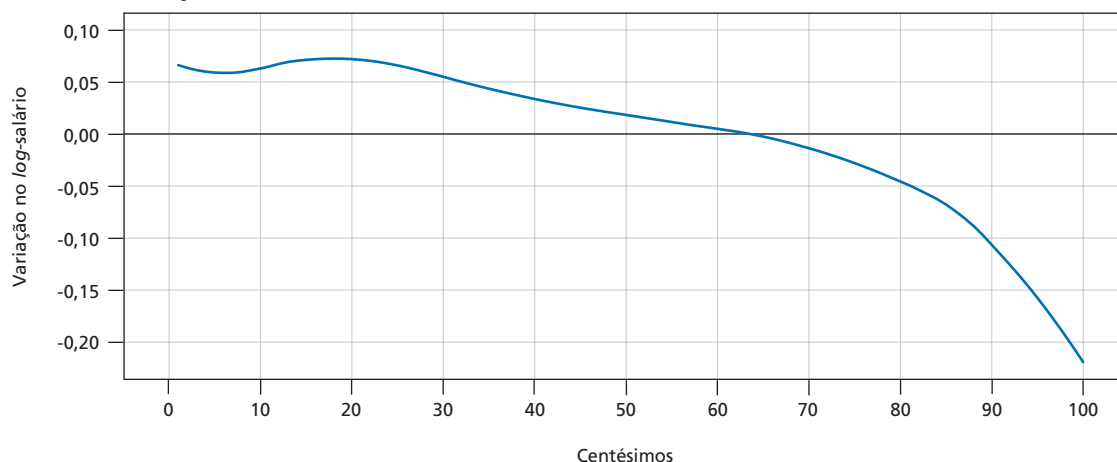
A decomposição formalizada na expressão (2) nos permite avaliar como os componentes entre setores, entre firmas e intrafirmas atuaram ao longo da distribuição de renda na comparação de 2007-2009 com 2017-2019. O gráfico 3A mostra a variação dos logaritmos dos salários por centésimos da distribuição salarial, dando contornos muito mais claros à redução da variância no período: basicamente, houve ganhos salariais reais para os 60% mais pobres e redução nos salários médios para os 40% mais ricos. Os ganhos foram maiores entre os décimos mais pobres, declinando conforme subimos na distribuição, enquanto o padrão oposto ocorreu entre os mais ricos, com perdas de magnitude significativas concentradas no topo.

Como se vê no gráfico 3B, as mudanças no componente intrafirmas afetaram principalmente os extremos da distribuição, com efeitos particularmente fortes no topo. De fato, a maior parte das mudanças salariais no décimo mais rico decorreu de mudanças dos salários individuais dentro das firmas nessa parte da distribuição. Os dois demais componentes – entre firmas de um mesmo setor e entre setores – têm contribuições semelhantes ao longo da distribuição, afetando positivamente o aumento de salários na parte inferior e negativamente a redução de salários na parte superior. Nenhum dos dois componentes, entretanto, contribuiu tão significativamente quanto o componente intrafirmas para a queda salarial observada no último décimo da distribuição.

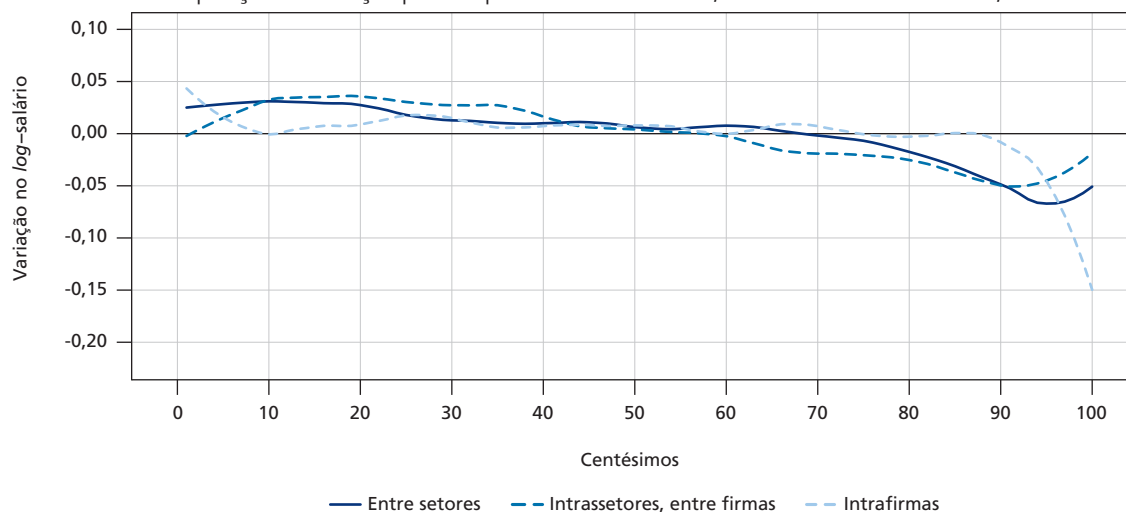
GRÁFICO 3

Varição no logaritmo dos salários por centésimos de remuneração no mercado de trabalho formal privado, nos períodos 2007-2009 e 2017-2019 – Brasil

3A – Variação total



3B – Decomposição da variação por componentes entre setores, intrasetores e entre firmas, e intrafirmas



Fonte: Rais 2007-2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ver seção 2 para explicitação de cada componente.

3.3 Mudanças na desigualdade entre setores

Embora seja o componente com menores valores absolutos (gráfico 2), a redução da dispersão salarial entre setores merece destaque por dois motivos. Primeiro, não só sua contribuição ficou próxima à dos outros dois componentes como também, em termos relativos, a dispersão entre setores mostrou maior queda percentual – 24%, de 0,113 para 0,086 (tabela 1). Segundo, esse

comportamento se dá em meio a importantes mudanças setoriais no Brasil e vai na contramão do que se vê em outros países. Por exemplo, a análise de Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022), restrita a firmas com vinte ou mais empregados, atribui ao componente entre setores mais de 60% do crescimento da variância de *log*-salários nos Estados Unidos desde a segunda metade da década de 1990. É interessante, portanto, conhecer melhor como esse componente se comportou no Brasil.

A expressão (3) permite calcular a contribuição de cada indústria para explicar a variação no componente entre setores entre 2007-2009 e 2017-2019. A tabela 2 agrupa os setores de acordo com suas contribuições para a variação no componente entre setores nesse intervalo. Há quatro setores que contribuíram com mais de 5% cada para a queda nesse componente. Apesar de representar 38% da queda total nesse componente, eles representam no agregado menos de 2% do emprego formal. Com contribuições individuais entre 1% e 5%, há dezoito setores que representam quase metade (48%) da queda no componente entre setores e cerca de 20% no emprego total. A maioria dos setores (22 + 24 = 246) tem contribuição reduzida e, conjuntamente, respondem por 38% da queda do componente intersetorial, porém têm elevada parcela do emprego (65,3%). Há doze setores que contribuíram com mais de -0,05 (em módulo), representando -23% da queda no referido componente (ou seja, contribuíram para aumentar a desigualdade salarial entre os setores).

TABELA 2

Contribuição dos setores para mudanças no componente entre setores da variância de *log*-salários, por faixas de contribuição, nos períodos 2007-2009 e 2017-2019 – Brasil

Faixas de contribuição para a queda do componente entre setores	Número de setores	Participação no emprego (%)	Contribuição total para a queda do componente entre setores	
			Absoluta	Relativa (%)
Maior do que 5%	4	1,8	-0,010	38
1% a 5%	18	20,4	-0,013	48
0,05% a 1%	22	10,7	-0,005	20
-0,05% a 0,05%	224	54,6	-0,005	18
Menor do que -0,05%	12	12,5	0,006	-23
Total	280	100,0	-0,027	100

Fonte: Rais 2007-2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ver seção 2 para explicitação da decomposição realizada.

Os resultados da tabela 2 permitem comparar a situação do Brasil com a norte-americana (Haltiwanger, Hyatt e Spletzer, 2022). Embora em direções opostas – queda da desigualdade no Brasil e aumento nos Estados Unidos –, os resultados para a importância relativa dos setores para explicar as variações do componente intersetorial não são muito diferentes entre os dois países. Essa semelhança é particularmente observável para a contribuição dos setores cujas contribuições individuais superam 1%. De fato, nos Estados Unidos, 30 setores explicam cerca de 98% do aumento do componente intersetorial, ao passo que, no Brasil, 22 setores explicam

85% da queda desse componente.¹¹ Isso significa que, em ambos os países, menos de 10% dos setores explicam a maior parte da variação no componente entre setores.

Por sua vez, a tabela 3 apresenta quais são os 22 setores no Brasil que explicam a maior parte da queda no componente intersetorial. Os dados estão ordenados de forma decrescente em termos da contribuição de cada setor, contém o *ranking* salarial dos setores (em ordem crescente) e os resultados da decomposição da expressão (4) que computa a importância das variações na participação no emprego e variações na renda relativa em cada setor para a queda na contribuição do componente entre setores nos períodos entre 2007-2009 e 2017-2019. Os sete primeiros setores com maior contribuição para a queda do componente intersetorial representam cerca de 40% dessa queda e todos estão entre os setores com mais altas remunerações. Os cinco setores seguintes, correspondendo a quase 12% da queda, são setores com mais baixos salários relativos. O grupo dos dez demais setores contém tanto setores com alta remuneração quanto com baixa.

TABELA 3
Contribuição para mudanças no componente entre setores para os 22 setores com maiores contribuições, nos períodos 2007-2009 e 2017-2019 – Brasil

CNAE	Setor	Ranking salarial ¹	Participação no emprego		Renda relativa		Contribuição relativa (%)
			Média (%)	Variação (p.p.)	Média	Variação	
642	Intermediação monetária – depósitos à vista	268	1,31	-0,01	1,31	-0,33	16,6
351	Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica	273	0,28	-0,01	1,08	-0,64	7,2
091	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	279	0,05	-0,03	1,82	-1,50	7,2
291	Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários	270	0,19	-0,02	0,79	-0,76	6,7
242	Siderurgia	260	0,18	-0,04	0,46	-0,56	5,2
294	Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	225	0,61	-0,19	0,16	-0,13	5,1
611	Telecomunicações por fio	266	0,26	0,15	0,08	-1,26	4,6
141	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	11	1,44	-0,50	0,08	-0,04	4,1
013	Produção de lavouras permanentes	5	0,94	-0,36	0,09	-0,04	3,3
478	Comércio varejista de produtos novos não especificados anteriormente e de produtos usados	32	4,03	-0,35	0,05	-0,02	3,1
015	Pecuária	22	1,39	-0,09	0,05	-0,05	2,8

(Continua)

11. Cabe observar que Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022) trabalham com uma desagregação de 301 setores, enquanto a nossa é de 280 setores.

(Continuação)

CNAE	Setor	Ranking salarial ¹	Participação no emprego		Renda relativa		Contribuição relativa (%)
			Média (%)	Varição (p.p.)	Média	Varição	
153	Fabricação de calçados	8	0,67	-0,36	0,09	-0,02	2,0
711	Serviços de arquitetura e engenharia e atividades técnicas relacionadas	188	0,68	-0,03	0,05	-0,07	2,0
292	Fabricação de caminhões e ônibus	276	0,05	0,00	1,31	-0,95	1,9
429	Construção de outras obras de infraestrutura	176	0,63	-0,67	0,03	-0,02	1,9
853	Educação superior	205	0,61	0,04	0,12	-0,09	1,8
812	Atividades de limpeza	5	2,05	0,23	0,11	-0,04	1,8
304	Fabricação de aeronaves	271	0,04	-0,01	1,43	-0,49	1,7
561	Restaurantes e outros serviços de alimentação e bebidas	17	3,90	1,05	0,07	-0,04	1,7
475	Comércio varejista de equipamentos de informática e comunicação; equipamentos e artigos de uso doméstico	35	2,25	-0,15	0,02	-0,02	1,6
282	Fabricação de máquinas e equipamentos de uso geral	215	0,25	-0,10	0,12	-0,08	1,5
331	Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos	221	0,47	0,11	0,06	-0,12	1,4

Fonte: Rais 2007-2019.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Ranking dos 280 setores segundo a remuneração mediana, em ordem ascendente.

Obs.: p.p. – pontos percentuais.

Para se ter uma visão mais compacta das contribuições segundo o nível de salário dos setores, a tabela 4 faz uma agregação dos setores com maior e menor contribuição para a queda do componente entre setores segundo uma partição dos setores com maiores e menores salários, divisão esta que é estabelecida respectivamente pelos que estão acima e abaixo da mediana da distribuição de salários medianos setoriais. A tabela 4 também contém as contribuições das variações na participação no emprego e variações na renda relativa para a queda do componente intersetorial. Como se pode ver pela tabela, dos 22 setores com maior contribuição, há 14 que pagam salários mais altos e contribuem com mais de três quintos da queda no componente intersetorial, e 8 setores que pagam salários mais baixos e contribuem com cerca de um quinto dessa queda. Os demais setores contribuem pouco e estão divididos de forma balanceada entre os que pagam altos e baixos salários. Esses resultados indicam que a maior parte da redução da desigualdade salarial entre os setores está localizada nos setores de elevada remuneração no mercado de trabalho formal brasileiro.

Ainda pela tabela 4, a decomposição que mede as contribuições de variações na participação no emprego e as variações na renda relativa mostra que o segundo componente foi amplamente dominante para explicar a queda na desigualdade salarial intersetorial. De fato,

olhando para os setores de maior contribuição, mais de 90% dessa queda foi devida à aproximação dos salários médios dos setores relativamente à média salarial geral do setor formal. Em outras palavras, esse resultado revela que houve um processo de homogeneização dos salários (médios) pagos nos diversos setores da economia, o que levou a uma queda do componente intersetorial que, por sua vez, contribuiu com cerca de um terço da redução da desigualdade salarial no mercado de trabalho formal brasileiro.

TABELA 4
Contribuição dos setores para mudanças no componente entre setores da variância de *log*-salários, por faixas de remuneração dos setores, nos períodos 2007-2009 e 2017-2019 – Brasil

Faixas de rendimentos	Número de setores	Participação no emprego (%)	Contribuição para a queda do componente entre setores		Shift shares (%)	
			Absoluta	Relativa	Emprego	Remuneração
a) 22 setores com contribuição > 1%						
Salários altos	14	5,6	-0,0173	65	9	91
Salários baixos	8	16,7	-0,0055	20	6	94
b) 257 setores com contribuição ≤ 1%						
Salários altos	126	23,7	-0,0035	13	-39	139
Salários baixos	131	54,0	0,0004	2	-135	235
Total	279	100,0	-0,0267	100,0	-	-

Fonte: Rais 2007-2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os setores de atividade foram classificados como *salários altos* e *salários baixos* conforme o salário mediano da distribuição de salários medianos dos setores.

4 CONCLUSÕES

Distintamente do que vem ocorrendo em vários países desenvolvidos, a desigualdade salarial no Brasil vem se reduzindo de forma sistemática e significativa no horizonte temporal das últimas décadas. Esse processo é particularmente notável no setor formal do país, que experimentou quedas expressivas em diversos indicadores de desigualdade salarial nesse período. A fim de investigar com mais profundidade esse fenômeno, inspirados por Haltiwanger, Hyatt e Spletzer (2022), implementamos diversas decomposições de desigualdade salarial entre 2007 e 2019, fazendo uso dos microdados da Rais.

Parte das decomposições aqui implementadas separam as contribuições de três fontes da desigualdade salarial: i) a que ocorre dentro das firmas; ii) a que advém da dispersão salarial entre firmas de um mesmo setor; e iii) a que está associada com diferenças de salários entre os setores. Os resultados mostram que houve queda de cerca de 20% na variância do logaritmo dos salários no setor formal brasileiro entre os triênios de 2007-2009 e 2017-2019, e que todos os três componentes experimentaram reduções no período.

Isso implica que o mercado formal brasileiro vem se tornando mais homogêneo em termos de rendimento, com a dispersão salarial caindo não só no interior das firmas como também entre as firmas (de um mesmo setor) e entre os setores de atividade. Os resultados da decomposição mostram que os três componentes considerados explicam de forma bastante balanceada (cerca de um terço cada um) a queda na desigualdade verificada no período analisado. Vale assinalar, por sua vez, que esse balanceamento difere do caso norte-americano, em que o terceiro componente respondeu por mais de 60% do aumento da desigualdade salarial observada naquele país (Haltiwanger, Hyatt e Spletzer, 2022).

A decomposição que investiga a importância relativa desses três componentes ao longo da distribuição salarial revela que suas respectivas contribuições foram homogêneas na maior parte da distribuição. A exceção é a parte superior, especialmente no décimo mais rico da distribuição, em que a contribuição do componente intrafirmas foi bastante acentuada. Este resultado indica que houve aproximação dos salários mais altos dentro das firmas formais brasileiras, um fenômeno que precisa ser investigado com mais profundidade.

Parte das decomposições aqui realizadas coloca foco no componente da desigualdade entre os setores, sendo capaz de computar as contribuições individuais por setor de atividade, inclusive decompondo as contribuições das variações salariais e dos pesos de cada setor em termos de emprego. Os resultados mostram que menos de 10% dos setores (especificamente, 22 setores em 280) explicam aproximadamente 85% da queda desse componente entre os triênios analisados. Nesse grupo de setores, a maior parte (quatorze) é formada por aqueles que pagam maiores remunerações. Os resultados também revelam que, em comparação com o emprego, são as variações remuneratórias entre esses setores que explicam a maior parte (mais de 90%) das suas contribuições.

Tais resultados evidenciam, portanto, uma considerável aproximação dos salários médios pagos nesses setores (relativamente à média geral) no período investigado, o que ajudou a tornar o mercado de trabalho formal mais homogêneo nessas últimas décadas.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, J. *et al.* Firms and the decline in earnings inequality in Brazil. **American Economic Journal: macroeconomics**, v. 10, n. 1, p. 149-189, 2018.
- AUTOR, D. H. The “task approach” to labor markets: an overview. **Journal for Labour Market Research**, v. 46, n. 3, p. 185-199, 2013.
- AUTOR, D. *et al.* The fall of the labor share and the rise of superstar firms. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 135, n. 2, p. 645-709, 2020.
- AUTOR, D. H.; HANDEL, M. J. Putting tasks to the test: human capital, job tasks, and wages. **Journal of Labor Economics**, v. 31, n. 2, p. S59-S96, 2013.
- AUTOR, D. H.; KATZ, L. F.; KEARNEY, M. S. Trends in U.S. wage inequality: revising the revisionists. **The Review of Economics and Statistics**, v. 90, n. 2, p. 300-323, 2008.

BARTH, E. *et al.* It's where you work: increases in the dispersion of earnings across establishments and individuals in the United States. **Journal of Labor Economics**, v. 34, n. S2, p. S67-97, 2016.

CARD, D.; CARDOSO, A. R.; KLINE, P. Bargaining, sorting, and the gender wage gap: quantifying the impact of firms on the relative pay of women. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 131, n. 2, p. 633-686, 2016.

CARD, D. *et al.* Firms and labor market inequality: evidence and some theory. **Journal of Labor Economics**, v. 36, n. S1, p. S13-70, 2018.

CARD, D.; HEINING, J.; KLINE, P. Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 128, n. 3, p. 967-1015, 2013.

CRISCUOLO, C. *et al.* **Workforce composition, productivity and pay**: the role of firms in wage inequality. Paris: OECD Economics Department, 2020. (Working Papers, n. 1603).

ENGBOM, N. *et al.* Earnings inequality and dynamics in the presence of informality: the case of Brazil. **Quantitative Economics**, v. 13, n. 4, p. 1405-1446, 2022.

ENGBOM, N.; MOSER, C. Earnings inequality and the minimum wage: evidence from Brazil. **American Economic Review**, v. 112, n. 12, p. 3803-3847, 2022.

GOLDIN, C.; KATZ, L. F. **The race between education and technology**. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press; Belknap Press, 2008.

GONZAGA, G.; MACHADO, D. C. Rendimentos e preços. *In*: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

HALTIWANGER, J. C.; HYATT, H. R.; SPLETZER, J. **Industries, mega firms, and increasing inequality**. Cambridge, Estados Unidos: NBER, 2022. (Working Paper, n. 29920).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; CONCLA – COMISSÃO NACIONAL DE CLASSIFICAÇÃO. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas**: versão 2.0. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MESSINA, J.; SILVA, J. Twenty years of wage inequality in Latin America. **The World Bank Economic Review**, v. 35, n. 1, p. 117-147, 2021.

SANTOS, C. H. M. dos. *et al.* O que pode dar errado quando se usam os microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 39-56, out. 2018.

SONG, J. *et al.* Firming up inequality. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 134, n. 1, p. 1-50, 2019.

ZWYSEN, W. Global and institutional drivers of wage inequality between and within firms. **Socio-Economic Review**, v. 21, n. 4, p. 2043-2068, 2023. Disponível em: <https://academic.oup.com/ser/advance-article/doi/10.1093/ser/mwac054/6709098>.

COMPLEXIDADE ECONÔMICA E EMPREGO FORMAL NO BRASIL: EVIDÊNCIAS DE REGRESSÃO PRODUTIVA ENTRE 2006 E 2020¹

Ezequiel Henrique Rezende²
Felipe Guimarães dos Santos³
Cynthia Santos Silva⁴
Alexandre de Queiroz Stein⁵
João Prates Romero⁶

1 INTRODUÇÃO

O conceito de complexidade econômica busca avaliar o grau de sofisticação na produção de bens e serviços em uma economia (Hidalgo e Hausmann, 2009), refletindo sua capacidade produtiva. Economias complexas geralmente possuem alta capacidade produtiva, o que se traduz em ampla diversidade de produtos (Hausmann *et al.*, 2014). Por sua vez, produtos complexos requerem conhecimento significativo, tanto codificado quanto tácito, e são mais frequentes em economias com capacidade produtiva robusta, ou seja, economias complexas (Hidalgo, 2021). Estudos recentes têm destacado a estreita relação entre complexidade econômica e dimensões cruciais como produtividade, renda, desigualdade, informalidade e condições de trabalho, desempenhando um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico (Hidalgo, 2021; Wohl, 2020; Hartmann *et al.*, 2017; Morais, Swart e Jordaan, 2018).

Nesse debate, entre tantas questões, cabe destacar o dilema relacionado à influência da complexidade na geração de emprego e renda, especialmente em economias com altas e persistentes taxas de desemprego. Argumenta-se que a mudança estrutural, resultante dos ganhos de complexidade, pode substituir o trabalho humano por máquinas, aumentando o desemprego, especialmente em ocupações menos especializadas. No entanto, estudos como o de Adam *et al.* (2023) sugerem que a complexidade pode não elevar necessariamente o desemprego, desde que os ganhos de produtividade associados à complexidade estimulem a demanda agregada, expandindo a produção e, conseqüentemente, a oferta de empregos. Além disso, análises da economia dos Estados Unidos revelam uma relação positiva entre os indicadores de complexidade econômica e a renda *per capita* em áreas metropolitanas (Wohl, 2020). No contexto brasileiro, Morais, Swart e Jordaan (2018), Hartmann *et al.* (2020) e Rezende, Lopes e Romero

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/nt2>

2. Doutorando em economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). *E-mail*: ehr2021@cedeplar.ufmg.br.

3. Graduando em economia do Cedeplar/UFMG. *E-mail*: felipegwork@gmail.com.

4. Doutoranda em economia do Cedeplar/UFMG. *E-mail*: cinthiasantos82@gmail.com.

5. Doutorando em economia do Cedeplar/UFMG. *E-mail*: queiroz.stein@gmail.com.

6. Professor adjunto do Cedeplar/UFMG. *E-mail*: jpromero@cedeplar.ufmg.br.

(2022) destacam uma relação não linear entre complexidade e desigualdade de renda, ilustrada por uma curva em forma de U invertido, em que a complexidade inicialmente aumenta a concentração de renda, mas depois a reduz ao gerar efeitos multiplicadores em setores com força de trabalho menos qualificada.

Com base nas possíveis interconexões entre complexidade econômica, desenvolvimento em uma perspectiva geral e especificamente o impacto no emprego, este estudo tem como objetivo responder a seguinte pergunta: o ciclo expansivo do mercado de trabalho entre 2006 e 2020 promoveu ganhos de complexidade econômica (ou seja, capacidade produtiva) na economia brasileira? Mais precisamente, busca-se examinar em que medida a expansão da oferta de empregos também contribuiu para o incremento da complexidade econômica da economia brasileira.

Portanto, o propósito é mapear a complexidade intrínseca aos empregos no país, contextualizando essas informações com as tendências econômicas e as políticas vigentes durante o período analisado. A expectativa é proporcionar percepções relevantes para a formulação de políticas públicas que possam sustentar um próximo ciclo de crescimento econômico, concomitantemente ao desenvolvimento da complexidade econômica.

Com o intuito de atender a esse objetivo, foi realizada uma análise da complexidade da estrutura de empregos do país e dos estados brasileiros entre 2006 e 2020, com base no Índice de Complexidade Econômica (ICE). Esse indicador foi calculado⁷⁶ utilizando os dados de empregos formais ofertados nas microrregiões brasileiras setorializados pelas divisões (dois dígitos) do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 do Registro Anual de Informações Sociais (Rais), mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Assim, obteve-se um ICE para cada divisão da CNAE, e em seguida ele foi utilizado como critério para agrupar as divisões de atividades (87) em seguimentos de alta, média e baixa complexidade – foi efetuada uma divisão em tercís, de modo que cada segmento contém 29 divisões. O segundo procedimento compreendeu em separar as divisões contendo apenas serviços daquelas contendo apenas os setores da produção.⁸⁷

O texto está estruturado em cinco seções além desta introdução. A seção 2 proporciona uma análise do mercado de trabalho no país, estratificado em empregos de alta, média e baixa complexidade. A seção 3 concentra-se na análise dos principais setores em termos de volume de empregos em cada nível de complexidade. A seção 4 focaliza as variações mais significativas no emprego, destacando tanto os desempenhos positivos quanto os negativos. A seção 5 examina o emprego nos estados brasileiros, delineando sua trajetória ao longo do período em análise, e a seção 6 apresenta as conclusões finais.

7. O índice usado é a média do valor do ICE nos anos entre 2016 e 2020.

8. Essa separação foi feita porque os serviços, diferentemente da produção, são não transacionáveis, logo, a ubiquidade de serviços tende a ser superior à dos setores da produção, o que inviabiliza uma comparação direta entre os dois conjuntos de atividades.

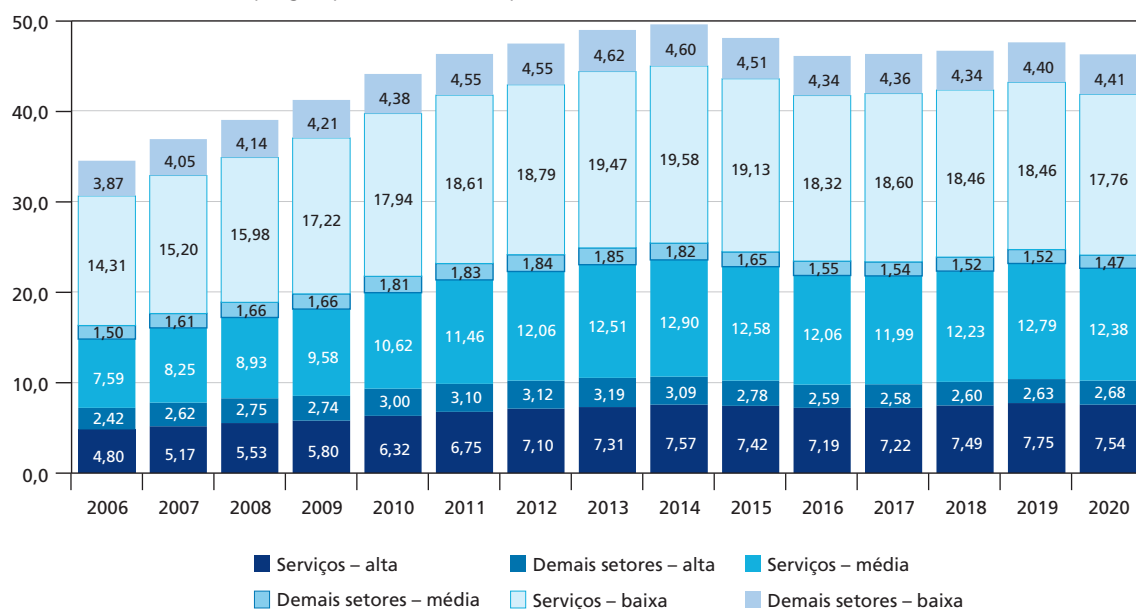
2 NÍVEL E COMPOSIÇÃO DO VOLUME DE EMPREGO NO BRASIL (2006-2020)

Entre 2006 e 2020, o número de empregos cresceu em setores de todos os níveis de complexidade. Contudo, a composição do emprego, a qual se caracteriza pela predominância da oferta de empregos em atividades de baixa complexidade, manteve-se relativamente estável. Entre 2006 e 2020, da expansão de 34,5 milhões para 46,2 milhões de empregos formais, sua maior parte se deve à ampliação em atividades de média e baixa complexidade. Conforme indicado no gráfico 1, o crescimento do emprego em atividades de alta complexidade – de 7,2 milhões para 10,2 milhões – foi, em termos absolutos, a metade do crescimento verificado no emprego em atividades de média e baixa complexidade – que, por sua vez, expandiram-se de 9,1 milhões para 13,9 milhões e de 18,2 milhões para 22,2 milhões. Em função desse quadro, a composição do emprego – que em 2006 era de 20,9%, 26,4% e 52,7% de empregos de alta, média e baixa complexidade – passa a ser, em 2020, de 22,1%, 30% e 47,9%, respectivamente. Logo, a única mudança visível no mercado de trabalho brasileiro nesse período foi compreendida pela transferência de participação relativa do emprego em setores de baixa para os de média complexidade, enquanto que o setor de alta complexidade pouco se alterou.

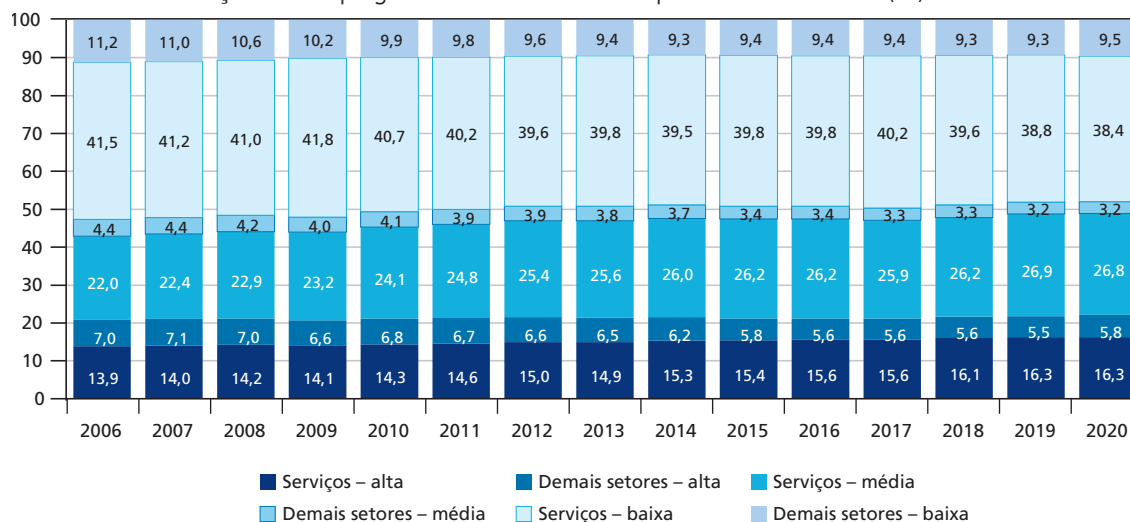
GRÁFICO 1

Evolução dos empregos formais no Brasil por nível de complexidade (2006-2020)

1A – Total de empregos por nível de complexidade da atividade econômica (1 milhão)



1B – Distribuição dos empregos entre os níveis de complexidade econômica (%)



Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Informações subdivididas para o setor de serviços e demais setores.

Outro aspecto a se destacar quanto ao quadro de evolução da trajetória do emprego formal é a ampliação da proporção de empregos das atividades de serviços *vis-à-vis* a queda na proporção de empregos das atividades dos setores da produção. Em 2006, do total de empregos de alta complexidade, 34% eram de setores da produção e 66%, de atividades de serviços. Em 2020, na esteira do aprofundamento do processo de encolhimento do produto interno bruto (PIB) industrial relativo, a disparidade já evidenciada acima se intensifica, de modo que, de todos os empregos de alta complexidade, apenas 26% eram de setores da produção e 74%, de atividades de serviços.

Essa disparidade na oferta de emprego por setores da produção e atividades de serviços acentua-se no emprego de média e baixa complexidade, respectivamente. Em 2006, de todos os empregos de média complexidade, 17% advinham dos setores da produção e 83%, de atividades de serviços. Em 2020, refletindo o encolhimento da estrutura produtiva industrial, 11% desses empregos eram devidos aos setores da produção e 89%, às atividades de serviços. No emprego de baixa complexidade, a discrepância entre o montante de emprego fornecido pelas duas fontes é menor que a que se verifica no emprego de média complexidade, mas supera a que se observa no emprego de alta complexidade. Em 2006, de todos os empregos de baixa complexidade, 21% advinham de setores da produção e 79%, de atividades de serviços – em 2020 praticamente não houve alteração (a composição foi de 20% e 80%, respectivamente). Em suma, essa análise da composição do emprego entre produção e serviços permite apontar indícios de que o emprego de alta complexidade exerça dependência inferior de empregos fornecidos por serviços (comparativamente ao que é fornecido pela produção).

Cabe destacar ainda que, conforme será verificado na seção seguinte, a queda no nível de empregos de média e alta complexidade dos setores da produção se intensifica após o ano de 2013. Em 2021, como indicado na tabela 1, a soma constituída por esses empregos atingiu um nível inferior ao nível atingido em 2007. Entre 2006 e 2013, esse número cresce de 3,9 milhões para 5,0 milhões de empregos, passando, a partir do último ano, a declinar, até atingir 4,2 milhões de empregos em 2020 – essa cifra é ligeiramente superior aos 4,2 milhões de empregos exibidos em 2006.

3 EVOLUÇÃO DO EMPREGO NAS PRINCIPAIS ATIVIDADES EMPREGADORAS POR NÍVEL DE COMPLEXIDADE

Tendo em vista a relevância de abordar a estrutura produtiva em termos de uma rede que informa sobre sua complexidade econômica e capacidade produtiva, esta seção analisa os principais setores de empregos em cada nível de complexidade da economia brasileira. Tais setores, apresentados na tabela 1, na medida em que ofertam o equivalente a 62% dos empregos brasileiros, pode-se considerar que eles correspondem, sem perda de generalidade, a uma *proxy* do estoque de capacidades produtivas da economia brasileira. Nesse sentido, identificar esses setores, bem como descrever o seu comportamento ao longo do tempo (em especial durante o ciclo de crescimento entre 2006 e 2020), contribui positivamente para a compreensão das restrições e oportunidades a serem consideradas no exercício de formulação de políticas de desenvolvimento econômico. Mais especificamente, os dados permitem confrontar o plano efetivo e potencial do grau de complexidade da economia brasileira e, assim, extrair apontamentos úteis aos formuladores de políticas quando necessitam escolher entre intensificar a exploração das capacidades produtivas correntes ou investir na geração de novas capacidades produtivas.

TABELA 1
Principais atividades empregadoras por nível de complexidade – Brasil

Setor	Atividade	Empregos (1 milhão)				Participação no emprego (%)			
		2006	2014	2016	2020	2006	2014	2016	2020
Serviços (alta)	Serviços para edifícios e atividades paisagísticas	1,00	1,54	1,54	1,53	2,92	3,11	3,34	3,31
	Alimentação	0,89	1,59	1,55	1,32	2,58	3,20	3,36	2,85
	Serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas	0,78	1,37	1,29	1,50	2,27	2,76	2,79	3,25
Produção (alta)	Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	0,41	0,51	0,41	0,42	1,19	1,03	0,89	0,90
	Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	0,38	0,49	0,39	0,41	1,10	0,99	0,84	0,89
	Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	0,39	0,46	0,40	0,42	1,12	0,92	0,86	0,90

(Continua)

(Continuação)

Setor	Atividade	Empregos (1 milhão)				Participação no emprego (%)			
		2006	2014	2016	2020	2006	2014	2016	2020
Serviços (média)	Educação	1,17	1,96	2,0	1,96	3,40	3,95	4,34	4,25
	Atividades de atenção à saúde humana	1,16	1,89	1,99	2,30	3,36	3,81	4,30	4,97
	Transporte terrestre	1,17	1,78	1,66	1,64	3,39	3,58	3,60	3,56
Demais setores (média)	Confecções de artigos de vestuário e acessórios	0,57	0,68	0,58	0,48	1,65	1,38	1,26	1,03
	Fabricação de produtos têxteis	0,29	0,30	0,25	0,25	0,85	0,60	0,55	0,55
	Fabricação de móveis	0,21	0,28	0,23	0,24	0,62	0,57	0,51	0,51
Serviços (baixa)	Administração pública, defesa e seguridade social	7,32	9,41	8,87	8,68	21,20	19,00	19,27	18,80
	Comércio varejista	4,65	6,97	6,65	6,41	13,50	14,10	14,45	13,90
	Atividades de organização associativas	0,79	0,87	0,82	0,70	2,28	1,75	1,79	1,51
Demais setores (baixa)	Fabricação de produtos alimentícios	1,15	1,53	1,48	1,63	3,33	3,09	3,21	3,54
	Agricultura, pecuária e serviços relacionados	1,26	1,37	1,36	1,35	3,67	2,75	2,96	2,91
	Fabricação de produtos de minerais não metálicos	0,32	0,46	0,39	0,37	0,94	0,92	0,84	0,79

Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

Uma primeira observação compreende destacar que, em 2020, os setores de maior oferta de empregos dos serviços (e da indústria) de alta complexidade não eram do conjunto de setores sofisticados – esses, segundo Hartmann *et al.* (2017), seriam os serviços (e atividades) relacionados(as) a desenvolvimento e produção de eletrônicos, máquinas, equipamentos e bens e serviços do complexo da saúde. Os setores de serviços de alta complexidade da tabela 1 foram os serviços para edifícios e atividades paisagísticas; alimentação; e serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços. Todos, reagindo positivamente ao ciclo de crescimento da economia brasileira, exibiram expansão do número absoluto e relativo de empregos entre 2006 e 2020. Com relação aos setores de alta complexidade da “produção”, apenas o pertencente à indústria automotiva pode ser considerado sofisticado. Além disso, cabe destacar que, apesar de o número absoluto de empregos ter crescido em todos eles, o emprego relativo caiu de 3,4% para 2,7% do emprego do país entre 2006 e 2020. Nesse último ano, tais setores – fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos; fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias; e fabricação de produtos de borracha e material plástico – ofertaram, conjuntamente, 1,3 milhão de empregos.

Os setores de serviços de média complexidade, de acordo com a tabela 1, apesar de englobarem atividades pouco sofisticadas, exercem influência determinante sobre a produtividade da economia. Desses, os dois principais – em número de empregos, educação e saúde – afetam

diretamente a dinâmica de reprodução da força de trabalho, enquanto o outro – transporte terrestre – constitui um segmento importante do sistema logístico de produção e distribuição de bens e serviços da economia. Por seu turno, o número absoluto (e relativo) de empregos desses setores cresceu de 3,5 milhões para 5,9 milhões de empregos entre 2006 e 2020, e nesse último ano se distribuíram da seguinte forma: 2,3 milhões em atividades de atendimento à saúde humana; 2,0 milhões em educação; e 1,6 milhão em transporte terrestre. Contrastando com o cenário promissor acima descrito e reiterando a crise vivenciada pela indústria brasileira, a oferta de empregos nos três setores da “produção” – confecção de vestuário e acessórios, fabricação de produtos têxteis e fabricação de móveis – caiu de 1,1 milhão para 1,0 milhão de empregos.

Por fim, cabe mencionar que os principais setores de serviços de baixa complexidade – atividades da administração pública e comércio varejista – detêm parcela expressiva da oferta total de empregos da economia. Observando a variação do emprego desses setores, nota-se que em ambos houve expansão do número absoluto de empregos, porém apenas no segundo setor ocorreu ampliação do emprego relativo. Cabe notar que, diferentemente desses setores, o outro setor desse grupo, que compreende as atividades de instituições associativas, perdeu parte de seus empregos. Convém notar ainda que os três setores de baixa complexidade – que pertencem ao complexo de atividades agrícolas, extrativas e industriais – exibem crescimento no número absoluto de empregos, porém apenas o de fabricação de alimentos também cresceu em termos relativos.

Em síntese, a análise realizada permite fazer alguns apontamentos gerais. Em primeiro lugar, é necessário reiterar a preocupação de que os serviços de alta complexidade de peso na economia sejam de moderada sofisticação. Esse quadro é mais grave, na medida em que se observa a perda de peso do emprego dos setores de alta complexidade da indústria de transformação. Contudo, deve ser apreendido com entusiasmo o crescimento do emprego em setores de serviços de média complexidade de traço marcadamente público – em especial atividades de saúde e educação –, uma vez que têm interferência direta na produtividade (e indireta na capacidade produtiva) da economia. Entretanto, é necessário desenvolver novas capacidades produtivas capazes de elevar a complexidade deles, tais como aquelas requeridas para destinar a agenda de pesquisa e desenvolvimento (P&D) na área da saúde. Por fim, é necessário destacar a preocupação quanto à forte dependência de empregos de setores de baixa complexidade, em especial do varejo, pois ele pouco favorece a complexidade econômica. Por seu turno, é uma questão crítica a perda de emprego de associações organizativas, uma vez que isso expressa a queda de atividade de sindicatos e outras instituições da sociedade civil e, portanto, significa uma piora das condições de trabalho e de desigualdade de renda do país.

4 VARIAÇÕES DO EMPREGO POR NÍVEL DE COMPLEXIDADE⁹

Esta seção analisa os setores com as melhores e as piores variações no número absoluto de empregos tanto no período 2006-2020 quanto em subperíodos correspondentes às fases específicas

9. Consideradas somente as atividades com mais de 20 mil empregados por ano, em média, entre 2006 e 2020.

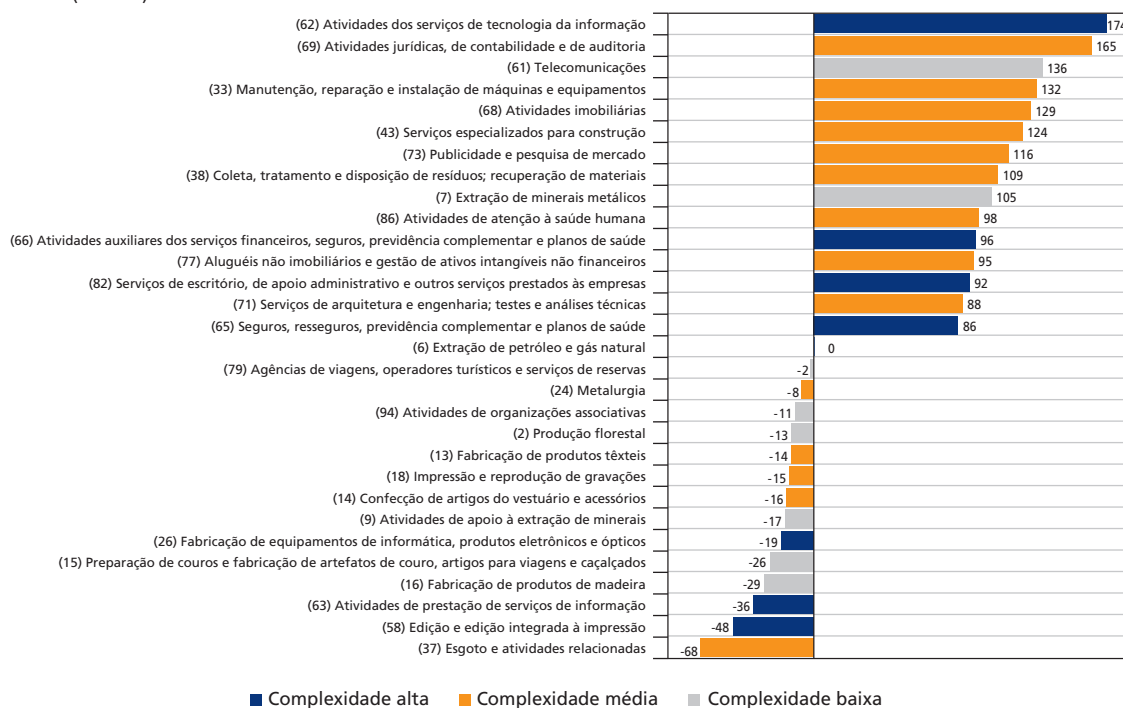
do ciclo econômico ocorrido naqueles anos, a saber: 2006-2014, 2014-2016 e 2016-2020. Para cumprir o objetivo, foram selecionados quinze setores cuja variação do emprego insere-se entre as melhores e as piores variações entre todos os setores da economia. Tais dados serão exibidos nos próximos gráficos.

Entre 2006 e 2020, nota-se que os setores de alta e média complexidade se destacaram entre aqueles que apresentaram as maiores taxas de variação de empregos. Quatro setores de alta complexidade e nove de média complexidade pertencem à lista daqueles em que o emprego mais se expandiu, e o de maior expansão é um setor de serviço de alta complexidade, a saber: atividades dos serviços de tecnologia da informação (174%). Entretanto, dos setores de alta complexidade, nenhum é proveniente da “produção”. Por sua vez, dos setores que apresentaram as piores variações do emprego – três são de alta complexidade e cinco, de média complexidade –, o setor de esgoto e atividades relacionadas (serviço de média complexidade) foi o que exibiu a pior variação (-68%). Entre os de alta complexidade, cabe destacar a queda de 19% no emprego ofertado pelo setor de fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, pois esse setor exhibe grau relevante de sofisticação.

GRÁFICO 2

Quinze maiores variações (positivas e negativas) de empregos por divisões de atividades – Brasil (2006-2020)

(Em %)

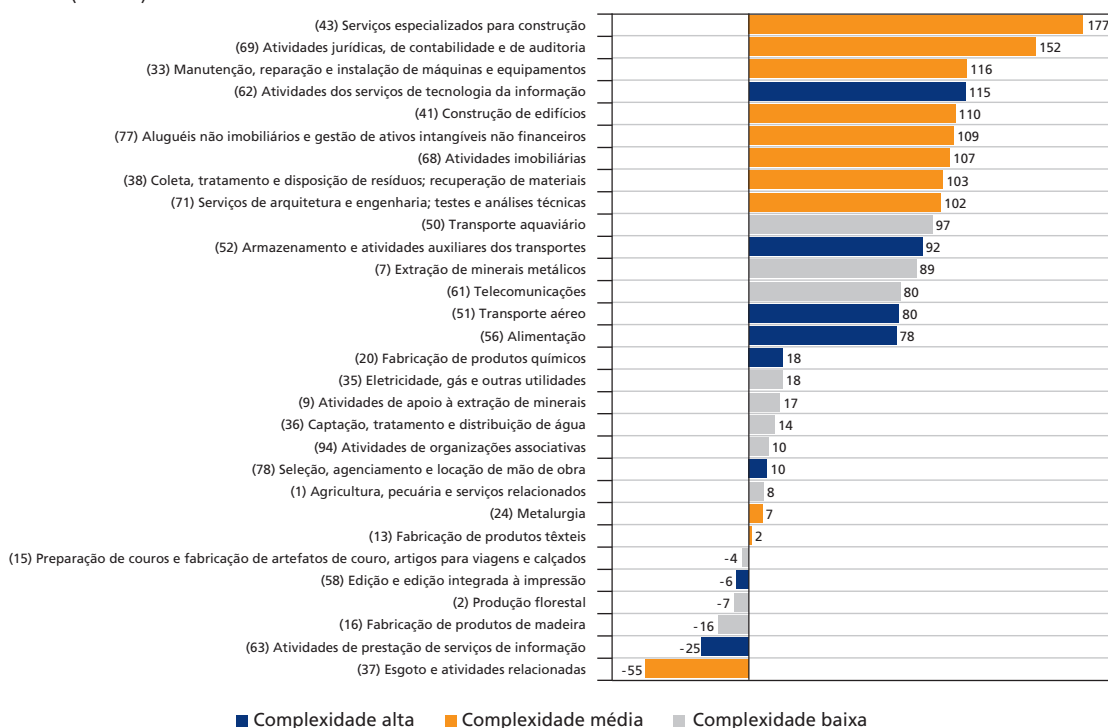


Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

Analisando o desempenho da economia em subperíodos, pode-se identificar um ritmo de crescimento diferenciado entre os setores de níveis distintos de complexidade em cada período. Entre 2006 e 2014, como indicado no gráfico 3, entre os quinze setores nos quais o emprego mais cresceu – quatro são de alta complexidade e oito de média complexidade –, o setor de serviços especializados para construção (média complexidade) foi o que apresentou a maior variação (177%). Por sua vez, o setor de atividades de serviços de tecnologia de informação (alta complexidade) exibiu a quarta maior variação (115%). Por sua vez, dos quinze setores nos quais o emprego apresentou as piores variações – quatro são de alta complexidade e três são de média complexidade –, o setor de serviços de esgoto e atividades relacionadas (média complexidade) exibiu a pior a variação (-25%).

GRÁFICO 3
Quinze maiores e menores variações (positivas e negativas) de empregos por divisões de atividades – Brasil (2006-2014)
 (Em %)



Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.
 Elaboração dos autores.

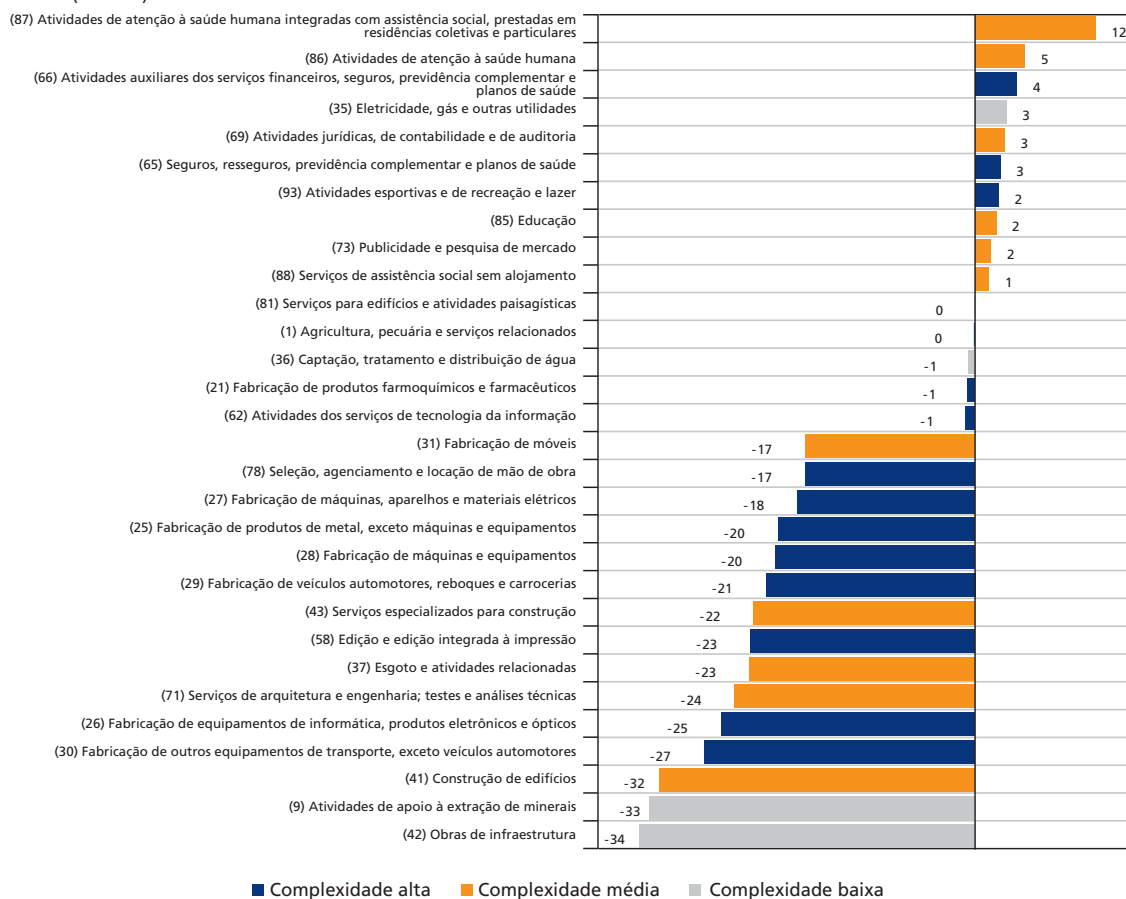
Analisando a variação do emprego setorial na recessão nos anos de 2015 e 2016, em dez setores o emprego continuou aumentando – ao todo, foram gerados 1,18 milhão de novos empregos nesses setores. Desses dez, o setor de atividades de atenção à saúde humana integradas com assistência social, prestadas em residências coletivas e particulares (média complexidade) apresentou a maior taxa de variação (12%). Por sua vez, dos setores em que o emprego exibiu as piores variações, é preocupante que oito desses sejam de alta complexidade – mesmo a pior variação tendo ocorrido num setor da

“produção” de baixa complexidade (obras de infraestrutura, cujo emprego caiu 34%) –, e desses, seis pertencem à indústria de transformação, são eles: fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos (-27%); fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos (-25%); fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias (-21%); fabricação de máquinas e equipamentos (-20%); bem como fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-17,8%).

GRÁFICO 4

Quinze maiores e menores variações de empregos por divisões de atividades – Brasil (2014-2016)

(Em %)



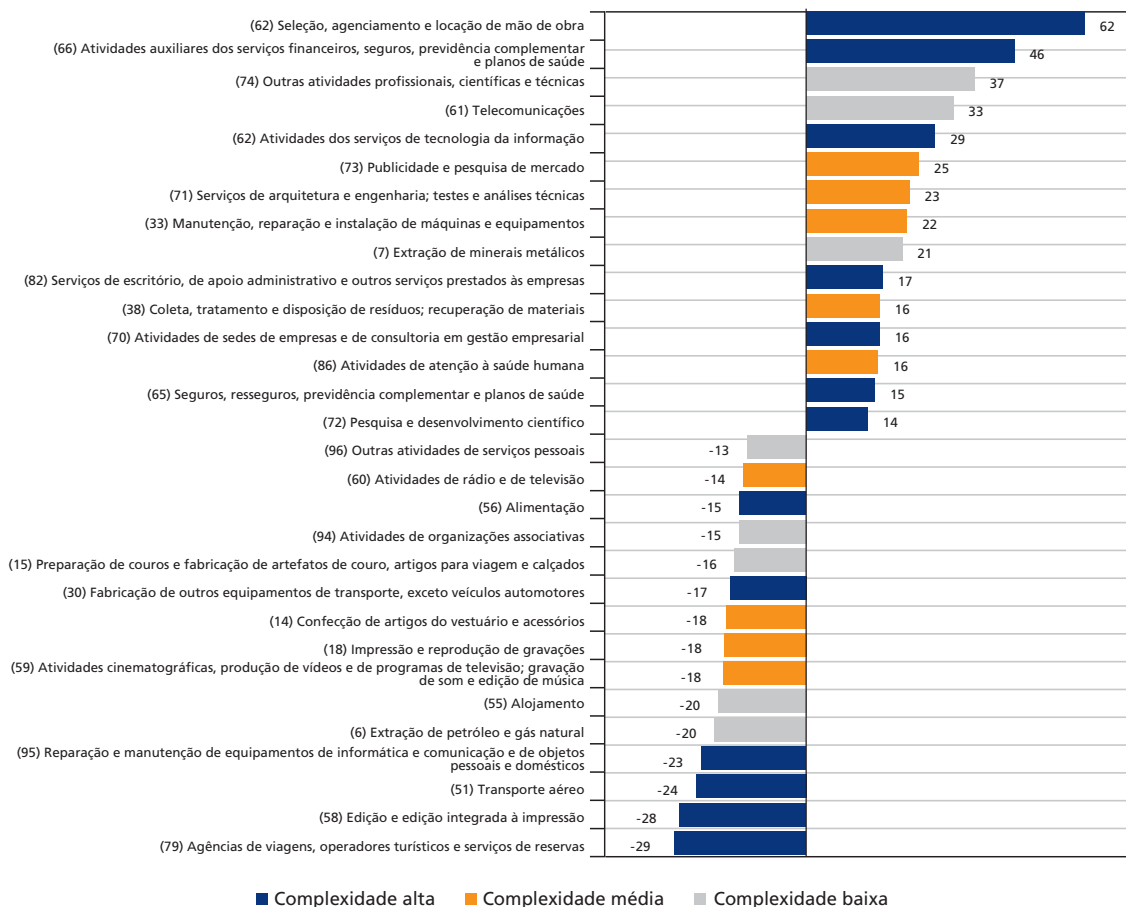
Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

De acordo com as mudanças no emprego setorial entre 2016 e 2020 – isto é, na fase de recuperação –, dos setores em que o emprego mais cresceu, sete deles são de alta complexidade, e os setores de seleção, agenciamento e locação de mão de obra; e atividades auxiliares dos serviços financeiros, seguros, previdências e outros (ambos de alta complexidade) foram os que o emprego mais cresceu (62% e 46%, respectivamente). Em contrapartida, dos quinze setores com as piores variações, seis são de alta e quatro são de média complexidade. Os setores de

edição e edição integrada à impressão; e agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reservas apresentaram as duas piores marcas (-29,3% e -28%, respectivamente).

GRÁFICO 5
Quinze maiores e menores variações de empregos por divisões de atividades – Brasil (2016-2020)
 (Em %)



Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.
 Elaboração dos autores.

Em resumo, a análise desta seção revela que a maioria dos setores com desempenho positivo em empregos pertence ao segmento de serviços de média e alta complexidade. Destacam-se, nesse contexto, setores como tecnologia da informação, serviços financeiros, saúde e consultoria empresarial. Notavelmente, o setor de tecnologia da informação, de alta complexidade, apresenta crescimento significativo, com perspectivas favoráveis de expansão de empregos. Por contraste, é preocupante a predominância de setores de alta complexidade na indústria de transformação com desempenho fraco, sobretudo nos campos automobilístico, vestuário e equipamentos de informática. Nessa perspectiva, um futuro ciclo de crescimento deveria priorizar o aumento de empregos nos serviços de alta complexidade e reverter o declínio nos setores industriais igualmente complexos.

5 VARIAÇÃO DO EMPREGO POR NÍVEL DE COMPLEXIDADE EM UNIDADES DA FEDERAÇÃO¹⁰

O processo de geração de emprego não é uniforme no espaço, podendo, entre outras coisas, tanto aprofundar quanto mitigar as desigualdades regionais. Por seu turno, o padrão de distribuição regional do emprego é influenciado pelas especificidades sociais, institucionais e produtivas locais, que tanto podem reforçar a reprodução do regime de desenvolvimento calcado na diferenciação entre centro e na periferia quanto podem suscitar forças econômicas capazes de romper com tal regime. Contudo, tais forças não surgem espontaneamente. Pelo contrário, seu surgimento depende de políticas de desenvolvimento concatenadas com a realidade local, o que reforça a importância de apreender a dinâmica regional do emprego. Por isso, esta seção buscou observar a composição e a variação do emprego nos estados brasileiros durante o período entre 2006 e 2020.

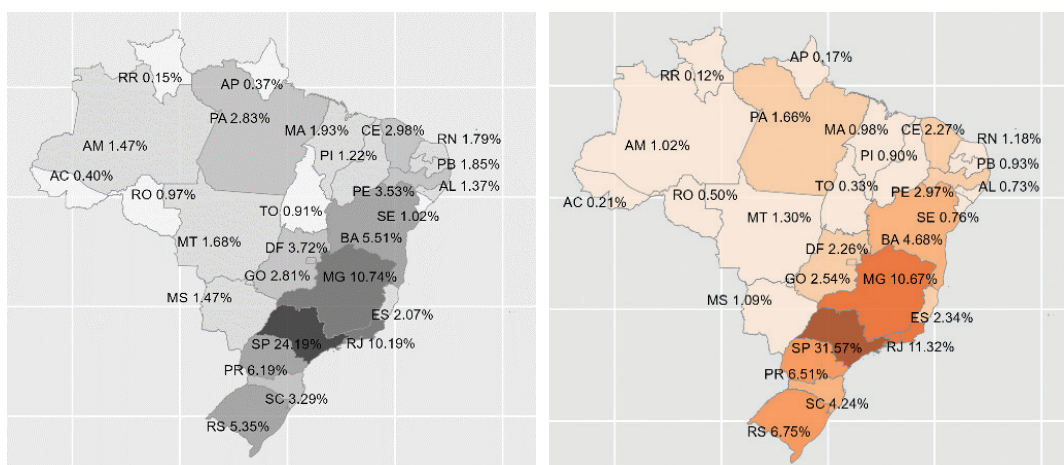
O primeiro traço marcante do emprego no Brasil é sua forte concentração geográfica. Como pode-se observar na figura 1, independentemente do ano, os empregos de alta e média complexidade estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país. No ano de 2006, aproximadamente 75,9% dos empregos dos serviços de alta complexidade do país estavam nos estados de São Paulo (38,1%), Rio de Janeiro (13,7%), Minas Gerais (8,7%), Paraná (6,5%), Santa Catarina (3,8%) e Rio Grande do Sul (5,1%). No ano de 2020, o *share* (parcela relativa) do emprego desse conjunto de estados cai, porém ainda permaneceu em 71,9%. O *share* do emprego dos setores de serviços de média complexidade desses estados é elevado e quase não se alterou. Entre 2006 e 2020, ele caiu apenas 3,8 pontos percentuais (p.p.) – de 60,1% para 56,3%. O *share* do emprego de baixa complexidade segue o mesmo movimento.

