

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 28 | outubro de 2022

74^{ma}



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flavio Lyrio Carneiro

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Junior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

**Coordenador-Geral de Imprensa
e Comunicação Social (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Sandro Pereira Silva

Membros

Carlos Henrique Leite Corseuil

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

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

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

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)

ISSN 1676-0883

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

CDD 331.1205

DOL: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74>

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO	9

NOTAS TÉCNICAS

JUVENTUDE E EXCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE OS FATORES DETERMINANTES DA CONDIÇÃO DE NEM-NEM NO BRASIL URBANO	31
--	-----------

Juliane da Silva Ciríaco
Jair do Amaral Filho
Júlyan Gleyvison Machado Gouveia Lins
Otoniel Rodrigues dos Anjos Junior
Sandro Pereira Silva

DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA (2002-2020)	49
---	-----------

Gabriel Junqueira
Rodrigo Orair

MODELO INSUMO-PRODUTO APLICADO AO BNDES: RESULTADOS PARA EMPREGO, MASSA SALARIAL E VALOR ADICIONADO NO PERÍODO 2014-2021	61
---	-----------

Leonardo de Oliveira Santos
Thiago de Holanda Lima Miguez

POLÍTICA EM FOCO

ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DO BENEFÍCIO EMERGENCIAL AO LONGO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA COM BASE NOS DADOS DA PNAD COVID-19	81
--	-----------

Joana Costa
Miguel Nathan Foguel
Maurício Reis
Felipe Russo

O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA: GÊNESE NORMATIVA E TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO (2002-2021)	97
--	-----------

Alexandre Valadares
Fábio Alves
Sandro Pereira Silva

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA NO CAMPO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO RECENTE DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE	113
---	------------

Joacir Rufino de Aquino
Marta Aurélio Dantas de Lacerda
Gabrielly Matias de Lima Assis
Ionara Jane de Araújo



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLTANDO A CAMPO QUINZE ANOS DEPOIS DO PRIMEIRO MAPEAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA BAIXADA FLUMINENSE

131

Susana Iglesias Webering
Maria Anielly dos Santos

DECID: UMA MATRIZ DE INDICADORES PARA AVALIAR A UTILIDADE SOCIAL DOS EMPREENDIMENTOS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS

145

Jeová Torres Silva Junior
Ariadne Scalfoni Rigo

FINANÇAS SOLIDÁRIAS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO BANCO COMUNITÁRIO E DA MOEDA MUMBUCA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ

167

Sandro Pereira Silva
Camila Amaral Pereira

A edição de número 74 do boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* (BMT) contém o tradicional texto *Análise do mercado de trabalho*, além de incluir as seções de *Notas técnicas*, *Política em foco*, e *Economia solidária e políticas públicas*.

O texto *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 (Novo 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 7,5%, na comparação interanual, abarcando aproximadamente 100,2 milhões de pessoas, e a taxa de desemprego recuou pelo 14º mês consecutivo, chegando a 8,9% e atingindo o menor patamar desde julho de 2015. Apesar de o crescimento estar concentrado proporcionalmente no trabalho informal, o mercado formal também apresentou expansão. A população de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada no setor privado avançou 19,8%, na comparação interanual; enquanto o contingente de ocupados com carteira no setor privado cresceu 10%. Finalmente, vale destacar que o crescimento anual na ocupação vem ocorrendo de forma generalizada em termos de regiões, segmentos etários, educacionais e setores da economia, com exceção dos grupos *agricultura e administração pública*.

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

A seção *Notas técnicas* é formada por três textos. No primeiro deles, *Juventude e exclusão social: uma análise sobre os fatores determinantes da condição de nem-nem no Brasil urbano*, os autores Juliane da Silva Ciríaco, Jair do Amaral Filho, Julyan Gleyvison Machado Gouveia Lins, Otoniel Rodrigues dos Anjos Junior e Sandro Pereira Silva investigaram, com base em um modelo teórico, os fatores socioeconômicos que determinam a alocação entre estudo e mercado de trabalho da juventude no Brasil. Mais especificamente, analisaram o que leva um jovem a se tornar um nem-nem, isto é, não estar empregado e nem em processo de educação ou treinamento. Para tanto, além de se considerar as características dos indivíduos já testados pela literatura, como as relacionadas aos atributos pessoais (gênero, idade e raça/cor) e atributos do lar (tamanho da família e escolaridade do chefe), procurou-se verificar o efeito do contexto social na decisão de estar na condição nem-nem. Em tal análise, considerou-se os dados do Censo Demográfico 2010, do Datasus e do Ipeadata.

No segundo texto da seção, *Despesas com pessoal ativo na Federação brasileira (2002-2020)*, Gabriel Junqueira e Rodrigo Orair buscaram explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo nas três esferas da Federação brasileira, e avaliar se há evidências de que essas despesas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/apresentacao>

representam risco para as finanças públicas. O texto inclui uma descrição desses dados por esfera da Federação, em termos reais e como proporção do PIB e da receita primária disponível, bem como um resumo dos principais achados obtidos a partir da observação da série.

No último texto da seção, intitulado *Modelo insumo-produto aplicado ao BNDES: resultados para emprego, massa salarial e valor adicionado no período 2014-2021*, Leonardo de Oliveira Santos e Thiago de Holanda Lima Miguez descrevem detalhadamente o modelo de geração de empregos do Banco Nacional de Desenvolvimento (MGE/BNDES) – um modelo insumo-produto para a economia brasileira que usa dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) e da matriz insumo-produto (MIP). O MGE é utilizado pelo BNDES há mais de duas décadas como ferramenta para análise dos efeitos dos seus financiamentos. Além de explicarem as últimas atualizações do modelo, os autores fazem estimativas do MGE em relação a emprego, massa salarial e valor adicionado para o período 2014-2021.

A seção *Política em foco* também é composta por três artigos. No primeiro texto, intitulado *Análise da incidência do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD Covid-19*, Joana Costa, Miguel Nathan Foguel, Maurício Reis e Felipe Russo analisam o programa Auxílio Emergencial (AE) e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), criados como medidas emergenciais durante a pandemia da covid-19. Por meio dos dados da PNAD Covid-19, realizada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dos números oficiais do governo, os autores buscam avaliar como esses programas incidiram de maneira diferenciada ao longo da distribuição de renda domiciliar *per capita*, investigando quais parcelas da distribuição de renda foram, de fato, mais ou menos beneficiadas por cada um deles.

No segundo texto da seção, intitulado *O programa Garantia-Safra: gênese normativa e trajetória de implementação (2002-2021)*, Alexandre Valadares, Fábio Alves e Sandro Pereira Silva se propuseram a detalhar o Garantia-Safra (GS), criado em 2002 pelo governo federal para oferecer aos produtores familiares um apoio financeiro que atenuasse as perdas de safra ocasionadas pelos períodos de seca que afetam a região do semiárido brasileiro, sobretudo nos estados da região Nordeste. Os autores analisam o desempenho do GS a partir de sua trajetória em termos de estrutura normativa e cobertura programática ao longo das duas décadas de implementação (2002-2021), apontando sua importância para a agricultura familiar, mas indicando uma preocupante inflexão no seu potencial de execução, o que levaria a incertezas quanto ao seu futuro.

Em *Políticas públicas de emprego e renda no campo: uma análise da evolução recente do Pronaf no Rio Grande do Norte*, texto que encerra a seção, Joacir Rufino de Aquino, Marta Aurélio Dantas de Lacerda, Gabrielly Matias de Lima Assis e Ionara Jane de Araújo investigaram o desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no estado do Rio Grande do Norte. O texto aborda a evolução do programa entre 2013 e 2020, averiguando o tamanho do público de agricultores familiares potencialmente enquadráveis no Pronaf, o grau de cobertura e a distribuição socioespacial das operações do programa no campo norte-rio-grandense. A análise do estudo se baseou no levantamento de estatísticas

oficiais sobre a situação da agricultura familiar potiguar no último Censo Agropecuário do IBGE e na compilação de dados dos financiamentos do Pronaf por meio da Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (BCB).

Esta edição do BMT é encerrada pela seção *Economia solidária e políticas públicas*, que traz outros três artigos. O primeiro deles, de autoria de Susana Iglesias Webering e Maria Anielly dos Santos, intitulado *Voltando a campo quinze anos depois do primeiro mapeamento de economia solidária na Baixada Fluminense*, aborda o primeiro mapeamento nacional dos empreendimentos econômicos solidários (EES), a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em 2003, e busca apurar qual a realidade da economia solidária na Baixada Fluminense quinze anos depois desse processo de mapeamento no Brasil. Ao revisitar os municípios de: Nova Iguaçu, Mesquita, São João de Meriti, Seropédica, Nilópolis, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Queimados e Belford Roxo, o estudo visou diagnosticar os espaços de discussão e articulação dos atores envolvidos nos municípios investigados, bem como as políticas públicas e a legislação existentes. Para tanto, foram realizadas onze entrevistas com membros de empreendimentos, coordenadores e gestores públicos, entre 2019 e 2021, além de levantamento bibliográfico, visitas às prefeituras e secretarias municipais, participação nos fóruns e contatos com os grupos de produção.

Jeová Torres Silva Junior e Ariádne Scalfoni Rigo, no artigo *Decid: uma matriz de indicadores para avaliar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias*, apresentam e propõem a matriz Decid, uma nova metodologia de indicadores quantitativos e qualitativos que pode ser usada para acompanhamento e avaliação da utilidade social de empreendimentos de finanças solidárias. O texto aborda o percurso metodológico da concepção da matriz, explica detalhadamente quais são suas dimensões e seus indicadores, bem como inclui uma comparação entre a matriz Decid e outros métodos de avaliação de empreendimentos de finanças solidárias.

Por fim, o último artigo da seção, intitulado *Finanças solidárias e implementação de políticas sociais: o caso do banco comunitário e da moeda mumbuca no município de Maricá-RJ*, de autoria de Sandro Pereira Silva e Camila Amaral Pereira, teve como objetivo analisar a trajetória de implementação e consolidação de uma experiência particular de finanças solidárias na gestão municipal, que se tornou um modelo difusor de tais experiências. Trata-se da criação da moeda social mumbuca e do Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD) de Maricá (município do estado do Rio de Janeiro), o Banco Mumbuca, por meio da Lei Municipal nº 2.448, de 26 de junho de 2013. A pesquisa contou com uma revisão bibliográfica sobre o tema, além de relatos por meio de entrevistas junto a representantes e pesquisadores que tiveram participação destacada em diferentes momentos da trajetória estudada.

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO¹

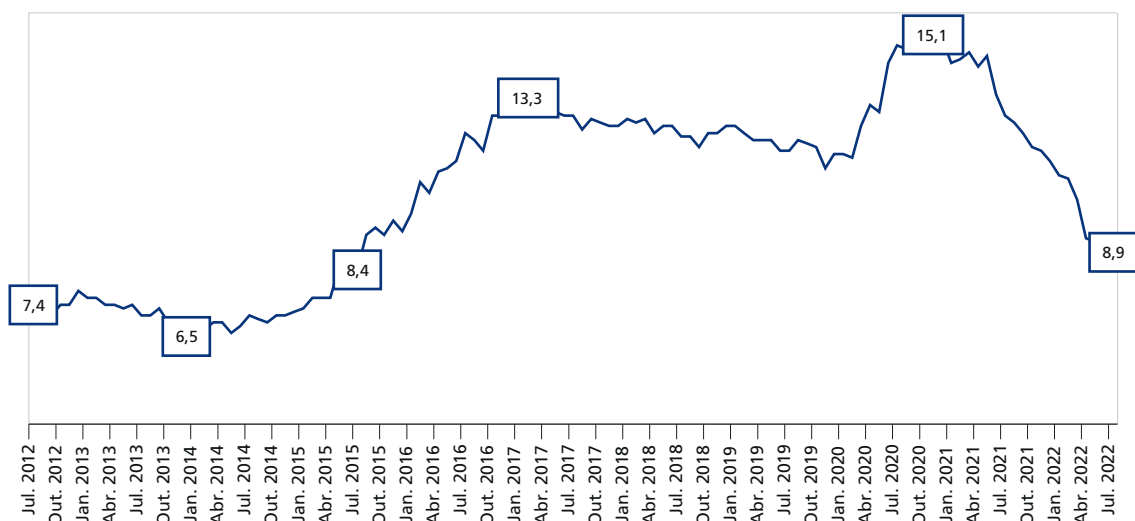
1 ASPECTOS GERAIS

Em julho de 2022, após a mensalização das séries trimestrais extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, a taxa média de desocupação no Brasil ficou em 8,9%, recuando 3,9 pontos percentuais (p.p.) na comparação interanual.²¹ Em termos dessazonalizados, é a menor taxa desde julho de 2015 (gráfico 1). O número de desocupados reduziu-se 28,7% em doze meses, passando de 13,6 milhões em julho de 2021 para 9,7 milhões em julho de 2022.

GRÁFICO 1

Taxa de desocupação dessazonalizada (jul. 2012-jul. 2022)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>. Elaboração dos autores.

Essa queda da desocupação reflete o bom desempenho da população ocupada, que vem crescendo desde abril de 2021. Ainda de acordo com a série mensal obtida a partir dos dados da PNAD Contínua, em julho de 2022, o número de ocupados na economia brasileira chegou a 99 milhões de brasileiros em idade ativa, avançando 7,5% na comparação anual. Por sua vez, os dados dessazonalizados indicam um contingente ainda maior – 100,2 milhões (gráfico 2). Esse crescimento do número de ocupados também vem gerando melhora da taxa de ocupação no mercado de trabalho. Em julho, a proporção de ocupados em relação ao total da população em idade ativa era de 57,8% (gráfico 3).

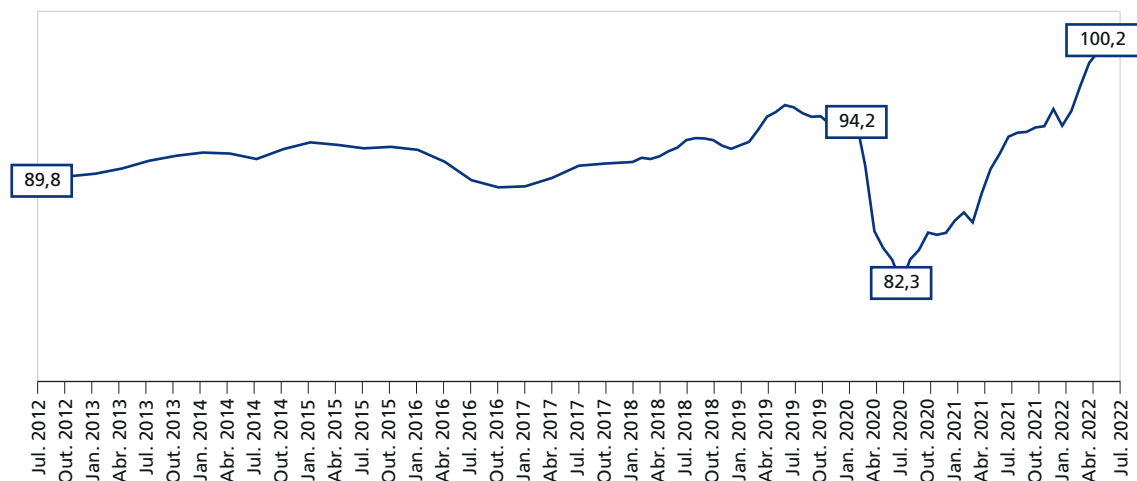
1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/analisedomercado>

2. Para uma análise da dinâmica do mercado de trabalho no semestre anterior, ver Ipea (2022a; 2022b).

GRÁFICO 2

População ocupada – dados dessazonalizados (jul. 2012-jul. 2022)

(Em 1 milhão)

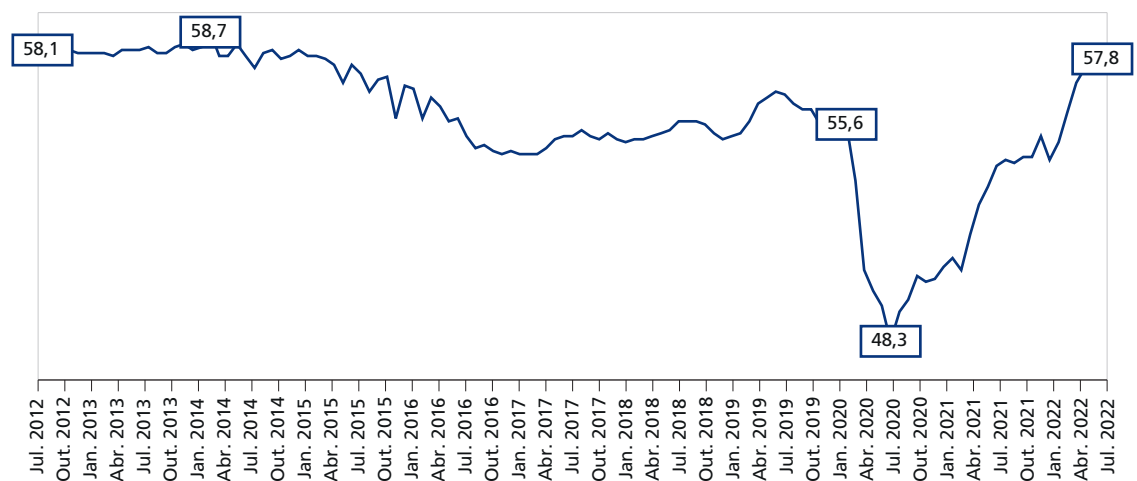
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Taxa de ocupação dessazonalizada (jul. 2012-jul. 2022)

(Em %)

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

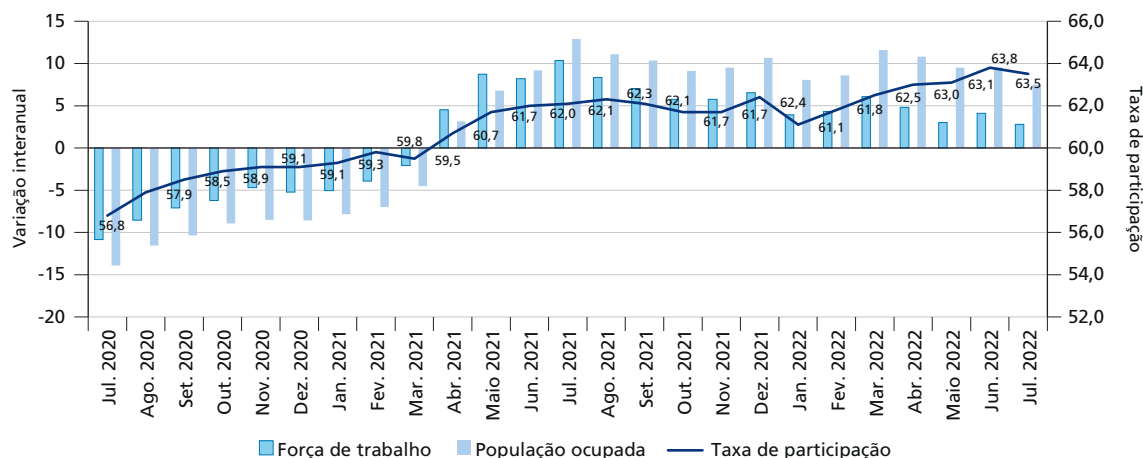
Elaboração dos autores.

Os dados mostram, ainda, que o impacto positivo do aumento da ocupação sobre a redução do desemprego vem ocorrendo mesmo diante do crescimento da taxa de participação,³ que avançou de 62,1% em julho de 2021 para 63,5% em julho de 2022 (gráfico 4). Esse aumento

3. Total de pessoas ocupadas ou procurando ocupação (isto é, a população economicamente ativa – PEA ou força de trabalho) em relação à população em idade ativa.

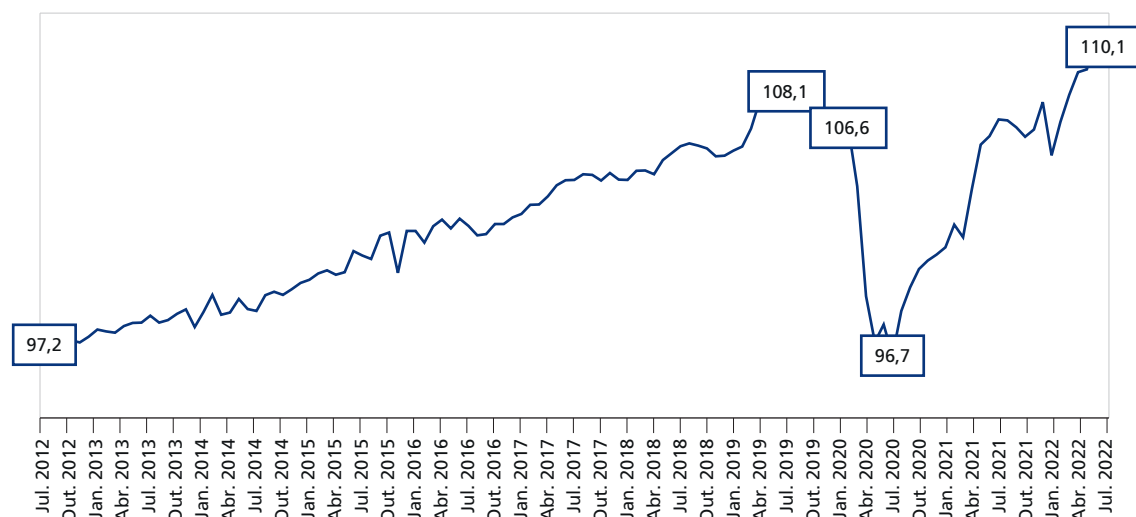
da taxa de participação reflete uma expansão mais forte da força de trabalho, cujo contingente de 108,7 milhões de pessoas, apurado em julho de 2022, é 2,8% maior que o registrado no mesmo período do ano passado. Na série livre de sazonalidade, a força de trabalho, em julho, chegou a 110,1 milhões (gráfico 5).

GRÁFICO 4
Indicadores do mercado de trabalho (jul. 2020-jul. 2022)
(Em %)



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

GRÁFICO 5
Força de trabalho – dados dessazonalizados (jul. 2012-jul. 2022)
(Em 1 milhão)



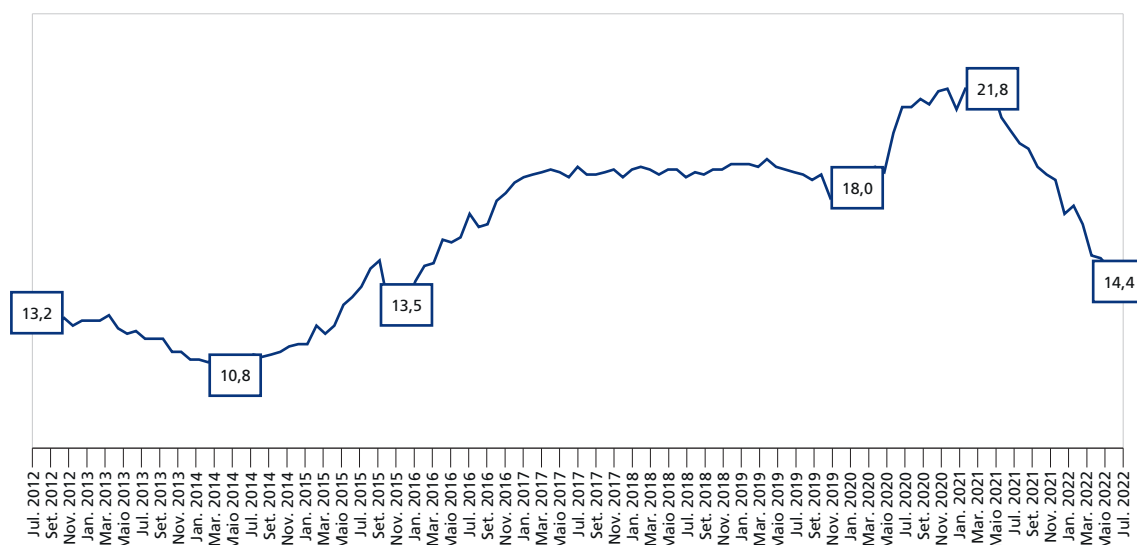
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
Elaboração dos autores.

De modo semelhante à desocupação, a melhora das condições do mercado de trabalho também vem possibilitando o recuo da população subocupada⁴ e da desalentada.⁵ Em julho de 2022, 6,1 milhões de trabalhadores se declararam subocupados, o que representa uma queda de 21,9% na comparação interanual. Logo, o percentual de subocupados em relação ao total da ocupação caiu de 8,3%, em julho de 2021, para 6,1%, em julho de 2022. Por conseguinte, a taxa combinada de desocupação e subocupação chegou a 14,4% em julho de 2022, situando-se no menor patamar desde dezembro de 2015 (gráfico 6). Em relação ao desalento, por sua vez, observa-se que, em julho de 2022, o número de desalentados no país era de aproximadamente 4,2 milhões, 16,9% menor que o de julho de 2021. Consequentemente, a proporção de desalentados em relação à população fora da força de trabalho recuou novamente, chegando a 3,6% em julho de 2022 (gráfico 7).

GRÁFICO 6

Taxa combinada de desocupação e subocupação (jul. 2012-jul. 2022)

(Em %)

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

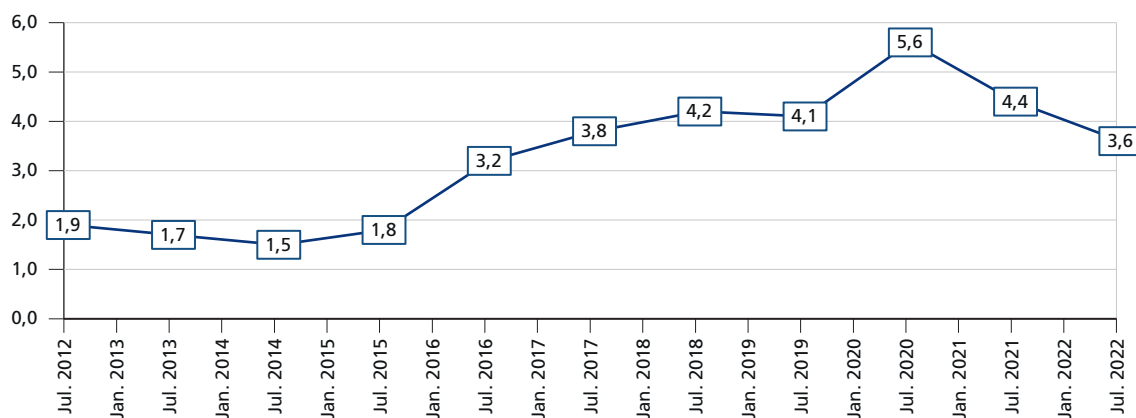
Elaboração dos autores.

4. 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.

5. Segundo o IBGE, desalentados são pessoas que gostariam de trabalhar e estariam disponíveis, porém não procuraram trabalho por acharem que não encontrariam.

GRÁFICO 7

Proporção de desalentados em relação à população fora da força de trabalho (jul. 2012-jul. 2022)
(Em %)

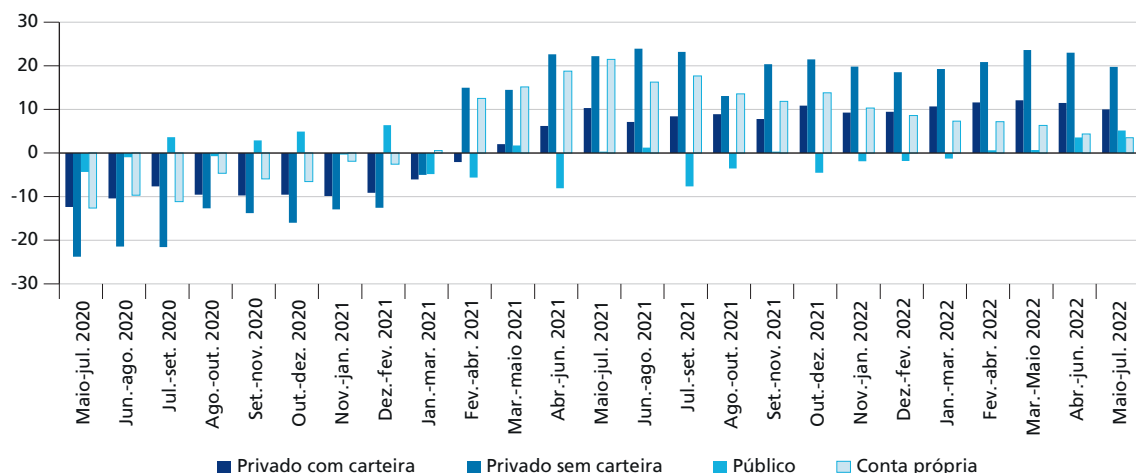


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
Elaboração dos autores.

A melhora do mercado de trabalho ocorre também de forma qualitativa, tendo em vista que, embora a maior parte das novas vagas ainda esteja sendo gerada nos segmentos informais da economia, há uma trajetória perceptível de recuperação do emprego formal no país. De acordo com a PNAD Contínua, no trimestre móvel encerrado em julho de 2022, o contingente de trabalhadores com carteira avançou 10,0%, na comparação interanual, enquanto o contingente de ocupados sem carteira aumentou 19,8%. No caso dos ocupados no setor público e daqueles por conta própria, as taxas de expansão observadas foram de 5,1% e 3,5%, respectivamente (gráfico 8).

GRÁFICO 8

População ocupada, por vínculo empregatício – taxa de variação interanual
(Em %)

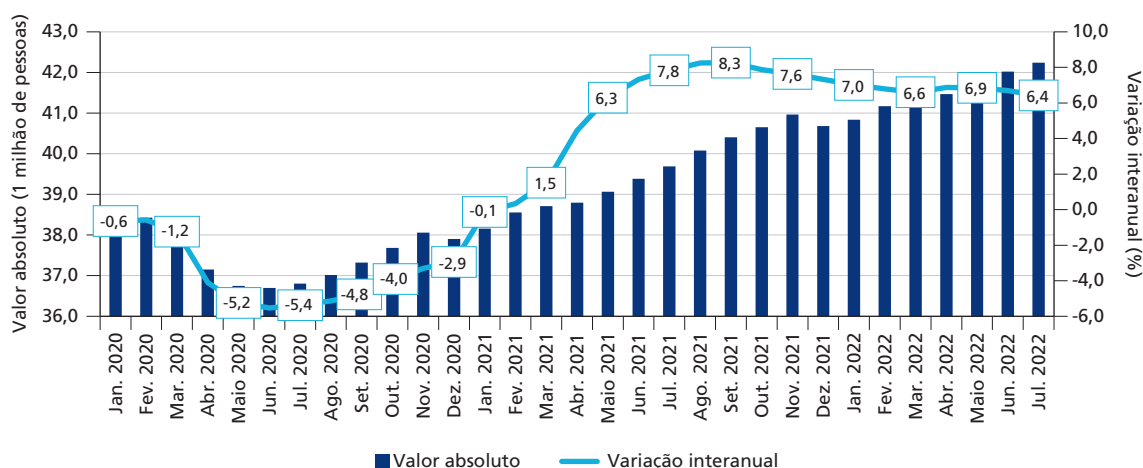


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
Elaboração dos autores.

Em consonância com a PNAD Contínua, os dados do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged) também retratam essa relativa recuperação do emprego formal. Segundo as estatísticas divulgadas pelo Ministério do Trabalho, nos doze meses encerrados em julho de 2022, a economia brasileira gerou mais de 2,5 milhões de novas vagas com carteira assinada. Dessa forma, o estoque de trabalhadores formais registrado pelo Caged em julho desse ano chegou a 42,2 milhões, o que representa alta de 6,4% na comparação com o mesmo período do ano anterior (gráfico 9).

GRÁFICO 9

Estoque de empregos formais, em valor absoluto e variação interanual – Caged (jan. 2020-jul. 2022)



Fonte: Novo Caged/Ministério da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/3SBs2AK>>.

Elaboração dos autores.

2 ANÁLISE DOS FLUXOS DE OCUPAÇÃO E DESOCUPAÇÃO

Um retrato mais detalhado do mercado de trabalho pode ser obtido por meio da análise dos determinantes da evolução da ocupação e do desemprego sob uma perspectiva dinâmica, pelo exame da evolução das transições entre diferentes posições ocupadas pelos indivíduos no mercado de trabalho, complementando a tradicional análise da evolução dos estoques.⁶ Para tal, utilizam-se os microdados da PNAD Contínua, cuja estrutura prevê que os moradores dos domicílios sejam entrevistados cinco vezes, sempre com um intervalo de três meses, perfazendo um ano entre a primeira e a eventual quinta visita. Assim, a comparação da informação fornecida em duas entrevistas permite quantificar as transições individuais entre diferentes posições ocupadas no período compreendido pelas visitas.⁷

6. A verificação das transições das relações de ocupação e desocupação também são relevantes para a dinâmica de políticas de emprego e renda como o abono salarial (Amorim e Silva, 2022).

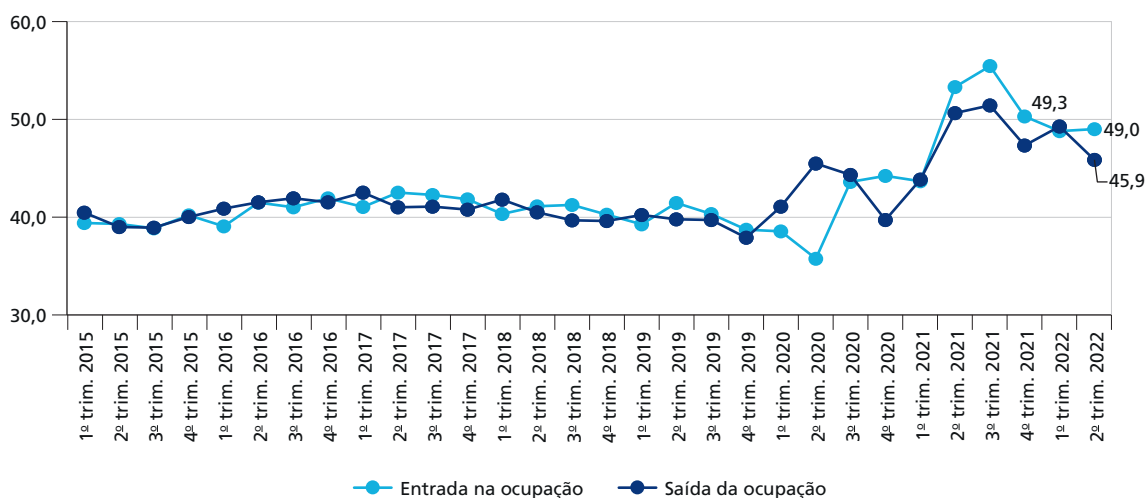
7. Vale dizer que o IBGE disponibiliza apenas um código identificador do domicílio, de forma que, para seguir a sequência de entrevistas de um mesmo indivíduo, foi usado também o gênero e a data de nascimento dos entrevistados.

Os gráficos 10 e 11 mostram os fluxos de entrada e saída para a ocupação total e para o emprego formal, respectivamente.⁸ Tais fluxos são normalizados pela população ocupada estimada no primeiro dos dois trimestres considerados para suas respectivas identificações. A diferença entre as duas linhas em cada gráfico é equivalente, por construção, ao crescimento percentual da população ocupada (gráfico 10) e do emprego formal (gráfico 11) no respectivo trimestre identificado no eixo horizontal do gráfico. Em relação aos fluxos referentes à ocupação total, o gráfico 10 revela que a melhora no crescimento da população ocupada entre o primeiro e o segundo trimestres de 2022 se deve preponderantemente a uma redução do fluxo de saída da ocupação – de 49,3% para 45,9%. Isso, aliado a uma relativa estabilidade no fluxo de entrada na ocupação, garantiu que o fluxo de entrada voltasse a superar o de saída da ocupação.

O gráfico 11, por sua vez, revela que a diminuição no fluxo de saída também é determinante para o crescimento do emprego formal no segundo trimestre de 2022. Entretanto, nesse caso, o fluxo de entrada também apresentou queda, porém, dada sua menor magnitude, ela não chega a anular a contribuição da queda no fluxo de saída. Vale dizer que os dados do Novo Caged referendam esse padrão ao apontar queda tanto nas taxas de admissões como de desligamento do emprego formal no segundo trimestre de 2022, conforme pode ser observado nas linhas pontilhadas do gráfico 11.⁹

GRÁFICO 10

Fluxos de saída e de entrada para ocupação após primeiro trimestre (1º trim. 2015-2º trim. 2022)
(Em %)



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

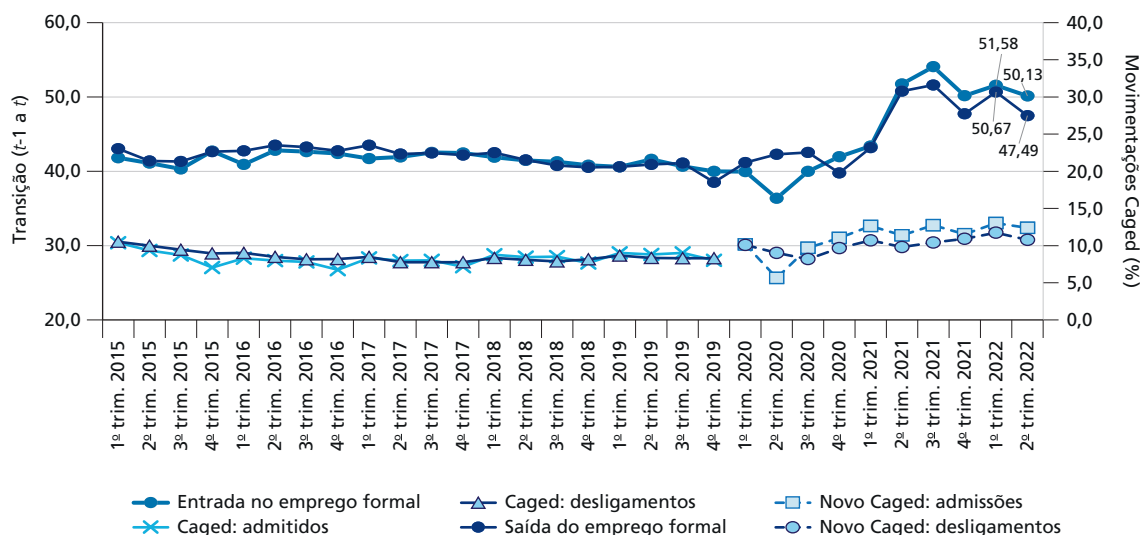
8. Além disso, foi calculado o saldo de todas as variações no peso amostral dos indivíduos que permaneceram ocupados de um trimestre para o outro. Quando esse saldo no trimestre é positivo, ele é acrescido na série das entradas; quando é negativo, na série das saídas.

9. Embora os dados do Novo Caged sejam disponibilizados em bases mensais, optamos por reportar as movimentações acumuladas em trimestres para facilitar a comparação com os dados da PNAD Contínua.

GRÁFICO 11

Fluxos de saída e entrada para empregados formais¹ após primeiro trimestre e movimentações de vínculos do Caged e do Novo Caged (1º trim. 2015-2º trim. 2022)

(Em %)



Fonte: Novo Caged/Ministério da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/3SiXq7a>>.

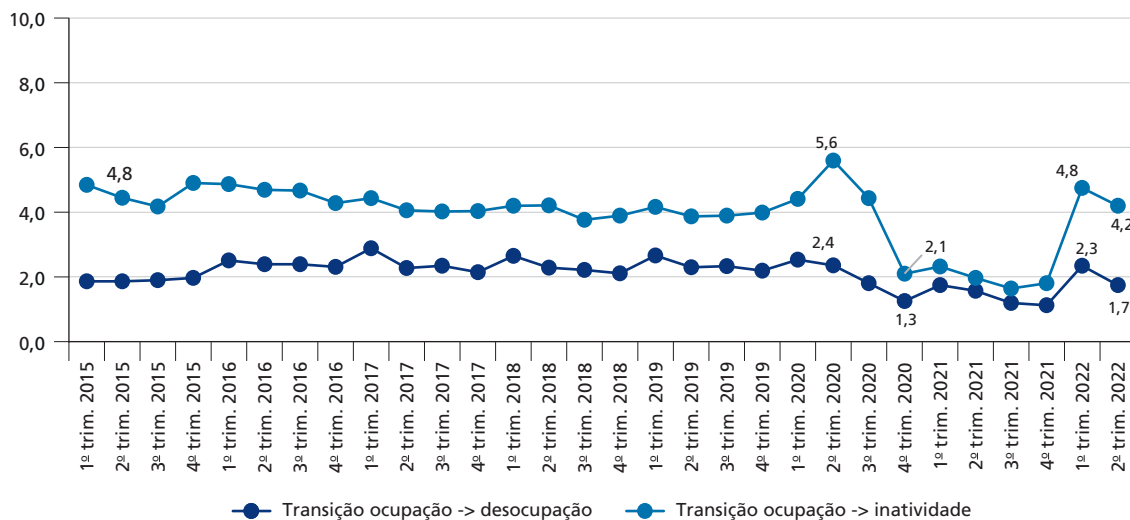
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Empregados com carteira de trabalho assinada.