FIGURA 1

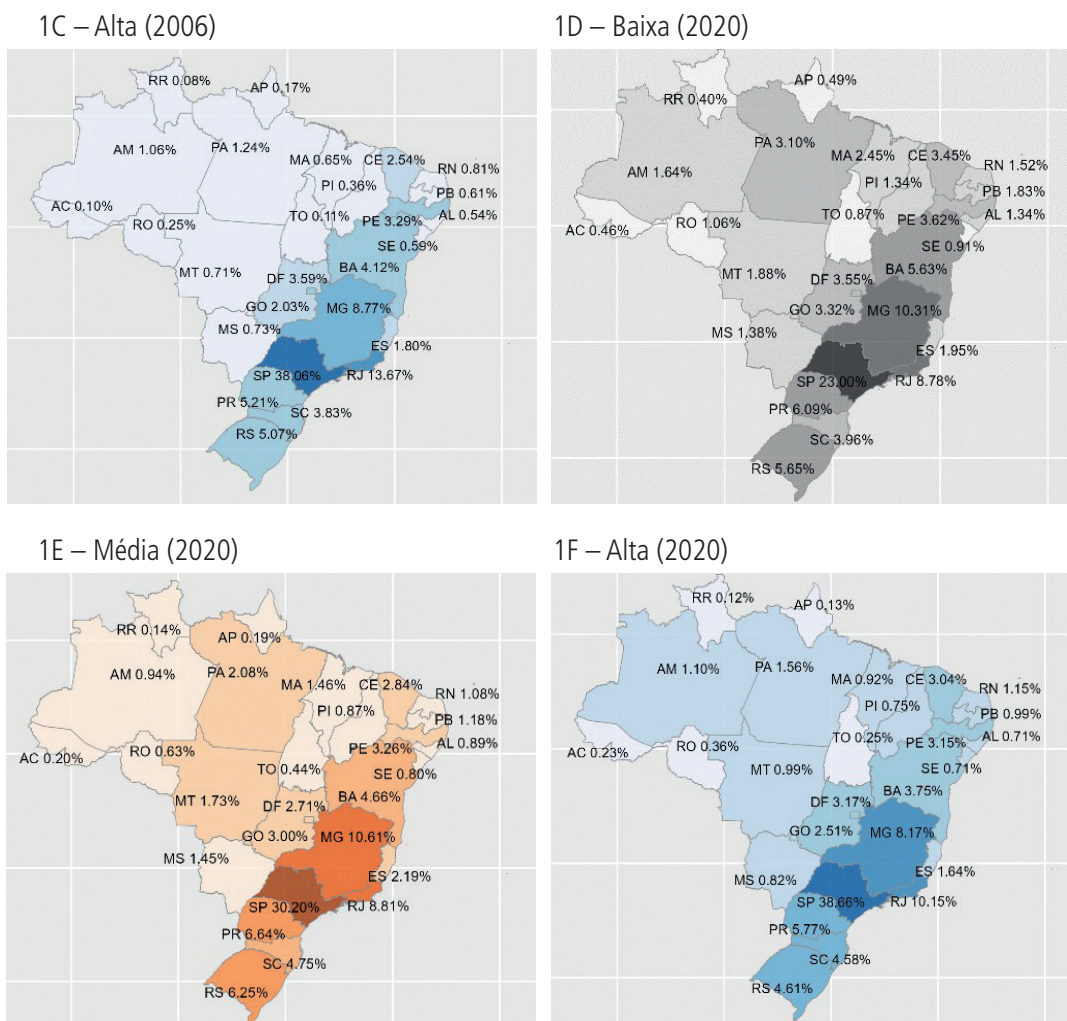
Emprego nos serviços de baixa, média e alta complexidade por UF – Brasil (2006 e 2020)

1A – Baixa (2006)

1B – Média (2006)



10. A complexidade de cada Unidade da Federação (UF) foi calculada pela média da complexidade de suas microrregiões.



Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

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

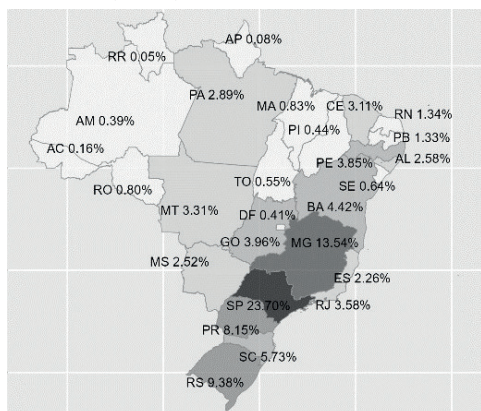
O *share* do emprego dos setores da produção desse conjunto de estados também é elevado e pouco se altera ao longo do período. Como indicado na figura 2, no ano de 2006, aproximadamente 87,1% dos empregos da produção de alta complexidade estavam nos estados de São Paulo (50,5%), Rio de Janeiro (5,6%), Minas Gerais (8,75%), Paraná (7,0%), Santa Catarina (6,34%) e Rio Grande do Sul (8,9%). No ano de 2020, o *share* desse conjunto de estados caiu, mas permaneceu em 84,2%.¹¹ Esse mesmo movimento é observado no *share* dos empregos de média complexidade desses estados. Entre 2006 e 2020, ele caiu 2,2 p.p. (de 79,7% para 77,5%).¹² O *share* do emprego de baixa complexidade segue o mesmo movimento.

11. São Paulo (44,38%), Rio Grande do Sul (9,56%), Minas Gerais (8,97%) e Paraná (8,53%).

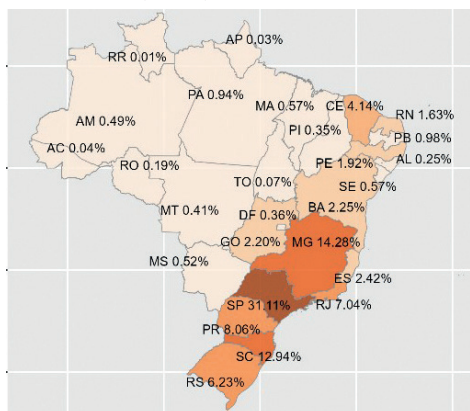
12. São Paulo (27,23%), Minas Gerais (13,84%), Santa Catarina (14,97%) e Paraná (8,06%).

FIGURA 2
Emprego na produção de baixa, média e alta complexidade por UF – Brasil (2006 e 2020)

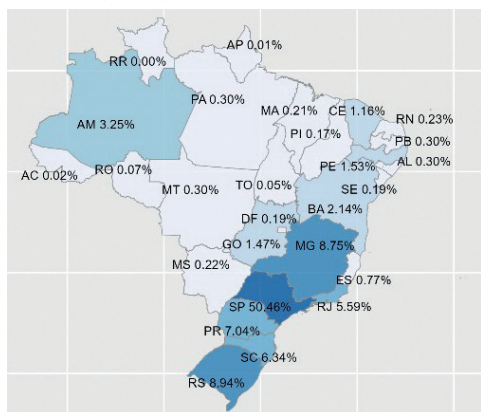
2A – Baixa (2006)



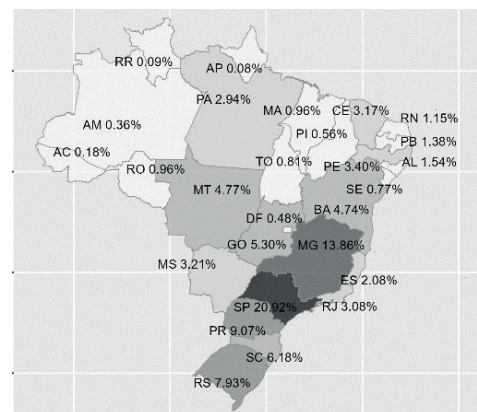
2B – Média (2006)



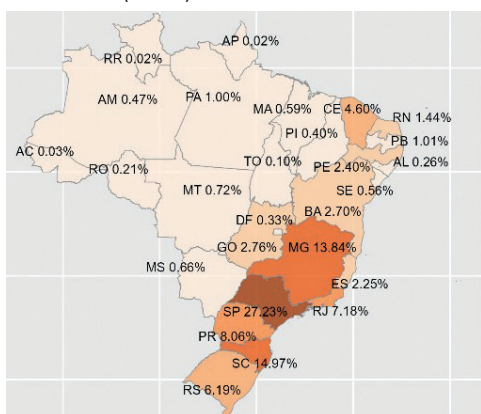
2C – Alta (2006)



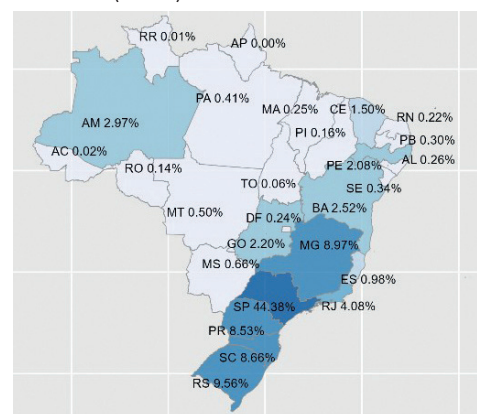
2D – Baixa (2020)



2E – Média (2020)



2F – Alta (2020)



Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

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

Em suma, a análise anterior sugere não ter ocorrido nenhuma modificação significativa na composição regional do emprego, que se manteve altamente concentrado nas regiões Sudeste e Sul do país. Por um lado, isso possibilita descartar que a redistribuição regional do emprego relativo teria sido suficiente para promover um novo padrão de crescimento do país, no qual as regiões que historicamente tiveram maior importância econômica teriam reduzido o seu papel. Por outro, mesmo não tendo ocorrido modificação da estrutura regional do emprego, o emprego cresceu de forma intensa em alguns estados, e isso pode estar desencadeando efeitos sobre a economia local, bem como pode oferecer pistas acerca de como se dá o processo de geração de emprego por grau de complexidade.

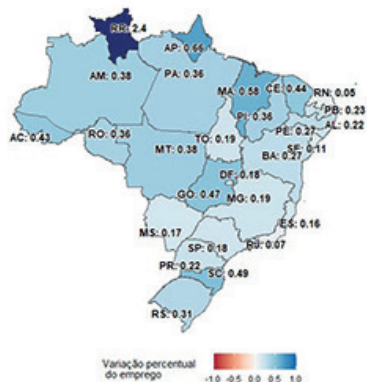
Para explorar os possíveis efeitos da expansão do emprego nos estados nos quais ela foi um destaque, identifica-se, com base na figura 3, aqueles estados nos quais o emprego mais cresceu.

Pode-se perceber que o segundo traço marcante do emprego no período foi que, entre 2006 e 2020, o seu crescimento foi significativamente superior nos estados em que a atividade primário-exportadora possui grande importância na economia local. O crescimento do nível de emprego dos serviços de alta complexidade foi superior nos estados do Acre (258%), Tocantins (242%) e Piauí (226%). No emprego dos serviços de média complexidade, ele foi superior nos estados do Maranhão (143%), Mato Grosso (118%) e Mato Grosso do Sul (116%). Por sua vez, no emprego dos serviços de baixa complexidade, ele foi superior nos estados de Roraima (240%), Amapá (66%) e Maranhão (58%).

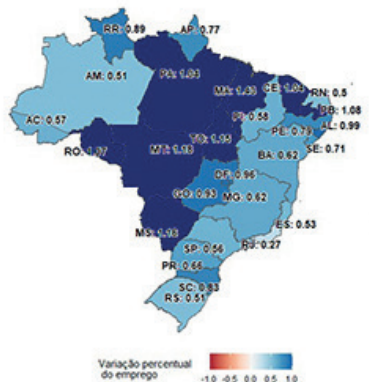
O mesmo movimento observado no emprego dos setores de serviços também ocorre no emprego dos setores da produção, ou seja, os estados que mais cresceram foram aqueles beneficiados diretamente pela expansão dos setores primário-exportadores. Como indicado na figura 3, as maiores variações dos empregos dos setores da produção de alta complexidade ocorreram nos estados do Mato Grosso (234%), Roraima (195%) e Rondônia (105%). Nos setores da produção de média complexidade, elas ocorreram nos estados de Roraima (84%), Mato Grosso (72%) e Tocantins (28%); enquanto nos setores da produção de baixa complexidade elas se deram nos estados de Roraima (84%), Tocantins (68%) e Mato Grosso (64%). Em resumo, pode-se concluir que as perspectivas de geração de empregos complexos no Brasil não são tão animadoras, uma vez que elas dependem da demanda internacional de produtos primários.

FIGURA 3
Varição do emprego de baixa, média e alta complexidade por UF (2006-2020)
 (Em %)

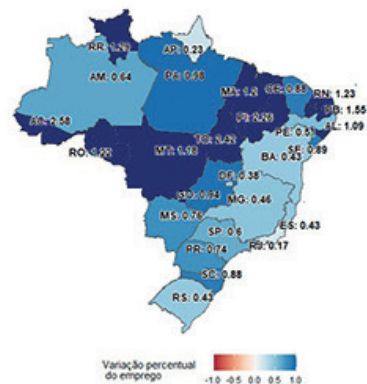
3A – Baixa (serviços)



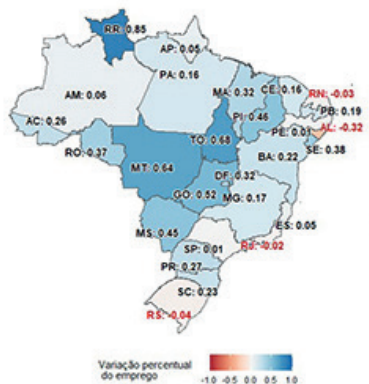
3B – Média (serviços)



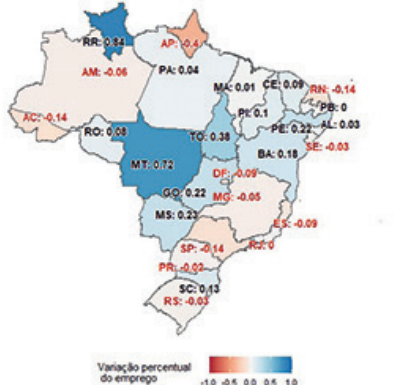
3C – Alta (serviços)



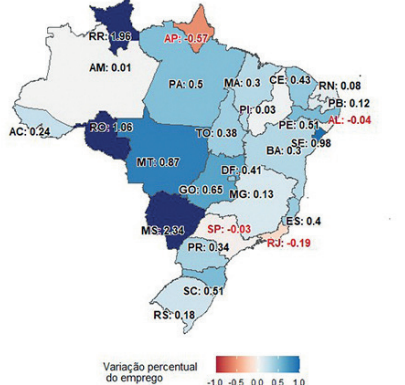
3D – Baixa (demais setores)



3E – Média (demais setores)



3F – Alta (demais setores)



Fonte: Rais/MTE 2022. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acesso em: 5 maio 2022.

Elaboração dos autores.

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

Em suma, a análise efetuada nesta seção permite destacar duas considerações que evidenciam o cenário desafiador para o emprego regional no Brasil. Em primeiro lugar, a análise da composição do emprego relativo indicou que ele é concentrado nas regiões Sudeste e Sul, e essa apresenta elevada persistência no período. Ademais, essa concentração se acentua ainda mais nos setores de alta complexidade. Em segundo lugar, a análise indicou que o crescimento do emprego de alta e média complexidade foi superior nas regiões nas quais a atividade econômica é fortemente dependente de atividades primário-exportadoras. Embora esse resultado ressalte a importância das exportações para impulsionar a economia e gerar ganhos de complexidade econômica, por um lado, a atividade primário-exportadora tem um forte componente concentrador, o que faz com que o ganho de renda associada aos empregos complexos não seja distribuído de maneira equânime entre a população (baixa elasticidade-renda). Por outro lado, a economia fica sujeita às oscilações dos mercados internacionais e tende a reproduzir uma relação de dependência, de forma que economias especializadas em sua produção tendem a apresentar recorrentes problemas relacionados ao balanço de pagamentos. Como resultado, isso limita a margem de manobra da política de desenvolvimento. Em particular, é necessário também pensar em mecanismos de proteção do meio ambiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, objetivou-se traçar um panorama do emprego no Brasil entre 2006 e 2020. Esse período é de grande relevância analítica, uma vez que a economia brasileira passou por diferentes fases em relação ao emprego, permitindo comparações significativas em termos do desempenho setorial em momentos diversos do ciclo econômico. Inicialmente, analisou-se a composição do emprego, com destaque para o crescimento dos setores de alta e média complexidade em relação aos de baixa complexidade. Contudo, o ritmo de expansão desses empregos não foi suficiente para alterar substancialmente a predominância geral de empregos de baixa complexidade no país. Além disso, foi notável o aumento da disparidade entre o tamanho do emprego no setor de serviços e na indústria, com a última sofrendo redução particularmente marcante nos segmentos de alta complexidade, como automobilístico, vestuário, bens de capital e equipamentos de informática.

No contexto regional, apesar do crescimento do emprego em regiões periféricas, como Centro-Oeste, Norte e Nordeste, observa-se uma concentração significativa de empregos no Sudeste e Sul, sobretudo nos setores de alta complexidade. A partir de 2014, essa tendência, que estava sendo gradualmente revertida, intensificou-se, com a inversão dos ganhos de emprego na região Nordeste. Isso pode ser atribuído a mudanças na política econômica, redução dos investimentos públicos e interrupção de grandes projetos da Petrobras. Desde então, a economia brasileira vem sofrendo influência crescente das regiões Sul e Centro-Oeste. Como a economia dessas regiões está voltada para produtos primários exportáveis, elas têm se beneficiado da desvalorização do real e da valorização dos termos de troca do país verificada nos anos recentes.

A crise econômica desencadeada em 2015 emerge como um dos principais fatores responsáveis por esse cenário. Essa crise acentuou a instabilidade institucional, resultando em mudanças drásticas na política econômica, notadamente na política fiscal. Em essência, a adoção de medidas de austeridade fiscal exacerbou a regressão econômica e produtiva, intensificando a concentração regional de empregos, o declínio da indústria e a dependência dos serviços, principalmente em setores de alta complexidade limitados.

Em suma, a dinâmica do emprego nos setores e nas regiões reforça a conclusão de que o Brasil está passando por um processo de especialização regressiva, com foco em produtos primários. Isso destaca a relevância do agronegócio como um dos principais beneficiários da recente dinâmica econômica, conforme apontado por Romero *et al.* (2021).

REFERÊNCIAS

- ADAM, A. *et al.* Economic complexity and jobs: an empirical analysis. **Economics of Innovation and New Technology**, v. 32, n. 1, p. 25-52, 2023.
- HARTMANN, D. *et al.* Linking economic complexity, institutions, and income inequality. **World Development**, v. 93, p. 75-93, 2017.
- HARTMANN, D. *et al.* International trade, development traps, and the core-periphery structure of income inequality. **EconomiA**, v. 21, n. 2, p. 255-278, 2020.
- HAUSMANN, R. *et al.* **The atlas of economic complexity: mapping paths to prosperity**. Cambridge, Estados Unidos: The MIT Press, 2014.
- HIDALGO, C. A. Economic complexity theory and applications. **Nature Reviews Physics**, v. 3, n. 2, p. 92-113, 2021.
- HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. The building blocks of economic complexity. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 106, n. 26, p.10570-10575, 2009.
- MORAIS, M. B.; SWART, J.; JORDAAN, J. A. **Economic complexity and inequality: does productive structure affect regional wage differentials in Brazil?** Utreque: U.S.E. Research Institute, 2018. (Working Paper Series, n. 18-11).
- REZENDE, E. H.; LOPES, A. N.; ROMERO, J. P. Complexidade econômica e desigualdade salarial nos municípios mineiros: uma análise sobre o processo especial. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 20., 2022, Salvador, Bahia. **Anais...** 2022.
- ROMERO, J. P. *et al.* Moving against the world trend: changes in the composition of exports between 2016-2020. **Brazilian Keynesian Review**, v. 7, n. 1, p. 155-176, 2021.
- WOHL, I. **The method of reflections and U.S. occupational employment**. Washington: Office of Industries/USITC, 2020. (Working Paper, n. ID-66).

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO RECENTE DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO (2012-2022): UMA PROPOSTA DE ANÁLISE¹

Lauro Ramos²

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é investigar o comportamento recente do mercado de trabalho brasileiro, com destaque para a análise do impacto da pandemia de covid-19 sobre seu desempenho. Para tanto, nos valeremos de uma proposta metodológica de avaliação conjunta da evolução da oferta e da demanda, conforme retratado pelas evoluções das taxas de participação e de ocupação entre 2012 e 2022. Os dados utilizados são aqueles disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para essas referidas variáveis do mercado de trabalho.

Após a apresentação do arcabouço metodológico, com base nos chamados *diagramas de fase*, será conduzido um primeiro exercício com base nos dados anuais para o período de 2012, quando a PNAD Contínua foi iniciada, até 2019, último ano não afetado pelo surto pandêmico.³ A seguir, a análise se baseará em dados trimestrais de forma a melhor captar a temporalidade do impacto da pandemia, bem como permitir a inclusão do ano de 2022. Em desdobramentos posteriores, procuraremos estender essa última avaliação para diferentes recortes da força de trabalho, procurando contrastar o comportamento de diferentes segmentos (segundo a posição no domicílio, por exemplo). Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 METODOLOGIA

Para levar a cabo esta tarefa aqui proposta, usaremos um método que permite conjugar movimentos nem sempre harmônicos da oferta (força de trabalho, taxa de participação etc.) e da demanda por trabalho (nível da ocupação, geração líquida de postos de trabalho etc.). Para facilitar a compreensão dessa relação, é interessante visualizar sua evolução dentro de um diagrama de simples visualização e compreensão. Para sua construção, duas abstrações são úteis:

- admitir a existência de uma taxa de ocupação natural, ou costumeira, que sirva como referência para avaliar se o mercado de trabalho está tendo um bom desempenho sob esse prisma ou não; e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/nt3>

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

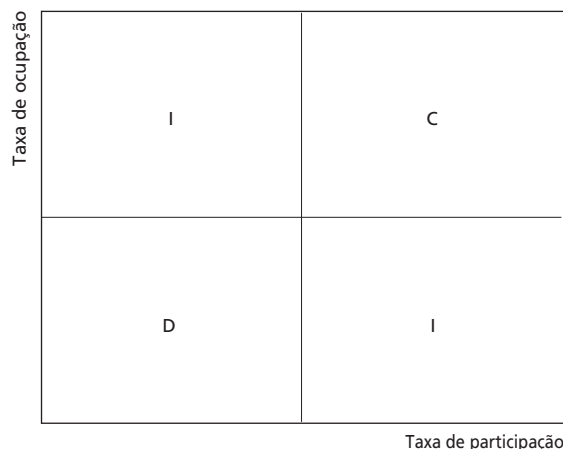
3. Para uma análise mais detalhada dos impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na sociedade brasileira em geral, ver Ipea (2021) e Silva, Corseuil e Costa (2022).

- pressupor a existência de uma taxa de participação usual, ou tradicional, de tal forma que patamares superiores a ela impliquem uma pressão acima do normal sobre o mercado de trabalho em termos de geração de emprego, enquanto que o contrário se observa para taxas inferiores a essa referência.

Isto feito, é possível construir o diagrama de fases, mostrado na figura 1, grafando a taxa de ocupação no eixo vertical e a taxa de participação no eixo horizontal, ambos com centro nas taxas de referência mencionadas. Dessa maneira, são formados quatro quadrantes, que representam diferentes estágios – ou desempenhos – do mercado de trabalho, conforme a seguir descritos.

- 1) No primeiro quadrante (acima e à direita) é possível afirmar que o mercado está em uma situação *confortável*, pois está mostrando um bom desempenho (a taxa de ocupação é superior à usual), ainda que com uma pressão da oferta acima do normal (a taxa de participação é a maior do que a costumeira). Isso indica que ele está criando empregos em quantidade mais do que suficiente para absorver a pressão elevada da oferta, o que revela o dinamismo da demanda.
- 2) No terceiro quadrante ocorre o contrário (abaixo e à esquerda), o mercado de trabalho está em uma situação *desconfortável*, uma vez que seu desempenho está aquém do desejável (a taxa de ocupação é baixa), mesmo sob pressão da oferta abaixo da usual (a taxa de participação é baixa). Tal condição reflete uma capacidade de geração de empregos bastante limitada.
- 3) No segundo e no quarto quadrantes o diagnóstico é incerto, pois ou o mercado está tendo uma *performance* inferior à almejada, mas está sob pressão anormalmente elevada (quarto quadrante – abaixo e à direita), ou está tendo um desempenho acima do habitual, mas em condições do lado da oferta mais favoráveis do que o normal (segundo quadrante – acima e à esquerda).

FIGURA 1
Estágios do mercado de trabalho



Elaboração do autor.

Vale destacar que, apesar da ideia de taxas de ocupação e participação normais, ou de referência, ser útil para a concepção e construção do diagrama, ela não é essencial, sequer necessária, para a interpretação dos movimentos. De modo geral, transições na direção norte e leste (NE) serão bem-vindas, enquanto na direção sul e oeste (SO) deverão ser objeto de preocupação, na medida em que encerram, respectivamente, movimentos na direção das regiões de conforto e desconforto, estejam elas onde estiverem.

3 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO PELA PNAD CONTÍNUA

3.1 O período anterior à pandemia

A tabela 1 mostra as taxas de participação e ocupação anuais da força de trabalho no Brasil para o período 2012-2019, que correspondem ao primeiro ano coberto pela PNAD Contínua e ao último antes da chegada da pandemia.

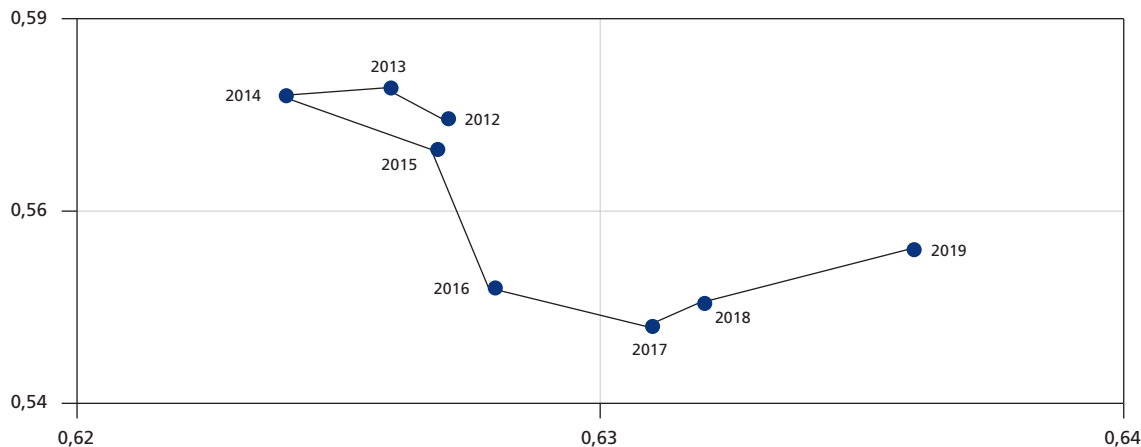
TABELA 1
Taxas anuais de participação e ocupação da força de trabalho no Brasil (3º trim. 2012-3º trim. 2019)
 (Em %)

Ano (3º trim.)	Taxa de participação	Taxa de ocupação
2012	62,7	57,7
2013	62,6	58,1
2014	62,4	58,0
2015	62,7	57,3
2016	62,8	55,5
2017	63,1	55,0
2018	63,2	55,3
2019	63,6	56,0

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

Na sequência, o diagrama traçado procura sumariar os movimentos na oferta e demanda por trabalho neste período. Na primeira metade da década, as transições anuais não permitem identificar um padrão claro, mas a comparação entre 2012 e 2015 indica uma leve deterioração. Por sua vez, de 2017 em diante, com a observação de concomitante aquecimento da oferta e da demanda em relação ao período anterior, fica evidente a recuperação relativa do mercado de trabalho, que foi capaz de gerar empregos em quantidade suficiente para satisfazer o aumento da taxa de participação, e ainda aumentar a taxa de ocupação.

GRÁFICO 1
Desempenho do mercado de trabalho no período pré-pandemia (2012-2019)
 (Em pontos percentuais)



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

Elaboração do autor.

3.2 O período após o início da pandemia

Para analisar o período mais recente e investigar a reação do mercado às medidas de enfrentamento da pandemia lançaremos mão dos dados relativos aos terceiros trimestres de cada ano. Isso por dois motivos: em 2020, o primeiro trimestre engloba um período de normalidade, enquanto o segundo encerra um período de reação extremada às medidas; ademais, a escolha do terceiro trimestre permite a inclusão dos dados mais recentes da PNAD Contínua para 2022. Além disso, houvemos por bem focar a análise de 2016 em diante, quando o mercado de trabalho iniciava uma fase de recuperação após a crise de 2015. As informações para esse trimestre e esses anos são mostradas na tabela 2, com os dados sobre a população economicamente ativa (PIA)⁴ total em cada período e as respectivas taxas de participação⁵ e de ocupação⁶ no mercado de trabalho brasileiro.

4. Na PNAD Contínua, a PIA compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica, entre 14 e 60 anos.

5. Taxa de participação: soma do total de indivíduos ocupados e desocupados dividido pelo total da PIA.

6. Taxa de ocupação: total de indivíduos ocupados dividido pelo total da PIA.

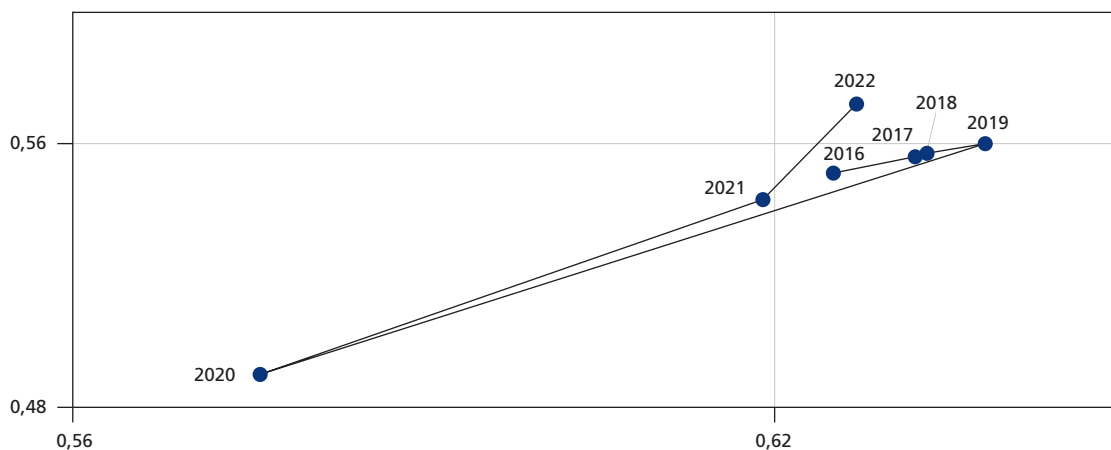
TABELA 2
Taxas de participação e ocupação no período recente (3º trim. 2016-3º trim. 2022)

Ano (3º trim.)	PIA	Taxa de participação (%)	Taxa de ocupação (%)
2016	163.128.155	62,5	55,1
2017	165.007.382	63,2	55,6
2018	166.800.657	63,3	55,7
2019	168.565.206	63,8	56,0
2020	170.270.494	57,6	49,0
2021	171.885.989	61,9	54,3
2022	173.457.493	62,7	57,2

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

O diagrama do gráfico 2 corrobora a trajetória de recuperação do mercado de trabalho entre 2016 e 2019, conforme observado no gráfico 1. No período, as taxas de participação e ocupação cresceram cerca de 1 ponto percentual (p.p.), indicando melhora no desempenho analisado.

GRÁFICO 2
Desempenho do mercado de trabalho no Brasil no período recente (2016-2022)
(Em p.p.)



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

O surgimento da pandemia, e a conseqüente adoção de medidas restritivas, teve impacto profundo no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro: o terceiro trimestre de 2020 mostrou redução de 6 p.p. na taxa de participação e 7 p.p. na taxa de ocupação em relação ao mesmo período de 2019. Com o progressivo relaxamento daquelas medidas, as pessoas começaram a retornar para a força de trabalho e, de forma até certo ponto surpreendente, os postos de trabalho foram não só reativados, como também novos foram criados. Desse modo,

em 2021 boa parte dos danos havia sido reparada e a normalidade, tendo como referência o período pré-pandêmico, já estava no horizonte.

Os resultados para o terceiro trimestre de 2022, todavia, trouxeram notícias ainda mais auspiciosas: o mercado de trabalho voltou ao estado de antes da pandemia. Conforme pode ser visualizado no diagrama (gráfico 2). A situação já se mostra superior àquela de 2016, e muito similar à de 2019.

4 DESAGREGAÇÃO POR CARACTERÍSTICAS POPULACIONAIS DE INTERESSE

Ao longo desta seção iremos examinar mais atentamente como as medidas de enfrentamento da pandemia impactaram sobre diferentes grupos socioeconômicos no Brasil, bem como o seu processo de recuperação depois do ápice da crise. Para tanto, privilegiamos, como no final da seção anterior, o período de 2016 em diante, por meio dos dados relativos aos terceiros trimestres de cada ano.

4.1 Desagregação segundo a posição no domicílio

Ao concentrar a análise da evolução do desempenho do mercado de trabalho brasileiro segundo o recorte por posição no domicílio, em termos de chefes *versus* não chefes, ou trabalhadores secundários, é possível verificar a possível ocorrência de dinâmicas distintas para os dois grupos que, ao menos em tese, possuem diferentes tipos de engajamento no mercado de trabalho.

De fato, nos diagramas (gráfico 2) é possível perceber comportamentos dissemelhantes para esses dois contingentes de trabalhadores de 2016 em diante, assim como no período de observância do surto epidêmico no país.

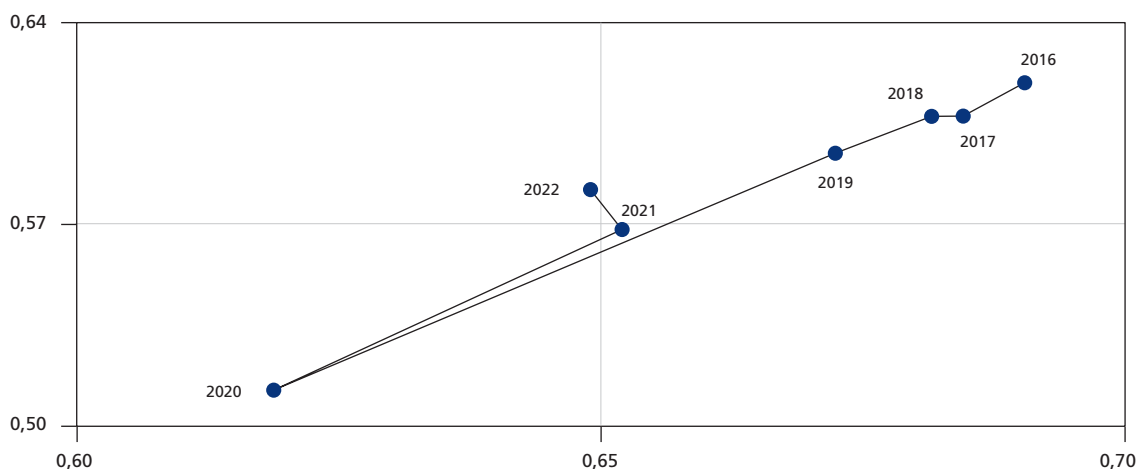
No caso dos chefes de domicílio, mostrado no gráfico 3A, há uma degradação continuada entre 2016 e 2019 que é muito agravada com as medidas de isolamento social em 2020, com sucessivas quedas nas taxas de participação e ocupação. Ocorre uma recuperação no ano seguinte, mas que não se sustenta em 2022. Comparando os anos inicial e o final do período em tela, com a taxa de participação da população em idade ativa caindo quase 4 p.p., e a de ocupação com queda pouco acima de 3 p.p., o que configura uma evidente deterioração da situação laboral desse grupo.

Para os trabalhadores secundários, a dinâmica foi outra. No início do período, entre 2016 e 2017, houve melhora no seu *status*, acompanhada de deteriorações entre 2017 e 2019, mas que não foram fortes o suficiente para reverter o progresso inicial. O agravamento provocado pela conjuntura de 2020 foi rapidamente revertido em 2021, e teve seguimento em 2022. Estes movimentos, quando tomados em conjunto por meio da comparação entre os anos inicial e final, mostram que o grupo de trabalhadores secundários experimentou uma melhora inequívoca no hiato de tempo analisado (a taxa de participação subiu mais de 3 p.p. entre 2016 e 2019, enquanto a de ocupação cresceu quase 9 p.p.).

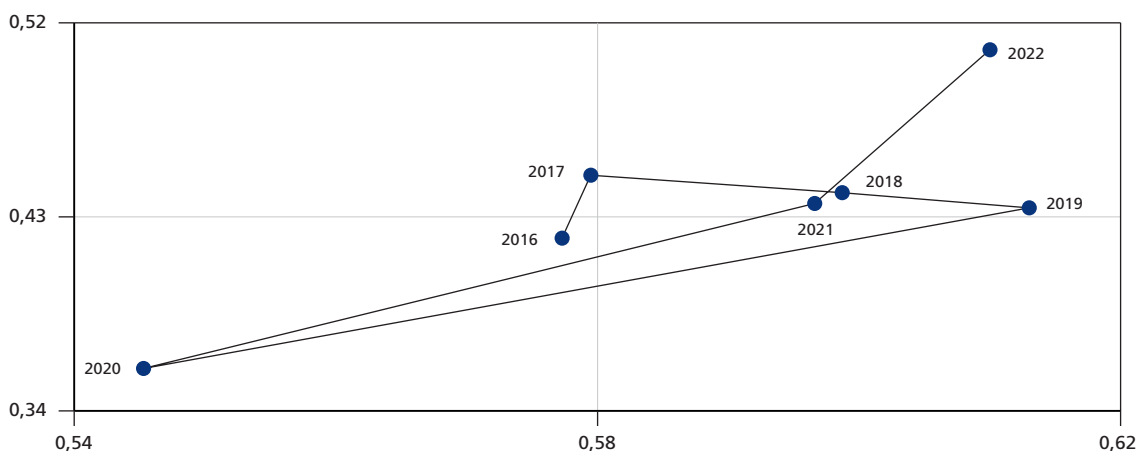
GRÁFICO 3

Comportamento do mercado de trabalho por posição no domicílio – Brasil (2016-2022)
(Em p.p.)

3A – Chefes de domicílio



3B – Não chefes de domicílio



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

Em suma, os dois grupos já vinham apresentando trajetórias laborais opostas antes da pandemia. Com o advento da adoção da estratégia de isolamento social, ambos foram duramente afetados e perderam espaço no mercado de trabalho. Com a retomada propiciada pela paulatina volta à normalidade, houve de início uma forte recuperação e, mais recentemente, uma aparente volta ao padrão anterior. A tabela 3 sintetiza esses dados.

TABELA 3

Taxas de participação e ocupação por posição no domicílio – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)
(Em %)

Ano (3º trimestre)	Chefes de domicílio		Não chefes	
	Taxa de participação	Taxa de ocupação	Taxa de participação	Taxa de ocupação
2016	69,1	61,9	57,7	42,0
2017	68,5	60,8	58,0	44,9
2018	68,2	60,7	59,9	44,1
2019	67,2	59,5	61,3	43,4
2020	61,9	51,2	54,5	36,0
2021	65,2	56,8	59,7	43,6
2022	64,9	58,2	61,0	50,7

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

Elaboração do autor.

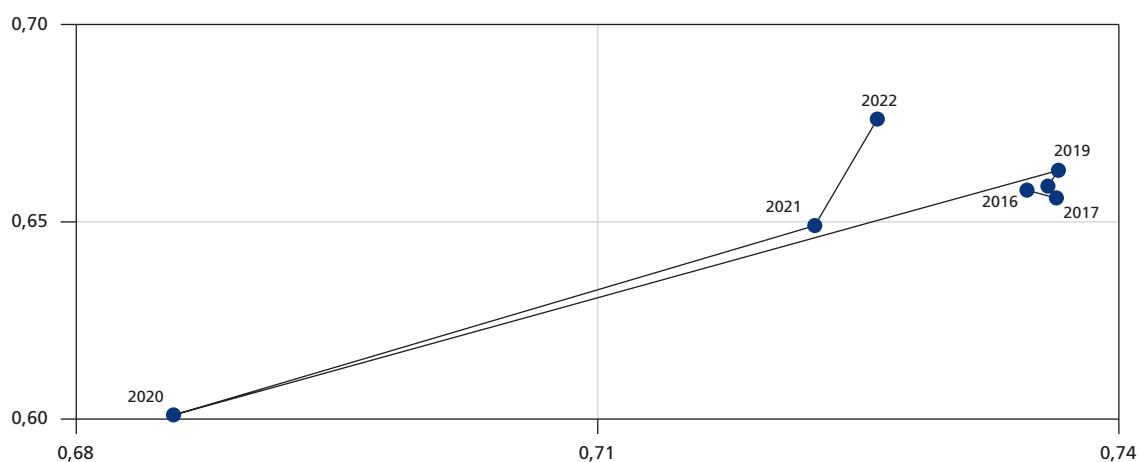
4.2 Desagregação por gênero

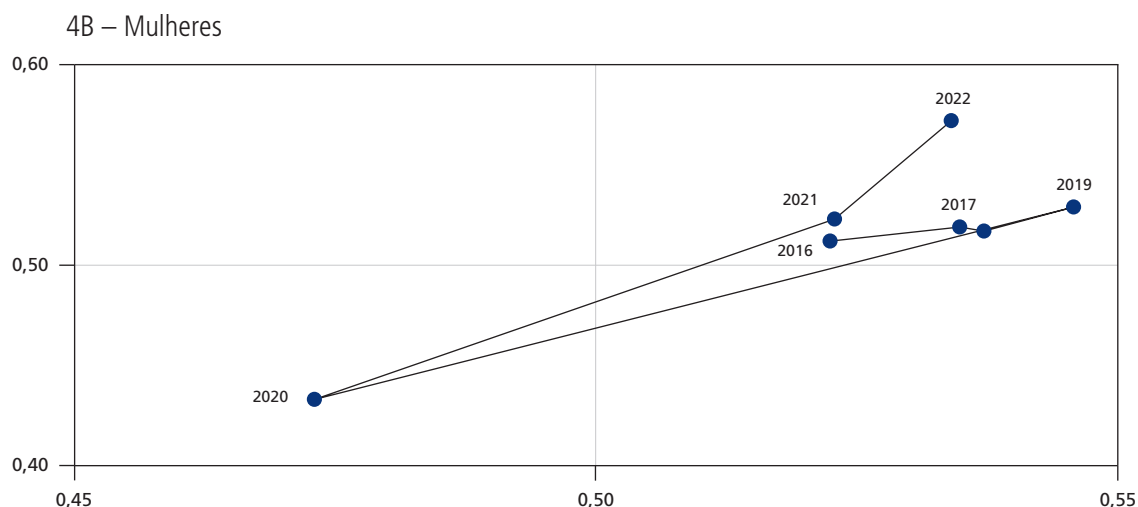
Ao contrapor as trajetórias de homens e mulheres no mercado de trabalho, segundo essa ótica, não são encontrados contrastes flagrantes quanto no recorte anterior, conforme pode ser visualizado nos diagramas (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Comportamento do mercado de trabalho por gênero – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)
(Em p.p.)

4A – Homens





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

Os dois grupos demonstraram evoluções similares, particularmente após a eclosão do flagelo da covid-19. De qualquer maneira, ainda que o ajuste em 2020 tenha sido grande para os dois contingentes, ele ainda foi mais drástico para as mulheres, que encolheram sua participação em cerca de 7 p.p., contra 5 p.p. para os homens, e tiveram sua taxa de ocupação reduzida em mais de 9 p.p., comparado a algo em torno de 6 p.p. para os homens.

Por sua vez, as mulheres também experimentaram uma recuperação mais rápida e intensa que os homens, de modo que, no último ano da série, os dois grupos apresentavam dados parecidos em relação ao período imediatamente anterior à crise, com taxas de participação ligeiramente inferiores a 2019 e ganhos palpáveis nas taxas de ocupação.

Quando se considera o período analisado como um todo, os homens apresentam ganhos na ocupação e perdas na participação, o que impede um diagnóstico mais preciso de perdas ou ganhos. Não é o caso das mulheres, que experimentaram uma melhora na sua inserção no mercado de trabalho sob esse prisma, com ganhos expressivos tanto em termos da taxa de participação quanto da taxa de ocupação. Vale destacar ainda o encolhimento na diferença das taxas de participação entre os dois grupos, que era de 14,8 p.p. em 2016, em favor dos homens, e recuou para 10,4 p.p. em 2022, conforme demonstra a tabela 4.

TABELA 4

Taxas de participação e ocupação por gênero – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)

(Em %)

Ano (3º trim.)	Homens		Mulheres	
	Taxa de participação	Taxa de ocupação	Taxa de participação	Taxa de ocupação
2016	73,4	65,8	52,2	51,2
2017	73,6	65,6	53,4	51,9
2018	73,5	65,9	53,7	51,7
2019	73,6	66,3	54,5	52,9
2020	68,5	60,1	47,3	43,3
2021	72,2	64,9	52,3	52,3
2022	72,6	67,6	53,4	57,2

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

4.3 Desagregação por regiões metropolitanas e não metropolitanas

Focaremos agora a comparação das dinâmicas do mercado de trabalho metropolitano e não metropolitano. Para tanto, consideraremos o conjunto das doze regiões metropolitanas (RMs) da PNAD Contínua, quais sejam: Curitiba e Porto Alegre na região Sul; São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Vitória no Sudeste; Salvador, Recife e Fortaleza no Nordeste; Belém e Manaus no Norte; e Goiânia na região Centro-Oeste.⁷ As respectivas taxas de participação e ocupação são mostradas na tabela 5.

TABELA 5

Taxas de participação e ocupação por localização – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)

(Em %)

Ano (3º trim.)	Regiões metropolitanas		Regiões não metropolitanas	
	Taxa de participação	Taxa de ocupação	Taxa de participação	Taxa de ocupação
2016	65,3	56,4	60,6	54,1
2017	66,1	56,8	61,2	54,3
2018	66,3	57,1	61,2	54,8
2019	67,1	58,0	61,4	54,9
2020	60,2	49,9	55,7	48,6
2021	65,1	55,3	59,7	53,2
2022	65,3	58,5	60,8	56,3

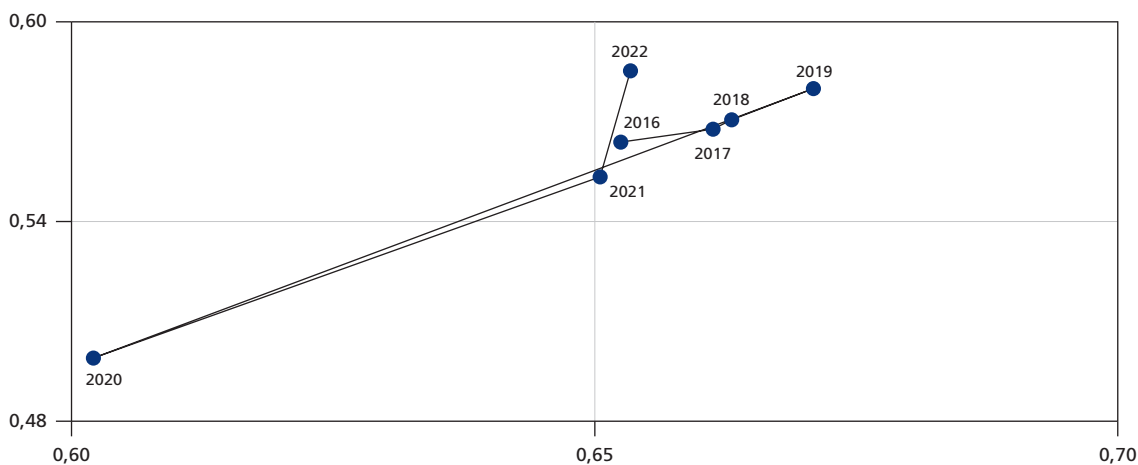
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://bit.ly/3BOCcXY>.
Elaboração do autor.

7. Em conjunto essas RMs respondiam, no último trimestre de 2019, por 33,5% da população em idade ativa e 35,7% da força de trabalho no Brasil. Já o contingente de desempregados era basicamente o mesmo nas duas regiões. Todas contavam com uma PIA superior a 1,5 milhão.

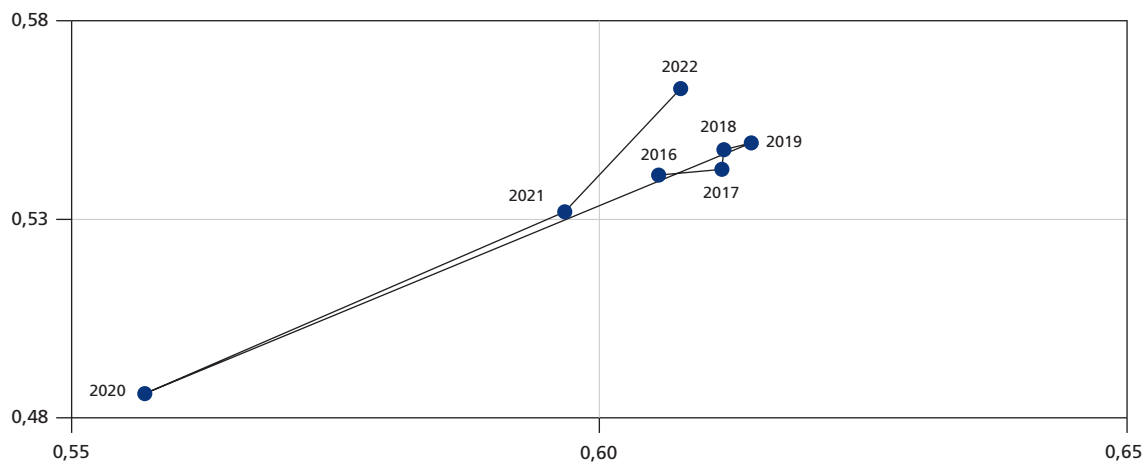
A primeira coisa que chama a atenção é que a retração evidenciada em 2020 foi mais intensa nas RMs, que registraram queda de 7 p.p. na taxa de participação e 8 p.p. na taxa de ocupação (contra 5,7 p.p. e 6,3 p.p., respectivamente, nas áreas não metropolitanas). Além dessa diferença no impacto inicial, o ritmo da recuperação também foi mais lento nas RMs, de tal sorte que, como pode ser visto nos diagramas (gráfico 5), a situação em 2022 ainda não se compara à de 2019. Para as áreas não metropolitanas, em que pese a taxa de participação permanecer em um nível pouco menor que o de 2019, a taxa de ocupação já sobrepujou amplamente a daquele ano.

GRÁFICO 5
Comportamento do mercado de trabalho por localização – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)
 (Em p.p.)

5A – RMs



5B – Regiões não metropolitanas



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

4.4 Desagregação por escolaridade

Nesse segmento final voltaremos a atenção para o comportamento recente segundo o recorte por escolaridade dos trabalhadores, centrando a análise nos grupos de menor escolarização (menos que o fundamental completo) *vis-à-vis* aqueles com maior escolarização (os que chegaram ao ensino superior), cujas evoluções das taxas de participação e desemprego são mostradas na tabela 6.

TABELA 6

Taxas de participação e ocupação por escolaridade – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)
(Em %)

Ano (3º trim.)	Pouco escolarizados		Muito escolarizados	
	Taxa de participação	Taxa de ocupação	Taxa de participação	Taxa de ocupação
2016	46,2	41,2	80,6	74,2
2017	46,2	40,8	81,2	74,8
2018	45,6	40,4	80,7	74,5
2019	45,2	40,0	81,3	75,1
2020	38,2	32,6	75,9	68,8
2021	41,7	36,7	79,8	73,3
2022	42,4	38,6	80,8	76,7

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

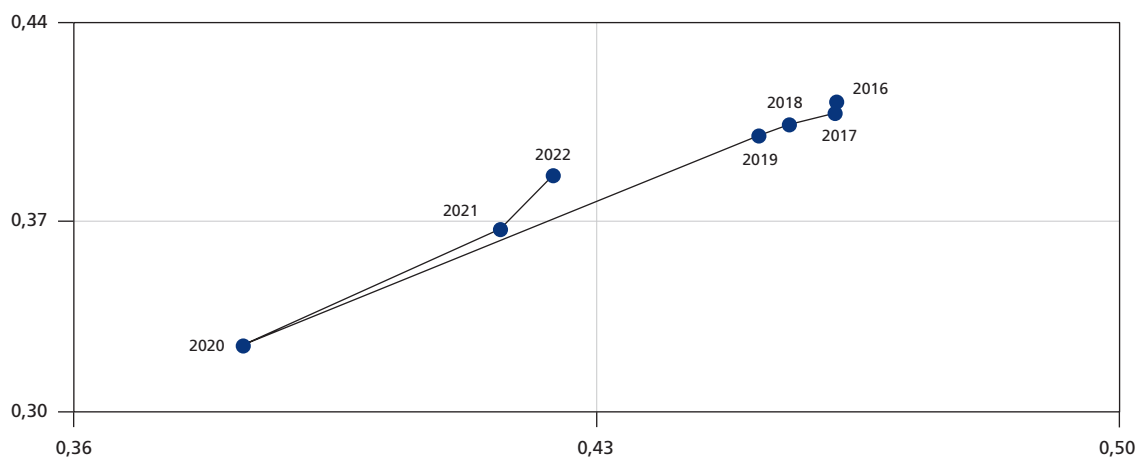
De imediato, é possível perceber que esses grupos têm formas de engajamento no mercado de trabalho bastante distintas: os de menor escolarização possuem taxas participação e ocupação bastante baixas, enquanto os mais escolarizados apresentam taxas mais elevadas. Adicionalmente, os efeitos das medidas de enfrentamento da pandemia foram mais severos para o grupo de menor escolaridade, tanto em termos absolutos quanto, principalmente, em termos relativos, como bem demonstram os estudos organizados em Silva, Corseuil e Costa (2022).

Além disso, os diagramas de fase (gráfico 6) mostram que a recuperação do choque foi muito mais rápida entre os trabalhadores com escolarização mais elevada, a tal ponto que em 2022 aqueles com instrução superior já se encontravam em situação similar àquela vigente nos anos pré-crise. Por sua vez, entre aqueles com menor grau de escolarização a recuperação vem sendo mais lenta, de tal sorte que a sua posição no último ano da série ainda era claramente pior que aquelas observadas nos anos anteriores ao surto, apresentando taxas de participação e ocupação inferiores às registradas no início do período em tela.

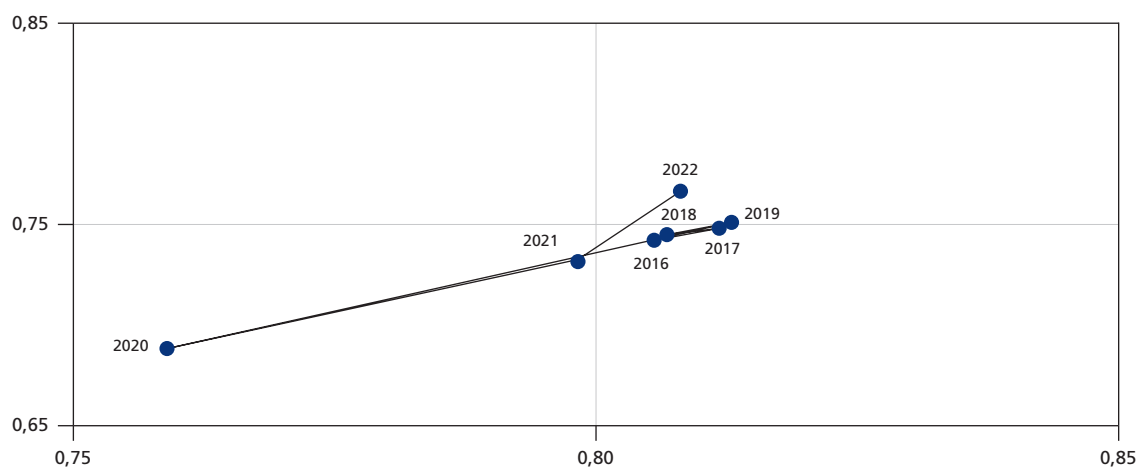
GRÁFICO 6
Comportamento do mercado de trabalho por escolaridade – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)

(Em p.p.)

6A – Baixa escolarização



6B – Escolarização elevada



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

Elaboração do autor.

4.5 Desagregação por idade

O foco da análise agora será a evolução recente do mercado de trabalho por faixas etárias, cujas taxas de participação e ocupação são mostradas na tabela 7. Os dois maiores grupos, que são aqueles formados por trabalhadores de 14 a 24 anos, de agora em diante ditos jovens, e por trabalhadores 40 a 59 anos, doravante referidos como de meia idade, foram, em função disso, os escolhidos para efeito de comparação e avaliação de eventuais diferenças em suas dinâmicas.

TABELA 7

Taxas de participação e ocupação por idade – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)
(Em %)

Ano (3º trim.)	Jovens (14 a 24 anos)		Meia idade (40 a 59 anos)	
	Taxa de participação	Taxa de ocupação	Taxa de participação	Taxa de ocupação
2016	68,4	51,2	73,1	68,2
2017	70,0	51,9	73,5	68,1
2018	69,3	51,7	73,8	68,7
2019	70,6	52,9	74,5	69,2
2020	62,4	43,3	68,5	61,7
2021	69,9	51,9	73,3	67,2
2022	70,7	57,5	73,9	70,0

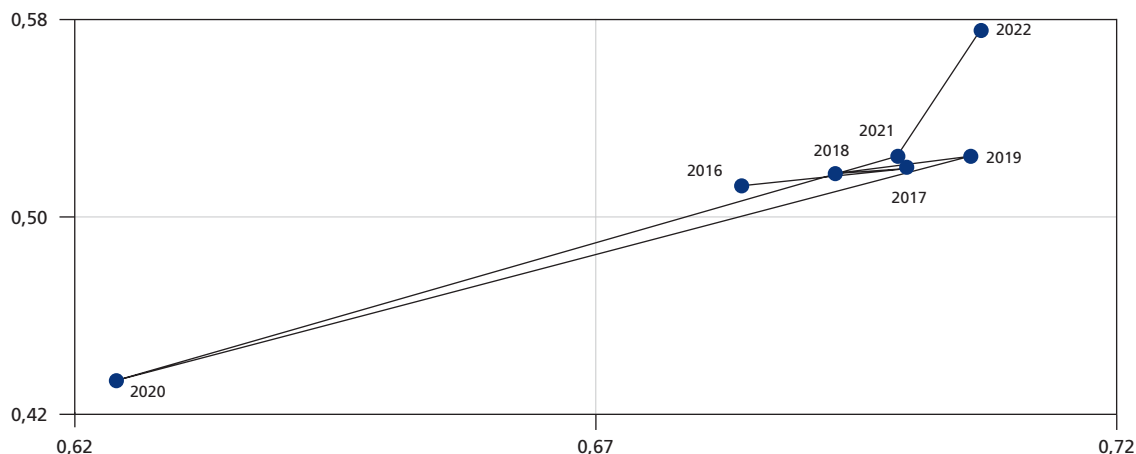
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://bit.ly/3BOCcXY>.
Elaboração do autor.

O gráfico 7 revela que tanto os trabalhadores jovens quanto os de meia idade foram fortemente atingidos pelas medidas de enfrentamento da pandemia, mas ambos também apresentaram recuperação relativamente rápida. Em um primeiro momento, a queda na participação no mercado laboral foi mais acentuada entre os mais jovens, que experimentaram um recuo superior a 8 p.p. em 2020, seguida de recuperação a partir de 2021. A queda entre os trabalhadores de meia idade, embora ainda expressiva, ficou em 6 p.p., um pouco abaixo, portanto. A queda na taxa de ocupação também foi ligeiramente mais alta entre os jovens. Não obstante, a recuperação de 2021 em diante foi mais pronunciada entre eles, de tal sorte que exibiam em 2022 uma situação mais favorável que a que possuíam em 2019, com ganhos tanto na taxa de participação quanto de ocupação, o que se traduz em uma melhora no seu *status*. O mesmo não pode ser afirmado para os trabalhadores de meia idade, para quem foram observados ganhos dignos de nota na participação, mas nem tanto na taxa de participação, mormente em 2022.

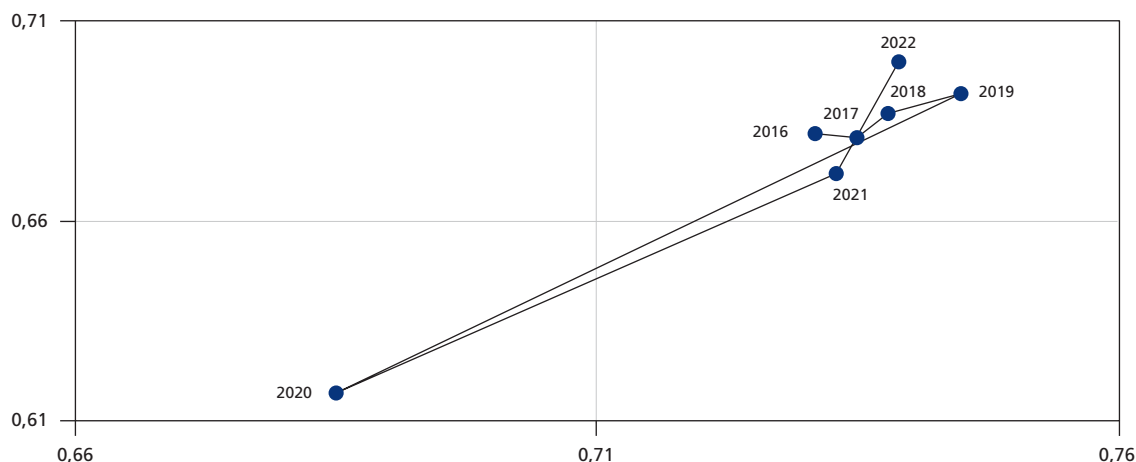
GRÁFICO 7

Comportamento do mercado de trabalho por idade – Brasil (3º trim. 2016-3º trim. 2022)
(Em p.p.)

7A – Trabalhadores jovens



7B – Trabalhadores de meia idade



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

Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto buscamos apresentar uma avaliação do desempenho recente do mercado trabalho, considerando o período 2012-2022, a partir de uma proposta de análise com base na interação entre os indicadores de ocupação e participação da força de trabalho, que denominamos diagrama de fase. Esse exercício analítico foi constituído para distintos recortes da PIA do país.

Em síntese, o gráfico 1, com as taxas anuais para o período 2012-2019, mostra bem a progressiva perda de dinamismo do mercado de trabalho em meados da década passada, que culminou na crise de 2015-2016. Ficou também caracterizada a recuperação de 2017 em diante, mesmo com a taxa de ocupação a reboque da taxa de participação.

O gráfico 2, que utiliza as taxas dos terceiros trimestres de 2016 a 2022, confirma a recuperação nos primeiros anos e ilustra bem a derrocada experimentada pelo mercado com a chegada da pandemia e consequente adoção de medidas de enfrentamento. A boa notícia é que a recuperação foi relativamente rápida com a flexibilização daquelas medidas, de tal sorte que em 2022 o mercado mostrava um vigor semelhante ao observado no período pré-pandemia: nesse último trimestre a situação é qualitativamente superior à de 2016, caminhando no sentido de superar também os outros anos.

Quanto à análise desagregada da seção 4, talvez o fato destacável seja a ausência de um padrão mais evidente. Embora o impacto das medidas de contenção da pandemia tenha sido bastante forte em grupos com uma inserção mais precária no mercado de trabalho, como os jovens e os pouco instruídos, a recuperação que se seguiu foi distinta, com intensidade maior entre os jovens do que para os pouco instruídos. Para os trabalhadores de meia idade e para os mais instruídos, a recuperação não foi tão pujante, mas em 2022 o seu *status* já era bastante similar ao do período anterior ao surto pandêmico.

Para as clivagens por gênero e posição no domicílio, chama atenção o fato de que os dois grupos que vinham ocupando espaço e relevância no mercado de trabalho – as mulheres e os trabalhadores secundários, apesar dos consideráveis retrocessos em 2020 – recuperaram suas trajetórias temporais e rapidamente retornaram ao *status* anterior à pandemia. Por sua vez, os homens e, principalmente, os chefes de domicílio, apresentam percursos e resultados mais claudicantes.

Por fim, para o recorte econômico-geográfico, cumpre realçar as diferenças na intensidade do impacto e no ritmo de recuperação pós-pandemia, sempre em favor das áreas não metropolitanas, que experimentaram dano menor e mais pronto restabelecimento.

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>.

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. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11561>.



POLÍTICA EM FOCO

PANORAMA RECENTE DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO: UMA ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA E DOS APARATOS BUROCRÁTICOS DA POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL¹

Leonardo Assis Martins Júnior²

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) “foi instituído por meio do Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, concebido para executar as políticas públicas de emprego em todo o país e apoiar a população na sua busca por trabalho” (Martins Júnior, 2022, p. 123). A política ativa de trabalho surge tardiamente no Brasil; embora tenha sido estabelecida em 1948 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da Convenção nº 88, apenas em 1975 veio a ser oficializada no Brasil (Silva, 2020a). Diferentemente das experiências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que foram políticas nacionais desenvolvidas com os estados e os municípios, o Sine configura-se como um serviço ofertado pela política de emprego e renda, criado em um cenário de desregulamentação na ordem econômico-financeira internacional, sem um aparente desenho consolidado em associação às federações do que se trataria a política.

Neste estudo, o foco de análise recaiu sobre a estrutura burocrática da política pública de emprego em nível estadual, tendo como foco sua recente trajetória normativa e operacional. Destarte, abordaremos: i) a instalação de unidades do Sine entre os entes federativos; ii) o número de resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que tratam sobre o funcionamento do Sine; iii) a política atual do Sine e seus eixos temáticos; e iv) as diretrizes impostas pelo governo federal e sua adesão.

Para isso, foram realizadas entrevistas em profundidade semiestruturadas com atores de secretarias estaduais do trabalho, com coordenadores das matrizes estaduais e coordenadores de unidades do Sine nos municípios de Minas Gerais. As unidades selecionadas foram, em nível nacional, os postos de atendimento do Sine dos estados do Ceará, do Tocantins e do Rio Grande do Norte. Em Minas Gerais, as entrevistas foram feitas nas unidades de Uberlândia, Belo Horizonte, Santo Antônio do Monte, Campos Gerais e Resplendor. Também foram entrevistados técnicos da Sedese, do governo de Minas Gerais. Em termos teóricos, a pesquisa teve como pano de fundo os conceitos de arranjo de capacidade infraestrutural (Mann, 1986), arranjo institucional (Gomide e Pires, 2014), mecanismos institucionais (Arretche, Vasquez e Gomes, 2012) e capacidade burocrática (Weber, 1982).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/pf1>

2. Gestor público na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag/MG). *E-mail*: leonardoassismartins88@gmail.com.

2 A INSTALAÇÃO DE UNIDADES SINE ENTRE AS UNIDADES FEDERATIVAS (UFs)

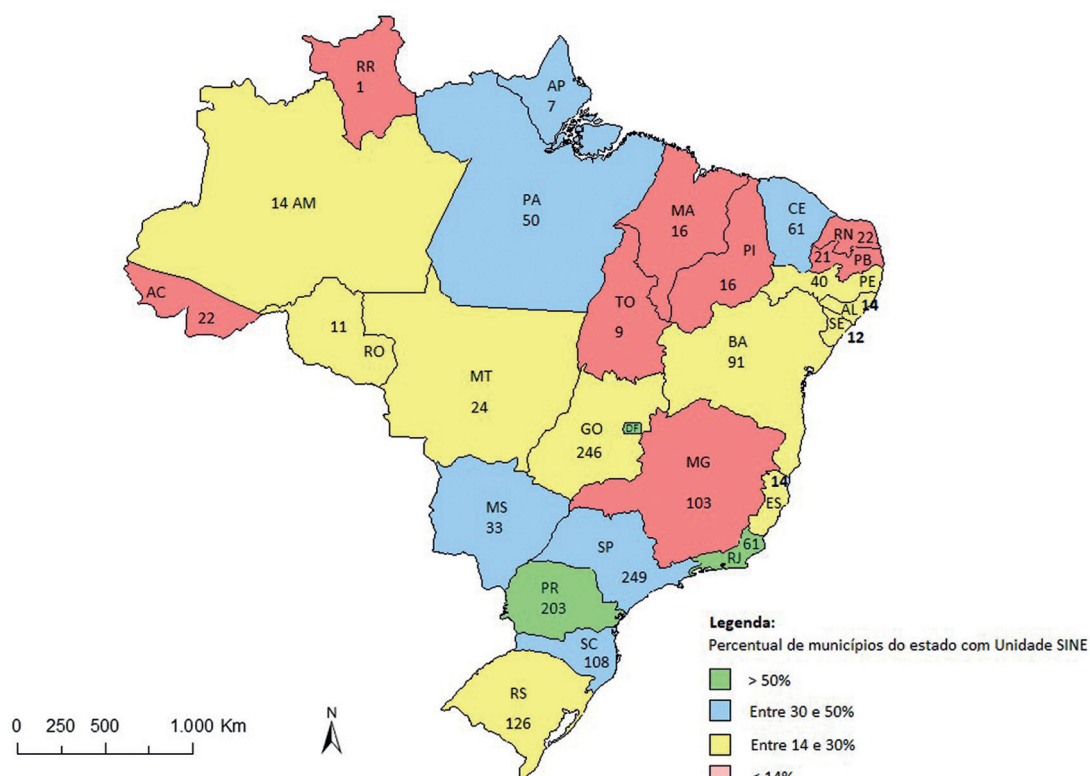
Diferentemente de outras políticas que são amplamente municipalizadas, a política de trabalho do Sine possui baixo grau de descentralização. Somente alguns municípios específicos são responsáveis por atender os cidadãos, não apenas do seu município, mas também das cidades vizinhas. Logo, o sistema opera na lógica de *zoneamento*, em que existe uma unidade física que assiste um conjunto ou uma rede de municípios.³

Dado esse desenho, pergunta-se: o Sine possui estrutura administrativa e capacidade burocrática para atuar em zoneamentos?

Alguns dados preliminares indicam que essa problemática da falta de unidades incide sobre todas as federações, conforme visto no mapa 1.

MAPA 1

Quantidade de postos de atendimento Sine por UF



Fontes: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO (disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgimo/>; acesso em: jan. 2023) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged (disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged>; acesso em: jan. 2023).

Elaboração do autor.

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

3. Ilustrando, o município de Patos de Minas em Minas Gerais possui uma unidade do Sine física e opera também em mais nove municípios: i) Arapuá; ii) Carmo do Paranaíba; iii) Guimarânia; iv) Lagoa Formosa; v) Matutina; vi) Rio Paranaíba; vii) Santa Rosa da Serra; viii) São Gotardo; e ix) Tiros.

Conforme antecipado, percebe-se um desnível na quantidade de unidades do Sine por estado. Enquanto apenas no Distrito Federal (DF) existem dezoito postos de atendimento, todo o estado de Roraima possui apenas um. Evidentemente que não se espera que exista a mesma quantidade de postos em cada UF, sobretudo se considerarmos a quantidade de municípios que existe em cada estado – os quais variam de quinze, em Roraima, até 853, em Minas Gerais. Entretanto, espera-se que parcela considerável dos municípios de cada estado tenha unidades da Rede Sine, ainda que sejam acopladas a serviços do sistema de assistência social, por exemplo. Os dados nos mostram que, dos 5.570 municípios brasileiros, têm-se, atualmente, 1.371 unidades do Sine, o que corresponde a apenas 24,7% do total de municípios. Se considerarmos que alguns municípios possuem mais de um posto de atendimento, vide o exemplo de Brasília, o percentual de atendimento torna-se ainda mais baixo.

Não existe um estudo prévio que trate do número adequado de postos de atendimento por UF. Entretanto, esperava-se que cada UF tivesse postos de atendimentos físicos em ao menos 50% dos municípios do estado, de forma a operar em todo o seu território.

Os casos mais críticos em termos de números de unidades em relação ao total de municípios no estado são, em ordem crescente: Tocantins (6,5%); Roraima (6,7%); Piauí (7,1%); Maranhão (7,4%); Acre (9,1%); Paraíba (9,4%); e Minas Gerais (12,1%). Todos esses possuem uma cobertura estadual inferior a 14%. Em um país tão diverso no ponto de vista econômico, social e geográfico, com comunidades ribeirinhas, rurais, quilombolas e indígenas, por exemplo, fica difícil imaginar uma articulação exitosa do governo federal com os estados para a operacionalização de sua política de emprego, considerando-se que menos de um quarto dos municípios possui postos de atendimentos presenciais.

A saída utilizada para minimizar essa questão apontada consiste na utilização das plataformas digitais criadas. Nos últimos anos, foram criados o Portal Mais Emprego (2014), o aplicativo Sine Fácil (2017) e a carteira de trabalho digital, instituída pela Lei nº 13.874/2019 e pela Portaria nº 1.065/2019. Foram essas as principais estratégias mobilizadas pelo então Ministério do Trabalho desde meados de 2017, o que evidencia um movimento de transição dos espaços físicos para os virtuais (Martins Júnior, 2022; Ramos, Lobo e Anze, 2015).

Todavia, sua execução foi problemática por dois motivos: primeiro, o desenho, sobretudo do aplicativo, é bastante complexo; segundo, a implementação das plataformas virtuais não foi acompanhada de espaços institucionalizados de decisões públicas e deliberações participativas,⁴ com ausência na participação das UFs. Esses pontos foram assinalados de forma unânime em entrevistas realizadas com os representantes das unidades de atendimento. Todos eles pontuaram a falta de ajustes na política e de maior interação entre os atores institucionais envolvidos. Outro ponto assinalado foi a escassez de ações para o público prioritário que acessa a política, que são os trabalhadores de baixa escolaridade (Martins Júnior, 2022) e que possuem pouco ou nenhum acesso as novas tecnologias.

4. Sobre a concepção e o histórico das instituições de deliberação participativa no Brasil, ver Silva (2018b).

3 APARATOS BUROCRÁTICOS QUE REGEM A POLÍTICA DE TRABALHO

No que se refere à legislação e aos aparatos burocráticos, a política de trabalho do Sine apresenta atrasos em seu desenvolvimento. O federalismo, que consiste em dar autonomia aos entes, mas criando uma relação de interdependência entre estes (Ipea, 2010), ainda caminha lentamente quanto ao arranjo normativo do Sine. Permanece um tanto quanto incipiente o associativismo territorial da política, com um desenvolvimento muito discreto de conselhos e consórcios, se comparado aos consórcios públicos setoriais, como os da saúde, e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, por exemplo. Contudo, percebemos uma relativa evolução no arranjo institucional do serviço ofertado, de 1990 até os dias atuais.

A princípio, trataremos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Codefat, que são as instituições que normatizam as políticas ativa e passiva de trabalho e geração de renda no Brasil (Silva, 2018a; 2019a).

O FAT é um fundo público especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conforme previsto no art. 239 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que definiu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego, sendo regulamentado um pouco depois, com a Lei nº 7.998/1990 (Silva, 2019b). Ademais, o FAT é responsável pelos benefícios seguro-desemprego (SD) e abono salarial, além das políticas de qualificação/educação profissional (Silva, 2018a; 2020a; 2020b).⁵

Por sua vez, o Codefat é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário (composição: governo, empregados e trabalhadores) e atua na gestão do FAT (Silva, 2019a). Essa composição adotada está em conformidade com a Convenção nº 144 da OIT, em que seus membros ficam incumbidos de estabelecerem mecanismos tripartites para a promoção de normas e políticas no plano nacional (Silva, 2020a).

O Codefat também foi instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Entre suas competências, destaca-se a elaboração das diretrizes da política de geração de renda e qualificação profissional, a alocação de recursos e a física-financeira do FAT. Este emerge então como o principal arranjo institucional da política de trabalho, com o objetivo de garantir a execução das políticas públicas de emprego de maneira descentralizada e participativa, inclusive com a constituição de conselhos tripartites também em nível estadual (Silva, 2019a). Teoricamente, construiu-se uma estrutura legal que aproxima o governo federal aos estados e municípios brasileiros, permitindo-se uma execução mais coordenada e participativa da política de trabalho e renda.

No entanto, todo esse aparato se deu em nível federal. Apenas em 2019 – ou seja, dezoito anos após a criação do FAT e de sua estrutura deliberativa –, foram institucionalizados os primeiros fundos estaduais do trabalho (FETs), com os estados do Paraná e de Minas Gerais. Isso foi possível por intermédio da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que instituiu um

5. Os recursos do FAT são oriundos, fundamentalmente, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Para maior detalhamento sobre a dinâmica orçamentária do FAT, ver Silva (2018a).

novo modelo de organização para o Sine, em que as transferências de recursos deixavam de ser por convênio e passavam a ser realizadas na modalidade conhecida como “fundo a fundo” (Lobo e Anze, 2016). Um ente federativo para ter acesso a esse recurso precisa obrigatoriamente ter instituído um conselho estadual do trabalho e elaborar um plano de ações e serviços (PAS) anual, com o planejamento detalhado das ações a serem executadas em nível estadual. Podemos dizer que esse foi o primeiro espaço legalmente instituído para que os estados possam discutir e deliberar sobre a política de trabalho.

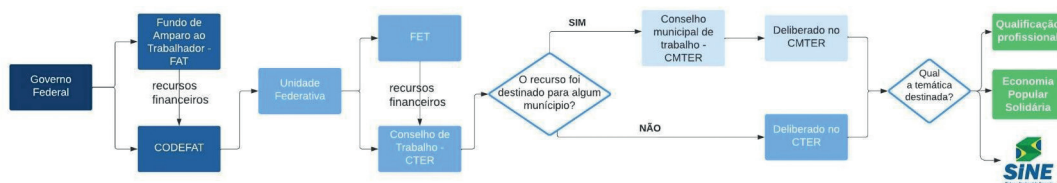
De natureza contábil, o FET tem como objetivo financiar programas, projetos, ações e serviços da política do trabalho em nível estadual das três pastas – pelas quais o recurso chega destinado – a seguir: i) Sine; ii) economia popular solidária;⁶ e iii) qualificação profissional. Ficam incumbidas ao Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (CTER) a gestão do FET e a aprovação final da destinação desses recursos.

Os conselhos estaduais do trabalho antecedem a existência do FET e atuam como importante espaço de discussão acerca das políticas de trabalho nos seus respectivos estados. Estes ganharam maior notoriedade com a criação do fundo e com o novo papel de financiador da política pública de trabalho em nível estadual.

O FET também permite que municípios tenham conselhos municipais de trabalho e possam ter acesso a um fundo e recursos próprios oriundos do orçamento federal, com as mesmas atribuições e competências atribuídas ao fundo estadual. O único requisito obrigatório é que os municípios tenham população superior a 200 mil habitantes. A possibilidade cogitada é que municípios com população inferior se juntem em consórcios, assim como é feito na saúde, para recebimento de recursos. Entretanto, essa possibilidade ainda não foi institucionalizada.

Feita a explanação do arranjo institucional da política de trabalho, esquematiza-se o aparato burocrático da política, conforme a figura 1.

FIGURA 1
Desenho do aparato burocrático da política de trabalho



Elaboração do autor.

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

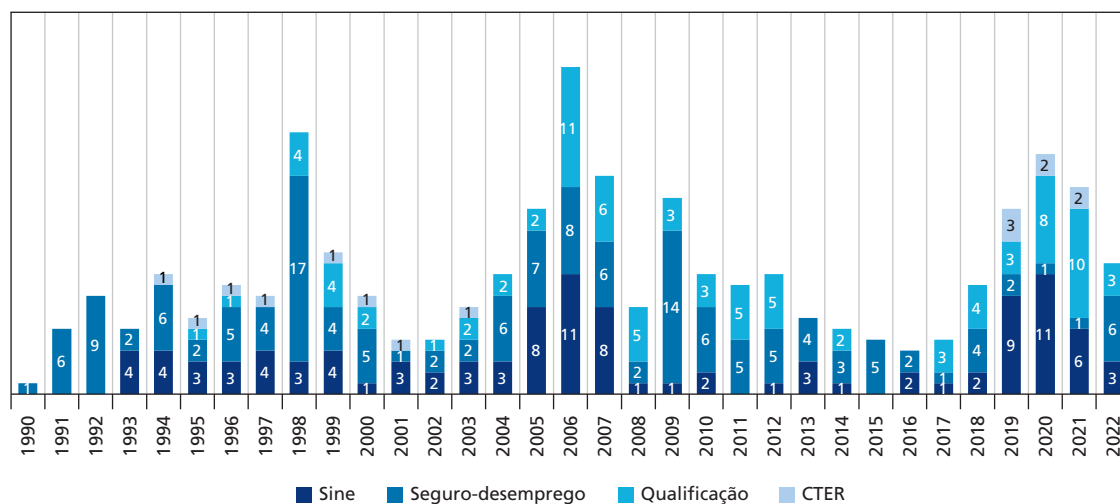
6. Sobre o conjunto de experiências e de políticas de economia solidária no Brasil, ver Silva (2020c).

4 MARCO NORMATIVO E RESOLUÇÕES DO CODEFAT

Destarte, faremos o rastreamento de todas as resoluções e legislações desde a instituição do Codefat em 1990 até o final de 2022. Será observado a evolução das resoluções e afins referentes à política pública de trabalho e renda no decorrer da série histórica. Entre os eixos existentes na dinâmica deliberativa do conselho, focalizaremos os esforços nas seguintes temáticas que dialogam diretamente com a política do Sine: i) Sine; ii) SD; iii) qualificação social e profissional; e iv) CTERs. Justificam-se essas escolhas pelos assuntos que tratam especificamente das políticas públicas de trabalho que possuem conexão direta ou indireta com o Sine. Tem-se o entendimento de que os assuntos não observáveis pouco acrescentariam para a nossa amostra. No que se refere especialmente ao ponto “i) Sine”, faremos uma análise mais minuciosa do conteúdo das resoluções.

Segue, no gráfico 1, uma síntese geral do conjunto de resoluções do Codefat conforme os interesses analíticos desta pesquisa. Entre as 366 resoluções analisadas, impressionam o triênio 2005-2007, com 67 resoluções instituídas no período.

GRÁFICO 1
Resoluções do Codefat ligadas à política do Sine (1990-2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br>. Acesso em: jan. 2023.
Elaboração do autor.

Ao analisarmos em termos quantitativos as resoluções do Codefat ao longo de todo o seu período de atuação (1990-2022), observa-se maior atenção dada à temática do SD, o que se justifica de certa forma por ser a política com maior peso orçamentário no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro e por ser o único serviço ofertado com quase 100% de efetividade (Lobo e Anze, 2016; Silva, 2018a). Ainda assim, essa informação chama atenção pelo fato do Sine ser, ao menos em teoria, o “carro-chefe” do SPETR, responsável pela articulação entre todos os programas. No total de resoluções por temática – incluindo-se as já revogadas –, temos: 154 sobre o SD; 107 para o Sine; noventa para a qualificação profissional; e quinze para os CTERs.

Outro ponto observável é a lentidão na capacidade estatal da política nos primeiros anos de Codefat, sobretudo no recorte do período 1990-1992, com apenas dezesseis resoluções, sendo que nenhuma destas eram voltadas para a política do Sine. Ademais, nota-se uma timidez nas resoluções voltadas para a qualificação social e profissional, que teve seu *boom* apenas em 2006, com a criação dos convênios plurianuais únicos nas ações de orientação profissional, Sine e SD.

Vale ressaltar o quadriênio 2018-2022, em que o Ministério do Trabalho à época teve maior atenção com os conselhos do trabalho, com a disposição de sete novas resoluções, quase igualando o número de todos os dezoito anos anteriores (oito resoluções). Como dito anteriormente, ocorrem a regularização e a institucionalização de arenas burocráticas em nível estadual, pois os conselhos nos levam a acreditar em maior capacidade transformativa da política, ancorado nos achados de Evans (1995) e Weiss (1998), que tratam da necessidade da construção de espaços democráticos descentralizados de decisão e cooperação. Conclui-se que a criação de espaços consolidados em níveis estaduais e municipais nunca foi o foco central da política, com uma construção tardia e muito aprofundada.

Esse período (2018-2022) também se destacou pelo número de resoluções aprovadas, com setenta ao todo – somando-se as quatro áreas. Porém, ressalta-se que a quantidade de resoluções não constitui nexos causal para bons ou melhores resultados da política, o que exige estudos mais específicos de avaliação.

A seguir, analisaremos qualitativamente as resoluções do Sine.

4.1 A política do Sine e seus eixos temáticos

O objetivo desta subseção é analisar o conteúdo que dispõe cada resolução e quais são as limitações que ainda persistem. Como dito anteriormente, temos ao todo 107 resoluções que tratam do Sine. Entre estas, trabalharemos apenas com aquelas que estão em vigência, até para que possamos aprofundar no desenho vigente da política. Atualmente, têm-se 64 resoluções vigentes, que vamos separar categoricamente. Para isso, criamos alguns eixos que facilitarão a análise, conforme indicado no quadro 1.

QUADRO 1
Eixos temáticos das resoluções do Sine

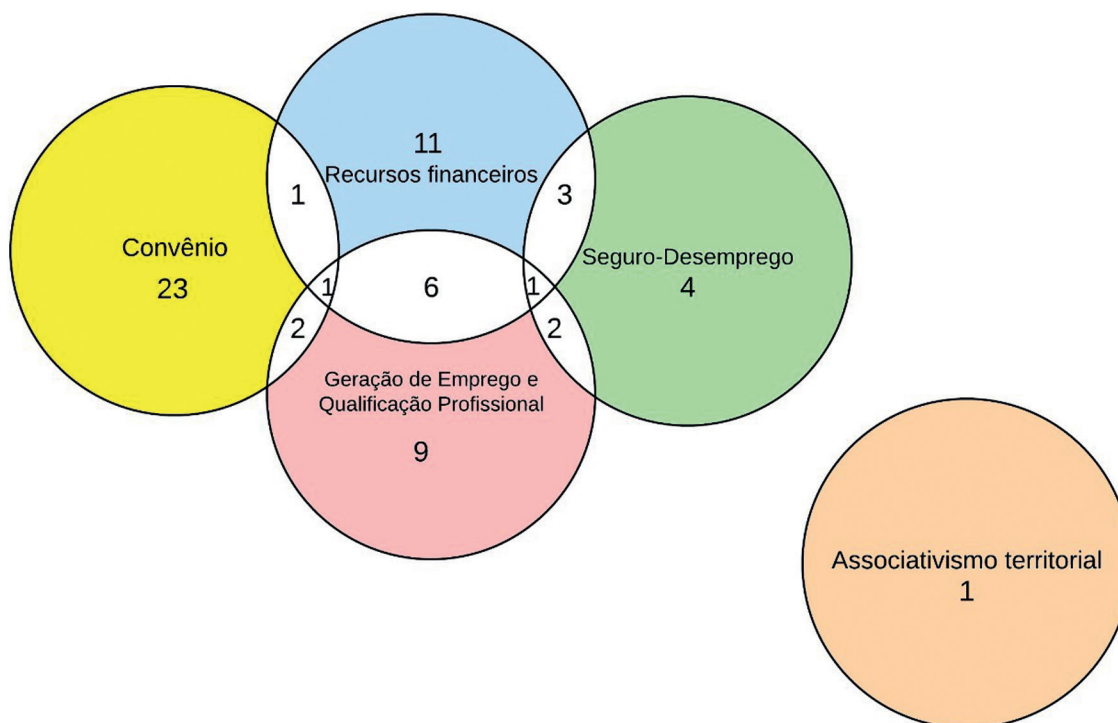
Eixo temático	Palavras-chave
Recursos financeiros	Transferências de recursos; FAT.
Associativismo territorial	Conselhos; consórcios; câmaras.
Geração de emprego e qualificação profissional	Atendimento; aplicativo; geração de emprego; renda; qualificação social; qualificação profissional.
Seguro-desemprego	Seguro-desemprego
Convênio	Convênio; plurianual.

Elaboração do autor.

Definido os eixos temáticos, notamos em várias resoluções interseções entre estes, conforme mostra diagrama de Venn plotado na figura 2.

FIGURA 2

Diagrama de Venn: número de resoluções por eixo temático e interações



Elaboração do autor.

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

O diagrama de Venn ajuda a rastrear de forma visual quais são as principais temáticas de discussão na política do Sine. De antemão, o ponto mais chamativo é o descolamento e a baixa quantidade de resoluções referentes ao associativismo territorial, em que consideramos consórcios, conselhos e câmaras da política de trabalho. A resolução vigente em questão é a nº 894, de 23 de dezembro de 2020, que trata da manifestação de interesse dos municípios na criação de consórcios municipais para recebimento de recursos do FAT. A resolução pouco explora quais são os requisitos necessários para obtenção desse recurso. A análise mostra que esse eixo ainda é bastante problemático e pouco explorado pela política. Ou seja, o instrumento normativo ensaia um movimento de descentralização da política, mas pouco informa quais são os caminhos possíveis para tal.

Dos aparatos vigentes, 36% destes tratam apenas de convênios criados entre o governo federal e as UFs. Dada sua relevância operacional, esperava-se que os eixos temáticos priorizados seriam o eixo da geração de emprego e qualificação profissional – visto que a política de emprego apresenta problemas frequente no seu desenho, necessitando de constantes adaptações –, que, por sua vez, teve apenas 11%.

Das resoluções híbridas, que são aquelas que tratam de mais de um eixo temático, 9% falam da alocação de recursos financeiros na política de trabalho e qualificação profissional.

De certa forma, é um movimento esperado, se considerarmos que a falta de recursos orçamentários seja uma das grandes problemáticas da manutenção do Sine.

Entre as 64 resoluções vigentes, dez conversam direta ou indiretamente com a política do SD. O número pode ser considerado bastante expressivo, se considerarmos sobretudo que existem mais 154 resoluções que tratam da temática, conforme visto na seção anterior. Esse número é, de certa forma, surpreende, dada a grande quantidade de aparatos criados, mas esperado, visto que é a parte do Sine que melhor tem funcionado desde sua criação, em 1975.

4.2 As diretrizes impostas pelo governo federal e sua adesão

Conforme discutido, a política do Sine ainda apresenta problemas de desenho e implementação, principalmente no que tange à construção de arenas descentralizadas de discussões e à adaptação da política as peculiaridades geográficas. Essas problemáticas, somadas a outros pontos, como a falta de recursos destinados à pasta, fazem com que a política do Sine tenha obtido resultados bastante aquém das necessidades, ainda que há estudos que apontem alguns impactos positivos de sua atuação (Cravo *et al.*, 2018; Marra, Oliveira e Martins Júnior, 2020). Os dados da tabela 1 ilustram a trajetória recente dos indicadores de desempenho do Sine em todo o país.

TABELA 1
Indicadores de desempenho físico do Sine (2017-2021)

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de eficiência dos encaminhamentos (colocados/encaminhados)	17,5	15,0	12,0	12,7	13,0
Taxa de adequação do perfil das vagas (colocados/vagas)	59,6	51,3	42,7	36,4	35,6
Taxa de admissão (colocados/inscritos)	16,6	17,7	15,8	11,1	18,7

Fonte: Silva, Campos e Avelino (2023).

Com isso, o frágil arranjo institucional da política, somado à falta de interlocução do governo federal com os entes federativos, faz com que municípios e estados procurem alternativas para além das que são oferecidas pelo MTE.

Por decreto, entes que não utilizarem as plataformas oficiais do Sine não terão, em nenhuma hipótese, acesso aos recursos financeiros oriundos do governo federal. Porém, existe um movimento, ainda tímido, mas crescente, de estados e municípios que optam por se desvincular dessas plataformas e exigências feitas, mesmo que isso implique o não recebimento de recurso. Segundo levantamento com os coordenadores de unidades do Sine, obtiveram-se os seguintes números: três UFs já possuem sistemas e aplicativos de intermediação de emprego próprios e dois estados estão na fase de desenvolvimento de um novo desenho da política. Números como esses reforçam a fragilidade no desenho da política e a falta de capacidade estatal que persiste para sua coordenação em nível nacional.

Nos nossos achados, os principais pontos a serem problematizados foram: i) falta de investimento de recursos orçamentários ao longo dos anos;⁷ ii) falta de interlocução e diálogo entre os estados e com o governo federal; iii) impossibilidade de criar novas unidades do Sine, dadas as resoluções vigentes que criam esse impeditivo; e iv) deficiência no desenho do aplicativos de plataformas digitais de intermediação de emprego. Foram esses os principais pontos rastreados em nível estadual e municipal, que ajudam a entender o que leva alguns entes federados a “recusarem” recursos para uma política, em prol de ter a liberdade de uma reformulação própria que busque atender a suas peculiaridades regionais. Isso pode gerar, por sua vez, fraturas sensíveis na organização sistêmica do SPETR como uma política efetivamente nacional, com cobertura homogênea em termos de serviços prestados em todo o território nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, o objeto de análise recaiu sobre a política de emprego e renda, com foco na sua capacidade infraestrutural, assim como os rastreamentos feitos, desde a cobertura espacial das unidades Sine, até as diretrizes impostas pelo governo federal para a construção de um “desenho próprio de Sine”.

Por partes, a capacidade infraestrutural, ancorada em Mann (1986), permitiu analisar as capacidades da política do Sine quanto a sua efetiva implementação em todo o território nacional. Os dados analisados demonstraram a frágil estrutura operacional da política de trabalho atualmente, em que menos de 25% dos municípios possuem um posto de atendimento presencial. Por sua vez, as plataformas digitais, que foram anunciadas como instrumentos para resolver esse problema de alcance da política, não estão sendo suficientes para atender aos demais municípios.

Quanto à coordenação federativa, apoiado no conceito de arranjo institucional de Gomide e Pires (2014), bem como nos mecanismos institucionais de Arretche, Vasquez e Gomes (2012), foi possível compreender melhor como se dá a articulação do MTE diante dos demais entes federativos. Observou-se que a União tem provido certa infraestrutura, ainda que com algumas ressalvas, mas que a construção de espaços democráticos de decisão e cooperação permanece quase que inexistente. Destacam-se alguns avanços normativos no quadriênio 2018-2022, sobretudo com a possibilidade de construção do FET e com os conselhos estaduais do trabalho tendo poder de deliberar com algum nível de descentralidade. Apesar disso, conclui-se que a política ainda se encontra muito engessada, faltando espaços de discussão entre os estados e as novas legislações que permitam às UFs ter maior poder de execução da política. Não apenas o desenho da política parece estar ineficiente, mas também sua implementação, com poucas arenas que possibilitem algum tipo de mudança significativa, o que se pode observar em seus resultados mais recentes.

7. Sobre os gastos na última década com as políticas do Sine (intermediação e qualificação profissional) e os demais programas vinculados ao SPETR, ver Silva (2018a).

A capacidade burocrática, inspirada em Weber (1982), ajudou-nos a rastrear as resoluções detalhadamente da política do Sine e das áreas do SD, da qualificação profissional e dos conselhos do trabalho. Os achados indicam a tardia consolidação da política, especialmente no tocante às resoluções que tratam não somente sobre o Sine e a qualificação profissional, em consonância com a literatura consultada sobre o tema, mas também sobre os conselhos estaduais e de fundo estaduais próprios. Ainda que tardiamente, notam-se algumas inovações relevantes sobre o marco normativo da política em questão, a despeito dos problemas observados, o que pode indicar alguns caminhos mais promissores para o futuro.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M.; VASQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora; Ed. Fiocruz, 2012. p. 145-171.
- CRAVO, T. *et al.* O impacto do Sine no mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 113-123, out. 2018.
- EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 177-212.
- LOBO, V. B.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, p. 43-48, out. 2016.
- MANN, M. **The sources of social power**: the rise of classes and nation states, 1760-1914. Cambridge, Estados Unidos: Cambridge University Press, 1986. v. 2.
- MARRA, E. C. de O.; OLIVEIRA, K. M. A.; MARTINS JÚNIOR, L. A. O serviço de intermediação de mão de obra da administração pública estadual de Minas Gerais entre 2015 e 2018: efetividade, públicos e perspectivas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 99-109, abr. 2020.
- MARTINS JÚNIOR, L. A. A política pública do Sistema Nacional de Emprego no estado de Minas Gerais: um estudo do público e suas perspectivas no período 2011-2018. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 123-139, abr. 2022.
- RAMOS, C. A.; LOBO, V. B.; ANZE, V. R. A importância alocativa das políticas de emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, p. 37-50, abr. 2015.
- SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** visões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018b. (Texto para Discussão, n. 2358).

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, ago. 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil:** uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, nov. 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

SILVA, S. P. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, maio 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, out. 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020c.

SILVA, S. P.; CAMPOS, A. G.; AVELINO, D. P. de. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, 2023. No prelo.

WEBER, M. A política como vocação. *In:* GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Org.). **Max Weber:** ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 97-153.

WEISS, L. **The myth of powerless state.** Nova York: Cornell University Press, 1998.

ANÁLISE DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE PRETENSÃO DOS TRABALHADORES E OFERTA DE VAGAS NO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO NO PERÍODO 2003-2019¹

Cauan Braga da Silva Cardoso²

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) foi criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Ele surge no âmbito da ratificação por parte do Brasil da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que orientou cada país-membro a manter um serviço público e gratuito de emprego, para a melhor organização do mercado de trabalho (Silva, 2020). Contudo, até o início da década de 1990, sua evolução foi lenta e marcada por pouca aderência por parte dos governos estaduais (Porsch, Carrijo e Amorim, 2016).³

No início da década de 1990, o Ministério do Trabalho agregou ao Sine aspectos significativos, tais como a criação de indicadores de resultados, a participação da sociedade organizada no processo de consolidação das políticas públicas de emprego e a garantia da continuidade das ações implementadas e dos recursos orçamentários. Além disso, o Sine passou por um processo de descentralização de ações e implementação de políticas de parcerias (Cardoso Junior *et al.*, 2006; Silva, 2018).

Na década de 2000, o Ministério do Trabalho descontinuou a execução das ações do Sine por meio das centrais sindicais e passou a celebrar os convênios entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios. Ademais, celebrou, pela primeira vez, convênios com entidades privadas e substituiu os convênios únicos pelos convênios plurianuais únicos, com vigência de cinco anos e subdivididos por etapas, que, por sua vez, eram compostas por metas a serem cumpridas pela entidade conveniada (Brasil, 2009).

Finalmente, na década de 2010, as ações de intermediação de emprego e acesso ao seguro-desemprego passaram a ser consideradas como parte da mesma iniciativa no Programa Trabalho, Emprego e Renda, enquanto a qualificação profissional virou uma iniciativa à parte. Ainda, a parceria com a União deixou de estar amparada em convênios plurianuais e passou a se basear em transferências automáticas de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aos fundos do trabalho dos entes parceiros – transferências “fundo a fundo” (Brasil, 2012).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/pf2>

2. Doutor em população, território e estatísticas públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence). *E-mail*: cauan.br@gmail.com.

3. Para mais informações sobre o Sine no Brasil, ver Cravo *et al.* (2018), Silva, Campos e Avelino (2023), Lobo e Anze (2016), Martins Júnior (2022) e Marra, Oliveira e Martins Júnior (2020).

Partindo-se de tal apresentação, neste texto será avaliado o desempenho dos postos das entidades conveniadas do Sine em todo o território nacional. De forma específica, serão analisados os indicadores de desempenho da intermediação e a correspondência entre as vagas oferecidas e as pretensões dos trabalhadores entre 2003 e 2019, a partir dos dados da Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO).⁴

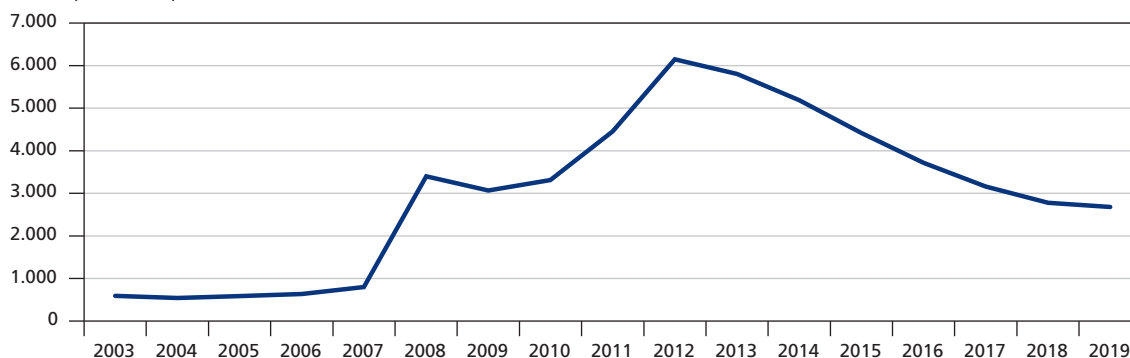
A segunda seção descreve alguns indicadores de desempenho do Sine entre 2003 e 2019: número de novos inscritos; número de encaminhamentos; e número de colocados. A terceira seção traz as dez ocupações mais ofertadas nas vagas cadastradas no Sine e as dez mais procuradas pelos trabalhadores inscritos no Sine entre 2003 e 2019 por grande grupo de ocupação e ano. Finalmente, a quarta seção contextualiza os resultados encontrados com os indicadores do mercado de trabalho entre 2003 e 2019 de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da PNAD Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2 O DESEMPENHO DA REDE SINE (2003-2019)

O encaminhamento do inscrito ocorre após a concordância do trabalhador em ser encaminhado caso haja um cruzamento bem-sucedido entre o perfil exigido pela vaga e o perfil do trabalhador. Os colocados são os trabalhadores que passaram pelo processo de encaminhamento para uma vaga adequada ao perfil, foram entrevistados pelo empregador e, finalmente, selecionados para preencher a respectiva vaga.

Os gráficos de 1 a 3 mostram, na ordem, os números de trabalhadores inscritos, encaminhados e colocados pela rede de atendimento do Sine entre 2003 e 2019. O crescimento vertiginoso observado entre 2010 e 2013 é, em parte, explicado pelo avanço da informatização do Sine e a transição do apoio à operacionalização e gestão das ações do Sine pela empresa privada Datamec/Unisys para a empresa pública Dataprev, o que caracterizou a mudança de concepção na forma de atuação dos convenientes executores das ações (Brasil, 2012).

GRÁFICO 1
Número de novos inscritos no Sine, por ano – Brasil (2003-2019)
(Em 1 mil)

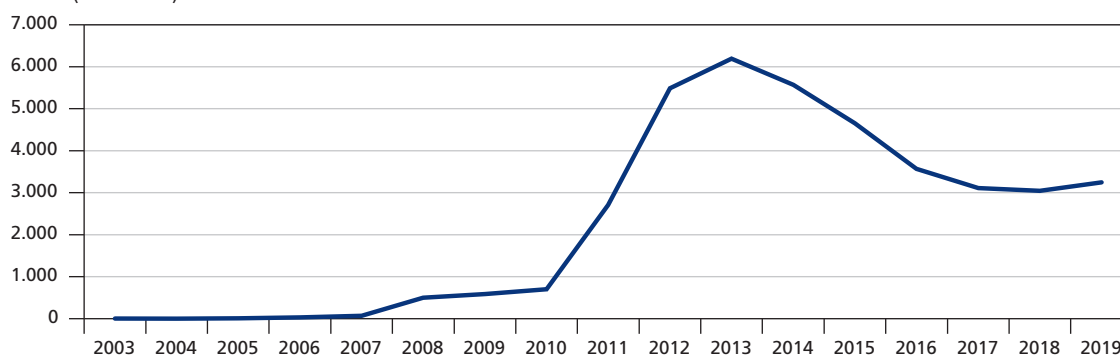


Fonte: BGIMO.
Elaboração do autor.

4. A BGIMO é uma base de dados do Ministério do Trabalho de acesso restrito.

Ao todo, 51,2 milhões de trabalhadores se inscreveram no Sine nesse período. Houve rápido crescimento no número de novos inscritos entre 2007 e 2008 e entre 2010 e 2012, com pico de 6,1 milhões de novos inscritos em 2012. Após esse ano, o número de novos inscritos decresceu vertiginosamente até 2019 e atingiu o mesmo patamar de uma década anterior.

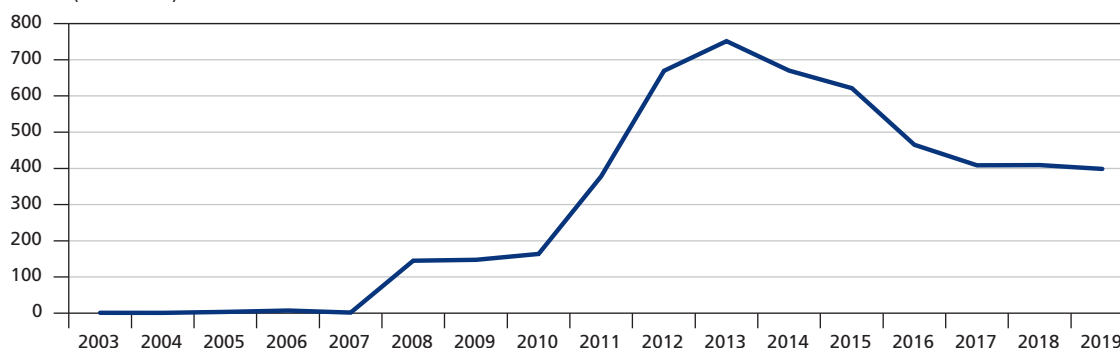
GRÁFICO 2
Número de encaminhados pelos postos de atendimento do Sine, por ano – Brasil (2003-2019)
(Em 1 mil)



Fonte: BGIMO.
Elaboração do autor.

O número de encaminhamentos segue aproximadamente a mesma tendência dos novos inscritos por ano no período em análise. Entretanto, o pico de encaminhamentos ocorreu em 2013, ano seguinte ao pico de novos inscritos. Além disso, embora um inscrito possa ser encaminhado a qualquer tempo após a sua inscrição, a tendência de queda dos encaminhamentos observada a partir de 2013 acompanha a tendência de queda dos novos inscritos observada a partir de 2012. Isso indica que apenas trabalhadores recém-inscritos são encaminhados em determinado ano.

GRÁFICO 3
Número de trabalhadores colocados pelos postos de atendimento do Sine, por ano – Brasil (2003-2019)
(Em 1 mil)



Fonte: BGIMO.
Elaboração do autor.

A tendência das colocações ao longo do período é similar à dos encaminhamentos. Entretanto, a proporção de colocados entre os encaminhados é decrescente ao longo do período, com um máximo de 74,4% colocados entre os encaminhados em 2004 e um mínimo de colocação de 2,0% entre os encaminhados em 2007. Ademais, entre 2003 e 2007 ocorreu um baixo número tanto de colocações quanto de encaminhamentos. Em contrapartida, a partir de 2011, houve crescimento no número de colocados, porém, em média geral, apenas 12,8% dos encaminhados foram colocados no período.

3 GRANDES GRUPOS E FAMÍLIAS OCUPACIONAIS DA OFERTA E DEMANDA NA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA DO SINE

A BGIMO, principal fonte de dados utilizada neste estudo, possui informações de quase 8 milhões de vagas oferecidas no Sine entre 2003 e 2019, as quais se dividem entre 2.376 ocupações. Além disso, há mais de 137 milhões de buscas por 2.617 ocupações nos postos de atendimento em todo esse período. As vagas oferecidas em 2003 são de cargos de apenas 26 famílias ocupacionais; e, em 2004, de 18 famílias ocupacionais. Entretanto, a partir de 2005, as vagas oferecidas são de cargos de mais de 500 famílias ocupacionais. Assim, esses dados indicam baixa confiabilidade dos dados de vagas oferecidas nos anos iniciais da série.

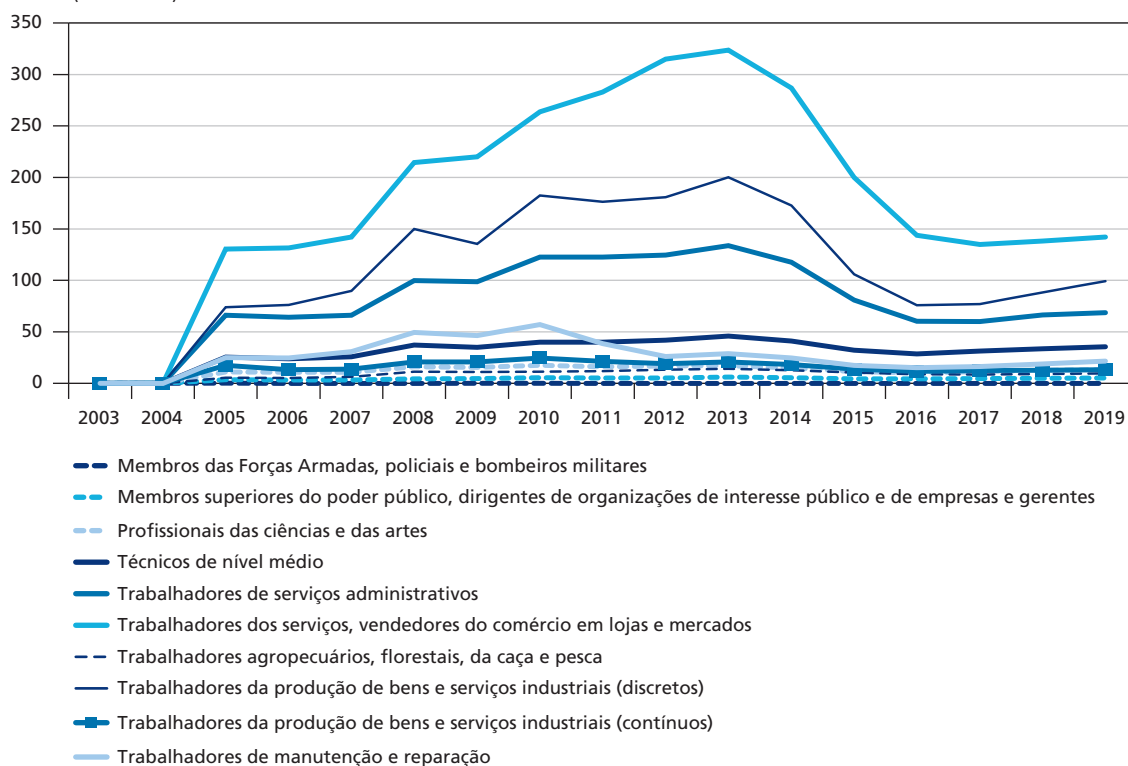
As vagas oferecidas no período 2003-2019 pelos postos de atendimento do Sine são analisadas nesta seção por grupo ocupacional da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de 2002. Aproximadamente 7,9 milhões de vagas foram oferecidas no Sine no período. Dessas, cerca de 38,7% são vagas em ocupações do grande grupo *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*; 23,7% são vagas em ocupações do grande grupo *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos; 17,0% são vagas em ocupações do grande grupo *trabalhadores de serviços administrativos*; e 20,6% são vagas em ocupações dos demais grandes grupos.

O gráfico 4 mostra a evolução do número de vagas oferecidas no período entre 2003 e 2019 por grande grupo da ocupação da vaga. O grande grupo *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados* é o mais frequente em todo o período analisado, seguido por *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos e *trabalhadores de serviços administrativos*.

Vagas para ocupações do grande grupo *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados* representam cerca de 38,6% das oferecidas no Brasil em todo o período. Em 2012, essas vagas representaram cerca de 42,4% do total das oferecidas naquele ano.

A partir de 2016, observa-se uma leve recuperação no cadastro das vagas em todos os grandes grupos, especialmente o de *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos. Entretanto, em 2019, o número de vagas oferecidas se manteve abaixo dos valores de 2008 para os grandes grupos mais frequentes.

GRÁFICO 4
Número de vagas oferecidas no Sine, por grande grupo da ocupação da vaga e ano – Brasil (2003-2019)
 (Em 1 mil)

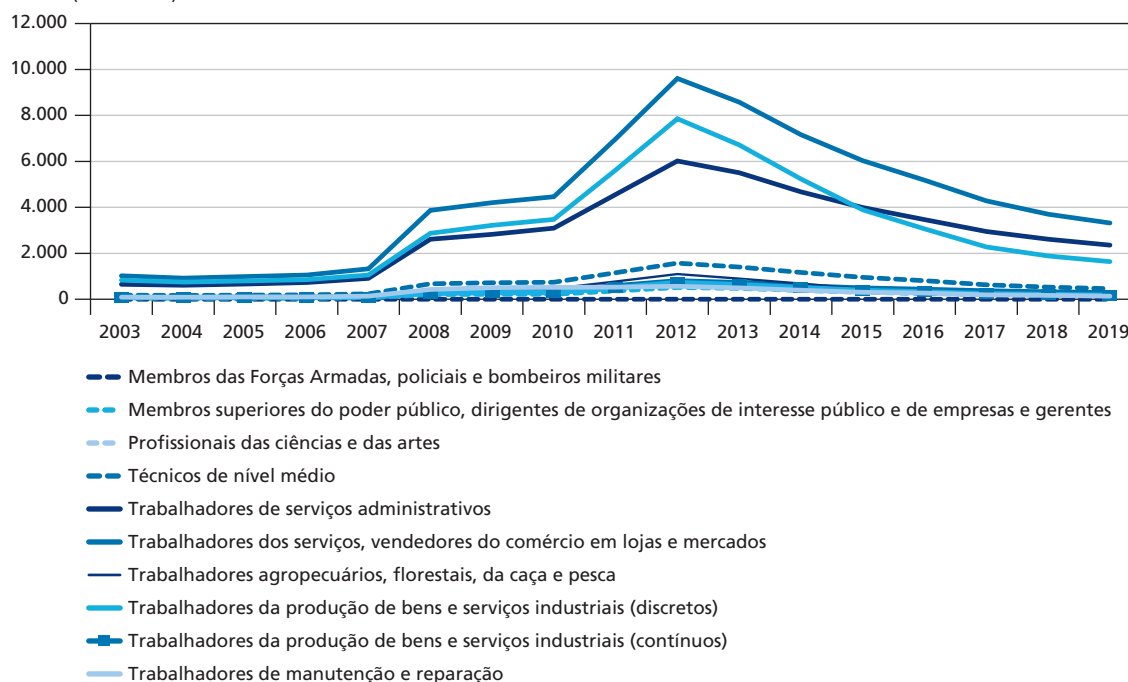


Fonte: BGIMO.
 Elaboração do autor.

As pretensões profissionais do trabalhador são informadas no momento da inscrição ou atualização do cadastro do trabalhador no Sine. Aproximadamente 138,7 milhões de vagas foram procuradas pelos inscritos no período. Dessas, em torno de 34,6% são vagas em ocupações do grande grupo *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*; 24,1% são vagas em ocupações do grande grupo *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos; 23,3% são vagas em ocupações do grande grupo *trabalhadores de serviços administrativos*; e 18,0% são vagas em ocupações dos demais grandes grupos.

O gráfico 5 mostra as pretensões profissionais dos inscritos no Sine por grande grupo da ocupação pretendida entre 2003 e 2019. As ocupações dos grandes grupos *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*, *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos e *trabalhadores de serviços administrativos* são as mais procuradas pelos inscritos. Ainda, o interesse no grande grupo *trabalhadores administrativos* ultrapassa o de *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos no ano de 2015.

GRÁFICO 5
Pretensões profissionais dos inscritos no Sine, por grande grupo da ocupação pretendida e ano – Brasil (2003-2019)
 (Em 1 mil)



Fonte: BGIMO.
 Elaboração do autor.

As vagas oferecidas no Sine no período se agrupam em 608 famílias ocupacionais, e, por sua vez, as pretensões profissionais dos inscritos no Sine no período se agrupam em 623 famílias ocupacionais. No mais, nos anos 2003 e 2004, há poucos registros e até mesmo registros faltantes sobre o número de vagas oferecidas.

As dez famílias ocupacionais mais frequentemente oferecidas no período representam cerca de 3,4 milhões de vagas entre as mais de 7,9 milhões de vagas cadastradas (42,7%), quais sejam:

- operadores do comércio em lojas e mercados (9,7%), trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações (5,3%), trabalhadores dos serviços domésticos em geral (5,1%), trabalhadores no atendimento em estabelecimentos de serviços de alimentação, bebidas e hotelaria (3,3%) e cozinheiros (3,1%), do grande grupo *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*;
- alimentadores de linhas de produção (3,7%), do grande grupo *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos; e
- agentes, assistentes e auxiliares administrativos (5,1%), recepcionistas (2,8%), almoxarifes e armazenistas (2,4%), e caixas e bilheteiros – exceto caixa de banco – (2,4%), do grande grupo *trabalhadores de serviços administrativos*.

As dez famílias ocupacionais mais frequentemente procuradas pelos inscritos no Sine no período 2003-2019 representam cerca de 69,6 milhões de vagas entre as mais de 138,7 milhões procuradas (50,2%), quais sejam:

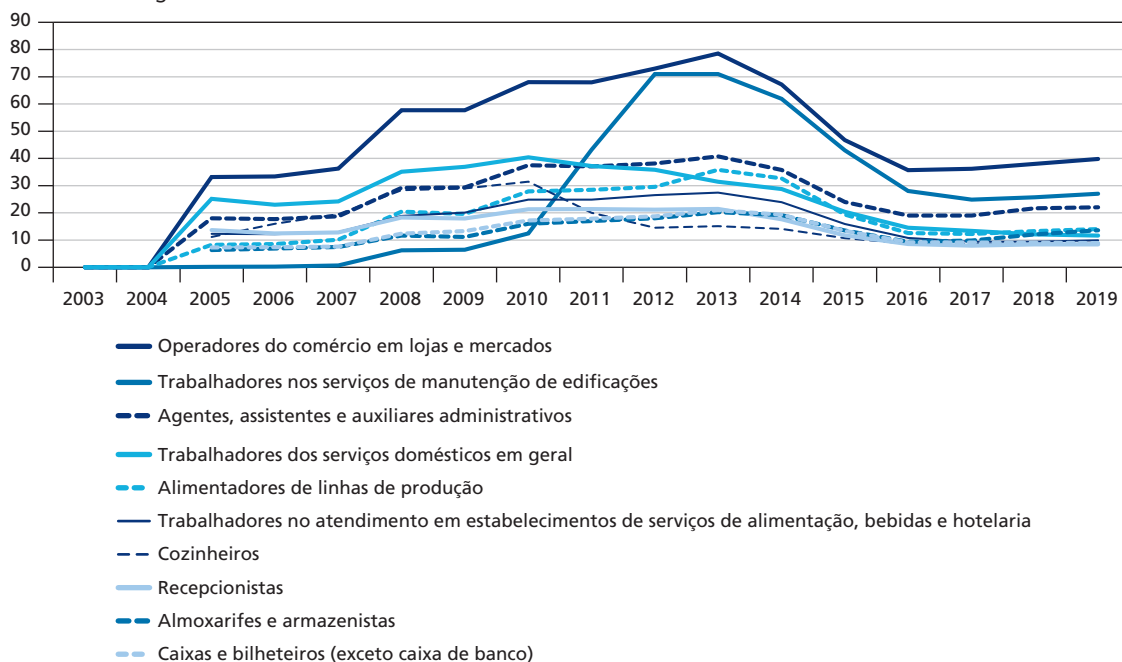
- operadores do comércio em lojas e mercados (13,6%), trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações (5,4%) e trabalhadores no atendimento em estabelecimentos de serviços de alimentação, bebidas e hotelaria (2,9%), do grande grupo *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*;
- agentes, assistentes e auxiliares administrativos (7,0%), recepcionistas (4,3%), caixas e bilheteiros – exceto caixa de banco – (3,2%), almoxarifes e armazenistas (2,9%) e operadores de *telemarketing* e afins (2,6%), do grande grupo *trabalhadores de serviços administrativos*; e
- alimentadores de linhas de produção (5,4%) e ajudantes de obras civis (2,8%), do grande grupo *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos.

O gráfico 6A mostra as dez famílias ocupacionais mais frequentes nas vagas oferecidas no Sine no período 2003-2019. Por sua vez, o gráfico 6B mostra as dez famílias ocupacionais mais frequentes nas pretensões profissionais no mesmo período entre os inscritos. A diferença na escala dos eixos verticais entre os dois gráficos mostra a enorme discrepância entre a oferta e a demanda de vagas que ocorre no Sine. Além disso, com exceção da família ocupacional *operadores do comércio em lojas e mercados*, as famílias ocupacionais das vagas oferecidas e das pretensões profissionais entre os inscritos no Sine não possuem paridade no período.

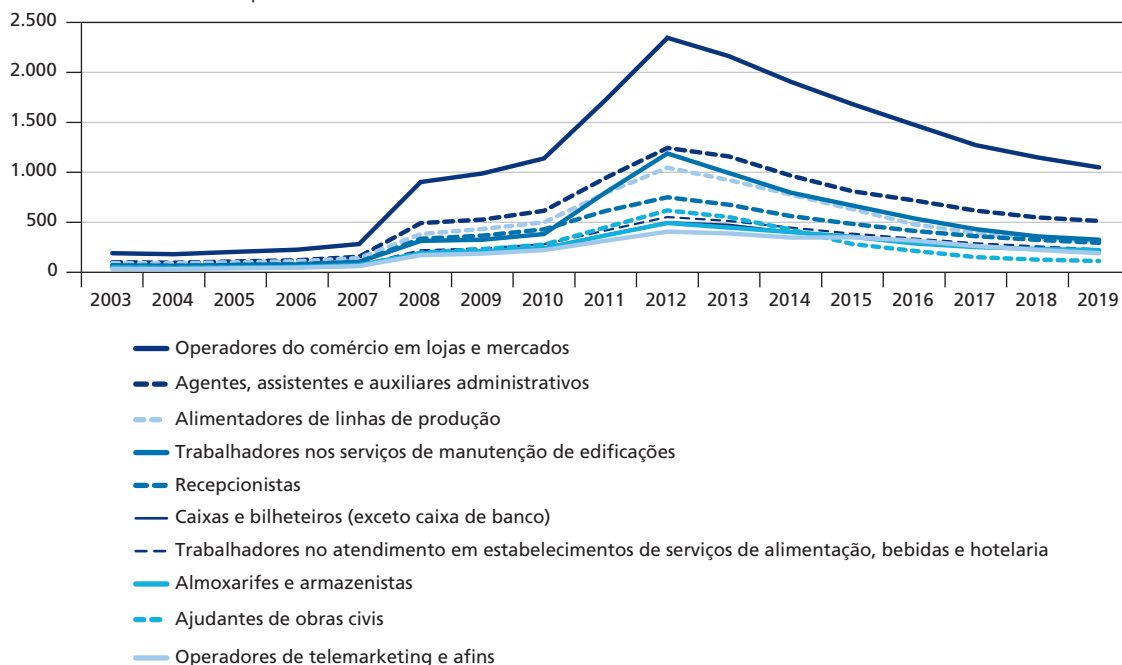
A família *operadores de comércio em lojas e mercados* é tanto a mais frequente entre as vagas ofertadas quanto entre as pretensões profissionais nos anos entre 2005 e 2019. Em contrapartida, a família ocupacional *trabalhadores dos serviços domésticos em geral*, que é a segunda vaga mais ofertada até 2010 e a quarta vaga mais ofertada em geral, é apenas a 15ª mais frequente entre as pretensões profissionais no período entre os inscritos no Sine.