Os gráficos 12 e 13 detalham os destinos e as origens, respectivamente, dos fluxos envolvendo a população ocupada. O gráfico 12 mostra que a queda no fluxo de saída no segundo trimestre de 2022 – retratada no gráfico 10 – deve-se a quedas tanto no fluxo da ocupação para o desemprego quanto no fluxo de saída da ocupação para a inatividade. Esse panorama positivo para a evolução da população ocupada no segundo trimestre de 2022 é complementado pelo crescimento nos fluxos de entrada provenientes do desemprego e da inatividade, conforme atestado pelo gráfico 12.

GRÁFICO 12

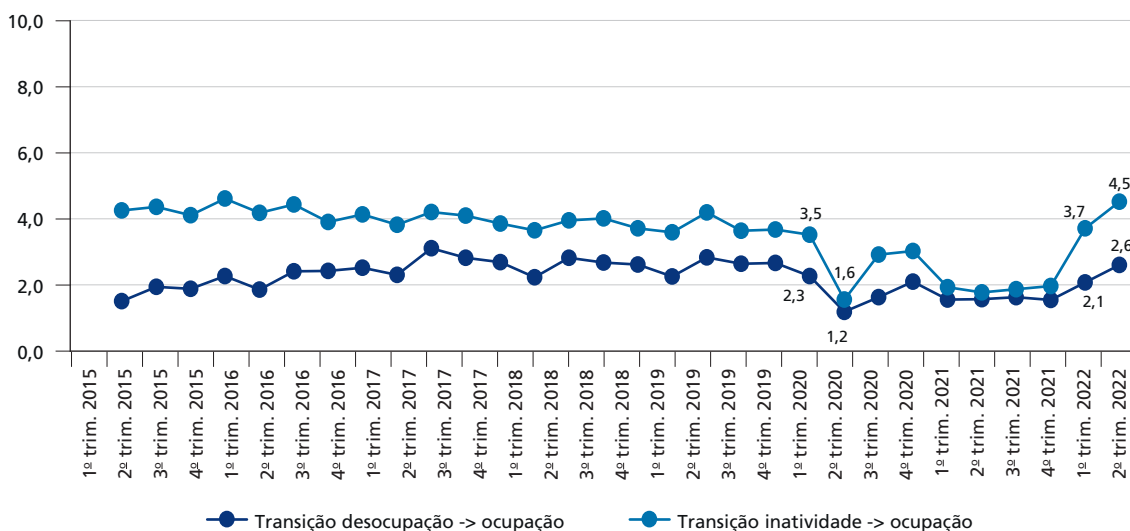
Decomposição das saídas de ocupação após primeiro trimestre (1º trim. 2015-2º trim. 2022)
(Em %)



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

GRÁFICO 13

Decomposição das entradas para ocupação após primeiro trimestre (1º trim. 2015-2º trim. 2022)
(Em %)



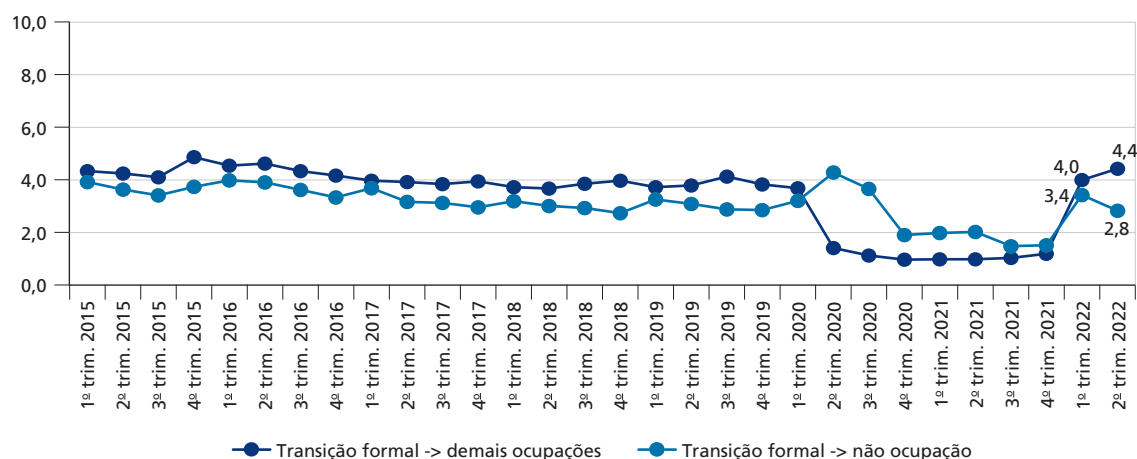
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
Elaboração dos autores.

Os gráficos 14 e 15 desagregam de forma similar os fluxos de saída e entrada, respectivamente, do emprego formal. Em ambos os casos, os componentes considerados apontam evoluções em direções distintas. O gráfico 14 mostra que a queda no fluxo de saída do emprego formal se deve a uma queda no componente relativo aos trabalhadores que transitam desse segmento para o *status* de sem ocupação (seja no desemprego ou na inatividade). O fluxo de saída do emprego formal que tem como destino outro tipo de ocupação (majoritariamente informal) apresenta uma leve subida de 4,0% para 4,4% no segundo trimestre de 2022, em relação ao período imediatamente anterior, sendo compatível com o maior crescimento do emprego informal no mercado de trabalho.

GRÁFICO 14

Decomposição do fluxo de saída do emprego formal¹ após primeiro trimestre (1º trim. 2015-2º trim. 2022)

(Em %)



● Transição formal -> demais ocupações ● Transição formal -> não ocupação

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

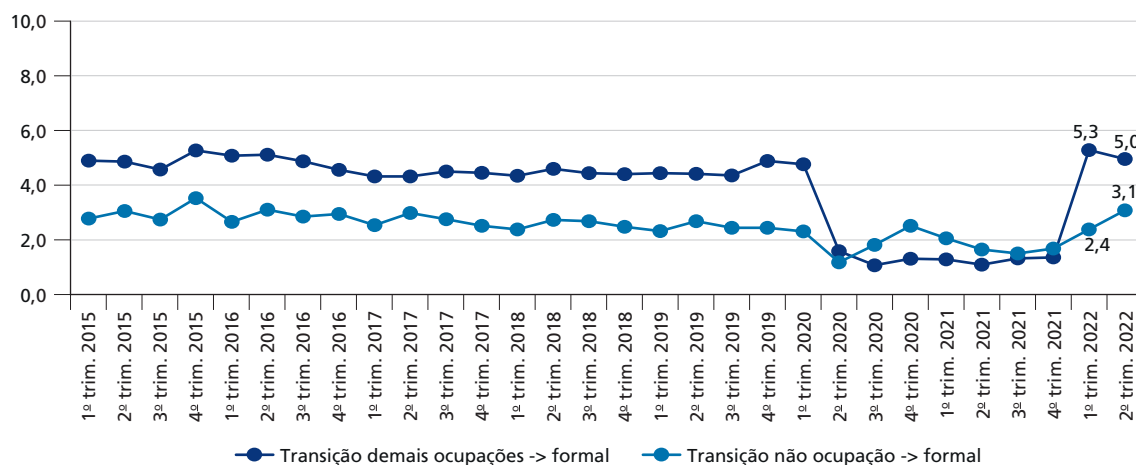
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Empregados com carteira.

O gráfico 15 confirma, para o fluxo de entrada no emprego formal, que o fluxo proveniente do não emprego é o responsável pelo movimento positivo captado no gráfico 11, haja vista que a entrada proveniente de outras formas de ocupação apresenta ligeira queda.

GRÁFICO 15

Decomposição do fluxo de entrada para o emprego formal¹ após primeiro trimestre (1º trim. 2015-2º trim. 2022)
(Em %)



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

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Empregados com carteira.

3 ANÁLISE DESAGREGADA DA DESOCUPAÇÃO

Os dados desagregados, extraídos da PNAD Contínua trimestral, mostram que, no segundo trimestre de 2022, houve queda expressiva do desemprego, em relação ao mesmo período do ano anterior, para todos os segmentos pesquisados (tabela 1). Na abertura regional, a pesquisa mostra que, embora em todas as regiões a desocupação no segundo trimestre tenha ficado bem abaixo da registrada no segundo trimestre de 2021, essa queda foi mais intensa no Centro-Oeste, cuja taxa recuou de 11,6% para 7,0%, no período em questão. Em termos absolutos, a menor taxa de desocupação é a do Sul (5,6%), enquanto o maior desemprego está no Nordeste (12,7%). Com relação às regiões metropolitanas e não metropolitanas, houve queda do desemprego em ambos os segmentos, cujas taxas de desocupação passaram de 16,3% e 12,6% no segundo trimestre de 2021 para 11,1% e 7,9% em 2022.

O recorte por gênero revela que, na comparação interanual, a magnitude da queda do desemprego foi semelhante em ambos os sexos, de modo que, enquanto a desocupação entre os homens recuou de 11,6% para 7,5%, a das mulheres caiu de 17,7% para 11,6%. Por sua vez, a desagregação por posição familiar indica uma desaceleração da desocupação um pouco mais forte entre os não chefes de família (11,3%, ante 17,8%) comparativamente aos chefes de família (6,9%, ante 9,8%).

TABELA 1
Taxa de desemprego (2º trim. 2019-2º trim. 2022)
 (Em %)

	2019			2020				2021				2022	
	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	12,1	11,9	11,1	12,4	13,6	14,9	14,2	14,9	14,2	12,6	11,1	11,1	9,3
Centro-Oeste	10,4	10,2	9,5	10,7	12,7	12,9	12,1	12,8	11,6	9,8	8,4	8,5	7,0
Nordeste	14,8	14,6	13,8	15,8	16,5	18,3	17,6	18,9	18,4	16,4	14,7	14,9	12,7
Norte	12,0	11,9	10,7	12,1	12,0	13,3	12,6	15,0	14,1	12,0	11,2	11,7	8,9
Sudeste	12,5	12,0	11,5	12,5	14,2	15,7	15,1	15,3	14,6	13,1	11,2	11,1	9,3
Sul	8,1	8,2	6,8	7,7	9,1	9,6	8,4	8,7	8,2	7,5	6,7	6,5	5,6
Masculino	10,3	10,0	9,2	10,4	12,2	12,9	11,9	12,2	11,6	10,1	9,0	9,1	7,5
Feminino	14,5	14,3	13,4	14,9	15,5	17,5	17,2	18,5	17,7	15,9	13,9	13,7	11,6
18 a 24 anos	25,1	25,1	23,2	26,3	28,8	30,6	29,0	30,0	28,5	25,7	22,8	22,8	19,3
25 a 39 anos	10,9	10,6	10,1	11,0	12,7	13,9	13,4	14,1	13,2	11,5	10,1	10,2	8,3
40 a 59 anos	7,2	7,1	6,5	7,5	8,7	9,9	8,9	9,6	9,5	8,2	7,2	7,1	6,0
Mais de 60 anos	4,9	4,6	4,2	4,4	4,8	5,3	5,2	5,9	5,6	5,4	4,4	4,3	4,0
Não chefe de família	15,7	15,2	14,1	15,5	16,9	18,4	17,7	18,6	17,8	15,7	13,6	13,5	11,3
Chefe de família	7,8	7,8	7,3	8,4	9,7	10,6	9,8	10,4	9,8	8,7	8,0	8,2	6,9
Fundamental incompleto	11,2	11,4	10,6	11,5	13,5	14,7	13,7	14,0	13,8	12,1	10,9	10,8	8,9
Fundamental completo	14,1	14,0	12,5	14,0	16,4	17,3	16,7	15,8	15,7	14,0	13,3	12,2	10,4
Médio incompleto	20,2	20,5	18,4	20,3	22,3	24,1	23,5	24,2	22,7	20,1	18,4	18,3	15,3
Médio completo	13,6	12,9	12,2	14,1	15,4	17,1	16,1	17,1	16,2	14,4	12,6	12,7	10,6
Superior	8,1	7,7	7,3	8,2	8,6	9,3	9,2	10,3	9,4	8,2	6,7	7,1	5,9
Região metropolitana	13,9	13,5	12,7	13,9	16,0	17,7	17,1	17,1	16,3	14,9	13,1	13,1	11,1
Não região metropolitana	10,7	10,6	9,8	11,2	11,8	12,7	12,0	13,2	12,6	10,9	9,6	9,6	7,9

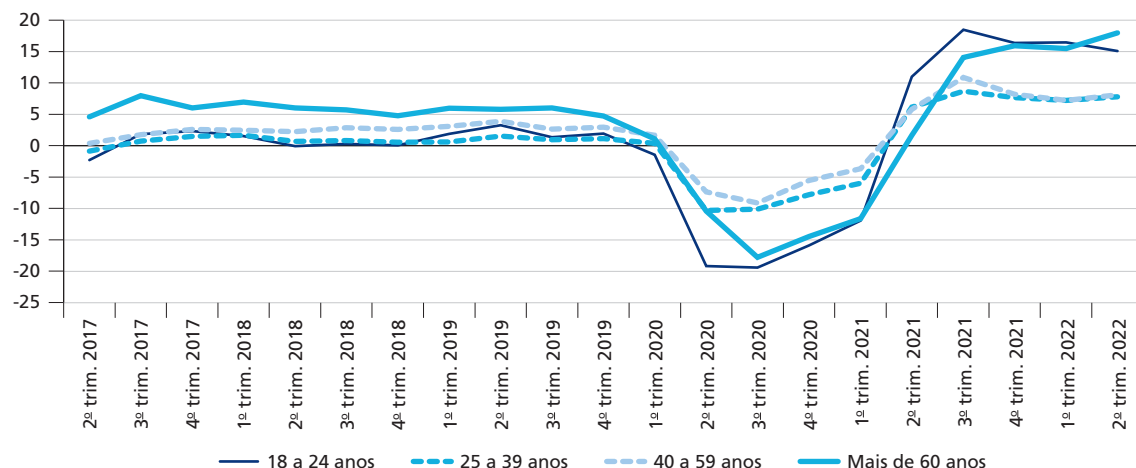
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

A abertura por idade mostra que todos os segmentos etários registraram recuo na desocupação, refletindo a forte expansão da população ocupada (gráfico 16). Embora, proporcionalmente, no segundo trimestre, na comparação interanual, as maiores quedas do desemprego tenham sido verificadas nos grupos de trabalhadores com idade entre 25 e 39 anos e entre 40 a 59 anos, o aumento da ocupação entre os trabalhadores mais jovens (18 a 24 anos) e os mais idosos (mais de 60 anos) foi mais significativo. Entre os trabalhadores mais jovens, a retração de 9,2 p.p. na desocupação entre o segundo trimestre de 2021 (28,5%) e o segundo trimestre de 2022 (19,3%) é explicada pelo aumento da ocupação (15,1%) em ritmo superior ao registrado pela PEA (2,0%). No caso dos trabalhadores mais idosos, observa-se que, mesmo diante de um aumento de 18,0% da ocupação, a taxa de desemprego deste grupo recuou apenas 1,6 p.p., tendo em vista a alta de 16,0% na sua força de trabalho (gráfico 17).

GRÁFICO 16

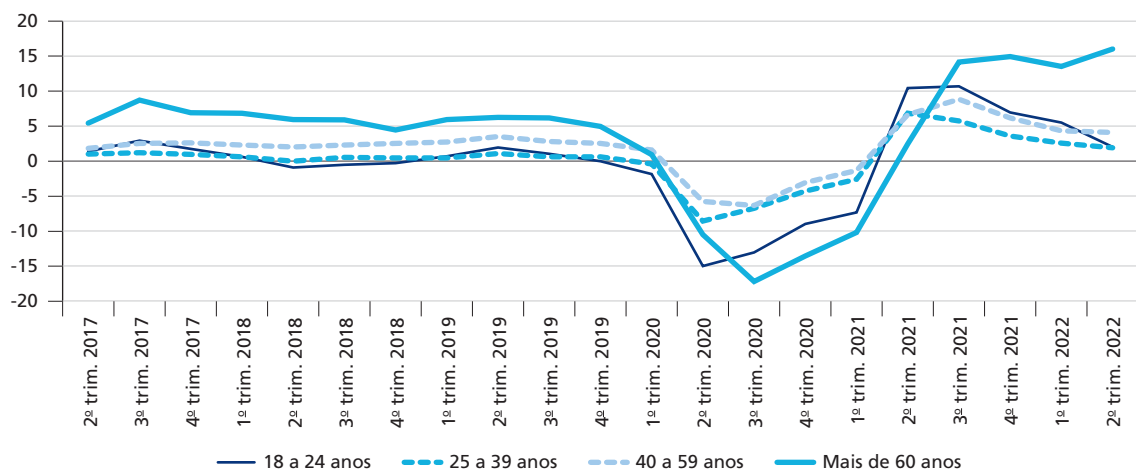
População ocupada por faixa etária – variação interanual (2º trim. 2017-2º trim. 2022)
(Em %)



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

GRÁFICO 17

População economicamente ativa por faixa etária – variação interanual (2º trim. 2017-2º trim. 2022)
(Em %)



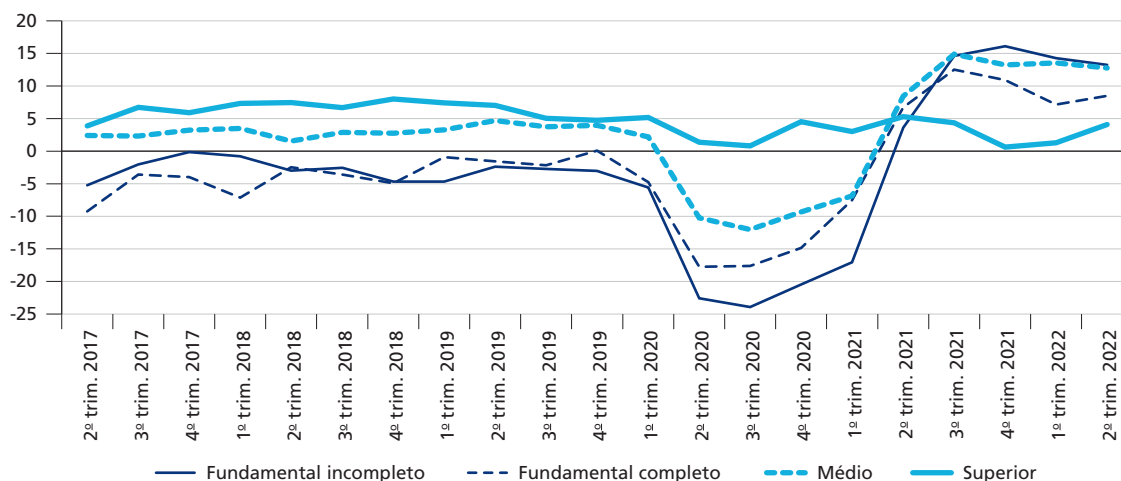
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.
Elaboração dos autores.

Por fim, o mesmo cenário de expansão da ocupação (gráfico 18) acima da força de trabalho (gráfico 19) explica a queda generalizada da desocupação no segundo trimestre de 2022, em todos os níveis educacionais. Os microdados da PNAD Contínua revelam que, embora as maiores taxas de expansão da ocupação tenham ocorrido nos segmentos fundamental incompleto (13,2%) e médio (12,8%), em termos relativos, a queda mais acentuada da desocupação,

novamente, aconteceu entre os trabalhadores com ensino superior. Entre o segundo trimestre de 2021 e o segundo trimestre de 2022, a desocupação dos trabalhadores mais escolarizados caiu 37%, recuando de 9,4% para 5,9%, refletindo uma alta mais moderada da força de trabalho (0,2%) comparativamente à da ocupação (4,1%).

GRÁFICO 18

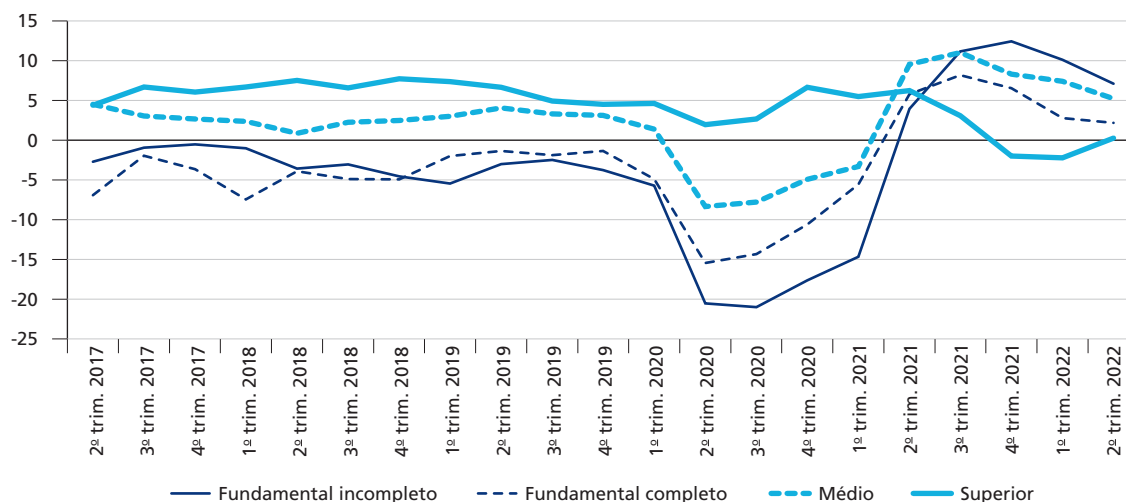
População ocupada por grau de instrução – variação interanual (2º trim. 2017-2º trim. 2022)
(Em %)



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

GRÁFICO 19

População economicamente ativa por grau de instrução – variação interanual (2º trim. 2017-2º trim. 2022)
(Em %)



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

4 EMPREGO SETORIAL

De acordo com a tabela 2, observa-se que o aumento da população ocupada no segundo trimestre de 2022 reflete uma melhora no comportamento do emprego em praticamente todos os setores. De fato, das treze atividades expostas na tabela, apenas agricultura e administração pública não apresentaram aumento no ano. Em contrapartida, o grupo alojamento e alimentação apresentou o maior aumento, seguindo a tendência de recuperação após as sucessivas quedas causada pela pandemia, quando foi um dos segmentos mais afetados. No último trimestre, a PNAD Contínua estima aproximadamente 5,3 milhões de trabalhadores nesse setor, ainda abaixo do seu valor pré-pandemia no segundo trimestre de 2019, de 5,5 milhões, mas em franca recuperação. Serviços de utilidade pública, serviços pessoais e serviços domésticos também apresentaram forte crescimento no ano: 15,3%, 15,0% e 14,2%, respectivamente. Em relação ao primeiro deles, deve-se levar em conta o tamanho relativamente pequeno do setor (quase 750 mil no segundo trimestre de 2022). Em valores absolutos, o setor que mais acrescentou trabalhadores à ocupação foi o comércio, com expansão de 1,7 milhão de indivíduos, entre o segundo trimestre de 2021 e 2022, de acordo com a PNAD Contínua, sendo seguido pelo setor de alojamento e alimentação, que registrou um crescimento de aproximadamente 880 mil pessoas ocupadas em doze meses.

O crescimento do emprego é quase generalizado entre os diversos setores da economia, tendo sido mais intenso em setores que tendem a ter níveis relativamente mais baixos de produtividade e piores condições de trabalho. Isso pode explicar a evolução bem menos favorável dos indicadores de rendimento em relação aos de ocupação.¹⁰

TABELA 2

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

	2020			2021				2022	
	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Agricultura	-7,8	-2,7	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5	2,5	-1,1
Indústria extrativa	9,7	-4,9	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1	9,8	4,7
Indústria de transformação	-9,9	-10,5	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1	8,2	7,0
Siup	-10,6	-16,5	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1	6,5	15,3
Construção civil	-18,8	-14,7	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4	12,7	7,1
Comércio	-12,6	-12,7	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6	12,2	10,5
Informática, financeira, serviços a empresas	-4,7	-6,8	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2	4,0	2,1
Transporte	-9,9	-14,0	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0	10,4	7,0
Serviços pessoais	-17,6	-20,5	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7	19,5	15,0
Administração pública	3,2	1,3	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4	2,6	-0,6
Saúde e educação	-0,1	-5,4	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1	1,5	1,7
Alojamento e alimentação	-26,1	-30,3	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9	32,5	19,9
Serviços domésticos	-25,6	-27,8	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7	19,4	14,2

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

Elaboração dos autores.

Obs.: Siup – serviços industriais de utilidade pública.

10. Uma análise da evolução recente dos indicadores de rendimento pode ser conferida em Carvalho (2022).

A tabela 3 mostra a variação anual de trabalhadores por setor de atividade, separando por posição na ocupação. O cenário é de crescimento do emprego formal, seja com base nos dados do Novo Caged (primeira coluna), seja com base nos da PNAD Contínua (segunda coluna).¹¹ Das 25 taxas de crescimento anual de emprego setorial formal reportadas por ambas as fontes, apenas uma delas não tem sinal positivo (referente à administração pública pelos dados da PNAD Contínua).

TABELA 3

População ocupada por setores e posição na ocupação – variação interanual (2º trim. 2022)
(Em %)

	Novo Caged ¹	Com carteira ²	Sem carteira ³	Conta própria
Total	6,16	8,7	19,6	4,3
Agricultura	5,3	8,0	-5,1	-0,2
Indústria extrativa	3,5	15,8	33,4	34,5
Indústria de transformação	4,8	10,2	13,9	4,8
Siup	4,3	16,9	25,9	-2,4
Construção civil	17,5	20,7	24,2	0,9
Comércio	6,3	13,1	29,1	7,1
Informática, financeira, serviços a empresas	9,6	6,1	25,0	-7,3
Transporte	7,4	9,5	24,1	7,0
Serviços pessoais	16,7	19,8	29,7	14,9
Administração pública	0,8	-2,6	18,7	-
Saúde e educação	2,7	2,3	35,8	4,5
Alojamento e alimentação	21,0	29,6	31,4	11,0
Serviços domésticos	-	17,7	19,1	-

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>); e Novo Caged/Ministério da Economia (disponível em: <<https://bit.ly/3SBs2AK>>).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Normalizado pela população estimada pela PNAD Contínua de trabalhadores formais do segundo trimestre de 2021.

² Empregados com carteira, militares e estatutários.

³ Empregados sem carteira e trabalhador auxiliar familiar sem remuneração.

No comparativo entre os setores, os dados da PNAD Contínua revelam que o grupo de alojamento e alimentação novamente apresenta o maior crescimento anual do emprego formal (29,6%), seguido de construção civil (20,7%). De forma geral, a variação do emprego formal por setor de atividade, reportada pelo Novo Caged, vai na mesma direção, ainda que com magnitudes menores. A título de ilustração, os setores com maiores taxas de crescimento anual do emprego formal também foram alojamento e alimentação (21%) e construção civil (17,5%).

11. As taxas reportadas no respectivo setor de atividade referentes ao Novo Caged são obtidas por meio da soma dos saldos entre admissões e desligamento nos últimos doze meses normalizados pela população com carteira estimada pela PNAD Contínua no segundo trimestre de 2021.

Por fim, observa-se que houve um aumento ainda maior do emprego sem carteira. Para todos os setores que cresceram, entre o segundo trimestre de 2021 e 2022, o aumento dos empregados sem carteira foi superior ao dos empregados com carteira. Deve-se destacar o comportamento do setor de educação e saúde, com forte crescimento do emprego sem carteira – 35,8%, ou seja, aproximadamente 625 mil trabalhadores –, sendo o maior responsável pelo aumento no número de empregados informais, tanto em termos percentuais quanto em números absolutos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho brasileiro vem revertendo, desde meados de 2021, os impactos negativos sentidos durante o período mais forte da pandemia de covid-19, demonstrando expansão da população ocupada e redução do desemprego.¹² Adicionalmente, a melhora observada nos últimos meses dos indicadores de ocupação formal, subocupação e desalento completam este cenário positivo no país.

Em julho de 2022, o dado mensal produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹³ – com base nas séries de trimestres móveis da PNAD Contínua – revela que a taxa de desocupação recuou pelo 14º mês consecutivo, chegando a 8,9% e atingindo o menor patamar desde julho de 2015. Por conseguinte, a população desocupada recuou 28,9% entre julho de 2021 e 2022 – ou seja, quase 4 milhões de pessoas a menos nessa condição –, passando de 13,6 milhões para 9,7 milhões. O contingente de ocupados na economia brasileira, por sua vez, avançou 7,5% na comparação interanual, abarcando aproximadamente 100,2 milhões de pessoas. Nota-se, ainda, que esse efeito positivo do desempenho da ocupação sobre a redução do desemprego poderia ser ainda maior, se não fosse o aumento da taxa de participação¹⁴ impulsionada por um crescimento potente da força de trabalho. Segundo os dados mensalizados, em julho de 2022, mais de 110 milhões de pessoas formavam a força de trabalho brasileira, o que significa aumento de 2,8% na comparação com o mesmo mês do ano anterior.

Adicionalmente, o cálculo dos fluxos de transição dos indivíduos no mercado de trabalho, obtido a partir dos microdados trimestrais da PNAD Contínua, indica que esse aumento da população ocupada se deve, especialmente, à redução do fluxo de saída da ocupação, que recuou de 49,3% para 45,9% entre o primeiro e o segundo trimestres de 2022.¹⁵ Os dados mostram também que esta queda no fluxo de saída no segundo trimestre de 2022 se deve ao recuo tanto no fluxo da ocupação para o desemprego – que passou de 2,3% para 1,7% – quanto no fluxo de saída da ocupação para a inatividade – que passou de 4,8% para 4,2%. De modo complementar, esse panorama positivo para a evolução da população ocupada, no segundo trimestre de 2022, é corroborado pelo crescimento nos fluxos de entrada para a ocupação provenientes do desemprego (2,1% para 2,6%) e da inatividade (3,7% para 4,5%).

12. Sobre os impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022) e Ipea (2022b).

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

14. Total de pessoas ocupadas ou procurando ocupação (isto é, a PEA ou força de trabalho) em relação à população em idade ativa.

15. Desses percentuais, a maior parte (cerca de 40%) corresponde a entradas e saídas da amostra, que aproximadamente se compensam.

Deve-se salientar, ainda, que essa expansão da ocupação vem ocorrendo de forma generalizada em termos de regiões, segmentos etários e educacionais e setores da economia. De acordo com os dados da PNAD Contínua trimestral, a comparação interanual indica que, embora no segundo trimestre de 2022, proporcionalmente, as maiores quedas da taxa de desemprego tenham sido verificadas nos grupos de trabalhadores com idade entre 25 e 39 anos, o aumento da ocupação foi mais intenso entre os trabalhadores mais jovens (15,1%) e os mais idosos (18,0%). No caso da desagregação por escolaridade, proporcionalmente, a queda mais acentuada da taxa de desocupação aconteceu entre os trabalhadores com ensino superior, cuja alta da ocupação (4,1%) foi mais intensa que a observada na força de trabalho (0,2%). Por sua vez, a abertura setorial revela que, à exceção dos grupos agricultura e administração pública, todos os demais setores pesquisados pelo IBGE apresentaram, no segundo trimestre de 2022, crescimento interanual da ocupação, com destaque para os segmentos de alojamento e alimentação (19,9%) e serviços pessoais (15,0%).

Assim como na ocupação, a melhora dos indicadores de subocupação e desalento ratificam este cenário de recuperação do mercado de trabalho no país. Em julho de 2022, o conjunto de trabalhadores que se declararam subocupados correspondia a 6,1% do total da ocupação, ou seja, de 2,2 p.p. inferior ao apontado em julho de 2021. A proporção de desalentados em relação à população fora da força de trabalho, por sua vez, recuou de 4,4% para 3,6%, entre julho de 2021 e 2022.

Por fim, vale ressaltar que, embora a grande maioria dos postos de trabalho observados esteja sendo gerada em atividades informais, o emprego formal também vem apresentando sinais de recuperação. No trimestre móvel encerrado em julho, enquanto o montante de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada no setor privado avançou 19,8%, na comparação interanual, o contingente de ocupados com carteira no setor privado cresceu 10%. Contudo, os indicadores de rendimento têm apresentado evolução menos favorável em relação aos de ocupação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B.; SILVA, S. P. **A evolução da abrangência do Programa Abono Salarial**: análise dos fluxos de entrada e saída (2011-2019). Ipea: Rio de Janeiro, 2022. (Texto para Discussão, n. 2794). Disponível em: <<https://bit.ly/3BW1wLL>>.

CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2022. **Carta de Conjuntura**, n. 56, nota de conjuntura 17, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3LNAKJW>>.

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Ipea: Brasília, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 62). Disponível em: <<https://bit.ly/3SXIUTF>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 9-42, 2022a. Disponível: <<https://bit.ly/3rgQ3Bu>>.

_____. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3SkoCCt>>.

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



NOTAS TÉCNICAS

JUVENTUDE E EXCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE OS FATORES DETERMINANTES DA CONDIÇÃO DE NEM-NEM NO BRASIL URBANO¹

Juliane da Silva Ciríaco²

Jair do Amaral Filho³

Julyan Gleyvison Machado Gouveia Lins⁴

Otoniel Rodrigues dos Anjos Junior⁵

Sandro Pereira Silva⁶

1 INTRODUÇÃO

A juventude é uma fase crucial no ciclo de vida do ser humano; nesta, as pessoas geralmente começam a realizar suas aspirações, assumem independência econômica e buscam encontrar seu espaço na sociedade. Uma entrada difícil no mundo do trabalho pode ter repercussões graves para os jovens no meio social, incluindo um maior risco de pobreza e uma perda valiosa de habilidades (O'Higgins, 2010; Corseuil e Botelho, 2014; Silva e Botelho, 2016).

Atualmente, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE),⁷ por volta de um em cada quatro indivíduos entre a faixa etária de 15 e 29 anos são jovens no Brasil. Isso deveria traduzir-se, de forma inédita, em maior aceleração e desenvolvimento econômico se este *boom* de pessoas em idade ativa fosse devidamente aproveitado. Contudo, a pouca qualificação, a alta rotatividade e o desalento pioram o cenário juvenil, que, no longo prazo, pode comprometer a sustentabilidade econômica do país.

Na atualidade, diversas pesquisas têm discorrido sobre a relação da população juvenil com o mundo do trabalho, sob distintos enfoques: exposição a remunerações mais baixas (Santos e Gimenez, 2015), instabilidade ocupacional devido à falta de experiência laboral (Reis, 2015), informalidade nos vínculos (Silva *et al.*, 2016; Silva, 2018), vulnerabilidade a contratos temporários e intermitentes (Booth, Francesconi e Frank, 2002; Balan, 2014), maior sensibilidade a recessões (Kelly e McGuinness, 2015) e, mais recentemente, sua vulnerabilidade diante do

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/nt1>

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: <juliane.ciriac@ipea.gov.br>.

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (Caen) da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: <amarelojair@gmail.com>.

4. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: <julyanlink@hotmail.com>.

5. Doutor em economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: <pbdosanjos@hotmail.com>.

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

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3SMam5z>>.

contexto da pandemia de covid-19 (Corseuil e Franca, 2020; Silva e Vaz, 2022).⁸ Todas essas condições adversas enfrentadas pelos jovens podem gerar uma população que não é empregada e que nem está em processo de educação ou treinamento, denominados de forma genérica pela literatura brasileira de geração nem-nem.

No Brasil, dados do Censo Demográfico 2010 já apontavam que aproximadamente 8,8 milhões de pessoas de 15 a 29 anos não trabalhavam, não estudavam, nem sequer procuravam emprego, superando, em termos numéricos, a população total de Pernambuco, que era de 8,7 milhões de habitantes no mesmo período. Tal cenário pode tornar-se um problema social de grandes proporções no futuro, visto que o Brasil está passando por um processo chamado de bônus demográfico, situação em que população em idade economicamente produtiva supera a parcela de pessoas em idade não produtiva (idosos e crianças), no qual deveria traduzir-se em uma aceleração do crescimento econômico, o que pode ser frustrado em parte pelo fenômeno dos nem-nem.

Diante disso, compreender os fatores socioeconômicos que determinam a alocação entre estudo e mercado de trabalho da juventude torna-se relevante e passou a ser o foco de várias pesquisas em âmbito nacional (Cardoso, 2013; Círico, Anjos Junior e Oliveira, 2018; Costa *et al.*, 2019; Monteiro, 2013; Remy e Vaz, 2017; Rocha, 2008; Shirasu e Arraes, 2019; Tillmann e Comim, 2016).

Para este estudo, além de se considerar as características dos indivíduos já testadas pela literatura, como as relacionadas aos atributos pessoais (gênero, idade e raça/cor) e aos atributos do lar (tamanho da família e escolaridade do chefe), procurou-se verificar o efeito do contexto social na decisão de estar na condição nem-nem. Em tal análise, consideraram-se os dados do Censo Demográfico 2010, do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) e do Ipeadata.⁹ Nessa perspectiva, acredita-se que a interação dos jovens com os demais agentes de sua comunidade poderá influir sobre o seu bem-estar de diferentes formas e intensidades.

Para alcançar o fim proposto, este texto está dividido em mais quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, a seguir, expõe-se o modelo teórico exposto por Bronfenbrenner (1979) em que se fundamenta a pesquisa. Na seção 3, as estratégias econométricas e a base de dados utilizada são sucintamente exploradas. Na seção 4, analisam-se e discutem-se os resultados encontrados. Por fim, na seção 5, são tecidas as considerações finais com as principais conclusões do estudo.

2 MODELO TEÓRICO

Segundo Siraj *et al.* (2014), a geração nem-nem constitui um grupo heterogêneo com experiências e caminhos diversos, com uma série de fatores de risco comuns associados a níveis proximal e distal.

8. Para maiores reflexões sobre os impactos da pandemia no mercado de trabalho e da distribuição de renda no Brasil, ver Ipea (2021) e Silva, Corseuil e Costa (2022).

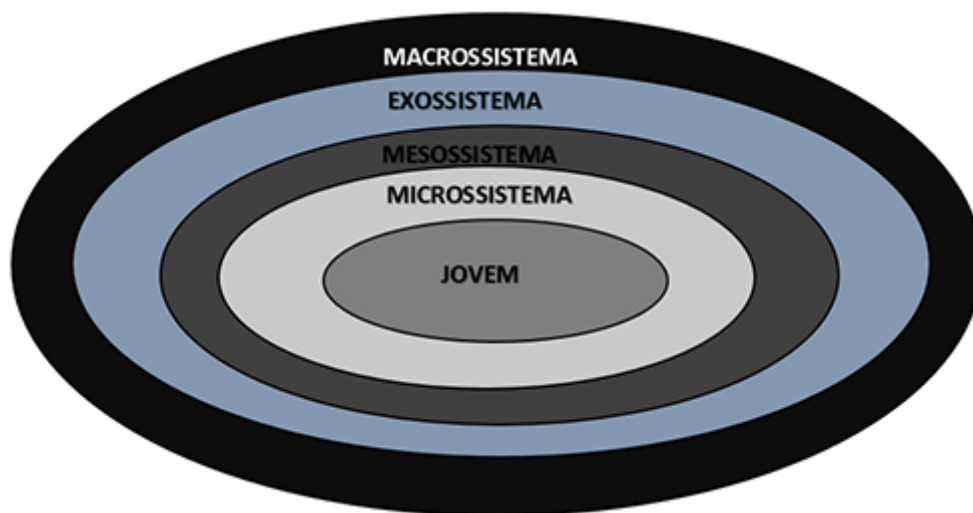
9. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3gM5rDY>> e <<https://bit.ly/2JYbzmu>>. Acesso em: 24 out. 2022.