GRÁFICO 6
As dez famílias ocupacionais mais frequentes nas vagas oferecidas e nas pretensões profissionais dos inscritos no Sine, por ano – Brasil (2003-2019)
 (Em 1 mil)

6A – Vagas oferecidas



6B – Pretensões profissionais



Fonte: BGIMO.
 Elaboração do autor.

4 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A análise dos indicadores de efetividade do Sine é obstada pela qualidade da informação disponível na BGIMO. No período 2003-2019, os dados dos dois primeiros anos iniciais sobre vagas são praticamente inexistentes: das cerca de 7,9 milhões de vagas oferecidas no período, apenas 1.793 foram oferecidas em 2003 e 2004. Vale ressaltar, porém, que a qualidade das informações sobre inscritos, encaminhados e colocados é duvidosa até janeiro de 2008.

Entre dezembro de 2007 e janeiro de 2008, o número de inscritos quintuplica; o número de encaminhados triplica; e o número de colocados quintuplica. Nesse período, além da mudança na celebração dos convênios, definida pela Resolução nº 560/2007 do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat),⁵ também houve a disponibilização a todos os conveniados do acesso ao módulo de gestão da intermediação de mão de obra do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (Sigae), o que pode ter impactado a atualização dos registros administrativos da BGIMO.

Os indicadores de desempenho do Sine refletem parcialmente a melhora nos indicadores do mercado de trabalho formal entre 2003 e 2012, embora esses dados possuam o viés do processo de informatização dos postos de atendimento. Por sua vez, a piora nos indicadores do Sine a partir de 2012 ocorre concomitantemente ao aumento no grau de informalidade e na taxa de desemprego no país.

O ano de 2014 marca o fim de uma década de crescimento, com melhoras na distribuição de renda da economia brasileira. Também houve redução na taxa de desemprego do país, aumento do grau de formalização das ocupações e elevação do nível das rendas do trabalho. Entre 2014 e 2016, a economia brasileira entrou em recessão e, conseqüentemente, teve piora nos indicadores do mercado de trabalho: de acordo com dados da PNAD Contínua, a taxa de desemprego subiu de 6,8% em 2014 para 11,8% em 2016; a taxa de ocupação, por sua vez, caiu de 56,8% para 54,0% no mesmo período. Entre 2017 e 2019, houve uma modesta retomada da atividade econômica, com aumento da taxa de ocupação para 54,8% em 2019, porém sem mudança significativa na taxa de desemprego no período (Baltar, 2020).

Na análise dos grandes grupos das vagas oferecidas no Sine entre 2003 e 2019, três categorias mais frequentes se destacam: a de maior frequência no período é *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados*, que são empregos que produzem serviços pessoais e à coletividade, bem como aqueles que trabalham na intermediação de vendas de bens e serviços; a categoria de segunda maior frequência é *trabalhadores da produção de bens e serviços industriais* que tendem a ser discretos, os quais são parte dos trabalhadores que fabricam bens, operam e mantêm equipamentos, sejam eles estacionários ou móveis (por exemplo, veículos); e a categoria de terceira maior frequência é *trabalhadores de serviços administrativos*, que agrega os empregos dos serviços administrativos, exceto os técnicos e o pessoal de nível superior.

Na análise dos grandes grupos das pretensões profissionais dos trabalhadores inscritos no Sine entre 2013 e 2019, as categorias de maior frequência são: *trabalhadores dos serviços*,

5. Para mais informações históricas e operacionais do Codefat, ver Silva (2019).

vendedores do comércio em lojas e mercados; trabalhadores da produção de bens e serviços industriais que tendem a ser discretos; e trabalhadores de serviços administrativos.

A análise das famílias ocupacionais das vagas oferecidas e pretensões profissionais dos trabalhadores inscritos no Sine entre 2003 e 2019 indica um desencontro ainda mais profundo entre oferta e demanda de vagas. Enquanto ocupações na família *operadores do comércio em lojas e mercados* são tanto as mais oferecidas quanto procuradas no Sine no período, o mesmo não ocorre com as demais ocupações. Vagas em ocupações da família *trabalhadores dos serviços domésticos em geral* são a segunda categoria de maior frequência até 2011. Por sua vez, vagas em ocupações da família *trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações* são a segunda categoria de maior frequência a partir de 2012. Entretanto, a segunda categoria de maior frequência das pretensões profissionais em todo o período é a família *agentes, assistentes e auxiliares administrativos*.

A melhora nos indicadores econômicos na primeira década de 2000, apesar de ter proporcionado redução do desemprego, não foi suficiente para alterar estruturalmente a realidade de um mercado de trabalho marcado por um elevado grau de heterogeneidade (Trovão e Araújo, 2020). Nesse sentido, a análise das famílias ocupacionais, ao mesmo tempo que demonstra a heterogeneidade das ocupações oferecidas e procuradas, também reflete a rigidez da estrutura do mercado de trabalho brasileiro no período.

REFERÊNCIAS

- BALTAR, C. T. **Estrutura ocupacional, emprego e desigualdade salarial no Brasil de 2014 a 2019**. Campinas: IE-Unicamp, jun. 2020. (Texto para Discussão, n. 382).
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão FAT: exercício 2008**. Brasília: MTE, 2009.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão FAT: exercício de 2011**. Brasília: MTE; CGFAT, 2012.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: Ipea, nov. 2006. (Texto para Discussão, n. 1237).
- CRAVO, T. *et al.* O impacto do Sine no mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 113-123, out. 2018.
- LOBO, V. B.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, p. 43-48, out. 2016.
- MARRA, E. C. de O.; OLIVEIRA, K. M. A.; MARTINS JÚNIOR, L. A. O serviço de intermediação de mão de obra da administração pública estadual de Minas Gerais entre 2015 e 2018: efetividade, públicos e perspectivas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 99-109, abr. 2020.

MARTINS JÚNIOR, L. A. A política pública do Sistema Nacional de Emprego no estado de Minas Gerais: um estudo do público e suas perspectivas no período 2011-2018. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 123-139, abr. 2022.

PORSCH, P.; CARRIJO, R.; AMORIM, V. **Gestão do Sine**: manual para os postos de atendimento. Brasília: BID, 2016.

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

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2020. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P.; CAMPOS, A. G.; AVELINO, D. P. de. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, 2023. No prelo.

TROVÃO, C. J. B. M.; ARAÚJO, J. B. de. Reformas trabalhistas, flexibilização e novas formas de contratação: impactos sobre o mercado de trabalho no Brasil até 2019. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 2, p. 1-38, 2020.

O BANIMENTO DO AMIANTO NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESAMIANTAGEM¹

Valéria Ramos Soares Pinto²
Leila Posenato Garcia³
Ricardo Luiz Lorenzi⁴
Fernanda Giannasi⁵

1 INTRODUÇÃO

Em 23 de fevereiro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento dos recursos que demandavam a suspensão dos efeitos da proibição da exploração do amianto crisotila no Brasil.⁶ Nesse julgamento, foram confirmadas as decisões proferidas em 2017,⁷ ao declararem a constitucionalidade das leis estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pernambuco e do município de São Paulo, que proibiram o uso de produtos que contenham qualquer tipo de amianto. Também foi reafirmada a inconstitucionalidade, de maneira incidental naquele mesmo ano, do art. 2º da Lei nº 9.055/1995 (Brasil, 1995), que permitia a extração, produção, industrialização, utilização, comercialização e exportação do amianto crisotila. O julgamento, realizado em 29 de novembro de 2017, representou importante etapa para o banimento do amianto no Brasil, pouco mais de cinquenta anos depois da inauguração da primeira lavra com produção em larga escala comercial, no município de Bom Jesus da Serra (anteriormente distrito de Poções), no sudoeste da Bahia, e após longo período de embates envolvendo interesses econômicos, de saúde pública e da pauta ambiental (Leitão e Dolivet, 2020; Borges e Fernandes, 2014; Castro, Giannasi e Novello, 2003; Wunsch Filho, Neves e Moncau, 2001).

Contudo, o estado de Goiás, por meio da Lei nº 20.514/2019 e do Decreto nº 9.518/2019 (Goiás, 2019a; 2019b), passou a autorizar a exploração do amianto crisotila, com a finalidade “exclusiva”, segundo texto da lei, de exportação. Com a esperada declaração de inconstitucionalidade da lei estadual goiana, pleiteada pela Associação Nacional dos Procuradores do

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/pf3>

2. Tecnologista da Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro). *E-mail*: valeria.pinto@fundacentro.gov.br.

3. Técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em exercício na Fundacentro. *E-mail*: leila.garcia@ipea.gov.br.

4. Tecnologista da Fundacentro. *E-mail*: ricardo.lorenzi@fundacentro.gov.br.

5. Auditora fiscal aposentada; fundadora da Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto (Abrea); e coordenadora da Rede Virtual Cidadã pelo Banimento do Amianto na América Latina. *E-mail*: fer.giannasi@terra.com.br.

6. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=502917&ori=1>.

7. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-24/supremo-confirma-veto-exploracao-amianto-crisotila-pais>.

Trabalho (ANPT), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.200 de 2019 (Associação..., 2019), a mina de Cana Brava, em Minaçu, ao norte do estado e na divisa com Tocantins, que é a última mineração de amianto ainda em atividade no Brasil e a maior jazida desse mineral da América Latina, deverá ser fechada definitivamente, eliminando, assim, a principal fonte de exposição industrial ocupacional ao amianto ainda existente no país.

Embora no Brasil tenha sido banido o uso do amianto, os problemas relacionados ao imenso passivo existente não estão solucionados. No século XX, o país foi um dos maiores produtores e exportadores mundiais de amianto crisotila (Brasil, 2010a). Estima-se que tenha sido empregado em mais de 3 mil produtos, tais como pastilhas e lonas de freios, juntas e gaxetas automotivas, discos de embreagem para o setor automotivo, produtos de vedação industrial e isolamento termoacústico, mantas e revestimentos para tubulações e caldeiras, diafragmas para o setor de cloro-soda, tijolos refratários, papéis especiais e papelão hidráulico com ampla utilização na indústria petroquímica, bélica, entre outras. Na construção civil, foi empregado principalmente na confecção de artefatos de cimento-amianto ou fibrocimento, como telhas e caixas d'água, tubulações, forros, pisos, divisórias, placas para isolamento térmico, acústico e elétrico, entre outros (Silva e Etulain, 2010).

No Brasil, os trabalhadores da indústria do fibrocimento apresentam maior taxa de mortalidade para todos os tipos de cânceres, em especial o pulmonar – incluindo o mesotelioma, mais comum –; o de peritônio; e o de pericárdio (Algranti *et al.*, 2015). Somam-se a essas sequelas a asbestose, que é uma fibrose intersticial progressiva e irreversível, e as doenças pleurais, como as placas que são prevalentes entre os trabalhadores, e são importantes marcadores de exposição às fibras do mineral. As placas pleurais são reconhecidas no Brasil como doença profissional. Os danos à saúde dos expostos ao amianto continuarão a aparecer por décadas após seu banimento, em virtude do longo período de latência das doenças a ele relacionadas (Accinelli e López, 2017). Além das mortes e doenças causadas pelo amianto e do enorme problema ambiental que as minas desativadas representam, existe um grande passivo de materiais contendo amianto (MCA) instalados, principalmente em edificações, cuja remoção ainda não foi amplamente discutida, normatizada e regulamentada no Brasil.

Em 1972, a Agência Internacional para Pesquisa em Câncer (International Agency for Research on Cancer – Iarc) havia classificado todas as variedades mineralógicas do amianto como cancerígeno classe 1, ou seja, para os quais há provas suficientes de relação com o câncer (Iarc, 2012). O tipo de fibra e a concentração de fibras no ar influenciam um maior ou menor risco de ocorrência das doenças relacionadas ao amianto (DRAs).

Uma legislação que efetivamente proíba o uso do amianto em todos os segmentos e seja cumprida é a única forma de evitar os danos à saúde causados por sua exposição, pois as doenças que ele produz, em geral, não têm cura (UE, 2016; Mendes, 2001). A exposição, seja ocupacional, paraocupacional, indireta ou ambiental ao amianto, é causa de diversas doenças, como já mencionado anteriormente. Entre elas, o mesotelioma, também chamado de “câncer do amianto”; a asbestose, ou pulmão de pedra; e o câncer de pulmão (adenocarcinoma). Mais recentemente, foram incluídos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no elenco das chamadas DRAs os cânceres de laringe e de ovário. A ocorrência dessas

doenças é maior entre trabalhadores expostos e seus familiares (quando em contato com as fibras carregadas nas roupas), também chamada de exposição paraocupacional, bem como na população residente em locais onde é realizada a extração e/ou o processamento do amianto e entre consumidores de produtos que o contenham, tais como o talco cosmético (Rodilla *et al.*, 2022; Luberto *et al.*, 2019).

No contexto brasileiro, o município de Florianópolis foi pioneiro ao aprovar a Lei Municipal nº 10.607/2019 (Município de Florianópolis, 2019) que, além de proibir o uso do amianto em todas as suas formas, obrigou os órgãos da administração direta ou indireta do município a substituírem os MCAs em suas edificações. O intuito da lei foi não apenas prevenir futuras exposições ao amianto, eliminando o risco nas instalações existentes, mas também promover sua remoção progressiva e cooperar com o equilíbrio das despesas do Sistema Único de Saúde (SUS), sobre o qual recaem inexoravelmente todas as despesas com tratamento das vítimas. Tal lei também condicionou a aprovação de obras de construção e reforma à apresentação de comprovação negativa da existência de quaisquer tipos de amianto, bem como estabeleceu como limite máximo de exposição um décimo de fibras de amianto por centímetro cúbico (0,1 f/cc), vinte vezes menor do que está estabelecido na Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15), em qualquer situação em que se encontrem os materiais instalados, com destaque para as atividades de demolição, reparo e manutenção. Essas exigências são pertinentes, uma vez que, com a conversão das fábricas para tecnologias sem amianto ou *asbestos-free* e com o futuro impedimento das atividades de mineração, os trabalhadores da construção civil, em atividades de reforma, manutenção e/ou demolição em edificações com presença de MCA, passarão a ser a população potencialmente mais exposta ao amianto no Brasil.

Desamiantagem é a denominação utilizada para se referir tecnicamente ao processo de remoção do amianto. Essa nomenclatura foi aportuguesada da terminologia utilizada pela União Europeia para remoção de amianto e foi indexada em dicionário do português europeu. Fica implícito que, para uma desamiantagem ser aceitável do ponto de vista sociotécnico e legítima do ponto de vista jurídico, ela pressupõe a gestão ética do risco associado, o que inclui correto manuseio, transporte e destinação final dos resíduos para aterro de lixo industrial perigoso apropriado e seguro, conforme preconiza a Resolução nº 348 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (Brasil, 2004).

Evidencia-se, portanto, a urgente necessidade da elaboração de políticas públicas sobre desamiantagem no Brasil, balizadas na proteção aos trabalhadores, à coletividade como um todo e ao meio ambiente. Visando subsidiar o desenvolvimento de tais políticas, este trabalho tem como objetivo apresentar e debater aspectos relevantes relacionados à desamiantagem, incluindo os aspectos legais relacionados, experiências internacionais selecionadas, boas práticas e alguns desafios para as políticas públicas, de modo a garantir que as atividades sejam desenvolvidas de forma segura, evitando os conhecidos danos à saúde humana e os indesejáveis impactos ao meio ambiente.

2 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS À DESAMIAANTAGEM

Os aspectos apresentados a seguir foram compilados a partir de pesquisa documental e do conteúdo debatido em eventos que contaram com a participação de especialistas brasileiros e estrangeiros em desamiantagem, realizados no âmbito de projetos de pesquisa desenvolvidos na Fundacentro, em seu Escritório Avançado, no estado de Santa Catarina.

2.1 Aspectos legais

No Brasil, inexistem leis específicas que versem sobre a desamiantagem. O regramento se dá por um conjunto de normas, que incluem:

- a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a remoção do amianto com segurança – C162, aprovada em 1986 e ratificada pelo Brasil em 1991 (Brasil, 1991b);⁸
- a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981, alterada pela Lei nº 10.165/2000, que introduz o amianto como agente poluente (Brasil, 1981; 2000);
- o anexo 12 da NR-15 – instituído em 1991, que define normas aplicáveis a atividades nas quais os trabalhadores estão expostos ao amianto (Brasil, 1991a);
- a Lei nº 9.055/1995 – cujo art. 2º, que permitia a extração e o uso do amianto crisotila, foi declarado incidentalmente inconstitucional, enquanto o restante do conteúdo permanece vigente (Brasil, 1995);
- a Resolução nº 348 do Conama (Brasil, 2004) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305 (Brasil, 2010b), que define os resíduos contendo amianto como materiais perigosos (classe D); e
- diversas leis estaduais e municipais de banimento vigentes que, embora tenham sido questionadas no STF, foram definitivamente declaradas constitucionais em 2023.

Cumprir destacar que, entre as normas federais, somente o anexo 12 da NR-15 (Brasil, 1991a) menciona a remoção do amianto, mas não detalha as etapas para sua realização de forma segura. No país, não há previsão legal específica para certificação e cadastramento de empresas aptas a realizar a remoção de MCA instalados em edificações, o que desvela um cenário de falta de segurança legal e dificulta a fiscalização e o controle dessas atividades. Tal lacuna na normatização, aliada ao pouco conhecimento pela população dos danos à saúde causados pelo amianto, faz com que a remoção de MCA ocorra cotidianamente no país sem que sejam tomados os cuidados necessários, nem atendidas as exigências legais de cadastro e acompanhamento pelo SUS dos trabalhadores expostos.

2.2 Algumas experiências internacionais

A seguir, serão elencados aspectos relacionados à desamiantagem em quatro países: Portugal, Itália, França e Austrália. Esses países foram selecionados devido a suas experiências em desamiantagem

8. Convenção nº 162 da OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236241/lang--pt/index.htm.

terem sido pesquisadas e debatidas com especialistas locais em eventos realizados no âmbito de projetos de pesquisa desenvolvidos na Fundacentro.

Portugal, país com extensa área costeira e inverno rigoroso, fez uso intenso de MCA, dadas as suas características de alta resistência, durabilidade e isolamento térmico. Embora o amianto tenha sido amplamente utilizado em inúmeras aplicações, a remoção de MCA em edificações iniciou-se nas escolas, em decorrência da grande pressão por parte das famílias dos alunos. Em 2005, foi proibida a utilização de todas as fibras de amianto nos países-membros da União Europeia, incluindo Portugal. Em 2011, foi aprovada lei que determinava a remoção dos MCAs em edifícios públicos. Em 2014, foram estabelecidas normas para a remoção dos MCAs e para seu acondicionamento, transporte e gestão dos resíduos. Em 2020, foi lançado o programa para a remoção do amianto nas escolas, que recebeu parecer favorável do Comitê Econômico e Social Europeu, destacando a importância da iniciativa, alinhada ao objetivo da eliminação do amianto em toda a União Europeia. Contudo, segundo a engenheira Carmen Lima,⁹ fundadora da organização portuguesa SOS Amianto, tal iniciativa não foi suficiente para alcançar a dimensão total do amianto instalado em Portugal, nem mesmo nas escolas, pois focou-se em um contexto específico, apenas nas coberturas, deixando de lado ou mesmo gerando outras situações com importante risco de exposição humana ao amianto. Segundo a engenheira, “há falta de empresas capacitadas, ausência de licenciamento, escassez de recursos para inspeção das obras, bem como o despejo ilegal de MCA em áreas com acesso à população em geral, inclusive crianças”.¹⁰ Essa experiência alerta para a necessidade de uma política abrangente de remoção do amianto, que considere a realidade local e garanta os recursos necessários (Janela e Pereira, 2020).

Na Itália, onde existem reservas naturais de amianto e onde se encontrava a maior planta industrial da empresa multinacional belgo-suíça, Eternit, o amianto foi banido em 1992. O banimento ocorreu em resposta à grande mobilização social ocorrida na cidade de Casale Monferrato e entorno, na região do Piemonte, norte daquele país, em função de uma incidência alarmante de casos de mesotelioma não somente na população exposta ocupacionalmente, mas também no público em geral. A desamiantagem foi iniciada logo após o banimento, de modo que o país possui extensa experiência no tema. Embora não exista obrigação quanto à remoção, foram implementadas diferentes estratégias para facilitar a retirada dos MCAs de forma segura. Entre essas estratégias, incluem-se a orientação e a distribuição de equipamentos para a população, para a remoção de MCAs em áreas pequenas (até 30 m²); a criação de normas, de linhas de financiamento público e subsídios, para acelerar o processo de remoção em diversas regiões do país – alinhadas às diretrizes da União Europeia, com a certificação de empresas, para garantir a segurança na remoção de materiais maiores –; e até incentivos para a

9. Seminário *on-line* Remoção do Amianto – Os Desafios de Florianópolis na Aplicação da Lei Municipal nº 10.607/2019, promovido pela Fundação Jorge Duprat e Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro) e transmitido em seu canal no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EJnEuMjx72Q>.

10. Trecho extraído da apresentação da engenheira Carmen Lima, intitulada “Aspectos legais relacionados com o amianto e sua remoção: os casos e os desafios da desamiantagem em Portugal”, no seminário *on-line* Remoção do Amianto – Os Desafios de Florianópolis na Aplicação da Lei Municipal nº 10.607/2019. Disponível em: https://www.youtube.com/live/EJnEuMjx72Q?si=D41_DXHP54IRX6S1&t=8442.

instalação de painéis solares, o que impulsionou a remoção dos telhados de amianto. Contudo, estima-se que a remoção alcançou somente um quarto do amianto instalado, especialmente nas regiões mais desenvolvidas do país (Angelini e Silvestri, 2022). Cabe ainda registrar que algumas regiões da Itália possuem uma bem-sucedida experiência de microcoleta¹¹ de amianto doméstico. Essa retirada é restrita em termos de volume e deve atender a certas condições bem específicas e de responsabilidade civil, reguladas localmente.

Atualmente, um gargalo encontrado na Itália é a falta de aterros sanitários aptos a receberem os resíduos dos MCAs. Segundo a engenheira Alessia Angelini, do Instituto para o Estudo, Prevenção e Rede Oncológica (Ispro), localizado em Florença, na Itália, pode-se dizer que houve um certo excesso na comunicação de risco à população, que fez com que as comunidades rejeitassem a criação de novos aterros. A experiência italiana destaca a importância da confecção de materiais didáticos e elaboração de estratégias para conscientização da população sobre os riscos relacionados ao amianto, além da criação de conteúdos específicos para trabalhadores (Pesquisadora..., 2022).¹²

A França é um dos países mais avançados em políticas de desamiantagem. Os franceses e o movimento trabalhista têm uma longa história sobre os perigos do amianto, que remonta ao início do século XX, quando houve os primeiros relatos de casos de fibrose pulmonar e mortes por doenças pulmonares em uma fábrica de fiação e tecelagem que utilizava o amianto como matéria-prima (Henry, 2000). Os usos do amianto na França começaram a ser restringidos a partir de 1978. Desde 1996, o poder público francês implementa um sistema regulatório destinado a proteger a população exposta em edifícios construídos. Esse sistema está integrado ao código de saúde pública e preconiza a identificação e responsabilização dos proprietários, assim como o envolvimento ativo dos atores no acompanhamento e circulação da informação. O banimento do amianto ocorreu na França em 1997. A partir de então, foram realizadas diversas campanhas de conscientização para a população e para os trabalhadores. Há muita informação disponibilizada para a população nos *sites* oficiais de órgãos do governo francês, com base em evidências científicas. Também houve incentivo à pesquisa e inovação em desamiantagem, a exemplo do Plan Recherche et Développement Amiante (PRDA),¹³ voltado a apoiar e acelerar a renovação dos edifícios que contenham amianto. O arcabouço legal relacionado foi fortalecido, houve a criação de um sistema de certificação de empresas e capacitação de trabalhadores, bem como a aplicação de requisitos para a medição de fibras nos ambientes de trabalho com amianto, com limites de tolerância cada vez mais rigorosos (Lutte..., 2021). A França foi pioneira ao associar o tema da desamiantagem com a renovação energética, de modo a aproveitar a remoção dos MCAs para melhorar a eficiência energética nos edifícios. Seguindo a liderança da França, as políticas de desamiantagem foram incluídas como parte do European Green Deal (Questions..., 2022). Outro fato relevante a se destacar no modelo francês é que nenhum imóvel pode ser comercializado na França sem apresentação de uma certidão negativa de existência de amianto.

11. Em italiano: *microraccolta*.

12. Entrevista com a engenheira Alessia Angelini, disponível no canal da Fundacentro no YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=DFsPDKvMDq4>.

13. Disponível em: <http://www.platforme-prda.fr/>.

Por sua vez, a Austrália, desde a década de 1960, assumiu a liderança mundial em restrições progressivas até o total banimento do amianto. Em 2001, a Comissão Nacional de Saúde e Segurança Ocupacional declarou a proibição da fabricação e o uso de todos os tipos de amianto e MCAs, que entrou em vigor a partir de 31 de dezembro de 2003. Essa proibição em toda a Austrália foi implementada por meio das leis Work Health and Safety (WHS) em todas as jurisdições.¹⁴

A Asbestos Safety and Eradication Agency (Asea) foi criada em 2013 para administrar o Plano Estratégico Nacional do governo australiano em relação ao amianto. É responsável por supervisionar as ações nacionais para melhorar a conscientização sobre o amianto e o gerenciamento, remoção e descarte eficazes e seguros do amianto. Sendo uma agência governamental, tem como uma de suas missões a colaboração e a liderança internacionais. Existem diversas publicações disponíveis em seu sítio eletrônico,¹⁵ inclusive materiais voltados para a conscientização da população a respeito dos riscos à saúde relacionados ao amianto e às medidas que devem ser tomadas para evitar a exposição às fibras.

A Austrália se tornou um dos primeiros países do mundo a decretar uma proibição total do uso, importação e exportação de amianto. O país usa sua experiência de maneira positiva para reduzir as DRAs e atua em prol da campanha para banir a produção e o comércio de amianto e MCA em todo o mundo. A atuação internacional da Asea se dá principalmente na região do Sudeste Asiático e do Pacífico, onde foram estabelecidas ações estratégicas para influenciar e promover o banimento do amianto nos países da região. Essas ações estratégicas marcam a posição do governo australiano sobre o banimento do amianto e divulgam a história e a experiência australianas para compartilhar abordagens de melhores práticas para conscientização, gerenciamento e erradicação do amianto. Não obstante, ainda existem desafios importantes nesse país, incluindo a ocorrência e a mortalidade por DRAs, bem como a exposição de grupos ocupacionais e não ocupacionais a essas fibras perigosas (Soeberg *et al.*, 2018).

2.3 Boas práticas para a remoção do amianto

Em qualquer situação de obra ou demolição em edificação, é necessário primeiramente verificar se existe presença de amianto. É o chamado inventário. Em caso afirmativo, deve-se avaliar o risco associado ao MCA, levando em conta seu estado de conservação e friabilidade, e ponderar se a remoção é imperativa, ou se existe a possibilidade de o material ser encapsulado e monitorado, em vez de ser removido. Uma vez constatada a necessidade de remoção, diversos fatores devem ser avaliados previamente, como o tipo e a quantidade do material, seu estado de conservação e as condições do local (se ambiente fechado ou aberto, se requer trabalho em altura, se há rede elétrica, hidráulica ou de gás próxima). Tal avaliação deve ser feita por profissionais qualificados. O processo de remoção deve prever o uso de técnicas e equipamentos para confinar o amianto e evitar a dispersão de fibras para o meio ambiente (Moreira *et al.*, 2022).

14. Disponível em: <https://www.safeworkaustralia.gov.au/safety-topic/hazards/asbestos>.

15. Disponível em: <https://www.asbestossafety.gov.au/research-publications/publications>.

É fundamental atentar para a saúde dos trabalhadores, o que inclui oferecer capacitação e disponibilizar equipamentos de proteção individual e coletiva, como máscaras ou equipamentos autônomos com suprimento de ar, luvas, roupas de proteção,¹⁶ câmaras enclausuradas com ar comprimido e filtrado e unidades de descontaminação. A OMS recomenda também medidas para evitar a exposição ao amianto onde ele está localizado e durante a remoção de resíduos que o contenham (WHO, 2011). No Brasil, os trabalhadores que realizam atividades de remoção de MCA devem ser submetidos a exames médicos, conforme mencionado anteriormente.

Os resíduos gerados requerem cuidados específicos, devendo ser acondicionados molhados, ensacados em *big bags* e transportados adequadamente com sinalização indicativa¹⁷ até a disposição final em aterros sanitários especiais para resíduos perigosos. O *Guia de boas práticas de desamiantagem*, publicado pela Fundacentro, é uma fonte atualizada de informações sobre o tema, no contexto brasileiro, com ênfase na remoção de telhas e caixas d'água de cimento-amianto (Moreira *et al.*, 2022).

Um exemplo de experiência bem-sucedida para remoção do amianto no Brasil foi o projeto desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para a promoção de comunidades livres de amianto na colônia Juliano Moreira, no município do Rio de Janeiro. No âmbito desse projeto, foi produzido material de apoio para a capacitação de trabalhadores envolvidos na retirada e descarte de telhas e caixas d'água com amianto (Perez, Passos e Domingues, 2014).

3 DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESAMIANTAGEM NO CONTEXTO BRASILEIRO

Inicialmente, destaca-se como desafio importante a sensibilização e conscientização, tanto no contexto ocupacional como não ocupacional, para que as pessoas sejam capazes de reconhecer os riscos à saúde relacionados ao amianto e de adotarem as medidas de proteção no manuseio e no descarte do amianto, de modo a não transferirem o material nocivo para outro local, expondo outras pessoas e contaminando o ambiente.

Desde que sejam tomados os cuidados necessários, a remoção de pequenas quantidades de MCA pode ser feita sem a necessidade da contratação de serviços especializados. Em Florianópolis, por exemplo, existem ecopontos mantidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, por meio da Autarquia de Melhoramentos da Capital (Comcap) para coleta de resíduos sólidos entregues voluntariamente. Tais ecopontos estão aptos a receber, entre outros, entulhos ou resíduos de construção ou demolição, inclusive telhas e caixas d'água com até 1 m³ de volume e resíduos de amianto. Os resíduos de amianto são encaminhados para um “aterro industrial”, localizado em outro município. Embora a existência de um serviço de coleta, transporte e disposição de resíduos de amianto seja necessária, isoladamente não representa solução definitiva para o problema da remoção insegura dos MCAs. Ainda é imprescindível que sejam tomados cuidados para evitar a exposição das pessoas que removem os MCAs e os transportam até os ecopontos e das demais

16. De preferência para uso único e descarte com os resíduos juntamente.

17. Em conformidade com os requisitos para rotulagem constantes na NR-15.

peessoas que vivem nos locais onde é realizada a remoção, assim como dos trabalhadores expostos aos MCAs depositados nos ecopontos. Para isso, as pessoas devem ser orientadas a utilizar equipamentos de proteção respiratória, vestimentas, luvas e botas, que possam ser descartadas ou lavadas para minimizar a dispersão das fibras, bem como embalar e sinalizarem, rotulando os materiais de forma adequada logo após sua remoção.¹⁸

A partir do exemplo italiano com a microcoleta, poderia ser planejada e testada uma estratégia adaptada à realidade local. A regulamentação desse procedimento deveria ser precedida por uma ampla discussão com a sociedade, incluindo especialistas, representantes do Ministério Público, de conselhos, de sindicatos, das autoridades sanitárias, ambientais e da infraestrutura, bem como membros da comunidade. Pois é necessário considerar as distinções existentes entre o Brasil e a Itália, visando adaptar processos de saneamento realizados com sucesso em outros países e que visam ao bem-estar coletivo. A ausência de modelos de gestão de pequenas quantidades de resíduos de amianto na quase totalidade dos municípios brasileiros faz com que os pequenos geradores, com capacidade financeira reduzida, acabem depositando esses materiais em caçambas de rua e em terrenos baldios; bem como jogando-os de qualquer maneira ou reaproveitando-os em estruturas provisórias, improvisadas e precárias, os chamados “puxadinhos”.

Outro desafio relevante está relacionado às dificuldades na comprovação da presença de amianto. Inexiste no Brasil uma rede de laboratórios certificados para a realização de testes para verificação da presença de amianto em fragmentos de materiais. A gestão segura da remoção dos MCAs – incluindo um diagnóstico de sua presença nos edifícios e medições da quantidade de fibras de amianto presentes no ar no local de trabalho antes, durante e após a remoção – é uma questão de considerável importância (Stevulova *et al.*, 2020). Seguindo o princípio da precaução, quando houver dúvida sobre a presença ou não do amianto, o material deverá ser tratado como contendo amianto.

No Brasil, uma questão central no debate em torno da remoção do amianto é a responsabilidade sobre os custos das operações. No caso dos prédios públicos, é evidente a responsabilidade das diversas esferas de poder estatal. Contudo, parte importante dos MCAs instalados encontra-se em residências de famílias de baixa renda, que possuem telhas e caixas d’água de cimento-amianto. Alguns especialistas no tema defendem que o Estado brasileiro, por ter sido negligente ao permitir o uso do amianto durante décadas, mesmo após terem sido bem estabelecidos seus danos à saúde humana, seja responsabilizado pelos custos da remoção dos MCAs em tais locais, como fazem alguns países europeus ou pelo menos criando linhas de crédito para facilitar a remoção, que pode ser bastante onerosa para a maior parte da população brasileira.

Reitera-se que as lacunas na normatização promovem insegurança na realização das atividades de desamiantagem e dificultam sua fiscalização e controle. É evidente a necessidade de desenvolver um arcabouço legal sólido, que contemple todas as etapas de remoção do amianto, desde seu planejamento até a disposição final, e que também estabeleça requisitos para o licenciamento de empresas aptas a realizarem procedimentos de desamiantagem, de modo a assegurar que sejam tomados todos os cuidados necessários para a preservação da saúde

18. Com o símbolo “a”, universalmente adotado e preconizado em nossas legislações trabalhista e ambiental.

dos trabalhadores e das comunidades. Por outro lado, é fundamental envolver a Vigilância em Saúde e Ambiental em ações como a vigilância antecipatória dos riscos sanitários ambientais (difusos) e ocupacionais, além do seguimento epidemiológico de eventuais expostos – vigilância pós-exposição (Brasil, 2022).

Embora o Brasil tenha sido, como foi dito, um dos maiores produtores, exportadores e consumidores de amianto no mundo, ainda não foi realizado um levantamento abrangente dos danos à saúde da população provocados por esse mineral, principalmente aqueles decorrentes das exposições ambientais, que são de menor prevalência do que as ocupacionais, até então, além de pouco cobertas pelo arcabouço legal existente.

Também para os trabalhadores expostos existem desafios importantes na vigilância das doenças causadas pelo amianto, em decorrência de seu longo período de latência e grande subnotificação de casos. A subnotificação é decorrente de diversos fatores, entre eles a existência de acordos extrajudiciais que impedem a divulgação dos casos, inclusive seu registro para finalidades de vigilância e para a obtenção de benefícios previdenciários. A NR-7 (Brasil, 2020) e a NR-15 (Brasil, 1991a) estabeleceram requisitos para empresas que utilizam ou utilizaram amianto em seu processo produtivo, definindo limites de exposição ao amianto e elencando as ações de vigilância obrigatórias a serem cumpridas pelos empregadores de trabalhadores expostos. Entre os requisitos, destaca-se a exigência de que todos os trabalhadores expostos passem por exames médicos na admissão, anualmente, na demissão e pós-demissionais, por meio de avaliações clínicas, raio X, tomografia computadorizada (a critério médico) e espirometria, ou prova de função pulmonar. Os trabalhadores que possam sofrer qualquer tipo de exposição, incluindo em manutenções de equipamentos e estruturas contaminadas, devem garantir informação e formação aos trabalhadores pelo menos uma vez por ano, dando prioridade às medidas de proteção e controle dos riscos. Os empregadores devem garantir a realização dessa avaliação dos trabalhadores expostos até por trinta anos após o término dos contratos de trabalho. São os chamados exames pós-demissionais, que devem ser realizados com frequência de: i) a cada três anos para trabalhadores expostos de zero a doze anos; ii) a cada dois anos para trabalhadores expostos de doze a vinte anos; e iii) anual para trabalhadores expostos por mais de vinte anos. Os dados obrigatórios relacionados à saúde do trabalhador devem ser compartilhados com as referências técnicas do SUS, conforme preconizam a Lei nº 9.055/1995 (Brasil, 1995)¹⁹ e a Portaria nº 1.851/GM/MS, de 9 de agosto de 2006 (Brasil, 2006).

Apreende-se que esses requisitos deveriam ser exigidos dos empregadores para todos os trabalhadores da construção civil potencialmente expostos ao amianto, uma vez que a extensa

19. O art. 5º da Lei nº 9.055/1995, que trata do “uso controlado do amianto”, ainda vigente, estabelece que “as empresas que manipularem ou utilizarem materiais contendo asbesto/amianto da variedade crisotila ou as fibras naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei enviarão, anualmente, ao Sistema Único de Saúde e aos sindicatos representativos dos trabalhadores uma listagem dos seus empregados, com indicação de setor, função, cargo, data de nascimento, de admissão e de avaliação médica periódica, acompanhada do diagnóstico resultante.

Parágrafo único. Todos os trabalhadores das empresas que lidam com o asbesto/amianto da variedade crisotila e com as fibras naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei serão registrados e acompanhados por serviços do Sistema Único de Saúde, devidamente qualificados para esse fim, sem prejuízo das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde interna, de responsabilidade das empresas” (Brasil, 1995).

utilização da fibra mineral cancerígena no setor antes da proibição de seu uso torna a probabilidade de exposição dos trabalhadores muito elevada, principalmente para aqueles que trabalham na manutenção e demolição de prédios antigos (Binazzi *et al.*, 2022). O mesmo deveria valer também para os trabalhadores expostos ao amianto nas atividades de coleta, transporte e disposição dos resíduos de MCA. Todavia, na prática, isso não ocorre, na grande maioria das vezes.

Dado que, no Brasil, o banimento do amianto é recente, espera-se, nas próximas décadas, um aumento na incidência do mesotelioma, em decorrência do longo período de latência entre a exposição e o aparecimento da doença, em um contexto no qual houve aprimoramento dos métodos diagnósticos e dos sistemas de notificação. A OMS recomenda que as autoridades de saúde invistam na melhoria do diagnóstico precoce, no tratamento e nos serviços de reabilitação, em especial respiratória, para as DRAs, bem como nos sistemas de informação para a notificação de casos (WHO, 2011).

Cumprir destacar que, recentemente, foi desenvolvido o projeto Sistema Brasileiro de Monitoramento de Trabalhadores e Populações Expostas ao Amianto (Datamianto) – que pode ser utilizado para o registro de dados de assistência e vigilância à saúde, possibilitando agregar informações para o acompanhamento adequado dos trabalhadores expostos e facilitando uma vigilância ativa. O sistema também pode favorecer o acompanhamento dos trabalhadores expostos pelos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest), bem como a troca de informações entre os serviços de saúde, de modo a garantir a realização de consultas e exames, de acordo com os requisitos previstos pela legislação trabalhista. O sistema, embora ainda se encontre incipiente, tem potencial para apoiar o fortalecimento das ações de vigilância e atenção à saúde, bem como a promoção da garantia de direitos trabalhistas e previdenciários (Buralli *et al.*, 2023).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da consolidação do banimento do amianto no Brasil, resultante da ratificação pelo STF proferida em fevereiro de 2023, e do futuro fechamento da mina de amianto em Minaçu-GO, que representa a principal fonte de exposição ocupacional ao amianto no Brasil, os olhares atentos ao tema do amianto deverão se voltar ao passivo de MCAs instalados e, conseqüentemente, à desamiantagem.

Trata-se de um assunto incipiente no Brasil, e o município de Florianópolis foi pioneiro ao criar lei sobre o tema. Entretanto, nesse município, ainda não houve ações concretas visando iniciar a desamiantagem dos prédios públicos. Até o terceiro trimestre de 2023, sequer havia sido realizado o inventário dos MCAs nas edificações. Seguindo a experiência de Portugal, uma alternativa viável é iniciar esse processo pelas escolas municipais. Tal estratégia tem vantagens, devido ao fato de que as unidades escolares geralmente são prédios com um ou poucos andares, o que facilita a inspeção dos telhados e a remoção dos MCAs, não tendo as dificuldades enfrentadas em ambientes confinados ou em construções mais altas. Ademais, o tema da desamiantagem poderia ser debatido nos ambientes escolares com as associações de pais e mestres,

os conselhos tutelares e os demais atores sociais que se ocupam sobre a preservação da saúde das crianças e adolescentes, o que trará certamente repercussão para toda a comunidade envolvida.

As ações bem-sucedidas, assim como as dificuldades, que certamente surgirão, poderão servir como exemplo, ou mesmo estudo de caso, para outros entes federativos que venham a desenvolver políticas de desamiantagem.

Um mau exemplo que ilustra bem essa situação foi o afundamento deliberado, em 3 de fevereiro de 2023, do casco do porta-aviões São Paulo pela Marinha Brasileira. A embarcação havia sido vendida para um estaleiro na Turquia, onde seria desmanchado, mas teve sua entrada barrada naquele país. O órgão ambiental do governo brasileiro, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que primeiramente autorizou a saída da embarcação do Brasil, pressionado pelos movimentos sociais internacionais e o governo da Turquia, que impediu o navio de atracar em seus portos, determinou o retorno do navio. Embora o Brasil seja signatário da Convenção de Basileia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, que considera os resíduos de amianto como perigosos, a exportação do navio repleta de tóxicos foi liberada ao arrepio dos ditames de tal convenção. O retorno do navio ao Brasil para a remoção do amianto suscitou um imenso debate sobre a segurança na remoção e no descarte dos resíduos, com vistas a preservar a saúde dos trabalhadores e da população em geral, bem como do ecossistema marinho e dos santuários ecológicos existentes em nossa vasta costa brasileira (Vinholes, 2022). Seu afundamento motivou investigação sobre as responsabilidades e os possíveis danos ambientais (Melo, 2023). A falta de uma normatização consolidada – que preveja o local adequado para a operação de desamiantagem, equipamentos e trabalhadores capacitados – bem como de *expertise* nesse tipo de procedimento possivelmente contribuíram para a tomada de decisão errática pelo governo brasileiro de afundar a antiga embarcação.

Em suma, o Brasil possui grandes desafios para lidar com o passivo do amianto, tanto em termos ambientais como de saúde humana, e para a remoção dos MCAs instalados, principalmente em edificações. Recomenda-se a ampliação do debate sobre alternativas para lidar com o passivo do amianto. Em relação ao custeio dessas operações, deve-se levar em conta os custos diretos, como no atendimento às vítimas arcados pelo SUS e pela Previdência Social, além dos custos imensuráveis relacionados ao sofrimento causado às vítimas e a seus familiares. É necessário um esforço coletivo, com a participação de governos, legisladores, trabalhadores e população em geral. Ainda, dada a situação no Brasil e as dificuldades relatadas em outros países, evidencia-se a necessidade urgente de implementar estratégias que visem à conscientização da população e dos trabalhadores sobre os riscos associados ao amianto, bem como conhecer e compartilhar outras experiências de desamiantagem em outros países, buscando o aprofundamento no tema e a produção de subsídios para suprir as lacunas normativas, de modo a implementar, com isso, boas políticas públicas nos entes federativos.

REFERÊNCIAS

- ACCINELLI, R. A.; LÓPEZ, L. M. El asbesto, una epidemia todavía por controlar. **Gaceta Sanitaria**, v. 31, n. 5, p. 365-367, 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.02.011>.
- ALGRANTI, E. *et al.* The next mesothelioma wave: mortality trends and forecast to 2030 in Brazil. **Cancer Epidemiology**, v. 39, n. 5, p. 687-692, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S187778211500171X>.
- ANGELINI, A.; SILVESTRI, S. Asbestos removal acceleration for new jobs and fossil fuel use reduction for public health and climate readiness: a contribution to the revival of the Italian economy post-covid-19. **New Solutions: a Journal of Environmental and Occupational Health Policy**, v. 31, n. 4, p. 434-440, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/10482911211052694>.
- ASSOCIAÇÃO questiona lei goiana que permite extrair amianto para exportação. **Portal STF**, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?i-dConteudo=417201&ori=1>.
- BINAZZI, A. *et al.* Asbestos exposure and malignant mesothelioma in construction workers: epidemiological remarks by the Italian National Mesothelioma Registry (ReNaM). **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 1, p. 1-12, 2022. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35010496/>.
- BORGES, H. B.; FERNANDES, V. O uso do amianto no Brasil: o embate entre duas racionalidades no Supremo Tribunal Federal. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 2, p. 175-194, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2014000200012>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.
- BRASIL. Portaria SSST nº 1, de 28 de maio de 1991. Altera o Anexo nº 12, da Norma Regulamentadora nº 15, que institui os “limites de tolerância para poeiras minerais” – asbestos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 1991a. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1991/portaria_01_altera_anexo_12_da_nr_15.pdf.
- BRASIL. Decreto nº 126, de 22 de maio de 1991. Promulga a Convenção nº 162, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a Utilização do Asbesto com Segurança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 maio 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0126.htm.
- BRASIL. Lei nº 9.055, de 1º de junho de 1995. Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como as fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jun. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9055.htm.

BRASIL. Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10165.htm.

BRASIL. Resolução Conama nº 348, de 16 de agosto de 2004. Altera a Resolução Conama nº 307, de 5 de julho de 2002, incluindo o amianto na classe de resíduos perigosos. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 158, p. 70, 17 ago. 2004. Seção 1. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=440.

BRASIL. Portaria nº 1.851/GM/MS, de 9 de agosto de 2006. Aprova procedimentos e critérios para envio de listagem de trabalhadores expostos e ex-expostos ao asbesto/amianto nas atividades de extração, industrialização, utilização, manipulação, comercialização, transporte e destinação final de resíduos, bem como aos produtos e equipamentos que o contenham. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 ago. 2006. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/MatrizasConsolidacao/comum/2235.html>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dossiê Amianto Brasil**: relatório do Grupo de Trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados destinado à análise das implicações do uso de amianto no Brasil – relator: deputado Edson Duarte. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010a.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.

BRASIL. Portaria nº 6.734, de 9 de março de 2020. Aprova a nova redação da Norma Regulamentadora nº 7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO. (Processo nº 19966.100069/2020-12). **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-07-atualizada-2022-1.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano para estruturação da rede de ações e serviços de saúde para atenção integral à saúde da população exposta ao amianto**. Brasília: MS, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/intoxicacao/plano-para-estruturacao-da-rede-de-acoes-e-servicos-de-saude-para-atencao-integral-a-saude-da-populacao-exposta-ao-amianto>.

BURALLI, R. J. *et al.* The Brazilian system for monitoring workers and general population exposed to asbestos: development, challenges, and opportunities for workers' health surveillance. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 20, n. 5, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph20054295>.

CASTRO, H.; GIANNASI, F.; NOVELLO, C. A luta pelo banimento do amianto nas Américas: uma questão de saúde pública. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 4, p. 903-911, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/4gMQPV34fQQMYM8NXfKBwRg/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GOIÁS. Lei nº 20.514, de 16 de julho de 2019. Autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila no estado de Goiás. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiânia, 17 jul. 2019a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=379726>.

GOIÁS. Decreto nº 9.518, de 24 de setembro de 2019. Regulamenta a Lei nº 20.514, de 16 de julho de 2019, que autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila, no estado de Goiás. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiânia, 25 set. 2019b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=382728>.

HENRY, E. **Un scandale improbable – amiante**: d’une maladie professionnelle à une “crise de santé publique”. 2000. Tese (Doutorado) – Université de Technologie de Compiègne, Compiègne, 2000. Disponível em: <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/2001/salontxt/henry.pdf>.

IARC – INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER. Asbestos (chrysotile, amosite, crocidolite, tremolite, actinolite, and anthophyllite). *In*: IARC – INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER. **A review of human carcinogens**: arsenic, metals, fibres, and dusts. Lyon: Iarc Monographs, 2012. v. 100C, p. 219-309. Disponível em: <https://monographs.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/06/mono100C-11.pdf>.

JANELA, J.; PEREIRA, P. Amianto em Portugal: a difícil aplicação da Lei nº 2/2011. **Geonovas**, v. 33, n. 1-2, p. 47-54, 2020. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/10740/2/geonovas%2033%20v2%2047-54.pdf>.

LEITÃO, A. R.; DOLIVET, L. H. P. e S. 29 de novembro de 2017: interdição definitiva do amianto no Brasil? Um (longo) processo ainda não encerrado. **Laboreal**, v. 16, n. 1, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/laboreal.16217>. Acesso em: 28 fev. 2023.

LUBERTO, F. *et al.* Cumulative asbestos exposure and mortality from asbestos related diseases in a pooled analysis of 21 asbestos cement cohorts in Italy. **Environmental Health**, v. 18, n. 1, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12940-019-0510-6>.

LUTTE contre l’amiante. **Écologie**, 11 maio 2021. Disponível em: <https://www.ecologie.gouv.fr/lutte-contre-lamiante>.

MELO, J. MPF arquiva investigação sobre afundamento de porta-aviões e critica TRF5. **Jornal do Commercio**, 24 maio 2023. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jamildo/2023/05/15472568-mpf-arquiva-investigacao-sobre-afundamento-de-porta-avioes-e-critica-trf5.html>.

MENDES, R. Asbesto (amianto) e doença: revisão do conhecimento científico e fundamentação para uma urgente mudança da atual política brasileira sobre a questão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 1, p. 7-29, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YKrByqktNfwVZpFYZXpYnbL/>.

MOREIRA, A. C. da S. *et al.* **Guia de boas práticas em desamiantagem**. São Paulo: Fundacentro, 2022. Disponível em: http://arquivosbiblioteca.fundacentro.gov.br/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/CLT7E1F3EQ8LMA2J43TH6AM15QUSSH.pdf.

MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Lei nº 10.607, de 11 de setembro de 2019. Dispõe sobre a proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros minerais que tenham fibras de amianto na sua composição, no município de Florianópolis. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Florianópolis**, Florianópolis, p. 11-12, 16 set. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/fl/florianopolis/lei-ordinaria/2019/1061/10607/lei-ordinaria-n-10607-2019-dispoe-sobre-a-proibicao-do-uso-de-produtos-materiais-ou-artefatos-que-contenham-quaisquer-tipos-de-amianto-ou-asbesto-ou-outros-minerais-que-tenham-fibras-de-amianto-na-sua-composicao-no-municipio-de-florianopolis>.

PEREZ, M. A. M.; PASSOS, F. del R. L.; DOMINGUES, L. C. S. M. **Troca limpa**: manual de capacitação de trabalhadores para a retirada e o descarte de telhas e caixas d'água com amianto nas obras de melhorias habitacionais do Setor 1 da colônia Juliano Moreira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/documento/manual-troca-limpa>.

PESQUISADORA traz experiência italiana sobre desamiantagem para Brasil. **Gov.br**, 1º set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2022/setembro/pesquisadora-traz-experiencia-italiana-sobre-desamiantagem-para-brasil>.

QUESTIONS and answers: towards and abttestos-free future. **European Comission**, Bruxelas, 28 set. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_5678.

RODILLA, J. M. R. *et al.* Fiber burden and asbestos-related diseases: an umbrella review. **Gaceta Sanitaria**, v. 36, n. 2, p. 173-183, 2022. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34120777/>.

SILVA, A. L. G.; ETULAIN, C. **Avaliação do impacto econômico da proibição do uso do amianto na construção civil no Brasil**: relatório final de pesquisa. Campinas: Unicamp, ago. 2010. Disponível em: http://www.cntm.org.br/materias/imagens/%7B2D24E5FE-5D84-4E-DB-B880-901E9C712857%7D_EstudoAmianto.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

SOEBERG, M. *et al.* Australia's ongoing legacy of asbestos: significant challenges remain even after the complete banning of asbestos almost fifteen years ago. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 2, p. 1-14, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph15020384>.

STEVULOVA, N. *et al.* Characterization of demolition construction waste containing asbestos, and the release of fibrous dust particles. **Applied Sciences**, v. 10, n. 11, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-3417/10/11/4048>.

UE – UNIÃO EUROPEIA. Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de março de 2013, sobre os riscos para a saúde no local de trabalho associados à exposição ao amianto e as perspectivas de eliminação de todo o amianto existente (2012/2065(INI)). **Jornal Oficial da União Europeia**, C 036, p. 102-110, 29 jan. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0093>.

VINHOLES, T. Após ser barrado pela Turquia, porta-aviões São Paulo está voltando ao Brasil. **Airway**, 8 set. 2022. Disponível em: <https://www.airway.com.br/apos-ser-barrado-na-turquia-porta-avioes-sao-paulo-esta-voltando-para-o-brasil/>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **National programmes for elimination of asbestos-related diseases**: review and assessment. Bonn: Regional Office for Europe of the WHO, 2011. Disponível em: <https://iris.who.int/handle/10665/108610>.

WÜNSCH FILHO, V.; NEVES, H.; MONCAU, J. E. Amianto no Brasil: conflitos científicos e econômicos. **Revista da Associação Médica Brasileira**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 259-261, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-42302001000300040>. Acesso em: 28 fev. 2023.



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ECONOMIA SOLIDÁRIA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: VINTE ANOS DA INCUBADORA TECNOLÓGICA DE COOPERATIVAS POPULARES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA¹

Bianca Lima Costa²
Marcelo Miná Dias³
Marcio Gomes da Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2023 pode ser considerado um marco importante para a rearticulação, a ressignificação e a renovação do debate e do campo da economia solidária no Brasil. Há duas décadas, em 2003, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) iniciava seus primeiros passos em torno da mobilização de diferentes atores e atrizes, consolidando-se como um dos principais articuladores das pautas e bandeiras de um movimento social emergente na virada do século XX (Silva, 2020). No mesmo período, era criada, no recém-eleito governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes),⁵ liderada pelo intelectual e professor Paul Singer,⁶ referência no tema e militante histórico do Partido dos Trabalhadores (PT).⁷

Em muitos institutos de ensino superior e tecnológico, a economia solidária também ocupou espaços importantes, especialmente nas iniciativas das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs). Gestadas sob a ótica da extensão universitária, as ITCPs foram criadas em um contexto de elevado desemprego e de crise econômica sob o lema da “autogestão” como caminho para a geração de trabalho e renda a partir de uma perspectiva crítica ao capitalismo. Essas experiências se expandiram, consolidando-se em redes de articulação entre incubadoras, como a Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Rede Unitrabalho) e, posteriormente, a Rede Universitária de ITCPs.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/espp1>

2. Professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail*: bianca.lima@ufv.br.

3. Professor da Ufv. *E-mail*: minad@ufv.br.

4. Professor da Ufv. *E-mail*: marcio.gomes@ufv.br.

5. A Senaes compôs a estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como uma estratégia com relativa centralidade na perspectiva da “geração de trabalho e renda” (Silva, 2020).

6. “Nascido em 1932 em Viena, Áustria, chegou ao Brasil em 1940, aos oito anos. Em São Paulo, formou-se no curso técnico, graduou-se em economia pela Universidade de São Paulo, doutorou-se em sociologia, tornou-se livre docente em demografia e professor titular em economia pela mesma universidade. Foi um dos fundadores do Cebap [Centro Brasileiro de Análise e Planejamento], do PT e da incubadora tecnológica de cooperativas populares na USP [Universidade de São Paulo]. De 2003 a 2016, foi secretário nacional de economia solidária. Faleceu em 2018”. Disponível em: <http://paulsinger.com.br/>.

7. Sobre a trajetória da Senaes em particular, e da Política Nacional de Economia Solidária em geral, ver Silva (2020).

Após vinte anos da ampliação da visibilidade da economia solidária em diferentes campos de atuação, o contexto econômico, social e político brasileiro se alterou significativamente. O processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, a prisão do ex-presidente Lula em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, a volta de Lula ao governo em 2023 e a tentativa de golpe em janeiro de 2023 revelam um mosaico complexo e instável de forças políticas e suas respectivas bandeiras. Além disso, a pandemia de covid-19⁸ impactou o mundo inteiro e suas consequências ainda estão em curso.

Nesse contexto, a economia solidária – como objeto de políticas públicas, pauta de movimentos sociais ou tema no campo científico – passa por metamorfoses e enfrenta desafios. Entre estes, pode-se citar as profundas e rápidas mudanças no mundo do trabalho, as quais impactam diretamente a organização, a vida material e a subjetividade de trabalhadores e trabalhadoras. Da mesma forma, questões ambientais ganham centralidade, em um contexto de mutação climática, assim como pautas identitárias se fortalecem nos espaços políticos. Pensar a economia solidária na atualidade compreende incorporar tais debates e as ITCPs, em diálogo com diferentes coletivos, devem atualizar sua prática.

Em 2023, ano de muitos marcos, como descrito anteriormente, a ITCP da Universidade Federal de Viscosa (ITCP-UFV) também completa vinte anos de atividade. Trata-se de um programa de extensão universitária com significativo volume de ações e interações e com distintos sujeitos políticos e coletivos da mesorregião da zona da mata mineira. Refletir sobre essa história é, de alguma maneira, analisar a economia solidária no Brasil, pois é no local e nas interações sociais, econômicas e ambientais que os aprendizados coletivos e as trocas se materializam e inspiram políticas globais.

Este artigo, portanto, busca elaborar uma breve síntese sobre a trajetória da ITCP-UFV e refletir sobre os distintos desafios que o campo da economia solidária enfrenta como um todo. Pretende-se apresentar algumas considerações sobre a prática das ITCPs e a importância de iniciativas como estas nas instituições de ensino superior e tecnológico do país, com vistas ao fortalecimento de políticas públicas direcionadas à promoção de mudanças sociais.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E AS ITCPs

O debate sobre “outras formas de economia” é mundial e a trajetória brasileira apresenta especificidades interessantes neste campo. Ancorada em diferentes vertentes teórico-práticas, a temática ganha ou retoma sua visibilidade principalmente no final da década de 1980, buscando reativar “soluções” para variadas “crises” no mundo do trabalho (Costa, 2013). Compreender as ações realizadas pelas ITCPs e problematizá-las deve partir de alguns apontamentos sobre esses caminhos trilhados no país.

Conforme apresentado por Costa (2013), parte dos trabalhos teóricos sobre economia solidária baseia-se no entendimento sobre a pluralidade de princípios econômicos. Essa

8. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a pandemia foi de 2020 a maio 2023. Para uma análise sobre os efeitos da pandemia nas relações de trabalho e nas desigualdades sociais no Brasil, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

abordagem – explicitada por Laville *et al.* (2006) e Laville (2010), por exemplo – denuncia a utopia do mercado autorregulado e utiliza os fundamentos de Polanyi (2000) sobre reciprocidade, redistribuição, autossuficiência e mercado, presentes na economia substantiva, como base explicativa para a economia solidária.

Da mesma forma, interpretações latino-americanas focadas na economia popular, elaboradas especialmente por Coraggio (2007), reconhecem a reciprocidade e analisam a unidade doméstica como parte importante da reprodução da vida. Em geral, essa interpretação, além de estar fundamentada no pressuposto de mudança social, engloba formas microeconômicas de economias organizadas por trabalhadores e trabalhadoras que se associam para produzir ou comprar coletivamente, seja para prover trabalho e renda, melhorar o poder de negociação, acessar crédito, seja para o uso de bens comunitários que melhorem condições ou meios de vida. Essas são formas que, em grande medida, ultrapassam a lógica do mercado por não estarem baseadas na lógica exclusiva do lucro.

No Brasil, é importante destacar que, mesmo com uma trajetória conservadora ao longo do século XX, não se pode negligenciar o cooperativismo e toda sua doutrina ao referenciar a economia solidária. Essa influência ou importância, sem dúvida, deve-se a um dos quadros teóricos de maior relevância e influência do país, o professor da USP Paul Singer (Singer, 2002; 2003; 2004). Na visão do autor, a opção pela autogestão na economia solidária baseia-se em uma perspectiva inspirada nos “socialistas utópicos” e no trabalho associado. Parte da construção teórica brasileira apostava no “cooperativismo autêntico” como a melhor forma de romper a exploração do trabalho, tornando os meios de produção coletivos (Singer, 2004). As ITCPs foram fortemente influenciadas por essa perspectiva e se constituíram inicialmente em torno da noção de “cooperativismo popular”.⁹

Lima (2009) ressalta que a experiência no Rio de Janeiro, por meio do programa de extensão do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-UFRJ), para apoio à organização da Cooperativa dos Trabalhadores de Manguinhos, em 1995, configurou-se como uma das primeiras iniciativas do “novo” cooperativismo. Os primeiros artigos teóricos sobre o tema da autogestão como possibilidade efetiva de emancipação do trabalhador surgiram nesse processo.

É importante destacar a ênfase dada, nesse período, à organização de trabalhadores e trabalhadoras desocupados(as) em áreas urbanas. Por isso, as ações que envolviam cooperativas de construção civil, serviços gerais e reciclagem eram muito significativas. Nesse momento, por força do processo, algumas instituições de ensino superior contrataram as cooperativas incubadas para prestação de serviços. Algumas vezes, trabalhadores e trabalhadoras foram especialmente mobilizados(as) para esse fim, buscando direcionar o recurso orçamentário das entidades para essas iniciativas.