Diante desse ensejo, o modelo ecológico de Bronfenbrenner (1979) torna-se uma estrutura teórica bastante útil para compreender a complexidade dos fatores em jogo na vida desses indivíduos.

A teoria biológica do desenvolvimento humano, desenvolvida por Urie Bronfenbrenner no seu primeiro estágio (1973-1979), se fundamentou em conceituações sobre os diferentes níveis contextuais que influenciam no processo de desenvolvimento de uma pessoa (Coscioni *et al.*, 2018). Os seres humanos são influenciados por interações progressivas mais complexas ao longo do ciclo de vida, as quais abrangem aspectos multidirecionados e inter-relacionados que compõem ligações entre os diversos níveis de desenvolvimento, englobando o ambiente no qual o indivíduo está inserido, subdividido em: microssistema, mesossistema, exossistema e macrosistema (Ciríaco, Oliveira e Anjos Junior, 2017).

A figura 1 ressalta inicialmente os processos que envolvem um indivíduo em desenvolvimento interagindo com outros agentes, objetos e símbolos em um determinado microssistema. Em seguida, tem-se o mesossistema, caracterizado pelos elos e processos entre dois ou mais microssistemas em que a pessoa se insere. O exossistema engloba os microssistemas em que o indivíduo não participa, de forma ativa, por meio de interações face a face, porém recebe influência indiretamente. Por último, o macrosistema se refere a valores culturais, ideologias e instituições que dizem respeito ao núcleo mais abrangente do ambiente ecológico.

FIGURA 1
Juventude sob a ótica da teoria do desenvolvimento humano



Fonte: Siraj *et al.* (2014).

Elaboração dos autores.

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

Siraj *et al.* (2014), além de considerarem a teoria desenvolvida por Bronfenbrenner, incorporaram um segundo modelo teórico, pelo qual ressaltam que a combinação dos capitais econômico, cultural e social define o lugar do jovem na topografia social, contribuindo para

o seu possível *status* nem-nem. Para ele, o capital econômico refere-se à riqueza e aos ativos financeiros dos pais, enquanto o capital cultural consiste em qualificações e experiências educacionais e nas disposições físicas e mentais do jovem. Por sua vez, o capital social inclui a rede de pessoas conhecidas pelo jovem e sua capacidade de explorar oportunidades e recursos fora da família.

Ressalta-se ainda que a inserção produtiva do jovem também dependerá de mudanças macroeconômicas e estruturais, das políticas educacionais e de mercado de trabalho, além do papel desempenhado pelas instituições que regulamentam o próprio mercado (Choudhry, Marelli e Signorelli, 2012). Sendo assim, este estudo buscou capturar o possível impacto do meio social construído, considerando as características macro e microeconômicas, sobre a probabilidade de o jovem estar ou não excluído simultaneamente da força de trabalho e da rede de ensino na área urbana brasileira.

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E BASE DE DADOS

3.1 Abordagem hierárquica

Conforme apontado por Hox (2002), os modelos hierárquicos, também denominados de multiníveis, são utilizados com o propósito de examinar fenômenos cujos elementos possuem estrutura hierarquicamente organizada, com padrões de variabilidades dos dados aninhados em mais de um nível hierárquico. Sendo assim, os dados são dispostos em níveis, assumindo que a variável dependente é medida no nível mais desagregado, enquanto as variáveis independentes podem ser especificadas no primeiro nível e em níveis superiores. Ademais, a abordagem permite um ganho adicional que é a possibilidade de particionar a variância entre os níveis de análise (Raudenbush e Bryk, 2002).

A opção pelo uso de modelos hierárquicos nesta pesquisa deve-se à provável existência de variabilidade existente entre a população jovem, mesmo após o controle pelas características individuais. Logo, pressupõe-se que indivíduos com características semelhantes, porém situados em localidades municipais distintas, supostamente retratam comportamentos distintos em decorrência de atributos peculiares ao município.

Para maior entendimento sobre os fatores determinantes da geração nem-nem, considerou-se a influência simultânea das características de ordem individual (nível 1) e municipal (nível 2). A variável dependente é dicotômica, na qual se atribui o valor de 1 para os indivíduos que, no referido período da pesquisa, eram jovens nem-nem e de 0 para caso contrário. Dado que a variável dependente possui resposta binária, foi adotado um modelo *logit* hierárquico, cuja probabilidade de ocorrência do evento é dada por:

$$\eta_{ij} = \log \left(\frac{\Phi_{ij}}{1 - \Phi_{ij}} \right) e:$$

$$Pr(\text{Geração nem} - \text{nem} = 1 / \beta) = \Phi_{ij},$$

em que Φ_{ij} representa a probabilidade de o indivíduo ser nem-nem e η_{ij} é *log-odds*. Essa probabilidade é modelada por uma função de ligação *logit*, logo a equação é descrita como:

$$\eta_{ij} = \beta_{oj} + \sum_q \beta_q X_{qij} \quad (\text{nível 1}); \quad (1)$$

$$\beta_{oj} = \phi_{oo} + \sum_s \phi_{os} W_{sj} + r_{oj} \quad (\text{nível 2}); \text{ e} \quad (2)$$

$$\beta_{qj} = \phi_{q0} \quad (\text{nível 2}). \quad (3)$$

Dessa forma, o subscrito i refere-se ao indivíduo e o j , ao município no qual esse agente pertence. Assim, tem-se que β_{oj} representa o intercepto; X_{qij} é o valor associado às q variáveis inclusas no modelo; e β_q é o efeito parcial das variáveis nas chances de ocorrência do evento.

A equação 2 expressa o segundo nível, no qual se assume que o intercepto do nível 1, β_{oj} , varia de forma aleatória em todos os municípios, enquanto se admite inclinação igual para todas as unidades de nível 2 (equação 3), mudando somente o intercepto de cada unidade j , que é representada por $(\phi_{oo} + r_{oj})$. Assim, o intercepto está decomposto no valor médio global para todos os indivíduos (ϕ_{oo}) e pelo componente aleatório associado ao segundo nível (r_{oj}). Ao inserir as equações (2) e (3) na (1), tem-se a equação (4):

$$\eta_{ij} = \phi_{oo} + \sum_s \phi_{os} W_{sj} + \sum_q \phi_q X_{qij} + r_{oj}, \quad (4)$$

em que W_{sj} corresponde aos s regressores associados ao nível 2, com $r_{oj} \sim N(0, \sigma_{oo}^2)$.

De forma geral, na abordagem hierárquica, é comumente utilizada a estimação do modelo de baixo para cima, no qual se tem como ponto de partida o modelo nulo. Utiliza-se o coeficiente de correlação intraclasse representado pelo ρ_{logit} com o intuito de verificar se é justificável a inclusão de um segundo nível. Tal métrica é definida como:

$$\rho_{logit} = \frac{\sigma_{oo}^2}{\sigma_{oo}^2 + \sigma_{\xi}^2}. \quad 0 \leq \rho_{logit} \leq 1.$$

A variância residual de nível 2 por suposição é normalmente distribuída, sendo representada por σ_{oo}^2 , enquanto $\sigma_{\xi}^2 = (\pi^2/3) = 3,29$ representa a variância residual do nível 1. Cabe destacar que ρ_{logit} mensura a proporção da variância entre o grupo diante da variância total, ou seja, ressalta o quanto da variação observada na variável explicada pode ser atribuído às características no nível dos grupos, variando entre 0 e 1 (Ciríaco, Oliveira e Anjos Junior, 2017; Hox, 2002). Isso implica dizer que, quanto mais a métrica se aproxima de 0, mais homogêneos são os grupos considerados entre si; logo, o comportamento do agente independe do grupo que este frequenta. Por sua vez, quando o ρ_{logit} se aproxima de 1, indica que variabilidade no padrão comportamental dos agentes nos grupos se deve basicamente às diferenças existentes entre esses grupos.

A primeira etapa para análise da construção de um modelo hierárquico consiste na especificação mais simples, denominado de modelo nulo, em que se observam apenas as variações no comportamento dos indivíduos (nível 1), dadas pelas diferenças atribuídas à estrutura municipal (nível 2), expresso por:

$$n_{ij} = \beta_{0j} \quad (\text{indivíduo}); \text{ e} \quad (5)$$

$$B_{0j} = \phi_{00} + r_{0j} \quad (\text{município}). \quad (6)$$

Introduzindo a equação (6) na (5), obtém-se o primeiro modelo expresso por:

$$n_{ij} = \phi_{00} + r_{0j}. \quad (7)$$

Como pôde ser observado, no modelo vazio, não é incluída a variável em nenhum dos níveis. Em seguida, procura-se realizar a inclusão das variáveis explicativas apenas do primeiro nível, dando origem ao chamado modelo não condicional, expresso a seguir:

$$n_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} \text{indivíduo}_{ij} + \beta_{2j} \text{Família}_{ij} \quad (\text{indivíduo}); \quad (8)$$

$$B_{0j} = \phi_{00} + r_{0j} \quad (\text{município}); \text{ e} \quad (9)$$

$$B_{kj} = \phi_{q0} \quad (\text{município}). \quad (10)$$

Substituindo as equações (9) e (10) em (8), obtém-se o modelo:

$$n_{ij} = \phi_{00} + \phi_{10} \text{Indivíduo}_{ij} + \phi_{2j} \text{Família}_{ij} + r_{0j}, \quad (11)$$

em que *Indivíduo* e *Família*_{ij} englobam, na devida ordem, o conjunto de vetores associados às características individuais e familiares. Pela equação (10), pode-se observar que esse modelo é especificado de tal maneira que o efeito das variáveis de ordem individual, captado pelo coeficiente de inclinação ϕ_{q0} é constante entre os municípios, enquanto os interceptos podem variar entre eles.

Finalizando, na última especificação, além das variáveis expostas anteriormente, acrescenta-se a variável de contexto, representando o modelo mais importante e complexo utilizado nesta pesquisa:

$$n_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} \text{indivíduo}_{ij} + \beta_{2j} \text{família}_{ij} \quad (\text{indivíduo}), \quad (12)$$

$$B_{0j} = \phi_{00} + \phi_{01} \text{Estrutura Municipal}_{sj} + r_{0j} \quad (\text{município}) \text{ e} \quad (13)$$

$$B_{kj} = \phi_{q0} \quad (\text{município}), \quad (14)$$

em que *EstruturaMunicipal*_{sj} corresponde aos *s* regressores referentes ao *j*-ésimo município. Inserindo as equações (13) e (14) na equação (12), tem-se o modelo final expresso pela equação (15):

$$n_{ij} = \phi_{00} + \phi_{10} \text{indivíduo}_{ij} + \phi_{20} \text{Família}_{ij} + \phi_{01} \text{EstruturaMunicipal}_{sj} + r_{0j}. \quad (15)$$

Ressalta-se que as variáveis contextuais, correspondentes ao segundo nível, são incluídas de forma gradativa, conforme os quadros 1 e 2, possibilitando verificar o quanto as variáveis em nível municipal ajudam na redução da variabilidade não condicional associada ao intercepto estimado do nível 1. Tal cálculo é realizado por meio do índice de redução proporcional da variância. A métrica utilizada tem como objetivo principal compreender a importância direta das características relacionadas à conjuntura municipal (nível 2). Sendo assim, busca-se verificar o quanto a introdução gradual das variáveis de segundo nível ajuda a explicar a variabilidade relacionada ao intercepto do modelo não condicional. Logo, quanto menor o componente de variância, mais elevado é o poder explicativo das variáveis atribuíveis ao segundo nível, obtidas pela seguinte expressão:

$$\% \text{Variância Explicada} = \left(\frac{\sigma_{\text{oo}}^2(\text{não condicional}) - \sigma_{\text{oo}}^2(\text{condicional})}{\sigma_{\text{oo}}^2(\text{não condicional})} \right) * 100,$$

em que σ_{oo}^2 corresponde à estimativa do componente da variância do intercepto do modelo não condicional e modelo condicional (o qual se incluem as variáveis de nível 2).

3.2 Fonte de dados

Neste estudo, são consideradas jovens as pessoas com idade de 15 a 29 anos, conforme estipulado pelo Estatuto da Juventude, na Lei nº 12.852/2013. Para a construção das variáveis de nível individual (nível 1), como já mencionada anteriormente, foi utilizado o Censo Demográfico 2010. A escolha dessa base de dados consiste na gama de informações contida sobre a localidade de residência de cada pessoa estudada.

Para alcançar os objetivos propostos, foram aplicados alguns recortes importantes, como a exclusão de jovens que não possuíam *status* de filho da pessoa responsável pelo lar. Ademais, para homogeneizar os dados, foram selecionados indivíduos sem qualquer tipo de deficiência física e/ou mental residentes das áreas urbanas. Após essas filtrações e exclusão das observações faltantes, a amostra final do nível individual foi constituída por 1.819.979 pessoas. A amostra do nível municipal (nível 2), por sua vez, é de origem secundária, disponível nos *sites* do Ipeadata e do Datasus, para o ano de 2010, contemplando 5.564 municípios do Brasil.

Por seguinte à escolha do banco de dados e da modelagem a ser utilizada, resta definir quais os vetores de variáveis explicativas elencadas para ambos os níveis. Como variáveis de nível 1, seguem-se os apontamentos teóricos correlatados na literatura nacional, como gênero, idade, escolaridade, outro nem-nem, presença materna, número de irmãos e cor, que podem influenciar na probabilidade de inatividade laboral e educacional do jovem. Ainda com base nas características de ordem individual, incorpora-se a variável *crença*, ainda não explorada na literatura.

As variáveis explicativas utilizadas e suas respectivas especificações estão disponibilizadas no quadro 1.

QUADRO 1

Descrição dos dados utilizados nas estimações (nível 1)

Variável	Descrição da variável
Atributo pessoal	
Sem instrução e fundamental incompleto ¹	1 se o indivíduo não tem instrução ou tem curso fundamental incompleto; 0 para caso contrário.
Até médio incompleto	1 se indivíduo tem curso fundamental completo ou nível médio incompleto; 0 para caso contrário.
Até superior incompleto	1 se o indivíduo tem nível médio completo ou curso superior incompleto; 0 para caso contrário.
Até superior completo	1 se o indivíduo tem curso superior completo; 0 para caso contrário.
Idade	Idade do entrevistado aferida em anos de vida.
Homem	1 se o indivíduo é homem; 0 para caso contrário.
Negra	1 se o indivíduo é de cor negra; e 0 para caso contrário.
Crença	1 se o indivíduo declarou não ter religião; 0 para caso contrário.
Atributo do lar	
Outro nem-nem	1 se entrevistado que convive com algum nem-nem da mesma faixa de idade no lar; 0 para caso contrário.
Mãe presente	1 se indivíduo convive com a mãe no lar; 0 para caso contrário.
Chefe até médio incompleto ¹	1 se o chefe tem escolaridade igual ou menor que médio incompleto; 0 para caso contrário.
Chefe até superior incompleto	1 se o chefe tem nível médio completo e curso superior incompleto; 0 para caso contrário.
Chefe até superior completo	1 se o chefe tem nível superior completo; 0 para caso contrário.
Número de irmãos	Número de irmãos residentes no domicílio.

Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3gQV69u>>. Acesso em: 24 out. 2022.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Categoria omitida.

Com relação às variáveis de segundo nível (contextuais), foram elencadas informações associadas a métrica de desestruturação social, mercado de trabalho e bem-estar, tais como tamanho da população, taxa de desocupação e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Outra variável também incorporada no modelo é a taxa de homicídio municipal, extraído pelo *site* do Datasus para o ano de 2010, utilizada como uma *proxy* da violência municipal. Os óbitos aqui considerados são aqueles provenientes de mortes por agressão (X85-Y09) levando em conta o local da ocorrência.

A posteriori, foi realizado o cálculo da taxa de homicídio por 100 mil habitantes utilizando dados populacionais do *site* do Ipeadata. A incorporação dessas variáveis visa capturar a extensão e a profundidade das desigualdades sociais em diversas óticas, objetivando-se justificar os embasamentos do modelo teórico. As variáveis de ordem municipal são elencadas no quadro 2.

QUADRO 2

Descrição dos dados utilizados nas estimações (nível 2)

Variável	Descrição da variável
Taxa de desocupação	Proporção da população economicamente ativa (PEA) com 10 anos ou mais de idade que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.
IDHM	Média geométrica dos índices das dimensões renda, educação e longevidade, com pesos iguais.
Taxa de homicídio	Total de homicídios por 100 mil habitantes do município.
População	Logaritmo da população total do município.

Fontes: Datasus (disponível em: <<https://bit.ly/3gM5rDY>>; acesso em: 24 out. 2022); e Ipeadata (disponível em: <<https://bit.ly/2JYbzmu>>; acesso em: 24 out. 2022).

Elaboração dos autores.

Por seguinte à descrição das variáveis, a tabela 1 mostra as estatísticas descritivas do banco de dados. Além de analisar toda a amostra, optou-se por separar as informações em duas categorias distintas: i) nem-nem; e ii) não nem-nem. De forma adicional, realizaram-se, também, os testes *t-student* para diferenças de médias e proporções entre os dois grupos analisados.

TABELA 1
Distribuição dos jovens no Brasil

Nível individual	Todos	Nem-nem (A)	Não nem-nem (B)	Diferença de média (B - A)
Idade	20,48	21,30	20,37	-0,93***
Número de irmãos	2,46	2,68	2,43	-0,24***
Faixa de instrução				
Sem instrução e fundamental incompleto ¹	0,246	0,372	0,228	-0,14***
Até médio incompleto	0,326	0,203	0,344	0,14***
Até superior incompleto	0,363	0,388	0,360	-0,03***
Até superior completo	0,064	0,037	0,068	0,03***
Outro nem-nem				
Não ¹	0,945	0,667	0,984	-0,32***
Sim	0,055	0,333	0,016	
Crença				
Sem religião	0,085	0,111	0,081	-0,03***
Com religião ¹	0,915	0,889	0,919	
Gênero				
Homem	0,554	0,480	0,564	0,08***
Mulher ¹	0,446	0,520	0,436	
Mãe presente				
Não ¹	0,062	0,082	0,059	0,02***
Sim	0,938	0,918	0,941	
Cor				
Não negra ¹	0,934	0,923	0,935	-0,01***
Negra	0,066	0,077	0,065	
Faixa de instrução do chefe				
Chefe até médio incompleto ¹	0,718	0,803	0,706	-0,10***
Chefe até superior incompleto	0,197	0,142	0,204	0,06***
Chefe até superior completo	0,085	0,055	0,090	0,03***
Nível municipal				
Taxa de desocupados	7,91	8,48	7,83	-0,64***
IDHM	0,713	0,69	0,72	0,02***
Taxa de homicídio	24,24	25,14	24,12	-1,02***
População	11,37	11,23	11,39	0,16***
Número de observações	1.819.979	225.197	1.594.782	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Categoria omitida.

Obs.: *** Estatisticamente significativo a 1%.

Inicialmente, nota-se que cerca de 12,4% dos jovens encontravam-se fora da rede de ensino e inativos no mercado de trabalho, enquanto 87,6% estudavam ou/e participavam da força de trabalho. Averiguando toda a amostra, percebe-se que a maior parte dos jovens é do gênero masculino (55%), de raça/cor não negra (93%), com faixa de escolaridade de ensino médio completo até superior incompleto (36%), possuindo por volta de dois irmãos, e com idade média de aproximadamente 20 anos. Observa-se, ainda, que pouco mais de 5% dos jovens possuem mais de um indivíduo na condição de nem-nem no lar, 71,8% dos chefes de família sequer completaram o ensino médio, e aproximadamente 93,8% dos indivíduos residem com a mãe.

Ficam perceptíveis as distinções existentes nas informações associadas às comparações entre jovens que se enquadram nas categorias nem-nem e os que não se enquadram. Em média, a concentração de jovens menos escolarizados (até ensino fundamental incompleto), de cor negra, do sexo feminino, e que não tem religião é maior no grupo dos nem-nem. Por sua vez, no referente à presença da figura materna, percebe-se que, em média, o seu percentual é mais elevado para os indivíduos que são economicamente ativos ou/e estudam.

O indivíduo que simultaneamente não estuda nem faz parte da força de trabalho é, em média, mais velho do que aqueles que exercem alguma atividade ocupacional. Independentemente do grupo analisado, os entrevistados apresentam em média dois irmãos no lar. Percebe-se, ainda, que o percentual de jovens que convivem com algum indivíduo na condição de nem-nem em casa é mais elevado para a própria categoria dos nem-nem (33,0%) comparativamente aos indivíduos ativos e que fazem parte da rede de ensino (1,6%).

Em relação ao nível de instrução da pessoa responsável pelo domicílio, pode-se dizer que aqueles enquadrados como nem-nem são, em média, mais propensos a ter chefes menos instruídos. Segundo Tillmann e Comim (2016), a educação dos pais é um importante fator na decisão entre estudo e trabalho dos jovens brasileiros, uma vez que a variável de educação dos genitores também pode ser entendida como *proxy* para a renda permanente, dado que pais mais educados disporiam de mais recursos financeiros para investir na educação de seus filhos.

No referente às características peculiares ao município, a taxa de desocupação e de homicídio é maior em localidades para a categoria dos nem-nem, enquanto o IDHM é mais elevado para aqueles que estão ocupados e/ou participam da rede de ensino. Por fim, verifica-se que, em média, o tamanho da população é praticamente o mesmo, independentemente do subgrupo.

4 RESULTADOS

Com o intuito de analisar como as características individuais e locais determinam a condição nem-nem no Brasil, empregou-se a técnica de modelagem multinível, que possibilita a determinação dos efeitos diretos (nível 1) e indiretos (nível 2). O primeiro passo da abordagem consiste na análise do modelo de análise de variância (ANOVA) com efeitos aleatórios (modelo nulo),¹⁰ em que nenhuma variável é inserida, com o intuito de verificar a aleatoriedade dos coeficientes, expressos na tabela 2.

10. Tal modelo não explica nenhuma variância da variável dependente, mas decompõe a variância entre os níveis.

Com base no cálculo do *plogit* desse modelo, é possível observar o quanto a variação nas chances de ser nem-nem está atrelada às características municipais. O valor do *plogit*¹¹ calculado foi de 0,09, o que indica que 9% da variação nas chances de estar na condição de nem-nem é atribuída às características peculiares da localidade (nível 2), contribuindo para a possível existência de um efeito de contexto social. Ademais, como em todos os modelos estimados os coeficientes das variâncias contextuais (nível 2) são estatisticamente diferentes de zero, conclui-se que a probabilidade de ser nem-nem difere de acordo com o município em que o jovem reside, justificando, assim, a utilização da abordagem hierárquica em vez de um modelo de regressão clássico.

O modelo 1, não condicional, consiste na inclusão somente das variáveis explicativas relacionadas às características de ordem individual, como idade, sexo, escolaridade, religião, raça/cor, presença materna e número de irmãos no lar. Nos modelos 2, 3, 4 e 5, por sua vez, é possível observar a importância direta das variáveis de contexto social de ordem municipal; logo, observa-se o quanto as variáveis municipais ajudam na redução da variabilidade não condicional do intercepto estimado do modelo 1 (ou seja, na queda do componente da variância), à medida que se inserem gradualmente as variáveis: taxa desocupação, IDHM, taxa de homicídios e população.

Em linhas gerais, nota-se que a inclusão de todas as variáveis de contexto que representam a estrutura dos municípios explica conjuntamente 50,1% da variabilidade sobre o intercepto, sendo que, ao comparar os modelos 2, 3, 4 e 5, a variável que mais explica essa variabilidade sobre o intercepto é o IDHM. Ademais, dada a sua significância estatística, verifica-se que, quanto maior o IDHM, menor a incidência da geração nem-nem; realizando a análise da mudança nas razões de chances,¹² os resultados sugerem que o IDHM tem exercido um papel importante, pois os jovens têm as chances de estar simultaneamente inativo no mercado de trabalho e fora da educação reduzidas em 95,8%.

A inclusão da taxa de desocupação é a segunda variável que mais explica a variabilidade do intercepto em 12,6% (modelo 2). No referente à significância estatística e sinal da variável, observou-se um efeito positivo, de forma que, quanto maior o percentual da PEA desocupada em um determinado município, maiores são as probabilidades de estar simultaneamente fora do mercado de trabalho e da escola.

Observa-se ainda que o fato de o jovem estar situado em locais populosos aumenta a probabilidade de estar na condição de nem-nem, o que é verificado pelo sinal e pela significância estatística da variável *população*, utilizada aqui como *proxy* para centros urbanos. Acredita-se que o grau de desenvolvimento municipal afeta as decisões de estudo e trabalho, devido ao fato da forte desestruturação social localizada nas grandes metrópoles, decorrente da atração de pessoas em busca de oportunidades de postos de trabalho, o que acaba por repercutir no aumento da concorrência por habitação, saúde, emprego e educação (Ciríaco, Oliveira e Anjos

11. Cálculo: $\rho = ICC = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_u^2 + \sigma_e^2} = \frac{0,3289}{0,3289 + 3,29} = 0,09 = 9\%$.

12. Os coeficientes de razão de chances são iguais a 1 quando não é observado nenhum efeito, menor que 1 se o efeito é negativo e maior que 1 se o efeito é positivo.

Junior, 2017). Tais fatores, conjuntamente, desencadeiam o surgimento ou a multiplicação da pobreza entre os indivíduos e facilitam, por fim, o crescimento da geração nem-nem.

Ainda com relação aos regressores municipais, mais especificamente à taxa de homicídios por 100 mil habitantes, verificou-se que ela não apresentou relevância estatística para explicar a condição ocupacional dos jovens, contrariando a análise descritiva preliminarmente elaborada. Contudo, para saber se o fenômeno ocorre ou não, é essencial uma análise mais aprofundada e cuidadosa das informações disponível no banco de dados (devido à heterogeneidade existente nesse subgrupo analisado), uma vez que, na literatura brasileira exposta, não há um consenso sobre o real efeito empírico dessa variável sobre a decisão do jovem em alocar seu tempo.

No referente às características individuais, percebe-se que ser homem reduz as chances de ser considerado nem-nem, corroborando Cardoso (2013). Tal resultado pode estar associado ao papel social e biológico, uma vez que, para as mulheres, o casamento traz a tradicional divisão do trabalho e de cuidados da casa e filhos, enquanto, para os homens, a cultura social os motivam a participar do mercado de trabalho. Ademais, observou-se que os indivíduos mais velhos estão mais predispostos a se enquadrar na condição de nem-nem.

O fato de o jovem não ter religião eleva em aproximadamente 29,6% as chances de ser considerado nem-nem. Esse resultado pode ser atribuído ao fato de a religião fornecer aos seus adeptos formas de conduta de vida e hábitos diários, ético e moral e, conseqüentemente, influência no modo de vida (Bernardelli e Michellon, 2018), além de expandir redes de contato que impactam o capital social de cada indivíduo. Por sua vez, quanto à cor, percebe-se que o fato de ser de negro eleva a chance relativa de ser nem-nem – tal resultado já era esperado, pois, de acordo com Silva e Vaz (2020), há maior probabilidade de encontrar jovens nem-nem entre a população negra e de baixa renda.

Ainda no referente aos resultados, observa-se que há um efeito de interação entre os jovens no mesmo domicílio sobre a alocação de tempo envolvendo decisões entre mercado de trabalho e estudo. Ter um jovem nem-nem no convívio familiar eleva a probabilidade de o jovem estar simultaneamente fora da escola e da força de trabalho, corroborando Shirasu (2018). Ademais, quanto mais irmãos no domicílio, menor a probabilidade de o jovem se enquadrar na condição de nem-nem, sendo que, em termos numéricos, essas chances reduzem em mais de 15,9% a cada novo membro adicionado no lar.

Em linhas gerais, a escolaridade do indivíduo mostrou-se primordial para explicar padrões de vulnerabilidade juvenil no país: quanto mais elevado o seu nível de instrução, maior a participação no ensino formal e/ou na força de trabalho. Ainda com relação à educação, note que ter chefes mais educados aumentam as chances relativas de os jovens estarem estudando e serem ativos no mercado de trabalho, o que já era esperado, conforme já especificado anteriormente (Ciríaco, Anjos Junior e Oliveira, 2018).

Por fim, conviver com a mãe no lar tende a reduzir as chances de estar na situação nem-nem. Acredita-se que isso ocorre porque a ausência da figura materna representa uma perda de recursos disponíveis, pois, de forma geral, elas tendem a dar maior incentivo emocional e norteamto educacional aos seus descendentes.

TABELA 2

Regressões hierárquicas para a probabilidade de estar na condição de nem-nem – Brasil (2010)

	Nulo	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Razão das chances
		Componente fixo					
Intercepto	-1,954*** (0,0086)	-1,989*** (0,019)	-2,258*** (0,0222)	-0,095* (0,054)	-0,095* (0,054)	-0,162*** (0,054)	0,8497*** (0,0497)
Idade	-	0,0492*** (0,00069)	0,0489*** (0,00069)	0,0486*** (0,0006)	0,0486*** (0,0006)	0,0486*** (0,0006)	1,049*** (0,0007)
Até médio incompleto	-	-0,855*** (0,0072)	-0,854*** (0,007)	-0,840*** (0,0072)	-0,840*** (0,0072)	-0,840*** (0,0072)	0,431*** (0,0031)
Até superior incompleto	-	-0,344*** (0,0068)	-0,342*** (0,0069)	-0,324*** (0,0068)	-0,324*** (0,0068)	-0,324*** (0,0068)	0,723*** (0,0049)
Até superior completo	-	-1,051*** (0,0143)	-1,045*** (0,0143)	-1,022*** (0,0143)	-1,022*** (0,0143)	-1,022*** (0,0143)	0,359*** (0,0051)
Outro nem-nem	-	3,508*** (0,0088)	3,504*** (0,0088)	3,495*** (0,0088)	3,495*** (0,0088)	3,495*** (0,0088)	32,953*** (0,292)
Crença	-	0,262*** (0,00877)	0,255*** (0,00877)	0,2601*** (0,00876)	0,2601*** (0,00876)	0,2597*** (0,00876)	1,296*** (0,0114)
Homem	-	-0,544*** (0,0053)	-0,543*** (0,0053)	-0,542*** (0,0053)	-0,542*** (0,0053)	-0,542*** (0,0053)	0,582*** (0,0031)
Mãe presente	-	-0,235*** (0,0097)	-0,233*** (0,0097)	-0,233*** (0,00977)	-0,233*** (0,0097)	-0,233*** (0,0097)	0,792*** (0,0077)
Negra	-	0,0274*** (0,0102)	0,0213*** (0,0101)	0,0208*** (0,010)	0,0208*** (0,010)	0,0208*** (0,010)	1,021*** (0,0103)
Número de irmãos	-	-0,167*** (0,0021)	-0,168*** (0,0021)	-0,173*** (0,0021)	-0,173*** (0,0021)	-0,173*** (0,0021)	0,8407*** (0,0017)
Chefe até superior incompleto	-	-0,226*** (0,0074)	-0,228*** (0,0074)	-0,219*** (0,0074)	-0,219*** (0,0074)	-0,219*** (0,0074)	0,8028*** (0,0059)
Chefe até superior completo	-	-0,230*** (0,0111)	-0,231*** (0,011)	-0,222*** (0,011)	-0,222*** (0,011)	-0,222*** (0,011)	0,7999*** (0,0088)
Taxa de desocupados	-	-	0,0387*** (0,0016)	0,0226*** (0,0014)	0,0226*** (0,0014)	0,0216*** (0,0014)	1,022*** (0,00151)

(Continua)

(Continuação)

	Nulo	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Razão das chances
IDHM	-	-	-	-3,070*** (0,071)	-3,071*** (0,071)	-3,159*** (0,077)	0,0425*** (0,0032)
Taxa de homicídio	-	-	-	-	0,000 (0,00026)	0,000 (0,00028)	1,000 (0,00028)
População	-	-	-	-	-	0,0141*** (0,0048)	1,0142*** (0,0048)
Componente aleatório							
σ_u^2 (variância entre municípios)	0,3289***	0,1362***	0,119***	0,0680***	0,0680***	0,0679***	0,0679***
Variância explicada (%)	-	-	12,62	50,07	50,07	50,14	-
Observações	-	-	-	-	-	-	-
Nível individual	1.819.979	1.819.979	1.819.979	1.819.979	1.819.979	1.819.979	1.819.979
Nível municipal	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564

Fontes: Censo Demográfico 2010/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3gQV69u>>; acesso em: 24 out. 2022); Ipeadata (disponível em: <<https://bit.ly/2Ybzmus>>; acesso em: 24 out. 2022); e Datassus (disponível em: <<https://bit.ly/3gM5rDY>>; acesso em: 24 out. 2022).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.

2. *** Estatisticamente significativa a 1%; ** estatisticamente significativa a 5%; * estatisticamente significativa a 10%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu da consideração de que os determinantes da condição de nem-nem – jovens que não trabalham nem estudam – são afetados por dois níveis de interação: individual e municipal. Diante da amplitude da problemática, várias pesquisas têm buscado compreender melhor esse fenômeno. Uma diferenciação da abordagem aqui conduzida foi considerar o impacto da conjuntura local, que, de maneira geral, é negligenciada por estudos correlatos no país. Tal abordagem se deve basicamente à estrutura hierárquica dos dados, preenchendo espaços vazios na literatura envolta à juventude nem-nem, uma vez que os principais estudos elencam a importância das características individuais e familiares, mas negligenciam a influência do meio social no qual as pessoas estão inseridas; e mesmo assim, em geral, a literatura atual falha ao desconsiderar uma possível estrutura hierárquica dos fatores determinantes, o que pode levar ao problema da falácia ecológica evidenciada por Hox (2002).

Com a utilização da base de dados do Censo Demográfico 2010, essa lacuna pode ser em parte preenchida. Esses dados permitem a criação e a interligação de indicadores de ordem municipal com outras bases de dados disponíveis (como o Datasus e o Ipeadata), além de capturar os efeitos não observados associados às peculiaridades locais que podem inferir no modo de vida dos agentes.

Cabe destacar, por sua vez, que fatores associados às características individuais, aos arranjos familiares e ao contexto social podem repercutir sobre o fator de exclusão social da juventude brasileira. Em linhas gerais, observou-se que a localidade na qual o jovem reside é importante para o seu desenvolvimento pessoal e coletivo, pois contextos sociais precários, com baixo nível de dinamicidade econômica e alta vulnerabilidade social contribuem para a inatividade laboral e educacional de jovens.

Por fim, haja vista o exposto, a elaboração de políticas públicas que estimulem o engajamento juvenil tanto no sistema educacional quanto no mercado de trabalho torna-se de suma importância para enfrentar tal problemática. Ademais, outros fatores de ordem familiar podem influenciar nas decisões dos indivíduos, o que exige uma atuação mais integrada às redes locais de amparo socioassistencial e de intermediação de emprego.

Dessa forma, sugere-se, para pesquisas posteriores, captar, por meio do modelo hierárquico, outros possíveis fatores não observados nos lares desses jovens, com vistas a identificar fatores psicológicos ou culturais que podem repercutir em seus comportamentos. Os dados do próximo Censo Demográfico no Brasil, iniciado em meados de 2022, também propiciarão novas oportunidades auspiciosas de aprofundamento nas análises desse tema para todo o país.

REFERÊNCIAS

BALAN, M. Youth labor market vulnerabilities: characteristics, dimensions and costs. **Procedia Economics and Finance**, v. 8, p. 66-72, 2014.

- BERNARDELLI, L. V.; MICHELLON, E. A religião e o crescimento econômico: uma análise para o Paraná de 2000 e 2010. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 39, p. 140-156, 2018.
- BOOTH, A. L.; FRANCESCONI, M.; FRANK, J. Temporary jobs: stepping stones or dead ends? **The Economic Journal**, v. 112, n. 480, 2002.
- BRONFENBRENNER, U. **The ecology of human development**: experiments by nature and design. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1979.
- CARDOSO, A. Juventude, trabalho e desenvolvimento: elementos para uma agenda de investigação. **Caderno CRH**, v. 26, n. 68, 2013.
- CHOUDHRY, M.; MARELLI, E.; SIGNORELLI, M. Youth and total unemployment rate: the impact of policies and institutions. **Rivista Internazionale di Scienze Sociali**, 2012.
- CIRÍACO, J. S.; ANJOS JUNIOR, O. R.; OLIVEIRA, C. S. Fatores associados às escolhas ocupacionais das jovens mulheres baianas. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 8, 2018.
- CIRÍACO, J. S.; OLIVEIRA, C. S.; ANJOS JUNIOR, O. R. O contexto social como determinante do trabalho precoce no Ceará. **Revista da ABET**, v. 17, p. 75-89, 2017.
- CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Brasília: Ipea, 2014.
- CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.
- COSCIONI, V. *et al.* Pressupostos teórico-metodológicos da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano: uma pesquisa com adolescentes em medida socioeducativa. **Psicologia USP**, v. 29, p. 363-373, 2018.
- COSTA, J. *et al.* Juventude e habilidades socioemocionais: contribuição para entender os jovens sem estudo e sem trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 66, 2019.
- HOX, J. J. **Multilevel analysis**: techniques and applications. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2002.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.
- KELLY, E.; MCGUINNESS, S. Impact of the Great Recession on unemployed and NEET individuals' labour market transitions in Ireland. **Economic Systems**, v. 39, 2015.
- MONTEIRO, J. **Quem são os jovens nem-nem?** Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2013. (Texto de Discussão, n. 34).
- O'HIGGINS, N. **The impact of the economic and financial crisis on youth employment**: measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States. ILO, 2010. (Employment Working Paper, n. 70).
- RAUDENBUSH, S. W.; BRYK, A. S. **Hierarchical linear models**: applications and data analysis methods. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

REIS, M. Uma análise da transição dos jovens para o primeiro emprego no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 1, p. 105-124, 2015.

REMY, M. A.; VAZ, D. V. Fora da escola e do mercado de trabalho: o jovem nem-nem- no estado do rio de janeiro. **Revista da Abet**, v. 16, p. 119-139, 2017.

ROCHA, S. A inserção dos jovens no mercado de trabalho. **Caderno CRH**, v. 21, n. 54, p. 533-550, 2008.

SANTOS, A. L.; GIMENEZ, D. M. Inserção dos jovens no mercado de trabalho. **Estudos Avançados**, v. 29, p. 153-168, 2015.

SHIRASU, M. R. **Determinantes da escolha e do retorno ocupacional dos jovens brasileiros**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SHIRASU, M. R.; ARRAES, R. A. Decisão dos jovens brasileiros: trabalhar e/ou estudar ou nem-nem. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 49, n. 2, 2019.

SILVA, S. P. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, 2018.

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.

SILVA, E. R.; BOTELHO, R. U. (Org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

SILVA, E. R.; VAZ, F. Os jovens que não trabalham e não estudam no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

_____. Os jovens que não trabalham e não estudam no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

SILVA, E. R. *et al.* **A informalidade do trabalho da juventude no Brasil**: o que pensam os integrantes do subcomitê da agenda nacional de trabalho decente para a juventude. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2171).

SIRAJ, I. *et al.* **Report on students who are not in education, employment or training (NEET)**. London: Institute of Education & Department of Education, 2014.

TILLMANN, E. A.; COMIM, F. Os determinantes da decisão entre estudo e trabalho dos jovens no Brasil e a geração nem-nem. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 47-78, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CIRÍACO, J. S. **A situação ocupacional dos jovens no Brasil: 2002 a 2012**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA (2002-2020)^{1,2}

Gabriel Junqueira³
Rodrigo Orair⁴

1 INTRODUÇÃO

As despesas com funcionalismo são objeto de grande atenção em finanças públicas, e despertam fortes controvérsias. Visões muito distintas a respeito da importância desses gastos para a sociedade e seus impactos sobre os resultados fiscais se somam a diferenças nas metodologias e nos indicadores, gerando confusão a respeito da realidade. Mesmo temas relativamente simples e objetivos, o nível e a trajetória dos gastos com servidores ativos se tornam de difícil compreensão. Estudos que identificam risco significativo e defendem ampla redução de salários reais e empregos públicos geralmente utilizam dados que incluem ativos e inativos e séries que não contemplam as três esferas de governo em metodologia consistente, por exemplo, Banco Mundial (2019) e Karpowicz e Soto (2018). Por sua vez, os mesmos trabalhos apresentam estatísticas que evidenciam estabilidade das despesas como proporção do produto interno bruto (PIB) nos governos estaduais e no governo central, e crescimento moderado no caso dos governos municipais. A mais recente proposta de reforma administrativa – o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 – foi além, e afirmou que a redução dos gastos com pessoal é necessária para o país enfrentar “o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público”.⁵

Este texto tem como objetivo contribuir com esse debate, ao explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo nas três esferas da Federação brasileira, e avaliar se há evidências de que essas despesas representam risco para as finanças públicas. Para tanto, busca-se, inicialmente, apontar a série mais adequada e consistente para a análise da questão. Em seguida, é feita uma descrição desses dados por esfera da Federação, em termos reais e como proporção do PIB e da receita primária disponível. Por fim, a conclusão resume os principais achados obtidos a partir da observação da série.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/nt2>

2. Versão resumida de Junqueira e Orair (2022), publicado como capítulo do livro *Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/3fn02SR>>.

3. Auditor federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). E-mail: <gabrielgj@gmail.com>.

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

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ox8n3e>>.

2 FONTES DE DADOS DAS DESPESAS COM PESSOAL DO GOVERNO GERAL

Dada a existência de variedade de bases e indicadores relativos a despesas com pessoal, é importante explicitar as diferentes metodologias e conceitos a que se referem. Esta seção explora as fontes que disponibilizam estatísticas fiscais acima da linha do governo geral – isto é, do conjunto das três esferas da administração pública brasileira, quais sejam: i) o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN); ii) as Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGGs); e iii) Gobetti e Orair (2017).

O BSPN (Brasil, 2021a), com série disponível para o período 2000-2020, segue a metodologia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁶ que apresenta o conceito *pessoal e encargos sociais*. Esse corresponde aos fluxos de execução orçamentária registrados no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1, que agrega despesas com servidores ativos, inativos e contribuições sociais patronais. Por seu turno, deixa de considerar outros gastos de caráter remuneratório sob uma ótica econômica, classificados no GND 3 (outras despesas correntes), como os auxílios para alimentação e transporte, despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores, entre outros. Além disso, alguns desafios se colocam para o uso desta base na análise do nível e da trajetória das despesas com pessoal. Em primeiro lugar, a proporção do universo de estados, Distrito Federal e municípios que compõe esta publicação varia ao longo do tempo. Ademais, vale mencionar que, uma vez que a base é construída a partir da declaração dos entes subnacionais, esses dados estão sujeitos a registros em desacordo com os princípios metodológicos da contabilidade pública brasileira, por vezes associados a estratégias para o cumprimento dos limites legais da LRF. Assim, mesmo os dados registrados pelos entes subnacionais no GND 1 podem estar subestimados, em alguns casos.

As EFGGs (Brasil, 2021b) abrangem o período 2010-2020 e se baseiam na metodologia do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 2014* (IMF, 2014),⁷ que traz o conceito de *remunerações de empregados*, composto por dois itens: salários e vencimentos; e contribuições sociais. O primeiro se refere ao pagamento efetuado pelos governos a seus empregados em troca do trabalho realizado, e deve incluir bônus por resultados, adicionais especiais (por trabalho noturno ou perigoso, por exemplo) e pagamentos suplementares regulares (como auxílios para moradia, transporte etc.). As contribuições sociais, diferentemente, são dispêndios públicos em sistemas de seguridades social, fundos previdenciários relacionados ao emprego público e outros sistemas de seguro social relacionados ao emprego, que garantem aos seus empregados direitos de receber pagamentos futuros na forma de aposentadorias, pensões e/ou outros benefícios sociais. No caso das contribuições sociais de empregadores, pagas pelos governos a seus funcionários, a metodologia estabelece que os fluxos devem ser registrados e não consolidados, mesmo que destinados a fundos de previdência públicos já contidos na abrangência dos governos, como os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS). Assim, as EFGGs brasileiras

6. A publicação do BSPN é uma determinação da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) – Brasil (2000) –, e, até o exercício de 2009, os dados eram divulgados na publicação *Consolidação das Contas Públicas*. Para a compilação desta base, a STN utiliza as Declarações de Contas Anuais (DCA), elaboradas em conformidade com a Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), a LRF e o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (MCASP) (Brasil, 2018).

7. *Government Finance Statistics Manual 2014* (IMF, 2014), harmonizado com o Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 2008 (UN, 2009). Seu objetivo central é compilar agregados sob a ótica econômica que permitam a comparação entre países e uma análise mais precisa das relações entre as variáveis fiscais e macroeconômicas.

incluem os fluxos intraorçamentários no item relativo às contribuições sociais de empregadores. Além disso, o padrão metodológico orienta a inclusão de contribuições de empregadores imputadas, com o objetivo de mensurar o custo previdenciário pelo regime de competência.⁸ No Brasil, as EFGGs incluem *proxy* que estima essa imputação para o governo central.

Em grande medida, são utilizadas as mesmas bases primárias do BSPN, mas recorre-se a informações mais desagregadas, para adaptar os critérios legais da contabilidade pública brasileira aos conceitos da metodologia do MEFP 2014. A classificação dos itens da despesa segue uma ótica econômica e, portanto, não é guiada unicamente pelo GND, mas também pelos registros mais detalhados, como elemento e subelemento. Apresenta série desagregada para o pessoal ativo (remuneração de empregados) e inativo (benefícios sociais do empregador), e ainda inclui itens de caráter remuneratório classificados como GND 3 na contabilidade pública brasileira. São feitas reclassificações de itens da despesa para padronizar os métodos de registro e promover a harmonização conceitual. Além disso, são utilizadas técnicas de imputação de dados faltantes dos municípios, seguindo metodologia de Orair *et al.* (2011), o que permite superar o problema da variação da amostra de municípios contemplados na base, e, assim, construir série histórica mais consistente, posto que torna-se comparável ao longo do tempo.

Gobetti e Orair (2017) estimam as despesas do governo geral para o período 2002-2015, e também realizam um esforço intenso para superar os principais desafios nas fontes primárias e adequar sua série ao arcabouço metodológico do MEFP 2014. Desse modo, os autores disponibilizam séries de remunerações de empregados, salários e vencimentos, e contribuições sociais. Por seu turno, eles não incluem as contribuições intraorçamentárias e as imputadas no cômputo das contribuições sociais, pois consideram que essas trazem mais complexidade que benefícios para a análise.⁹

Nesse contexto, e considerando-se que a presente nota técnica se concentra sobre os gastos efetivamente realizados com pessoal ativo, o indicador *salários e vencimentos* constitui-se a variável de maior interesse, uma vez que se refere aos gastos diretamente relacionados à provisão de serviços públicos e à manutenção da administração. Mesmo as contribuições sociais efetivas, destinadas a entidades fechadas de previdência, por exemplo, são desconsideradas, por estarem relacionadas mais diretamente à política previdenciária dos servidores.¹⁰ Além disso, dadas as convergências metodológicas, é possível unir os dados das EFGGs e de Gobetti e Orair (2017) para a obtenção de série histórica mais abrangente.

8. No regime de caixa, as despesas são registradas nas estatísticas fiscais quando efetivamente ocorre um pagamento ou recebimento, ou seja, um fluxo de caixa. No regime de competência, as despesas e receitas são apropriadas no momento de seu fato gerador, isto é, quando a transação econômica é realizada, independentemente da efetivação de pagamentos ou recebimentos. No caso da previdência dos servidores federais de benefício definido (RPPS), o direito à aposentadoria é adquirido ao longo do tempo de serviço. Assim, mesmo que as contribuições não sejam efetivamente pagas, o passivo do governo com os trabalhadores é criado, e esta transação deve ser imputada como despesa de contribuição social. Para uma discussão aprofundada da metodologia de registro previdenciário dos empregados públicos, ver IMF (2014).

9. Para uma discussão detalhada sobre este ponto, ver Pires, Orair e Gobetti (2021).

10. Não se pretende argumentar, com isso, que as contribuições sociais do empregador sejam irrelevantes do ponto de vista fiscal, ou no que se refere ao custo do trabalho no serviço público, ou ainda que estejam erradas do ponto de vista conceitual e metodológico. Busca-se somente destacar que devem ser tratadas de forma separada e com cautela, considerando-se as dificuldades técnicas e as especificidades e complexidade do tema. Ademais, é importante destacar que as EFGGs possibilitam a obtenção destes indicadores com facilidade, tendo em vista que apresentam, de forma amigável aos usuários, tabelas com os detalhamentos necessários para que cada analista utilize o conceito que considere mais apropriado a seu escopo de estudo.

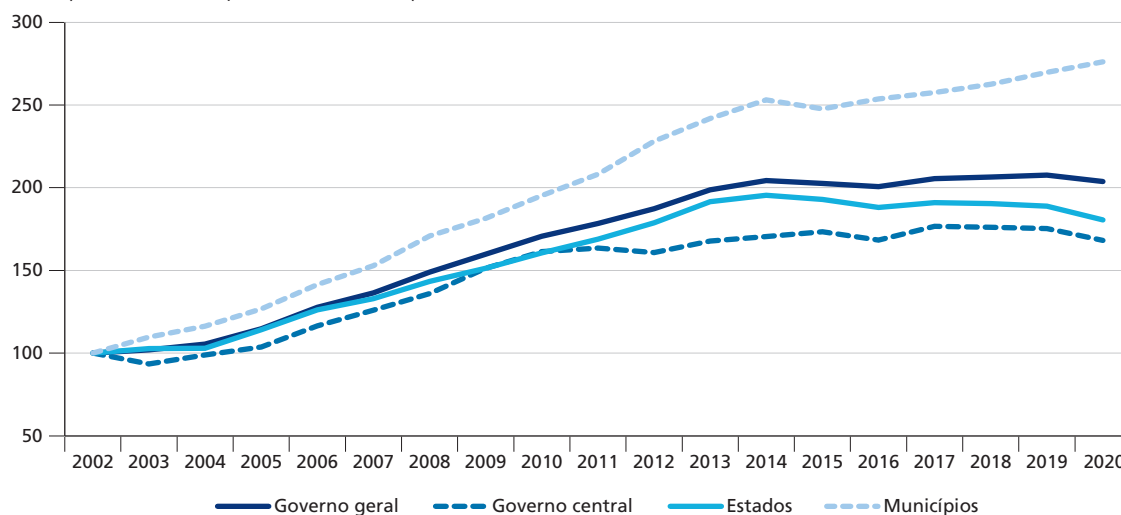
3 DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A seguir, apresenta-se a trajetória das despesas com salários e vencimentos nas três esferas da Federação, e no conjunto do governo geral, no período 2002-2020. Para tanto, serão utilizados três indicadores: i) crescimento real dos gastos; ii) despesas em relação ao PIB; e iii) gastos como proporção da receita primária disponível (líquida de transferências).

3.1 Crescimento real dos gastos com pessoal

Quando observamos, no gráfico 1, a série do índice das despesas com salários, a preços de 2020 e atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), é possível constatar crescimento real dos gastos nas três esferas, muito embora esse comportamento tenha sido significativamente distinto entre elas. Para o conjunto do governo geral, nos dezenove anos da série, o aumento foi de 4% anual (104% no total), enquanto, no governo central, o acréscimo foi de 2,9% ao ano (a.a.) – 68% ao longo de todo o período. Nos governos subnacionais, o crescimento foi de 3,3% a.a. nos estados (81% de 2002 a 2020) e 5,8% nos municípios (aumento de 176% no acumulado). É interessante notar também que, em 2020, a despesa do governo central em termos reais voltou ao patamar de 2013. No mesmo período, os estados reduziram esse montante em 5,8%, e somente os municípios retomaram trajetória ascendente de despesas com salários após uma breve interrupção em 2014.

GRÁFICO 1
Despesas com salários do governo geral (2002-2020)¹
(Número índice, em valores reais)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

Nota: ¹ IPCA/IBGE – índice-base 100 = 2002.

Obs.: A preços de 2020.

Com o auxílio da tabela 1, fica claro que tais comportamentos são distintos de acordo com a esfera da Federação e o período considerado. Somente nos governos locais houve aumento

desses gastos em todos os recortes temporais. Em termos gerais, vale destacar ainda que, no conjunto das administrações públicas, de 2002 a 2014, houve crescimento real anual, e desde 2015 são registradas taxas anuais médias negativas ou baixas.

TABELA 1

Crescimento real anual médio das despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo
(Em %)

	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2016	2016-2018	2018-2020
Governo geral	6,3	7,5	4,6	-0,9	1,4	-0,7
Governo central	3,9	8,5	1,4	-0,6	2,3	-2,3
Estados	6,0	6,2	5,0	-1,9	0,6	-2,6
Municípios	9,0	8,4	6,7	0,1	1,7	2,6

Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE.

Dedicando mais atenção à evolução real dos gastos em cada nível de governo, é possível notar que o governo central apresentou crescimento real de 2002 a 2014, sendo que, desde 2010, tais aumentos se tornaram pouco significativos, com taxas ora positivas, ora negativas. Nos governos estaduais, ocorreu um ciclo de crescimento anual da ordem de 5% a 6% até 2014, seguido de um período de retração (em 2015 e 2016) e outro de relativa estabilidade (nos exercícios de 2017 e 2018). Nesse caso, entretanto, a redução das despesas com salários a partir de 2019 é mais intensa do que na União, e levou os gastos a patamar próximo ao observado em 2012, em termos reais. Os municípios se comportaram de maneira distinta das outras esferas de governo e mantiveram crescimento positivo em quase todos os períodos destacados, a exceção dos anos 2015 e 2016, quando a taxa média de 0,1% indica estabilidade dos gastos com salários. Essa discrepância fica mais evidente nos últimos anos, tendo os governos locais apresentado aumento real das despesas.

Assim, os dados das despesas em termos reais não apresentam evidência de crescimento inercial ou descontrolado que demonstre risco às finanças públicas. Também é difícil argumentar que a folha de pagamentos constituiu restrição à execução de serviços públicos, pois os dados deixam claro que o maior crescimento real das despesas ocorreu na esfera local, justamente a principal responsável pela execução de serviços diretos à população, como educação e saúde básicas. Nesses casos, parece difícil imaginar que tais serviços possam ser prestados sem pessoal na quantidade adequada e com remuneração incompatível com as responsabilidades.¹¹

A evolução das despesas em termos reais é importante, pois nos permite ter clareza da evolução dos gastos em termos absolutos, descontados os efeitos da inflação. Por sua vez, para melhor compreender a evolução desses gastos como proporção da capacidade de geração de riquezas na sociedade, é ainda mais necessário confrontar esses dados com o PIB.

11. Remete-se a Lopez e Guedes (2018; 2020) para análise da trajetória de expansão quantitativa dos servidores municipais e aspectos da remuneração.

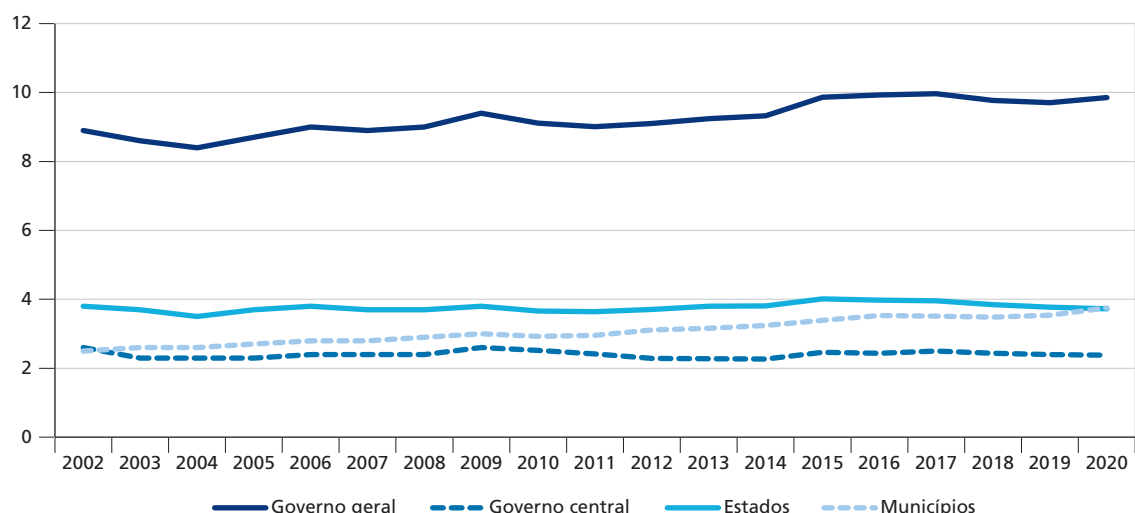
3.2 Despesas de pessoal em relação ao PIB

Os dados, expostos no gráfico 1, apontam para um crescimento modesto nas despesas do governo geral (de 0,96% do PIB no período de dezenove anos coberto pela série), o que em hipótese alguma caracteriza trajetória descontrolada ou explosiva que apresente risco de colapso aos orçamentos públicos ou constitua forte constrangimento à realização de outros tipos de despesas.

GRÁFICO 2

Despesas com salários do governo geral (2002-2020)

(Em % do PIB)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

É interessante notar que essa trajetória não se deu de forma linear, com aumentos contínuos dos gastos com funcionalismo ativo em relação ao PIB. Ao contrário, seu crescimento, mesmo que modesto, sempre foi sucedido de períodos de queda e/ou estabilidade da relação salários/PIB. Além disso, vale ressaltar a relativa estabilidade do gasto após 2014, mesmo diante da crise econômica. Isto é, apesar do efeito da queda do PIB sobre o denominador desta razão, o indicador não apresentou trajetória ascendente nos anos seguintes. Isto indica que os dados não trazem evidências de crescimento inercial ou descontrole nessas despesas, e que sua trajetória foi compatível com a evolução do crescimento da economia brasileira.

A trajetória dos gastos com salários do governo geral, entretanto, pode esconder diferenças relevantes entre as esferas da Federação. A série do governo central deixa claro que a União reduziu o gasto com funcionalismo ativo em 0,22% do PIB no período. De modo semelhante ao observado no conjunto das administrações públicas, a trajetória do gasto do governo central com salários é composta por alternâncias de movimentos de diminuição (2002-2004, 2010-2014 e 2018-2020) e aumentos (2005-2009, 2015-2017). Assim, também neste caso não há evidências de crescimento inercial ou explosivo, pelo contrário, a União foi capaz

de controlar as despesas com salários e vencimentos por todo o período, sem a necessidade de medidas draconianas de redução nos salários do funcionalismo ativo. Além disso, a partir dos dados, não é possível sustentar que tal evolução representou constrangimento a outros tipos de gasto do governo central.

O caso dos governos estaduais apresenta evolução semelhante aos gastos do governo central no período, porém encerrando o período com relativa estabilidade nas despesas: redução de 0,07% do PIB entre 2002 e 2020. Por seu turno, dada a restrição ao endividamento a que estão sujeitos os entes subnacionais, o crescimento de gastos de 0,37% do PIB entre 2011 e 2015 em um contexto de significativos desafios na evolução das receitas,¹² trouxe problemas de caixa para alguns estados, notadamente Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que incorreram no atraso de pagamentos de servidores, fornecedores e credores, e pressionaram por acordos de renegociação das dívidas com a União.

Mesmo nesses casos, parece razoável argumentar que os gastos com servidores ativos não foi o único ou o principal item explicativo do crescimento das despesas primárias (gráfico 2), tendo em vista o aumento significativo dos gastos com aposentadorias e pensões e o fato de que os estados que enfrentaram as maiores crises financeiras foram justamente os que apresentam maior proporção de gastos com inativos em relação às receitas.¹³ Além disso, a evolução destes dois itens das despesas nos anos seguintes, de 2015 até 2020, deixa claro que as despesas com salários puderam ser controladas em prazo relativamente reduzido, enquanto os gastos com aposentadorias e pensões apresentaram crescimento contínuo e menos sujeitos ao controle das autoridades fiscais no curto prazo.

Por sua vez, as despesas com salários nos governos municipais explicam o crescimento desse componente do gasto do governo geral entre 2002 e 2020. O crescimento de 1,25% do PIB, neste caso, é resultado de trajetória ascendente durante quase todo o período; e seu crescimento em 2020, após quatro anos de estabilidade, indica o efeito combinado da emergência sanitária da pandemia da covid-19 sobre a demanda por profissionais de saúde e da queda do PIB.

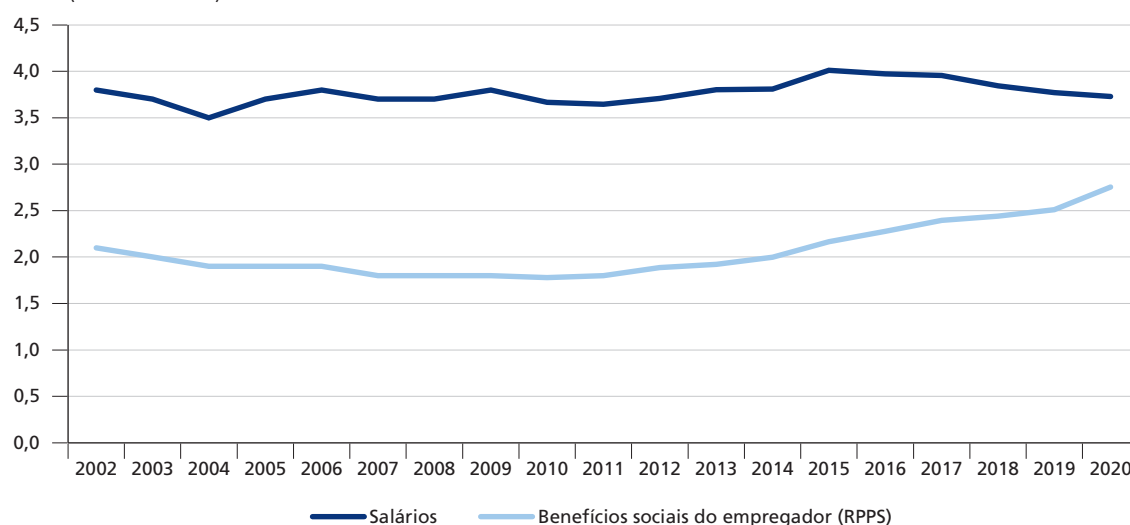
12. Como ilustração, entre 2010 e 2015, a principal receita dos estados e do Distrito Federal, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), decresceu em 0,3% do PIB, de 6,9% para 6,6% do PIB, de acordo com dados das EFGGs (Brasil, 2021b).

13. Com dados de Santos *et al.* (2017) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) para o ano de 2016, estima-se que os quatro estados com maior relação de despesa com inativos/Receita Corrente Líquida (RCL) são: Rio Grande do Sul (39%), Minas Gerais (34,8%), Rio de Janeiro (33,1%) e Rio Grande do Norte (31,4%).

GRÁFICO 3

Despesas com salários e benefícios sociais do empregador dos governos estaduais (2002-2020)

(Em % do PIB)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

Nesse sentido, destaca-se que os governos locais são prestadores de serviços básicos à população, e assumiram atribuições crescentes com o processo de descentralização da execução dos gastos e serviços em áreas fundamentais do Estado brasileiro – tanto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) quanto na reestruturação das políticas de saúde e educação da segunda metade da década de 1990. Além disso, é fundamental ressaltar que a esfera municipal, responsável pela totalidade do crescimento do gasto com pessoal ativo como proporção do PIB, é a que apresenta médias salariais abaixo do setor privado nas diversas metodologias de comparação disponíveis na literatura (Lopez e Guedes, 2018; 2020). Assim, mesmo com a trajetória ascendente e o crescimento observado no período, a evolução dos gastos não foi explosiva ou fora de controle, visto que está diretamente relacionada às opções políticas em contexto democrático (e, portanto, legítimas) a respeito da construção do Estado social brasileiro, e não há evidência de que traga riscos de colapso às finanças públicas municipais.

3.3 Gastos de pessoal como proporção da receita primária disponível

Por fim, é importante ainda confrontar as despesas com salários com as receitas primárias disponíveis¹⁴ (líquidas de transferências realizadas para outras esferas de governo), pois este indicador é capaz de captar com mais precisão se essas despesas são compatíveis com a capacidade de

14. Receita primária disponível = receita total - receita de juros - despesas de transferências intergovernamentais - contribuições sociais intraorçamentárias - contribuições sociais imputadas. A opção por excluir também as contribuições sociais intraorçamentárias e imputadas se deu pelo fato de estas serem consideradas inadequadas para a análise da despesa com pessoal ativo. Neste sentido, buscou-se coerência com este pressuposto ao retirar tais fluxos tanto das despesas quanto das receitas que compõem o indicador.

geração de receitas do Estado, e, conseqüentemente, se de fato pressionam o endividamento público de forma significativa.

TABELA 2

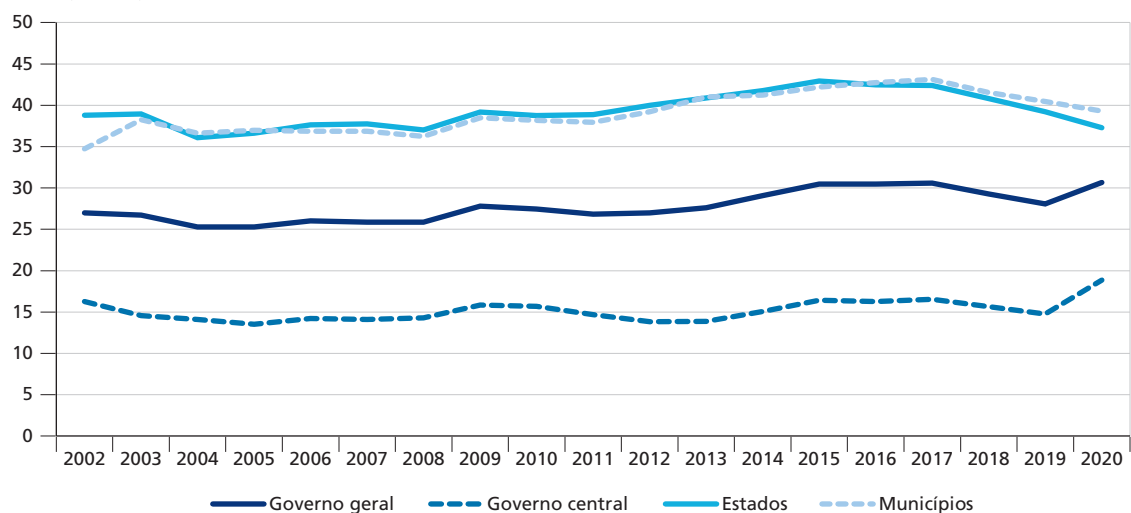
Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo
(Em %)

	2002	2006	2010	2014	2018	2020
Governo geral	27,0	26,0	27,5	29,1	29,3	30,7
Governo central	16,3	14,2	15,7	15,1	15,6	18,9
Estados	38,8	37,6	38,7	41,8	40,8	37,3
Municípios	34,7	36,8	38,2	41,2	41,5	39,3

Fontes: Gobetti e Orair (2017) e Brasil (2021b).

GRÁFICO 4

Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo (2002-2020)
(Em %)



Fontes: Gobetti e Orair (2017) e Brasil (2021b).

Os dados apresentados apontam para uma relativa estabilidade da relação despesa com salários e receita primária líquida de transferências no período, no governo geral e nas três esferas de governo. No caso do governo central, fica claro como os períodos de aumento do gasto em termos reais ocorreram simultaneamente ao crescimento do PIB e da receita, e, portanto, sem trazer qualquer tipo de risco de colapso ao orçamento da União. Já a elevação do indicador, em 2020, reflete a redução da receita disponível no primeiro ano da pandemia, resultado da combinação do decréscimo da receita primária e aumento das transferências para estados e municípios.

Nos estados, é evidente que, apesar do aumento registrado até 2014, não houve um comprometimento significativamente maior da receita – que configurou em apenas 3% da receita primária disponível acima do registrado em 2002. Além disso, o recente aumento da arrecadação nessa esfera da Federação, combinado à contenção dos gastos, gerou uma queda abrupta na relação salários/receita disponível, resultando no nível mais baixo da série.

Os municípios, novamente, foram os únicos que apresentaram crescimento significativo neste indicador, com aumento de 6,8% até 2018, e 4,6% até 2020. Este aumento, entretanto, não evidencia descontrole e está diretamente relacionado aos processos de construção do Estado de bem-estar social brasileiro, estabelecido na CF/1988, e de descentralização na execução das políticas sociais, ocorridos a partir da década de 1990. Ademais, como destacado, mesmo este crescimento não resultou em salários médios do funcionalismo ativo acima da média do setor privado.

4 CONCLUSÕES

Apesar de muito recorrentes no debate público, argumentos alarmistas de que os gastos com servidores ativos são muito altos, e que sua trajetória coloca sob risco de colapso as finanças públicas e compete com outras despesas relevantes para a prestação de serviços, carecem de estatísticas consistentes que corroborem tais afirmações. Estas interpretações estão geralmente fundamentadas em dados que incluem as despesas com funcionalismo ativo e inativo conjuntamente, e não dedicam atenção suficiente às especificidades da evolução desses dispêndios nas três esferas da Federação brasileira. Ademais, colocam as regras que restringem o gasto público (teto de gastos e limites de despesa com pessoal da LRF) como os principais objetivos a serem cumpridos na gestão das finanças públicas, deixando em segundo plano que a prestação dos serviços públicos essenciais à população brasileira, intensivos em trabalho, passam necessariamente pela realização de despesas – de quantidade e qualidade – com o funcionalismo.

Ao utilizar série histórica consistente, com metodologia alinhada às melhores práticas internacionais, e indicador adequado à análise da evolução das despesas com pessoal ativo no governo geral, é possível constatar que os números não evidenciam o cenário alarmista. Quando observada a trajetória dos salários e vencimentos do governo geral entre 2002 e 2020, os dados revelam crescimento real, mas tal elevação não foi inercial nem apresentou sinais de descontrole que demonstre risco às finanças públicas. Este aumento absoluto representou acréscimo de menos de 1% em relação ao PIB, e de 3,7% da receita primária disponível, modesto para um país com a carência de serviços públicos como o Brasil. Ainda vale ressaltar que a crise econômica afetou os denominadores dessa razão, o PIB e a arrecadação, e, mesmo assim, não causaram ascensão explosiva dos indicadores.

Ademais, os dados evidenciam que o crescimento observado é explicado integralmente pelo aumento nos municípios, entes da Federação responsáveis pela prestação direta de serviços, como educação e saúde básicas, intensivos em trabalho. Ainda é fundamental destacar que tal crescimento reflete o aumento da contratação de servidores ao longo do período e que, mesmo com esta ascensão dos gastos, os servidores dos governos locais apresentam salários

inferiores à média do setor privado.¹⁵ Ou seja, há evidências de que o nível remuneratório do funcionalismo dos entes que responderam pelo aumento do agregado das despesas está longe de representar algo destoante da realidade brasileira.

Por fim, é importante destacar que a evolução dos gastos com pessoal ativo no período refletiu escolhas políticas em contexto democrático e, portanto, legítimas, relativas às preferências da sociedade a respeito do papel do Estado na economia e na sociedade. Estas escolhas foram explicitadas na CF/1988 e reforçadas em momentos posteriores, especialmente na primeira década deste século, com a relevância atribuída pela população às políticas de educação e saúde, entre outras.

Portanto, o debate precisa ser fundamentado em metodologias, conceitos e bases adequadas, e pautado por discussões detalhadas acerca de quais bens e serviços públicos e quais esferas de governo serão afetadas. Sobretudo, precisa ser realizado de forma ampla e transparente com a sociedade, quantificando e qualificando, com dados consistentes, a realidade da situação atual e do impacto efetivo de eventuais mudanças.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem?** Brasília: Banco Mundial, 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2.745, 23 mar. 1964.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Brasília: ME, 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

_____. **Balanco do setor público nacional**. Brasília: STN, 2021a.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatísticas fiscais do governo geral: resultado de 2020 (anual e trimestral)**. Brasília: ME, 2021b.

COSTA, J. S. M. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 3-17, abr. 2020.

_____. Diferencial salarial público-privado contribui para a desigualdade de renda? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, p. 103-115, out. 2021.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral**. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

15. Conforme Costa *et al.* (2020; 2021), Lopez e Guedes (2020) e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <atlasestado.ipea.gov.br>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais – indicadores de volume e valores correntes**. Rio de Janeiro: IBGE, out.-dez. 2020.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government finance statistics manual 2014**. Washington: IMF, 2014.

JUNQUEIRA, G.; ORAIR, R. O. Gasto público com pessoal ativo na federação brasileira entre 2002/2020. In: MARQUES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Fonacate: Brasília, 2022. p. 517-534. Disponível em: <<https://bit.ly/3fn02SR>>.

KARPOWICZ, I.; SOTO, M. **Rightsizing Brazil's public-sector wage bill**. Washington: IMF, Oct. 2018. (Working Paper, n. 225).

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Atlas do Estado Brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)**. Brasília: Ipea, 2018.

_____. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

ORAIR, R. O. *et al.* **Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS (2004-2010)**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2011. (Texto para Discussão, n. 1632).

PIRES, M.; ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. (Org.). **Estimativa das despesas públicas para o período 2010-2019**. Rio de Janeiro: Observatório de Política Fiscal, 2021.

SANTOS, C. H. M. dos. *et al.* Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016. **Carta de Conjuntura**, n. 37, p. 1-23, 2017.

UN – UNITED NATIONS. **System of National Accounts 2008**. New York: UN, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 241, p. 2, 15 dez. 2016.

CLEMENTS, B. *et al.* **Brasil: avaliação da transparência fiscal**. Washington: IMF, jan. 2017. (Country Report, n. 104).

GONÇALVES, J. M. **O relacionamento entre resultado do Tesouro Nacional, estatísticas fiscais trimestrais do governo geral e o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais: uma análise exploratória sobre o gasto com pessoal, com previdência e com investimento**. 2019. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

MODELO INSUMO-PRODUTO APLICADO AO BNDES: RESULTADOS PARA EMPREGO, MASSA SALARIAL E VALOR ADICIONADO NO PERÍODO 2014-2021¹

Leonardo de Oliveira Santos²
Thiago de Holanda Lima Miguez³

1 INTRODUÇÃO

O modelo de geração de empregos (MGE) do BNDES consiste em um modelo insumo-produto para a economia brasileira que utiliza dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) e da matriz de insumo-produto (MIP), compilados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ele vem sendo utilizado pelo BNDES há mais de duas décadas como ferramenta para análise dos efeitos dos seus financiamentos. A metodologia e alguns resultados das primeiras versões podem ser encontrados em Najberg e Vieira (1996) e Najberg e Ikeda (1999).

Nos últimos anos, foi realizado um esforço de atualização do modelo, visto que a versão que vinha sendo empregada era a de Freitas *et al.* (2010). Essa versão utilizava a MIP da economia brasileira de 2005, elaborada sob o marco metodológico do SCN chamado de referência 2000. O marco metodológico atual é a Referência 2010, mais próximo do que é recomendado no novo manual do System of National Accounts 2008 (EC, 2009).

Nesse novo marco, foram lançadas duas novas MIPs: uma para o ano de 2010 e outra para o ano de 2015. Dado que a estrutura de qualquer economia muda ao longo do tempo, o ideal é que as análises sejam feitas com a matriz do ano mais próximo aos dados de choque de interesse. Desse modo, o MGE atualmente empregado pelo BNDES utiliza a última MIP divulgada pelo IBGE e os dados de empregos presentes no SCN divulgado pelo IBGE.

2 METODOLOGIA EMPREGADA NO MODELO

O MGE utiliza a abordagem derivada das MIPs. A elaboração de MIPs pode ser considerada como um dos principais objetivos quando se consolidam as estatísticas envolvidas em um SCN.⁴

As MIPs buscam capturar as relações intersetoriais presentes em uma economia. Desse modo, esse tipo de modelo pretende explicitar e quantificar as interdependências existentes entre as diversas atividades da economia de um país ou região. Assim, além de conseguir

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/nt3>

2. Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). *E-mail*: <leos@bndes.gov.br>.

3. Economista do BNDES. *E-mail*: <thiago.holanda@bndes.gov.br>.

4. O SCN é conjunto mais completo de estatísticas sobre a economia de um país, desde indicadores macroeconômicos até informações setoriais. A metodologia de elaboração destes dados é harmonizada internacionalmente por um manual organizado sob a liderança da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja versão mais atual é EC (2009).

estimar os impactos diretos e indiretos de choques econômicos, eles também identificam a propagação setorial que assumem. O trabalho seminal sobre essa abordagem foi realizado pelo Prêmio Nobel de Economia Wassily Leontief em *Quantitative input and output relations in the economic system of the United States* (Leontief, 1936).⁵

Do ponto de vista matemático, essas relações intersetoriais podem ser descritas por um sistema de equações composto de um número n de equações com o mesmo número n de variáveis desconhecidas. Essas variáveis representam a produção e o destino dessa produção como bens intermediários (insumos) e/ou como demanda final, conforme descrito a seguir.

$$x_1 = z_{11} + z_{12} + \dots + z_{1n} + f_1,$$

$$x_2 = z_{21} + z_{22} + \dots + z_{2n} + f_2,$$

...

$$x_n = z_{n1} + z_{n2} + \dots + z_{nn} + f_n.$$

No sistema, x_i é a produção de uma atividade i ; z_{ij} , a produção dessa mesma atividade i utilizada como bem intermediário por uma outra atividade j ; e f_i , a produção da atividade i destinada à demanda final. A demanda final é aquela quando o produto não passará mais por nenhuma transformação produtiva no país ou região que o modelo está abarcando. Ela é comumente dividida em exportações, consumo (das famílias, do governo etc.), formação bruta de capital fixo (FBCF) e estoques. Tomando como exemplo a primeira linha, temos que x_1 é a produção do setor 1; z_{11} , a demanda de bens intermediários do setor 1 que são produzidos pelo próprio setor 1; z_{12} , os bens intermediários produzidos pelo setor 1 e que são demandados como bem intermediário pelo setor 2; e f_1 , a parcela da produção do setor 1 destinada à demanda final.

É possível escrever as equações desse sistema também sob a forma matricial,

$$X = \begin{bmatrix} x_1 \\ \vdots \\ x_n \end{bmatrix}, Z = \begin{bmatrix} z_{11} & \dots & z_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ z_{n1} & \dots & z_{nn} \end{bmatrix},$$

e

$$F = \begin{bmatrix} f_1 \\ \vdots \\ f_n \end{bmatrix},$$

levando a:

$$X = Z \cdot i + F,$$

em que o vetor i , que está pós-multiplicando a matriz Z , é um operador de somatório das linhas, ou seja, um vetor coluna com todos os elementos iguais a 1. O objetivo desse vetor é simplesmente redimensionar a matriz Z para a mesma dimensão dos vetores de produção total X e de demanda final F .

5. Além dos trabalhos desenvolvidos por Leontief e outros autores, é recomendada a consulta a Miller e Blair (2009), que funciona atualmente como uma referência de "manual" para esse tipo de modelo. As raízes do modelo antes da elaboração de Leontief podem ser encontradas em Kurz e Salvadori (2000).

As relações intersetoriais expressas pela matriz Z podem ser representadas também como uma proporção da produção de cada atividade. Isso torna mais explícito que o fluxo de consumo intermediário que vai de um determinado setor i para um outro setor j depende do quanto o próprio setor j está produzindo. Essa relação é chamada de coeficiente técnico e o conjunto de todos os coeficientes técnicos compõe a matriz de coeficientes técnicos, que podem ser expressos como:

$$a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_j},$$

e

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & \cdots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \cdots & a_{nn} \end{bmatrix},$$

em que a_{ij} é o coeficiente técnico de insumos fornecidos pela atividade i para a atividade j ; z_{ij} , o quanto a atividade j demandou de insumos da atividade i ; x_j , o valor da produção da atividade j ; e A , a matriz de coeficientes técnicos.