No mesmo período de criação das primeiras ITCPs, estas se vincularam a duas redes de âmbito nacional, quais sejam: a Rede Unitrabalho, inserida em um debate mais amplo sobre o

9. Sobre o processo de origem do debate em torno do conceito de economia solidária no Brasil, ver Silva (2020).

trabalho e, posteriormente, a Rede Universitária de ITCPs. Ambas contribuem para a manutenção da identidade dessas organizações e de seu diferencial metodológico. É necessário se filiar às organizações e cada uma delas reforça ou não determinados pressupostos teóricos e modos de atuação, além de apoiar e “legitimar” as incubadoras.

Desde o princípio, os formatos, as equipes, os empreendimentos incubados e a metodologia de trabalho seguem o perfil da própria universidade ou da equipe que coordena cada ITCP. Por isso, atualmente, há um quadro heterogêneo de arranjos de trabalho. Algumas incubadoras realizam ações com segmentos específicos, outras enfatizam áreas de gestão, outras se especializam em processos de organização coletiva, em processos educativos e outras têm a perspectiva de inovação tecnológica (Addor *et al.*, 2018).

Com intuito de fomentar essas iniciativas, em 1997, foi criado o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Proninc), tendo como parceiros a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Banco do Brasil e a Fundação Banco do Brasil. O Proninc teve seis edições até o ano de 2017, foi implementado pelo Decreto Federal nº 7.357, de 17 de novembro de 2010, que, além de criar um comitê gestor para a política, definiu seus objetivos¹⁰ (Velloso, Morais e Menezes, 2020; Addor, Maia e Oliveira, 2020).

Os formatos e as instituições de financiamento do Proninc foram diversos ao longo desse período e sua ação foi em muitos momentos interrompida, redesenhada, o que inviabilizou a continuidade de processos, impactando negativamente vários deles. Além do Proninc, as ITCPs acessaram recursos de diversas fontes, como o Programa de Extensão Universitária (Proext), editais da Senaes, de governos estaduais, municipais e de instituições de fomento à pesquisa.

Mais de duas décadas após a criação da primeira incubadora, o termo *cooperativismo popular* cedeu lugar para incubadoras tecnológicas de economia solidária (Ites). Em 2018, identificava-se em torno de 110 Ites em funcionamento no país, as quais envolviam estudantes, professores(as), pesquisadores(as) e técnicos(as) das instituições de ensino superior (Addor *et al.*, 2018).

Essas iniciativas têm como objetivo fortalecer grupos que estão em processo de estruturação, visando seu crescimento e sua autonomia. Nesse sentido, a incorporação da palavra “tecnologia” busca consolidar a intencionalidade de construção “de ferramentas, técnicas, máquinas e metodologias que sirvam para melhor estruturar seus processos de produção, gestão, comercialização, pensando tanto no aumento da produtividade e da renda, quanto na melhoria das condições de trabalho e vida dos envolvidos” (Addor e Laricchia, 2018, p. 15).

10. “A finalidade do Proninc, conforme o Decreto nº 7.357 de 17/11/2010, é o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos de economia solidária (EES), buscando atingir os seguintes objetivos: i) geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos EES; ii) construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação e de acompanhamento de EES pós-incubação; iii) articulação e integração de políticas públicas e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento local e regional; iv) desenvolvimento de novas metodologias de incubação de EES articuladas a processos de desenvolvimento local ou territorial; v) formação de discentes universitários em ESS; e vi) criação de disciplinas, cursos, estágios e outras ações, para a disseminação da ESS nas instituições de ensino superior” (Velloso, Morais e Menezes, 2020, p. 137).

Essas são iniciativas que consolidam nas universidades importantes espaços de extensão, especialmente comprometidos com as classes populares e contra-hegemônicos. Por um lado, voltam-se à construção de uma “nova economia”, e, por outro, fortalecem uma outra visão de universidade articuladas às demandas da população brasileira a partir do ensino da pesquisa e da extensão (Addor *et al.*, 2018). Dessa forma, o foco não está somente nos empreendimentos ou nas cooperativas, mas em uma diversidade de atuações que envolvem diferentes segmentos econômicos – catadores e catadoras de materiais recicláveis, agricultores e agricultoras familiares, grupos de consumo, artesãs, bancos comunitários etc. (Addor e Laricchia, 2018; Addor, Maia e Oliveira, 2020).

De acordo com o relatório de avaliação do Proninc 2017, entre as Ites que fizeram parte da pesquisa, as cinco atividades mais realizadas no âmbito da incubação foram: i) qualificação profissional, técnica, gerencial (72%); ii) assessoria no planejamento e plano de negócios (66%); iii) assistência técnica e/ou gerencial (61%); iv) elaboração de projetos (61%); e v) formação sociopolítica (60%). Conforme destacado por Addor *et al.* (2018, p. 44),

entre as 64 estudadas, foram destacados como princípios fundamentais: educação popular, apontada por 36 incubadoras (56,25%), tendo como principal referência Paulo Freire; a questão da participação e dos métodos participativos, com 34 respostas (53,13%), com grande destaque para a pesquisa-ação; e o conceito de autogestão, citado em 27 incubadoras (42,19%). (...) Vale mencionar que os(as) coordenadores(as) das incubadoras quase sempre destacaram o fato de que essas ferramentas são adequadas à realidade de um empreendimento solidário, diferenciando-se, em muitos sentidos, das práticas tradicionais realizadas em empresas privadas.

Diante desses dados, destacam-se a capilaridade das incubadoras e a capacidade de mobilizar diferentes conhecimentos em prol da economia solidária em todas as regiões do país. Compreende-se que as ITCPs são fundamentais para a formação de trabalhadores e trabalhadoras que atuam na economia solidária, por exemplo, em empreendimentos coletivos, assessoria técnica, políticas públicas, entre outros. O fato de estarem em ambientes de pesquisa e inovação possibilita o desenvolvimento de tecnologias sociais adequadas à realidade popular e em diálogo direto com os movimentos sociais. Além disso, ampliam o debate sobre “outras economias” nas universidades e nos institutos técnicos, dialogando diretamente com a juventude.

Com objetivo de demonstrar as particularidades das ações desenvolvidas em interação com diferentes populações rurais e urbanas, a seção 3 trará elementos da trajetória da ITCP-UFV e as reflexões a partir desta experiência.

3 ITCP-UFV: VINTE ANOS DE HISTÓRIA E APRENDIZADOS

A ITCP-UFV foi fundada em 2003, em uma das fases iniciais de ampliação de projetos dessa natureza em universidades públicas brasileiras. Tanto a denominação *incubadora* como a metodologia (*incubação*) foram inspirados no trabalho pioneiro do Coppe-UFRJ.

Em um país recém-democratizado, parte dos intelectuais brasileiros inseridos nas universidades buscava por mudanças sociais. A criação de uma incubadora direcionada ao cooperativismo popular dialogava com esse projeto de combate às desigualdades sociais estruturantes e históricas. Em pouco tempo, outras universidades seguiram a experiência fluminense e organizaram coletivos de professores, técnicos e estudantes em prol da economia solidária.¹¹

A ITCP-UFV não compõe o primeiro grupo de precursoras, porém, é uma das mais antigas do Brasil, recebendo o apoio da UFJF anteriormente à sua criação, em novembro de 2003. A diferença da experiência da UFV reside no fato de já existir na instituição um curso superior em administração de cooperativas, único do país até aquele momento. Parte da equipe de professores(as) do Departamento de Economia Rural da UFV, ao qual se vincula o curso de graduação, contribuiu para a construção da incubadora ao mobilizar vários estudantes.

Como em outras experiências, a ITCP-UFV, desde sua fundação, atuou com diversos segmentos econômicos e trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária, como garçons, agricultores(as), catadores(as), artesãs, quilombolas, pacientes da saúde mental, consumidores(as), entre outros. A metodologia de incubação seguia o modelo baseado na sequência de pré-incubação, incubação e desincubação, processo que foi ao longo do tempo problematizado, considerando as especificidades dos empreendimentos e as limitações de financiamento das ações.

Nesse contexto, a metodologia do programa de extensão universitária passou por mudanças, sendo a mais significativa a concepção de incubação de empreendimentos “isoladamente” para o apoio aos processos e segmentos de maneira mais ampla, considerando que a economia solidária se fortalece em uma ambiência favorável e em rede. Além disso, a incubadora também atuou junto aos movimentos sociais, com destaque para o Fórum Regional e Mineiro de Economia Popular Solidária.

Em geral, as equipes eram formadas por estudantes de graduação – de vários cursos, mas predominantemente de cooperativismo – e professores(as). A variação na composição das equipes foi constante, mas coerente com os ciclos de formação acadêmica, ocorrendo processos seletivos periódicos para renovação do quadro de formadores(as).¹² O vínculo de professores(as) foi, de um modo geral, limitado a projetos específicos e com baixa adesão aos espaços coletivos de discussão e autogestão, com exceção de alguns poucos docentes que atuaram, ao longo dos vinte anos da incubadora, em momentos distintos, como coordenadores(as) institucionais do programa de extensão universitária.¹³

11. Constam entre elas: USP, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e Universidade Federal da Bahia (UFBA).

12. Na organização da ITCP-UFV, os estudantes são designados como “formadores”, em alusão ao processo educativo que embasa a ação extensionista empreendida.

13. Na UFV, as atividades de extensão são registradas institucionalmente como *programas*, *projetos*, *eventos* ou *prestação de serviços*. Desde o início de suas atividades, a ITCP-UFV é registrada como programa de extensão e abriga diversos “projetos”, também registrados.

Na dinâmica organizativa interna, os estudantes/formadores(as) participavam das equipes de incubação e, ao mesmo tempo, de equipes temáticas, como as de formação, seleção, comunicação, entre outras. Dessa forma, cada estudante vinculava-se, ao menos, em duas frentes de trabalho. No caso da ação com os empreendimentos, havia um professor ou professora como referência, além da coordenadora docente do programa.

Nas dinâmicas de avaliação, esse modo de organização sempre foi discutido e problematizado. O diagnóstico geral apontava para processos de incubação isolados e pouco conectados. Cada grupo incubado era percebido como uma unidade em si, embora houvesse uma referência à “metodologia de incubação”. Esta, no entanto, sofria ajustes ou adequações de acordo com as características ou qualificações da equipe de formadores(as) e as especificidades do grupo envolvido.

Tal característica do processo de incubação era decorrência, por um lado, de uma gestão coletiva que prezava pela autonomia de cada equipe na condução da ação extensionista. Por outro, indicava a ausência ou insuficiência de uma coordenação que vinculasse as práticas de interação com os grupos envolvidos a objetivos teóricos e metodológicos institucionais.

Embora houvesse constante troca de informações e experiências entre as diferentes equipes, essa comunicação (na forma de “repasses” ou “informes”) era insuficiente para desencadear processos sistemáticos de avaliação e revisão da metodologia de incubação. A diversidade de experiências metodológicas vivenciadas com os grupos incubados teve impacto parcial para o aprendizado institucional.

Embora as limitações da incubação fossem tema recorrente de discussão nos espaços coletivos, a necessidade de cumprimento de prazos dos projetos financiados e a demanda por “resultados imediatos” concorreram para que o pragmatismo contribuísse para o não aprofundamento das discussões sobre elaboração e implementação de alternativas. Em síntese, o arranjo institucional se expressava, naquele momento, como um limitador de mudanças, apesar de as evidências do trabalho com os grupos incubados apontarem para a necessidade de crítica e reformulação de tal arranjo.

Importante pontuar que o formato organizativo interno deve ser compreendido como uma resposta, variável ao longo do tempo, às condições objetivas para realização do trabalho de incubação ou de assessoramento aos grupos envolvidos. Como destacado anteriormente, essas condições objetivas eram dadas pelo financiamento obtido por meio de projetos, um instrumento técnico que estrutura a ação extensionista em termos de objetivos, métodos, prazos, recursos disponíveis e critérios de avaliação que, quase sempre, não coincidiam com as necessidades e demandas dos empreendimentos, grupos e coletivos incubados ou assessorados.

Costa, Silva e Dourado (2017) chamam atenção para esse elemento-chave do tipo de ação extensionista que busca, por meio da intervenção, proporcionar oportunidades de inclusão socioeconômica. A ausência de recursos para investimento – ou de políticas públicas – para estruturar empreendimentos econômicos solidários (EES) é determinante para a limitação do potencial de incubação ou assessoramento.

Dessa forma, ITCP-UFV acessou diferentes editais de extensão e pesquisa, com destaque para recursos advindos do Proninc, do Proext, da Senaes, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Programa de Bolsas de Extensão da UFV (Pibex), entre outros. O financiamento era direcionado para bolsas para graduandos e técnicos, materiais de consumo, transporte, alimentação e equipamentos, tanto para a ITCP quanto para os empreendimentos. As prensas utilizadas pelas associações de catadores(as), por exemplo, foram adquiridas por meio de projetos da incubadora, assim como barracas para feiras, máquinas de costura, fogão para agroindústrias coletivas, entre outros equipamentos.

É importante destacar a relação tensa entre a disponibilidade de recursos, *o tempo dos projetos*, o tipo de envolvimento de docentes, técnicos(as) e estudantes e a continuidade das ações extensionistas. As interrupções, as descontinuidades e a rotatividade das equipes são componentes de um formato organizativo que deve ser considerado quando avaliamos a capacidade de promoção de mudanças por meio da ação extensionista da ITCP-UFV ao longo de sua trajetória.

Até 2018, a incubadora manteve recursos para contratação e atuação de técnicos(as), possibilitando a presença de profissionais qualificados(as) em quase todas as equipes. No contexto de desmonte das políticas sociais a partir de 2016, não havia expectativas de captação de recursos significativos. Naquele cenário, até as bolsas de extensão por meio do Pibex minguraram. Em 2019, a ITCP-UFV ainda contava com recursos remanescentes de projetos, viabilizando duas profissionais graduadas até o final do primeiro trimestre daquele ano. Com o fim dos recursos, a estratégia (de sobrevivência) foi dar continuidade ao trabalho com estudantes voluntários. O formato organizativo permaneceu inalterado, mas a capacidade de atuação, sem aportes financeiros e com voluntários, foi afetada negativamente.

No início de 2020, foi retomada a discussão sobre uma necessária reestruturação diante do cenário de ausência de recursos e condução do trabalho em novos termos. Com o advento da pandemia, a discussão foi adiada e o foco direcionado ao trabalho possível e necessário àquele contexto de crise. O objetivo foi a manutenção mínima das atividades e a participação em ações emergenciais junto aos grupos envolvidos e parceiros, como suporte às vendas remotas e apoio à execução de chamamentos públicos para compra de alimentos da agricultura familiar.

O ano de 2021 marcou a retomada gradual das atividades presenciais a partir do segundo semestre. Essa retomada também foi marcada pela aprovação de projetos de pesquisa que viabilizaram algumas bolsas e recursos para atuação mínima de assessoramento. Diante da extinção do Proninc e da ausência de outra fonte de recursos financeiros diretamente vinculada à economia solidária, a estratégia foi captar recursos e implementar ações a partir de temas correlatos, vinculados aos processos de assessoramento já em curso e às demandas acadêmicas de pesquisa e formação em pós-graduação.

Tal estratégia não significava uma novidade na trajetória da ITCP-UFV e apontava para o potencial da produção do conhecimento científico vinculado à economia solidária e aos desafios da inclusão socioproductiva. Por sua vez, não oferecia respostas à ausência de recursos

financeiros para dar suporte à estruturação dos grupos, de modo a potencializar capacidades de trabalho autogestionário e cooperativo, principalmente no cenário pós-pandêmico e de desmonte de políticas sociais.

A partir de 2023, com um cenário federal, em tese, mais favorável à economia solidária, refletir sobre o papel estratégico das incubadoras na (re)construção de políticas públicas é fundamental. A trajetória da ITCP-UFV ao longo desses vinte anos permitiu acumular importantes aprendizados sobre a economia solidária e suas intersecções. Nesse sentido, a seguir serão destacados elementos compreendidos como estratégicos para o fortalecimento desta temática na sociedade brasileira.

Um aprendizado importante é a compreensão de que a economia solidária, materializada na extensão universitária, exige uma abordagem e uma inserção territoriais, multidisciplinar e em articulação com diferentes organizações e entes públicos. Essa concepção torna possível a concretização do princípio político e pedagógico que orienta as práticas de extensão universitária à produção dialógica de conhecimentos (Síveres, 2013) e sua influência na ação pública (Dagnino, 2014).

Vários exemplos de experiências vivenciadas pela ITCP-UFV corroboram essa concepção. No caso da *reciclagem popular e solidária*, foi possível perceber a importância da política pública municipal e da construção de espaços de participação social com diferentes atores e atrizes sociais.¹⁴ Nesse processo, a incubadora, juntamente com o Programa de Extensão InterAção,¹⁵ contribuiu para a criação do Fórum Municipal Lixo e Cidadania;¹⁶ a elaboração de um termo de referência para contratação das associações pelo poder público municipal; a mobilização da população para adesão à coleta seletiva; entre outras ações, que tinham como intuito fortalecer os empreendimentos no município e em âmbito regional.

As atividades desenvolvidas nesses fóruns ocorrem de maneira articulada com gestores públicos, Defensoria Pública, Ministério Público, vereadores(as), associações comerciais e de bairro, cooperativas de crédito, escolas, condomínios, setores culturais, entre outros envolvidos. Há um grande esforço para que as associações de catadores(as) de Viçosa tenham protagonismo nesse espaço de elaboração e construção de políticas públicas e possam ter voz e atuar diretamente nas ações públicas. Embora esteja longe do ideal, especialmente pela falta de apoio dos últimos anos, houve avanços e estas experiências alimentam a construção de políticas públicas e legislações adequadas ao segmento dos(as) catadores(as).

Do ponto de vista político, a ação da ITCP-UFV buscou dar suporte a um movimento de reorientação da ação pública local pela consideração das visões, dos valores e das proposições

14. Para mais informações sobre a temática da reciclagem como campo de ação e organização de trabalhadores sob a ótica da economia solidária, ver Silva (2020).

15. Esse programa de extensão, vinculado ao Departamento de Ciências Sociais, teve início em 2007 com o objetivo de apoiar ações de coleta seletiva no município de Viçosa.

16. O fórum foi lançado em 2017, durante o seminário *Desafios da coleta seletiva com a inclusão dos/as Catadores/as*, resultado da articulação entre os grupos de catadores de Viçosa (Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Viçosa – Acat e Associação dos Trabalhadores da Usina de Triagem e Reciclagem de Viçosa – Acamare), do Ministério Público de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (Cimos) e dos programas de extensão da UFV.

dos(as) catadores(as) em relação ao tema da reciclagem. A leitura da questão pela ótica da reciclagem popular e solidária encontrou espaço de expressão e debate no fórum, um dos espaços de luta por condições institucionais para o reenquadramento da ação pública. Entendemos que essa experiência particular produziu – e vem produzindo – aprendizados relevantes quanto à transversalidade na ação pública (Marcondes, Sandim e Diniz, 2018) a partir da extensão universitária.

Do ponto de vista pedagógico, a atuação na reciclagem popular e solidária exige uma abordagem multidisciplinar, envolvendo diferentes áreas de conhecimentos – estudantes, profissionais, gestores públicos etc. Nessa articulação local, são envolvidos(as) engenheiros(as), cientistas sociais, geógrafos(as), advogados(as), enfermeiros(as), cooperativistas, assistentes sociais, entre outros. As trocas de informações, conhecimentos e saberes ganham espaço nas dinâmicas de interação, que geralmente são permeadas por proposições e conflitos. Ao enfrentar problemas complexos, o ato pedagógico é orientado pelo desafio à construção de conhecimentos e à ação transformadora (Santos e Cruz, 2008). Os saberes construídos na ação, embora ainda carentes de sistematização, constituem, na experiência da ITCP-UFV, um avanço em direção a práticas extensionistas dialógicas.

A atuação da ITCP-UFV com a agricultura familiar e a agroecologia é coerente com as abordagens territorializadas, multidisciplinares e orientadas à transversalização de políticas públicas. Nesse aspecto, as ações têm ocorrido com base no referencial dos *sistemas agroalimentares localizados*, buscando fomentar diferentes experiências de circuitos curtos de comercialização (CCC). Assim, as feiras, os mercados institucionais (compras públicas), a venda direta a consumidores (entrega de cestas), o apoio a cooperativas (processos de comercialização) etc. são exemplos de empreendimentos apoiados. O intuito é criar e desenvolver espaços de encurtamento de distâncias entre produção e consumo, campo e cidade, visando consolidar mercados capazes de sustentar as experiências agroecológicas em suas localidades/comunidades. Destaca-se, nesse contexto, o apoio às feiras de agricultores(as) familiares e quilombolas e a atuação recente junto a um Sistema Participativo de Garantia (SPG) que vem se consolidando por meio do Polo Agroecológico e de Produção Orgânica da zona da mata de Minas Gerais.¹⁷

O SPG tem possibilitado a promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, de forma que a agenda de pesquisa, bem como as problemáticas e os desafios de constituição do sistema, vai sendo construída na interação direta com o processo social e técnico de constituição do SPG. Dessa forma, amplia-se o conjunto do conteúdo programático que passa a compor os processos formativos protagonizados pela ITCP-UFV.

As ações direcionadas a consumidores(as) são transversais, compreendendo os CCCs como espaços pedagógicos de interação direta e construção de respostas coletivas para produção e acesso aos “alimentos de verdade”. Destaca-se a atuação da ITCP-UFV no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Viçosa, no Conselho Estadual e Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), na Comissão de Compras Institucionais de Alimentos da UFV, entre outros espaços de diálogo, especialmente no contexto do Polo Agroecológico da zona da mata.

17. O polo foi instituído pela Lei Estadual nº 23.207/2018, resultado da articulação de diversas organizações e movimentos sociais do campo da agroecologia em Minas Gerais.

É importante destacar que nas feiras estão presentes empreendimentos de artesanato e produção de alimentos e bebidas, grupos de produção da saúde mental, projetos sociais de apoio a pessoas em situação de privação de liberdade, coletivos culturais, artistas e mais uma diversidade de expressões da economia popular. Nesse sentido, além de buscar fortalecer a agricultura familiar e a agroecologia, os CCCs conectam trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária.

Ademais, a experiência da ITCP-UFV com a temática da saúde mental proporciona aprendizados que também apontam para a necessidade de incidência em políticas públicas voltadas para esses sujeitos sociais, bem como a ampliação do acesso às políticas públicas existentes. O trabalho desenvolvido pela incubadora tem demonstrado a possibilidade de ampliação de processos de terapia ocupacional vinculados a iniciativas de inclusão social a partir do trabalho coletivo.

Outro conjunto de atores e atrizes que se mobilizam em torno da economia solidária e demandam atuação adequada pode ser agrupado no segmento do artesanato e processamento de alimentos, que têm como característica o trabalho individual ou familiar e atuação coletiva nos espaços de comercialização, seja em feiras, seja em lojas. Em geral, tal segmento é composto por mulheres que buscam alguma fonte de renda ou sua complementação. As principais articulações dessas trabalhadoras são as feiras e os fóruns de economia popular solidária, espaços nos quais a ITCP também atua. Ao longo da vivência do programa, observou-se que os espaços do fórum constituem a formação em economia solidária e fortalecer tais mobilizações são estratégias importantes.

Da mesma forma, ressalta-se o cooperativismo solidário compreendido como um conjunto de organizações que buscam se posicionar em contraposição ao “cooperativismo tradicional”, em geral representado pela Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Para isso, em 2014, foi criada a União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias (Unicoopas), reunindo a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol), a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), a União Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (Unicatadores) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab). Sendo assim, compreender a articulação com organizações de representações de cooperativas populares de diferentes segmentos econômicos da economia solidária é um aprendizado importante, sobretudo na ampliação da escala das experiências de trabalho associado. É na interação com essas organizações que se produz incidência nas políticas públicas de geração de trabalho e renda que tenham a autogestão e a economia solidária como diretrizes.

Outro aprendizado adquirido na prática da ITCP-UFV envolve a compreensão mais ampliada do campo da economia solidária segundo um olhar para “outras economias”, a partir do envolvimento do programa com um público diverso. É preciso considerar as experiências de povos e comunidades tradicionais, assim como o recorte mais aprofundado sobre economia feminista, economia criativa, coletivos culturais e das juventudes. Nesse campo,

embora a delimitação *empreendimento econômico solidário* não siga um modelo padronizado,¹⁸ tais iniciativas expressam resistências e laços de solidariedade e de cooperação que em vários momentos demandaram da ITCP-UFV ações pontuais e/ou processuais.

Por fim, um aprendizado que também constitui a base da construção do conhecimento nas instituições de ensino superior e técnico do país é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Embora ao longo dos últimos vinte anos esta tenha sido uma tarefa difícil, a partir de 2022, dois processos têm mobilizado o coletivo da ITCP-UFV a construir novas formas de atuação. Um dos elementos consiste na curricularização da extensão universitária. Os cursos de graduação devem direcionar ao menos 10% da carga horária total de seus currículos para ações extensionistas. Nesse contexto, a incubadora, em função de sua trajetória, tem propiciado bons aprendizados sobre esta prática, embora ainda seja necessária maior maturidade institucional da universidade em relação aos desafios e às responsabilidades dos processos de extensão. As disciplinas têm contribuído para atividades junto aos grupos e coletivos apoiados, embora de maneira pontual. Contudo, infelizmente, tais atividades ainda são desvalorizadas e não dispõem de recursos adequados para sua realização. De alguma maneira, a curricularização fortalece as ITCPs porque, no geral, são nesses espaços que a interação com distintos coletivos se efetiva.

Por sua vez, no campo da pesquisa, embora as ações da ITCP-UFV tenham gerado produções científicas importantes, seria necessário incorporar esta prática no cotidiano do programa. Dessa forma, em 2022, foi criado o Grupo de Pesquisa em Economia Solidária, Sistemas Agroalimentares e Agroecologia (Gessa), envolvendo discentes, técnicos, graduandos e pós-graduandos, especialmente do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia da UFV. A vivência recente tem como objetivo possibilitar maior fôlego de análise e reflexão sobre as ações desenvolvidas pela ITCP em sua interação com os coletivos. É por meio de análises e pesquisas feitas a partir dos processos sociais acompanhados pela ITCP-UFV que se constitui o ensino, a extensão e a pesquisa, de forma indissociável.

4 QUESTÕES PARA APROFUNDAMENTO

Após vinte anos de trajetória, as experiências brevemente destacadas nesse artigo permitem refletir sobre os desafios vivenciados pelas incubadoras universitárias e as questões que merecem aprofundamento. Nas abordagens teórico-metodológicas, a compreensão sobre “outras economias” merece maior atenção, assim como a diversidade envolvida nesses coletivos. Ou seja, não há economia solidária com machismo, racismo, homofobia e capacitismo.

Da mesma forma, a urgência ambiental deve ser lida nos territórios a partir de denúncias, anúncios e construção de alternativas. Por isso, o diálogo com os movimentos sociais e as frentes de resistência, como a agroecologia e a reciclagem popular e solidária, são fundamentais, o que exige tanto a elaboração metodológica de interação quanto a presença das incubadoras nos espaços de discussões e incidência políticas.

18. Para uma análise da diversidade dos EES no Brasil, ver Silva (2020).

Do ponto de vista do trabalho, lócus privilegiado do debate sobre economia solidária, os processos de “uberização”, inteligência artificial e cooperativismo de plataforma merecem um olhar atualizado frente a uma nova dinâmica do capitalismo mundial. Da mesma forma, são necessárias abordagens que orientem as interações dos diferentes grupos apoiados, compondo o repertório do conteúdo programático dos processos de formação, bem como objetos de conhecimento das agendas de pesquisa da incubadora.

Por fim, para o campo da economia solidária no Brasil, é importante compreender que a disputa epistemológica e científica é estratégica para fortalecer espaços de construção de novos paradigmas de “bem-viver”. Obviamente, as universidades não fazem isso de maneira isolada, mas por meio da construção coletiva e da ocupação por diferentes sujeitos e conhecimentos dos ambientes acadêmicos.

Para tanto, é fundamental que, na rearticulação do FBES e da Senaes, o fortalecimento das ITCPs seja compreendido como uma estratégia estruturante. Se as incubadoras podem ser “laboratórios” de ensino, de extensão dialógica e de produção de conhecimento e “tecnologia social”,¹⁹ sua manutenção deveria superar a perspectiva de financiamento pontual para uma ação perene.

Outro aspecto que merece reflexão é a tensão entre os objetivos de “emancipação” e a contaminação dos métodos de trabalho pelos objetivos e “tempo” das políticas públicas. Isso pode prejudicar o projeto político-pedagógico emancipatório proposto pelas ITCPs e reforçar processos individualizados a partir da lógica do empreendedorismo.

Por fim, assim como a ampliação do acesso à universidade gerou impactos importantes na sociedade brasileira, manter e valorizar as ITCPs possibilitaria um conjunto efervescente de inovações sociais articuladas com as pautas emergenciais da sociedade contemporânea, quais sejam: trabalho, meio ambiente e direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ADDOR, F.; LARICCHIA, C. R. (Org.). **Incubadoras tecnológicas de economia solidária: concepção, metodologia e avaliação**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2018. v. 1.
- ADDOR, F.; MAIA, L.; OLIVEIRA, T. Outra inovação é possível: a relevância do Proninc e a consolidação das Ites como espaço de desenvolvimento tecnológico. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020. p. 207-239.
- ADDOR, F. *et al.* As incubadoras tecnológicas de economia solidária na atualidade. *In*: ADDOR, F.; LARICCHIA, C. R. (Org.). **Incubadoras tecnológicas de economia solidária: concepção, metodologia e avaliação**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2018. v. 1, p. 25-53.
- CORAGGIO, J. L. (Org.). **La economía social desde la periferia: contribuciones latino-americanas**. Buenos Aires: Altamira, 2007.

19. Para uma discussão sobre o conceito e a prática de tecnologia social, ver Dagnino (2014) e Zucoloto e Pereira (2020).

- COSTA, B. A. L. **Entre teoria e prática**: a experiência da economia solidária no Brasil a partir de uma abordagem internacional. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- COSTA, B. L.; SILVA, M. S.; DOURADO, G. F. A experiência da ITCP-UFV: aprendizados coletivos construídos na economia solidária. *In*: COSTA, B. L.; DOURADO, G. F.; SILVA, M. S. **Saberes construídos na economia solidária**: experiências e vivências da incubadora tecnológica de cooperativas populares da UFV. Viçosa, Minas Gerais: OCA, 2017. p. 19-29.
- DAGNINO, R. **Tecnologia social**: contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande: Ed. UEPB, 2014.
- LAVILLE, J.-L. (Ed.). **L'économie solidaire**: une perspective internationale. Paris: Pluriel, 2010.
- LAVILLE, J.-L. *et al.* Introdução. *In*: FRANÇA FILHO, G. C. *et al.* (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- LIMA, J. C. Cooperativas, trabalho associado, autogestão e economia solidária: a constituição do campo de pesquisa no Brasil. *In*: GEORGES, I. P. H.; LEITE, M. P. (Org.). **Novas configurações do trabalho e economia solidária**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 195-226.
- MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018.
- POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SANTOS, A. M.; CRUZ, A. C. M. Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: interdisciplinaridade articulando ensino, pesquisa e extensão universitária. **E-cadernos CES** [online], n. 2, 2008.
- SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.
- 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.
- SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. *In*: SANTOS, B. de S. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2003a.
- SINGER, P. Incubadoras universitárias de cooperativas: um relato a partir da experiência da USP. *In*: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2003b.
- SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- SÍVERES, L. O princípio da aprendizagem na extensão universitária. *In*: SÍVERES, L. (Org.). **A extensão universitária como um princípio da aprendizagem**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 19-33.

VELLOSO, T. R.; MORAIS, L. P.; MENEZES, D. F. N. Trajetória e experiências das incubadoras tecnológicas das cooperativas populares (ITCPs) e empreendimentos solidários no contexto brasileiro. *In*: ÁLVAREZ, J. F.; MARCUELLO, C. (Ed.). **Experiencias emergentes de la economía social en Iberoamérica**. Valencia: OIBESCOOP, 2020. p. 128-155.

ZUCOLOTO, G. F.; PEREIRA, L. de 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. 187-205.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SINGER, P. Introdução. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: MTE/Senaes, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia_Solidaria/deliberacoes_1_conferencia_economia_solidaria.pdf. Acesso em: 12 maio 2012.

SINGER, P. Economía solidaria: un modo de producción y distribución. *In*: CORAGGIO, J. L. (Org.). **La economía social desde la periferia**: contribuciones latinoamericanas. Buenos Aires: Altamira, 2007. p. 59-78.

SINGER, P. Introdução. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., 2010, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: MTE/Senaes, 2010. p. 9-11. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D36A28000013731C8C25D7CEE/II_coanes_documento_final.pdf. Acesso em: 12 maio 2012.

FINANÇAS SOLIDÁRIAS E BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA (1998-2020)¹

Ana Lúcia de Araújo Lima Coelho²
Carlos Eduardo Cavalcante³
Emiliana Barros Cerqueira⁴
Mariane Goretti de Sá Bezerra Leal⁵

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se observado a relevância dos empreendimentos de economia solidária, cujas relações comerciais são pautadas nos valores de confiança, proximidade e solidariedade (Silva, 2020a). Tais iniciativas surgem como resposta aos problemas enfrentados pelas populações carentes em territórios que se encontram à margem da ação estatal e dos interesses empresariais. Nesse contexto, despontam os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) como uma opção de finanças solidárias que buscam a inclusão socioeconômica das pessoas com base na perspectiva do desenvolvimento local (Barreto, Oliveira e Jesus, 2018; Leal, Rigo e Andrade, 2016; Santos e Santos, 2021; Silva, 2020b).

Por definição, os BCDs são associações que, em sua maioria, têm o propósito de democratizar o sistema financeiro por meio da gestão comunitária dos recursos, considerando as particularidades dos territórios onde estão inseridos e as redes de relações sociais e de vizinhança em sua atuação (França Filho e Passos, 2013). Para Freire (2013), os BCDs destacam-se pela proposição de soluções para os problemas relacionados ao subdesenvolvimento local e pela redução da pobreza. Além disso, são estratégicos para a geração de renda e o desenvolvimento territorial, com efetiva participação popular.

O primeiro BCD, da forma como conhecemos atualmente, surgiu no Brasil em 1998, com base nos trabalhos da associação de moradores do conjunto Palmeiras em Fortaleza-CE, ao conceber o BCD Palmas e sua moeda circulante local denominada “Palmas”. O êxito da experiência resultou na criação, em 2003, do Instituto Palmas, que sistematizou e disseminou a metodologia de implementação e gestão dos BCDs, bem como administrou a Rede Brasileira de Bancos Comunitários, que atualmente é responsável pela certificação e pela prestação de contas dos mais de cem BCDs constituídos em todo o país.

A expansão nacional dos BCDs tem chamado atenção de pesquisadores de diversas áreas que vêm empreendendo estudos acerca dessa temática por meio de diferentes lentes de análise.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/esp2>

2. Professora adjunta da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). *E-mail*: alalcoelho@gmail.com.

3. Professor adjunto da UFPB. *E-mail*: cavalcanteeduardo@gmail.com.

4. Economista. *E-mail*: emberq@hotmail.com.

5. Professora adjunta da Universidade Federal do Piauí (UFPI). *E-mail*: mariane.goretti@ufpi.edu.br.

Sob tal contexto, este estudo objetivou realizar um mapeamento da literatura sobre BCDs no intuito de verificar os modelos teóricos, as metodologias e os resultados das pesquisas que abordam essa temática.

O artigo está estruturado em quatro seções. A primeira refere-se à introdução; a segunda descreve os procedimentos metodológicos; a terceira apresenta os resultados; e a quarta expõe as considerações finais.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O mapeamento da produção científica sobre os BCDs foi realizado por meio de revisão sistemática de literatura definida por Perissé, Gomes e Nogueira (2001), como a aplicação de estratégias científicas que limitam o viés de seleção de artigos e os avaliam com espírito crítico, sintetizando os estudos relevantes em um tópico específico.

De acordo com Sampaio e Mancini (2007), as revisões sistemáticas são desenhadas para serem metódicas, explícitas e passíveis de reprodução. Servem para nortear o desenvolvimento de projetos, indicando novos rumos para futuras investigações e identificando quais métodos de pesquisa foram utilizados em determinada área. Os autores destacam que, para conferir rigor e objetividade, uma revisão sistemática requer uma pergunta clara; a definição de uma estratégia de busca; o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão dos artigos; e uma análise criteriosa da qualidade da literatura selecionada.

A figura 1 descreve as fases do processo de construção da revisão sistemática de literatura, a saber: delimitação das questões a serem pesquisadas; escolha da fonte de dados; definição das palavras-chave para busca; busca e armazenamento dos resultados; seleção de artigos com base nos critérios de inclusão e exclusão; extração de dados dos artigos selecionados; avaliação dos artigos; síntese e interpretação dos dados (Costa e Zoltowski, 2014).

FIGURA 1

Fases do processo da revisão sistemática de literatura



Fonte: Costa e Zoltowski (2014).
Elaboração dos autores.

Desse modo, para atingir o objetivo proposto, foi estabelecido como recorte temporal o período de janeiro de 1998 a agosto de 2020 em razão de as discussões sobre a temática dos BCDs serem recentes no Brasil e, assim, proporcionarem visão geral a respeito de pesquisas no âmbito nacional e internacional para o período investigado.

Com base nesse intervalo de tempo, foram selecionados os seguintes repositórios virtuais: Periódicos Capes, Scielo, Spell, Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Ademais, foram

utilizados os anais dos seguintes eventos: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Enanpad), Seminário em Administração (Semead) e Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs). Foram examinados artigos, teses e dissertações sobre a temática em questão.

De acordo com Fernandes, Souza e Belarmino (2020), na fase inicial do estudo, é importante determinar quais serão as bases de dados ou as fontes de pesquisa analisadas, bem como delimitar os termos de busca ou as palavras-chave. Nesse sentido, os termos de busca escolhidos foram *community development banks*, *community banks* e *bancos comunitários*. Tais termos foram testados nas bases selecionadas, sendo adotado aquele que mais resultados apresentou em cada uma das bases pesquisadas.

Como critério de inclusão, foram considerados apenas os trabalhos sobre a temática dos BCDs disponíveis em base digital, tendo em vista a acessibilidade e a disponibilidade do material; o critério de exclusão envolveu os trabalhos não disponibilizados nessas bases.

Especificamente, no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, também foram excluídos aqueles que, apesar de serem foco da investigação, não estavam disponíveis por serem anteriores à Plataforma Sucupira.⁶ Nesses casos, foram feitas ainda tentativas de recuperação de tais pesquisas em formato digital na base de dados do Google, e somente foram definitivamente excluídas quando não localizadas de nenhuma dessas duas formas.

Os trabalhos identificados e recuperados resultaram em 38 artigos, 9 teses e 33 dissertações, oriundos das bases virtuais pesquisadas, o que totalizou 80 trabalhos. A maior parte desses trabalhos estão disponíveis no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (52,5%) e em anais de eventos (29,9%), com menor concentração em periódicos (17,6%).

Um aspecto a ser destacado pelo impacto causado à produção científica diz respeito à pandemia da covid-19,⁷ que se iniciou em fevereiro de 2020 e perdurou por todo o ano de 2021 e ainda no primeiro semestre de 2022, ocasionando redução considerável de eventos científicos e, consequentemente, de publicações nesse período.

Diante do contexto mencionado e em continuidade ao processo de revisão da literatura, os trabalhos selecionados seguiram para a próxima fase, que demandou leituras aprofundadas a fim de identificar as abordagens teóricas e as temáticas pesquisadas, as metodologias adotadas e os principais resultados identificados nos estudos. Os dados coletados foram compilados em quadros-síntese elaborados mediante planilhas eletrônicas do Microsoft Excel para embasar as análises posteriores.

6. É uma ferramenta para coletar informações e realizar análises e avaliações; é a base de referência do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). O sistema também é usado para classificar a produção científica dos programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos.

7. A covid-19 foi considerada pandêmica pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. Por apresentar alto índice de contaminação, a prevenção à doença desencadeou a necessidade de isolamento social, além de outras ações, resultando em impactos profundos também no mercado de trabalho brasileiro (Silva, Corseuil e Costa, 2022).

3 MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

A partir do mapeamento dos trabalhos, foi possível delinear um perfil da produção científica sobre os BCDs, cujas evidências relativas às abordagens teóricas, às temáticas, às metodologias e aos principais resultados identificados são apresentadas a seguir.

3.1 Abordagens teóricas em destaque

Os BCDs foram analisados por distintas áreas de conhecimento, tais como: engenharias; arquitetura; direito; administração; administração pública; sociologia; história; ciência e tecnologia; serviço social; políticas públicas; geografia; e economia. Isso demonstra que as pesquisas sobre BCDs têm sido perpassadas por temas transversais que, consoante Menezes (2001), estão voltados para a compreensão da realidade social, dos direitos e das responsabilidades ligados à vida pessoal e coletiva, bem como para a afirmação do princípio da participação política. Nesse sentido, os pesquisadores das áreas de conhecimento supracitadas adotaram abordagens teóricas diversificadas em suas análises, conforme descrito no quadro 1.

QUADRO 1

Abordagens teóricas da produção científica sobre BCDs

Abordagens teóricas	Número de publicações	Autores
Economia solidária	24	Silva Júnior (2006); Passos (2007); Silva Júnior, Gonçalves e Calou (2007); Santana (2011); Rigo, Silva Júnior e França Filho (2012); Lucena (2013); Pierce (2013); Lemos (2013); Raposo (2014); Callil (2016); Chagas (2014); Coelho (2014); Moraes <i>et al.</i> (2014); Pinheiro (2015); Gandolfi (2015); Frizon (2015); Moraes, Nogueira e Vieira (2015); Menezes, Santos e Mariano (2017); Schwenck (2018); Santos (2018); Farias, Silva e Olave (2018); Costa e Rigo (2018); Brasil, Schilling e Mesquita (2019); Freitas, Costa e Costa (2019).
Finanças solidárias	12	Passos (2008); Silva Júnior, Calou e Gonçalves (2008); Garcia (2010); Guzmán e Santana (2012); Azeredo, Faria e Silva (2012); Raimundo (2014); Paiva (2015); Rigo, França Filho e Leal (2015a); Medeiros (2017); Oliveira (2017); Menezes, Santos e Mariano (2019); Resgala (2019).
Microfinanças	12	Andranovich, Modarres e Riposa (2007); Silva (2009); Christopoulos (2010); Silva (2011); Diógenes, Segatto, Biscaia (2012); Rigo, França Filho e Leal (2013); Silva (2013); Siqueira <i>et al.</i> (2014); Mostagi <i>et al.</i> (2016); Brasil (2017); Carneiro (2017); Souza (2019).
Antropologia da moeda	5	Rigo e França Filho (2014a; 2017); Rigo, França Filho e Leal (2015b); Rigo (2016); Fare e Ahmed (2017).
Utilidade social	3	Silva Júnior, Rigo e Passos (2015); Silva Júnior (2016); Lopes, Rigo e Silva Júnior (2018).
Teoria dos bens comuns	3	Hudson e Meyer (2016); Farias (2018); Farias, Soares e Freitas (2019).
Moedas digitais	3	Diniz, Cernev e Nascimento (2016); Fernandes (2018); Gonzalez <i>et al.</i> (2020).
Economia substantiva	2	França Filho, Silva Júnior e Rigo (2012); Mattos (2010).
Teoria da dádiva	2	Rigo e França Filho (2014b); Rigo (2014).

(Continua)

(Continuação)

Abordagens teóricas	Número de publicações	Autores
Paradigma paraeconômico	2	Leal (2013); Rigo e Cançado (2015).
Outras teorias diversas ¹	12	Araújo (2009); Silva (2011); Ferreira (2014); Nascimento (2015); Paula (2015); Carvalho (2016); Pacheco (2016); Faria (2018); Paiva (2018); Cadó (2017); Carvalho (2017); Almeida (2019).
Total		80

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Abordagens que constaram apenas uma única vez em cada trabalho. Essa diversidade de lentes teóricas indica que os estudos trilharam os mais diversos percursos visando à compreensão do fenômeno. São elas: teoria dos espaços públicos, teoria da derivação marxista, teoria ator-rede, teoria política, teoria da ação coletiva, teoria de comunidade e sociedade, teoria do pluralismo jurídico, teoria das interpretações rivais de mercado, teoria dos circuitos da economia urbana, teoria da educação popular, teoria da representação social e teoria das moedas complementares.

A seguir, fazemos uma breve explanação das dez abordagens teórico-analíticas que receberam maior enfoque nos estudos sobre os BCDs. Primeiramente, o enquadramento como economia solidária,⁸ presente em 24 estudos, aparece como a perspectiva teórica mais utilizada nas investigações sobre BCDs. Os autores utilizaram-se dessa abordagem para melhor contextualizar os BCDs como empreendimentos econômicos solidários, formalizados como cooperativas e associações. Nesse segmento, apontam para a criação de ferramentas diretamente relacionadas ao desenvolvimento territorial e se apoiam no desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais (França Filho, 2002).

A abordagem das finanças solidárias, presente em doze estudos, demonstra a compreensão de que os BCDs estão inseridos no campo das finanças de proximidade, tendo a democratização do sistema financeiro, mediante a gestão comunitária dos recursos, como um dos principais propósitos (França Filho e Passos, 2013; Silva 2020b).

As microfinanças também foram tratadas em doze estudos, sendo constituídas por pequenos empréstimos, cujas parcelas são pagas em curto espaço de tempo, destinados essencialmente à população de baixa renda, possuidora de pouquíssimos ativos a serem oferecidos como garantia (Barone e Sader, 2008). O microcrédito, por sua vez, pode ser definido como serviços financeiros para microempreendedores, excluindo-se o crédito para consumo. Sua principal modalidade é o crédito produtivo e orientado.

A antropologia da moeda esteve presente em cinco estudos e foi adotada para auxiliar o entendimento das diversas funções (social, econômica, política, simbólica e pedagógica) da moeda social utilizada pelos BCDs. Nessa concepção, a dimensão simbólica sobressai, pois opera como um símbolo que se relaciona com outros símbolos do sistema, em que os significados possuem sentido e são compartilhados e trocados. Assim, a moeda vale pelo seu valor intrínseco, isto é, pelo que se acredita que ela valha (Rigo, França Filho e Leal, 2015b).

A teoria da utilidade social, adotada em três estudos, representa um esforço dos pesquisadores em mensurar a utilidade social daquelas organizações, a exemplo dos BCDs, que

8. Para uma pesquisa bibliográfica mais ampliada sobre economia solidária, ver Silva (2020c).

possuem finalidade social por apoiar pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica; combater a exclusão e as desigualdades sociais, econômicas e culturais; educar para a cidadania; reforçar a coesão territorial; e contribuir para o desenvolvimento sustentável e a solidariedade internacional (França, 2014).

Os BCDs também receberam luzes a partir da teoria dos bens comuns encontrada em três dos trabalhos analisados. Nessa perspectiva, os BCDs foram considerados uma modalidade de bem comum da sociedade. Esses bens são recursos compartilhados em que as partes envolvidas têm interesses equivalentes e podem gerenciá-los e sustentá-los caso possuam as condições adequadas (Hudson e Meyer, 2016; Farias, 2018; Ferreira, 2014). Tais estudos buscaram entender o papel dos BCDs para gerir e alocar recursos comuns à sociedade com o objetivo de protegê-los e distribuí-los democraticamente.

A abordagem das moedas complementares digitais (MCD) foi identificada em outros três estudos, sendo conceituadas como aquelas que incorporam as tecnologias da informação a fim de viabilizar a circulação no seu território de atuação (Diniz *et al.*, 2014). Ademais, apresentam três elementos estruturantes: um agente emissor, um meio digital e uma circulação delimitada (Diniz, Siqueira e Van Heck, 2019).

Por sua vez, o viés da economia substantiva, cuja abordagem está presente em dois estudos, contribuiu para o entendimento da dinâmica socioeconômica dos BCDs. Consoante França Filho (2007), essa perspectiva considera que os BCDs atuam com a filosofia e a metodologia de um programa de recuperação da economia local, com base em princípios econômicos plurais cujas contribuições econômicas se complementam, conjugando uma economia mercantil (mercado), uma economia não mercantil (Estado) e uma economia não monetária (dáviva/reciprocidade).

A teoria da dádiva, abordada em duas pesquisas, amparou o entendimento sobre os negócios embasados em princípios de solidariedade e reciprocidade, a exemplo dos BCDs. Essa abordagem compreende o valor das coisas como menos importante que o valor das relações, sendo estas últimas o simbolismo fundamental para a vida social, o que leva à necessidade de associação e construção de alianças e vínculos (Rigo, 2014; Rigo e França Filho, 2014b; 2017).

O paradigma paraeconômico fundamentou duas pesquisas que auxiliam na compreensão da primazia dos valores sociais sobre os econômicos nos BCDs. Nos negócios, as lógicas da racionalidade instrumental e substantiva estão presentes em maior ou menor grau (Leal, 2013). Consoante França Filho, Silva Júnior e Rigo (2012), na medida em que prevalece a lógica substantiva nos empreendimentos solidários, ocorre a sobreposição dos valores sociais nas relações comerciais, enquanto a lógica predominantemente instrumental dos negócios tradicionais demonstra que os valores econômicos são prioritários.

Portanto, essa diversidade de abordagens demonstra a transversalidade que a temática dos BCDs possui enquanto tema de pesquisa. Tal fato pode ser percebido a partir da variedade de trabalhos realizados por pesquisadores (as) das mais diversas áreas do conhecimento.

3.2 Temáticas em foco

Para a classificação das temáticas, foram observados o resumo, o objetivo geral e o referencial teórico de modo a confirmar o real escopo dos trabalhos selecionados.

O quadro 2 demonstra o enfoque dos estudos realizados pelos pesquisadores.

QUADRO 2

Temáticas da produção científica sobre BCDs

Temáticas	Frequência	Autores
Moedas sociais impressas e digitais	16	Rigo, Silva Júnior e França Filho (2012); Rigo (2014); Rigo e França Filho (2014a; 2014b; 2017); Rigo, França Filho e Leal (2015b); Rigo (2016); Fare e Ahmed (2017); Costa e Rigo (2018); Nascimento (2015); Diniz, Cernev e Nascimento (2016); Carvalho (2017); Fernandes (2018); Faria (2018); Almeida (2019); Gonzalez <i>et al.</i> (2020).
Avaliação de impacto dos BCDs no desenvolvimento territorial	16	Silva Júnior, Gonçalves e Calou (2007); Passos (2007; 2008); Garcia (2010); França Filho, Silva Júnior e Rigo (2012); Pierce (2013); Moraes <i>et al.</i> (2014); Rigo, França Filho e Leal (2015a); Silva Júnior, Calou e Gonçalves (2008); Santana (2011); Guzmán e Santana (2012); Lemos (2013); Raposo (2014); Paula (2015); Mostagi <i>et al.</i> (2016); Oliveira (2017).
Comunicação, gestão participativa e parcerias na rede de economia solidária	9	Coelho (2014); Silva Júnior (2006); Araújo (2009); Lucena (2013); Silva (2013); Frizon (2015); Santos (2018); Farias, Silva e Olave (2018); Freitas, Costa e Costa (2019).
Inovação e empreendedorismo social e feminino em finanças solidárias	9	Silva (2009); Christopoulos (2010); Diógenes, Segatto e Biscaia (2012); Siqueira <i>et al.</i> (2014); Azeredo, Faria e Silva (2012); Mattos (2010); Brasil (2017); Brasil, Schilling e Mesquita (2019); Paiva (2015).
Crédito habitacional e produção de espaços públicos e urbanos	5	Callil (2016); Gandolfi (2015); Resgala (2019); Rigo e Cançado (2015); Paiva (2018).
Políticas públicas de microcrédito	4	Andranovich, Modarres e Riposa (2007); França Filho, Silva Júnior e Rigo (2012); Rigo, França Filho e Leal (2013); Souza (2019).
Gestão coletiva dos bens comuns	4	Leal (2013); Hudson e Meyer (2016); Farias (2018); Farias, Soares e Freitas (2019).
Educação financeira, emancipação e autonomia	4	Silva (2011); Medeiros (2017); Chagas (2014); Schwenck (2018).
Avaliação da utilidade social	3	Silva Júnior (2016); Silva Júnior, Rigo e Passos (2015); Lopes, Rigo e Silva Júnior (2018).
Autorregulação, regulação jurídica e autossustentabilidade dos BCDs	3	Ferreira (2014); Pinheiro (2015); Carneiro (2017).
Análise bibliométrica	2	Menezes, Santos e Mariano (2017; 2019).
Consciência de classe	2	Raimundo (2014); Cadó (2017).
Análise comparativa entre BCDs e o Grammen Bank	1	Moraes, Nogueira e Vieira (2015).
Representação social dos BCDs	1	Pacheco (2016).
Interpretação crítica da economia solidária e do microcrédito	1	Carvalho (2016).
Total		80

Elaboração dos autores.

Inicialmente, o uso da moeda social impressa e digital como alternativa para o dinamismo da economia local foi motivo de observação em dezesseis estudos. Para França Filho e Passos (2013), os BCDs utilizam a moeda social, basicamente, com dois objetivos: i) econômico, no intuito de aumentar o consumo e internalizar a renda na economia local; e ii) político, a fim de fortalecer a identidade coletiva e o senso de pertencimento ao território.

O enfoque investigativo de avaliação do impacto dos BCDs para o desenvolvimento territorial também foi abordado em dezesseis trabalhos e visou identificar as estratégias adotadas pelos BCDs nos seus territórios de atuação. Nesse aspecto, Gandolfi (2015) observa que esses bancos vêm sendo valorizados e incentivados como estratégias de dinamização socioeconômica para o desenvolvimento local sustentável por promover a coesão social, a preservação da diversidade cultural e a proteção ambiental.

O enfoque das pesquisas relacionadas à comunicação, à gestão participativa e às parcerias na rede de economia solidária foi observado em nove estudos que procuraram verificar as formas de comunicação, o modelo de gestão adotado pelos BCDs e a formação de parcerias. O modelo de gestão coletiva e democrática está embasado nas relações de proximidade e confiança mútua, para a administração de recursos e atividades, no processo decisório e nas redes solidárias (França Filho, 2008; Rigo, 2014).

Os trabalhos cujas bases foram a investigação da inovação e o empreendedorismo social e feminino em finanças solidárias, oito dos presentes em nosso mapeamento, buscaram apreender os BCDs como uma inovação social na área de finanças solidárias. Segundo Leal (2013), eles são caracterizados como objetos de inovação por ofertarem serviços financeiros em seus territórios, mediante a gestão coletiva de suas ações, a fim de beneficiar uma parcela da população excluída do sistema financeiro convencional, principalmente o público feminino. Para Singer (2002), a participação das mulheres em grupos associativistas tem como principal finalidade a geração de trabalho e renda, utilizando-se de princípios de autogestão e cooperação.

A temática relativa ao crédito habitacional e a produção de espaços públicos e urbanos foi investigada em cinco estudos que analisaram como o crédito fornecido pelos BCDs contribuiu para a construção e/ou a reforma de moradias, bem como sua influência na formação dos espaços públicos e urbanos. Segundo Callil (2016), alguns BCDs disponibilizam o crédito habitacional para moradores de assentamentos e orientam a comunidade nas construções e no processamento de problemas diversos, promovendo a transformação do espaço urbano.

As políticas públicas de microcrédito, constantes em quatro trabalhos, foram estudadas pelos pesquisadores no intuito de identificar sua influência para o desenvolvimento dos territórios. Nesse sentido, Rigo e França Filho (2017) e Silva (2020b) entendem que a moeda social e o microcrédito são os instrumentos basilares de atuação dos BCDs para o aquecimento da economia nos territórios. Desse modo, são necessárias políticas públicas que apoiem a disseminação e a sobrevivência de tais bancos.

Ao tratar a gestão coletiva dos bens comuns, temática presente em quatro dos trabalhos aqui analisados, procurou-se a compreensão da gestão de serviços financeiros como um bem

comum, cuja noção sugere a ideia de que os cidadãos são capazes de se auto-organizarem e de criarem iniciativas de cooperação para gerir e alocar os recursos da sociedade, bem como a ideia de que as coletividades são as mais interessadas em proteger e distribuir democraticamente tais recursos (Leal, 2013; Farias, Soares e Freitas, 2019). Assim, os produtos e os serviços financeiros ofertados pelos BCDs podem ser considerados como um bem comum da sociedade.

Ao focar a temática de educação financeira, emancipação e autonomia em outras quatro pesquisas, foi observada a dinâmica dos BCDs para o alcance da autonomia dos indivíduos por meio da educação financeira. Autonomia, segundo Cattani (2009), é entendida como a emancipação social conquistada por meio de apropriação coletiva, descentralização e participação no processo produtivo, na vida comunitária e na esfera cultural. Para Schwenck (2018) e Chagas (2014), os BCDs, apesar dos diversos entraves enfrentados, contribuem para a autonomia e a formação de sujeitos políticos, auxiliando-os em sua emancipação.

Os estudos centralizados na temática da utilidade social – três ao todo – visaram compreender essa perspectiva aplicada aos BCDs. Para Gadrey (2005), a utilidade social em um empreendimento de economia solidária, como os BCDs, pode ser identificada se, em suas práticas, estão inseridos os princípios da redução das desigualdades econômicas e do fortalecimento do laço social, através da solidariedade e da sociabilidade, bem como o princípio do melhoramento das condições de vida em um território e de seu desenvolvimento sustentável.

As análises sobre a autorregulação, a regulação jurídica e a autossustentabilidade dos BCDs, contempladas em três pesquisas, buscaram desvelar os entraves financeiros e jurídicos enfrentados pelos empreendimentos de economia solidária para seu funcionamento e sua sustentabilidade. Pinheiro (2015) entende que, com a expansão e a diversificação dos sistemas monetários alternativos, torna-se necessário o estabelecimento de um marco regulatório que contemple a natureza jurídica dos BCDs e a admissibilidade de suas moedas sociais.

As análises bibliométricas, presentes em dois trabalhos, realizaram mapeamentos dos estudos sobre BCDs. Já a análise comparativa entre os BCDs e o Grammen Bank, presente em um estudo, buscou compreender as similaridades e as particularidades entre a iniciativa brasileira e a iniciativa indiana.

A temática da representação social, constante em um estudo, e a da consciência de classes, presente em outros dois estudos, objetivaram compreender tanto as representações sociais da população acerca da atuação dos BCDs quanto a sua função social como instrumento de luta das classes trabalhadoras no âmbito da economia solidária (Cadó, 2017).

Finalmente, a temática das interpretações rivais de mercado, presente em uma pesquisa, apresentou críticas sobre a apropriação da economia solidária pelo Estado e do microcrédito pelas empresas privadas.

3.3 Tipos de pesquisas

O levantamento realizado evidenciou que a maior parte das pesquisas realizadas são de natureza eminentemente qualitativa, conforme pode ser constatado na tabela 1.

TABELA 1
Natureza das pesquisas científicas sobre BCDs

Natureza	Número de publicações	%
Qualitativa	71	88,9
Qualitativa/quantitativa	6	7,5
Quantitativa	3	3,7
Total	80	100,0

Elaboração dos autores.

Consoante a tabela 1, verificamos o predomínio da natureza qualitativa (88,9%) das pesquisas sobre BCDs. Essa abordagem parte dos pressupostos de que a realidade é subjetiva e múltipla, na qual o pesquisador interage com o objeto ou os sujeitos pesquisados e busca compreender as inter-relações de diversos fatores (Creswell, 1994).

A adoção de multimetodologias foi constatada em 7,5% dos trabalhos, nos quais os pesquisadores utilizaram as abordagens quali-quantitativa ao mesmo tempo, a saber: i) Cadó (2017) adotou a análise documental e bibliográfica, bem como entrevistas e grupo focal; ii) Lemos (2013) optou pelo levantamento e pela avaliação de variáveis, informações, dados bibliográficos e estudos empíricos em dois BCDs; iii) Pacheco (2016) utilizou formulários e entrevistas para a coleta dos dados e adotou a análise de conteúdo e a análise estatística por *statistical package for social science* (SPSS) para a apreciação dos dados; iv) Rigo, França Filho e Leal (2013; 2015a) efetuaram levantamento diagnóstico com o posterior tratamento dos dados mediante o *software* Sphinx2000, além de utilizar grupo focal e observações de campo; e v) Menezes, Santos e Mariano (2019) adotaram a bibliometria associada à análise qualitativa dos focos de pesquisa com o suporte do *software* Atlas.Ti e de uma nuvem de palavras construída por meio do *site* www.wordle.net.

Por sua vez, apenas 3,7% das pesquisas tiveram natureza eminentemente quantitativa. Tal perspectiva considera as premissas de que a realidade é objetiva e singular, de modo que o pesquisador coloca-se de forma neutra em relação ao objeto ou aos sujeitos pesquisados, buscando estabelecer uma relação de causa e efeito (Creswell, 1994). Menezes, Santos e Mariano (2017) realizaram uma análise bibliométrica para sistematizar os dados e as planilhas eletrônicas do Microsoft Excel, bem como para analisar os dados. Por sua vez, Fernandes (2018) realizou a aplicação de questionário eletrônico e teste de hipóteses pelo método PLS-SEM para avaliar o uso da moeda social digital, enquanto Silva (2009) adotou a análise descritiva e a regressão econométrica das variáveis (localização, gênero, educação e renda) para delinear o perfil dos clientes do BCD.

Os resultados apontados demonstram a necessidade de maiores esforços de investigação sobre os BCDs a partir da adoção de métodos quantitativos. Nesse viés, encaixam-se estudos que possam viabilizar a construção de escalas de avaliação a fim de possibilitar o alcance de mais amostras e ampliar o espaço para conclusões sobre o fenômeno.