Inserindo os coeficientes técnicos no sistema de equações apresentado anteriormente ($z_{ij} = a_{ij} \cdot x_j$) e com a realização de algumas operações matriciais, chega-se à seguinte relação ao se resolver a equação em função de X :

$$X = A \cdot X + F,$$

$$X = (I - A)^{-1} \cdot F,$$

considerando

$$(I - A)^{-1} = L$$

$$X = L \cdot F \Rightarrow \Delta X = L \cdot \Delta F, \quad (1)$$

em que L é conhecida como a matriz inversa de Leontief, matriz de impacto ou matriz de coeficientes totais. Essa matriz mede toda a produção necessária, direta e indiretamente, para atender a uma respectiva demanda final.

Adicionalmente, outra característica interessante dos modelos insumo-produto é a sua flexibilidade para que essas mensurações ocorram não apenas em termos de produção (X), mas sobre qualquer outra variável sobre a qual se tenha informações em termos setoriais compatíveis com aquelas usados na MIP. Por exemplo, para uma estimativa de quantos empregos estariam envolvidos em determinada produção far-se-ia inicialmente,

$$E = e \cdot X, \quad (2)$$

em que E é o número de empregos envolvidos; e , a matriz que contém os coeficientes de emprego setoriais. Esses coeficientes são simplesmente a razão entre o total de empregos em determinada atividade e a produção total desta mesma atividade, ou seja, quantos empregos são necessários, em média, para se produzir uma unidade de produto naquela atividade.

Assim, considerando a equação (1), em que $X = L.F$, e substituindo em (2), chega-se a:

$$E = e.(L.f) \Rightarrow E = \bar{L}.f \Rightarrow \Delta E = \bar{L}.\Delta f, \quad (3)$$

em que $\bar{L}$ representa a matriz de impacto para o número de empregos envolvidos. O exemplo apresentado na equação (3) para empregos vale, de fato, para qualquer outra variável exógena, desde que seja possível compatibilizar a informação com a classificação utilizada nas MIPs que deram origem ao modelo. Outros exemplos de variáveis exógenas que podem ser citadas, inclusive que comumente fazem parte do arcabouço das Contas Nacionais e, portanto, de fácil compatibilização, são o valor adicionado, os impostos indiretos e as importações. Recentemente, bases de dados ligadas ao consumo de energia e de água e à geração de poluentes também têm sido adaptadas para utilização nesse tipo de modelo.

Por fim, é importante mencionar que modelos insumo-produto tem como hipóteses a existência de retornos constantes de escala e que eles não lidam com restrições de capacidade produtiva. Isso vale tanto para os resultados em termos de produção como para outras variáveis exógenas utilizadas. Assim, dependendo da amplitude dos choques de demanda inseridos no modelo e se eles dizem respeito a uma análise retrospectiva ou prospectiva, os resultados devem ser vistos com a parcimônia imposta por estas restrições.

3 RESULTADOS DO MODELO OBTIDOS PARA OS DESEMBOLSOS DO BNDES

O MGE do BNDES pode ser usado para estimar efeitos a partir de choques em componentes exógenos da demanda final: consumo, investimento e exportações. No âmbito da atuação do BNDES, as estimativas do modelo insumo-produto têm como base os dados sobre o investimento fixo de empresas apoiadas, os quais significam uma variação na demanda final exógena por produção de produtos da FBCF durante a fase de implantação dos projetos. Considerando-se os retornos constantes de escala e a capacidade ociosa suficiente para atender a tal aumento de produção (pelos setores fornecedores), estima-se a quantidade de trabalho necessária para viabilizar esse novo nível de produção no curto prazo.

O MGE é historicamente utilizado no BNDES para estimar a quantidade de postos de trabalho necessária para viabilizar os investimentos fixos apoiados durante suas fases de implantação. O modelo não é capaz de identificar a parcela desses empregos que existia previamente à execução dos investimentos ou a parcela de empregos novos. Assim, os resultados do MGE devem ser interpretados como empregos *gerados ou mantidos* na economia e não são comparáveis com a geração líquida de postos de trabalho no país em determinado período. Na versão atualmente em uso, o modelo estima também a geração ou manutenção de massa salarial (volume de salários pagos) e de valor adicionado (produto interno bruto – PIB) na economia.

Para realizar essas estimativas, no total de desembolsos do BNDES, foram identificados os valores destinados a investimentos fixos, como gastos para a implantação e modernização de unidades industriais, a construção de infraestruturas e a aquisição e instalação de máquinas e equipamentos. Foram desconsiderados, por exemplo, desembolsos para a aquisição de equipamentos importados e operações de mercado de capitais sem investimento fixo associado.

O capital de giro associado a projetos de investimento foi considerado, enquanto as operações de giro puro foram desconsideradas.

Os desembolsos em valores correntes anuais foram classificados nos 49 setores de atividade utilizados para choque de demanda exógena do MGE e em seguida os valores foram corrigidos para preços de 2015, ano da estrutura econômica retratada pelo modelo. Para as atividades da agropecuária, foram utilizados Índices de Preços ao Produtor de Grupos de Produtos Agropecuários (IPPA), disponibilizados pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq); e, para o setor de construção, o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Nas atividades industriais, foram utilizados Índices de Preços ao Produtor (IPP) e, nos serviços, Índices Nacionais de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) setoriais, todos fornecidos pelo IBGE.

O MGE incorpora a matriz de absorção de investimentos (MAI) estimada por Miguez e Freitas (2021), que determina, para cada setor, a proporção de demanda por produtos da FBCF para cada unidade de valor do investimento. Assim, basta informar os desembolsos por setor apoiado pelo BNDES para que cada um tenha um perfil médio de demanda por produção de bens da FBCF.

Com o conjunto de índices de preços utilizados para corrigir os desembolsos, foi possível realizar estimativas do MGE para o período 2014-2021, perfazendo oito anos de análise que perpassam contextos macroeconômicos diversos.

Os resultados podem ser decompostos em dois tipos de emprego (análogo para massa salarial e valor adicionado): i) emprego direto, que ocorre nos setores que fornecem produtos da FBCF para os projetos apoiados pelo banco, como na construção civil, na fabricação de máquinas e equipamentos e nos serviços prestados às empresas; e ii) emprego indireto, que corresponde aos postos de trabalho nas cadeias produtivas que atendem aos setores afetados diretamente pelos investimentos apoiados.

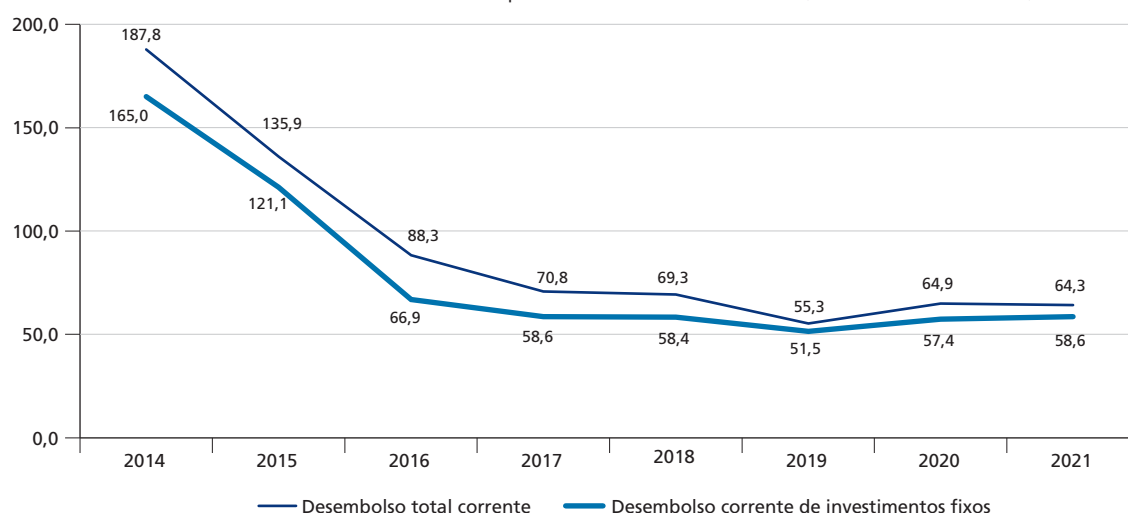
O emprego direto não deve ser confundido com aquele que ocorre nas empresas apoiadas pelo BNDES para operacionalização futura dos investimentos fixos realizados. Tampouco os empregos indiretos devem ser interpretados como fornecedores de insumos para a produção rotineira das empresas apoiadas. Esse tipo de efeito sobre o emprego é comumente analisado em avaliações de impacto da atuação do BNDES, realizadas interna ou externamente à instituição e que cruzam empresas apoiadas com bases de dados secundárias como a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência (Rais/MTP). Tais estudos visam isolar o efeito do apoio sobre o emprego das apoiadas mediante comparação com grupo de empresas semelhantes não apoiadas.

O gráfico 1A mostra a evolução dos desembolsos totais anuais do BNDES em valores correntes e as estimativas de desembolsos correntes para ativos fixos. Nota-se uma mudança de patamar nos desembolsos no período analisado, que caem, de quase R\$ 188 bilhões, em 2014, para a estabilização em torno de uma média de R\$ 65 bilhões entre 2017 e 2021, fruto da reorientação da atuação do BNDES.

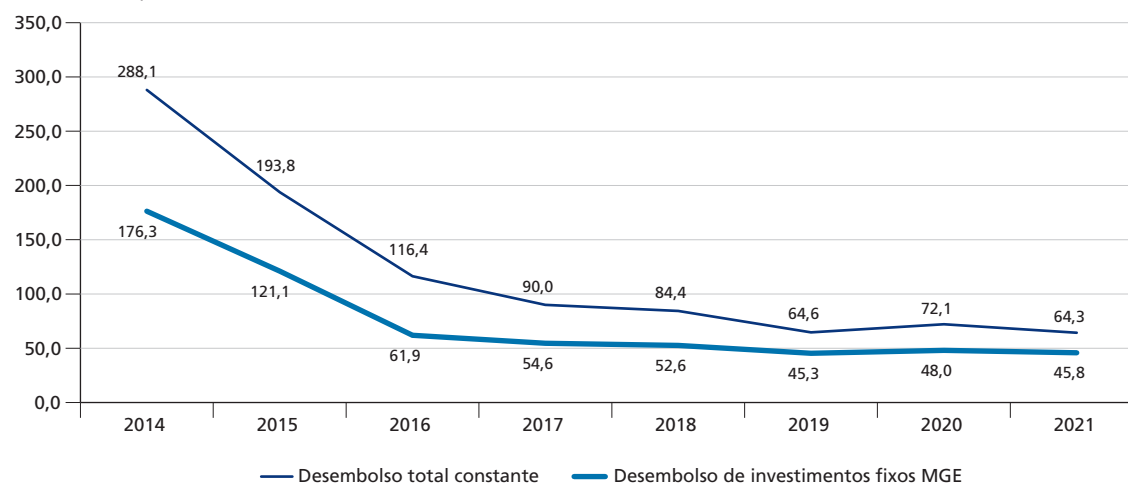
Os desembolsos para ativos fixos acompanharam a queda e posterior estabilização dos desembolsos totais e atingem a média de cerca de R\$ 57 bilhões entre 2017 e 2021. Eles representam parcela relativamente estável dos desembolsos totais no período de análise, cerca de 87%. Os maiores distanciamentos em relação à média do período foram a queda em 2016 (para 76%) e a subida em 2019 (para 93%), o que pode ser notado pelo maior afastamento ou aproximação das curvas do gráfico.

GRÁFICO 1
Desembolsos do BNDES (2014-2021)

1A – Desembolsos totais e desembolsos para ativos fixos do BNDES (R\$ 1 bilhão corrente)



1B – Desembolsos totais constantes (preços de 2021) e desembolsos para ativos fixos usados no MGE (preços de 2015)



Elaboração dos autores.

As evoluções dos desembolsos, em termos reais, são apresentadas no gráfico 1B. Os desembolsos totais do BNDES, a preços de 2021, corrigidos pelo deflator implícito do PIB,

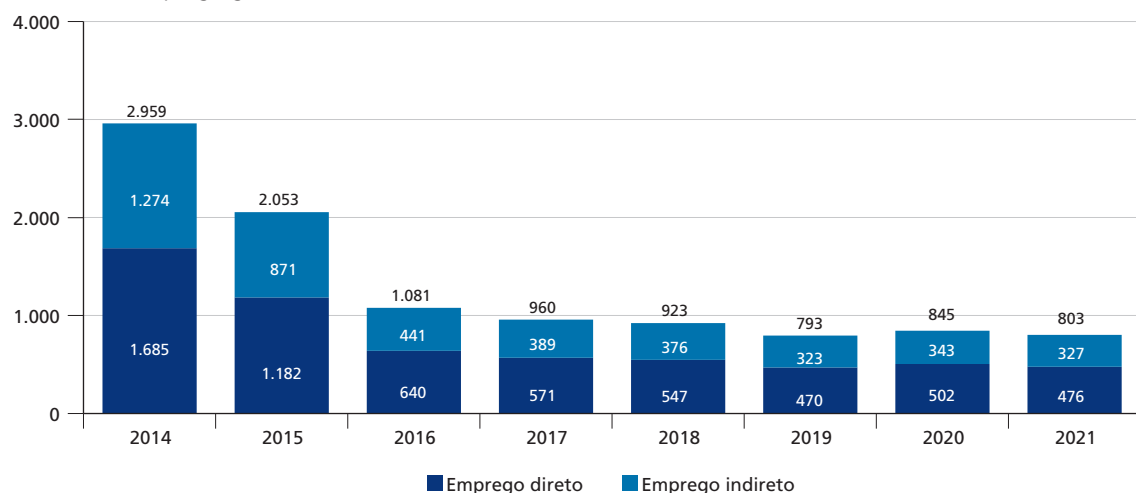
denotam uma queda maior na atuação do BNDES no período analisado. A segunda série de dados é relativa aos desembolsos para ativos fixos deflacionados, para o ano de 2015, pelos índices de preços setoriais apresentados anteriormente, isto é, os valores que efetivamente são considerados para a realização das estimativas do MGE. Nota-se que os desembolsos que entram no MGE também apresentam queda real no período analisado, mas a queda é menos acentuada do que a queda dos desembolsos totais. Enquanto estes caíram cerca de 29% entre 2017 e 2021, aqueles caíram cerca de 16% no mesmo período.

Os resultados da aplicação do MGE para os desembolsos destinados a ativos fixos são apresentados nos gráficos 2A e 2B.

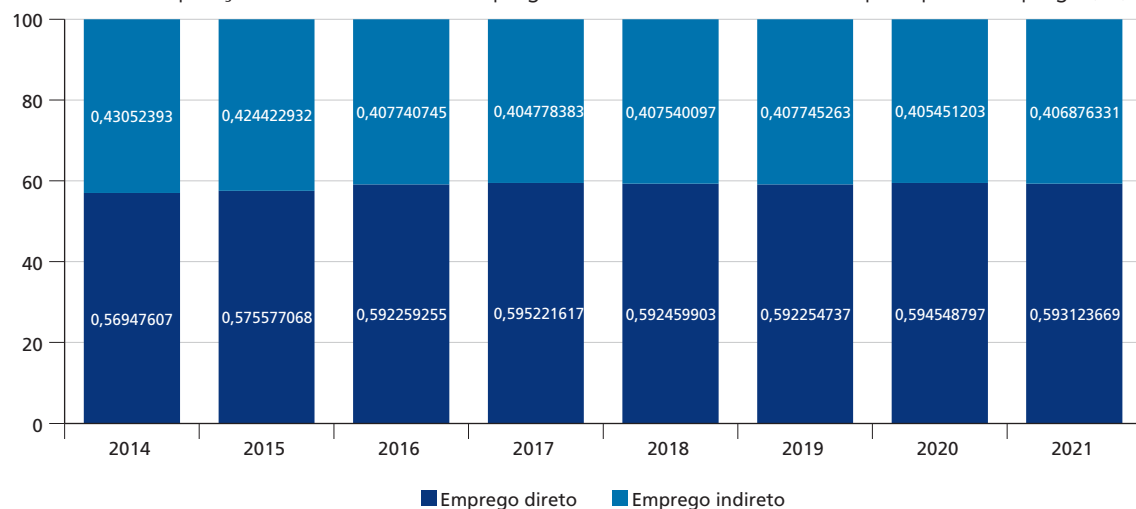
GRÁFICO 2

Resultados de emprego para desembolsos do BNDES (2014-2021)

2A – Emprego gerado ou mantido associado aos desembolsos do BNDES (1 mil)



2B – Composição dos resultados de emprego dos desembolsos do BNDES por tipo de emprego (%)



Elaboração dos autores.

Em 2014, estima-se que o apoio do BNDES tenha gerado ou mantido, durante a fase de implantação dos investimentos fixos, quase 3,0 milhões de empregos, cerca de 1,7 milhão de forma direta e cerca de 1,3 milhão de forma indireta. Acompanhando a queda dos desembolsos retratada anteriormente, as estimativas de emprego atingem cerca de 800 mil em 2021, compostos por 476 mil diretos e 327 mil indiretos. As estimativas se mantiveram em patamar em torno de 865 mil postos de trabalho entre 2017 e 2021, com leve tendência de queda, em linha com o comportamento dos desembolsos para ativo fixo retratado no gráfico 1B. Em relação ao tipo de emprego estimado, depreende-se do gráfico 2B que, em média, 58,8% dos postos de trabalho deram-se nos setores impactados diretamente pelos investimentos fixos e que 41,2% dos postos ocorreram nas cadeias produtivas desses setores impactados diretamente.

Entre 2014 e 2016, verifica-se ligeiro aumento da participação dos empregos gerados ou mantidos diretamente no total, de 56,9% para 59,2%. Isso significa que, nesse período, os desembolsos do BNDES foram aplicados proporcionalmente mais no apoio a investimentos de setores que demandam produtos de investimento fixo que são produzidos por setores mais intensivos em trabalho, mas que, por sua vez, possuem uma cadeia produtiva baseada em setores relativamente menos intensivos em trabalho. No restante do período, não há alterações relevantes da proporção de empregos diretos e indiretos.

Os setores que concentram os resultados de emprego durante a fase de implantação dos investimentos apoiados pelo BNDES são: i) construção civil; ii) serviços prestados às empresas e às famílias e serviços de manutenção; iii) comércio; iv) agricultura, silvicultura exploração florestal, pecuária e pesca; e v) máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas. Somados, os empregos nesses setores corresponderam, entre 2014 e 2021, a cerca de 82% do total estimado para os recursos do BNDES.

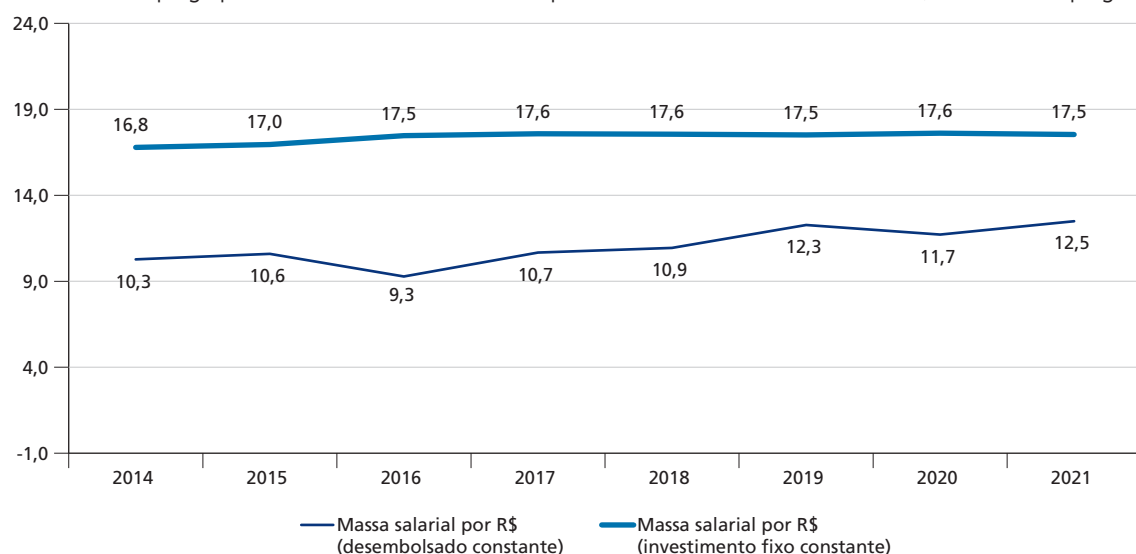
A relação do número de empregos gerados ou mantidos por R\$ 1 milhão desembolsado (em valores constantes) a cada ano pode ser verificada no gráfico 3A. Em média, entre 2014 e 2021, a cada R\$ 1 milhão desembolsado pelo BNDES, foram gerados ou mantidos onze empregos. A tendência de aumento dessa relação é explicada, em grande parte, pelos aumentos na participação dos desembolsos para ativos fixos no total desembolsado. Conforme comentado anteriormente, estima-se que, em 2016, cerca de 76% dos desembolsos foram para ativos fixos, enquanto em 2019 essa participação atingiu 93%.

Analisando a relação de empregos por R\$ 1 milhão para investimentos fixos, em valores constantes, nota-se estabilidade no período de análise, explicada principalmente pela estabilidade da composição setorial desses desembolsos (o que não aumenta ou diminui significativamente o potencial gerador de empregos). Em 2021, para cada R\$ 1 milhão de recursos destinados a implantação de investimento fixos, foram gerados ou mantidos 17,5 empregos. A média no período 2014-2021 foi de 17,4 empregos.

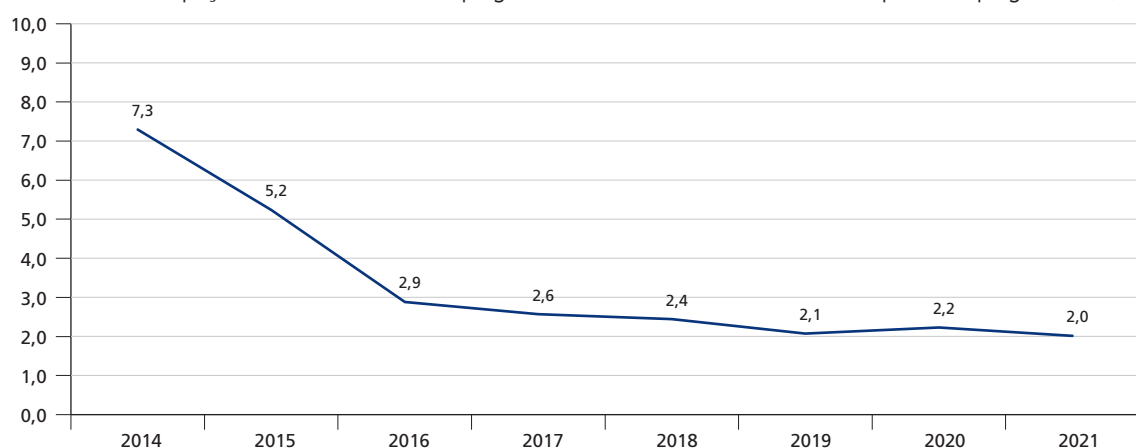
GRÁFICO 3

Emprego por R\$ 1 milhão desembolsado e comparação com estoque de empregos formais (2014-2021)

3A – Emprego por R\$ 1 milhão desembolsado e por R\$ 1 milhão de investimento fixo (número de empregos)



3B – Participação das estimativas de emprego dos desembolsos do BNDES no estoque de emprego formal (%)



Fonte: Rais/MTP. Disponível em: <<https://bit.ly/2JhU9G0>>. Acesso em: 21 out. 2022.
Elaboração dos autores.

Para se ter uma noção do tamanho dessas estimativas de emprego em relação à economia brasileira, compararam-se esses montantes com as quantidades de trabalhadores formais celetistas obtidas na Rais até 2020, último ano disponível. A comparação não é perfeita, pois as estimativas do MGE são de fluxo de postos de trabalho de todos os tipos de ocupação, enquanto os dados da Rais correspondem ao estoque de trabalhadores formais ao final de cada ano. Entretanto, é uma comparação útil e de fácil associação com o mercado de trabalho. Novamente, nota-se uma mudança de patamar do indicador ao longo do período analisado. Em 2014 e 2015, os resultados do MGE representaram, respectivamente, 7,3% e 5,2% do

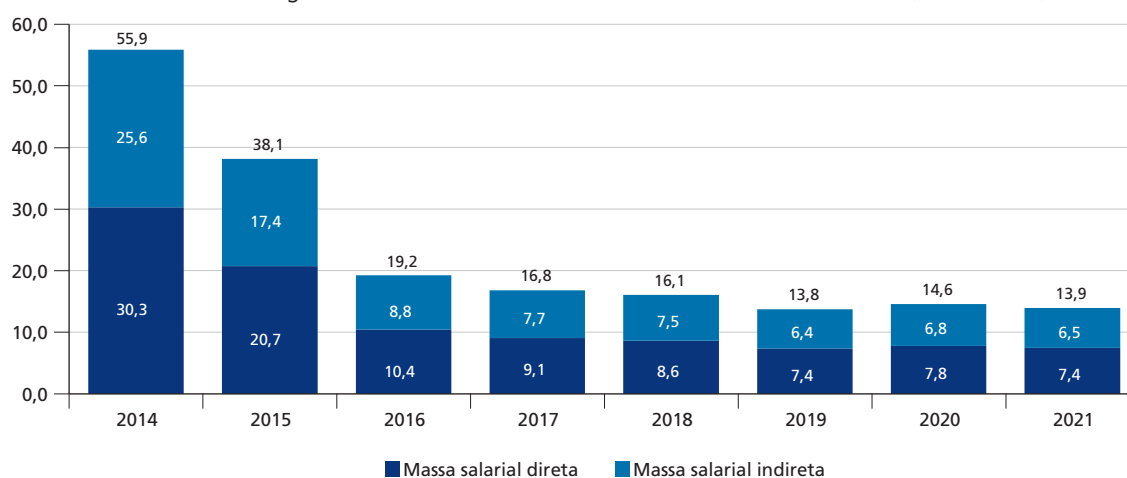
total de pessoas empregadas no país. Nos dois anos mais recentes da série, período que envolveu taxas de desemprego elevadas e baixa criação líquida de postos de trabalho, o indicador situou-se em torno de 2,1%.

O MGE também foi utilizado para estimar a massa salarial gerada ou mantida pela implantação dos investimentos fixos, isto é, o somatório dos salários associados às estimativas de empregos. Os resultados alcançados são apresentados nos gráficos 4A e 4B.

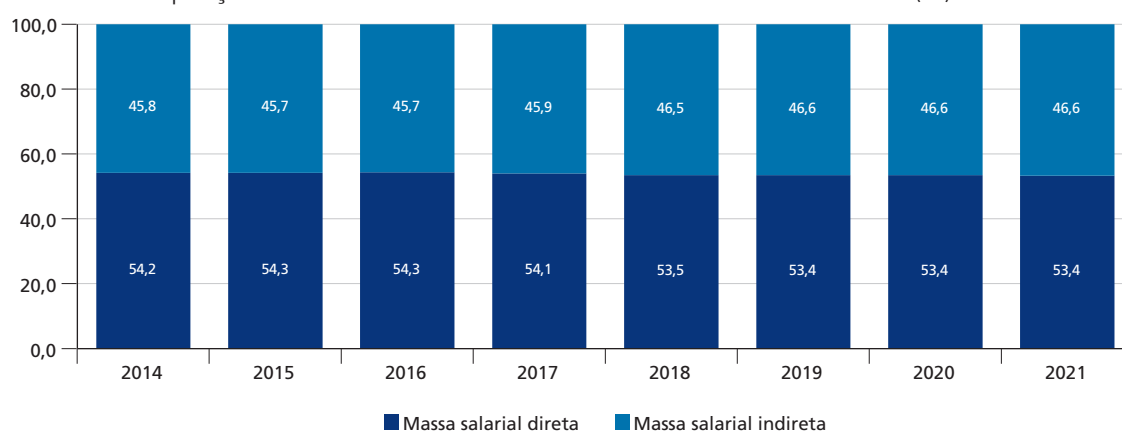
GRÁFICO 4

Resultados de massa salarial para desembolsos do BNDES (2014-2021)

4A – Massa salarial gerada ou mantida associada aos desembolsos do BNDES (R\$ 1 bilhão)



4B – Composição dos resultados de massa salarial dos desembolsos do BNDES (%)



Elaboração dos autores.

O comportamento das estimativas da massa salarial reflete também a tendência anteriormente apresentada dos desembolsos. Os anos de 2014 e 2015 apresentam resultado em patamar de algumas dezenas de bilhões de reais, enquanto o patamar médio dos anos seguintes situou-se em torno de R\$ 15,7 bilhões. Pelo gráfico 4B, percebe-se grande estabilidade, em

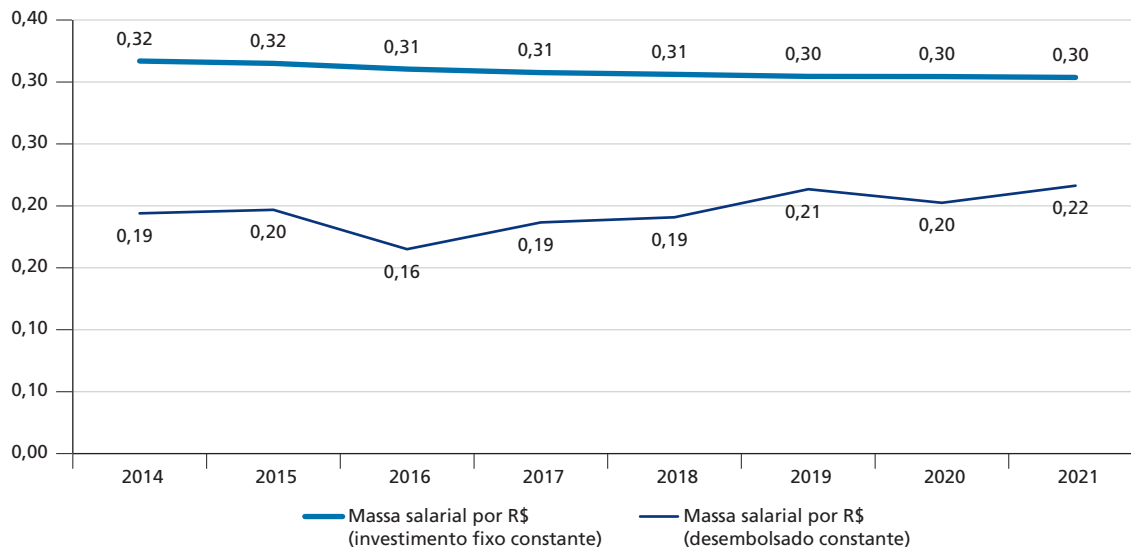
todo o período, na composição por tipo de massa salarial. Estima-se que em torno de 53,8% dos salários foram gerados ou mantidos em setores impactados diretamente pela implantação dos investimentos, enquanto 46,2% dos salários ocorrem nos setores impactados indiretamente.

Para o debate de política pública, também tem utilidade a relação entre o que o BNDES desembolsa e o somatório dos salários que foram gerados ou mantidos pelos investimentos apoiados. Assim como observado para a relação de empregos por R\$ 1 milhão, o volume de massa salarial por real desembolsado apresentou aumento no período 2014-2021, também explicado principalmente pelo aumento da participação dos desembolsos para investimentos fixos no total desembolsado. Em 2021, para cada real desembolsado pelo BNDES, estima-se que foram gerados ou mantidos R\$ 0,22 em salários na implantação dos investimentos. Comparando-se a massa salarial com os desembolsos para investimentos fixos que são usados no MGE, nota-se uma ligeira tendência de queda entre 2014 e 2021. Isso indica que os desembolsos para investimentos fixos se tornaram um pouco mais concentrados em setores que, ao investirem, demandam produtos da FBCF de setores que pagam salários relativamente menores. A cada real desembolsado para investimentos fixos foram gerados ou mantidos, em média, R\$ 0,30 de massa salarial direta e indireta na implantação dos investimentos.

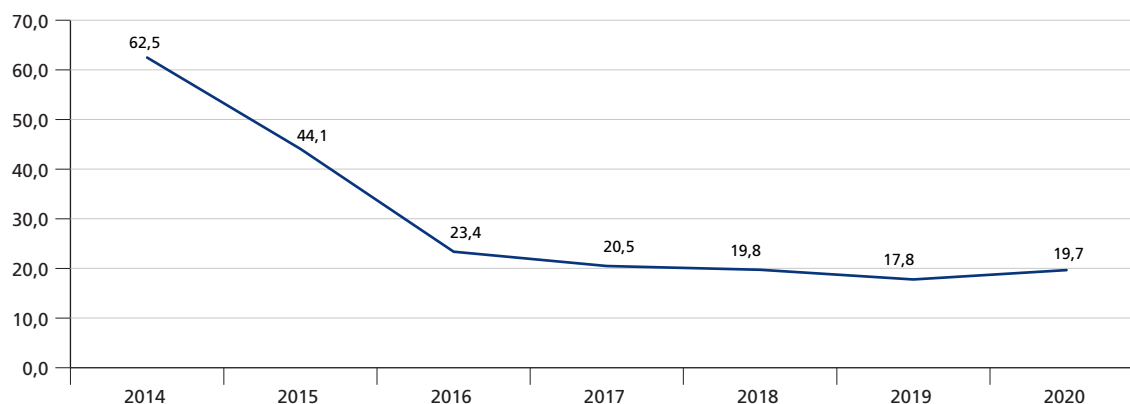
GRÁFICO 5

Massa salarial por R\$ 1 milhão desembolsado e comparação com massa salarial formal

5A – Resultados de massa salarial e de investimento fixo (R\$)



5B – Participação das estimativas de massa salarial associadas aos desembolsos do BNDES no total de salários de celetistas no país (%)



Fonte: Rais/MTP. Disponível em: <<https://bit.ly/2JhU9G0>>. Acesso em: 21 out. 2022.
Elaboração dos autores.

Comparando-se o volume de massa salarial estimada pelo MGE com o total de salários de trabalhadores celetistas ao final de cada ano obtido na Rais, verifica-se que as estimativas do apoio do BNDES são relevantes.⁶ No início da série, o indicador atingiu cerca de 60% em 2014 e 44% em 2015, mas mesmo o novo patamar de cerca de 20% nos anos seguintes enseja um desempenho considerável.

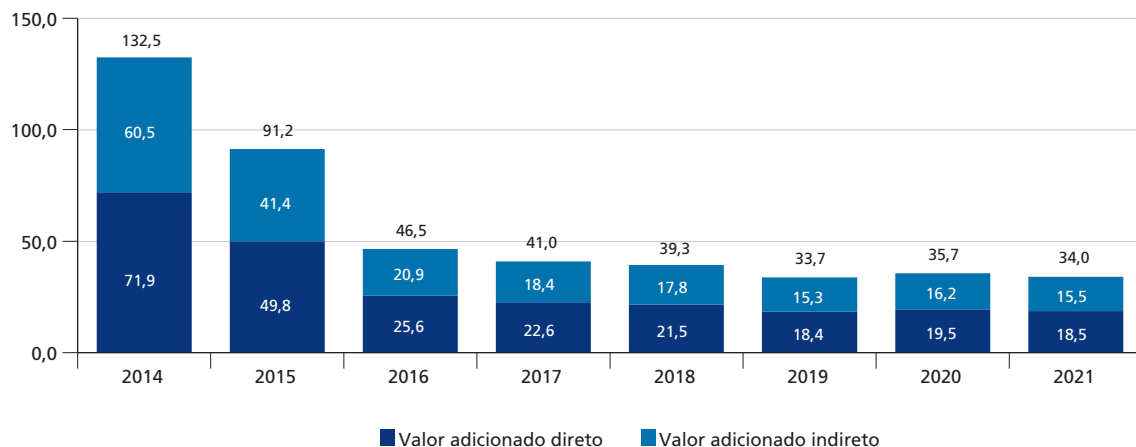
Por fim, cabe analisar os efeitos estimados do modelo sobre o valor adicionado, que consiste na criação de valor que cada setor ou etapa produtiva promove durante a produção de um bem ou prestação de um serviço, em relação aos custos dos insumos. O somatório de todo o valor adicionado de uma economia também é conhecido como PIB pela ótica da oferta.

6. A massa salarial em valores correntes obtida na Rais foi corrigida para preços de 2015, ano da estrutura do MGE, utilizando o deflator implícito do PIB.

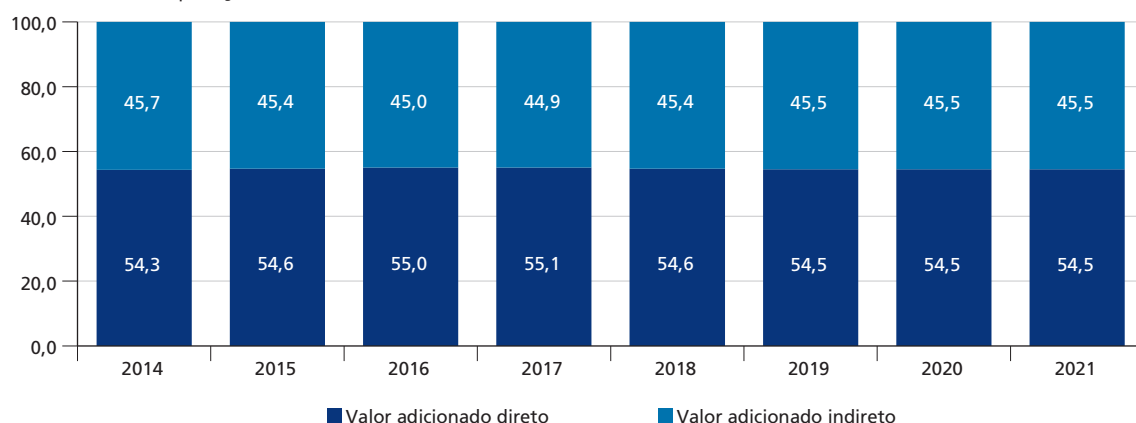
GRÁFICO 6

Desembolsos do BNDES e valor adicionado: geração e composição (2014-2021)

6A – Valor adicionado gerado ou mantido associado aos desembolsos do BNDES (R\$ 1 bilhão)



6B – Composição dos resultados de valor adicionado associados aos desembolsos do BNDES (%)



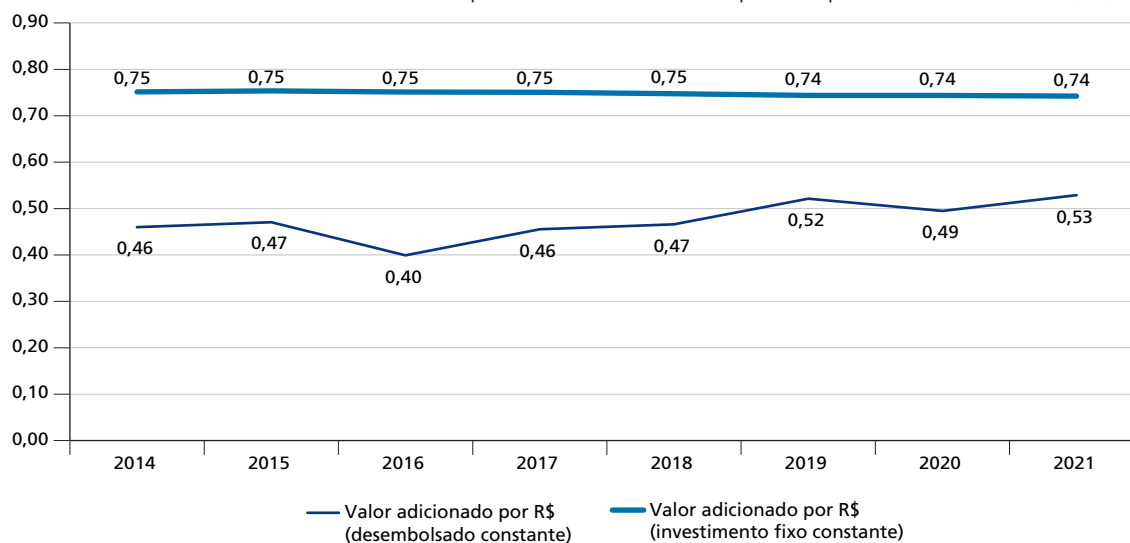
Elaboração dos autores.

A partir de 2016, a média do valor adicionado anual associado à implantação dos investimentos fixos apoiados pelo BNDES foi de R\$ 38,4 bilhões. Conforme observado para o emprego e para a massa salarial, mesmo após o estabelecimento de um novo patamar de atuação para o BNDES desde 2016, verificou-se uma leve tendência de queda dos efeitos sobre o valor adicionado. Em 2021, estima-se que os desembolsos para ativos fixos do BNDES tenham gerado ou mantido cerca de R\$ 34 bilhões na implantação dos investimentos. A composição do total do valor adicionado em geração ou manutenção direta ou indireta apresentou resultados muito próximos aos observados para a massa salarial. Não há grandes flutuações em todo o período de análise e a média de valor adicionado direto foi de 54,7%, enquanto a média para valor adicionado indireto atingiu 45,3%.

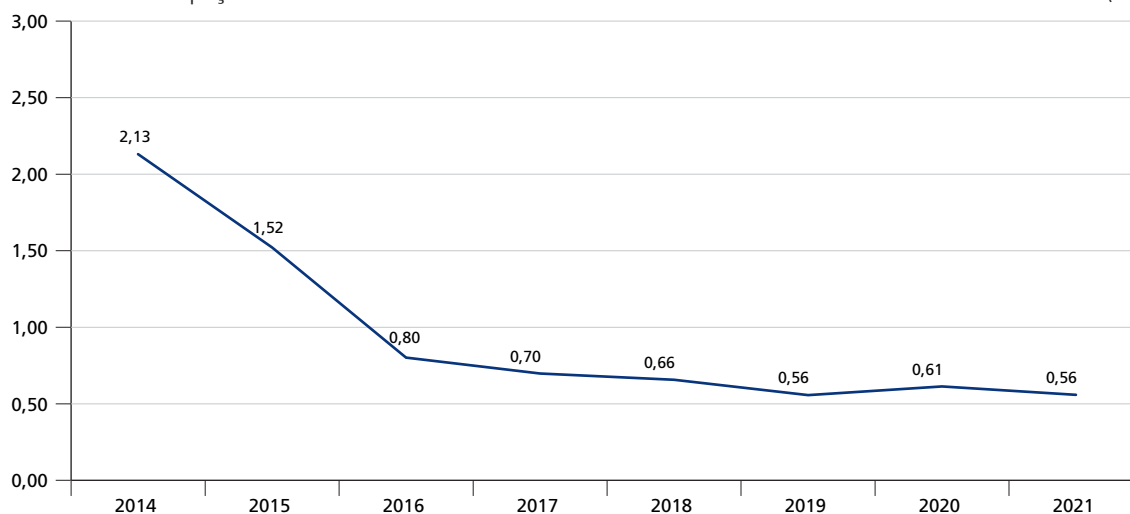
GRÁFICO 7

Resultados de valor adicionado para desembolsos do BNDES (2014-2021)

7A – Resultados de valor adicionado por real desembolsado e por real para investimento fixo (R\$)



7B – Participação das estimativas de valor adicionado associadas aos desembolsos do BNDES no PIB (%)

Fonte: Rais/MTP. Disponível em: <<https://bit.ly/2JhU9G0>>. Acesso em: 21 out. 2022.

Elaboração dos autores.

A evolução do efeito dos desembolsos totais e dos desembolsos para ativos fixos sobre o valor adicionado retratados no gráfico 7A é similar à observada para as estimativas de massa salarial. No período analisado, a relação de valor adicionado por real desembolsado foi crescente e se situou entre 0,40 e 0,53. Considerando somente recursos destinados à implementação de ativos fixos, a relação ficou praticamente estável em 0,75. Em 2021, para cada real destinado pelo BNDES para implantação de investimentos fixos, estima-se que R\$ 0,74 foram gerados ou mantidos de valor adicionado.

A comparação natural das estimativas de valor adicionado do MGE se dá com o PIB do país. No início do período analisado, o valor adicionado representou cerca de 2,13% do PIB e apresentou trajetória declinante até 0,56% em 2021, exceto pela ligeira elevação no ano anterior. O ano de 2020, primeiro ano da pandemia de covid-19, combinou uma elevação das estimativas de valor adicionado gerado ou mantido, em relação ao ano anterior, para R\$ 35,7 bilhões e uma queda do PIB em termos reais.

4 POTENCIAL SETORIAL DE GERAÇÃO OU MANUTENÇÃO DE EMPREGO

O MGE do BNDES pode ser utilizado para a realização de estimativas de conjuntos de projetos de investimento sem a necessidade do acesso à ferramenta. Como o modelo é linear, basta simular a quantidade de empregos que um dado volume de investimentos fixos realizado por um determinado setor gera ou mantém, pois esse resultado terá sempre a mesma proporção. Os resultados de geração ou manutenção de empregos quando cada setor do modelo realiza investimentos fixos de R\$ 10 milhões, a preços de 2021, encontram-se na tabela 1.

TABELA 1
Número de empregos gerados ou mantidos por investimentos de R\$ 10 milhões de cada setor (2021)

Código da atividade (SCN 51)	Descrição da atividade (SCN 51)	Empregos diretos	Empregos indiretos	Total de emprego
0101	Agricultura, silvicultura e exploração florestal	64,5	68,5	133,1
0102	Pecuária e pesca	222,1	54,6	276,7
0201	Petróleo e gás natural	11,9	15,9	27,7
0202	Minério de ferro	31,9	16,7	48,6
0203	Outros da indústria extrativa	19,3	17,5	36,8
0301	Alimentos e bebidas	69,8	45,0	114,8
0302	Produtos do fumo	36,4	55,4	91,7
0303	Têxteis	68,9	37,7	106,7
0304	Artigos do vestuário e acessórios	94,1	52,9	147,0
0305	Artefatos de couro e calçados	48,5	52,1	100,7
0306	Produtos de madeira – exclusive móveis	38,5	39,0	77,5
0307	Celulose e produtos de papel	63,6	42,2	105,8
0308	Jornais, revistas e discos	45,1	49,2	94,3
0309	Refino de petróleo e coque	51,2	30,9	82,0
0310	Álcool	55,5	31,6	87,1
0311	Produtos químicos	60,5	35,4	96,0
0312	Fabricação de resina e elastômeros	69,0	40,2	109,2
0313	Produtos farmacêuticos	79,7	45,6	125,3
0314	Defensivos agrícolas	69,8	38,5	108,3
0315	Perfumaria higiene e limpeza	76,6	44,4	120,9

(Continua)

(Continuação)

Código da atividade (SCN 51)	Descrição da atividade (SCN 51)	Empregos diretos	Empregos indiretos	Total de emprego
0316	Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	68,0	38,2	106,2
0317	Produtos e preparados químicos diversos	63,0	35,6	98,6
0318	Artigos de borracha e plástico	67,1	40,9	108,0
0319 + 0320	Cimento e outros produtos de minerais não metálicos	61,7	56,3	118,0
0321	Fabricação de aço e derivados	31,3	31,0	62,3
0322	Metalurgia de metais não ferrosos	49,6	30,8	80,4
0323	Produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	40,5	40,7	81,2
0324	Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	71,3	41,5	112,8
0325 + 0327	Eletrodomésticos e material eletrônico	80,0	45,4	125,3
0326 + 0328 + 0329	Máquinas para escritório, aparelhos e material eletrônico	77,3	44,9	122,1
0330 + 0331	Automóveis, camionetas, caminhões e ônibus	79,0	44,1	123,1
0332	Pecas e acessórios para veículos automotores	51,8	48,2	100,0
0333	Outros equipamentos de transporte	41,8	44,8	86,6
0334	Móveis e produtos das indústrias diversas	37,3	41,7	79,0
0401	Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	90,3	53,0	143,3
0501	Construção civil	52,5	51,1	103,5
0601	Comércio	54,2	57,0	111,2
0701	Transporte, armazenagem e correio	59,5	55,5	114,9
0801	Serviços de informação	92,0	59,8	151,8
0901	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	87,9	55,5	143,4
1001	Atividades imobiliárias e aluguéis	83,7	53,2	136,9
1101	Serviços de manutenção e reparação	50,0	54,8	104,7
1102	Serviços de alojamento e alimentação	65,5	54,6	120,1
1103	Serviços prestados às empresas	21,5	67,3	88,8
1104	Educação mercantil	133,5	40,3	173,8
1105	Saúde mercantil	38,1	53,9	92,0
1106	Serviços prestados às famílias e associativas	48,9	56,0	105,0
1203	Administração pública	98,4	53,1	151,5

Elaboração dos autores.

Por exemplo, suponha-se um projeto de investimentos de R\$ 50 milhões a ser realizado por uma empresa de fabricação de produtos têxteis, que envolve investimentos fixos de R\$ 10 milhões no primeiro ano e R\$ 20 milhões no segundo ano (R\$ 20 milhões não se referem a investimentos fixos no país, como aquisição de equipamentos importados). Os empregos diretos estimados no primeiro ano serão cerca de 69, e os indiretos, cerca de 38.

No segundo ano, ter-se-á aproximadamente $2 \times 68,9 = 138$ empregos diretos e aproximadamente $2 \times 37,7 = 75$ empregos indiretos.

Cumpra registrar algumas limitações e potencialidades do MGE como ferramenta de avaliação do efeito do investimento sobre o emprego. Apesar da desagregação razoável em 49 setores, cada setor ainda contém atividades relativamente diferentes em sua classificação. Por exemplo, no setor de construção, encontram-se obras residenciais, industriais, viárias e de infraestrutura para energia elétrica, entre outras. Assim, os parâmetros de efeito sobre o emprego são médias setoriais e podem não refletir bem os resultados para um projeto específico de investimento. No entanto, ao se utilizar o modelo para estimar o resultado de diversos projetos em conjunto, os eventuais desvios individuais de projetos tendem a ser amenizados.

5 CONCLUSÕES

Modelos insumo-produto vêm sendo utilizados pelo BNDES desde a segunda metade da década de 1990 como ferramentas para estimação de efeitos sobre o emprego durante a implantação dos investimentos fixos apoiados. O MGE sofreu diversas atualizações ao longo desses anos, de modo a incorporar, principalmente, atualizações da estrutura econômica dadas pelas divulgações do SCN e da MIP do IBGE. As atualizações envolveram, por exemplo, maior desagregação de setores, adequações a novas metodologias de apuração das Contas Nacionais, mudanças nos índices de preços setoriais usados para deflacionamento e implementação da MAI.

Os resultados do modelo são usados há alguns anos como indicador corporativo do planejamento estratégico do BNDES, refletindo a importância que esse tipo de efeito tem para a instituição. Afinal, grande parte do *funding* do banco advém do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),⁷ que tem como objetivos financiar o seguro-desemprego e o abono salarial e promover programas de desenvolvimento econômico executados pelo BNDES.

Apesar dos avanços recentes no MGE, ainda é possível aprimorar o modelo e incorporar novas variáveis. Do ponto de vista metodológico, Passoni e Freitas (2022) elaboraram um método de estimação de MIPs anuais a partir dos dados das tabelas de recursos e usos disponibilizadas anualmente no SCN. Essa metodologia tem como principal contribuição diminuir a defasagem entre um ano corrente e a última MIP oficial disponível, sendo de grande valia para pesquisas que utilizem séries de dados ou que são replicadas anualmente, como é o caso das análises de emprego do apoio do BNDES. A incorporação desses dados ao MGE permitiria aproximar o ano corrente de uma estrutura produtiva mais próxima do que a da última MIP oficial, além de aplicar os dados históricos a MIPs de seus respectivos anos.

Adiciona-se que o MGE ainda tem o potencial de incorporar estimativas sobre outras variáveis cujos dados possam ser compatibilizados com a estrutura do SCN, como impostos indiretos, importações, consumo de energia e de água e geração de poluentes. Os próprios dados de empregos podem passar por uma maior qualificação com a incorporação de informações da Rais e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), por exemplo.

7. Para maiores informações sobre a relação histórica entre BNDES e FAT, ver Silva (2019).

Ademais, prevê-se uma melhora na coleta dos dados do próprio BNDES, como a separação dos financiamentos da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e do apoio à exportação e um maior detalhamento dos dados de apoio a projetos de investimento. Essa melhoria permitirá a construção de um vetor de choque mais preciso quanto à sua distribuição setorial e, portanto, melhores estimativas do impacto da atuação do BNDES.

Espera-se que essa experiência acumulada de desenvolvimento, atualização e divulgação de resultados de aplicação do MGE, assim como o auxílio que o BNDES presta a outras instituições e pesquisadores no tema, possa contribuir para o aprimoramento do ciclo de melhoria de políticas públicas no país.

REFERÊNCIAS

- EC – EUROPEAN COMMISSION *et al.* **System of national accounts 2008**. New York: UN, 2009.
- FREITAS, F. *et al.* **Modelo de geração de emprego**: metodologia e memórias de cálculo. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2010.
- KURZ, H. D.; SALVADORI, N. “Classical” roots of input-output analysis: a short account of its long prehistory. **Economic System Research**, v. 12, n. 2, p.153-179, 2000.
- LEONTIEF, W. W. Quantitative input and output relations in the economic system of the United States. **The Review of Economics and Statistics**, v. 18, n. 3, p. 105-125, 1936.
- MIGUEZ, T.; FREITAS, F. **Matrizes de Absorção de Investimento (MAIs)**: metodologia de estimação para o Sistema de Contas Nacionais Referência 2010. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2021. (Texto para Discussão, n. 24).
- MILLER, R. E.; BLAIR, P. D. (Ed.). **Input-output analysis**: foundations and extensions. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- NAJBERG, S.; IKEDA, M. **Modelo de geração de emprego**: metodologia e resultados. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para Discussão, n. 72).
- NAJBERG, S.; VIEIRA, S. P. Modelos de geração de emprego aplicados à economia brasileira: 1985/95. **Revista do BNDES**, v. 3, n. 5, p. 63-86, 1996.
- PASSONI, P.; FREITAS, F. Estimação de matrizes insumo-produto anuais para o Brasil no Sistema de Contas Nacionais Referência 2010. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, 2022. No prelo.
- 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, 2019. (Texto para Discussão, n. 2525). Disponível em: <<https://bit.ly/3THW6eV>>. Acesso em: 21 out. 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais**: Brasil – 2002-2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Contas Nacionais, n. 24).



POLÍTICA EM FOCO

ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DO BENEFÍCIO EMERGENCIAL AO LONGO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA COM BASE NOS DADOS DA PNAD COVID-19^{1,2}

Joana Costa³
Miguel Nathan Foguel⁴
Maurício Reis⁵
Felipe Russo⁶

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 significou uma crise profunda em nível global tanto na área da saúde quanto na economia. Em 2020, o colapso do sistema de saúde veio acompanhado de medidas restritivas à circulação de pessoas como forma de conter o contágio do vírus Sars-COV-2. Dessa forma, a morte de centenas de milhares de pessoas foi acompanhada do aumento repentino do desemprego e da inatividade e de queda da renda. As políticas públicas nesse momento foram fundamentais para aliviar as consequências da crise sobre a população, especialmente para aquele segmento já vulnerável por possuir baixa renda e vínculos trabalhistas mais frágeis. Os países adotaram diferentes medidas emergenciais, mas, entre as respostas mais comuns, estão a transferência direta de renda à população e os programas voltados à preservação de vínculos trabalhistas (Gerard, Imbert e Orkin, 2020).

Nesse contexto, o Brasil elaborou o Auxílio Emergencial (AE) e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm). Enquanto o primeiro se destinava a indivíduos desempregados ou em ocupações informais, o segundo promovia a manutenção do vínculo empregatício e da renda dos trabalhadores formais, especialmente para aqueles com salários mais baixos.⁷

Neste estudo, serão analisados esses dois programas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, realizada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dos números oficiais do governo. O objetivo foi avaliar

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/pf1>

2. Este artigo constitui uma versão compactada de um relatório realizado para o Ministério do Trabalho e Previdência.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: <joana.costa@ipea.gov.br>.

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

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. E-mail: <mauricio.reis@ipea.gov.br>.

6. Assistente de pesquisa na Coordenação de Estudos e Pesquisas em Trabalho e Desenvolvimento Rural (Cotra) da Disoc/Ipea. E-mail: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

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

como esses programas incidiram de maneira diferenciada ao longo da distribuição de renda domiciliar *per capita*. Considerando as regras de elegibilidade, Hecksher e Foguel (2022) utilizaram a PNAD Contínua 2018 para identificar os possíveis beneficiários e estimar a cobertura de cada programa. Procuramos aqui avançar em relação a esse estudo investigando quais parcelas da distribuição de renda foram, de fato, mais ou menos beneficiadas por cada um deles.

Além desta introdução, o texto é composto por mais cinco seções, nas quais são apresentadas as características dos programas, os dados utilizados, a metodologia adotada e os resultados obtidos e, por fim, as considerações finais.

2 CARACTERÍSTICAS DO AE E DO BEM

O AE foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e estabelecia o pagamento de R\$ 600,00 mensais durante três meses para os beneficiários, que poderiam ser no máximo dois membros por família. No caso de mulheres provedoras de famílias monoparentais, o valor transferido correspondia a R\$ 1.200,00. Os indivíduos elegíveis deveriam ter acima de 18 anos de idade, não possuir vínculo empregatício formal e nem receber benefício previdenciário ou assistencial – como Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou seguro-desemprego – à exceção do Programa Bolsa Família (PBF). Quem já recebia o PBF poderia substituir temporariamente o benefício regular pelo AE. A renda familiar mensal do beneficiário deveria ter um total abaixo de 3 salários mínimos (SM) ou ter um valor *per capita* menor que meio SM. Além disso, a renda tributável em 2018 não deveria ter sido superior a R\$ 28.559,70 (Russo, Silva e Corseuil, 2021).

A Medida Provisória (MP) nº 1.000, de 3 de setembro de 2020, prorrogou o pagamento do AE até 31 de dezembro de 2020, por meio de até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00. Para o caso de famílias monoparentais, as mulheres provedoras passaram a receber R\$ 600,00 e ficou estabelecido que outros membros dessas famílias não deveriam receber a extensão do pagamento ainda que tenham recebido as três parcelas iniciais. A MP nº 1.000/2020 determinou ainda que somente aqueles que já eram beneficiários poderiam receber a prorrogação dos pagamentos, ou seja, não foi aberto um novo cadastramento. Além disso, aqueles que tivessem obtido um vínculo empregatício formal ou que tivessem iniciado recebimento de benefício previdenciário ou assistencial (como o seguro-desemprego) não deveriam continuar recebendo o AE.

Já o BEm foi estabelecido pela MP nº 936, de 1º de abril de 2020. Com o objetivo de manter o vínculo empregatício durante a pandemia, o programa facultava ao empregador e ao empregado acertar uma redução temporária da jornada de trabalho, nos percentuais de 25%, 50% e 70%, ou uma suspensão temporária do contrato por meio de acordos individuais em determinadas situações. No caso de redução de jornada, o empregador pagava um salário proporcional à nova jornada e o benefício pago pelo governo correspondia ao percentual de redução aplicado ao valor de uma parcela do seguro-desemprego. Isso significa que, quanto menor o salário, maior a taxa de reposição (Costa e Reis, 2020). Nos casos de suspensão de contrato, o benefício correspondia de 70% a 100% do valor do seguro-desemprego.

3 DADOS

Os dados utilizados são provenientes principalmente da PNAD Covid-19 em caráter especial durante a pandemia do novo coronavírus. Além das informações usuais de mercado de trabalho coletadas pela PNAD Contínua, a PNAD Covid-19 continha perguntas específicas sobre a pandemia e a saúde dos entrevistados, e foi simplificado para facilitar a coleta pelo telefone.⁸ A PNAD Covid-19 foi escolhida como fonte para nossos dados devido a sua periodicidade mensal, que permite acompanhar a criação dos programas; suas perguntas específicas quanto à pandemia; e por conter informações dos rendimentos dos domicílios, que permitem estimar a distribuição de renda do país. As entrevistas foram realizadas entre maio e novembro de 2020.

Além da PNAD Covid-19, utilizamos também informações de bases administrativas e de portais do governo federal para obter o total de recebedores de cada programa em 2020.⁹ Especificamente para o AE, usamos os microdados disponibilizados no Portal da Transparência; enquanto os dados do BEm são provenientes do painel interativo disponibilizado no *site* do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho.¹⁰

4 METODOLOGIA

Empregamos dois métodos distintos para analisar a incidência do AE e do BEm ao longo da distribuição da renda *per capita*.¹¹ O primeiro, que denominaremos de *método direto*, é baseado nas informações diretamente prestadas para a PNAD Covid-19.

Para o AE, primeiramente identificamos os domicílios que reportaram receber benefícios relacionados à pandemia nos valores do programa.¹² Para alcançar domicílios com mais de um beneficiário, incluímos múltiplos desse valor até quatro. Assim, por exemplo, em maio de 2020, os domicílios que reportaram receber valores de R\$ 600,00; R\$ 1.200,00; R\$ 1.800,00 e R\$ 2.400,00 foram considerados como beneficiários do AE. Como a pesquisa não identifica quem dentro do domicílio seria o recebedor do programa, para chegar ao indivíduo aplicamos uma série ordenada de regras até que o domicílio possua um número de beneficiados compatível com o valor declarado, conforme descrito adiante.

8. Devido ao curto prazo para sua elaboração, assim como às circunstâncias especiais causadas pela pandemia, o IBGE considera essa uma pesquisa experimental. Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/3rkLaqU>>.

9. Tanto o AE como o BEm foram renovados para 2021 (Decreto nº 10.661/2021 e MP nº 1.045/2021, respectivamente), entretanto, devido à limitação temporal dos dados utilizados, a análise deste relatório não abrange essas extensões.

10. Os dados do AE foram baixados do Portal da Transparência, disponível em: <<https://bit.ly/3SFHdJ0>>. Os dados do BEm foram obtidos no painel disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência, disponível em: <<https://bit.ly/3y4q5Vw>>.

11. A renda domiciliar foi computada pela *renda habitual* dos domicílios, ou seja, uma renda que não inclui variações temporárias na renda (por exemplo, de horas trabalhadas) ou dos próprios programas aqui analisados. Idealmente, gostaríamos de ter utilizado a renda habitual de um período anterior ao início da pandemia, todavia, apesar de a PNAD Covid-19 ter se baseado na amostra da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2020, a concatenação das amostras das duas pesquisas gerou uma perda elevada de observações (49%), o que nos levou a optar por usar a renda habitual da PNAD Covid-19 no primeiro mês da pesquisa em maio de 2020. Essa perda de observações também nos impediu de aplicar a abordagem denominada de *método dinâmico* – ver, por exemplo, Christl *et al.* (2021) –, que explora as transições dos trabalhadores no mercado de trabalho, por exemplo, do estado de emprego (formal) para o de desemprego.

12. Pergunta D1.e: “no seu domicílio, alguém, incluindo o(a) sr(a), recebe rendimento de: auxílios emergenciais relacionados ao coronavírus?”.

- 1) Não pode ser trabalhador formal (empregado com carteira, estatutário, militar), nem ter acima de 65 anos.
- 2) É atribuído ao responsável pelo domicílio.
- 3) É atribuído ao cônjuge do responsável.
- 4) É atribuído a pessoa mais velha do domicílio.

Se após o passo 4 essa quantidade ainda não tiver sido alcançada, relaxamos a regra 1 e repetimos o exercício. A regra 1 busca cumprir uma das condicionalidades do AE, qual seja: o beneficiado não poderia estar empregado, ou recebendo aposentadoria. As regras seguintes priorizam o responsável pelo domicílio, seu cônjuge ou indivíduos com mais idade no domicílio. Em todos os casos, nunca consideramos indivíduos com menos de 18 anos. Os domicílios nos quais a pessoa responsável era uma mulher com crianças abaixo de 14 anos de idade foram considerados como monoparentais e contamos como duas cotas do AE.

Para identificarmos candidatos a beneficiários do BEm, aproveitamos as perguntas da seção de mercado de trabalho da PNAD Covid-19 para encontrar trabalhadores que tiveram sua jornada de trabalho reduzida ou seu contrato suspenso por causa da pandemia. Para o primeiro caso, comparamos as respostas quanto à jornada de trabalho e ao rendimento do trabalho habitual e efetivo para inferir a variação desses indicadores para cada trabalhador.¹³ Trabalhadores com a razão das jornadas efetiva e habitual próxima dos valores correspondentes a reduções de 25%, 50% e 70% da jornada estabelecidos pelo programa foram considerados como potenciais recebedores do BEm.¹⁴ Empregados que, de acordo com suas declarações de rendimento habitual e efetivo, tiveram uma redução nos seus rendimentos maior que a redução da jornada não são considerados, já que o programa garantia o salário do trabalhador até esse percentual.

Para encontrar potenciais empregados que tiveram seu contrato suspenso, consideramos trabalhadores que afirmaram estar afastados do trabalho na semana de referência devido à pandemia.¹⁵ Para o BEm, sempre trabalhamos com uma amostra de empregados do setor privado com carteira de trabalho assinada, já que essa era a população alvo do programa.

As tabelas 1 e 2 apresentam, respectivamente, o total mensal de beneficiários do AE e do BEm, segundo o método direto e de acordo com as informações oficiais do governo federal.¹⁶ Como se pode ver pela tabela 1, apesar das flutuações nos números oficiais, em geral o total de recebedores computado pelo método direto é expressivamente menor que o oficial para o AE. De fato, as diferenças são acentuadas, chegando a alcançar 39% em maio e cerca de 20%

13. Rendimento habitual: valor referente ao recebido normalmente pelo trabalhador. Rendimento efetivo: valor recebido na semana de referência da pesquisa.

14. Mais especificamente, os intervalos considerados foram: [0,7; 0,8], [0,45; 0,55], [0,25; 0,35].

15. Pergunta C3: qual o principal motivo deste afastamento temporário? Resposta 1: estava em quarentena, isolamento, distanciamento social ou férias coletivas.

16. Cabe assinalar que os números de recebedores do BEm se referem a Cadastros de Pessoa Física (CPF) únicos, associados ao total de acordos realizados em determinado período – por exemplo, o mês ou o conjunto de meses.

quando se considera o período entre maio e agosto como um todo. No caso do BEm (tabela 2), as diferenças em relação aos dados administrativos são ainda mais acentuadas, alcançando 70% em agosto e cerca de 50% na média entre maio e agosto.

TABELA 1
Total de recebedores do AE pelo método direto e pelas informações oficiais (2020)

	Método direto (A)	Informações oficiais (B)	Razão (A)/(B) – %
Maio	34.400.003	56.341.690	61,1
Junho	39.267.985	36.328.978	108,1
Julho	40.675.402	58.713.648	69,3
Agosto	40.942.476	52.708.641	77,7
População acima de 18 anos	-	158.255.554	-
Média de recebedores	-	51.023.239	-
Recebedores (%)	-	32,24	-

Fonte: PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3fa5oRU>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: O método direto se refere ao procedimento descrito no texto para marcar os recebedores do AE pelas informações disponíveis na PNAD Covid-19. As informações oficiais foram obtidas em: <<https://bit.ly/3SFHdJ0>>. A população acima de 18 anos foi projetada pelo IBGE para junho de 2020. A média de recebedores se refere aos meses de maio a agosto de 2020. O percentual de recebedores foi calculado pela divisão da média de recebedores pela população projetada para junho de 2020.

TABELA 2
Total de beneficiários do BEm pelo método direto e pelas informações oficiais (2020)

	Método direto (A)	Informações oficiais (B)	Razão (A)/(B) – %
Maio	6.533.207	8.439.897	77,4
Junho	5.400.350	9.165.634	58,9
Julho	4.077.804	9.513.203	42,9
Agosto	2.897.519	9.635.244	30,1
Média de empregados	-	37.473.982	-
Média de recebedores	-	9.188.495	-
Recebedores (%)	-	24,52	-

Fonte: PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3fa5oRU>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: O método direto se refere ao procedimento descrito no texto para marcar os recebedores do BEm pelas informações disponíveis na PNAD Covid-19. As informações oficiais foram obtidas em: <<https://bit.ly/3CwWeaU>>. A população de empregados formais foi calculada a partir da média de maio a agosto de 2020 do estoque de celetistas informado no Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Novo Caged (disponível em: <<https://bit.ly/3CwFPTT>>) e na Relação Anual de Informações Sociais – Rais (disponível em: <<https://bit.ly/3C9Yvaw>>). A média de recebedores se refere aos meses de maio a agosto de 2020. O percentual de recebedores foi calculado pela divisão da média de recebedores pela média de empregados formais.

As diferenças expressivas em relação aos números oficiais levantam dúvidas sobre se o método direto é adequado para mensurar não só a magnitude de cada programa como também as suas incidências ao longo da distribuição de renda. Essa inadequação do método pode se dever a pelo menos dois fatores. Em primeiro lugar, houve problemas amostrais na PNAD Covid-19 que parecem ter gerado alguns vieses nos seus resultados.¹⁷ Em segundo lugar, dado o ambiente de importantes mudanças durante a realização da pesquisa – que incluem alteração em programas públicos existentes, a introdução de novos programas e as mudanças abruptas no mercado de trabalho –, é provável que os respondentes da pesquisa tenham reportado com erro significativo as informações sobre recebimento de auxílios do governo, número de horas trabalhadas e até mesmo os rendimentos do trabalho.

Buscando mitigar esses problemas, aplicamos um *método de microsimulação* inspirado em Christl *et al.* (2021). Nesse segundo método, utiliza-se um modelo probabilístico – especificamente, o *probit* – para estimar os recebedores de cada programa com base em um conjunto amplo de características das pessoas e seus domicílios.¹⁸ Esse modelo utiliza como variável dependente as informações empregadas no método direto sobre o recebimento (ou não) do AE ou do BEm, em que, nesse último caso, aglutinamos os indivíduos marcados com suspensão completa do contrato de trabalho ou qualquer redução de jornada de trabalho prevista no programa. Usando as estimativas dos coeficientes do modelo, prediz-se a probabilidade de recebimento de cada programa para as observações utilizadas na estimação. As probabilidades previstas são então ranqueadas da maior para a menor e a população estimada de recebedores é acumulada de forma a alcançarmos os números oficiais de cada programa.¹⁹ Alcançado o total da população separadamente para cada programa, podemos conhecer os recebedores mais prováveis dos programas, assim como seu espalhamento ao longo da distribuição de renda domiciliar *per capita*.

A maioria dos coeficientes estimados no modelo *probit*²⁰ para o AE e para o BEm se mostraram estatisticamente significativos, o que indica que as variáveis escolhidas para discriminar os recebedores dos programas são relevantes.²¹ As tabelas 3 e 4 apresentam, para o mês de maio de 2020, os percentuais por característica utilizada nos modelos respectivamente para o AE e

17. Ver a esse respeito, por exemplo, Hecksher (2022) e Corseuil e Russo (2022).

18. Para o AE foram utilizadas as variáveis: idade (linear e ao quadrado); *dummies* de mulher; branco/amarelo; escolaridade (fundamental incompleto, fundamental completo, médio incompleto, médio completo e ensino superior); décimos da renda *per capita*, excluindo benefícios relacionados à pandemia; condição de ocupação (emprego com carteira assinada, estatutário, conta própria); mulher com criança sem cônjuge; número de moradores no domicílio; presença de criança com menos de 14 anos; e Unidades da Federação (UFs). Para o BEm, as variáveis são: idade (linear e ao quadrado); *dummies* de mulher; branco/amarelo; escolaridade (fundamental incompleto, fundamental completo, médio incompleto, médio completo e ensino superior); décimos do rendimento habitual de todos os trabalhos para empregados formais; setor agregado; diretor/gerente; mulher com criança sem cônjuge; número de moradores no domicílio; presença de criança com menos de 14 anos e UFs.

19. Devido às expressivas flutuações nos totais mensais de recebedores do AE pelas informações oficiais, utilizamos a média de recebedores entre maio e agosto de 2020 (tabela 1). Para o caso do BEm, por consistência, utilizamos o total de recebedores do programa no período entre maio e agosto de 2020 (tabela 2).

20. Como estamos utilizando um conjunto de meses para obter o total de recebedores do AE e do BEm, estimamos modelos *probit* separadamente para os meses de maio a agosto de 2020 para cada programa. Para obter os resultados sobre incidência dos programas na distribuição de renda, utilizamos a média de recebedores entre esses meses.

21. As tabelas com os coeficientes não foram incluídas nesse texto e estão disponíveis para solicitação.

o BEm dos recebedores de cada programa pelo método direto e pelo método probabilístico.²² O primeiro ponto a se notar nas duas tabelas é a diferença entre os totais de recebedores pelos métodos direto e de microsimulação, em que, nesse último caso, por construção, os números são muito próximos dos oficiais (tabelas 1 e 2).

É interessante notar que, pelos resultados da tabela 3, relativamente ao método direto, o modelo probabilístico prediz que os recebedores do AE apresentam as seguintes características:

- têm uma menor parcela de brancos e amarelos;
- apresentam uma menor (maior) proporção com pelo menos um ano de ensino superior (ensino médio completo);
- residem em maior (menor) proporção na região Nordeste (Sudeste e Sul);
- estão mais concentrados abaixo da mediana da distribuição de renda;
- têm menor parcela de ocupados e empregados formais;
- moram em menor proporção em áreas urbanas; e
- possuem renda domiciliar *per capita* substancialmente menor.

Uma vez que o desenho do programa AE pretendeu alcançar as pessoas e famílias mais desprotegidas, esses resultados mostram que o modelo microsimulado foi capaz de alocar (marginalmente) mais pessoas com características dos grupos que tendem a ser mais vulneráveis no país.

TABELA 3
Distribuição das características dos recebedores do AE pelos métodos direto e probabilístico (maio 2020)

Característica	Método direto	Método probabilístico
Total de recebedores	34.400.003	51.023.058
Idade (anos)	42,9	40,7
Mulheres (%)	53,2	53,8
Branco/amarelo (%)	33,0	28,2
Sem instrução (%)	4,9	5,0
Fundamental incompleto (%)	34,5	34,1
Fundamental completo (%)	9,9	9,7
Médio incompleto (%)	10,3	10,7
Médio completo (%)	30,1	32,8
Ensino superior (%)	10,3	7,6

(Continua)

22. Também calculamos esses resultados para os meses de junho, julho e agosto de 2020. Os resultados são similares para todos os meses entre maio e agosto de 2020 e, portanto, essas tabelas não foram incluídas nesse texto. Elas estão disponíveis a partir da solicitação aos autores.

(Continuação)

Característica	Método direto	Método probabilístico
Região Norte (%)	11,5	13,1
Região Nordeste (%)	38,9	44,7
Região Sudeste (%)	33,2	29,2
Região Sul (%)	9,3	6,6
Região Centro-Oeste (%)	7,0	6,4
1ª décimo (%)	20,2	25,2
2ª décimo (%)	17,6	21,9
3ª décimo (%)	14,1	18,2
4ª décimo (%)	13,0	16,0
5ª décimo (%)	10,5	10,6
6ª décimo (%)	9,3	6,9
7ª décimo (%)	5,6	0,5
8ª décimo (%)	4,8	0,6
9ª décimo (%)	3,5	0,1
10ª décimo (%)	1,4	0,0
Ocupados (%)	44,8	42,0
Empregado formal (%)	3,2	0,1
Conta própria (%)	27,1	27,0
Área urbana (%)	78,5	76,2
Capital ou região metropolitana (%)	34,7	33,6
RDPC (R\$)	780,8	476,2
RDPC exclusive AE (R\$)	474,3	279,9

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os métodos direto e probabilístico se referem aos procedimentos descritos no texto. Os décimos se referem à distribuição de RDPC, exclusive o AE.

A tabela 4 mostra que, relativamente ao modelo direto, os recebedores do BEm pelo método de microssimulação apresentam uma parcela maior de mulheres e uma proporção menor de brancos e amarelos. São mais escolarizados e mais (menos) concentrados nos setores de alojamento, alimentação e educação (informação e comunicação e saúde). Estão também relativamente mais concentrados no primeiro décimo da distribuição do rendimento do trabalho, o que se explica em larga medida pela elevada proporção de trabalhadores formais que recebem o SM. Ademais, observa-se que moram em maior (menor) proporção na região Nordeste (Sudeste e Sul) e nas capitais e regiões metropolitanas. Embora nem todos esses resultados sejam esperados (residir em maior proporção no Nordeste), a maior parte está em linha com o desenho de um programa voltado para o setor formal, que tende a cobrir trabalhadores menos vulneráveis.

TABELA 4

Distribuição das características dos recebedores do BEm pelos métodos direto e probabilístico (maio 2020)

Característica	Método direto	Método probabilístico
Total de recebedores	6.533.207	9.186.733
Idade (anos)	37,3	38,5
Mulheres (%)	49,9	63,5
Branco/amarelo (%)	46,0	41,9
Sem instrução (%)	0,5	0,3
Fundamental incompleto (%)	11,9	11,0
Fundamental completo (%)	6,1	5,6
Médio incompleto (%)	8,3	7,6
Médio completo (%)	44,1	45,9
Ensino superior (%)	29,1	29,5
Região Norte (%)	5,2	6,3
Região Nordeste (%)	23,4	36,2
Região Sudeste (%)	51,3	47,0
Região Sul (%)	14,3	7,2
Região Centro-Oeste	5,8	3,4
1ª décimo (%)	25,3	36,4
2ª décimo (%)	0,2	0,2
3ª décimo (%)	15,5	17,3
4ª décimo (%)	6,9	7,5
5ª décimo (%)	12,3	10,3
6ª décimo (%)	10,3	7,1
7ª décimo (%)	7,6	4,7
8ª décimo (%)	7,4	5,3
9ª décimo (%)	7,3	6,1
10ª décimo (%)	7,2	5,2
Área urbana (%)	95,3	97,2
Capital ou região metropolitana	53,4	67,4
Rendimento habitual (R\$)	1.890	1.707
Rendimento efetivo (R\$)	1.503	1.521
RDPC (R\$)	1.271	1.303
Número de moradores	3,4	3,3
Monoparental (%)	4,6	5,5
Presença de criança menor que 14 anos (%)	41,2	38,0
Ocupação de diretor/gerente (%)	2,6	2,4
Agropecuária (%)	1,4	0,0

(Continua)

(Continuação)

Característica	Método direto	Método probabilístico
Indústria extrativa (%)	1,0	0,4
Indústria (%)	17,4	16,4
Construção (%)	3,4	1,8
Comércio (%)	20,6	19,0
Transporte, armazenamento e correio (%)	5,7	6,7
Alojamento e alimentação (%)	7,8	13,7
Informação, comunicação e serviços para empresas (%)	11,9	8,4
Administração pública (%)	0,6	0,9
Educação (%)	8,2	15,4
Saúde (%)	5,1	2,6
Arte, esportes e serviços pessoais (%)	2,4	3,6
Trabalho doméstico (%)	4,1	3,6
Não identificado (%)	10,4	7,5

Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração dos autores.