3.4 Tipos de estudos, técnicas de coleta e análise de evidências

Os achados possibilitaram ainda identificar os tipos de estudos realizados pelos pesquisadores, conforme destacado na tabela 2.

TABELA 2

Tipos de estudos adotados nas pesquisas científicas sobre BCDs

Tipos de estudos	Número de publicações	%
Caso único	36	45,0
Casos múltiplos	18	22,6
Revisão de literatura	11	13,8
Pesquisa etnográfica	4	5,0
Pesquisa documental	2	2,5
<i>Survey</i>	2	2,5
Bibliometria	2	2,5
Proposta de modelo empírico	2	2,5
Pesquisa etnográfica e <i>survey</i>	1	1,2
<i>Survey</i> e estudo de caso	1	1,2
Pesquisa-ação	1	1,2
Total	80	100,0

Elaboração dos autores.

Constata-se que o estudo de caso único (36) e o estudo de casos múltiplos (18) foram as escolhas mais frequentes nas investigações. A seguir, a revisão de literatura (11) aparece como alternativa de investigação, seguida da pesquisa etnográfica (4).

Tendo em vista o maior número de pesquisas de natureza qualitativa, consequentemente, os tipos de estudos escolhidos foram aqueles que mais se alinhavam. Por sua vez, as pesquisas quantitativas estiveram em menor incidência, e até mesmo alguns dos *surveys* (4) realizados estiveram associados a estudos de casos e pesquisas etnográficas.

O levantamento também permitiu diagnosticar as técnicas de coleta e as análises adotadas nos estudos, as quais estão apresentadas na tabela 3. O levantamento documental (56) e a entrevista individual (54) foram as técnicas mais adotadas, conjugadas com a observação não participante (42) e participante (7). Para a análise e a interpretação dos dados, destacaram-se as técnicas de análise de conteúdo (15) e a análise de discurso (5).

TABELA 3
Técnicas de coleta e análise das evidências na produção científica sobre BCDs

Técnicas	Número de publicações	%
Levantamento documental	56	70,0
Entrevista individual	54	67,5
Observação não participante	42	52,5
Bibliográfica	18	22,5
Análise de conteúdo	15	18,7
Questionário	14	17,5
Entrevistas grupais	10	12,5
Observação participante	7	8,7
Análise de discurso	5	6,2
Análise de redes sociais	2	2,5
Análise de entrevistas por descrição analítica	1	1,2

Elaboração dos autores.

Na medida em que os tipos de investigações realizadas foram, em sua maioria, estudos de casos, revisões de literatura e pesquisas etnográficas, por conseguinte, as técnicas de coleta e análise de dados mais utilizadas apresentam-se alinhadas a esses estudos.

3.5 Resultados identificados nos estudos

A amostra apontou os principais resultados identificados pelos pesquisadores a partir da atuação dos BCDs nos territórios. O quadro 3 apresenta os resultados apontados nos resumos dos trabalhos selecionados, identificados com a atuação dos BCDs nos territórios. As contribuições mais enfatizadas foram aquelas relacionadas ao desenvolvimento territorial (14); à ascensão socioeconômica (13); à inclusão financeira (10); à adoção de valores substantivos nos negócios (8); à promoção da cidadania (8); à autonomia e à emancipação (8); à autogestão coletiva (7); ao fortalecimento das relações de parceria (6); e à formação de redes locais solidárias (6).

QUADRO 3
Principais resultados destacados na produção científica sobre BCDs

Resultados identificados	Número de publicações
Desenvolvimento territorial	14
Ascensão socioeconômica	13
Inclusão financeira	10
Adoção de valores substantivos nos negócios	8
Promoção da cidadania	8
Autonomia e emancipação	8
Autogestão coletiva	7

(Continua)

(Continuação)

Resultados identificados	Número de publicações
Relações de parcerias	6
Redes locais solidárias	6
Subsídio a políticas públicas	5
Valorização da identidade local	5
Articulação comunitária	5
Democracia local participativa	4
Capacitação profissional	3
Senso de pertencimento	3
Apropriação do financiamento pela coletividade	3
Crédito habitacional	3
Assessoria técnica para autoconstrução	2
Crédito cultural	2
Educação financeira	2
Aval solidário	2

Elaboração dos autores.

Dessa forma, as evidências vêm reforçando os pressupostos de França Filho (2004) e Freire (2013) sobre a relevância dos BCDs, o que lhes confere um papel estratégico para o desenvolvimento local, a promoção da cidadania e o fortalecimento da sociedade, o que reforça a necessidade de fomento às novas iniciativas do gênero em outros territórios vulneráveis do país e objetiva o alcance de efeitos similares em prol da coletividade dessas localidades (Melo Neto Segundo e Magalhães, 2009; Paula, 2015; Lemos, 2013; Cadó, 2017; Silva, 2020b).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto, foi apresentada uma revisão sistemática de literatura que possibilitou apreender diversos fatores abordados em pesquisas sobre os BCDs no Brasil. Em termos de abordagens teórico-analíticas, identificaram-se as seguintes como as mais utilizadas: economia solidária, finanças solidárias, economia plural, teoria da dívida e antropologia da moeda, bens comuns, paradigma paraeconômico e teoria da utilidade social.

Entre as temáticas, observamos que a avaliação do impacto dos BCDs, o desenvolvimento territorial, a moeda social e digital, a gestão dos bens comuns, a inovação social, o empreendedorismo feminino, a utilidade social, a gestão social e a autonomia foram os aspectos investigados pelos estudiosos.

As metodologias mostraram-se essencialmente qualitativas, com a adoção de estudos de caso, revisões de literatura e etnografias. A coleta de dados recebeu o maior uso de técnicas de entrevistas, documentação e observação, enquanto a análise de conteúdo e a análise de discurso foram as mais utilizadas para a apreciação dos dados.

Por sua vez, os principais resultados identificados pelos pesquisadores, a partir da atuação dos BCDs nos territórios, estão relacionados ao desenvolvimento territorial; à ascensão socioeconômica; à inclusão financeira; à adoção de valores substantivos nos negócios; à promoção da cidadania; à autonomia e à emancipação; à autogestão coletiva; e ao fortalecimento das relações de parceria e das redes solidárias.

De maneira geral, os achados demonstram a necessidade de maior conhecimento do fenômeno, inclusive com a adoção mais recorrente de métodos quantitativos, o que exigiria o alcance de amostras maiores, com vistas a ampliar o espaço para conclusões.

Esta investigação apresentou contribuições teóricas e práticas. No eixo teórico, oferece um retrato das pesquisas realizadas no período de 1998 a 2020, podendo subsidiar pesquisadores e direcionar futuras investigações sobre BCDs. No eixo prático de gestão, reforça a relevância dos BCDs para o desenvolvimento local, a promoção da cidadania e o fortalecimento da sociedade, indicando a necessidade de se fomentarem outras iniciativas do gênero no país em busca de resultados semelhantes.

Para estudos futuros, recomenda-se o mapeamento de publicações sobre BCDs ou empreendimentos similares de finanças solidárias em bases virtuais internacionais, a fim de identificar o nível de disseminação da experiência brasileira no exterior, bem como o mapeamento do impacto das atuais políticas públicas para as finanças solidárias e para os BCDs, além de investigações sobre as consequências da pandemia da covid-19 na atuação desses bancos. Por fim, sugerimos estudos relativos à economia solidária e aos BCDs no âmbito da administração pública.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. M. de. **Bancos comunitários, moedas sociais digitais e inclusão financeira: uma análise a partir das pressões institucionais e da modelagem social da tecnologia.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- ANDRANOVICH, G.; MODARRES, A.; RIPOSA, G. Community banking and economic development: lessons from Los Angeles. **Community Development Journal**, v. 42, n. 2, p. 194-205, 2007.
- ARAÚJO, Y. M. C. **Bancos comunitários e a economia solidária: estratégias de desenvolvimento de baixo para cima em Montes Claros/MG.** 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2009.
- AZEREDO, R.; FARIA, M. S.; SILVA, M. V. Incubação territorial com bancos comunitários na comunidade São Rafael. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL*, 6., 2012, São Paulo. **Anais...** 2012.
- BARONE, F. M.; SADER, E. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectiva. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1249-1267, 2008.

BARRETO, S. S.; OLIVEIRA, M. F.; JESUS, L. F. N. de. Os bancos comunitários de desenvolvimento e a circulação de moedas sociais no Fórum Social Mundial de 2018. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 127-138, out. 2018.

BRASIL, K. R. C. **Empreendimentos solidários femininos**: a experiência de um banco comunitário de desenvolvimento. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017.

BRASIL, K. R. C.; SCHILLING, F.; MESQUITA, R. F. de. Empreendimentos solidários femininos: a experiência de um banco comunitário de desenvolvimento. *In*: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 2019, São Paulo. **Anais...** 2019.

CADÓ, E. N. **A economia solidária e os bancos comunitários de desenvolvimento**: a experiência de São Miguel do Gostoso. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

CALLIL, J. **Bancos comunitários de desenvolvimento como estratégia de desenvolvimento territorial, microcrédito e autoconstrução** – caso: Banco Bem, Vitória-ES. 2016. 138 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

CARNEIRO, D. R. da C. **Roteiro estruturante de gestão financeira para autossustentabilidade dos bancos comunitários de desenvolvimento do Nordeste brasileiro**. 2017. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

CARVALHO, D. dos S. S. de. **Banco Palmas**: uma abordagem sociológica de sua instituição e seus critérios de liberação de crédito. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

CARVALHO, H. J. R. de. **Estratégias participativas na promoção do desenvolvimento territorial solidário e contra hegemônico e os intelectuais orgânicos**: estudo do Banco Palmas. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

CATTANI, A. D. Construindo a outra economia. *In*: HESPANHA, P. *et al.* **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina; CES, 2009. p. 7-8.

CHAGAS, D. Q. L. **A emancipação dos associados do Banco Comunitário de Desenvolvimento das Timbaúbas (BCDT) face a um processo de incubação em economia solidária**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte, 2014.

CHRISTOPOULOS, T. P. Banking correspondents as social innovation network – the case of Banco Palmas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** 2010.

COELHO, C. L. C. de O. **Bancos comunitários de desenvolvimento**: o papel da comunicação na economia solidária. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

COSTA, A. B.; ZOLTOWSKI, A. P. C. Como escrever um artigo de revisão sistemática. *In*: KOLLER, S. H.; COUTO, M. C. P. de P.; VON HOHENDORFF, J. (Org.). **Manual de produção científica**. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 55-70.

COSTA, T. L. C.; RIGO, A. S. Banco comunitário, moeda social e território: análise do circuito monetário alternativo em dois territórios no Piauí. *In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO*, 21., 2018, São Paulo. **Anais...** 2018.

CRESWELL, J. W. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Thousand Oaks: Sage, 1994.

DINIZ, E. H.; CERNEV, A. K.; NASCIMENTO, E. Mobile social money: an exploratory study of the views of managers of community banks. **Revista de Administração**, v. 51, n. 3, p. 299-309, 2016.

DINIZ, E. H.; SIQUEIRA, E. S.; VAN HECK, E. Taxonomy of digital community currency platforms. **Information Technology for Development**, v. 25, n. 1, p. 69-91, 2019.

DINIZ, E. H. *et al.* Digital social money implementation by grassroots organizations: combining bottom-up and top-down strategies for social innovations. *In: EUROPEAN GROUP FOR ORGANIZATIONAL STUDIES COLLOQUIUM*, 30., 2014, Roterdã, Holanda. **Anais...** 2014.

DIÓGENES, C. G. B.; SEGATTO, A. P.; BISCAIA, H. G. Tecnologias sociais para inclusão e transformação social: caso do microcrédito. *In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO*, 15., 2012, São Paulo. **Anais...** 2012.

FARE, M.; AHMED, P. O. Complementary currency systems and their ability to support economic and social changes. **Development and Change**, v. 48, n. 5, p. 847-872, 2017.

FARIA, L. A. S. de. **Digitalizações de moedas sociais no Brasil e suas (pré)histórias**: tensões e mediações com estados, mercados e tecnologias. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FARIAS, M. W. de M. **Gestão de bens comuns e inovação social**: o caso do Banco Comunitário dos Cocais. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018.

FARIAS, M. W. de M.; SILVA, A. G.; OLAVE, M. E. L. O fortalecimento dos bancos comunitários a partir da organização em rede: o caso da Rede Baiana de BCDs. *In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA*, 30., 2018, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** 2018.

FARIAS, M. W. de M.; SOARES, J. O.; FREITAS, F. C. H. P. de. Gestão de bens comuns por meio da inovação social: o caso do Banco Comunitário dos Cocais. *In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO*, 22., 2019, São Paulo. **Anais...** 2019.

FERNANDES, A. L. M. **Fatores que influenciam a intenção de uso da moeda social digital**: um experimento de campo. 2018. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

FERNANDES, A. M.; SOUZA, A. R. L. de; BELARMINO, L. C. Eco inovação no agro-negócio: revisão sistemática de literatura. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 50, p. 201-216, 2020.

FERREIRA, V. M. P. **Economia solidária, microfinanças e pluralismo jurídico**: um estudo de caso sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

FRANÇA. Lei nº 2014-856, du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. **Légifrance**, Paris, 21 jul. 2014. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>. Acesso em: 21 maio 2021.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 9-19, 2002.

FRANÇA FILHO, G. C. de. A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública? **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 1, p. 1-18, 2004.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 155-174, 2007.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. *et al.* (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: Laboratório Interdisciplinar em Estudos de Gestão Social, 2008. p. 26-37.

FRANÇA FILHO, G. C. de; PASSOS, O. A. V. D. O campo das finanças solidárias. In: FRANÇA FILHO, G. C. de. **Bancos comunitários de desenvolvimento (BCD's) como expressão de finanças solidárias: por uma outra abordagem da inclusão financeira**. Fortaleza: Arte Visual, 2013. p. 40-49.

FRANÇA FILHO, G. C. de; SILVA JÚNIOR, J. T.; RIGO, A. S. Solidary finance trough community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas. **Revista de Administração**, v. 47, n. 3, p. 500-515, 2012.

FREIRE, M. V. A importância dos bancos comunitários para inclusão financeira. In: NESOL-USP – NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA; INSTITUTO PALMAS. **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. Núcleo de Economia Solidária. São Paulo: A9 Editora, 2013. p. 41-59.

FREITAS, T. O. de; COSTA, F. J. L. da; COSTA, E. M. L. da. Banco Mumbuca: a experiência do Banco Comunitário Popular de Maricá. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 2019, São Paulo. **Anais...** 2019.

FRIZON, N. **Bancos comunitários de desenvolvimento: identificação de relações estratégicas de parceria**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

GADREY, J. Utilité sociale. In: LAVILLE, J.-L.; CATTANI, A. D. (Org.). **Dictionnaire de l'autre économie**. Paris: Desclée de Brouwer, 2005. p. 517-524.

GANDOLFI, R. **Bancos comunitários de desenvolvimento, crédito habitacional e assessoria técnica à autoconstrução: estudo de dois casos – bancos comunitários de desenvolvimento Bem em Vitória e União Sampaio em São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

GARCIA, D. B. **Bancos comunitários de desenvolvimento: um estudo sobre a implementação dos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia no município de São Paulo**. 2010. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GONZALEZ, L. *et al.* Moedas complementares digitais e políticas públicas durante a crise da covid-19. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1146-1160, 2020.

GUZMÁN, I. P. R.; SANTANA, C. A. de. Efeitos preliminares do uso das moedas sociais circulantes locais na ação dos bancos comunitários de desenvolvimento. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL*, 6., 2012 São Paulo. **Anais...** 2012.

HUDSON, M.; MEYER, C. B. A case study of microfinance and community development banks in Brazil: private or common goods? **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 45, n. 4, p. 116S-133S, 2016.

LEAL, L. P. **Gestão coletiva dos bens comuns na experiência dos bancos comunitários de desenvolvimento: o caso de Matarandiba**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

LEAL, L. P.; RIGO, A. S.; ANDRADE, R. N. Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento: explorando os dados do diagnóstico no Nordeste do Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 77-85, abr. 2016.

LEMOS, M. E. **A implantação de bancos comunitários e desenvolvimento social: o Banco Palmas – CE e o União Sampaio – SP**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

LOPES, L. M. S.; RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T. Utilidade social na percepção dos usuários de organizações da sociedade civil: primeiras análises a partir de uma rede de economia solidária na Bahia-Brasil. **Revista Alcance**, v. 25, n. 1, p. 38-60, 2018.

LUCENA, S. A. de. **A implantação de um banco comunitário de desenvolvimento: um estudo de caso sobre o processo organizativo comunitário**. 2013. 194 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

MATTOS, A. H. G. **Mulheres nos bancos comunitários de desenvolvimento da Bahia: percepções de gênero das agentes de crédito sobre seu papel profissional**. 2010. 239 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

MEDEIROS, V. L. **Educação financeira e finanças solidárias: impasses conceituais; limites e avanços na prática**. 2017. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

MELO NETO SEGUNDO, J. J. de; MAGALHÃES, S. Bancos comunitários. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 41, p. 59-64, nov. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4014>. Acesso em: 26 jun. 2021.

MENEZES, D. T. de; SANTOS, R. C. dos; MARIANO, S. R. H. Bancos comunitários de desenvolvimento: uma análise bibliométrica. *In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO*, 20., 2017, São Paulo. **Anais...** 2017.

MENEZES, D. T. de; SANTOS, R. C. dos; MARIANO, S. R. H. Bancos comunitários de desenvolvimento: uma análise bibliométrica. **Gestão e Regionalidade**, v. 35, n. 106, p. 5-27, 2019.

MENEZES, E. T. de. **Verbete gestão escolar**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <https://www.educabrazil.com.br/gestao-escolar/>. Acesso em: 21 maio 2021.

MORAES, E. C.; NOGUEIRA, A. M.; VIEIRA, R. M. L. Banco Grameen e bancos comunitários de desenvolvimento: uma análise comparativa. **RISUS – Journal on Innovation and Sustainability**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 127-139, dez. 2015.

MORAES, J. *et al.* Função e multiplicação de bancos comunitários. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 161-181, maio-ago. 2014.

MOSTAGI, N. C. *et al.* Banco comunitário no Brasil: o caso do Banco Palmas e sua moeda social. *In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO*, 19., 2016, São Paulo. **Anais...** 2016.

NASCIMENTO, E. P. C. C. do. **Moedas sociais digitais**: estudo de caso de duas experiências em bancos comunitários. 2015. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, E. G. de. **Crédito solidário e moedas sociais na perspectiva do desenvolvimento local participativo**: potencialidades e limitações frente ao capitalismo e suas contradições. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2017.

PACHECO, F. W. F. e V. **A inserção social do Banco dos Cocais no município de São João do Arraial-PI**. 2016. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2016.

PAIVA, V. R. A. de. **Dilemas e perspectivas de institucionalização das finanças solidárias**: a experiência dos bancos comunitários no Ceará. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

PAIVA, V. R. A. de. A experiência dos bancos comunitários no Ceará: perspectivas de institucionalização das finanças solidárias. *In: CONGRESSO DE PESQUISADORES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA*, 2., 2018, São Carlos, São Paulo. **Anais...** 2018.

PASSOS, O. A. V. D. **Estudo exploratório em bancos comunitários**: conceitos, características e sustentabilidade. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

PASSOS, O. A. V. D. Explorando novas práticas organizacionais em economia solidária: conceito e características dos bancos comunitários. *In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO*, 5., 2008, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** 2008.

PAULA, C. G. de. **Do território ao lugar**: bancos comunitários, moedas locais e o circuito inferior da economia urbana em São Paulo-SP. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PERISSÉ, A. R. S.; GOMES, M. da M.; NOGUEIRA, A. S. Revisões sistemáticas (inclusive metanálises) e diretrizes clínicas. *In: GOMES, M. da M. (Org.). Medicina baseada em evidências*: princípios e práticas. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2001. p. 131-148.

PIERCE, J. A. **Developing a monitoring and evaluation system for Instituto Palmas, a network of community development banks in Brazil**. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

PINHEIRO, A. L. G. **Análise sobre a atuação dos bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) como expressão de economia solidária diante do direito constitucional nas relações econômicas**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015.

RAIMUNDO, L. **Finanças solidárias e a luta contra hegemônica**: um estudo de caso do Banco Comunitário União Sampaio e da Agência Popular Solano Trindade. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

RAPOSO, J. G. **Banco Comunitário de Desenvolvimento Jardim Botânico**: gestão social comunitária para o desenvolvimento local. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

RESGALA, G. **Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas**: uma análise das ações dos bancos comunitários de desenvolvimento. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

RIGO, A. S. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**: aplicações e implicações, teóricas e práticas. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RIGO, A. S. Moeda social e a concepção sobre a moeda em Karl Polanyi: possíveis aproximações. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 40., 2016, Costa do Sauípe, Bahia. **Anais...** 2016.

RIGO, A. S.; CANÇADO, A. C. Gestão social e construção de espaços públicos: reflexões a partir da rede brasileira de bancos comunitários do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 37-44, 2015.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. de. (Re)pensando critérios para uma tipologia simplificada e pertinente ao caso das moedas sociais dos bancos comunitários brasileiros. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** 2014a.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. de. O enigma das Palmas: análise do (de)suso da moeda social no “bairro da economia solidária”. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** 2014b.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. de. **Bancos comunitários e moedas sociais no Brasil**: reflexões a partir da noção de economia substantiva. Salvador: EDUFBA, 2017.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. de; LEAL, L. P. Os bancos comunitários de desenvolvimento do Nordeste na política pública de finanças solidárias: apresentando a realidade e discutindo proposições. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** 2013.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. de; LEAL, L. P. Bancos comunitários de desenvolvimento na política pública de finanças solidárias: apresentando a realidade do Nordeste e discutindo proposições. **Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 31, p. 70-107, 2015a.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. de; LEAL, L. P. Moedas sociais nos bancos comunitários de desenvolvimento: a experiência das conchas em Matarandiba-BA. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 15-31, maio-ago. 2015b.

RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; FRANÇA FILHO, G. C. de. O desafio do uso de moedas sociais nos bancos comunitários de desenvolvimento (BCD) no Brasil: um estudo de caso do Banco Palmas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. **Anais...** 2012.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

SANTANA, C. A. de. **Bancos comunitários de desenvolvimento e o apoio à promoção do desenvolvimento local**: o caso do Banco Ilhamar. 2011. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SANTOS, D. P. dos; SANTOS, P. S. dos. A economia solidária na Paraíba: as finanças solidárias como instrumento de crescimento local sustentável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 129-136, abr. 2021.

SANTOS, F. K. G. **Parcerias interorganizacionais em iniciativas de bancos comunitários**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018.

SCHWENCK, B. C. von G. **As trabalhadoras do Banco Comunitário de Desenvolvimento Nascente**: reflexões sobre políticas públicas de economia solidária, incubação universitária e a autonomia das mulheres. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

SILVA, A. G. da. **Bancos comunitários**: impactos do microcrédito e sua influência nas famílias da Região Metropolitana de Pernambuco. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2009.

SILVA, C. M. F. **Educação, microcrédito e pobreza no Brasil**: o caráter educativo do microcrédito produtivo orientado – o caso do Banco Revelação no Ceará. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

SILVA JÚNIOR, J. T. As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador, Bahia. **Anais...** 2006.

SILVA JÚNIOR, J. T. **Utilidade social e finanças solidárias**: uma proposta de avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento brasileiros. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

SILVA JÚNIOR, J. T.; CALOU, A. L.; GONÇALVES, S. M. da S. Bancos comunitários e desenvolvimento territorial: analisando as singularidades destas experiências de microfinanças solidárias. *In*: SILVA JÚNIOR, J. T. *et al.* (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Juazeiro do Norte: Laboratório Interdisciplinar em Estudos de Gestão Social, 2008. p. 210-238.

SILVA JÚNIOR, J. T.; GONÇALVES, S. M. da S.; CALOU, A. L. Os bancos comunitários como instrumento de desenvolvimento socioeconômico de territórios: investigando as singularidades destas experiências de finanças solidárias. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** 2007.

SILVA JÚNIOR, J. T.; RIGO, A. S.; PASSOS, O. A. V. D. Gestão social nas finanças solidárias: reflexões sobre a avaliação da utilidade social dos bancos comunitários de desenvolvimento no Brasil. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 6, n. 10, p. 151-164, 2015.

SILVA, M. C. M. da. **A formatação do Banco Comunitário Liberdade em Manaus: bloqueios e perspectivas.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2013.

SILVA, S. P. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In: SILVA, S. P. (Org.). Dinâmica da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2020a. p. 45-82.

SILVA, S. P. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. *In: SILVA, S. P. (Org.). Dinâmica da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2020b. p. 99-127.

SILVA, S. P. O campo de pesquisa em economia solidária no Brasil: histórico, abordagens metodológicas e dimensões analíticas. *In: SILVA, S. P. (Org.). Dinâmica da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2020c. p. 19-44.

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.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SIQUEIRA, A. C. O. *et al.* Innovation ecosystems in Brazil: promoting social entrepreneurship and sustainability. *In: PATE, L.; WANKEL, C. (Ed.). Emerging research directions in social entrepreneurship.* Dordrecht: Springer, 2014. p. 127-142. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-94-007-7896-2_8.

SOUZA, E. B. de. **As políticas de finanças solidárias no Brasil e as experiências de bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs): um estudo sobre o Banco Comunitário de Matarandiba – BCD Ilhamar-BA.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DIAS, T. F. **Gestão social em empreendimentos econômicos solidários: uma abordagem no Oeste Potiguar.** 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

FRANÇA FILHO, G. C. de; SILVA JÚNIOR, J. T. Bancos comunitários de desenvolvimento. *In: HESPANHA, P. et al. Dicionário internacional da outra economia.* Coimbra: Almedina; CES, 2009. p. 31-36.

MUÑOZ, R. **Finanzas para la economía social: dinero, finanzas y la otra economía – ¿Qué estrategias y alternativas existen?** Buenos Aires: MAES ICO/UNGS, 2007. (Cartillas de Economía Social, n. 1).

RECICLAGEM POPULAR E PANDEMIA DE COVID-19: DESAFIOS NA GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS DE CATADORES DE NITERÓI-RJ¹

Jean Carlos Machado Alves²
Lucas Martins Oliveira Bastos³

1 INTRODUÇÃO

A economia capitalista impõe pilares de sustentação muitas vezes danosos à esfera ambiental, por meio da utilização insustentável dos recursos naturais, comprometendo ecossistemas e biomas. Além disso, o impacto antrópico, principalmente no que se refere ao descarte incorreto de resíduos, tem entre várias consequências a proliferação de doenças. Outra esfera comprometida pelo sistema produtivo é a parte social, com a exploração, marginalização e exclusão de indivíduos que não se enquadram na lógica do próprio sistema (Zamora *et al.*, 2020).

A partir dessa conjuntura socioambiental, vários trabalhadores tiveram que se adaptar e buscar alternativas de sobrevivência. No início do século XX, dentre as iniciativas, surge a figura do “garrafeiro”, que era responsável por coletar materiais ferrosos e garrafas. Porém, com o passar das décadas, o Brasil foi mudando o seu tipo de resíduo, tanto em quantidade quanto na composição, em decorrência do crescimento das cidades e dos novos padrões de consumo. As pessoas que, para o sistema capitalista, não eram consideradas qualificadas para serem inseridas nesse novo padrão de acumulação, foram marginalizadas. Dessa forma, o garrafeiro foi se adaptando e, assim, surgiu o que no Brasil é conhecido como catador(a) de materiais recicláveis (Pinhel *et al.*, 2013).

Por serem agentes desse cenário, os catadores viram nos resíduos descartados pela sociedade a possibilidade de geração de ocupação e renda, muitas vezes para a garantia de sua subsistência, por meio da realização de atividades como a coleta, triagem e venda destes materiais (Henrique e Mattos, 2020).

Esses trabalhadores operam, geralmente, em condições precárias, insalubres, com alto grau de periculosidade, níveis de organização precários, baixo poder de barganha e às vezes sem a consciência do potencial a ser explorado e da importância do seu trabalho. Ademais, os catadores sofrem estigmas sociais e preconceitos por terem a sua imagem associada aos resíduos (Cardoso, 2022; Cruvinel *et al.*, 2019; Cruz, 2020; Silva, 2020).

Diante das dificuldades impostas pelo modelo econômico, os catadores começaram a se organizar em grupos e formalizá-los nos moldes de associações e cooperativas. Assim, buscam a geração de ocupação e renda, no intuito de melhorar suas condições de vida e trabalho, a conscientização sobre seu ofício, a autovalorização e o empoderamento a partir de várias lutas sociais e políticas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/esp3>

2. Professor da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). *E-mail*: jean.mep@gmail.com.

3. Graduado em desenho industrial pela Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: lucasmb17@hotmail.com.

Essas organizações são formalizadas principalmente sob a lógica da economia solidária, a qual consiste em um modelo alternativo de geração de trabalho e renda aliado a questões sociais, políticas e de sustentabilidade. O conceito de economia solidária consiste em uma alternativa de relações econômicas cruciais para a manutenção da existência, na qual o trabalhador é dono de sua própria força laboral. Esse modelo de organização sócio-produtiva configura-se sob a forma de empreendimentos coletivos, como associações e cooperativas, que se propõem a atuar de acordo com os quatro pilares da economia solidária, que são: ação econômica; autogestão; cooperação; solidariedade (Silva, 2020).

Esse conceito foi amplamente difundido e defendido pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que auxiliou na luta de várias políticas públicas, dentre as quais se destaca a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa, aprovada em 2010, orienta e regulamenta questões vinculadas à gestão eficiente dos resíduos, direitos e deveres dos vários setores da sociedade, e possui diretrizes favoráveis aos catadores e aos empreendimentos solidários, dentre outros (Alves e Veloso, 2018).

Em seu processo de luta, os catadores, através do MNCR, após a conquista da PNRS, vêm buscando novos avanços visando os direitos, qualidade de vida e trabalho dos catadores e, dentre algumas propostas, figura o que eles têm chamado de reciclagem popular (MNCR, 2017). A reciclagem popular apoia-se em três pilares, que são: o conhecimento, o poder e a riqueza. A proposta é que esses devem ser desenvolvidos de forma justa entre os agentes da cadeia produtiva da reciclagem.

Embora haja legislação vigente e alternativas elaboradas que visem à melhoria das condições de vida e trabalho do catador de resíduos sólidos, ainda há muitas barreiras na aplicação dessas propostas. Além disso, os obstáculos tornaram-se ainda maiores com o advento da pandemia de covid-19 a partir do início de 2020. Por ser uma doença contagiosa, de fácil disseminação e sem tratamento, a solução mais efetiva ao combate deste vírus foi o distanciamento social, com graves consequências para a dinâmica social como um todo (Cunha *et al.*, 2020; Silva, Corseuil e Costa, 2022).

Mesmo encontrando-se em situação de vulnerabilidade social, os catadores, em algumas localidades, foram orientados a paralisar os trabalhos ou tiveram as atividades suspensas pelo poder público devido à pandemia (Cardoso, 2022). Outro fator que também pode os ter afastado do trabalho é que alguns fazem parte dos grupos de risco por serem idosos ou apresentarem comorbidades. Ademais, o vírus pode permanecer por dias nos mais diferentes tipos de materiais, e os resíduos gerados apresentam grande risco de contaminação e perigo biológico por ficarem extremamente expostos antes e durante o processo de coleta (Urban e Nakada, 2021).

Em uma realidade específica no contexto brasileiro, na região Sudeste do país – a qual possui a maior população e, conseqüentemente, maior geração de resíduos –, encontra-se, no estado do Rio de Janeiro, o município de Niterói. Esse que foi pioneiro na década de 1980 no que se refere à implementação da coleta seletiva e que, apesar do pioneirismo, apresenta algumas questões socioambientais, econômicas e políticas que podem contradizer seu empreendedorismo do século passado.

A partir disso, este estudo buscou compreender a possibilidade da promoção de uma política de reciclagem popular em empreendimentos econômicos solidários de catadores a partir de experiências do município de Niterói.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A economia solidária no contexto brasileiro

No contexto brasileiro, apesar de algumas políticas governamentais que nas últimas décadas auxiliaram na redução da pobreza, observa-se que há muitas pessoas que vivem na extrema pobreza, a qual foi agravada com a pandemia de covid-19.

Essa relação entre sociedade, meio ambiente, economia, produção, meios sociais e culturais têm provocado reflexões sobre os aspectos de afinidades ou não entre tais elementos, gerando novas respostas, oportunidades, ações e relações como, por exemplo, a economia solidária. Essa que, do ponto de vista dos seus defensores e praticantes, apresenta-se como uma estratégia que pode auxiliar na promoção da sustentabilidade, resgate da cidadania, gerar ocupação e renda, promover a justiça socioambiental, desenvolvimento local, dentre outros.

Economia Solidária como alternativa ao desenvolvimento local [...], buscaria reinserir um determinado território sócio geográfico na agenda do mercado global ou, numa versão um pouco mais alternativa, numa condição de garantir o desenvolvimento “sustentável” dessa população a partir de ações coletivas e associativas de caráter restrito, num nível de metabolismo econômico e social coerente com suas condições subordinadas de desenvolvimento econômico e social (Cruz e Santos, 2011, p. 65-66).

Essa outra economia, segundo autores como Alves *et al.* (2020), Fernandes e Pires (2016), Laville e Gaiger (2009), Leite (2009) e Silva (2020), pode desenvolver funções em várias áreas tais como saúde, educação e meio ambiente, devido a sua inserção social e comunitária, além de auxiliar na transformação de contextos produtivos tradicionais, apresentando ações coletivas a partir de princípios como autogestão, igualdade e solidariedade.

Para Scholz e Veronese (2007), a segunda metade do século XX foi um período de reestruturação política e produtiva no Brasil. A partir da década de 1970, observaram-se números significativos de trabalhadores excluídos do ambiente formal e tradicional de trabalho, o que levou os desempregados a buscarem alternativas para sua sobrevivência. Na década de 1980, surgem grandes movimentos comunitários e associativos de geração de ocupação e renda, que na década de 1990 ganham apoios e reforços de outros movimentos como as universidades, as quais auxiliaram, através da ciência e conhecimentos acadêmicos, na promoção de novas alternativas de geração de trabalho e renda.

Autores como Magni e Gunther (2014) e Barros e Pinto (2008) sugerem que a participação em movimentos associativos, fundamental à noção de Economia Solidária, proporciona uma identificação política e gera sociabilidades embasadas na solidariedade em torno de um objetivo comum, o da contraposição aos meios de exploração, opressão e individualismo que permeiam os cotidianos. É em parte para contrapor tais situações que os sujeitos se organizam em associações e ou cooperativas solidárias (Alves *et al.*, 2020, p. 128).

Nos primeiros anos do século XXI, a economia solidária ganha força no Brasil com políticas de governo em nível nacional com a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), que nos últimos anos perdeu espaço, se tornando um departamento, o que enfraqueceu as ações e políticas públicas de economia solidária no Brasil (Silva, 2021). Com a eleição presidencial de 2022, a Senaes volta como uma secretaria e retoma suas atividades, visando resgatar e fortalecer o movimento da economia solidária no Brasil.

Para Veronese (2011, p. 98), a economia solidária no Brasil se desenvolve “como campo de práticas econômicas calcadas em noções de justiça, equidade, responsabilidade social e ambiental”. Alguns princípios vinculados são apresentados e defendidos por autores como Pauli, Bender e Zanella (2013), Gaiger (2004) e Lisboa (2001), tais como: autogestão, democracia, participação, igualitarismo, cooperação, autossustentação, desenvolvimento humano, responsabilidade social, valorização do território, sustentabilidade, melhora da qualidade de vida da comunidade, solidariedade, fraternidade, transparência, cidadania e valorização das pessoas.

A economia solidária no Brasil se apresenta, portanto, como forma de valorizar e/ou resgatar as relações sociais e de trabalho a partir das pessoas, e de humanizar os processos produtivos. Muitos grupos populacionais marginalizados, invisíveis e ou excluídos socialmente, têm visto sentido nessa outra economia, como é o caso dos catadores de materiais recicláveis.

2.2 Os catadores e as catadoras de materiais recicláveis brasileiros

Os catadores(as) de materiais recicláveis brasileiros muitas vezes são vistos como profissionais “desqualificados”. No entanto, agem como verdadeiros agentes ambientais, uma vez que contribuem para a limpeza urbana e preservação do meio ambiente, consequentemente contribuindo para evitar alguns impactos socioambientais e auxiliar na redução da extração de matérias-primas da natureza (Alves, 2018; Silva, 2020). Mas, para entender a realidade, avanços e desafios desses profissionais, é importante conhecer um pouco da história e contexto dos catadores brasileiros.

Segundo Alves *et al.* (2020), no século XX, devido a vários contextos sociopolíticos e econômicos, muitas pessoas viram nos vidros, ferros-velhos e outros materiais recicláveis uma oportunidade para sobrevivência. Na década de 1980, na cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, ocorreu uma iniciativa liderada pela Pastoral de Rua junto a alguns movimentos sociais, com objetivo de pesquisar o perfil da população de rua da cidade.

Um dos resultados desse trabalho foi a identificação de perfis heterogêneos, e estratégias para amenizar e melhorar as condições socioeconômicas desses grupos começaram a ser elaboradas. Dentre eles havia atores sociais que trabalhavam com catação de materiais recicláveis, os quais deram início à organização coletiva por meio de associações e cooperativas. A iniciativa desses catadores foi crescendo e, em 2001, houve a criação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que deu mais visibilidade e força à luta dos catadores por uma vida digna.

O MNCR deve ser entendido como um espaço de relações e diálogo entre atores, governo e políticas públicas, a partir de um cenário complexo, cuja ação transforme e empodere os sujeitos sociais envolvidos, “ressignificando e atualizando sua função social, reafirmando-se e ocupando

novos espaços, ou mesmo atuando como responsáveis por criar ou modificar institucionalmente as ‘regras do jogo’. Trata-se de um movimento que se baseia na luta pela participação direta e efetiva do trabalhador, visando, por um lado, a ressignificação da “catação” como “trabalho” efetivo, sujeito a direitos e organização social, de forma a modificar as percepções estigmatizantes de que os catadores são alvos, e, por outro lado, a potencialização de formas de acesso e inclusão através da garantia de renda e sustento (Alves et al., 2020, p. 129).

Com a criação do MNCR, bem como do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) em 2004, a organização política desses trabalhadores se amplificou, auxiliando no surgimento de algumas políticas públicas. Dentre elas está a Lei nº 12.305/2010, referente à PNRS, regulamentada pelo Decreto nº 7.405/2010, que destaca que os municípios deveriam finalizar os lixões, implantar a coleta seletiva e priorizar a participação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis.

A Lei nº 12.305/2010 inova, dentre outras questões, pela abordagem do compartilhamento da responsabilidade sobre o ciclo de vida dos produtos, além de reforçar a inclusão dos catadores no processo de coleta seletiva como os principais agentes da logística reversa. E são esses profissionais da catação de materiais recicláveis que mais contribuem para as atividades de reciclagem no Brasil, mas ao mesmo tempo são invisíveis e expostos a grande vulnerabilidade social (Alves *et al.*, 2018; Demajorovic, Augusto e Souza, 2016; Silva, 2020).

Contudo, segundo Alves *et al.* (2020), os catadores, por meio do MNCR, continuam lutando e promovendo diversas ações, tais como: projetos educacionais, culturais, recreativos, de capacitação, dentre outros. Eles buscam parcerias com entidades públicas e privadas para a promoção do trabalho, renda, educação ambiental, saúde, coleta seletiva solidária, sustentabilidade local, entre outros.

Há dentre essas ações um trabalho de promoção do que eles chamam de reciclagem popular, que, como visto anteriormente, tem por finalidade a equidade na cadeia produtiva dos resíduos. Entretanto, devido às questões sociopolíticas no Brasil nos últimos anos, os catadores têm enfrentado dificuldades para consolidar essa e outras ações, que acabaram se agravando com a pandemia de covid-19.

2.3 A reciclagem popular e a pandemia de covid-19

O MNCR, visando à valorização do catador, tem discutido e proposto uma estratégia que promova mais equidade na cadeia produtiva da reciclagem, chamada de reciclagem popular. Tal política traduz-se enquanto

modelo de gestão integrada de resíduos sólidos onde a reciclagem é feita por catadoras/es organizadas/os em associações e cooperativas autogestionárias, através da prestação de serviços de Coleta Seletiva Solidária (CSS) e triagem dos materiais, além do avanço na cadeia de reciclagem via beneficiamento e comercialização coletiva, garantindo a gestão compartilhada e a distribuição da renda, da riqueza, do poder e do conhecimento gerado a partir do manejo dos resíduos (Zeeland, 2017, p. 12).

O pilar do conhecimento caracteriza-se pela gestão dos resíduos, mesmo que ainda se encontre majoritariamente nos departamentos de órgão públicos, instituições de ensino superior e organizações privadas, que muitas vezes podem ignorar os saberes adquiridos e desenvolvidos pelos catadores. Outro pilar citado é o do poder, que rejeita uma figura ou grupo que o detenha e prega a responsabilidade compartilhada, essa que é um dos preceitos da economia solidária e também é contemplada na PNRS. Dessa forma, os resíduos devem possuir gestão integrada, na qual todos os agentes encontram-se com o mesmo nível de importância, ou seja, sem hierarquia de poder. Por fim, a reciclagem popular aponta que a riqueza deve ser mais bem distribuída por meio do pagamento justo ao trabalhador que atua em qualquer uma das etapas citadas anteriormente, como a coleta e triagem (Zeeland, Tellier e Ferreira, 2016).

Embora a reciclagem popular tenha sido elaborada como um modelo a fim de melhorar a qualidade de vida e trabalho dos catadores, sua implementação pode ter se tornado mais difícil devido à pandemia de covid-19 no primeiro trimestre de 2020.

Assim, encontra-se uma conjuntura desfavorável para a distribuição justa do conhecimento, poder e riqueza. Esse fenômeno é consequência do impedimento dos catadores de exercerem suas atividades devido ao possível alto grau de contaminação dos resíduos. O perigo do contágio é provocado pela persistência do vírus na superfície dos materiais, aumento do volume de resíduo hospitalar e a não desinfecção. Além disso, a ausência de segregação do resíduo na fonte geradora, a não utilização de equipamento de proteção individual (EPI) e a inserção em grupos de risco agravam o quadro dos catadores (Henrique e Mattos, 2020).

Dessa maneira, afirma Magalhães (2016), o quadro de vulnerabilidade social em que se encontra a maioria dos catadores pode ter sido agravado pelas condições apresentadas, assim como pela restrição desse agente ambiental de atuar na sua atividade de geração de ocupação e renda.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere ao método empregado, esta pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa (Gil, 2020), por ter como objetivo compreender a conjuntura na qual estão inseridos os empreendimentos solidários.

Dessa maneira, buscou-se não apenas identificar e analisar dados quantitativos, mas também realizar entrevistas com os membros dos grupos e empreendimentos solidários, entender as dificuldades encontradas, o nível estrutural e o público que compõe essa esfera de trabalho.

Em função da pandemia de covid-19, os pesquisadores obtiveram apenas contato remoto com as associações, cooperativas, grupos informais e instituições governamentais vinculadas ao poder público municipal.

A respeito das instituições governamentais, foi realizado um contato para a formalização para atuação e obtenção de dados oficiais. Porém, devido à troca de gestão a partir das eleições municipais de outubro de 2020, esse processo foi interrompido, pois a entidade que trabalha diretamente com a temática da economia solidária estava passando por mudanças de gestão.

Além disso, a pesquisa é de caráter exploratório, que, segundo Gil (2010), possui como principal objetivo desenvolver, elucidar e transformar conceitos, ideias, e por finalidade possibilitar uma visão geral acerca de determinado fato.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O município de Niterói fica situado no estado do Rio de Janeiro, região Sudeste do Brasil. Possui, segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico, 520.312 habitantes, com densidade demográfica de 3.650 hab./km², e produz cerca de 421 toneladas de resíduos por dia. A partir dessas informações, é possível afirmar que a relação entre resíduos sólidos e população é equivalente a 0,81 kg/pessoa por dia – em comparação, a média nacional é de 1,03 kg/pessoa (Abrelpe, 2019).

Em relação à quantidade de resíduo coletado, Niterói apresenta 395,53 kg/hab./ano, superior à média nacional, que é de 346 kg/hab./ano de acordo com o Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana (Islu) (PWC, 2019). Esse índice elabora um *ranking* com todas as cidades do país, no qual Niterói é a segunda melhor no recorte das cidades com mais de 250.000 habitantes. Isso pode ser reflexo do fato de Niterói ser o município que possui maior despesa do serviço de limpeza urbana por habitante, que é equivalente a R\$ 479,55. Em contrapartida, a cidade apresenta uma das piores posições quanto à quantidade de resíduos coletados por trabalhador (ton./ano/trabalhador), sendo detentora de 76,37 ton./ano/trabalhador.

O Islu possui uma classificação denominada “dimensão”, baseada na PNRS, em que cada uma é metrificada em uma escala de zero a um, sendo um o ideal. As dimensões existentes são:

- E – engajamento do município: 0,885;
- S – sustentabilidade financeira: 1,000;
- R – recuperação dos resíduos coletados: 0,012; e
- I – impacto ambiental: 1,000.

A média dessas dimensões resulta no índice de 0,742 do município estudado e, portanto, por efeito comparativo entre as dimensões, pode-se afirmar que Niterói possui um número inferior na dimensão R.

No que se refere à questão da gestão e do manejo dos resíduos produzidos, a prefeitura possui a Companhia Municipal de Limpeza Urbana de Niterói (Clin). Uma das estratégias de recolhimento dos resíduos dessa empresa é a coleta porta a porta, que permite a retirada em locais de difícil acesso como construções em encostas e zonas periféricas, carentes de infraestrutura como saneamento básico. Além disso, a empresa municipal ainda realiza a varrição manual e mecanizada, limpeza de praias, de comunidades e de encostas.

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) aponta que apenas 1,79% dos materiais recicláveis coletados através da coleta domiciliar (convencional e seletiva) é desviado do aterro sanitário (Ampla, 2020). Com objetivo de melhorar o índice de desvio, nesse plano a prefeitura propõe o incentivo à criação de novas cooperativas e associações de catadores de

materiais recicláveis e a realização da manutenção dos equipamentos dos empreendimentos, para a qual já tem parceria. Segundo um estudo da Ampla (2020), o percentual da composição gravimétrica de Niterói aponta que 46,07% são materiais recicláveis; 48,84% são resíduos orgânicos; e 5,09% são rejeitos. Em relação ao reciclável, percebe-se uma oportunidade a ser explorada por meio da fomentação, estímulo e manutenção de parcerias com as cooperativas.

A Ampla (2020), a partir de uma projeção e análise gravimétrica dos próximos vinte anos do município de Niterói, identificou, mensurou e projetou possíveis valores referentes à população, produção de resíduos e quantidade de prestação de serviço. Dessa maneira, o PMSB organizou e projetou um sistema fundamentado na economia circular.

A economia circular se refere a um modelo de crescimento sustentável: análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos de economia industrial que é, por concepção ou intenção, restauradora, com foco no conceito de princípios cradle-to-cradle e na sustentabilidade dos materiais. (...) tornam-se elementos-chave para o sucesso do negócio e transição gradual para uma sociedade sustentável (Cosenza, Andrade e Assunção, 2020, p. 6-7).

Observa-se que, no programa municipal, há a pretensão de implementar um novo modelo econômico na esfera do manejo de resíduos, e nesta proposta os catadores de resíduos são citados no tópico Diretriz Geral e Manejo Proposto para a Gestão dos Resíduos Sólidos. Nesse, a questão dos resíduos é apresentada da seguinte forma: “Coleta Seletiva dos Resíduos Secos e encaminhamento para Associações/Cooperativas de catadores” e “Fomentar a criação de negócios visando emprego e renda para catadores de materiais recicláveis” (Ampla, 2020, p. 612).

Dessa maneira, de forma mais detalhada, a proposta sugere a formação e capacitação de novos empreendimentos de catadores e visa:

- melhorar a capacidade produtiva das unidades de triagem;
- possibilitar processos padronizados no cenário municipal quanto à triagem dos materiais, melhorando a qualidade final dos materiais para a comercialização (padronização técnica), bem como criar condições melhores de trabalho e operação das unidades, possibilitando autonomia dos grupos junto a seu processo de trabalho;
- melhorar as condições de atuação desses profissionais no manejo de materiais recicláveis secos, auxiliando em sua organização e na operacionalização das unidades de triagem; e
- capacitar nas áreas de tecnologia da informação, educação, gestão, artesanato, dentre outras.

O modelo de política de gestão dos resíduos proposto no PMSB, apesar de prever ou citar os catadores, não tem a pretensão de envolvê-los diretamente ou em toda a cadeia da coleta seletiva. A idealização é a de que uma empresa terceirizada realize a coleta seletiva, e a prefeitura contrataria os catadores para triagem e comercialização dos materiais. Tudo isso com supervisão e metas propostas pelo poder público.

É importante ressaltar que tal proposta contraria uma das diretrizes da PNRS, que determina a priorização na contratação de catadores formalizados e vinculados a empreendimentos solidários para a realização da coleta seletiva. Além disso, a concessão de exclusividade a uma empresa terceirizada para atuar na coleta pode inviabilizar a instauração de uma política de

reciclagem popular, visto que ela objetiva promover a atuação dos catadores em todas as etapas da reciclagem.

A respeito da cadeia produtiva da reciclagem de Niterói, identificou-se inicialmente alguns atores como grupos, cooperativas, empresas, entidades públicas que atuam diretamente com a economia solidária, Fórum Municipal de Economia Solidária e prefeitura.

No que tange aos empreendimentos solidários e grupos que atuam direta ou indiretamente sob a temática da economia solidária, destacam-se os descritos a seguir.

- 1) Grupos, formais e informais, que têm como objetivos a conscientização ambiental, produção de artesanatos de caráter social – com a participação de catadores e população que reside em condição de rua, utilizando os resíduos coletados como matéria-prima para as artes –, elaboração de projetos junto aos catadores, dentre outros.
- 2) Cooperativas – foram identificadas três cooperativas, que estão em estágios diferentes de atuação e gestão:
 - a) a primeira cooperativa está vinculada a uma comunidade carente e tem uma parceria com a prefeitura, na qual recebe os resíduos para a realização da triagem. O PMSB prevê de forma ambiciosa a implantação de um biodigestor neste local, a instalação de novos galpões e a contratação de novos catadores até 2024. Caso não se consiga contratá-los, estuda-se a inserção de um processo de triagem mecanizada – essa possibilidade da substituição do catador por um processo mecanizado nesta etapa da cadeia produtiva pode impactar negativamente o processo de implantação de uma política de reciclagem popular;
 - b) a segunda trabalha com óleo, atuando, especificamente, na recuperação de óleo de cozinha; e
 - c) a terceira trabalha diretamente com resíduos eletroeletrônicos, cujo objetivo, além de coletar esses materiais, é conscientizar a população local sobre a coleta seletiva. Ela coleta papel, papelão, resíduo eletrônico, ferro, polietileno tereftalato (PET) e polipropileno (PP).

Após o contato com esses atores locais vinculados, em níveis diferentes, à temática da economia solidária no município de Niterói, identificaram-se inicialmente alguns desafios para a gestão destes empreendimentos, tais como:

- ausência de comunicação e articulação entre as cooperativas e os outros grupos vinculados direta ou indiretamente à cadeia produtiva da reciclagem e da economia solidária;
- carência de infraestrutura, como ausência de espaço para armazenamento dos resíduos, maquinário inadequado, equipamento pessoal de segurança vencido ou inutilizável, transporte realizado via tração humana de forma não ergonômica;
- burocracia;
- conflitos com o poder público local devido à falta de apoio e contradições nas propostas e no processo de gestão dos resíduos sólidos;
- ausência de suporte de instituições vinculadas ou especializadas na temática da economia solidária e gestão dos seus empreendimentos; e

- escassez de mão de obra por causa da pandemia, visto que muitos catadores se encontram inseridos em grupos de risco e o grau de contaminação dos resíduos descartados é alto, já que a covid-19 pode permanecer na superfície de diversos materiais (Henrique e Mattos, 2020).

Por fim, mediante a elevada exposição dos catadores de resíduos ao coronavírus e suas novas variantes em resíduos de diferentes naturezas, é possível o agravamento da condição de vulnerabilidade social dos catadores, em algumas realidades, por terem suas atividades interrompidas por causa da pandemia.

Em Niterói, embora haja uma parceria entre o município e uma cooperativa, os demais empreendimentos e grupos inseridos na esfera da reciclagem encontram-se isolados e desassistidos pelo poder público municipal, mesmo com as propostas apresentadas tanto pelo PMSB quanto pela PNRS.

Dificulta-se, portanto, a implementação de uma política de reciclagem popular no município, visto que a participação dos catadores em todas as etapas da cadeia produtiva encontra-se ameaçada, e o PMSB não prevê programas adicionais que permitam a distribuição justa dos três pilares fundamentais, que são conhecimento, riqueza e poder.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de um cenário de marginalização e exclusão socioeconômica, somado à exploração predatória dos recursos naturais e da força de trabalho, procurou-se abordar, dentro do modelo alternativo da economia solidária, a política de reciclagem popular – essa estratégia que se caracteriza pela distribuição justa de conhecimento, poder e riqueza na cadeia de resíduos sólidos urbanos – e sua viabilidade enquanto solução para os desafios encontrados pelos catadores e empreendimentos solidários durante a pandemia de covid-19.

A aplicação da política de reciclagem popular e da inserção de uma lógica da economia solidária pode auxiliar no combate à desigualdade social, essa que, historicamente, é consequência de políticas públicas que não consideram as particularidades de grupos sociais como os que atuam com as temáticas de resíduos, reciclagem e economia solidária.

Essas ideias contribuem em diferentes âmbitos, como o social e o ambiental, e procuram atender à sequência da não geração, redução, reutilização, reciclagem e disposição adequada do resíduo final, contrapondo-se à mentalidade capitalista consumista e insustentável.

Além disso, ocorre um processo de empoderamento e valorização da profissão de catador, aliado ao fato de que os empreendimentos solidários devem se organizar, fortalecer a sua rede e se apresentarem, como também pleitear capacitações e promover um processo de conscientização com o associado ou cooperado, a fim de eliminar os estigmas e preconceitos em relação aos catadores e o trabalho exercido. Deve-se buscar a sustentabilidade de suas ações e gestão dos empreendimentos e grupos de forma não dependente de outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, mas de forma a compartilhar ideias e fortalecer a corresponsabilidade.

A respeito do agravamento ocasionado pela pandemia da covid-19, há a possibilidade de este ter impedido a realização das atividades do catador de resíduos por causa do alto grau de contaminação dos resíduos descartados. Além disso, esses trabalhadores geralmente estão inseridos em grupos de risco, por terem idade mais elevada e/ou apresentarem algum tipo de comorbidade, que muitas vezes é resultante das condições de trabalho. Assim, impedidos de realizarem sua atividade laboral, compromete-se a renda e aumenta-se o grau de vulnerabilidade social que essa classe apresenta.

Portanto, discutir e refletir sobre a reciclagem popular pode ser uma das alternativas capazes de promover ideias que visem à redução da exploração da força de trabalho e do meio ambiente e à distribuição mais justa dos recursos, a fim de melhorar a qualidade de vida por meio da inclusão social e econômica, com a geração de empregos, a conscientização dos atores sociais, a gestão mais eficiente dos empreendimentos, dentre outros.

Diante do contexto apresentado, é possível identificar um município que, embora tenha estudos, pesquisas, propostas e um aparente ranqueamento positivo no que se refere à política de saneamento básico, está aquém na questão social referente ao resíduo reciclável. Ratifica-se isso por meio da análise da dimensão R do último Islu, que aponta o município de Niterói como estando entre os piores classificados no que diz respeito à coleta de material por catador. Ademais, a cidade apresenta uma taxa de desvio do aterro sanitário distante da meta pretendida pelo PMSB.

Observou-se a ocorrência de ações tímidas e isoladas por parte de atores sociais, empreendimentos e outras organizações de várias esferas que dialogam com a temática da economia solidária e reciclagem, as quais poderiam ser potencializadas a partir de uma rede efetiva de cooperação e solidariedade. Conseqüentemente, essa desarticulação impacta negativamente a gestão das ações e a geração de estratégias sustentáveis, pois não há trocas de informações, que é uma característica das redes. Logo, automaticamente, não ocorre a geração e troca de conhecimento, poder e riqueza, dificultando a implementação da reciclagem popular.

No nível de gestão pública, observa-se, pelo PMSB, que há limitações, distorções e possíveis ameaças à efetivação de uma política de reciclagem popular no contexto dos empreendimentos solidários de Niterói. Isso porque o PMSB propõe exclusividade para uma empresa terceirizada realizar a coleta dos resíduos e a implementação de uma triagem mecanizada, o que pode impedir a participação dos catadores em etapas importantes da cadeia da reciclagem, destinando-os apenas para uma parcela da triagem do material.

Na proposta desse planejamento, apesar de prever atualmente estímulo à criação de novas cooperativas, segundo informações do PMSB, foi identificada somente a existência de uma parceria com uma cooperativa. Portanto, é necessário haver maior respaldo do município para com os outros empreendimentos, assim como descrito no próprio PMSB. Além disso, deve-se incorporar diretrizes da PNRS como a priorização na contratação de catadores vinculados a associações e cooperativas na realização da coleta seletiva. Não obstante, os empreendimentos apresentam muitas dificuldades na questão de sua regularização, devido aos altos custos para a realização do processo, desestimulando sua atuação de forma juridicamente legal.

Ademais, para a implantação da política de reciclagem popular, é preciso que ocorra maior diálogo entre todos os agentes da cadeia produtiva da reciclagem, que são os próprios catadores, empreendimentos, grupos, empresas municipais, terceirizadas, prefeitura, secretarias e instituições governamentais de apoio à economia solidária, com a possibilidade da elaboração e implementação de uma rede colaborativa. Por meio dessas iniciativas, a tendência é que a cidade melhore seu desempenho e sua classificação no que se refere à gestão de resíduos sólidos e forneça aos catadores maior qualidade na geração de ocupação e renda.

Assim, espera-se principalmente auxiliar na diminuição do *status* de vulnerabilidade social dos catadores de materiais recicláveis e, conseqüentemente, promover melhora na qualidade de vida, o aprimoramento da infraestrutura e comunicação com os demais atores da cadeia produtiva. As contribuições decorrentes dessas discussões, portanto, visam incidir não apenas em nível de gestão dos empreendimentos coletivos desses trabalhadores, mas também em toda a dinâmica das relações sociais envolvidas na temática da economia solidária, resíduos sólidos e reciclagem.

REFERÊNCIAS

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2018/2019**. São Paulo: Abrelpe, 2019.

ALVES, J. C. M. **Análise de sustentabilidade social de redes solidárias de catadores de materiais recicláveis**: um estudo de caso da Rede Catavales. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

ALVES, J. C. M.; VELOSO, L. H. M. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a “catação” de lixo: uma relação sinérgica? **O Social em Questão**, ano XXI, n. 40, p. 229-252, 2018.

ALVES, J. C. M. *et al.* Planejamento estratégico organizacional: reflexões a partir da utilização das matrizes SWOT e GUT em uma Associação de Catadores de Materiais Recicláveis. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, v. 13, n. 2, p. 219-231, 2018.

ALVES, J. C. M. *et al.* Economia solidária e a dimensão cognitiva da experiência dos catadores. **Interações**, Campo Grande, v. 21, n. 1, p. 125-140, 2020.

AMPLA. **Plano Municipal de Saneamento Básico-PMSB**: Prefeitura Municipal de Niterói – relatório final. Niterói, mar. 2020.

CARDOSO, A. O impacto da covid-19 nas associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis em Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, 2022.

COSENZA, J. P.; ANDRADE, E. M.; ASSUNÇÃO, G. M. A circular economy as an alternative for Brazil's sustainable growth: analysis of the National Solid Waste Policy. **Journal of Environment Management & Sustainability**, v. 9, n. 1, p. 1-28, 2020.

CRUVINEL, V. *et al.* Waterborne diseases in waste pickers of Estrutural, Brazil, the second largest open-air dumpsite in world. **Waste Management**, v. 99, p 71-78, 2019.

CRUZ, U. A relação entre o trabalho dos catadores de materiais recicláveis da rede de reciclagem do estado do Rio de Janeiro e a manutenção da indústria de reciclagem. **Revista Tamoios**, ano 16, n. 2, p. 117-142, 2020.

CRUZ, A.; SANTOS, A. M. A economia solidária e as novas utopias: permanências e rupturas no movimento histórico do associativismo econômico. *In*: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (Org.). **Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas**. Coimbra: Almedina; CES, 2011.

CUNHA, M. *et al.* How many could have been saved? Effects of social distancing on covid-19. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 55, n. 1. 2020.

DEMAJOROVIC, J.; AUGUSTO, E. E. F.; SOUZA, M. T. S. Logística reversa de REEE em países em desenvolvimento: desafios e perspectivas para o modelo brasileiro. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 119-138, 2016.

FERNANDES, J. R. S.; PIRES, A. Metas de produção em cooperativas de recicláveis: tensões entre ambiente cooperativo e atuação competitiva. **Interações**, v. 17, n. 2, p. 184-192, 2016.

GAIGER, L. I. **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HENRIQUE, R.; MATTOS, U. Contexto socioambiental das cooperativas de catadores do Rio de Janeiro e os impactos da covid 19. **Revista Internacional de Ciências**, v. 10, n. 3, 2020.

LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I. Economia solidária. *In*: CATTANI, A. D. *et al.* (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009.

LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, 2009.

LISBOA, A. de M. A socioeconomia solidária diante da grande transformação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 37, n. 159, 2001.

MAGALHÃES, B. J. Liminaridade e exclusão: caracterização permanente ou transitória das relações entre os catadores e a sociedade brasileira? *In*: PEREIRA, C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de materiais reciclável: um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECI-CLÁVEIS. **O que é a reciclagem popular?** Um novo modelo baseado em um novo conceito de reciclagem. MNCR, jul. 2017. Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/noticias/noticias-regionais/o-que-e-a-reciclagem-popular>. Acesso em: abr. 2021.

PAULI, J.; BENDER, N.; ZANELLA, W. Perfil de liderança em empreendimentos de economia solidária. **Perspectiva**, v. 37, n. 138, p. 93-104, 2013.

PINHEL, J. R. *et al.* **Do lixo à cidadania: guia para a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis**. São Paulo: Peirópolis, 2013.

PWC. **Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana**. São Paulo: PwC, 2019. Disponível em: <https://selur.org.br/wp-content/uploads/2019/09/ISLU-2019-7.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

SCHOLZ, R. H.; VERONESE, M. Liderança na economia solidária: o caso da cooperativa metalúrgica Cooperei. **ESAC Economia Solidária e Ação Cooperativa**, v. 2, n. 2, p. 90-99, 2007.

SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, S. P. Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, 2021.

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.

URBAN, R. C.; NAKADA, L. Y. K. Covid-19 pandemic: solid waste and environmental impacts in Brazil. **Science of the Total Environment**, v. 755, n. 1, 10 fev. 2021.

VERONESE, M. V. A economia solidária e a formação de lideranças democráticas. **Diálogo**, n. 18, p. 97-114, 2011.

ZAMORA, A. *et al.* **Atlas do plástico**: fatos e números sobre o mundo dos polímeros sintéticos. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2020.

ZEELAND, A. J. W. M. Desafios da autogestão na reciclagem popular. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 13, p. 9-22, 2017.

ZEELAND, A. J. W. M.; TELLIER, M.; FERREIRA, M. P. **Catadoras e catadores em rede**: fortalecendo a reciclagem popular. Porto Alegre: Fundação Luterana de Diaconia, 2016.



AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: PERFIL DA ALOCAÇÃO E DESAFIOS À INCLUSÃO PRODUTIVA^{1,2}

Gesmar Rosa dos Santos³
Rodrigo Peixoto da Silva⁴
Lillian Bastian⁵

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas públicas agrícolas em países federados como o Brasil implica envolvimento necessário da União, dos estados e dos municípios na formulação e na implementação de iniciativas para alcançar os produtores rurais. Além disso, a diversidade de programas reflete tanto as demandas de segmentos produtivos e a heterogeneidade territorial e social do meio rural brasileiro (Santos e Silva, 2022a; Schneider *et al.*, 2013; Schneider e Cassol, 2014; Silva, 2015; Valadares, 2022), quanto questões estruturais (Santos e Silva, 2022a), como estrutura agrária, acesso a infraestruturas e serviços, irrigação, entre outros fatores. Por isso, a legislação prevê repasses tanto da União para estados e municípios quanto de estados para municípios, de modo a atender às distintas demandas e dar suporte aos produtores, muito além dos subsídios e das regras de acesso ao crédito.

Considerando-se apenas o período pós-Constituição de 1988, entre as atribuições da União estão as políticas de crédito e seguros ao produtor, pesquisa e inovação (meteorologia, zoneamento agrícola), defesa agropecuária, suporte e regras de armazenagem, desenvolvimento rural, questões agrárias, cadastros, legislação ambiental, acesso e usos da água, biodiversidade, compras públicas, entre outras. Hentz, Aristides e Hespanhol (2015) consideram que a União exerce protagonismo na política agrícola por efetivar distribuição de terras, criação e manutenção de órgãos, leis, planos, programas e outras ações de suporte para a agricultura, a agroindústria e as infraestruturas, tendo em vista a exportação, inclusive.

Aos estados cabem ações de suporte via assistência técnica e extensão rural (Ater), medidas discricionárias ou suplementares às da União (por exemplo, financiamento, pesquisa e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/af1>

2. Os autores continuam neste texto a difusão de pesquisa em andamento sobre o tema políticas agrícolas estaduais, o qual foi inicialmente publicado no 61º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), em 2023, com o título *Políticas estaduais para a agricultura no Brasil: perfil da alocação e desafios à inclusão produtiva*. Esta versão resume partes do artigo de 2023 e traz novos resultados e análises.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: gesmarsantos@gmail.com.

4. Pesquisador no Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Cepea-Esalq/USP). *E-mail*: rodrigo.peixoto@hotmail.com.

5. Técnica de laboratório em agroecologia do Instituto Federal do Paraná (IFPR). *E-mail*: lillianbastian12@gmail.com.

inovação tecnológica, políticas agrárias próprias), sendo previsto que cada estado tenha sua política agrícola com instrumentos e fundos de financiamento. Os estados atuam também na fiscalização ambiental dos usos da terra (podendo ter parcerias/convênios com a União e os municípios) e em políticas de desenvolvimento regional e rural. Por fim, os municípios têm participação indireta em termos de obrigação de agir para a produção agrícola, embora haja prefeituras com iniciativas como elaboração de projetos, Ater, compras públicas, oferta de máquinas e mão de obra para trabalhos na lavoura, entre outras.

Destaca-se o suporte dos municípios aos estabelecimentos rurais e aos agricultores na infraestrutura e no desenvolvimento rural, desde a viabilização de estradas vicinais até a oferta de serviços rurais (educação, transporte, saúde, suporte a obras de irrigação, acesso à água, participação ou promoção de produção sustentável, recuperação de solos e nascentes etc.).

Santos, Silva e Bastian (2023) apontam a dificuldade de se caracterizar o conjunto de iniciativas dos estados na agricultura em razão de: i) poucos relatos e estudos aprofundados em grande parte dos estados; ii) trajetórias, tipologias e objetivos das políticas agrícolas não são bem explícitos nos sítios das entidades; iii) descontinuidade de políticas ou propostas de atuação dos estados; e iv) escassez de dados, principalmente antes da lei de transparência.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é apresentar e problematizar distintas características das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural nos estados e no Distrito Federal, além de caracterizar as funções e os valores dos orçamentos dessas Unidades Federativas (UFs) e os respectivos repasses da União. Para tanto, fez-se uso da pesquisa de informações e de dados abertos na internet, com destaque para o Portal da Transparência de todas as unidades da Federação brasileira.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partindo da pesquisa bibliográfica e documental, foram feitas buscas a partir de palavras-chave sobre os assuntos que são objeto de políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, conforme listados os temas brevemente na introdução, sob a incumbência da União e dos estados. A pesquisa na internet, como descrito em Santos, Silva e Bastian (2023), concentrou-se nos endereços de órgãos públicos e em suas entidades vinculadas. A busca procurou abranger “todo tipo de iniciativa (planos, políticas, programas, ações) e suas descritivas” (Santos, Silva e Bastian, 2023, p. 3). Foram levantadas informações sobre objetivos, público-alvo, data de início e fim ou continuidade, existência de fundos ou fontes de financiamento, formas legais de instituição das propostas (leis, decretos, programas etc.) e possíveis parcerias.

Além dos portais de transparência e de sítios de secretarias e órgãos vinculados à agropecuária e ao desenvolvimento agrário, foram consultadas as secretarias estaduais de planejamento/orçamento (em alguns estados, havia menor grau de organização dessas informações). O foco da pesquisa se limitou a trazer a identificação do que fazem os estados e o Distrito Federal com relação à agricultura e ao desenvolvimento rural, o quanto gastam e como difundem os dados. Para maior aprofundamento das políticas e dos programas, é necessário realizar estudos

específicos de casos, com coleta de dados locais e das políticas praticadas, bem como analisar documentos, ouvir atores envolvidos e beneficiários, entre outros procedimentos possíveis.

Nesse sentido, para o relato das iniciativas governamentais de agricultura, foram selecionados cinco estados, sendo um de cada região do país. A seleção desses estados ocorreu a partir dos seguintes critérios: i) existência de estrutura mínima de políticas públicas para a agropecuária; ii) disponibilidade de dados; iii) importância regional na agropecuária quanto ao valor bruto da produção (VBP); e iv) disponibilidade de informações qualitativas (leis, políticas, programas, iniciativas pontuais ou continuadas com alocação de recursos financeiros, de pessoal e/ou físicos). Desse modo, os estados selecionados foram: Pará, Bahia, São Paulo, Paraná e Mato Grosso.

Para a análise exploratória de políticas/iniciativas e orçamentos, inicialmente organizou-se uma base de dados secundários do Censo Agropecuário 2017, dos portais da transparência da União, dos estados e do Distrito Federal – dados orçamentários, por função e subfunções, de 2017 a 2021, período no qual estavam disponíveis os dados para a elaboração deste estudo.

Para a classificação e o relato das alocações orçamentárias, considerou-se o total dos desembolsos (soma dos valores pagos em determinado ano com os restos a pagar pagos no mesmo ano). A título de comparação, os valores foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para a data de referência em 31 de dezembro de 2021.

3 TIPOS E PERFIS DAS POLÍTICAS ESTADUAIS IDENTIFICADAS

Como abordado em Santos, Silva e Bastian (2023), a legislação prevê, no contexto da Federação, um amplo conjunto de iniciativas com possibilidades de alocações de recursos dos estados e repasses da União, além das funções 20 (*Agricultura*) e 21 (*Organização Agrária*), foco deste trabalho. Por conseguinte, há um grande número possível de iniciativas de políticas, programas e ações das UFs para o desenvolvimento rural e para a produção agrícola, como se aborda na subseção seguinte, resumidamente.

3.1 Ações desenvolvidas no âmbito da política agrícola nos estados selecionados

3.1.1 Região Norte

Os 580.613 estabelecimentos agropecuários da região Norte, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, correspondem a 11,4% do total de estabelecimentos do Brasil. Como o módulo fiscal nessa região pode chegar a 110 ha, os estabelecimentos têm valor elevado de área média. Contudo, o total de minifúndios, de acordo com a classificação apresentada em Santos e Silva (2022b), é de 28% nessa região. Do total de agricultores no local, 480.575 são familiares, o que é equivalente a 82,7%. Destes, 36,8% possuem até 10 ha (no país, o número de estabelecimentos com até 10 ha corresponde a 52,5%).

As distintas iniciativas de políticas públicas agrícolas e para o desenvolvimento rural na região são, de um lado, iniciativas de porte relativamente pequeno e, de outro, muito distintas entre os estados. Em comum está o fato de haver a explicitação de foco de iniciativas voltadas para a agricultura familiar (AF). Por exemplo, no estado do Amazonas, a característica central é a pequena produção, o apoio à convivência com a floresta, a viabilização de insumos, o apoio a pequenos produtores e ribeirinhos (Santos, Silva e Bastian, 2023). As iniciativas mais recentes difundidas pelos governos de Rondônia e do Tocantins focam a produção de cereais, a pecuária de corte e leiteira, embora haja também registro de iniciativas (planos, em geral) para a produção com sustentabilidade e inclusão produtiva.

Observou-se nas buscas realizadas que as iniciativas se concentram, como se espera, nas secretarias estaduais de agricultura, em unidades responsáveis pela Ater e em departamentos ou instituições de gestão agrária. Entre as lacunas encontradas, estão: i) medidas pontuais, havendo ações voltadas para um só produto; e ii) pouca informação sobre o total de público atendido, o orçamento realizado, as descrições completas e as avaliações.

O estado do Pará é o que apresentou maior disponibilidade de informações no levantamento. Nesse estado, o foco das iniciativas nos agricultores familiares procura incluir ribeirinhos, extrativistas e a agroindústria focada no açaí, além da promoção de produtos como o cacau, hortifrúteis e pecuária; a oferta de Ater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – Emater/PA) é o destaque das iniciativas para a AF. Destacam-se órgãos vinculados minimamente estruturados, parcerias com os municípios e entidades dos produtores – associações, cooperativas, organizações sociais. De acordo com o Plano Plurianual 2016-2019, as principais alocações se destinaram à regularização fundiária, à capacitação e ao ordenamento territorial. O aspecto conceitual, assim identificado em planos/iniciativas, foca a inclusão produtiva e os ganhos de produtividade e cuidados ambientais em uma economia de baixo carbono (EBC).⁶

3.1.2 Região Nordeste

Os dados do Censo Agropecuário 2017 mostram que a região Nordeste conta com 1.838.846 estabelecimentos de agricultores familiares – 47% do total de AF no Brasil (IBGE, 2019) –, dos quais 67% têm área igual ou menor que 10 ha. Ao mesmo tempo, a parte nordestina que integra a sub-região do Matopiba⁷ engloba 337 municípios, com características de produção de *commodities*, embora com disparidade produtiva e concentração da terra e do acesso à água. Entre outros desafios da região Nordeste, citam-se as dificuldades decorrentes de vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais que moldam as políticas locais e de âmbito regional para a agricultura (Telles, 2008; Aquino e Nascimento, 2020; Aquino, Alves e Vidal, 2021). Portanto, assim como em outras regiões e países com tais dificuldades (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022a), há grande demanda por políticas públicas agrícolas e para o meio rural na região Nordeste.

6. Ver Pará (2020).

7. Região que engloba territórios do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia.

Ao mesmo tempo, a alta produtividade em cultivos específicos com irrigação no semiárido e a grande resiliência dos agricultores na convivência e na superação das dificuldades e das lacunas de políticas públicas são fatores a serem considerados em ações futuras. Algumas iniciativas da União e dos estados, nesse sentido, estão associadas às infraestruturas de água para o abastecimento e para a produção, sendo a irrigação uma necessidade para a permanência dos agricultores diante dos ciclos de secas (Aquino e Nascimento, 2020; Aquino, Alves e Vidal, 2021).

Nesse sentido, o levantamento de iniciativas dos estados verificou, com ressalvas de desatualização e lacunas nos *sites* oficiais, um total de 146 iniciativas, entre políticas e programas, nos nove estados. As iniciativas identificadas destacam ações em: i) acesso à água para consumo, produção e dessedentação animal; ii) apoio à produção e às práticas adaptadas aos microclimas e aos ecossistemas; iii) redução da pobreza no meio rural; iv) regularização fundiária; v) suporte ao aumento de produção, produtividade e agregação de valor; e vi) suporte à comercialização. Contudo, são conhecidos os desafios e as lacunas de políticas e mecanismos de importância para a AF na região (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022a; Valadares, 2022), que retrocederam nos últimos seis ou sete anos em relação aos temas de comercialização (criação de mercados institucionais, compras públicas, estruturação de feiras), suporte técnico (Ater), microcrédito combinado com suporte ao cooperativismo e políticas estruturantes para a AF na região (acesso à terra e à água para irrigação; desenvolvimento rural; infraestruturas para produção; e ações da política agrária).

Destacamos aqui algumas iniciativas de políticas estaduais para agricultura/desenvolvimento rural ligadas à AF no estado da Bahia, entre as diversas políticas/programas, apesar de não haver avaliação e difusão ampla. Nas 31 iniciativas identificadas como ações do governo estadual na Bahia, em 2022, a produção da AF era o foco, incluindo planos/políticas voltados à irrigação, à agroecologia, à bioenergia, às infraestruturas, à Ater, à comercialização, ao suporte à produção de algodão, cacau e café, além da integração econômica e da articulação dos elos das cadeias produtivas. Em termos conceituais, os recortes incluem populações tradicionais e sustentabilidade da AF. Contudo, assim como em outras regiões e UFs, há lacunas de dados e informações como: início, estágio de execução e resultados alcançados (valores previstos, alocados, fundos estaduais viabilizadores, população de fato beneficiada e avaliações).

3.1.3 Região Sudeste

A região Sudeste possui 969.415 estabelecimentos agropecuários (19% dos estabelecimentos do Brasil), de acordo com o Censo Agropecuário (IBGE, 2019), sendo 12% do total do país em Minas Gerais. A AF na região Sudeste representa 77% do total desses estabelecimentos, havendo grande diversidade produtiva, econômica e social (Ipea, 2021).

A diversidade produtiva regional e de práticas/formas de produção agropecuária também demandam amplo conjunto de políticas e instrumentos. São destaques nas diretrizes dessas políticas, além da produção, o apelo à sustentabilidade ambiental e social, com ações de recuperação de pastagens, Ater, qualificação dos agricultores, recomposição florestal, produção orgânica, suporte à comercialização, acesso a insumos, infraestrutura como estradas rurais e

promoção do acesso a crédito e seguros. Apesar de haver ainda dificuldades para segmentos de agricultores, as estruturas de pesquisa e desenvolvimento da produção avançam em estágios e buscam atender a normas de certificação e rastreabilidade, por exemplo, evidenciando melhores condições de inserção produtiva e comercialização.

Assim, as políticas se ocupam, também, em reforçar ganhos de produtividade, aquisição de selos de qualidade, rastreabilidade e produção agroecológica e/ou orgânica, por exemplo, em resposta à demanda dos consumidores e às melhores infraestruturas e logística em relação a outras regiões. Foram identificadas 42 iniciativas, entre políticas, programas, projetos etc., na região Sudeste, de agricultura e organização agrária, sendo oito em Minas Gerais, nove no Rio de Janeiro, doze em São Paulo e treze no Espírito Santo.

No estado de São Paulo, conforme Silva, Baricello e Vian (2022), há pequenos produtores altamente capitalizados, diversificados e com elevado nível de agregação de valor e, ao mesmo tempo, outros pequenos produtores com baixo nível de capitalização e capacitação, com adoção de técnicas tradicionais de produção e uso de baixa tecnologia, sendo também importantes as políticas públicas voltadas para a redução da heterogeneidade no meio rural. No estado, merecem destaque os programas de cadastro e integração de informações dos produtores e seus produtos, de modo a aproximar produtores e compradores das iniciativas de compras públicas, como Agro Legal; Mercado Digital; Valor da Produção Agrícola; e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social. Além dessas, cabe mencionar as ações para a recomposição florestal, a concessão de crédito subsidiado (Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II) e o programa estadual de subvenção ao prêmio do seguro rural.

3.1.4 Região Sul

Os 853.314 estabelecimentos agropecuários da região Sul representavam, em 2017, 16,8% do total dos estabelecimentos do Brasil; entre eles, 665.767, ou seja, 78,0%, são da AF. Do total da AF, 41,4% possuíam área de até 10 ha. O grande índice de cooperados, comparativamente às demais regiões, é uma característica em destaque no Sul do Brasil. A diversidade produtiva, a pluriatividade nos estabelecimentos e a tradição do associativismo dos agricultores da região têm facilitado o acesso a mercados e políticas agrícolas.

As políticas estaduais identificadas nos três estados da região Sul têm como destaque as ações de fortalecimento da agroindústria, do cooperativismo e de uma produção diversificada, de forma complementar às políticas da União. Programas de comercialização para a AF (vendas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) têm na região Sul o principal destino, refletindo o foco de iniciativas para a produção de base familiar. A articulação de políticas da União com as dos estados é conhecida na região, embora com limitações e dificuldades. Entre as iniciativas analisadas, estão a promoção da agroindústria, das entidades sociais e das cooperativas produtivas, além da estruturação de conselhos de assistência social, centrais de abastecimento (Ceasas) e órgãos estaduais de Ater.

No estado do Paraná, a partir da Lei nº 20.121/2019, o Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (Iapar/Emater), que resultou da junção de vários institutos estaduais ligados

à agropecuária, tem a missão de organizar e efetivar a pesquisa e a experimentação agrícola, de levar assistência técnica e extensão rural aos produtores e de fomentar a expansão da produção de base agroecológica de alimentos.⁸ Destacam-se também no estado as ações de aquisição de alimentos da AF (Compra Direta Paraná), uma extensão do PAA, do governo federal.

A pesquisa e a inovação, assim como a estrutura da secretaria de agricultura e os serviços de Ater, são consolidadas no estado. Ações de promoção do acesso ao seguro da produção fazem com que o estado do Paraná seja o mais bem coberto do Brasil pelos sistemas de redução de riscos agropecuários. Ademais, há no estado linhas de créditos e microcrédito, irrigação, além do apoio às cooperativas. Ações com foco em pesquisa para melhorias na agropecuária e em proteção ao meio ambiente contam com a infraestrutura de universidades e institutos de pesquisa, ampliação do rol de produtos incluídos no seguro rural do estado e fomento à mecanização.

3.1.5 Região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste conta com 347.263 estabelecimentos agropecuários, dos quais 64% foram classificados como AF pelo Censo 2017 (IBGE, 2019). Uma vez que o módulo fiscal tem tamanho mais próximo ao da região Norte (na porção mais ao norte e a oeste da região), os estabelecimentos com menos de 10 ha são apenas 20% do total da região. No caso da AF na região, 23% têm menos de 10 ha, e, no geral, 69% dos estabelecimentos da região possuem entre 10 e 500 ha e área média de 45 ha para a AF e de 823 ha para a não familiar (IBGE, 2019), aspectos que facilitam a produção em larga escala de *commodities*.

Os instrumentos de políticas públicas identificados nos estados da região Centro-Oeste estão associados, quase exclusivamente, à função produtiva, sendo destaques as ações de incentivos fiscais aos produtores, crédito rural, Ater, pesquisa e desenvolvimento. O foco das iniciativas é o aumento da produtividade, com evidência a grãos, cana-de-açúcar, pecuária bovina e de aves, crescendo também a produção de frutas. Foram também identificadas ações de capacitação de produtores e jovens estudantes, bem como compras institucionais da AF, em menor proporção do que a encontrada em outras regiões.

Repete-se nos estados da região a carência e a dispersão de dados oficiais disponíveis nos portais consultados, por exemplo, quanto à vigência ou não do conjunto de iniciativas e do grau de execução das ações previstas. O levantamento identificou trinta iniciativas (políticas, programas etc.) para a agropecuária e o desenvolvimento rural no Centro-Oeste, sendo quatro no Distrito Federal, seis em Goiás, sete no Mato Grosso do Sul e treze no Mato Grosso. Entre os objetivos identificados das políticas, estão: i) incentivos fiscais à produção com critérios predeterminados de produção e qualidade; ii) crédito subsidiado à produção e à infraestrutura associada; iii) pesquisa, desenvolvimento e Ater; e iv) apoio à produção e à comercialização de produtos, bem como a cadeias como as de agroenergia, hortifrúteis e bioinsumos.

No estado do Mato Grosso, políticas/programas voltados para a agricultura tratam, principalmente, do suporte à produção de algodão, leite, café, limão, cacau, agroenergia, madeira

8. Disponível em: <https://www.idrparana.pr.gov.br/Pagina/Apresentacao>.

e apicultura. A Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (Seaf-MT), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sedec-MT) e a Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz-MT) reportam com destaque as iniciativas de incentivos fiscais e crédito subsidiado, além da Ater. A iniciativa MT Produtivo (que apoia várias culturas) fornece mudas, clones e material genético para a produção agropecuária, além de linhas de crédito e apoio à aquisição de máquinas e implementos. Entre as iniciativas que concedem incentivos fiscais aos produtores, estão: o Programa de Incentivo à Cultura do Algodão de Mato Grosso (Proalmat); o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (Prodeic); o Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso (Proder); e o Programa de Incentivo à Pecuária Leiteira (Proleite).

4 ALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DOS ESTADOS PARA A AGRICULTURA

De acordo com os sistemas orçamentário e de planejamento nacionais, as funções e as subfunções⁹ utilizadas indicam para onde vão os recursos, de modo a possibilitar o agrupamento dos dados de comparações entre as UFs. As subfunções da função *Agricultura* são: i) 601 (*Promoção da Produção Vegetal*); ii) 602 (*Promoção da Produção Animal*); iii) 603 (*Defesa Sanitária Vegetal*); iv) 604 (*Defesa Sanitária Animal*); v) 605 (*Abastecimento*); vi) 606 (*Extensão Rural*); e vii) 607 (*Irrigação*). Na função 21 (*Organização Agrária*), há duas subfunções, a 631 (*Reforma Agrária*) e a 632 (*Colonização*). Na função 16 (*Habitação*), há a subfunção 481 (*Habitação Rural*). Já na função 17 (*Saneamento*), interessa a subfunção 511 (*Saneamento Básico Rural*).

Destacamos, resumidamente, os gastos públicos estaduais associados a duas funções orçamentárias: a função 20 (*Agricultura*) e a função 21 (*Organização Agrária*), entre 2017 e 2021. A função 20 respondeu por 96% do gasto dos estados e do Distrito Federal com a agropecuária no período, e a função 21 teve apenas 4%.

4.1 Transferências da União

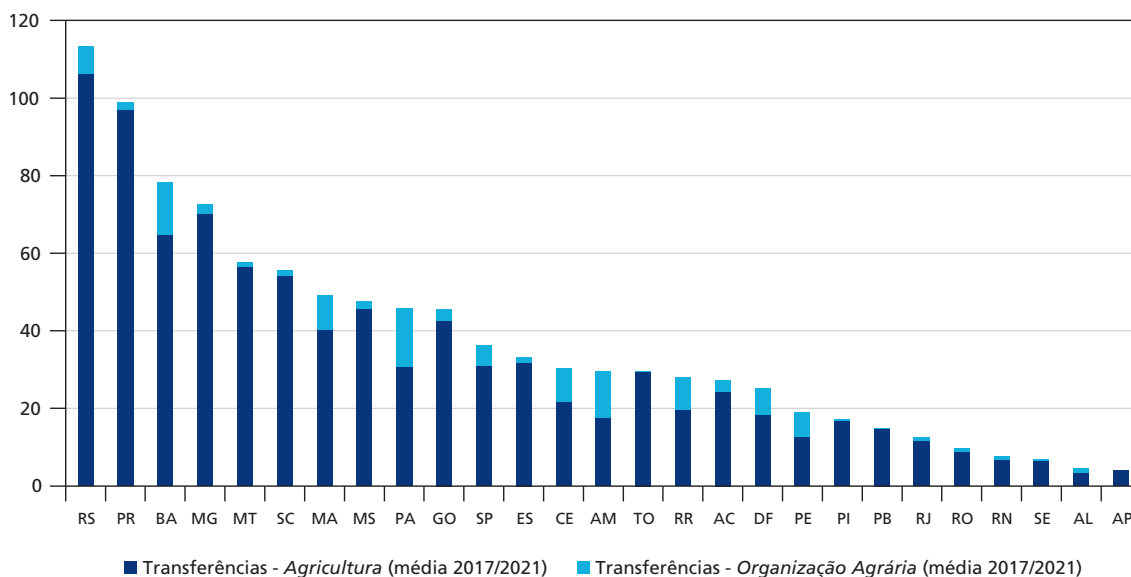
As transferências da União para os estados e o Distrito Federal no período de 2017 a 2021 apresentaram disparidade na distribuição dos recursos entre as UFs nas duas funções (Santos, Silva e Bastian, 2023), embora tenha havido crescimento real de 123% entre 2017 e 2021 na função 20 (*Agricultura*), passando de R\$ 476 milhões para R\$ 1,06 bilhão, a valores constantes (INPC, 12/2021 = 100%). Por sua vez, a função 21 teve queda de 85% nas transferências da União, nos mesmos cinco anos, passando de R\$ 120 milhões em 2017 para irrisórios R\$ 18 milhões em 2021, também considerando-se os valores corrigidos pelo INPC, embora tenha sido registrado um pico de R\$ 288,5 milhões em 2018.

As transferências, considerando-se as duas funções, são direcionadas, principalmente, para os estados do Centro-Sul do país, que receberam, de 2017 a 2021, R\$ 2,99 bilhões do total de R\$ 5 bilhões, ou seja, 60% dos valores transferidos. Como ilustra o gráfico 1, há grande concentração de recursos na função 20, isto é, para a produção. Os estados mais beneficiados na soma das duas funções foram Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso

9. Ver Brasil (1999).

e Santa Catarina. No outro extremo, estão Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Amapá.¹⁰

GRÁFICO 1
Transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios por função (2017-2021)
 (Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência.
 Obs.: Valores constantes (INPC 12/2021 = 100%).

Cabe ressaltar que as transferências, por meio da função 21, apresentam maiores oscilações no período, e dezoito estados não receberam transferência em pelo menos um ano dos cinco analisados. Tanto as oscilações nas transferências quanto o pequeno porte dos valores para *Organização Agrária* são preocupantes, tendo em vista que agricultores familiares, posseiros, assentados e outros demandantes dependem de políticas estruturantes que são típicas dessa função orçamentária.

4.2 Gastos dos estados e do Distrito Federal com a agropecuária

De acordo com os dados obtidos, o gasto total das 27 UFs alcançou, em 2017, ano do Censo Agropecuário, a soma de R\$ 7,05 bilhões para a função *Agricultura* e R\$ 225 milhões para a função *Organização Agrária*. Da mesma forma que nas transferências da União, há desproporcionalidade de valores entre as duas funções: os valores médios alocados, descontadas as transferências, entre 2017 e 2021, foram de R\$ 6,6 bilhões/ano para *Agricultura* e R\$ 222 milhões/ano para *Organização Agrária*, somando-se todos os estados e o Distrito Federal.

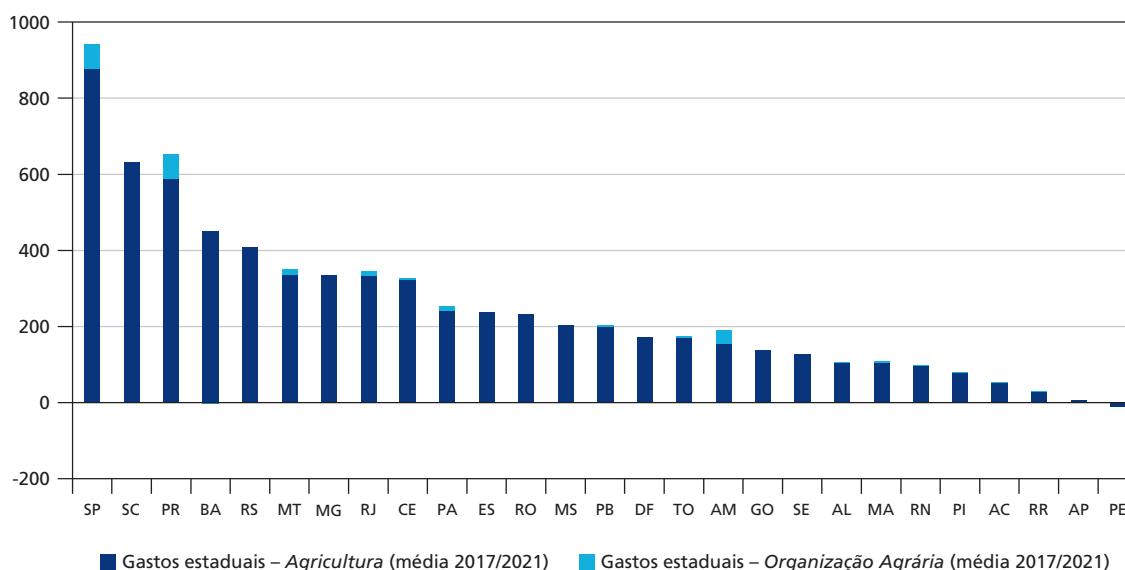
10. Os dados dos estados de Pernambuco se mostraram inconsistentes, e alguns estados tiveram valores zero para organização agrária, como mostra o gráfico 1.

O gráfico 2 mostra as alocações do gasto estadual no período 2017-2021 por UF. Com mais de R\$ 877 milhões nos cinco anos analisados, o estado de São Paulo se destaca no investimento agrícola que faz no conjunto de suas políticas e programas. Mato Grosso e Minas Gerais, que também compõem o grupo das três maiores agropecuárias do Brasil, em valor produzido, alocam valores menores do que os do estado de São Paulo, inclusive para *Organização Agrária*. Chamam também atenção a segunda posição de Santa Catarina, cuja agricultura é a sétima entre os estados, sendo bem desenvolvida, além do estado da Bahia, por aparecer com valores insignificantes na função *Organização Agrária*.

GRÁFICO 2

Gastos estaduais e do Distrito Federal por funções (2017-2021)

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência.

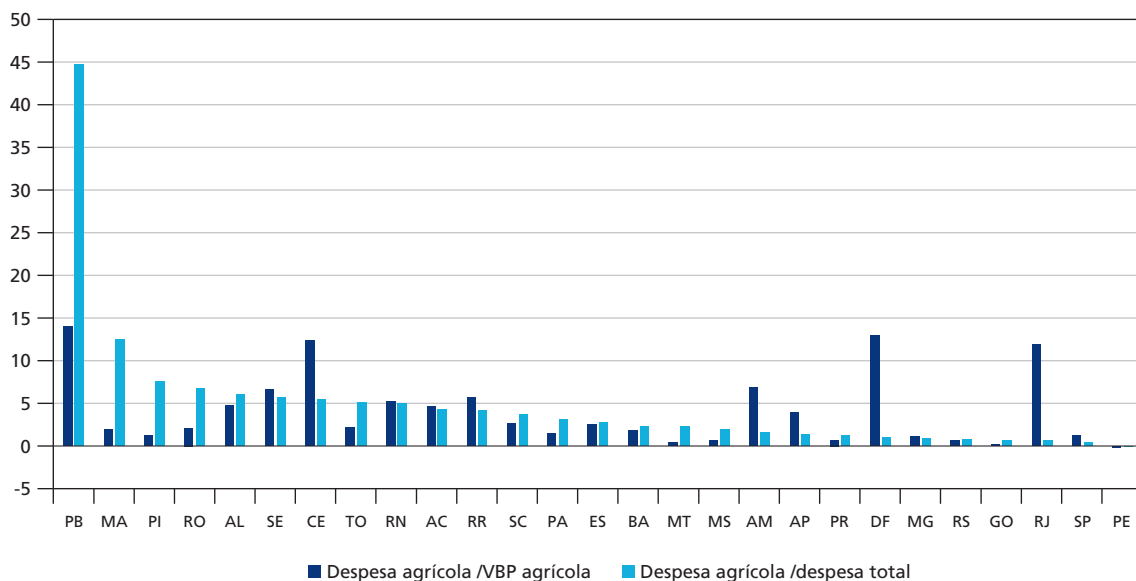
Obs.: Valores constantes (INPC 12/2021 = 100%).

Quando se observa apenas a função *Agricultura*, como destacado em Santos, Silva e Bastian (2023), nota-se que o estado de São Paulo respondeu por 13,3% dos gastos estaduais líquidos entre 2017 e 2021 – média de R\$ 878 milhões/ano. Em seguida, Santa Catarina teve gasto de R\$ 632 milhões (9,6% do total); Paraná, R\$ 589 milhões (8,9%); Bahia, R\$ 450 milhões (6,8%); e Rio Grande do Sul, R\$ 408 milhões (6,2%). Esses estados contam com uma série de políticas e estruturas de suporte à agricultura, e, considerando-se os valores por eles investidos, resta claro que o papel do estado continua presente e é importante para o setor agropecuário, inclusive no apoio à produção. Ao mesmo tempo, exige-se maior esforço conjunto dos estados e da União na questão de desenvolvimento agrário.

É importante observar, dentro do debate da diversidade na agricultura e dos esforços coletivos para viabilizar segurança alimentar, ocupação e renda no campo, que o gasto do Brasil com o setor está entre um dos mais baixos do Ocidente, principalmente entre os países

de grande economia (Santos e Silva, 2022c). O gráfico 3 apresenta a relação do gasto de cada UF em função do VBP agrícola e da despesa total de cada um.

GRÁFICO 3
Gasto estadual médio (exceto transferências da União), nas funções *Agricultura e Organização Agrária*, relativo ao VBP agrícola e à despesa total das UFs (2017-2021)
 (Em %)



Fonte: Portal da Transparência.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores reais (INPC 12/2021 = 100%).

Como se nota no gráfico 3, os estados com pequena produção (relativamente à média do VBP agropecuário das principais UFs) apresentam o maior percentual do gasto (Paraíba, Ceará, Amazonas, Distrito Federal e Rio de Janeiro) em função do VBP. A Paraíba aparece também com a maior proporção de despesa agrícola com relação à despesa total (todas as funções), seguida por Maranhão, Piauí e Rondônia. Assim, uma questão a ser investigada refere-se à proporção em que houve, nesses estados, eventos naturais, como a grande seca de 2012 a 2017, ou outros fatos conjunturais ou estruturais que elevaram o gasto nesse período.

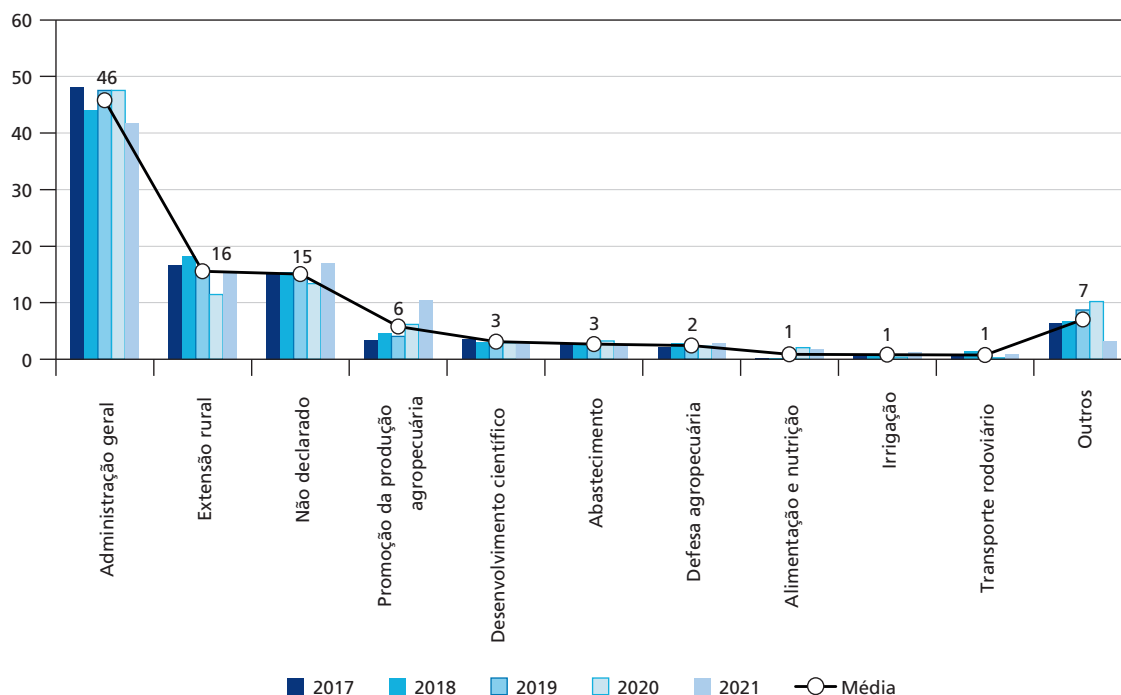
Outro aspecto importante revelado pelos dados é a intensidade do gasto com a agricultura relativamente a algumas variáveis de produção e ocupação da força de trabalho, como mostrado em Santos, Silva e Bastian (2023). Ressalta-se que há grande variação entre os valores alocados por estabelecimento, por VBP ou por pessoal ocupado nos estados, não sendo claro um perfil único ou um agrupamento padrão. Por exemplo, São Paulo aloca os maiores recursos, porém, quando se analisa o gasto agrícola por VBP (1,27%) ou pelo gasto total do estado (0,47%), os percentuais são baixos em relação aos estados do Norte e do Nordeste, bem como de Santa Catarina e do Distrito Federal (Santos, Silva e Bastian, 2023). Tal situação é, de fato, esperada devido aos distintos graus de desenvolvimento regional, rural, produtivo e agrário das UFs.

4.3 Subfunções de alocação dos gastos estaduais na agropecuária

Os gastos dos governos estaduais com a função 20 *Agricultura* são concentrados na subfunção *Administração*, em geral com as atividades de uma secretaria de agricultura, ou similar, e órgãos vinculados e seus respectivos custeios. A segunda função orçamentária com mais recursos destinados é a de Ater, seguida pela rubrica *Não declarados/Outros*. O gráfico 4 mostra a alocação nas subfunções no período de 2017 a 2021.

GRÁFICO 4

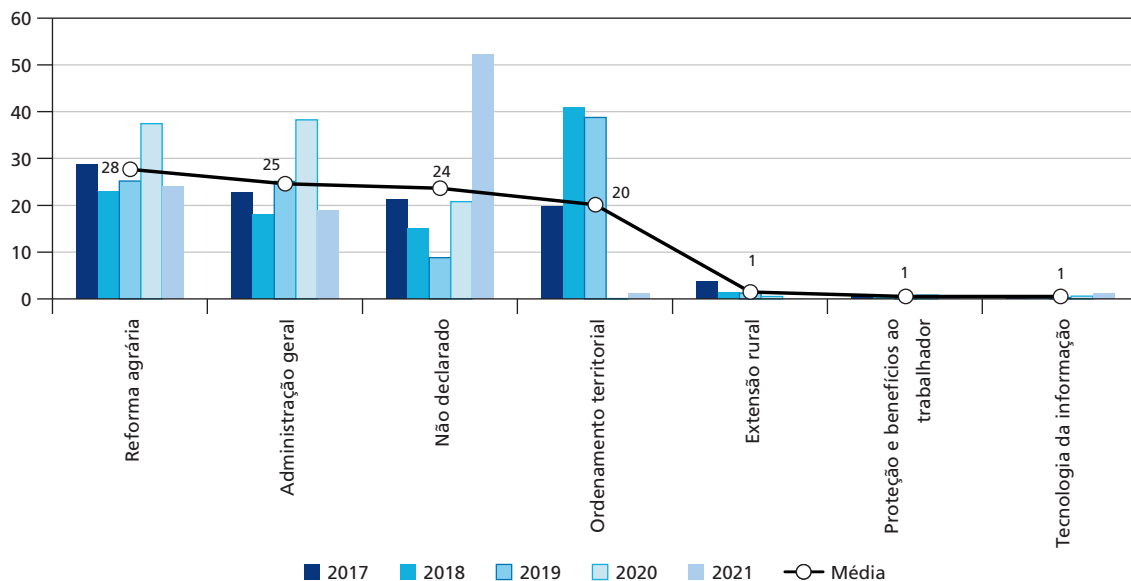
Gastos diretos estaduais com a função 20 (Agricultura) por subfunções (2017-2021)
(Em %)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência dos estados e do Distrito Federal.

Na função *Organização Agrária*, “apenas na Paraíba e em Roraima as despesas com a função *Organização Agrária* representam 1% ou mais das despesas estaduais totais em 2017” (Santos, Silva e Bastian, 2023, p. 16). Esse tema tem histórica dependência da gestão e de recursos da União, e os estados são mais envolvidos com ações suplementares; já os municípios, com ações de infraestrutura e serviços (saúde, saneamento, educação etc.). Assim, os gastos estaduais na função *Organização Agrária* concentram 97% dos recursos em quatro subfunções (gráfico 5): *Reforma Agrária*, *Administração*, *Não Declarado* e *Ordenamento Territorial*.

GRÁFICO 5
Gastos diretos estaduais com a função 21 (*Organização Agrária*) por subfunções (2017-2021)
 (Em %)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência dos estados e do Distrito Federal.

É importante destacar que, nas duas funções aqui analisadas – e possivelmente em outras funções orçamentárias –, a subfunção *Não Declarado*, por ter um grande peso no total dos recursos, ao não especificar do que se trata, dificulta a caracterização dos gastos. Por isso, é importante a realização de estudos mais aprofundados em torno dos orçamentos. Para tanto, os dados devem ser difundidos detalhadamente, por ações e projetos, nos portais abertos, como o Portal da Transparência. Desse modo, haverá o aumento da transparência das contas públicas, o que facilitará avaliações e análises.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, procurou-se identificar as iniciativas dos governos estaduais nominadas como políticas, programas e ações para a agropecuária e o desenvolvimento agrário ou rural, aderindo também no gasto público nesse âmbito. Consideraram-se também as transferências da União para os estados e o Distrito Federal para a atividade agrícola e seu suporte.

Inicialmente, o trabalho identificou lacunas de informações descritivas das políticas estaduais, por exemplo, planos, políticas, programas ou outras iniciativas. Com poucas exceções, elas se referem ao âmbito de planos ou diretrizes, inclusive as contidas em leis. Tópicos importantes como motivação, objetivos, configuração, resultados e continuidade das medidas adotadas pelos governos estaduais estão ausentes nos sítios da internet de todos os estados, o que implica a necessidade de aprimoramento dos dados e das informações sobre os resultados obtidos com as políticas e sua vinculação ao orçamento. Vale ressaltar que, na impossibilidade de realizar

trabalho de campo ou outras metodologias para detalhar as políticas de cada uma das UFs, a caracterização ficou restrita ao período recente e com dados disponíveis em fontes oficiais.

Destacou-se que a função 20 (*Agricultura*) concentra a maior parte dos recursos alocados na agropecuária, sendo irrisórios os recursos para 21 (*Organização Agrária*). Isso se aplica tanto ao orçamento dos estados e do Distrito Federal quanto aos repasses da União para essas finalidades. Com relação aos recursos dos estados, assim como ocorre na política agrícola nacional, verifica-se foco na promoção das iniciativas produtivas, concentradas na região Centro-Sul do país, inclusive fomentando a produção de *commodities* agrícolas para o mercado interno e para a exportação.

Ressalta-se que, em relação à função *Organização Agrária*, no período de 2017 a 2021, além de orçamento irrisório, foram reduzidas as transferências da União e a participação nos recursos estaduais para o desenvolvimento rural e agropecuário no Brasil em estados que dependem fortemente desses recursos. Esse aspecto significa prejuízo para a promoção da equidade de acessos a fatores de produção, Ater, capacitação, organização cooperativa, acesso ao crédito e tecnologias para a AF.

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de; NASCIMENTO, C. A. A grande seca e as fontes de ocupação e renda das famílias rurais no Nordeste do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 51, n. 2, p. 81-97, 2020.

AQUINO, J. R. de; ALVES, M. O.; VIDAL, M. de F. Agricultura familiar no Nordeste: um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 97-110, 2021.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1 do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 23, 2021.

HENTZ, C.; ARISTIDES, M. de J. da S.; HESPANHOL, R. A. de M. Estado, políticas públicas e desenvolvimento da agricultura no Brasil. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, n. 2, p. 38-60, set. 2015.

PARÁ. **Amazônia agora**: plano estadual Amazônia Agora – elementos conceituais. Belém: [s.n.], jun. 2020. Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano_estadual_amazonia_agora.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da. Diversidade na agricultura e no meio rural como base de políticas públicas. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022a. p. 23-62.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da. Minifúndios, produção agrícola e módulo fiscal: convergências e divergências entre a definição e resultados. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 60., 2022, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Ed. UFRN, 2022b.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da; Agricultura na união europeia: paradigmas, diversidades e o papel da política agrícola. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022c. p. 64-101.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da; BASTIAN, L. Políticas estaduais para a agricultura no Brasil: perfil da alocação e desafios à inclusão produtiva. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 61., 2023, Piracicaba, São Paulo. **Anais...** Piracicaba: Esalq/USP, 2023.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio-ago. 2014.

SCHNEIDER, S. *et al.* **Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões Sul e Nordeste**: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, R. P. da; BARICELO, L. G.; VIAN, C. E. de F. Diversidade produtiva na agropecuária paulista: uma análise dos censos agropecuários de 2006 e 2017. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 289-316.

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).

TELLES, T. S.; TANAKA, J. M. U.; PELLINI, T. Agricultura familiar: pecuária leiteira como locus das políticas públicas paranaenses. **Semina: Ciências Agrárias**, Londrina, v. 29, n. 3, p. 579-590, jul.-set. 2008.

VALADARES, A. A. Agricultura familiar (AF) no Brasil: um panorama da produção, do perfil e dos sinais de mudanças entre os censos agropecuários de 2006 e 2017. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 149-178.

AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL^{1,2}

Sandro Pereira Silva³
Regina Helena Rosa Sambuichi⁴
Fábio Alves⁵
Juliane da Silva Ciríaco⁶

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado o principal programa nutricional do Brasil, presente em todos os municípios, com média de mais de 40 milhões de refeições diárias servidas durante o período letivo a alunos da rede pública de educação básica, majoritariamente crianças e adolescentes de famílias pobres e mais vulneráveis a problemas de insegurança alimentar (Silva, 2019). Além da alimentação em si, há também o caráter pedagógico do programa, com ações de educação alimentar que auxiliam na formação de novos hábitos alimentares para esses alunos (Siqueira *et al.*, 2014).

O PNAE tem suas origens nos anos 1950 e, desde então, passou por diversos aprimoramentos normativos que foram, gradativamente, elevando seu potencial de intervenção e cobertura social, conforme demonstrou Silva (2019). A última grande mudança veio com a Lei nº 11.947/2009, que instituiu uma série de alterações, entre as quais destaca-se a inclusão de uma regra de compras públicas de alimentos para a alimentação escolar que prioriza a inserção de fornecedores da agricultura familiar. Foi estabelecido um patamar mínimo de 30% dos repasses financeiros recebidos pelas entidades executoras (EEx) – secretarias estaduais e municipais de educação – para a aquisição de produtos diretamente de agricultores familiares e suas organizações coletivas.

Para viabilizar essa relação comercial no plano local, a Lei nº 11.947/2009 dispensa a necessidade de licitações, a serem substituídas por processos mais simplificados, por exemplo, as chamadas públicas. Essa e outras mudanças previstas possibilitaram ao PNAE instituir uma nova concepção a respeito da alimentação escolar no país.

Diante de tal contextualização, este estudo surge com o intuito de verificar os efeitos das mudanças normativas recentes do PNAE, em especial com a inserção da agricultura familiar

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/af2>

2. Este texto é uma versão reduzida do texto para discussão *Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil* (Silva *et al.*, 2023).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: sandro.pereira@ipea.gov.br.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: regina.sambuichi@ipea.gov.br.

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: fabio.alves@ipea.gov.br.

6. Pesquisadora bolsista no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: juliane.ciriaco@ipea.gov.br.

como público a ser priorizado na aquisição de alimentos, sobre seu potencial de contribuição para a agenda da segurança alimentar e nutricional (SAN) no país. Para isso, optou-se por uma abordagem agregada, em nível nacional, das compras efetuadas em nome do programa com vistas a identificar se os alimentos fornecidos atendem às diretrizes de alimentação adequada e saudável.

Como método, foi realizada uma análise descritiva e tabular dos produtos adquiridos pelas EEx na base de dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), fornecidos pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o ano de 2016. Os alimentos registrados nessa base foram classificados de acordo com o *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2014), que os diferencia em cinco grupos: *in natura*, ingrediente culinário, minimamente processado, processado e ultraprocessado. Para mais detalhamento dos itens adquiridos, também foi realizada uma adaptação dos chamados grupos alimentares, organizados segundo as últimas Pesquisas de Orçamento Familiar (POFs), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2 CONTEXTO E DESAFIOS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

A condição de insegurança alimentar e nutricional (Insan) pode ser consequência de diversos fatores em uma determinada conjuntura histórica. Pessanha (2002), por exemplo, admite quatro abordagens distintas a serem consideradas: i) garantias na oferta de alimentos e na produção agrícola; ii) acesso aos alimentos de forma universal, especialmente em contextos de instabilidade ou insuficiência de renda das famílias; iii) qualidade nutricional e sanitária dos alimentos; e iv) conservação da base genética do sistema agroalimentar.

Sob tal perspectiva, a Insan se configura como um problema social de larga escala, causado por dietas alimentares inadequadas tanto no que se refere à quantidade – desigualdade no acesso a porções diárias necessárias – quanto à qualidade – tipo e diversidade de nutrientes, alimentos e padrão alimentar (Deconinck, Avery e Jackson, 2020; Silva, 2014a; 2014b). Também são relevantes alguns aspectos, como o tempo necessário para aquisição e preparo dos alimentos, tendo em vista os horários de trabalho, a distância percorrida nos meios de transporte e o trânsito nos grandes centros urbanos (Claro e Monteiro, 2010).

Entende-se que a complexidade do quadro nutricional de uma sociedade está conectada, em grande medida, à redução do consumo de alimentos básicos e tradicionais, compensada por alimentos processados e ultraprocessados, com alto teor de açúcar, sal e/ou gordura, o que contribui para quadros perigosos de desnutrição e doenças crônicas relacionadas à alimentação (Ipea, 2023; Pollan, 2008). Porém, há uma tendência mundial em curso de alteração no perfil alimentar e nutricional da população (FAO, 2020), ainda que apresente variações entre os países, pois as escolhas alimentares e o estado nutricional das pessoas sofrem influência dos meios físico, econômico, político e sociocultural em que estão inseridas (Swinburn *et al.*, 2013).

Não há dúvidas de que o Brasil se encontra inserido nessa tendência. Segundo dados da POF 2017-2018, pouco menos da metade (49,5%) das calorias consumidas em média pela

população brasileira provinha de alimentos *in natura* ou minimamente processados. Do restante, 22,3% eram provenientes de ingredientes culinários, 9,8% de alimentos processados e 18,4% de ultraprocessados. Isso representou, entre 2002-2003 e 2017-2018, uma redução de 7% na participação dos alimentos *in natura* e minimamente processados na dieta, enquanto a participação de ultraprocessados aumentou em 46% no mesmo período (Sambuichi *et al.*, 2022).

Há de se considerar que a alimentação saudável não se restringe apenas à composição química dos alimentos e ao papel que os nutrientes – proteínas, carboidratos, fibras e vitaminas – exercem isoladamente sobre a saúde. Cada alimento é digerido e absorvido pelo corpo de maneira integrada, pois seus nutrientes funcionam melhor em conjunto. Por isso, tanto a diversidade dos alimentos quanto a ação sinérgica de seus componentes absorvidos sobre o organismo humano importam no ato da alimentação (Louzada *et al.*, 2019; Pollan, 2008).

Uma maneira de avaliar a composição e o potencial nutricional dos alimentos está sistematizada no *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2014), lançado em 2014 pelo Ministério da Saúde (MS). O guia é utilizado como instrumento de apoio às ações de alimentação e nutrição do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) e demais ações governamentais relacionadas à SAN, entre as quais se enquadra o próprio PNAE, objeto deste estudo. O *Guia alimentar para a população brasileira* apresenta uma série de princípios para a alimentação adequada e saudável e propõe a classificação dos alimentos de acordo com o seu grau de processamento, baseando-se em evidências científicas da área biomédica e das áreas de ciências sociais, ambientais e econômicas (Monteiro *et al.*, 2010; 2015; 2019; Louzada *et al.*, 2019). O quadro 1 traz as cinco categorias propostas.

QUADRO 1
Categorias alimentares propostas pelo *Guia alimentar para a população brasileira*

Categoria	Descrição	Exemplos
<i>In natura</i>	Alimentos obtidos de plantas ou animais e que não passam por nenhuma alteração após serem retirados da natureza.	Verduras, frutas, mandioca, ovos e mel.
Minimamente processados	Passam por processos que não agreguem outras substâncias ao alimento (limpeza, remoção de partes não comestíveis, moagem, fermentação, congelamento, secagem).	Verduras fracionadas, arroz, farinha de mandioca, carne resfriada ou congelada, leite pasteurizado, café etc.
Ingredientes culinários	Extraídos da natureza e utilizados para temperar e cozinhar alimentos, criando preparações culinárias.	Óleos vegetais, gorduras, açúcar, sal.
Processados	Manufaturados pela indústria com substâncias de uso culinário, como sal e açúcar, com finalidade de tornar os alimentos <i>in natura</i> mais duráveis, diversificar as preparações ou deixá-las mais agradáveis ao paladar.	Frutas em calda, verduras em conserva, carne seca, queijos, pães, entre outros.
Ultraprocessados	Formulações industriais, feitas predominantemente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gordura, amido, açúcar), derivados de constituintes de alimentos (gordura hidrogenada, amido modificado) ou sintetizadas em laboratórios (corante, aromatizante, realçadores de sabor) e, por isso, têm uma extensa lista de ingredientes. Esses produtos podem passar por processamentos como extrusão, moldagem e pré-processamento por fritura e cozimento.	Biscoitos, sorvetes, cereais matinais, embutidos (salsicha, mortadela), pizzas e hambúrgueres prontos, entre outros.

Fonte: Brasil (2014).
 Elaboração dos autores.

Em geral, o grau de processamento dos alimentos envolve dois objetivos básicos: i) elevar suas propriedades sensoriais para a comercialização; e ii) tornar suas preparações culinárias mais fáceis e diversas. Apesar da relevância econômica do setor, a conversão industrial de *commodities* alimentares – como soja, trigo, milho, óleos e açúcar – em substâncias alimentares alteradas quimicamente e fisicamente, formuladas com várias classes de aditivos de longa duração, dão origem aos alimentos ultraprocessados. Em comparação às demais categorias alimentícias, os ultraprocessados possuem maior densidade energética, maior conteúdo em açúcar livre e gorduras totais, saturadas e trans, e menor teor de fibras, proteínas e de vários micronutrientes (Monteiro *et al.*, 2021).

Dada a crescente participação desses produtos na composição alimentar da população, bem como os riscos inerentes a essa tendência, torna-se mister investigar o potencial de ações governamentais que possuem implicações sobre os padrões alimentares. Entre elas, ressalta-se a inserção de agricultores familiares como público fornecedor privilegiado para garantir a alimentação escolar em toda a rede pública de educação básica no Brasil, conforme discutido na seção 3.

3 A INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PNAE

A Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre as diretrizes do atendimento da alimentação escolar no Brasil, impactou significativamente os padrões e as rotinas de implementação do PNAE por parte das unidades subnacionais, sobretudo em função da exigência de gasto mínimo de 30% dos repasses federais para a aquisição de produtos de agricultores familiares.

Além de permitir maior diversificação e controle dos alimentos ofertados aos estudantes da rede pública em todo o Brasil, essa regra promoveu benefícios ao público da agricultura familiar, ao garantir mercado a esses produtores e geração de renda para as economias locais. Trata-se, portanto, de uma tentativa de utilizar a capacidade de compras públicas do Estado para induzir novas dinâmicas de produção e consumo no território nacional, dada a capilaridade territorial e a cobertura social que caracteriza a alimentação escolar no país (Elias *et al.*, 2023; Kroth, Geremia e Mussio, 2020; Paula *et al.*, 2023; Siqueira *et al.*, 2014).

Essa mudança veio como desdobramento de uma trajetória de políticas públicas iniciadas em meados de 1990 e que ganharam impulso a partir de 2003, com programas de crédito, reforma agrária e regularização fundiária, assistência técnica, seguro agrícola e comercialização para o fomento da agricultura familiar nacional (Grisa e Schneider, 2014; Ipea, 2023; Sambuichi *et al.*, 2014; Sambuichi e Silva, 2023; Santos e Silva, 2022). Essas políticas trazem em seu bojo um ideal de desenvolvimento rural sustentável, com o favorecimento de práticas produtivas agropecuárias integradas às dinâmicas socioeconômicas e ambientais das distintas realidades territoriais, a exemplo do que ocorre também em outros países (Calderón e Grisa, 2019; Martínez-Milán *et al.*, 2022; Soares, Caballero e Davó-Blanes, 2017).

Nesse contexto, as compras públicas para programas governamentais, entre os quais os de alimentação escolar, ganham destaque como instrumentos relevantes para identificar e dar preferência a produtos e serviços mais sustentáveis. Para tanto, são utilizados processos

licitatórios simplificados que consideram não apenas o preço (economicidade), mas também outros critérios, tais como sustentabilidade ambiental, direitos humanos e trabalhistas e respeito a critérios culturais (Morgan e Sonnino, 2008).

Por sua vez, a Lei nº 11.947/2009 acarreta novos desafios para os entes federados que recebem recursos do FNDE, ao exigir a reorganização de suas burocracias para executar a aquisição de produtos de um público específico (Silva, 2022). Um dos principais desafios refere-se à melhoria da estrutura logística de apoio, envolvendo questões básicas, como transporte, beneficiamento e armazenamento. Diante dessa constatação, torna-se importante ampliar as parcerias entre governos estaduais, municipais, organizações de produtores e organizações não governamentais (ONGs), no sentido de somar esforços para dar ao setor as condições de atender à demanda derivada desses programas (Sambuichi *et al.*, 2014; Valadares *et al.*, 2022).

Vale ainda mencionar que, para além do transporte, armazenamento e preparo dos alimentos, há a necessidade de observar a forma como eles são produzidos, principalmente para se evitar deteriorações e contaminações, por exemplo, pela utilização de agrotóxicos. Para evitar perdas e o desconhecimento sobre a procedência dos produtos, destaca-se a importância de os alimentos destinados às escolas serem adquiridos de agricultores familiares regionais, de modo a garantir o estabelecimento de cadeias curtas de distribuição, aproximando produtores e consumidores. Essa dimensão passou a ser realidade com as mudanças normativas editadas em 2009, conforme discutido adiante.

Em alguns municípios, os gestores públicos buscam realizar reuniões de sensibilização e qualificação com as “merendeiras” para o preparo das refeições a serem servidas nas escolas. Eventos dessa natureza visam também vencer a resistência entre essas profissionais quanto ao uso de produtos da agricultura familiar, cujas queixas dizem respeito ao fato de os produtos entregues não apresentarem o padrão estético daqueles adquiridos em supermercados, ou não estarem embalados e subdivididos em porções menores, tornando seu preparo mais trabalhoso (Silva, Dias e Amorim Junior, 2015; Valadares *et al.*, 2022).

Portanto, a priorização de produtos da agricultura familiar visou não apenas maior diversidade de alimentos a serem servidos nas escolas, com a garantia de alimentos básicos, mas também estimular hábitos saudáveis de alimentação entre os alunos beneficiados. Resta saber então como o PNAE tem contribuído de fato para favorecer a alimentação saudável dos alunos a partir de uma análise dos produtos adquiridos, sobretudo quando se considera os muitos fatores – normativos, operacionais e culturais – envolvidos no cumprimento dessa regra. A seção 4 traz os resultados obtidos sobre as características gerais dessas aquisições, tendo como referência temporal o ano de 2016, e sua contribuição para um padrão mais balanceado e saudável no fornecimento de alimentação escolar.