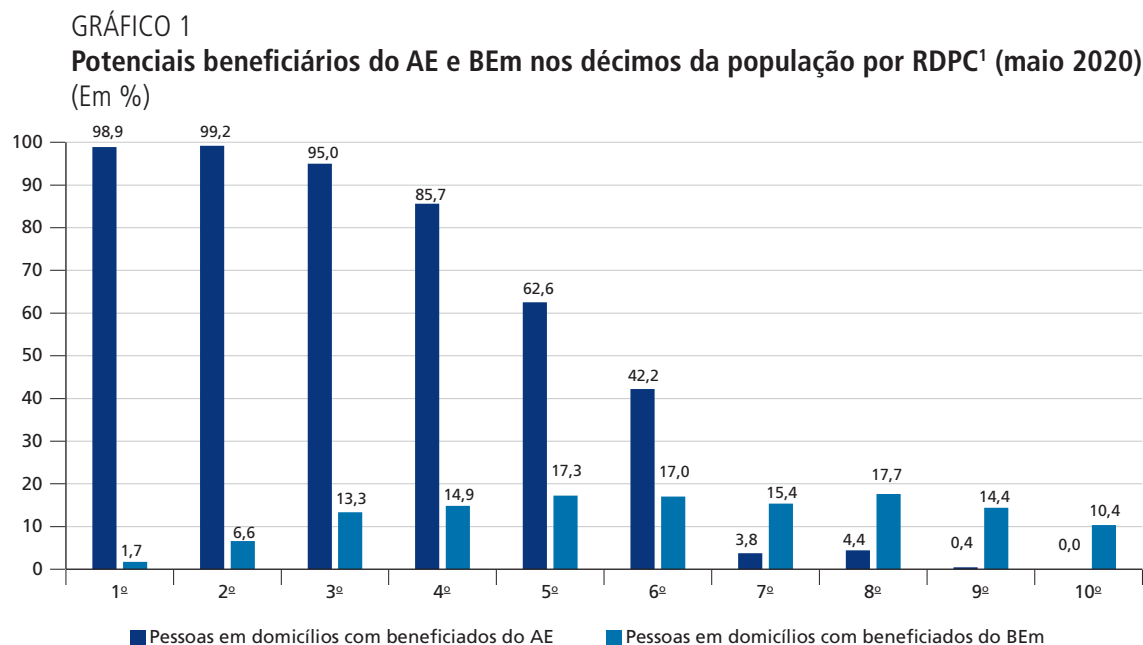
Obs.: Os métodos direto e probabilístico se referem aos procedimentos descritos no texto. Os décimos se referem à distribuição dos rendimentos habituais dos empregados formais. RDPC corresponde à renda habitual domiciliar *per capita*, exclusive o AE.

As probabilidades de receber cada um dos dois benefícios são estimadas por indivíduo. Para a análise da incidência dos beneficiários ao longo da distribuição de renda *per capita*, todos os membros do domicílio nos quais há pelo menos um recebedor do AE ou do BEm são computados como beneficiários dos programas. Os resultados da incidência dos beneficiários são apresentados na seção 5.

5 RESULTADOS

O gráfico 1 mostra as porcentagens de indivíduos que residem com potenciais beneficiados pelo AE e pelo BEm para cada décimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*. Como descrito na seção 4, os potenciais beneficiários foram definidos a partir do modelo microsimulado de forma a alcançar os números oficiais de cada programa.²³ A alocação da posição do domicílio na distribuição de renda, por sua vez, é definida usando os rendimentos (do trabalho) habitualmente recebidos, e não os efetivamente recebidos no mês de referência da pesquisa. Além disso, são excluídos do cálculo os valores correspondentes aos benefícios relacionados com a pandemia. Os resultados apresentados são referentes a maio de 2020.

23. Realizamos também microsimulações para alcançar os percentuais da população de cada programa — especificamente, a população acima de 18 anos de idade para o AE; e, para o BEm, a população de empregados formais, segundo a Rais e o Novo Caged. Os resultados são muito semelhantes aos discutidos no texto.



Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Excluindo benefícios relacionados à pandemia.

Obs.: Os beneficiados inclusos nesse gráfico são os indivíduos selecionados pelo método probabilístico descrito na seção 4.

Em relação ao AE, nota-se que nos três primeiros décimos da distribuição, quase todas as pessoas vivem em domicílios em que pelo menos um integrante teria recebido o benefício. Mesmo no quarto décimo, 85% das pessoas se encontravam em domicílios potencialmente beneficiados pelo AE, mas a partir do quinto décimo notam-se reduções acentuadas nas proporções de beneficiados. Na parte mais alta da distribuição, do sétimo décimo da distribuição em diante, são raras as situações de pessoas em domicílios beneficiados pelo AE.

Os resultados também são apresentados de uma forma diferente no gráfico A.1 do apêndice A, que mostra como estão distribuídos os potenciais beneficiados pelo AE em função da renda domiciliar *per capita*. Quase 80% desses beneficiados estão nos quatro primeiros décimos da distribuição de renda *per capita*, enquanto apenas 1,5% se encontram nos quatro décimos mais elevados da distribuição. Nessa mesma figura, também é feita uma comparação com a classificação baseada no método direto descrito na seção 4. De acordo com esse último método, há uma tendência para subestimar os beneficiários em domicílios mais pobres em comparação com os resultados das microsimulações. Mesmo assim, os quatro primeiros décimos concentram dois terços dos beneficiários usando os valores informados na pesquisa. Em contrapartida, a presença de beneficiários na parte mais alta da distribuição é muito maior, com 15% nos quatro últimos décimos, ao invés de 1,5% conforme observado com as microsimulações.

Para o BEm (gráfico 1), a proporção de pessoas em domicílios potencialmente beneficiados é muito baixa no décimo mais pobre, e aumenta ao longo da distribuição. Entre o terceiro e o nono décimos, a porcentagem de beneficiados fica sempre acima de 10%, diminuindo apenas ligeiramente no topo da distribuição. O valor máximo, de 15,1%, é alcançado no quinta décimo.

No gráfico A.2 do apêndice A, as microsimulações para os beneficiários do BEm são comparadas com os valores baseados no método direto. Os resultados pelos dois métodos são muito semelhantes. Destaca-se apenas que, no primeiro décimo, quando a comparação é feita em termos relativos, a porcentagem de pessoas em domicílios beneficiados de acordo com as microsimulações é quase a metade da registrada pelo método direto, embora essa diferença corresponda a apenas 1,2 ponto percentual (p.p.).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados neste estudo permitiram observar algumas características importantes sobre os programas de renda adotados no Brasil que buscaram mitigar os efeitos da crise provocada pela covid-19. O AE parece ter sido bem focalizado nos domicílios mais pobres, como se propunha, de fato. Os valores informados na PNAD Covid-19, porém, indicam que uma proporção não desprezível de pessoas nas partes mais altas da distribuição de renda domiciliar *per capita* também teria sido beneficiada pelo programa, apesar de não constituir o seu público-alvo.

Foi possível perceber também que o AE alcançou um número muito maior de domicílios que o BEm. Considerando, por exemplo, as pessoas residentes na parcela de 40% dos domicílios com menor renda média *per capita*, cerca de 95% teriam sido beneficiadas e/ou moram com pelo menos alguém que tenha sido beneficiado pelo AE. Para o BEm, menos de 10% das pessoas nesses domicílios mais pobres são identificadas como potencialmente beneficiadas.

Por sua vez, o BEm, em comparação com o AE, favoreceu uma parcela bem diferente da distribuição de renda domiciliar *per capita*. Direcionado aos empregados com carteira assinada, sua incidência foi baixa entre os domicílios que estão na cauda inferior da distribuição, onde são elevadas as participações de trabalhadores por conta própria e empregados informais, que recebem, em média, rendimentos bem menores que os empregados formais. Do terceiro décimo até o topo da distribuição, a proporção de pessoas beneficiadas é bastante estável, mas os valores recebidos, em termos absolutos, devem aumentar para aqueles em domicílios mais ricos, já que o benefício é calculado em função não apenas da redução na jornada de trabalho mas também dos rendimentos – ou melhor, do valor que seria recebido em caso de acesso ao benefício do seguro-desemprego. Dessa forma, como os beneficiários do BEm são trabalhadores formais e, por isso, possuem menor incidência de pobreza, mesmo aqueles com salários menores, o impacto distributivo do BEm não teve a mesma amplitude em termos de redução da desigualdade em comparação ao AE.

REFERÊNCIAS

CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M. A redução no número de entrevistas na PNAD Contínua durante a pandemia e sua influência para a evolução do emprego formal. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 583-597. No prelo.

COSTA, J. S. de M.; REIS, M. C. **Uma análise da MP nº 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília: Ipea, maio 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 71). Disponível em: <<https://bit.ly/3V4e9x5>>.

CHRISTL, M. et al. The cushioning effect of short-time work and discretionary policy measures: an assessment of the covid-19 crisis in Germany. **JRC working papers on taxation and structural reforms**, n. 2, 2021.

GERARD, F.; IMBERT, C.; ORKIN, K. **Social protection response to the covid-19 crisis: options for developing countries**. [s.l.]: Econfip, Apr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3y58Cfy>>.

HECKSHER, M. D. Inaudíveis: quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 599-621. No prelo.

HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. N. Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei nº 13.982/2020 e da Medida Provisória nº 936/2020. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 529-542. No prelo.

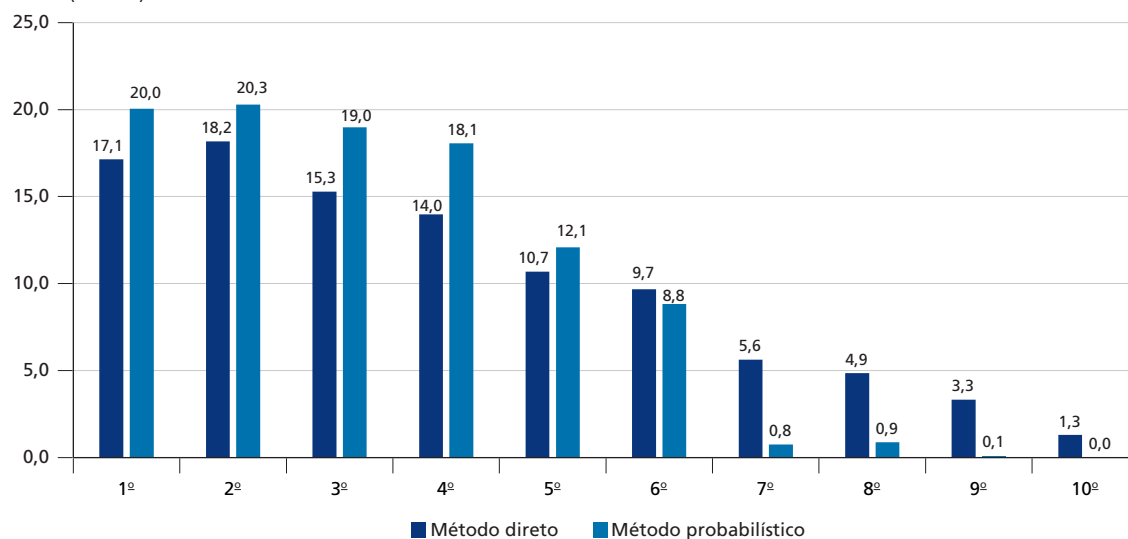
RUSSO, F.; SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 2-17, abr. 2021.

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. No prelo.

APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

Distribuição de potenciais beneficiários do AE por décimos da população por RDPC¹
(maio 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Excluindo benefícios relacionados à pandemia.

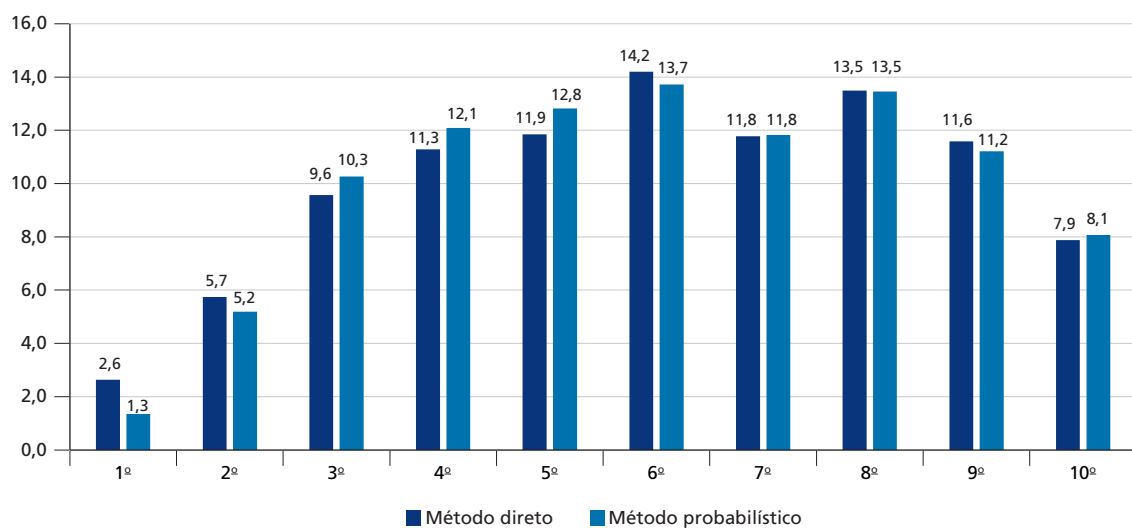
Obs.: 1. Os métodos direto e probabilístico se referem aos procedimentos descritos na seção 4.

2. AE – Auxílio Emergencial; e RDPC – renda habitual domiciliar *per capita*.

GRÁFICO A.2

Distribuição de potenciais beneficiários do BEm por décimos da população por RDPC¹ (maio 2020)

(Em %)



Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Excluindo benefícios relacionados a pandemia.

Obs.: 1. Os métodos direto e probabilístico se referem aos procedimentos descritos na seção 4.

2. BEm – Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA: GÊNESE NORMATIVA E TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO (2002-2021)¹

Alexandre Valadares²

Fábio Alves³

Sandro Pereira Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

O Programa Garantia-Safra (GS), criado em 2002 pelo governo federal, é uma ação que se insere em uma rede de políticas públicas voltadas ao apoio e fortalecimento do segmento socioprodutivo da agricultura familiar no Brasil.⁵ Ele é reconhecido por seu diferencial nas estratégias de enfrentamento – concebidas pelo Estado brasileiro – dos efeitos socioeconômicos decorrentes dos ciclos de estiagem que afetam a região do semiárido brasileiro, sobretudo nos estados da região Nordeste, com a substituição do paradigma do “combate” para o da “convivência” com a seca (Alves, 2009; Aquino, Vidal e Alves, 2021; Silva *et al.*, 2021; Sarmiento, Guimarães e Castro Filho, 2016; Silva, Sousa e Sousa, 2021; Victoria, Oliveira e Cuadra, 2019).

Criado para oferecer aos produtores familiares um apoio financeiro que atenuasse as perdas de safra ocasionadas pelos períodos de seca, o GS passou por diversos aperfeiçoamentos, com vistas a ampliar sua abrangência potencial. Tais mudanças não apenas englobaram os riscos de excesso hídrico e inclusão de municípios fora do semiárido, mas, também, construíram um arranjo institucional inovador centrado no Fundo Garantia-Safra. Em poucos anos, o nível de adesão dos municípios e de agricultores familiares aumentou consideravelmente, de modo que o programa assumisse uma escala de maior relevância na agenda governamental.⁶

Em face dessas considerações, este estudo se propôs a analisar o desempenho do GS a partir de sua trajetória em termos de estrutura normativa e cobertura programática ao longo de duas décadas de implementação (2002-2021). Em linhas gerais, foi possível demonstrar que o GS, combinado com outras ações governamentais, serviu como importante dispositivo para o enfrentamento de um longo e penoso período de seca sem a ocorrência dos graves

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/pf2>

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

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. E-mail: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

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

5. As principais características sociais da agricultura familiar e seus determinantes estruturais no Brasil (Ploeg, 2008; Silva, 2015; Valadares e Alves, 2020; Veiga, 1996) estão sintetizadas na chamada Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), que define os parâmetros para a promoção de políticas públicas voltadas a esse público.

6. Entre os principais programas existentes de apoio à agricultura familiar no Brasil, destacam-se: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Sambuichi *et al.*, 2017; Silva, 2019; 2020; Valadares *et al.*, 2019; Valadares, 2021).

transtornos sociais historicamente observados na região durante os ciclos prolongados de estiagem. Contudo, seus números mais recentes apontam para uma preocupante inflexão no potencial de execução do programa, o que leva a incertezas quanto a seu futuro.

Para observar e descrever analiticamente essa trajetória, realizou-se na seção 2 uma recapitulação da gênese do programa, pautada pelas alterações normativas que lhe deram seu atual desenho operacional, para então verificar, na seção 3, os dados orçamentários e de cobertura nesse período. Segue, por fim, as considerações finais.

2 A GÊNESE INSTITUCIONAL DO GS

A partir do final dos anos 1930, um conjunto de iniciativas regionais, voltadas a culturas agrícolas específicas, desenvolveram um padrão de seguro agrícola contra perdas de lavoura causadas por problemas climáticos no território brasileiro. Em São Paulo, entre 1939 e 1964, foram estabelecidos, por decretos estaduais, seguros agrícolas contra granizo para lavouras de algodão, viticultura e horticultura. Na região Sul, em 1955, a associação de fumicultores criou um seguro agrícola de ajuda mútua, com financiamento por parte dos próprios associados, contra as perdas de safra decorrentes de intempéries climáticas, e na mesma década o Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga) implementou uma modalidade de seguro dessa cultura, também contra granizo, financiada por um percentual sobre o faturamento dos produtores (Prado, 2012).

Em âmbito federal, ainda na década de 1950, foi instituída a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, que, entretanto, sem se mostrar viável economicamente e sem conseguir estender sua base de segurados, foi encerrada em 1966. Em 1967, o Decreto nº 61.867 regulamentou os seguros obrigatórios, entre os quais o seguro rural, destinado a reparar danos causados por fenômenos climáticos, pragas e doenças. A partir da década de 1970, as companhias seguradoras estaduais passariam a operar com o seguro rural, por meio de bancos públicos, e, em 1973, foi criado o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), com o objetivo de fornecer garantias bancárias a operações de crédito, desobrigando o produtor rural de encargos financeiros cujo adimplemento fosse comprometido por quebras de safra causadas por intercorrências climáticas. Já em 1988, a Constituição Federal definiu, em seu art. 187, que o seguro agrícola seria parte do planejamento e da execução da política agrícola nacional.

A despeito dos esforços de construção de um sistema nacional de seguro rural, a lógica financeira própria das operações de seguro – com contribuições dos segurados – tornava essa política pouco acessível a agricultores familiares pobres, em especial aqueles sistematicamente sujeitos aos riscos de perda de safra por problemas climáticos, como as estiagens prolongadas típicas da região Nordeste. Nesse contexto, a instituição do GS, em 2002, veio suprir essa lacuna. Em sua versão original, a Lei nº 10.420/2002, que deu origem ao programa, criou o Fundo Garantia-Safra e o benefício Seguro-Safra, destinados a agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido mineiro (mesorregiões norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e da mesorregião norte do estado do Espírito Santo, de modo a abranger municípios incluídos pela Lei nº 9.690/1998 na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Inicialmente, o programa atenderia a agricultores familiares domiciliados em municípios que tivessem declarado estado de calamidade ou situação de emergência em decorrência do fenômeno da estiagem, em ato reconhecido pelo governo federal. O seguro tinha o objetivo de garanti-lhes uma renda mínima de sobrevivência que atenuasse os efeitos da perda da produção em virtude da seca. A Lei nº 10.700/2003 deu o nome de Garantia-Safra ao benefício do programa e aprofundou a regulamentação de seu funcionamento.

Posteriormente, outros dispositivos, sempre introduzindo alterações na Lei nº 10.420/2002, se sucederam, construindo o desenho atual do GS. Entre esses dispositivos, a Lei nº 11.775/2008 aboliu a exigência dos decretos de exceção – estado de calamidade e situação de emergência – para a liberação dos benefícios e passou a incluir, além da estiagem, o excesso hídrico como fenômeno climático suscetível a causar perdas de safra. A partir de então, os agricultores familiares dos municípios *sistematicamente sujeitos* à perda de safra em virtude de eventos climáticos passaram a integrar a cobertura potencial do programa. Já a Lei nº 12.766/2012 ampliou essa cobertura ao autorizar o poder Executivo a incluir, entre os beneficiários do GS, agricultores familiares de municípios fora da área de abrangência da Sudene, desde que se comprove que também estão sujeitos a perdas sistemáticas de safra em razão de sinistros climáticos, se apure tais perdas e se dimensione o número de potenciais beneficiários, além da necessidade de haver disponibilidade orçamentária após atendimento do público prioritário do programa.

Em termos de definição do público prioritário do programa, ocorreram poucas alterações desde seu início. Em sua versão original, a Lei nº 10.420/2002 estabelecia que os agricultores familiares beneficiários não poderiam auferir renda familiar mensal superior a 1,5 salário mínimo (SM) nem praticar cultura irrigada, bem como deveriam aderir ao GS antes do início do plantio, informando a área a ser plantada com as culturas de feijão, milho, arroz ou algodão, então cobertas pelo programa. Essa área deveria limitar-se a 10 ha. A Lei nº 10.700/2003 incluiu a mandioca entre as culturas cobertas e manteve o limite de renda em 1,5 SM, especificando que se tratava da renda média bruta familiar mensal dos doze meses anteriores à adesão, excluídos os benefícios previdenciários rurais. Alguns anos depois, a Lei nº 12.766/2012 abriu a possibilidade de que outras culturas, previstas pelo órgão gestor, pudessem ser protegidas pelo programa, mas reduziu de 10 ha para 5 ha a área total plantada segurada. Por essa mesma lei também se reduziu de 60% para 50% a proporção da perda de safra – em razão de estiagem ou excesso hídrico –, cuja comprovação daria aos agricultores familiares aderidos ao programa direito ao benefício, além de fixar o atual valor máximo – pago excepcionalmente – em R\$ 1.200,00 por família. Contudo, a rigor, o valor-base do benefício efetivamente pago é, a cada ano, definido pelo Comitê Gestor do Garantia-Safra, que, desde a safra 2013-2014, o vem mantendo em R\$ 850,00. Finalmente, a Lei nº 12.806/2013 suprimiu o dispositivo que vedava a adesão ao GS de produtores familiares com área irrigada.

O público do programa corresponderia, portanto, ao segmento mais pauperizado da agricultura familiar: são agricultores familiares com até 10 há de terra e de baixa renda, equiparáveis ao grupo B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo limite de renda bruta familiar anual é, para fins de enquadramento, de R\$ 23 mil (excluídos benefícios previdenciários e transferências socioassistenciais) – com efeito, em 2022, 1,5 SM corresponde a R\$ 1.818,00 ou a um total anual de R\$ 21,8 mil.

A adesão do agricultor familiar ao GS ocorre por meio de inscrição e pagamento de uma contribuição, que vai compor o Fundo Garantia-Safra. Além da contribuição individual dos produtores, a composição do fundo conta com aportes anuais de estados e municípios aderidos, com recursos da União e com o resultado da aplicação financeira dos seus recursos. Logo, o mecanismo de operacionalização do GS se dá a cada ano agrícola, por meio da adesão de estados, municípios e agricultores familiares.

Alves (2009, p. 286) explica que, em primeiro lugar, os estados “abrangidos pelo programa firmam sua adesão junto à União para, em seguida, municípios procederem dessa forma junto aos estados aderidos e, finalmente, os agricultores aderirem junto aos municípios”. A implementação do programa se dá no segundo semestre do primeiro exercício do ano agrícola: a União, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), convida os estados a efetivar a adesão.⁷ Em seguida, o comitê gestor do programa estabelece, de acordo com o orçamento do Fundo Garantia-Safra, o número de cotas para os agricultores familiares em cada estado, distribuindo-as segundo o tamanho do público destinatário, cujo parâmetro é o montante de adesões nos anos anteriores. Na etapa subsequente, os estados repetem o processo com seus municípios, de modo a priorizar aqueles com histórico de estiagens recorrentes. Finda a fase de distribuição das cotas municipais,⁸ tem início a adesão dos agricultores em cada município, antes do período do plantio.

O número de cotas é previamente definido a partir do orçamento da União previsto para o GS. Se, a título de hipótese, o orçamento for de R\$ 100 milhões, o número de cotas a ser ofertadas resultará da divisão desse valor pelo montante que cabe à União aportar ao programa e será assim definido: como, pela regra atual, a União deve responder por até 40% do valor do benefício definido pelo comitê gestor, que é de R\$ 850,00, então, o total de cotas a ser distribuído será de 294.117, isto é, o resultado da divisão de R\$ 100 milhões por R\$ 340,00 (40% de R\$ 850,00).

Ao se inscreverem, os agricultores informam a renda familiar, o tamanho da propriedade, a condição de uso da terra, as culturas a ser produzidas, entre outros dados que, na etapa seguinte, serão levados em conta na seleção das famílias mais vulneráveis em termos socioeconômicos.⁹ Os critérios atuais de seleção dos beneficiários são: i) família de menor renda *per capita*; ii) família sustentada somente pela mulher; iii) família com pessoa com deficiência; e iv) família não proprietária de imóvel rural.¹⁰ Os agricultores selecionados são chamados a aderir ao programa mediante o pagamento de uma contribuição, que gera o direito à indenização por quebra de safra e que permite calcular os aportes dos demais entes federados, a partir do município, cuja contribuição é estimada “de acordo com o número de agricultores aderidos em sua jurisdição” (Alves, 2009, p. 287).

7. Considerando-se, por exemplo, o ano agrícola 2020-2021, o ciclo tem início no segundo semestre de 2020.

8. Oferecidas de acordo com o tamanho do público-alvo e o número de adesões em anos anteriores, mas considerando as reais demandas por vagas de cada município. Para mais detalhes, ver Alves (2009, p. 286-287).

9. “Assim como o orçamento não permite universalização do programa, não é possível participação de todos os municípios legalmente abrangidos pelo GS” (Alves, 2009, p. 287).

10. Caso persista o empate após a aplicação desses critérios, terá preferência o candidato mais idoso (Resolução nº 4, de 2 de julho de 2014, do Comitê Gestor do Garantia-Safra).

Uma vez que funciona sob a lógica do seguro, o GS estabeleceu um parâmetro de ocorrência do risco coberto (a seca), a partir do histórico de incidências de estiagens na região Nordeste. Como os anos de grandes secas na região correspondem a 30% dos anos dos últimos três séculos,¹¹ o risco de ocorrência de perdas de safra em virtude desse fenômeno climático ficou estabelecido, para fins de funcionamento do programa, em 30%, e esse parâmetro passou a determinar o valor do prêmio a ser pago pela adesão ao seguro. Os aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra, relativamente a cada participante, foram revistos e escalonados pela Lei nº 12.766/2012;¹² atualmente seguem os critérios descritos a seguir.

- 1) Agricultor: 2% do valor da previsão do benefício anual.
- 2) Município: 6% do valor da previsão de benefícios anuais para o município, conforme acordado entre o estado e o município.
- 3) Estado: adicionada às contribuições do agricultor e do município, deverá ser em montante suficiente para complementar a contribuição de 20% do valor da previsão dos benefícios anuais para o estado.
- 4) União: no mínimo, recursos equivalentes a 40% da previsão anual dos benefícios totais.

Desse modo, para o benefício de R\$ 850,00, os valores aportados ao fundo, por agricultor, seriam: i) agricultor – R\$ 17,00; ii) município – R\$ 51,00; iii) estado – R\$ 102,00; iv) União – R\$ 340,00; e o prêmio total corresponderia a R\$ 510,00. Supondo, por exemplo, que determinado município tenha um total de cem agricultores aderidos, o aporte financeiro com que o município se comprometeria seria de R\$ 5.100,00 (100 x R\$ 51,00). Os estados, então, somam esses agricultores nos seus municípios: se o estado atingir, por exemplo, 10 mil agricultores, seu aporte ao Fundo Garantia-Safra será de R\$ 1,02 milhão (10.000 x R\$ 102,00). Assim também, se o total de agricultores aderidos em todos os municípios e estados participantes for 100 mil, a União deverá aportar, no mínimo, R\$ 34,00 milhões (100.000 x R\$ 340,00).

A última fase da implementação do GS concerne ao pagamento do benefício. Tal etapa passa pela constatação da ocorrência de seca ou do excesso de chuvas e, em seguida, do tamanho da perda de safra causada por esses fenômenos climáticos. Para tanto, os municípios coletam informações de plantio e colheita em uma amostra local dos agricultores aderidos ao programa e, contrapondo a expectativa de produção ao resultado colhido, estimam se a perda da safra – no conjunto do município, e não individualmente – ultrapassou 50%. Em caso positivo, os agricultores aderidos ao GS no município poderão receber o benefício. Como visto, a seleção dos agricultores tem critérios de priorização e classificação, mas, além disso, o GS prevê, em seu funcionamento, uma etapa de controle social, a fim de garantir a universalidade e a

11. Para os problemas decorrentes dessa regra, ver Alves (2009, p. 217).

12. Até então, os percentuais eram: agricultor – até 1% do valor do benefício; município – até 3% do valor do benefício; estado – a diferença suficiente para completar 10% do valor do benefício, adicionados os aportes do município e do agricultor; e União – no mínimo 20% do valor do benefício. A Lei nº 12.766/2012 estabeleceu a seguinte escala: agricultor – até 1% em 2012, 1,25% em 2013, 1,50% em 2014, 1,75% em 2015 e 2% a partir de 2016; município – até 3% em 2012, 3,75% em 2013, 4,50% em 2014, 5,25% em 2015 e 6% a partir de 2016 do valor da previsão de benefícios anuais para o município; estado – montante adicionado às contribuições do agricultor e do município e suficiente para complementar a contribuição de 10% em 2012, 12,5% em 2013, 15% na safra 2014-2015, 17,5% em 2015 e 20% a partir de 2016 do valor da previsão dos benefícios anuais para o estado; e União: no mínimo, recursos equivalentes a 20% em 2012, 25% em 2013, 30% em 2014, 35% em 2015 e 40% a partir de 2016 da previsão anual dos benefícios totais.

impessoalidade do processo bem como evitar os desvios e os favorecimentos indevidos a que, historicamente, as políticas de combate à seca estão sujeitas. A etapa de controle social se realiza pela atuação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS): são os conselhos que, findas as fases de inscrição e classificação, homologam o enquadramento dos candidatos selecionados.¹³

Como assinala Alves (2009), o GS opera, pois, segundo uma lógica solidária vertical – que abrange as três esferas da Federação – e horizontal, que se realiza, nível a nível, entre estados, entre municípios e entre agricultores. Como as contribuições vão integrar o fundo, os recursos poderão financiar indenizações em qualquer município onde tenha ocorrido a perda de safra. Isso significa que, ao efetuarem seus aportes, estados, municípios e agricultores que não sofreram quebra de safra contribuem para indenizar agricultores de municípios e estados cuja produção foi prejudicada por fatores climáticos. Essa lógica faz do GS um programa atípico: “seguro de renda vinculado à produção agrícola, cujo prêmio é quase 100% subsidiado pelo Estado” (Alves, 2009, p. 292); o programa se configura como uma política solidária de proteção da produção agrícola em favor de agricultores familiares pauperizados, que não teriam como obter, via mercado, proteção contra os riscos a que suas atividades estão expostas.

3 O DESEMPENHO RECENTE DO GS

Como visto anteriormente, foi realizada uma série de modificações no GS no decorrer de sua trajetória de implementação. Seu *território de incidência* (Silva, 2014), no início circunscrito à área de atuação da Sudene, passou a incluir qualquer município em que se verificasse o risco de perda de safra. Outra mudança relevante foi a inclusão do excesso hídrico como causa de perda passível de ser coberta pelo benefício. Ademais, a exigência anterior de decretação, por parte do município, de situação de emergência ou estado de calamidade pública, deixou de valer em virtude da dificuldade de conciliar a dinâmica do GS com os processos de reconhecimento das situações anormais pelo Sistema Nacional de Defesa Civil. Com isso, para que os agricultores possam receber o benefício, é necessário que o município solicite ao órgão gestor a vistoria das lavouras dos agricultores aderidos. A verificação de perdas cumpre quatro procedimentos de análise, conforme resumido adiante.

- 1) Informações dos laudos amostrais, obtidas durante visitas *in loco*.
- 2) Penalização hídrica, com informações edafoclimáticas calculadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).
- 3) Cálculo do Índice de Suprimento de Água para o Crescimento Vegetal (ISACV/ Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden).
- 4) Pesquisa do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).

13. Os CMDRS são fóruns bipartites que integram representantes da sociedade civil e do poder público municipal. Eles compõem o que Silva (2018) denominou de instituições de deliberação participativa (IDP), presentes nas três esferas federativas do Brasil.

O “sinistro” é confirmado quando pelo menos um dos quatro procedimentos indicar perda igual ou superior a 50% e quando mais de um deles, pelo menos, indicar perda acima de 40%.

Também se observou como a composição do Fundo Garantia-Safra e o valor dos benefícios foram modificados. O fundo era, inicialmente, composto de 30% do valor total da previsão anual de benefícios, considerando a totalidade dos agricultores aderidos: a União contribuía com 20% do valor da previsão anual dos benefícios totais; os estados e os municípios, com 6% e 3%, respectivamente, da previsão de benefícios anuais para sua área de abrangência; e os agricultores, com 1%. Como, porém, no histórico do GS, o número de benefícios gerados para cada safra sempre foi, em valor, superior aos 30% aportados ao fundo, o que obrigava a União a efetuar uma complementação, procedeu-se, a partir de 2013, a um aumento escalonado da participação de cada contribuinte ao fundo, de maneira que, na safra 2015-2016, se chegou à seguinte composição: a União aporta 40% do valor da previsão anual dos benefícios totais; os estados e os municípios, 20% e 6%, respectivamente, considerando sua área de abrangência; e os agricultores, 2%.

Com isso, o montante financiado correspondeu a 68% do valor total da previsão anual, ampliando, portanto, a segurança do fundo e tornando seu custeio menos dependente das suplementações orçamentárias da União. O valor do benefício, por sua vez – fixado em R\$ 475,00 no ano agrícola 2002-2003, quando o GS foi criado –, aumentou para R\$ 850,00 – pagos em cinco parcelas mensais de R\$ 170,00 – na safra de 2013-2014, e permanece nesse patamar desde então.¹⁴ O valor vigente, no entanto, é 42% inferior, em termos reais, ao praticado na safra 2002-2003, que, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),¹⁵ geraria um benefício equivalente a R\$ 1.460,23.

TABELA 1

Histórico do percentual e do valor de contribuição de agricultores, municípios e União ao Fundo Garantia-Safra

Safra	Valor do benefício (R\$)	Contribuição do agricultor (%)	Aporte municipal (%)	Aporte estadual (%)	Aporte federal (%)	Total (%)
2002-2003	475	1	3	6	20	30
2003-2004 a 2008-2009	550	1	3	6	20	30
2009-2010	600	1	3	6	20	30
2010-2011	640	1	3	6	20	30
2011-2012	680	1	3	6	20	30
2012-2013	760	1,25	3,75	12,5	25	43
2013-2014	850	1,5	4,5	15	30	51
2014-2015	850	1,75	5,25	17,5	35	60
2015-2016 a 2019-2020	850	2	6	20	40	68

Fonte: Brasil (2019, com adaptação).

14. A partir de janeiro de 2021, para atenuar os prejuízos causados pela pandemia, o Mapa autorizou o pagamento de uma cota única do benefício, no valor integral de R\$ 850,00.

15. Fator de atualização para preços médios de 2021.

O orçamento é todo utilizado para financiar os benefícios, no valor definido pelo comitê gestor. Em caso de evento drástico, um valor adicional pode ser aportado de forma suplementar pela União. A dotação orçamentária da União para o aporte financeiro ao Fundo Garantia-Safra é o que referencia a decisão pelo valor do benefício e a quantidade de cotas de adesões a serem oferecidas aos estados. A tabela 2 mostra os valores orçamentários “autorizados” para a ação orçamentária “Contribuição da União para o Fundo Garantia-Safra”, de 2011 a 2021, ao lado dos valores, “pagos” e dos “restos a pagar pagos”.¹⁶

TABELA 2

Orçamento federal para o Fundo Garantia-Safra (2011-2021)(Em R\$ 1 milhão)¹

Ano	Autorizado	Pago	Restos a pagar pagos
2011	228,11	191,52	17,65
2012	1.044,03	685,55	34,71
2013	2.226,39	1.536,68	337,53
2014	1.350,77	1.266,35	0,00
2015	603,41	514,62	77,43
2016	930,74	885,98	81,66
2017	562,60	440,90	43,27
2018	542,71	137,30	117,39
2019	523,18	523,18	390,82
2020	506,90	506,90	0,00
2021	245,73	245,73	0,00

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>. Acesso em: 11 maio 2022.

Nota: ¹ Valores deflacionados pelo IPCA para valores médios de 2021.

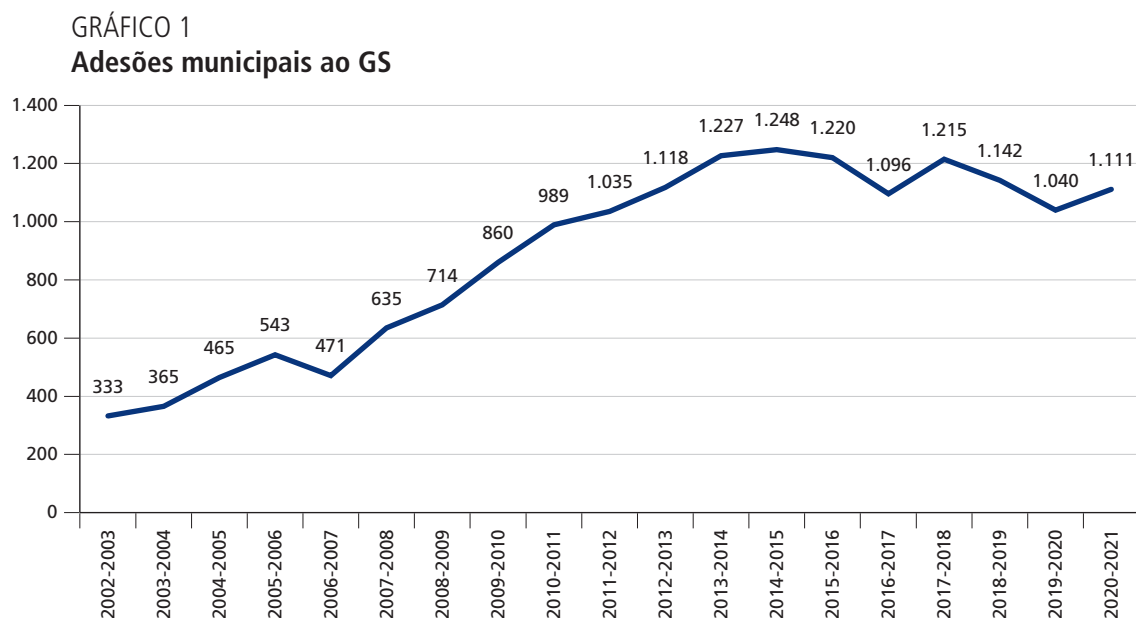
Como se pode notar, em valores reais, a dotação orçamentária da União (valor autorizado) teve seus patamares mais elevados nos anos iniciais da seca (2012-2014), com redução em 2015, seguida de recomposição parcial em 2016. Desde então, houve decréscimo ano a ano até chegar, em 2021, a R\$ 245,73 milhões, nível próximo ao de 2011. Os dados mostram ainda que o nível de execução (pago/autorizado) foi bastante alto entre 2011 e 2017 – uma média de 82% – e que, em quase todos esses anos (exceção feita a 2014), os restos a pagar pagos do exercício seguinte preencheram a diferença entre o valor autorizado e o pago.¹⁷ A redução do patamar de 2016 em diante pode estar associada ao fim do esforço orçamentário que acompanhou os anos mais severos da seca ou mesmo a uma diminuição da previsão de gasto da União com o programa concomitante com o aumento da sua contribuição percentual para o Fundo Garantia-Safra. A rigor, a dotação orçamentária da União não diminui de *per se*.

16. Para todos os anos, os valores empenhados são iguais aos autorizados, e os valores liquidados são iguais aos pagos.

17. Muito provavelmente, parte do empenho do valor autorizado em 2013 foi cancelado, não gerando, portanto, restos a pagar para 2014. Nos demais exercícios, a soma do valor pago do ano anterior com os restos a pagar pagos do ano seguinte totaliza o autorizado do ano anterior, o que corrobora o alto nível de execução do GS.

A redução do valor pago se dá em função do número de adesões efetivadas nos municípios. A União somente aporta ao fundo após obter a informação de quantos agricultores aderiram nos municípios, ou seja, a execução do orçamento federal ocorre em função das adesões.