4 ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES DO PNAE SOB A ÓTICA DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL

No ano de 2016, conforme a tabela 1, o FNDE repassou um total de aproximadamente R\$ 4 bilhões, em valores correntes da época, para a compra de produtos alimentícios.

Desse valor, 22,2% (R\$ 855,1 milhões) foi destinado à aquisição de alimentos da agricultura familiar. No que diz respeito à variedade de produtos, foram identificados 924 itens diferentes adquiridos nesse mesmo ano, no qual a agricultura familiar apresenta uma variedade de 663 itens, enquanto o fornecimento de origem empresarial, 894, de acordo com as listagens classificatórias fornecidas pelo FNDE. Ademais, observou-se que há 633 itens que pertencem simultaneamente a ambos os tipos de fornecimento, ou seja, que fazem parte tanto de fornecedores da agricultura familiar quanto dos empresariais.

TABELA 1

Valor e variedade de produtos alimentícios adquiridos para o PNAE por grupo de fornecedor – Brasil (2016)

Fornecedor	Valor de compra		Variedade de produtos ¹	
	R\$ 1 milhão	%	Número	%
Agricultura familiar	855,1	22,2	663	71,7
Não familiar	3.037,5	77,8	894	96,7
Total	3.892,6	100,0	924	100,0

Fonte: Microdados do PNAE fornecidos pelo FNDE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O número total de produtos adquiridos não corresponde à soma da coluna porque uma parte relevante de produtos foram adquiridos para ambos os tipos de modalidade.

Os montantes orçamentários repassados para a execução do PNAE em todo o Brasil tendem a ser relativamente proporcionais ao tamanho da população de cada unidade recebedora, uma vez que eles são calculados em função da quantidade de alunos matriculados no sistema público de educação básica.

Entre os valores gastos pelas distintas EEx com a compra de alimentos, a maior parte está direcionado às classes de produtos *in natura* e minimamente processados, as quais correspondem conjuntamente a 72,5% das aquisições de alimentos. Esse resultado atende à norma introduzida pela Medida Provisória 2.178-34/2001, que exige um gasto mínimo de 70% dos recursos repassados para o PNAE com produtos básicos (*in natura* e semielaborados).

A seguir, na tabela 2, são listadas as informações referentes a essas aquisições para o PNAE – valor de compra e variedade de produtos – por grupo de alimentos previsto no *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2014). Como se pode verificar, a classe de itens minimamente processados representou o maior valor monetário das compras, com R\$ 1,9 bilhão, o que representou quase a metade do orçamento daquele ano (49,8%), seguido da classe *in natura*, com R\$ 883,7 milhões (22,7% do total). Contudo, há uma participação considerável de gastos com a aquisição de produtos nas classes de processados e ultraprocessados, que responderam aproximadamente por 20% do total de variedades. Em termos de variedades de produtos adquiridos, os itens *in natura* e minimamente processados responderam conjuntamente por 54,0%, enquanto os processados e ultraprocessados totalizaram 41,8%.

A classe de ingredientes culinários ficou com o menor percentual tanto em variedade como em valor de compras (4,2% e 3,2%, respectivamente).

TABELA 2

Valor de compra e variedade de produtos adquiridos para o PNAE por categoria alimentar – Brasil (2016)

Classificação	Valor da compra		Variedade produtos	
	R\$ 1 milhão	%	Unidade	%
<i>In natura</i>	883,7	22,7	241	26,1
Minimamente processado	1.936,4	49,8	258	27,9
Ingrediente culinário	125,5	3,2	39	4,2
Processado	611,9	15,7	178	19,3
Ultraprocessado	335,1	8,6	208	22,5
Total	3.892,6	100,0	924	100,0

Fonte: Microdados do PNAE fornecidos pelo FNDE.
Elaboração dos autores.

Esses dados são relevantes quando se leva em conta os benefícios à saúde humana proporcionados pelo consumo regular de frutas, legumes e hortaliças, em função de algumas de suas características, como a presença de fibras dietéticas, fitoquímicos e micronutrientes (vitaminas C e E, selênio e fosfato), bem como a baixa densidade energética *vis-à-vis* outros alimentos com adição de açúcares, sódio e gordura saturadas (Sambuichi *et al.*, 2022). Entre as evidências pronunciadas na literatura estão a redução da mortalidade prematura e a ocorrência de doenças não transmissíveis, o que justifica a recomendação de organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), para o consumo regular desses produtos (WHO, 2003; 2005), além do estímulo a sistemas produtivos mais sustentáveis (Martinelli e Cavalli, 2019; Sambuichi *et al.*, 2014).

Na sequência, alguns detalhes valem ser considerados para os objetivos deste estudo. As aquisições de preparações culinárias, que têm como base alimentos *in natura* e minimamente processados com um ou mais ingredientes, foram classificadas como minimamente processadas, mesmo que possam ter alimentos processados ou ultraprocessados como ingredientes secundários. Entre os exemplos estão lasanha, beiju e canjica. Por sua vez, pães, sequilhos, bolachas, bolos e biscoitos, que, a depender da composição e da tecnologia empregada podem ser enquadrados nos grupos de processados ou ultraprocessados, no caso das aquisições da agricultura familiar, foram classificados como processados. Tal decisão se justifica por se considerar que esses tipos de alimentos adquiridos pelo PNAE junto a esse público são preparados predominantemente de maneira artesanal, com ingredientes culinários e minimamente processados.

Outra opção metodológica para a tabulação dos alimentos adquiridos via PNAE foi realizar uma adaptação dos grupos alimentares, organizados segundo dados da POF 2008-2009,

do IBGE. A lista originária contém 21 grupos alimentares, independentemente de seu nível de processamento e de suas respectivas preparações (IBGE, 2011). Para facilitar a comparação entre os tipos de fornecedores, optou-se por realizar algumas agregações, de modo a reduzir essa listagem para dez grupos alimentares, cujas proporções, tanto no que se refere ao gasto quanto às variedades adquiridas, estão apresentadas na tabela 3. Como se pode observar, o maior percentual de gasto advém da compra de carnes e derivados (27,7%), impulsionado por alimentos processados como carnes (bovina e de frango) e embutidos. Em seguida, aparecem os grupos de verduras, legumes e derivados (20,4%) e de frutas e derivados (13,8%), com a compra de produtos *in natura* e minimamente processados, como polpa de frutas. Quanto à variedade, destaque para verduras, legumes e derivados, que representou 26,8% do total de produtos alimentares adquiridos pelo programa. Também houve aquisição de elevada variedade de panificados, massas, doces, e carnes, sendo a maioria desses de origem processada e ultraprocessada.

TABELA 3
Participação das aquisições do PNAE por grupo alimentar adaptado – Brasil (2016)
(Em %)

Grupos alimentares	Valor gasto	Variedades
Açúcares e doces	3,6	9,4
Bebidas	2,2	6,8
Carnes e derivados	27,7	7,1
Frutas	13,8	15,2
Gorduras e óleos	1,5	2,2
Leites e derivados	12,8	5,8
Ovos e derivados	1,3	0,4
Panificados, massas e derivados	14,0	15,3
Verduras, legumes e derivados	20,4	26,8
Outros	2,7	10,9

Fonte: Microdados do PNAE fornecidos pelo FNDE.
Elaboração dos autores.

Na tabela 4, buscou-se observar o perfil das aquisições por dois tipos de fornecimento: i) o proveniente da agricultura familiar, nomeado de “familiar”; e ii) os demais de tipo de fornecimento, denominados de “empresariais”. Em linhas gerais, para os produtos de origem familiar, observa-se que, entre os valores gastos, há maior montante na compra de produtos de origem *in natura*, que correspondem a 50,7% do total. Em termos monetários, esse grupo respondeu pelo equivalente a R\$ 433,3 milhões. Em seguida, tem-se a classe minimamente processada, com 35,8%, representando um gasto de R\$ 306,0 milhões. Quanto ao fornecimento do seguimento de origem empresarial, percebe-se maior prevalência de compras na classe de produtos minimamente processados, que corresponde a 53,7% do total e a R\$ 1,6 bilhão em valores monetários, seguido dos produtos processados, com 17,9% e R\$ 544, 6 milhões.

No que diz respeito à variedade de produtos adquiridos, independentemente do tipo de fornecedor, mais da metade dos itens se enquadra na categoria *in natura* e minimamente processada. Contudo, chama-se atenção para a variedade considerável de produtos nas classes de produtos processados e ultraprocessado, que correspondem conjuntamente a pouco mais de um terço dos bens.

Entre todas as classes, o grupo de *ingredientes culinários* apresentou o menor percentual, tanto em termos de itens de variedade como em valores de compras. No que diz respeito à diversidade, esse grupo respondeu por 4,7% do fornecimento “familiar” e 4,4% do “empresarial”. No que diz respeito aos valores gastos, essa categoria representou, na mesma ordem, 0,8% e 3,9%.

TABELA 4

Valor de compra e variedade de produtos adquiridos para o PNAE por categoria alimentar e por grupo de fornecedores – Brasil (2016)

Classificação	Valor da compra				Variedade de produtos			
	Familiar		Empresarial		Familiar		Empresarial	
	R\$ 1 milhão	%	R\$ 1 milhão	%	Número	%	Número	%
<i>In natura</i>	433,3	50,7	450,4	14,8	216	32,6	226	25,3
Minimamente processado	306,0	35,8	1630,4	53,7	193	29,1	251	28,1
Ingrediente culinário	6,7	0,8	118,8	3,9	31	4,7	39	4,4
Processado	67,2	7,9	544,6	17,9	117	17,6	173	19,4
Ultraprocessado	41,8	4,9	293,3	9,7	106	16,0	205	22,9
Total	855,1	100,0	3.037,5	100,0	663	100,0	894	100,0

Fonte: Microdados do PNAE fornecidos pelo FNDE.
Elaboração dos autores.

Quanto à distribuição dos gastos segundo o grupo alimentar adaptado para os dois tipos de fornecedores, a tabela 5 apresenta dados relevantes de análise. No caso das aquisições da agricultura familiar, houve maior percentual de valor gasto na compra de itens *in natura* e minimamente processados, como frutas (33,6%), verduras, legumes e derivados (31,2%) e laticínios (11,1%). Por sua vez, para os demais fornecedores, há predominância na aquisição de produtos processados e ultraprocessados, como os de carnes e derivados (33,2%) e panificados, massas e derivados (15,5%), embora também tenha participação relevante nos grupos de verduras, legumes e derivados (17,3%), laticínios (13,3%) e frutas (8,3%).

TABELA 5
Gasto com aquisição de produtos para o PNAE por grupo alimentar adaptado – Brasil (2016)
 (Em %)

Grupos alimentares	Agricultura familiar	Empresarial
Açúcares e doces	1,5	4,2
Bebidas	3,8	1,8
Carnes e derivados	8,1	33,2
Frutas	33,6	8,3
Gorduras e óleos	0,2	1,9
Leites e derivados	11,1	13,3
Ovos e derivados	1,2	1,4
Panificados, massas e derivados	8,7	15,5
Verduras, legumes e derivados	31,2	17,3
Outros	0,6	3,3

Fonte: Microdados do PNAE fornecidos pelo FNDE.
 Elaboração dos autores.

Portanto, os números apresentados permitem dizer que o fornecimento de produtos da agricultura familiar para o PNAE, além de contribuir na garantia de um suprimento alimentar mínimo a alunos de diversas idades, com vistas a favorecer a assiduidade e o aprendizado dos estudantes, também tem auxiliado na formação de hábitos alimentares saudáveis entre os beneficiados.⁷ Os dados analisados evidenciam que, além de frutas, verduras e legumes, as compras governamentais diretamente da agricultura familiar abrangem grande variedade de grupos alimentares, incluindo produtos ricos em diferentes tipos de nutrientes para a alimentação adequada. Tal constatação pode ser assumida como um ponto forte do desenho normativo do PNAE pós-2009, ao contribuir positivamente para a garantia da qualidade das refeições servidas nas instituições públicas de educação básica, e, conseqüentemente, para a segurança alimentar e nutricional do público atendido.

5 CONCLUSÃO

Os dados analisados neste estudo, tendo como referência o ano de 2016, revelam, inicialmente, que o PNAE é um programa de forte incidência territorial e com uma disponibilidade orçamentária nada desprezível. Foram cerca de R\$ 4 bilhões (valores da época) aplicados na obtenção de alimentos para um enorme contingente de estudantes em todos os municípios brasileiros, o que configura sua potencialidade quanto à mudança de hábitos alimentares inadequados na perspectiva da SAN, contribuindo para o combate a situações decorrentes da insegurança alimentar no país entre crianças e adolescentes.

7. O levantamento bibliográfico de Silva (2021) traz uma série de referências sobre diferentes efeitos da aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar.

Por sua vez, os produtos adquiridos diretamente da agricultura familiar para o PNAE compuseram 86% de alimentos *in natura* ou minimamente processados. Essa proporção é superior ao percentual de alimentos dessa mesma categoria advindos de outros fornecedores, que ficou na faixa dos 68%. É notável que, a despeito de representar pouco mais de um quinto dos recursos no agregado das compras, a agricultura familiar desponta como a principal fornecedora de verduras, frutas, raízes e tubérculos.

As evidências aqui demonstradas indicam que a priorização da agricultura familiar para o fornecimento de gêneros alimentícios tem favorecido uma oferta de alimentação escolar saudável e diversificada em termos nutricionais. Em outras palavras, o aumento da proporção de alimentos decorrentes da agricultura familiar altera positivamente a composição das refeições no que se refere a produtos de melhor potencial nutricional, dada a variedade de alimentos *in natura* e minimamente processados que eles proporcionam. Assim, o padrão de alimentação escolar garantido pela inserção de produtos da agricultura familiar está em conformidade com as orientações listadas no *Guia alimentar para a população brasileira*.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2. ed. Brasília: MS, 2014.
- CALDERÓN, P. E. G.; GRISA, C. Actores, redes y alimentos: la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar del Brasil y Colombia. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 62-80, 2019.
- CLARO, R. M.; MONTEIRO, C. A. Renda familiar, preço de alimentos e aquisição domiciliar de frutas e hortaliças no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 44, n. 6, p. 1014-1020, dez. 2010.
- DECONINCK, K.; AVERY, E.; JACKSON, L. A. Food supply chains and covid-19: impacts and policy lessons. **EuroChoices**, v. 19, n. 3, p. 34-39, dez. 2020.
- ELIAS, L. de P. *et al.* Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre o emprego e a permanência no campo de agricultores familiares em Santa Catarina. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 75, p. 93-112, abr. 2023.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Coronavirus disease 2019 (covid-19): addressing the impacts of covid-19 in food crises**. Roma: FAO, abr.-dez. 2020.
- 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.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, 2020.

- LOUZADA, M. L. da C. *et al.* **Alimentação e saúde**: a fundamentação científica do Guia Alimentar para a População Brasileira. São Paulo: FSP/USP, 2019.
- MARTINELLI, S. S.; CAVALLI, S. B. Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, p. 4251-4261, 2019.
- MARTÍNEZ-MILÁN, M. A. *et al.* Sustainable and nutritional recommendations for the development of menus by school food services in Spain. **Foods**, v. 11, n. 24, p. 1-13, 2022.
- MONTEIRO, C. A. *et al.* A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 11, p. 2039-2049, nov. 2010.
- MONTEIRO, C. A. *et al.* Dietary guidelines to nourish humanity and the planet in the twenty-first century: a blueprint from Brazil. **Public Health Nutrition**, v. 18, n. 13, p. 2311-2322, 2015.
- MONTEIRO, C. A. *et al.* Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. **Public Health Nutrition**, v. 22, n. 5, p. 936-941, 2019.
- MONTEIRO, C. A. *et al.* The need to reshape global food processing: a call to the United Nations Food Systems Summit. **BMJ Global Health**, v. 6, n. 7, p. 1-3, 2021.
- MORGAN, K. J.; SONNINO, R. **The school food revolution**: public food and the challenge of sustainable development. Londres: Earthscan, 2008.
- PAULA, S. da R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, jun. 2023. (Texto para Discussão, n. 2884).
- PESSANHA, L. D. R. A. **Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 2002. (Texto para Discussão, n. 5).
- POLLAN, M. **Em defesa da comida**: um manifesto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, S. P. (Org.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023.
- 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.* **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, abr. 2022. (Texto para Discussão, n. 2763).
- SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea, 2022.
- SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014a. (Texto para Discussão, n. 1953).
- 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, dez. 2014b.

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

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

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

SILVA, S. P. *et al.* **Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2934).

SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 53, n. 2, p. 289-304, abr.-jun. 2015.

SIQUEIRA, R. L. de *et al.* Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 1, 2014.

SOARES, P.; CABALLERO, P.; DAVÓ-BLANES, M. C. Compra de alimentos de proximidad en los comedores escolares de Andalucía, Canarias y Principado de Asturias. **Gaceta Sanitaria**, v. 31, n. 6, p. 446-452, 2017.

SWINBURN, B. *et al.* Informas (International Network for Food and Obesity/Non-Communicable Diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. **Obesity Reviews**, v. 14, p. 1-12, 2013.

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, 2022. (Texto para Discussão, n. 2728).

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 30, 2023.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Diet, nutrition, and the prevention of chronic diseases: report of a joint WHO/FAO expert consultation**. Genebra: WHO, 2003.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Fruit and vegetables for health: report of the joint FAO/WHO workshop**. Genebra: WHO, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR ENQUANTO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO PRODUTIVA^{1,2}

Lilian de Pellegrini Elias³
Evaldo Gomes Júnior⁴
Lea Vidigal⁵
Felipe Jabali Marques⁶
Yasmin Proença⁷
João Pedro Simões Magro⁸

1 INTRODUÇÃO

O primeiro relatório anual da Cátedra Itinerante *Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano*, publicado em janeiro de 2022, destacou atenção crescente de formuladores de políticas acerca da inclusão das “pessoas na vida econômica pela via do trabalho” (Favareto *et al.*, 2022, p. 66), por meio da inclusão produtiva ou de inclusão econômica. A articulação de estratégias de inclusão com enfoque nas áreas rurais é premente diante da coexistência de persistente vulnerabilidade e potencial produtivo que se encontra no rural.

A vulnerabilidade socioeconômica da população rural brasileira, apesar de ter reduzido ao longo do tempo, permanece em patamar elevado: em 2020, 26,2% dessa população encontrava-se em situação de pobreza e 10,4% em situação de extrema pobreza (CEPAL, 2022). O 2º *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil* verificou situação ainda mais sensível, tendo observado insegurança alimentar em mais de 60% dos domicílios e prevalência de insegurança alimentar grave em 21,8% nos domicílios rurais em 2021 e 2022 (Penssan, 2022).

Ao mesmo tempo, as políticas de compras públicas no Brasil apresentam potencial para contribuir com a inclusão produtiva rural de grupos vulneráveis em todo o território brasileiro de forma sustentável ao longo do tempo (Sambuichi *et al.*, 2022; Paula *et al.*, 2023). Isso se dá em função das diretrizes voltadas para o desenvolvimento social, local e sustentável por

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/af3>

2. O conteúdo deste artigo é parte de pesquisa financiada com recursos da Cátedra Itinerante *Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano*, desenvolvida pelo núcleo Cebrap Sustentabilidade.

3. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail*: lilian.p.elias@ufsc.br.

4. Professor no Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Iedar/Unifesspa). *E-mail*: evaldo.gomes@unifesspa.edu.br.

5. Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: leavmedeiros@gmail.com.

6. Doutorando em direitos humanos, política global e sustentabilidade na USP. *E-mail*: felipejabali@gmail.com.

7. Mestranda em desenvolvimento econômico no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). *E-mail*: yasmin.pbadorno@gmail.com.

8. Mestrando em desenvolvimento econômico no IE/Unicamp. *E-mail*: jpsmagro@gmail.com.

meio de uma produção de alimentos diversificada e saudável, que abrem espaço para uma reestruturação das políticas de desenvolvimento rural como um todo, cada vez mais efetivas na promoção da segurança alimentar e nutricional (Silva *et al.*, 2023).

Ao longo das últimas duas décadas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ganharam notoriedade tanto pela dimensão e alcance quanto pela tarefa de abranger todo o território nacional, contemplando agricultores familiares vulneráveis e fomentando desenvolvimento sustentável. Diante do ineditismo e da amplitude da tarefa, não faltaram obstáculos. Alguns foram transpostos com maior ou menor grau de dificuldade, outros permanecem como desafios a serem enfrentados.

Este estudo busca apresentar uma síntese das compras institucionais no Brasil, com ênfase aos processos ligados ao governo federal. Dada a conjuntura política vivenciada no país desde 2016, que fragilizou a mobilização em torno do tema no governo federal e acarretou uma série de desmontes em programas nacionais (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023), apresentamos também alguns exemplos de políticas em níveis estadual e municipal como forma de avançar na busca por novas possibilidades de aprofundamento desses processos como elemento fundamental para a inclusão produtiva rural.

2 AS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

As compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil são o resultado de um acúmulo de esforços tanto por parte de ações a partir do governo quanto da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos debates acadêmicos. O primeiro programa que relaciona compra pública e agricultura familiar data da década de 1970. Naquele período, o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef), de 1974, vinha renovar evidências que remetem à década de 1930 de que “o brasileiro não comia mal, comia pouco” (Peliano, 2001, p. 22). A compra pública naquele momento se deu a partir do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan), aprovado em 1976, no qual se utilizava de “alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade” (Aranha, 2010, p. 29). No entanto, o programa foi pouco efetivo, fazendo com que a única iniciativa que relacionou distribuição de alimentos e apoio aos pequenos produtores rurais, mesmo que de forma descontínua e tímida, tenha sido a do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan). Tal compra se deu ao atrelar o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab) ao Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A alimentação escolar, por sua vez, passou a adquirir, apenas parcialmente, alimentos básicos adquiridos pela Conab na década de 1980 (Aranha, 2010; Silva, 2019).

O desenho de estratégias de fomento à produção de alimentos como horizonte para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional voltou a ganhar visibilidade na década de 1990, a partir do desenho do *Mapa da Fome*, que traz consigo o mapeamento da produção agrícola brasileira. O diagnóstico era de que a disponibilidade de alimentos no Brasil era mais

que suficiente para atender às necessidades diárias de calorias e proteínas da população brasileira, e que cabia lançar mão de estratégias de garantia de emprego e renda associadas à redução dos custos de aquisição dos alimentos localmente (Peliano, 1993). A partir do *Mapa da Fome*, Itamar Franco reúne ministros, Betinho e Dom Mauro Morelli e articula ações levando em consideração propostas do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores e do Movimento pela Ética na Política.

A mobilização gerada destacou o problema da fome, mobilizou a sociedade civil e ampliou a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas. No entanto, esse conjunto propício de fatores avançou na distribuição de alimentos, não tendo se desdobrado na formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias (Aranha, 2010). Isto não significa que não tenha havido avanços em termos das compras públicas de alimentos ao longo da década de 1990.

A alimentação escolar, que já havia tido uma primeira experiência na década de 1980 com aquisições de alimentos básicos, consolida os esforços em direcionar as aquisições da alimentação escolar para compras locais em 1994, com a determinação em lei da descentralização das compras (Silva, 2022). A Lei nº 8.913/1994 dispõe também da promoção do controle social por parte da sociedade civil e de compras por meio de sistemas locais de abastecimento, a partir da recomendação de que fosse dada preferência/prioridade de compra para produtos *in natura* e da produção local como meio de redução de custos (Belik e Souza, 2009). O passo seguinte veio com a determinação da aquisição de no mínimo 70% de alimentos básicos em 2001 (Brasil, 2001).

No entanto, é nos anos 2000 que as compras públicas de alimentos ganham maior aporte jurídico e recursos orçamentários. O rápido avanço do ponto de vista jurídico se deu com o “aproveitamento” de leis e projetos de leis (PLs) apresentados anteriormente junto à articulação política propícia nos anos 2000 (Grisa, Caldas e Avila, 2018). O PAA foi instituído em 2003 enquanto estratégia de fortalecimento da agricultura familiar (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005; Silva, 2014), cujo grande salto foi a formulação do instrumento da chamada pública enquanto alternativa à licitação. Essa inovação permitiu o estabelecimento de critérios mais adequados às compras locais de alimentos da agricultura familiar, inserindo grupos vulneráveis e alinhados com um sistema alimentar sustentável (Silva *et al.*, 2023).

Em 2009, por meio da Lei nº 11.947, o PNAE passa a dispor da determinação da obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% do recurso do governo federal destinado à alimentação escolar para compras de produtos da agricultura familiar. Em 2015, é estabelecido o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o que inclui as Forças Armadas, os institutos públicos, as universidades e os hospitais federais (Brasil, 2015). Somam-se às iniciativas federais uma série de leis estaduais – dezenove estados brasileiros dispõem de políticas estaduais, e em doze deles as políticas estão em funcionamento (Grisa, Avila e Cabral, 2021) – e municipais (Caldas e Nonato, 2013).⁹

9. As compras públicas possuem grande potencial orçamentário. Estima-se que apenas o gasto anual de alimentos pelos órgãos do Executivo do governo Federal ultrapasse R\$ 1 bilhão (Parlamentares..., 2021).

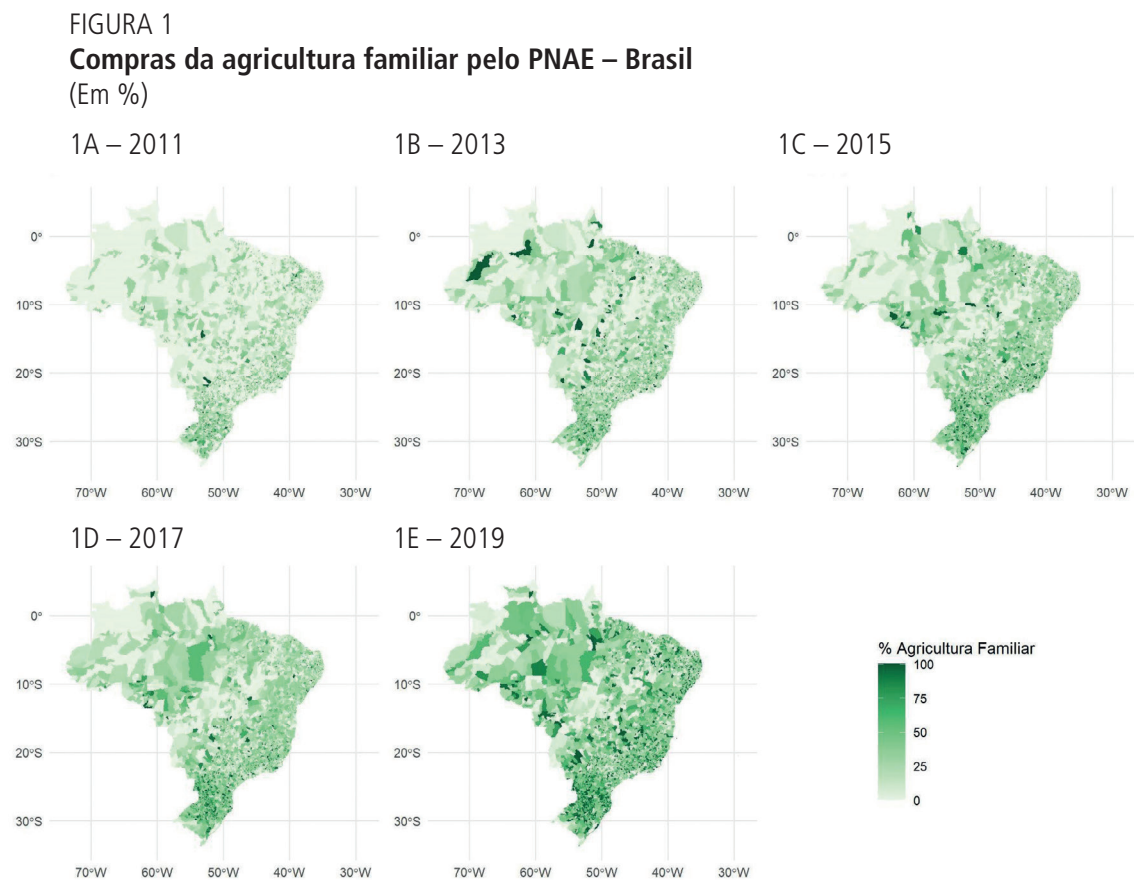
3 OS INSTRUMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS PODEM SER APERFEIÇADOS PARA MELHOR ATENDER ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS DO BRASIL RURAL?

A breve síntese sobre a concepção das compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil apresentada anteriormente é um requisito necessário para: i) demarcar o meio século de construção das compras públicas de alimentos da agricultura familiar no país; ii) explicitar que, apesar dos poucos avanços das três primeiras décadas desta história, as compras públicas de alimentos enquanto fomento concomitante da segurança alimentar e nutricional e da inclusão produtiva retornou ao debate reiteradas vezes; e iii) evidenciar que o propósito da política é atender às populações mais vulneráveis, tanto via acesso à alimentação quanto via fomento à renda dos pequenos produtores. Cabe agora identificar como a política pode ser aperfeiçoada na direção de cumprir seu propósito.

O PNAE e o PAA se consolidam como instrumentos de aumento da renda dos agricultores familiares, combate à pobreza no rural, aumento do dinamismo econômico local e regional e consequente promoção de segurança alimentar e nutricional (Sambuichi *et al.*, 2020; Perin *et al.*, 2022; Elias *et al.*, 2023), sendo inclusive mobilizados para o atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade durante a pandemia de covid-19 em diversas localidades brasileiras (Sambuichi *et al.*, 2022; Valadares *et al.*, 2022a).

Perin *et al.* (2022) identificou que o PAA impulsionou a diversificação tanto de culturas quanto da alimentação nas propriedades, atrelada ao reconhecimento e à valorização da cultura alimentar local. Sambuichi *et al.* (2022) corrobora com os argumentos supracitados ao identificar o impacto positivo do programa na renda dos agricultores contemplados, bem como a redução da especialização produtiva. Tal qual o PAA, estudos identificaram efeitos positivos do PNAE sobre a renda dos agricultores familiares contemplados e o desenvolvimento local (Elias *et al.*, 2023; Paula *et al.*, 2023; Ribeiro, Ceratti e Broch, 2013; Wittman e Blesh, 2017).

A quantidade de recursos despendida pelos municípios (figura 1) e pelos estados (gráfico 1) em compras da agricultura familiar tem se ampliado vagarosa, porém continuamente, ao longo do tempo pelo PNAE, ao menos até 2019. Os valores disponibilizados para compras via PAA, por sua vez, foram retraídos, de acordo com os dados oficiais disponíveis (Ipea, 2022). O que pode não representar corretamente a realidade, visto que os dados do PAA não são disponibilizados de forma agregada. Assim como, em função da atuação dos estados, dos municípios e das compras institucionais federais (a exemplo de grandes aquisições provenientes das Forças Armadas) para cobrir a lacuna deixada pelo PAA.



Fonte: Dados da agricultura familiar/PNAE. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br>. Acesso em: mar. 2023.
 Elaboração dos autores.

A continuidade na ampliação das aquisições do PNAE e a reação de outros órgãos, governos e entidades em ocupar o espaço deixado pelo PAA reafirma a relevância estratégica das compras públicas de alimentos. No entanto, os bons resultados e a boa receptividade dessas políticas pelos governos, pela sociedade civil e pelos movimentos sociais não significam que elas não apresentam fragilidades. As diretrizes adotadas tanto pelo PNAE quanto pelo PAA, que preveem a inclusão produtiva de grupos vulneráveis e o impulso a sistemas produtivos mais sustentáveis, não são sistematicamente monitoradas. Não há dados consolidados sobre quantos assentados, indígenas e quilombolas participam das compras institucionais, bem como não se sabe quantos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são adquiridos pelos diferentes entes governamentais.

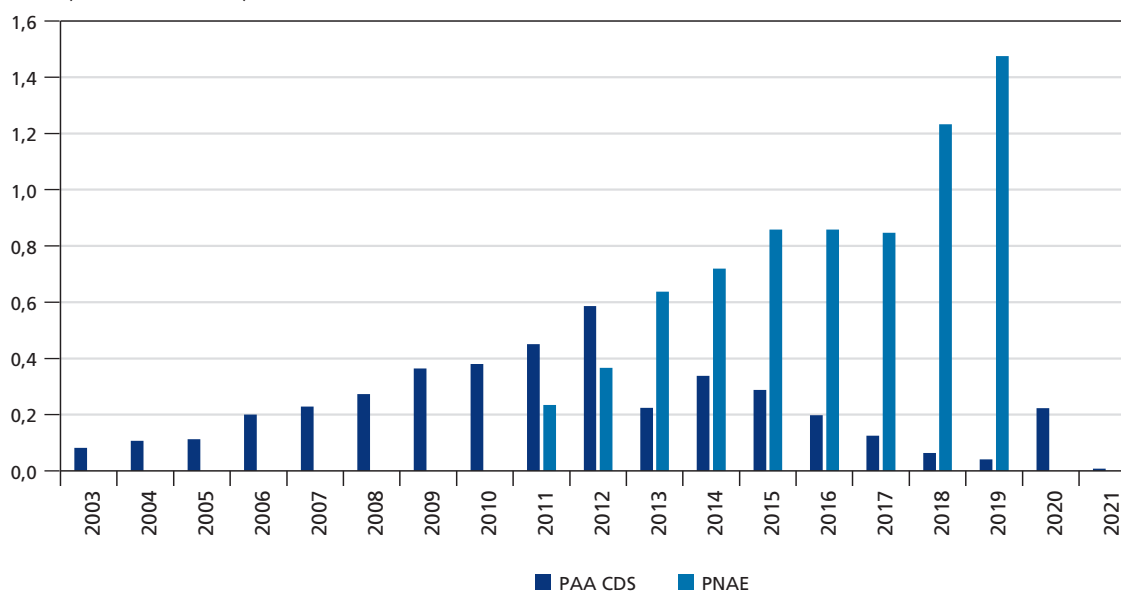
Tanto o PNAE quanto o PAA requerem dos agricultores o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em meados de 2022, para efetivar a compra enquanto aquisição de alimentos da agricultura familiar. O cadastro de CAF/DAP, por sua vez, dispõe de dados do agricultor, o que permite identifica-lo como quilombola, indígena, assentado e uma série de outras classificações. Ambos os programas também

dispõem de informação sobre o alimento produzido ser ou não orgânico e/ou agroecológico. No entanto, seguimos sem dispor dessa informação para a avaliação e o monitoramento das políticas públicas, o que inviabiliza o desenho de melhores estratégias para atingir o público que é prioritário frente às diretrizes das políticas.

GRÁFICO 1

Valores totais de compras de produtos da agricultura familiar pelo PNAE: municípios e estados (2011-2019) e PAA CDS¹ (2003-2021)

(Em R\$ 1 milhão)



Fontes: Dados da agricultura familiar/PNAE (disponível em: <https://www.fnnde.gov.br>, acesso em: mar. 2023) e Conab (2021).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ PAA Compra com Doação Simultânea (PAA CDS).

Obs.: Dados sobre o PNAE referentes aos anos de 2018 e 2019 foram disponibilizados temporariamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com valores R\$ 1,2 bilhão (35,4% do total do repasse) e R\$ 1,8 bilhão (36,9% do total do repasse) de destinação para compras de produtos da agricultura familiar, respectivamente. Tais valores não estão dispostos no gráfico, pois o FNDE os retirou da base de dados *on-line*, o que possivelmente pode significar uma necessidade de revisão de tais informações. No período 2014-2017, o percentual de compras da agricultura familiar em relação ao total do repasse do PNAE foi relativamente estável, em torno de 21%.

A identificação da vulnerabilidade socioeconômica entre os agricultores familiares que ofertam para as compras públicas é mais desafiadora, porém também é possível e deveria receber maior atenção do ponto de vista da captação de informações de qualidade. Atualmente é possível obter informações socioeconômicas parciais a partir da CAF/DAP e de parte dos agricultores a partir do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). No entanto, cabe aprimorar a captação de informação para ser possível identificar: i) a modalidade de compra pública mais acessada pelos agricultores mais vulneráveis; ii) os agricultores vulneráveis que ofertaram continuamente às compras públicas; e iii) se houve mudança socioeconômica desses agricultores ofertantes. A resposta dessas três perguntas é

fundamental para o dimensionamento e a ampliação da inclusão produtiva da agricultura familiar nos programas de compras públicas.

No momento, a percepção é de que a compra direta efetuada pelos programas de aquisição de alimentos (federal, estadual e municipal) tem melhores condições de acessar agricultores em maior vulnerabilidade. A razão estaria nos desafios no planejamento da produção e logísticos enfrentados pelos agricultores familiares mais vulneráveis. As entregas à alimentação escolar apresentam o desafio de uma produção contínua e diversificada para entregas que, muitas vezes, são feitas ponto a ponto nas escolas. A complexidade envolvida pela alimentação escolar é apontada como a razão que afasta muitos agricultores das chamadas públicas. A compra direta, por sua vez, apresentaria menor complexidade enquanto primeiro contato do agricultor com a compra pública de alimentos.

4 DIFICULDADES NA PROMOÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS PARA INCLUSÃO ECONÔMICA E PRODUTIVA DAS POPULAÇÕES RURAIS VULNERÁVEIS

O instrumento de compras públicas enfrenta ao menos três obstáculos principais para alcançar as populações rurais mais vulneráveis, nos quais estão incluídos: i) a insuficiência de políticas públicas complementares; ii) as fragilidades na governança; e iii) a ineficácia, ausência ou necessidade de regulamentação da legislação vigente. Segue breve discussão sobre cada um deles.

4.1 A insuficiência de políticas públicas e ações complementares

O acesso às políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar, o apoio técnico para o planejamento da produção, o acesso aos mercados, ao crédito e à extensão rural, são, muitas vezes, condições necessárias para que os agricultores mais vulneráveis acessem programas de compras públicas. Ademais, a presença da aquisição de alimentos gera demanda pelas mesmas políticas públicas complementares e por adaptações tecnológicas (Grisa, Caldas e Avila, 2018). Tais políticas evidenciam os obstáculos que distanciam os agricultores familiares, em toda a sua heterogeneidade, da oferta de alimentos para o mercado formal. Nesse ambiente, o salto do agricultor familiar – da informalidade para a formalidade – exige investimentos que não necessariamente são pagos com retornos acima dos custos, devido à própria forma de inserção dos agricultores nos mercados, inclusive o de compras institucionais. O desafio nesse caso é identificar quais as configurações programáticas necessárias, levando em consideração as condições regionais desiguais do país, e colocá-las à disposição dos agricultores de forma ampla e acessível.

4.2 As fragilidades na governança das políticas

O segundo maior obstáculo são as fragilidades na governança frente à legislação referente às aquisições de produtos da agricultura familiar, observáveis, principalmente: nos recursos insuficientes; na falta de monitoramento, avaliação e controle social das políticas; no descompasso entre a compra e o pagamento; nas descontinuidades na demanda; nos poucos esforços na introdução de itens orgânicos, sociobiodiversos e alimentos produzidos por assentamentos e

comunidades tradicionais que devem ter prioridade na compra; e na insuficiente fiscalização do cumprimento da legislação.

Uma vez que a gestão governamental em questão falha ao operacionalizar as compras, seja atrasando pagamentos, seja descontinuando a demanda, seja alterando a demanda sem a devida comunicação com os fornecedores, observa-se tanto insegurança, quanto, no limite, piora na condição socioeconômica dos agricultores familiares beneficiários. Sobretudo tendo em vista que o longo período entre o investimento na plantação e a colheita para obtenção do pagamento pelos produtos obtidos, característica da produção agrícola, faz com que, não raro, o agricultor precise recorrer a empréstimos, muitas vezes em condições muito desfavoráveis, de forma que eventuais atrasos no pagamento possam incorrer em inadimplências e endividamento (Rossetti, Silva e Winnie, 2016).

No que se refere à insuficiência dos recursos orçamentários, esta é amenizada no caso do PNAE, pois há previsão de recursos via transferências do governo federal e obrigatoriedade de compras para a continuidade do programa nas unidades educacionais. Porém, alternâncias de gestão e defasagem na correção dos valores repassados pelo governo federal impactam a capacidade de aquisição de prefeituras e estados cujos recursos próprios são restritos. Por sua vez, o PAA é uma incógnita, por se tratar de uma despesa discricionária, não obrigatória e sensível às decisões da gestão vigente. Políticas públicas que se propõem a fortalecer agricultores em condições de vulnerabilidade social não podem ter como característica a instabilidade na sua atuação.

Ademais, a compra pública de alimentos exige uma articulação para sua execução e, em função disso, espaços com participação de organizações de agricultores, órgãos públicos e sociedade civil que se desdobraram na organização da oferta por parte dos agricultores. Porém, há uma disparidade marcante entre os municípios, os estados e o governo federal, tendo havido uma fragilização desses espaços, em especial no último quinquênio. Tal disparidade incorre na ausência ou insuficiência desses espaços de governança, prejudicando a necessária articulação coletiva para definir aspectos básicos para a operacionalização das políticas de compras públicas em todo o país. A exemplo da definição dos itens a serem demandados nos processos de compra, há de se verificar a disponibilidade dos alimentos conforme sazonalidade e região, possibilidades de substituição entre os itens demandados e definição de preços adequados a serem pagos pelos alimentos, além da seleção dos agricultores conforme os critérios de priorização previstos nas legislações vigentes.

4.3 Lacunas ou ineficácia da legislação estruturante dos programas

A morosidade, a ineficácia e a falta de regulamentação, o aprimoramento das leis vigentes e a necessidade de novos instrumentos são evidenciados quando se observa a presença de determinações legais que não são sequer conhecidas adequadamente pelo público-alvo. Um exemplo é o decreto federal de 2015 (Brasil, 2015), que prevê destinação de 30% dos recursos das compras de alimentos dos órgãos e entidades da administração pública federal para compras de produtos da agricultura familiar, mas que, desde então, foi pouco efetivo na prática. Também pode-se citar a normativa que visa à priorização de compras de assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas e de produtos orgânicos e agroecológicos, cujos resultados não são

monitorados, fazendo com que não se saiba exatamente a dimensão, a localização e as características das compras desses itens.

Tendo isso em vista, um melhor entendimento do encaixe entre política e público beneficiário dá elementos para que futuras regulamentações sejam mais assertivas. Além disso, o histórico de receptividade das compras públicas de alimentos pela sociedade civil e gestão pública, sem evidente disparidade entre atores de diferentes posições político partidárias (Grisa, Elias e Thies, 2020), torna possível avançar na aprovação de legislações complementares e regulamentação daquelas que já estão vigentes, desde que exista a articulação necessária entre os atores interessados.

Por fim, ao passo que foram destacadas nesta seção as dificuldades enfrentadas pelas compras públicas de alimentos, o quadro A.1 (apêndice A) apresenta uma sistematização preliminar sobre exemplos de inovação e resultados identificados em diversos casos considerados exemplares na literatura, com potencial para transpor tais obstáculos, a ser melhor desenvolvida e aprofundada em pesquisas posteriores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar apresentaram como resultados aumento da renda e da diversificação da produção dos agricultores familiares envolvidos, além de proporcionar melhorias na qualidade da alimentação ofertada pelo Estado. Porém, a operacionalização dessas aquisições pelos diferentes níveis de governo e seus respectivos programas tem casos de exemplar sucesso e insucesso, ainda que diante das mesmas diretrizes normativas. Isso ocorre, pois, o cumprimento de tais políticas depende, entre outros fatores: da presença ou não de programas complementares tanto aos fornecedores da agricultura familiar quanto das entidades executoras das compras; da configuração da governança local; e da existência ou não de condições jurídico-normativas adicionais de apoio.

Em territórios onde as condições se encontram favoráveis, faz-se presente a articulação entre entidades executoras da política, organizações de agricultores, conselhos locais, empresas de extensão rural, instituições de pesquisa e de ensino e políticas públicas complementares de apoio (Bastian *et al.*, 2022; Valadares *et al.*, 2022b). Tal arranjo favorável viabiliza também a elaboração de instrumentos legais para a facilitação das aquisições, nos diferentes níveis de poder federativo. Dessa forma, faz-se presente no território uma demanda compatível com o potencial produtivo local, impulsionando itens de maior valor adicionado e sustentáveis com o intuito de fortalecer a produção local de alimentos sustentáveis.

No entanto, a fim de ampliar o sucesso das compras públicas de alimentos da agricultura familiar nos diferentes recortes territoriais do país, é preciso dar atenção aos três grupos de atores envolvidos: agricultores familiares, entidades executoras das políticas e sociedade civil, o que contempla o controle social.

Primeiro, torna-se necessário garantir um ambiente institucional em acordo com contratos que fortaleçam os agricultores familiares e suas organizações legitimadas socialmente, cujas compras

públicas ofereçam preços adequados às realidades regionais, além de *programas complementares* que ampliem as condições de apoio (a exemplo de crédito, seguro-safra e assistência técnica), de forma a fomentar maior inserção e permanência das famílias de agricultores familiares nas possibilidades de compras institucionais. O fortalecimento dos agricultores ganha força ao se fazer valer a priorização de compras de produtores assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas, bem como de produtos da sociobiodiversidade, agroecológicos e orgânicos. Para isso, torna-se mister avançar: i) nos critérios para melhor incluir os agricultores familiares, de forma a valorizar sua relação histórica com as comunidades/territórios; e ii) na adaptação das condições jurídico-normativas para melhor contemplá-los.

Segundo, no que se refere às entidades executoras, é preciso torná-las corresponsáveis pela disponibilização de: i) informações sistematizadas e atualizadas sobre quais alimentos são produzidos e/ou dispõe de potencial de produção por região, quais agricultores produzem e dispõem de potencial de produzir; ii) um painel de preços, para que a demanda seja capaz de impulsionar uma produção sustentável e, quando possível, com maior valor agregado; e iii) sistemas automatizados de compras para entidades executoras com maior volume de recursos a serem geridos como meio de agilizar as compras e dar maior clareza ao processo.

Terceiro, para possibilitar o controle social via sociedade civil, é necessário responsabilizar as entidades executoras pela disponibilização de informações sobre as compras públicas realizadas e regulamentar a legislação, de forma a melhor delimitar quais as justificativas aceitáveis para o não cumprimento da legislação para cada região. Ademais, deve-se definir critérios transparentes para seleção das organizações participantes, incluindo as entidades executoras, enquanto responsáveis por promover formação continuada e garantir apoio no monitoramento e na fiscalização.

O conjunto de instrumentos jurídicos disponibilizados ao longo das últimas duas décadas abriu espaço para uma acelerada proposição e aprovação de legislações estaduais e municipais que ampliam o alcance da compra pública de alimentos da agricultura familiar. Isso se deu diante da receptividade dessa política pela sociedade civil, pelos movimentos sociais e pelos diferentes polos do espectro político nacional. Cabe aproveitar os espaços de diálogo em uma conjuntura de discussões para o avanço e aprimoramento da legislação, inclusive com a proposição de novos instrumentos jurídicos, os quais ampliem as compras públicas em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal). Além disso, cabe utilizar tais espaços para avançar na articulação da ampliação de políticas públicas complementares e de ajustes na governança dos programas no plano local.

Ante a esse conjunto de fatores, o desafio que se impõe é partir dos casos de sucesso para buscar amplificar o alcance desses programas em termos de sustentabilidade, segurança alimentar e inclusão socioproductiva. Em paralelo, trata-se também de avançar no monitoramento e na avaliação, de forma a dimensionar o contingente de agricultores vulneráveis beneficiados, como também avaliar em que medida as compras públicas impulsionam os sistemas produtivos que são promotores de uma alimentação saudável e sustentável, além de saber qual é o potencial de ampliação da abrangência (número de agricultores vulneráveis atendidos) e da qualidade (valor destinado e tipo de sistema produtivo estimulado) das políticas públicas em questão.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.
- 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, jul.-set. 2022.
- BELIK, W.; SOUZA, L. R. de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, p. 103-122, jul.-dez. 2009.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 ago. 2001.
- BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da administração pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 2015.
- CALDAS, E. de L.; NONATO, R. S. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 4, p. 465-480, out.-dez. 2013.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica**. Santiago: CEPAL, 2022.
- CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Agricultura familiar: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Resultados das ações da Conab em 2020**. Brasília: Conab, 2021.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: Ipea, dez. 2005. (Texto para Discussão, n. 1145).
- ELIAS, L. de P. *et al.* Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre o emprego e a permanência no campo de agricultores familiares em Santa Catarina. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 75, p. 93-112, abr. 2023.
- GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S. e; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.
- GRISA, C.; AVILA, M. L. de; CABRAL, R. A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis. *In*: LE COQ, J.-F. *et al.* (Org.). **Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2021. p. 441-467.
- GRISA, C.; CALDAS, E. de L.; AVILA, M. L. de. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: de onde veio essa ideia. *In*: SABOURIN, E.; GRISA, C. (Org.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018. p. 54-88.

GRISA, C.; ELIAS, L. de P.; THIES, V. F. Partidos políticos e participação da agricultura familiar na alimentação escolar: análise nos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. **Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p. 605-630, maio-ago. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 301-339, 2022.

PARLAMENTARES pedem que TCU investigue R\$ 1,8 bi gastos com alimentos. **Senado Notícias**, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/26/parlamentares-pedem-que-tcu-investigue-gasto-de-r-1-8-bi-do-governo-com-alimentos>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PAULA, S. da R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, jun. 2023. (Texto para Discussão, n. 2884).

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **Mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 14).

PELIANO, A. M. M. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, v. 10, n. 1, p. 20-26, jan.-mar. 2001.

PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Penssan, 2022.

PERIN, G. *et al.* Os benefícios e desafios do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares. **Retratos de Assentamentos**, v. 25, n. 1, p. 9-40, 2022.

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 Gedecon**, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013.

ROSSETTI, F. X.; SILVA, M. V. da; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19. Brasília: Ipea, maio 2020. (Nota Técnica Dirur, n. 17).

SAMBUICHI R. H. R. *et al.* **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a renda e diversidade da produção da agricultura familiar**. Brasília: Ipea, dez. 2022. (Texto para Discussão, n. 2820).

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

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

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

SILVA, S. P. *et al.* **Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2934).

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. S. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022a. p. 543-568.

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. 2022b. (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, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Guia prático**: alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais. Brasília: Mapa, 2020.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Scaling up the brazilian school feeding model**: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean. Roma: FAO, 2014.

RAUBER, M. Chefes de cozinha e representantes de prefeituras conhecem produção orgânica do MST. **MST**, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://mst.org.br/2019/03/20/chefes-de-cozinha-e-representantes-de-prefeituras-conhecem-producao-organica-do-mst/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

TAVEIRA, V. Movimentos do campo e da cidade pedem mais políticas públicas para incentivar agricultura ecológica no Espírito Santo. **MPA**, Vitória, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://mpabrasil.org.br/noticias/agroecologia-e-vista-como-alternativa-mas-deveria-ser-prioridade/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. **State of school feeding worldwide**: 2013. Roma: WFP, 2013.

APÊNDICE A

INOVAÇÕES PARA TRANSPOR OS OBSTÁCULOS: CASOS EXEMPLARES

Os desafios que se impõem na operacionalização das compras públicas, conforme debatido ao longo deste texto, não são novidade. No quadro A.1, sintetizamos exemplos de estratégias, alguns mais e outros menos inovadores, mas todos ilustram caminhos promissores para superação dos obstáculos vigentes.

QUADRO A.1

Estratégias de superação dos obstáculos impostos às compras públicas de alimentos da agricultura familiar

Obstáculos enfrentados		Exemplo de inovação para enfrentar os obstáculos	Resultados obtidos pelos exemplos de inovações
A insuficiência de políticas públicas e ações complementares	Falta de apoio técnico à produção.	Articulação de consórcios e associações de municípios são estratégias que viabilizam o apoio técnico necessário aos agricultores familiares e à articulação da oferta de produtos diversificados e nutricionalmente adequados provenientes da agricultura familiar local e regional. Consórcios têm atuado na ampliação da abrangência dos selos de inspeção municipal, por exemplo, o Consórcio Intermunicipal do Agreste Alagoano (Conagreste).	Capacitação dos agricultores familiares para ofertar alimentos em mercados formais, com foco em itens que dispõem de maior valor agregado.
		Oferta de apoio técnico aos agricultores familiares para a transição agroecológica.	
	Falta de apoio técnico à gestão das compras públicas: desconhecimento da gestão pública sobre a produção agropecuária e agroindustrial da agricultura familiar.	Visitas dos agricultores às entidades executoras das políticas (prefeituras, estados, Forças Armadas etc.) para apresentação de produtos da agricultura familiar; e convite para que participem das atividades dos agricultores.	Adaptação das chamadas públicas aos produtos ofertados pelos agricultores familiares.
Fragilidades na governança das políticas	Recursos insuficientes.	Leis estaduais e municipais passaram a permitir a aquisição de produtos da agricultura familiar via chamada pública com recurso público estadual e municipal (Grisa, Avila e Cabral, 2021; Caldas e Nonato, 2013).	A redução do valor real disponível para a aquisição de produtos da agricultura familiar por parte do governo federal via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com doação simultânea e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve como reação a articulação de legislações estaduais que ampliam o alcance da venda de produtos da agricultura familiar para diferentes níveis de governo.
	Insuficiente fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das políticas; principalmente no que se refere ao descumprimento do percentual mínimo de compras; descumprimento das prioridades.	Projetos de pesquisa sobre o PAA e o PNAE foram realizados e/ou estão em curso com o objetivo de disponibilizar a avaliação das políticas e evidenciar a viabilidade do monitoramento sistemático destas (Sambuichi e Silva, 2023).	Os projetos de pesquisa evidenciam a existência e a viabilidade de análise sistemática de dados federais para que se observe de imediato quais são as características e a localização de produção dos agricultores familiares que fornecem aos programas de compras públicas, permitindo ações automatizadas de fiscalização e monitoramento. Permitem também a articulação de bancos de dados socioeconômicos e de produção para que se identifique territórios prioritários de atuação.

(Continua)

(Continuação)

Obstáculos enfrentados	Exemplo de inovação para enfrentar os obstáculos	Resultados obtidos pelos exemplos de inovações
<p>Insuficiente incentivo à inclusão produtiva: falta de agilidade e clareza nas aquisições; insegurança dos fornecedores quanto à continuidade da demanda e dos prazos de pagamentos.</p>	<p>A forma encontrada pelo governo do estado do Paraná para simplificar as aquisições de produtos da agricultura familiar diante da dificuldade de operacionalizar o grande volume de compras foi implementar um sistema <i>on-line</i> de cadastramento das cooperativas com informações sobre a disponibilidade de alimentos (quantidade e período do ano) e de locais para a entrega.¹</p>	<p>Agilidade, precisão e clareza na seleção das cooperativas e na aquisição de alimentos. Permite demandas adicionais ao longo do ano. Estimula a adesão de cooperativas menores (e, a constituição de novas cooperativas) em função da possibilidade de escolha da escola/município de entrega dos alimentos.</p>
	<p>A Mesa Permanente de Diálogo Catrapovos Brasil foi instituída em 2021 pelo Ministério Público Federal (MPF), enquanto estratégia de fomento à compra de alimentos produzidos de forma tradicional em escolas indígenas e de comunidades tradicionais em todo o país. O grupo discute os entraves, os desafios e as formas de viabilizar as compras públicas de itens tradicionais produzidos em comunidades e aldeias, a fim de garantir o cumprimento da obrigatoriedade determinada por lei de aquisição de, no mínimo, 30% de produtos alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, além de garantir o direito de povos indígenas e comunidades tradicionais à alimentação escolar adequada, associada à produção e à cultura locais (Catrapovos, 2022).</p>	<p>O MPF instituiu a partir da iniciativa Catrapovos um conjunto de notas técnicas para viabilizar a compra direta de produtores indígenas e de comunidades tradicionais locais, facilitando seu acesso à política pública de alimentação escolar. Incentiva o consumo de itens produzidos de forma tradicional pelos alunos das aldeias e comunidades, garantindo-lhes uma alimentação adequada aos seus processos produtivos e à sua cultura. Cria, ainda, espaços de diálogo entre os representantes de órgãos públicos e a sociedade civil.²</p>
<p>Fragilidades na governança das políticas</p> <p>Falta de clareza em relação aos critérios de seleção de fornecedores da agricultura familiar e insuficiência na inclusão produtiva de grupos vulneráveis.</p>	<p>Pontuação segundo os critérios de prioridade determinado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os critérios de desempate elaborados pela entidade executora. A cooperativa ganha uma pontuação de acordo com quantos agricultores possuem o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar ou a Declaração de Aptidão (CAF/DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que os identificam enquanto grupo prioritário, se ofertam alimentos orgânicos e/ou agroecológicos e qual o seu estrato geográfico. A pontuação classifica a cooperativa perante as demais. Adicionalmente, a presença de CAF/DAP cujo titular é mulher é utilizado como um dos critérios de desempate.³</p>	<p>Transparência na seleção das cooperativas a se tornarem fornecedoras; e estímulo à participação de grupos vulneráveis nas cooperativas e de maior participação de mulheres.</p>
	<p>Instituição de lista de espécies nativas da sociobiodiversidade de valor alimentício, para fins de comercialização <i>in natura</i> ou de seus produtos derivados no âmbito do PAA, da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), do PNAE e de outros (Portaria Interministerial nº 284/2018).</p>	<p>Ao definir quais produtos são da sociobiodiversidade, tem-se como resultado o amparo legal para a priorização das aquisições de tais itens e a possibilidade de monitoramento e fiscalização de tais compras.</p>
<p>Insuficiente efetividade dos espaços de participação e controle social instituídos: conselhos pouco atuantes.</p>	<p>Parte das fragilidades enfrentadas pelos conselhos de alimentação escolar (CAEs)⁴ é amenizada pela presença, em alguns territórios, dos Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), os quais se propõem a prestar assessoria científica, técnica e operacional ao FNDE, aos estados e aos municípios por meio de ações como a formação continuada de conselheiros.</p>	<p>A formação continuada de conselheiros, as visitas técnicas e a produção científica dos Cecanes geraram um efeito qualitativo no aprimoramento do PNAE.</p>
<p>Falta de articulação entre atores e organizações para operacionalização das políticas.</p>	<p>Organização de seminários interinstitucionais para promover a compra de produtos da agricultura família, a exemplo da articulação recente de seminários entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o governo do estado Rio Grande do Norte, as Forças Armadas e outras entidades com organizações ligadas à agricultura familiar, como a Cooperativa Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Economia Solidária do Rio Grande do Norte (Cecafes-RN).</p>	<p>Espaços de encontro entre atores promovem o diálogo, e, por vezes, da efetuação de compras. A Cecafes-RN foi bem-sucedida tanto em estabelecer uma relação enquanto fornecedora junto ao estado do Rio Grande do Norte quanto junto às Forças Armadas por intermédio dos encontros realizados.</p>

(Continua)

(Continuação)

Obstáculos enfrentados		Exemplo de inovação para enfrentar os obstáculos	Resultados obtidos pelos exemplos de inovações
Lacunas e obstáculos jurídicos estruturante dos programas	Ausência de legislação em nível federal e em alguns estados, regiões e municípios.	Dezenove dos estados brasileiros dispõem de políticas estaduais de compras públicas de alimentos da agricultura familiar, sendo que em doze deles as políticas estão em funcionamento (Grisa, Avila e Cabral, 2021) e inúmeros municípios seguiram o mesmo caminho, a exemplo de Apucarana-PR (Caldas e Nonato, 2013).	A existência da lei federal criou a prerrogativa para que estados e municípios criassem duas respectivas leis com relativa facilidade.
	Falta de regulamentação de leis vigentes.	Na ausência de regulamentação da lei federal (Lei nº 11.947/2009), para dar efetividade e para o aprimoramento dos critérios de priorização, o governo do estado do Paraná definiu critérios de seleção na chamada pública ⁵ e constituiu-se a Mesa Permanente de Diálogo Catrapovos (descrita anteriormente).	Ampliação das aquisições da agricultura familiar.
	Ineficácia da legislação em vigor.	A instituição de Cecanes e a organização de seminários interinstitucionais são exemplos de inovações realizadas para transpor a barreira da ineficácia da legislação, ou seja, da existência de uma legislação que é bem formulada no papel, mas não é posta em prática.	A ineficácia ocorre na ausência de condições para que a legislação seja posta em prática sem mediações que considerem as particularidades do território. A realização de adaptações locais permite a operacionalização da lei de acordo com a produção agrícola disponível e o planejamento de forma a explorar as potencialidades produtivas dos territórios.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Departamento de Nutrição e Alimentação do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (DNA/Fundepar). Disponível em: <https://www.fundepar.pr.gov.br/Pagina/Departamento-de-Nutricao-e-Alimentacao>. Acesso em: 12 nov. 2022.

² Ministério Público Federal. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes>. Acesso em: 10 nov. 2023.

³ DNA/Fundepar. Disponível em: <https://www.fundepar.pr.gov.br/Pagina/Departamento-de-Nutricao-e-Alimentacao>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁴ Os CAEs existem obrigatoriamente em todos os municípios, mas, não raro, a fiscalização da aplicação dos recursos, da qualidade dos produtos e das boas práticas sanitárias e de higiene, que são atribuições do CAE, não acontecem. Isso ocorre por diversos motivos, os quais incluem: desinteresse da sociedade civil, desconhecimento das atribuições por parte dos conselheiros e ocupação do espaço por articulações políticas locais.

⁵ DNA/Fundepar. Disponível em: <https://www.fundepar.pr.gov.br/Pagina/Departamento-de-Nutricao-e-Alimentacao>. Acesso em: 12 nov. 2022.

REFERÊNCIAS

CALDAS, E. de L.; NONATO, R. S. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 4, p. 465-480, out.-dez. 2013.

GRISA, C.; AVILA, M. L. de; CABRAL, R. A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: LE COQ, J.-F. *et al.* (Org.). **Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2021. p. 441-467.

SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, S. P. (Org.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023.

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

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (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