De todo modo, é a partir do orçamento federal que o comitê gestor do programa deve decidir entre aumentar o valor individual do benefício ou expandir sua cobertura. A quantidade de cotas utilizadas na seleção, em âmbito federal, não reflete necessariamente a quantidade de agricultores com produção coberta pelo GS. Essa cobertura vai depender da sequência de adesões dos estados, que, a partir da divisão de cotas estaduais definidas no âmbito do comitê gestor, irão distribuí-las entre os municípios, os quais, por sua vez, irão oferecê-las aos agricultores. A considerar a evolução do programa desde seu início, pode-se afirmar que a gradual elevação do número de cotas nacionais, em função do incremento da dotação orçamentária, permitiu uma expansão considerável do número de municípios aderidos: no primeiro ano-safra – 2002-2003 –, eram 333 municípios; esse número veio subindo ano a ano até chegar ao patamar de 1.035, na safra 2011-2012, e atingir seu recorde – 1.248 municípios –, na safra 2014-2015. Desde então, o número de adesões municipais vem oscilando, embora se mantenha acima de mil adesões municipais. Em 2020-2021, registraram-se 1.111 municípios aderidos, dos quais 1.011 estão no Nordeste, o que corresponde a 56% dos 1.793 municípios nordestinos e a 88% dos 1.262 municípios do semiárido. O gráfico 1 consolida essas informações.



Fontes: Para as safras 2002-2003 a 2012-2013 e 2014-2015 a 2018-2019, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>); para as safras 2013-2014 e 2019-2020, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>); e, para a safra 2020-2021, relatório quantitativo de implementação (disponível em: <<https://bit.ly/3Cqv4T6>>; acesso em: 11 maio 2022).

Contrapondo-se, ano a ano, as adesões municipais aos dados de dotação orçamentária federal para o Fundo Garantia-Safra, percebe-se que, até o ano-safra 2013-2014, o número de agricultores aderidos vinha aumentando, atingindo a cifra de 1,17 milhão. Mas, sobretudo

a partir de 2015-2016, o número de adesões começa a cair, chegando a menos de 630 mil agricultores em 2019-2020, como mostram os dados da tabela 3. A princípio, essa queda pareceria indicar um desinteresse crescente dos agricultores em participar do programa. No entanto, uma análise do processo de oferta de vagas pelos municípios fornece um melhor esclarecimento do que ocorreu. Em 2013-2014, quando foram ofertadas nacionalmente 1,2 milhão de cotas, o número de aderidos foi de 1,16 milhão, um reflexo do número de vagas ofertado pelos municípios – que, naquele ano, foi 5% superior à cota nacional. No ano-agrícola 2019-2020, entretanto, o total de vagas disponibilizadas pelos municípios se reduziu a 682,4 mil, correspondendo praticamente à metade das cotas nacionais – 1,35 milhão. Como consequência, o número de adesões de agricultores foi também baixo em relação a esse total – 629,2 mil.¹⁸ Uma vez que o conjunto de municípios participantes pouco se alterou nesses dois momentos, pode-se dizer que o elemento decisivo para tal redução na oferta de vagas por parte das administrações municipais foi a mudança na forma como elas passaram a participar do financiamento do programa e a decisão, da maioria delas, de não elevar sua dotação para compensar o aumento da sua contribuição *per capita* ao Fundo Garantia-Safra.

TABELA 3

Cotas federais, municipais e agricultores aderidos ao GS (2011-2021)

Ano-safra	Cotas federais	Cotas municipais	Agricultores aderidos
2011-2012	940.000	821.440	761.774
2012-2013	1.072.000	1.053.929	969.150
2013-2014	1.200.000	1.257.717	1.166.914
2014-2015	1.350.000	1.322.324	1.156.516
2015-2016	1.350.000	1.116.123	991.758
2016-2017	1.350.000	984.962	885.029
2017-2018	1.350.000	1.012.844	903.254
2018-2019	1.350.000	870.998	801.995
2019-2020	1.350.000	682.414	629.255
2020-2021	1.350.000	806.525	710.197

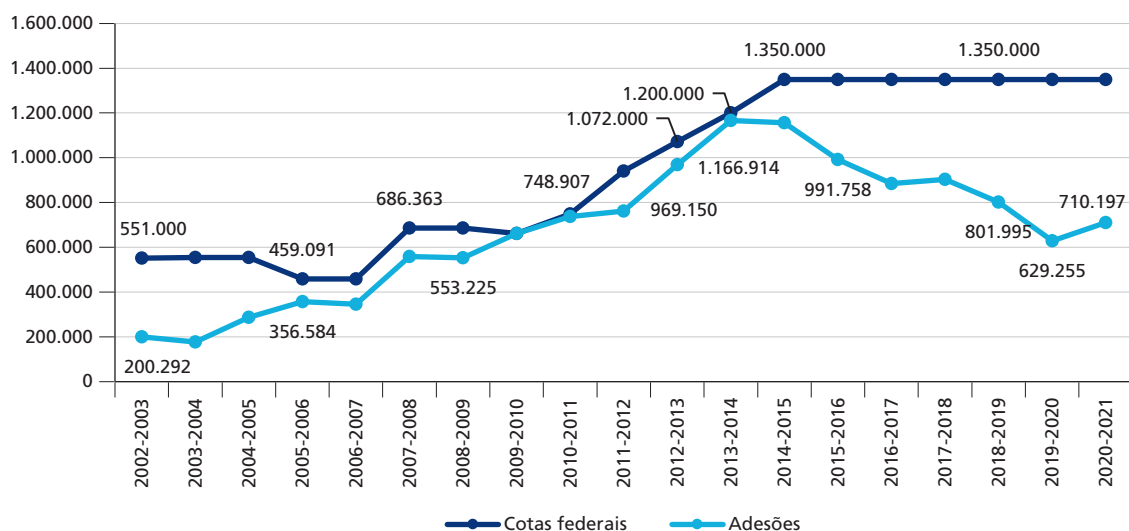
Fonte: Relatório quantitativo de implementação. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cqv4T6>>. Acesso em: 11 maio 2022.

Como foi visto, os percentuais de aportes para o Fundo Garantia-Safra, por parte de estados e municípios, foram aumentando gradativamente a partir do ano-safra 2012-2013. O aporte orçamentário municipal, por exemplo, que era de 3% para cada agricultor inscrito, atingiu 6% em 2015-2016. Assim, com o valor regular do benefício fixado em R\$ 850,00, o aporte do município por agricultor, antes de R\$ 25,50, passou a R\$ 51,00. Para manter o patamar de agricultores aderidos, os municípios precisariam realizar um incremento orçamentário, mas os

18. A diferença entre o número de cotas estaduais e o número de aderidos – ou seja, a razão pela qual os agricultores aderidos não preenchem todas as cotas – diz respeito a duas causas principais: a inadiplência de municípios em relação ao Fundo Garantia-Safra e a desclassificação de agricultores inscritos pelos CMDRs locais.

resultados vistos na tabela 3 indicam que essa providência não ocorreu. Assim, com o aumento do percentual do aporte e a manutenção da dotação orçamentária, não haveria outra opção senão reduzir o número de agricultores participantes. Os dados mostram que essa redução foi gradual, tal como a aplicação dos novos percentuais de contribuição de estados e municípios ao Fundo Garantia-Safra. Mas, embora se observe uma significativa recuperação do total de aderentes em 2020-2021 – chegando a 710,2 mil agricultores familiares –, a estagnação do número de cotas federais e do valor regular do benefício a partir da safra de 2014-2015 sugerem que o novo desenho de financiamento do fundo congelou a expansão do GS. Contemplando uma série histórica ampliada, o gráfico 2 complementa a explicação anterior ao mostrar como esse descolamento entre as cotas nacionais e o número de adesões de agricultores familiares ao programa é efeito relativamente recente em sua trajetória de implementação.

GRÁFICO 2
Cotas nacionais e adesões ao GS (2002-2021)

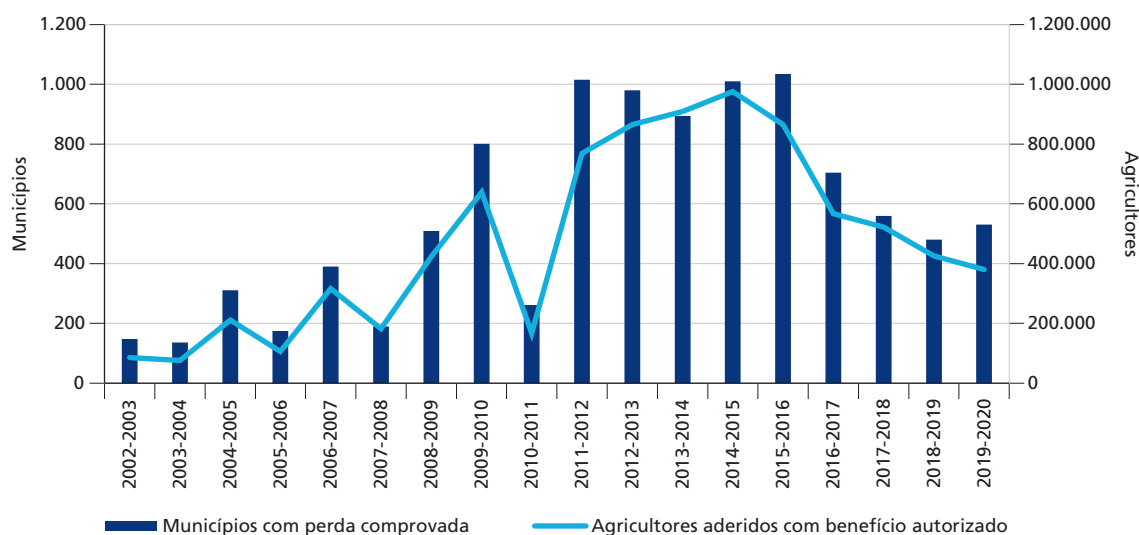


Fontes: Para as safras 2002-2003 a 2012-2013, 2014-2015 a 2018-2019 e 2020-2021, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>; acesso em: 25 nov. 2021); e, para as safras 2013-2014 e 2019-2020, Mapa (disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>; acesso em: 3 dez. 2022).

Os dados referentes à liberação de benefícios do GS evidenciam, não obstante, a importância desse programa para a agricultura familiar do semiárido brasileiro. Apesar da tendência de queda, os anos agrícolas que somam o maior número de benefícios gerados são aqueles que registraram o período mais severo da seca recente – de 2011-2012 a 2016-2017 –, quando o número médio de municípios com constatação de perda da produção chegou a 940 por ano, quase o triplo da média anual até então verificada – 324. Com efeito, o número das famílias que receberam o benefício variou de 769 mil, na safra 2011-2012, quando quase 100% dos que aderiram receberam o benefício, a 976 mil em 2014-2015, maior número de benefícios gerados na história do programa. Nos últimos três anos agrícolas, a quantidade de benefícios gerados reduziu-se significativamente, devido não apenas à diminuição da cobertura de agricultores, mas também à melhora das condições climáticas. Isso se evidencia

pela comparação entre os percentuais de municípios com quebra de safra constatada: 81%, em média, no período da grande seca; e 46%, em média, nos últimos anos da série histórica. O gráfico 3 consigna essa trajetória.

GRÁFICO 3

Municípios com perda de safra e agricultores com benefícios pagos

Fonte: Brasil (2019).

Por fim, cabe salientar ainda que, ao longo da pandemia de covid-19, cujos primeiros casos no Brasil levaram ao reconhecimento do estado de calamidade pública no dia 20 de março de 2020 (Decreto Legislativo nº 6/2020),¹⁹ alguns projetos de lei de iniciativa parlamentar visaram garantir medidas de proteção em favor dos agricultores familiares contra as perdas econômicas ocorridas em virtude das medidas de distanciamento, que, no esforço de contenção do contágio, restringiram os canais de comercialização da produção.²⁰ Um desses projetos, após sucessivos vetos por parte da Presidência da República, parcialmente derrubados no Congresso Nacional, foi promulgado na forma da Lei nº 14.275, em 17 de dezembro de 2021.²¹ Ela autorizou o pagamento do Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural aos produtores familiares em situação de pobreza ou pobreza extrema – no valor de R\$ 2,5 mil por família – e instituiu a concessão automática do benefício do GS, até 31 de dezembro de 2022, a todos os produtores familiares com renda mensal de até 1,5 SM respaldados por laudo técnico de vistoria da prefeitura atestando a perda de 50% ou mais da safra no município.

19. Anteriormente, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já havia instituído uma série de ações a serem tomadas para a contenção da circulação do vírus no território nacional.

20. Além dos projetos que circularam no Legislativo federal, diversos estados também efetuaram ações de apoio à agricultura familiar e à garantia do abastecimento alimentar. Sobre isso, ver Valadares *et al.* (2022).

21. Com base no Projeto de Lei nº 823/2020. Para mais informações a respeito, ver Ipea (2022).

A Lei nº 14.275/2021, entretanto, não especifica se essa perda seria decorrente da crise econômica causada pela covid-19 ou, nos termos convencionais do programa, de seca ou excesso hídrico. Em todo caso, embora o GS não tenha sido desenhado para sanar tais problemas, considerou-se que, por ter uma institucionalidade consolidada e eficiente, ele serviria de canal para fazer chegar aos produtores familiares pobres o apoio econômico de que necessitavam nesse contexto peculiar. Se, por um lado, essa estratégia acentuou o papel de proteção social desempenhado pelo GS, em contraponto à sua função de seguro da produção, por outro ela também demonstrou que o formato do programa, criado para atenuar efeitos de contingências climáticas adversas, pode acomodar ações emergenciais de outras naturezas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto demonstra que o GS tem se consolidado no decorrer de sua trajetória de implementação como uma medida de grande relevância para atender à agricultura familiar do semiárido. De fato, desde sua criação, é possível observar um aumento do número de municípios aderidos, cobrindo quase a totalidade daqueles expostos a ciclos severos de estiagem. Nesse sentido, pode-se afirmar que as diretrizes traçadas desde sua origem permitiram a ampliação de sua cobertura protetiva em favor do segmento mais pauperizado do Brasil rural. Como foi discutido, o fato de a seca de 2012-2017, a mais severa em mais de cem anos, não ter deflagrado uma catástrofe social no semiárido nordestino – com êxodos em massa, saques e outros efeitos críticos – mostra que o programa, somado às demais políticas de apoio socioeconômico à população da região, funcionou como uma “rede” de proteção social e de garantia de renda para as famílias atingidas.

No entanto, o programa experimentou uma estagnação quanto aos valores e uma redução do número de benefícios pagos nos últimos anos, sobretudo a partir da safra 2015-2016. Essa estagnação, com queda do número de benefícios, pode ser vista como resultado da mudança das alíquotas de contribuição (aumento do percentual dos aportes) de estados e municípios para o Fundo Garantia-Safra, que obrigou os entes da Federação a restringir o público atendido para sustentar o valor do benefício. Ademais, pode ser também entendida como efeito esperado em um contexto climático menos hostil, em que, presumivelmente, as safras foram menos afetadas. O fato é que essa inflexão observada no potencial de execução do GS, dada sua essencialidade a um amplo contingente de agricultores em situação de vulnerabilidade, demanda um acompanhamento mais sistemático para compreender o futuro de sua incidência no território nacional.

Resta, por fim, observar que as ações do GS têm baixo caráter preventivo, por isso não podem resolver individualmente os problemas estruturais de uma agricultura familiar ainda bastante afetada pelos ciclos climáticos desfavoráveis. A estratégia de promover a convivência com o semiárido e suas condições edafoclimáticas passa, além da proteção contra as perdas de safras, por ações mais amplas e estruturantes, com foco na sustentabilidade socioeconômica dos empreendimentos agrícolas familiares durante os períodos de seca. Tal estratégia envolveria, entre outras ações, o fortalecimento e o melhor direcionamento das políticas de crédito do Pronaf e

de assistência técnica rural, programas de transferência de renda, ampliação da infraestrutura hídrica²² e das compras governamentais locais de produtos da agricultura familiar. Os avanços a serem acrescentados ao seu funcionamento poderiam ainda caminhar no sentido de promover a capacitação dos produtores familiares para atividades agrícolas economicamente viáveis em períodos de estiagem, com apoio de tecnologias adaptadas às condições climáticas da região, o que requereria também uma participação ativa de universidades e institutos tecnológicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. O Programa Garantia-Safra no semiárido brasileiro. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 281-302.

AQUINO, J.; VIDAL, M.; ALVES, M. Políticas públicas de adaptação à seca prolongada no Nordeste: o papel do Pronaf e do Garantia-Safra. *In*: SABOURIN, E. *et al.* (org.). **A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2021. p. 99-122.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório geral 2019: Garantia-Safra – benefício condicionado da agricultura familiar**. Brasília: Mapa, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 29, 2022.

PLOEG, J. D. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PRADO, V. L. História do seguro rural no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3455, 16 nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3M07Hmz>>. Acesso em: jun. 2022.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

SARMENTO, C. S. A. G.; GUIMARÃES, D. G.; CASTRO FILHO, E. B. de. Evolução do programa Garantia-Safra no Estado da Bahia e no território de identidade sudoeste baiano. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia, v. 13, n. 23, p. 625-636, 2016.

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, p. 164-185, jul.-dez. 2014.

_____. **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).

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

22. Nesse campo da infraestrutura hídrica, vale destacar que o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas) promoveu consideráveis avanços de 2000 em diante.

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

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

SILVA, T. P. de P. *et al.* Políticas públicas na agricultura familiar refletindo no contexto sobre as mudanças climáticas com enfoque no Programa Garantia Safra. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 94707-94726, Sept. 2021.

SILVA, V. C. da; SOUSA, Y. E. L. de; SOUSA, E. P. de. Efetividade do programa Garantia-Safra nos municípios cearenses. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 59., 2021, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Sober, 2021.

VALADARES, A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): uma revisão bibliográfica (2009-2019).** Brasília: Ipea, nov. 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

VALADARES, A.; ALVES, F. A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos censos agropecuários 2006 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 1-18, set. 2020.

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. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2022. p. 543-568. No prelo.

VALADARES, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 385-405, 2019.

VEIGA, J. E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 383-404, set.-dez. 1996.

VICTORIA, D.; OLIVEIRA, A.; CUADRA, S. Relação entre acionamentos do Garantia-Safra, precipitação e índices de vegetação. *In*: CBAGRO – CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROMETEOROLOGIA, 21., 2019, Catalão, Goiás. **Anais...** Catalão: Ed. UFGO, 2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA NO CAMPO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO RECENTE DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE^{1,2}

Joacir Rufino de Aquino³
Marta Aurélia Dantas de Lacerda⁴
Gabrielly Matias de Lima Assis⁵
Ionara Jane de Araújo⁶

1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho formal nas áreas rurais do Nordeste brasileiro é bastante limitado. A maior parte dos empregos com carteira de trabalho assinada se concentra nos polos de fruticultura irrigada, nas lavouras de cana-de-açúcar e nas plantações do Matopiba.⁷ Afora essas áreas de modernização agrícola, o segmento que mais ocupa mão de obra na região é a agricultura familiar, absorvendo majoritariamente os membros das próprias famílias em atividades agropecuárias informais e trabalhadores contratados em menor escala (Balsadi e DelGrossi, 2018; IBGE, 2019).

O papel da agricultura familiar na geração de ocupações e renda no Nordeste e no Brasil tem sido possibilitado pelo apoio de políticas públicas setoriais de incentivo à produção, de proteção social, de compras governamentais etc. (Grisa e Schneider, 2014). Entre essas políticas, pelo seu escopo e abrangência, uma das mais importantes é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf foi instituído oficialmente por meio do Decreto presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Brasil, 1996).

Para realizar essa missão institucional, o referido programa foi dividido em quatro eixos de ação: i) negociação e articulação de políticas públicas; ii) instalação e melhoria de infraestrutura

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/pf3>

2. Artigo baseado nos resultados de projeto de pesquisa institucional desenvolvido no âmbito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN (*campus* de Açu), sob a coordenação de Joacir Rufino de Aquino. Uma versão preliminar do referido trabalho foi também apresentada no 60º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), realizado de 8 a 11 de agosto de 2022, em Natal (RN).

3. Professor e pesquisador do curso de economia da UERN (*campus* de Açu). E-mail: <joaciraquino@uern.br>.

4. Professora e pesquisadora do curso de economia da UERN (*campus* de Açu). E-mail: <martalacerda@uern.br>.

5. Estudante do curso de ciências econômicas da UERN (*campus* de Açu). E-mail: <gabriellyassis@alu.uern.br>.

6. Professora e pesquisadora do curso de economia da UERN (*campus* de Açu). E-mail: <ionarajane@uern.br>.

7. Região formada pelo estado do Tocantins e partes dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde ocorreu uma forte expansão agrícola a partir da segunda metade dos anos 1980, especialmente no cultivo de grãos.

e serviços nos municípios; iii) financiamento da produção da agricultura familiar; e iv) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos. Como o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados na época como o maior problema dos produtores rurais, o governo federal elegeu o “financiamento da produção” – ou seja, o Pronaf Crédito – como o principal instrumento a ser utilizado para “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares” (Brasil, 1996).

Schneider, Cazella e Mattei (2004) explicam que o Pronaf Crédito foi formulado para apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas associações. Por sua vez, Abramovay e Veiga (1999) mencionam que essa política de crédito adotou, desde o início da sua operacionalização, uma sistemática de pagamento bastante branda, com taxas de juros abaixo da inflação.

Atualmente, a estrutura normativa do Pronaf engloba um leque bastante diversificado de linhas de financiamento com juros subsidiados: Pronaf Agroindústria, Mais Alimentos, Mulher, Jovem Rural, Semiárido, Floresta, Agroecologia, Pesca, Pecuária Familiar, Turismo da Agricultura Familiar, entre outras (Alves *et al.*, 2022). O público-alvo do crédito rural também contempla a quase totalidade da agricultura familiar nacional. Mesmo assim, o programa vem recebendo críticas pela concentração excessiva dos seus recursos nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento, principalmente, da região Nordeste, que concentra quase metade dos agricultores familiares do país (Aquino e Schneider, 2015; Troian e Machado, 2020; Valadares, 2021; Wesz Junior, 2021).

Entre os estados nordestinos, contudo, faltam evidências sobre o desempenho do Pronaf, que tem registrado quedas das aplicações em nível nacional desde 2015. No caso do Rio Grande do Norte, por exemplo, sabe-se pouco quanto à dinâmica agregada dessa política pública nos últimos anos, uma vez que os estudos recentes têm sido focalizados em casos de localidades específicas (Nunes *et al.*, 2015; Silva, Estevam e Silva, 2020). Ademais, a grande seca que atingiu o estado (2012-2017) comprometeu muitas das ações de desenvolvimento rural em andamento, afetando o público do programa, que necessita ser redimensionado (França e Moreno, 2017; Souza e Aquino, 2018).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é responder aos seguintes questionamentos: qual o tamanho do público de agricultores familiares potencialmente enquadráveis no Pronaf no Rio Grande do Norte? Como o programa evoluiu no estado na segunda década do século XXI (2013-2020)? Quais as principais atividades financiadas? Quais as microrregiões mais atendidas, bem como aquelas em que o grau de cobertura está abaixo da demanda potencial? Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida em diferentes etapas interligadas. Em um primeiro momento, foi realizado um levantamento bibliográfico, o qual serviu de base para uma melhor compreensão do tema investigado.

O passo seguinte do trabalho consistiu no levantamento de estatísticas oficiais, visando coletar elementos que possibilitassem retratar a situação da agricultura familiar⁸ potiguar segundo o último Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹ e verificar o desempenho dos financiamentos do Pronaf por meio da Matriz de Dados do Crédito Rural, do Banco Central do Brasil (BCB).¹⁰ No caso do crédito rural, entre as variáveis que foram compiladas, buscou-se reunir informações sobre: número de contratos, valores aplicados, tipos de atividades financiadas, perfil dos produtores atendidos etc.

A partir das informações obtidas por meio das tabulações dos dados censitários e das operações financeiras do Banco Central, buscou-se descrever e analisar os números, objetivando responder aos questionamentos apresentados anteriormente. O processo de análise dos dados coletados envolveu diversos procedimentos de tabulação e discussão das estatísticas organizadas. A etapa subsequente consistiu em estabelecer uma ligação entre os resultados obtidos e a literatura trabalhada durante a etapa de revisão bibliográfica.

A estrutura do texto está organizada em mais três seções, além desta introdução. A seção seguinte é dedicada a uma breve caracterização da área de estudo e do público potencial do Pronaf no Rio Grande do Norte. A seção 3, por sua vez, apresenta e discute os resultados da investigação, enfocando o desempenho e a distribuição socioespacial das operações do Pronaf no campo norte-rio-grandense. A última seção faz uma síntese dos principais achados da pesquisa, explorando sua contribuição para o aprimoramento da política pública analisada e seu desdobramento para novos estudos na área.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E O PÚBLICO POTENCIAL DO PRONAF NO CAMPO POTIGUAR

O estado do Rio Grande do Norte ocupa uma área territorial de 52.810 km², dividida em quatro mesorregiões (Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar e Leste Potiguar), 19 microrregiões e 167 municípios. Limita-se ao norte e ao leste com o Oceano Atlântico, ao sul com a Paraíba e a oeste com o Ceará. Entre os nove estados do Nordeste, além de ser o terceiro menor em extensão, o Rio Grande do Norte se destaca por possuir 93% do seu território inserido nos limites do semiárido brasileiro (mapa 1).

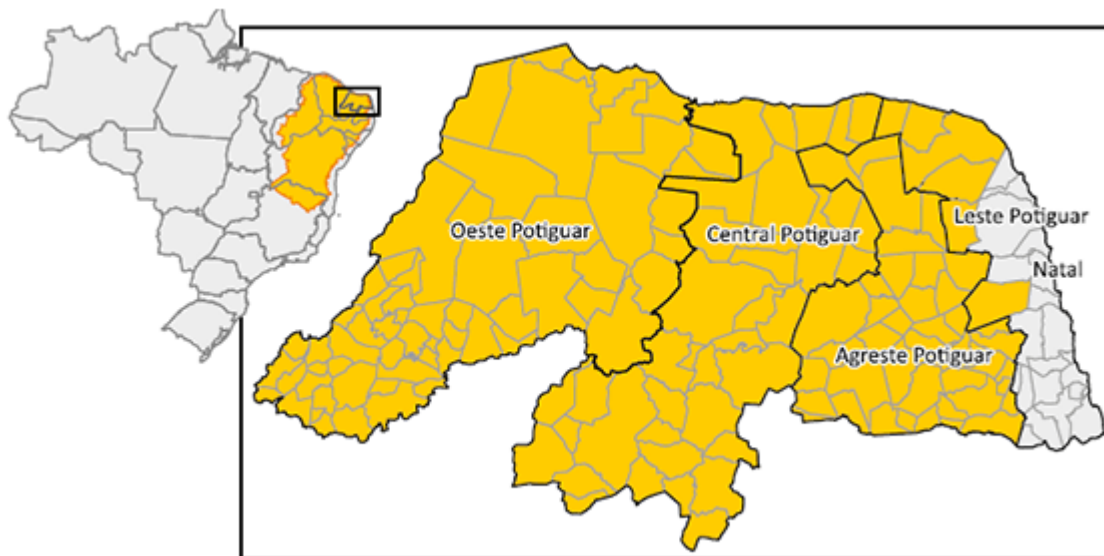
8. A definição de agricultura familiar adotada nas estatísticas do IBGE (2019) segue a Lei nº 11.326/2006, que foi regulamentada pelo Decreto nº 9.064/2017. De acordo com essas normas formais, são agricultores familiares os produtores que atendem aos seguintes critérios: i) possuem, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; ii) utilizam, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; iii) obtêm, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e iv) dirigem o seu estabelecimento ou empreendimento estritamente com sua família. Por exclusão, os estabelecimentos não enquadrados simultaneamente nos critérios descritos são classificados como *não familiares* (constituídos por mais de quatro módulos fiscais, tocados predominantemente por trabalhadores assalariados e dirigidos por administradores ou capatazes).

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3y4CKaW>>.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>.

MAPA 1

Localização geográfica e área de abrangência do semiárido no Rio Grande do Norte (2017)



Fontes: Malha cartográfica do IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3W4pYDK>>; acesso em: 25 fev. 2019); e Sudene (disponível em: <<https://bit.ly/3faoG9K>>; acesso em: 10 jul. 2019).

Obs.: 1. Mapa adaptado, a pedido de Aquino e Nunes (2019), pela geógrafa R. S. França.

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

No meio rural potiguar, de forma semelhante ao que acontece no contexto regional nordestino, apesar das dificuldades enfrentadas no ambiente semiárido e de outros gargalos estruturais, a agricultura familiar é o segmento social numericamente mais expressivo. Conforme Aquino *et al.* (2020), tendo por base o Censo Agropecuário do IBGE, existiam 63.452 estabelecimentos agropecuários no campo potiguar, em 2017. Desse total, 50.680 (79,9%) eram familiares. Os autores ainda destacam que a categoria responde por 67,8% da ocupação do setor agropecuário, gerando oportunidades de trabalho para mais de 145 mil pessoas.

Os dados analisados neste estudo revelam, também, que quase todos os agricultores familiares do Rio Grande do Norte, mapeados pelo último recenseamento oficial realizado no país, estavam enquadrados no público potencial do Pronaf.¹¹ De fato, segundo o Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra),¹² do universo de 50.680 estabelecimentos familiares existentes no estado, apenas 73 (0,1% do total) podia ser classificado como não pronafiano, percentual que se assemelha à média nacional (0,7% do total).

11. A tipologia adotada pelo IBGE para tabular os dados censitários contabiliza todos os agricultores familiares classificados pela Lei nº 11.326 que se enquadram nos grupos do Pronaf, conforme as regras vigentes na safra 2017/2018. Ou seja, não se trata de produtores que efetivamente receberam algum empréstimo de crédito rural, mas da fração da totalidade do segmento familiar que apresentava, no período do recenseamento, potencial de enquadramento nas faixas de renda do público do programa (DelGrossi, 2019).

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>.

A grande aderência da agricultura familiar estadual aos critérios classificatórios do Pronaf se deve ao baixo nível de renda dos produtores locais. A tabela 1 evidencia que a maioria dos agricultores familiares do Rio Grande do Norte está classificada no chamado grupo B do programa (79,3%), com renda bruta anual de até R\$ 20 mil, cujo valor situa-se bem abaixo do teto máximo de enquadramento de tal política até recentemente, estipulado em R\$ 360 mil. Acima da parcela mais pobre da agricultura local, situa-se um pequeno grupo de produtores de renda média (20,5%), classificados no grupo V do programa.

TABELA 1
Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos familiares do Rio Grande do Norte segundo a tipologia dos grupos do Pronaf (2017)

Tipo de agricultor ¹	Estabelecimentos		Área (ha)		Pessoal ocupado	
	Número	%	Número	%	Número	%
Grupo B	40.206	79,3	607.027	64,1	108.471	74,8
Grupo V	10.401	20,5	335.610	35,5	36.132	24,9
Não pronafiano	73	0,1	3.873	0,4	400	0,3
Total familiar	50.680	100,0	946.510	100,0	145.003	100

Fonte: Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Grupo B (pobre) = com renda bruta até R\$ 20 mil; grupo V (intermediário) = com renda bruta de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil; não pronafiano (consolidado) = com renda bruta acima de R\$ 360 mil.

Deslocando o foco da análise para os montantes de riqueza produzida, contudo, descortina-se um cenário de desigualdade bastante preocupante no campo norte-rio-grandense. Para confirmar essa afirmação, a tabela 2 detalha a distribuição entre os diferentes segmentos de agricultores do valor total da produção (VTP), calculado por meio da conversão de toda a produção obtida nos estabelecimentos rurais em valores monetários, inclusive o autoconsumo. Por conseguinte, ratificando o que fora dito anteriormente, a referida tabela indica que os agricultores familiares pobres do grupo B do Pronaf, que são maioria do segmento (79%), produziram apenas 31% do VTP, o que representa um montante médio anual muito baixo por estabelecimento, inferior a R\$ 6 mil.

TABELA 2
Distribuição do VTP da agricultura familiar do Rio Grande do Norte pela classificação dos grupos do Pronaf (2017)

Tipo de agricultor ¹	Estabelecimentos com produção	%	VTP (R\$)	%	VTP médio (R\$)
Grupo B	39.439	79,0	229.622.000	31,0	5.822
Grupo V	10.381	20,8	453.170.000	61,1	43.654
Não pronafiano	73	0,1	58.987.000	8,0	808.041
Total familiar	49.893	100,0	741.779.000	100,0	14.867

Fonte: Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Grupo B (pobre) = com renda bruta até R\$ 20 mil; grupo V (intermediário) = com renda bruta de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil; não pronafiano (consolidado) = com renda bruta acima de R\$ 360 mil.

A faixa intermediária da agricultura familiar potiguar agregada no grupo V do Pronaf (20,8% do total), por seu turno, gerou 61,1% do valor de toda a produção da categoria, alcançando a média de R\$ 43.654,00, em 2017. Por sua vez, o seletivo grupo de produtores familiares não pronafianos (0,1%), muito provavelmente originário das cadeias produtivas da fruticultura irrigada, produziu 8% do VTP do público analisado e apresentou uma surpreendente capacidade média de geração de riqueza de mais de R\$ 800 mil ao ano (tabela 2).

Evidencia-se, pelo exposto, que os agricultores familiares potiguares são marcados, em sua maioria, por fragilidades econômicas e apresentam baixo potencial de realizar investimentos a partir das receitas oriundas de seus estabelecimentos. Essa situação se agravou no período de 2012 a 2017, quando o estado foi atingido pela Grande Seca, que impactou fortemente as atividades agropecuárias de sequeiro (França e Moreno, 2017; Souza e Aquino, 2018). Nesse cenário, a política pública de crédito do Pronaf desempenhou um papel importante para alavancar as atividades abaladas nos anos seguidos sem chuva. O programa, porém, apesar de sua importância, apresenta alguns problemas operacionais que limitam o seu alcance socioambiental. É o que será demonstrado a seguir.

3 EVOLUÇÃO RECENTE E DISTRIBUIÇÃO SOCIOESPACIAL DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE

O Pronaf é uma política pública de geração de emprego e renda que está presente atualmente em todos os municípios potiguares. Em relação à evolução recente de suas linhas de financiamento, a tabela 3 mostra que as aplicações variaram bastante no período analisado. De 2013 a 2020, foram realizadas 373.334 operações de crédito, tendo o montante superado a marca de R\$ 1,8 bilhão (em valores constantes de 2020). Esse volume de recursos, por sua vez, se distribuiu em empréstimos de baixo valor médio, entre R\$ 4 e R\$ 6 mil, indicando um perfil voltado ao atendimento do público do microcrédito rural classificado no grupo B do programa, que representa a maioria dos agricultores familiares locais, conforme demonstrado na seção anterior.

Observe-se que, em 2013, o número de contratos do Pronaf superou o contingente de agricultores familiares do estado (50.680). Esse fato é explicado pela regra de que mais de um membro da família pode acessar o crédito. Além disso, por conta dos efeitos da Grande Seca (2012-2017), o governo federal abriu linhas de financiamentos suplementares e renegociou dívidas rurais, possibilitando a manutenção das contratações apesar da estiagem prolongada.

TABELA 3

Evolução dos contratos e dos recursos aplicados pelo Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Ano	Contratos – A	Valor – B (R\$) ¹	Valor médio – B/A (R\$)
2013	58.129	297.641.070,06	5.120,35
2014	45.934	278.672.617,40	6.066,80
2015	45.185	228.954.549,67	5.067,05
2016	43.725	198.187.731,64	4.532,60
2017	49.276	225.811.333,11	4.582,58
2018	47.228	225.692.290,34	4.778,78
2019	42.531	210.095.808,14	4.939,83
2020	41.326	198.997.213,59	4.815,30
Total	373.334	1.864.052.613,96	4.992,99

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) de 2020.

Com efeito, mesmo com baixos valores médios, o programa apresentou um grau de atendimento bastante significativo da agricultura familiar estadual, registrando o seu menor desempenho no quantitativo de contratos em 2019 e 2020.

A evolução regular e expressiva das contratações do Pronaf no campo norte-rio-grandense é resultado de um aprendizado do conjunto de mediadores (sindicatos rurais, bancos e órgãos de assistência técnica e extensão rural – Ater) envolvidos na operacionalização do programa nos 167 municípios do estado. Isso porque, nos primórdios dessa política, até o começo dos anos 2000, existiam muitos problemas burocráticos que bloqueavam o acesso dos agricultores ao crédito. Como resultado, boa parte dos projetos elaborados era negada por inconsistências das propostas e baixa capacidade de pagamento dos produtores (Aquino, 2003; Bastos, 2006).

No que concerne ao público atendido, a tabela 4 destaca que os homens têm sido os maiores beneficiários do programa, detendo um percentual mais elevado dos contratos (56,9%) e do volume de recursos aplicados (63,4%). As mulheres agricultoras, por sua vez, obtiveram 43,1% dos contratos e somente 36,6% dos recursos aplicados de 2013 a 2020. Ao que parece, quando o responsável pela família é do sexo masculino, as chances de auferir o crédito se elevam, geralmente porque os homens são os detentores do título da propriedade e, possivelmente, usam seus estabelecimentos como garantia na tomada do financiamento.

TABELA 4

Distribuição por sexo dos contratos e dos valores aplicados pelo Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

(Em %)

Sexo	Contratos	%	Valor (R\$) ¹	%
Masculino	212.599	56,9	1.180.916.172,60	63,4
Feminino	160.735	43,1	683.136.441,35	36,6
Total	373.334	100,0	1.864.052.613,95	100,0

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

A tabela 5, na sequência, indica que os agricultores e agricultoras familiares potiguaras usaram o crédito do Pronaf de diferentes formas em suas unidades produtivas. No entanto, as operações de custeio para a manutenção das propriedades apresentaram um baixo desempenho. Na verdade, a maior parte dos empréstimos tem sido direcionada para os investimentos agrícolas e, especialmente, para os investimentos nas atividades pecuárias, somando 74,9% dos contratos e próximo de 70% dos valores aplicados de 2013 a 2020.

Note-se que o problema do baixo uso do crédito de custeio não é uma particularidade do público do Pronaf no Rio Grande do Norte. Na verdade, a situação se verifica em todos os estados nordestinos, uma vez que as contrações dessa modalidade de crédito se concentram majoritariamente no Sul-Sudeste (Silveira *et al.*, 2016; Troian e Machado, 2020; Wesz Junior, 2021). Tal fato representa um gargalo estrutural para a agricultura familiar local e regional, que não dispõe de capital de giro próprio suficiente para garantir o funcionamento de suas unidades econômicas entre os ciclos produtivos das lavouras e rebanhos.

TABELA 5

Distribuição das modalidades e tipos de atividades financiadas pelo Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Modalidade/atividade	Contratos	%	Valor (R\$) ¹	%
Custeio agrícola	2.600	0,7	33.096.219,28	1,8
Custeio pecuário	17.709	4,7	168.081.838,62	9,0
Investimento agrícola	73.338	19,6	379.599.531,19	20,4
Investimento pecuário	279.682	74,9	1.283.214.624,04	68,8
Outros	5	0,0	60.400,82	0,0
Total	373.334	100,0	1.864.052.613,95	100,0

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

Merece destaque na tabela 6, de modo complementar às informações anteriores, que 56,1% dos recursos de investimentos pecuários são destinados exclusivamente para aquisição

de animais e 29,1% foram aplicados em melhorias na estrutura física das propriedades.¹³ Entre os rebanhos, os maiores investimentos são na bovinocultura leiteira e de corte. Esse perfil de operação tem convertido o Pronaf em uma política estratégica para o fortalecimento da pecuária familiar norte-rio-grandense, ligando o crédito a outras ações governamentais em andamento, a exemplo do Programa do Leite.

A excessiva concentração dos investimentos do Pronaf na pecuária bovina tem várias explicações. Por um lado, isso se deve à tradição cultural dos produtores locais na criação de animais desde a época da colonização do estado (Santos, 2002). Por outro lado, a situação é fruto da “padronização” das operações de crédito, imposta principalmente pela limitação da oferta de técnicos para elaborar projetos de forma individualizada, conforme as diferentes oportunidades de investimento agropecuárias e não agropecuárias (Aquino e Bastos, 2015).

TABELA 6

Tipo de atividade pecuária financiada pelo crédito de investimento do Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Atividade pecuária	Contratos	%	Valor (R\$) ¹	%
Aquicultura	188	0,1	753.766,66	0,06
Aquisição de animais	131.222	46,9	719.526.185,25	56,07
Aquisição de animais de serviço	5.481	2,0	17.433.323,87	1,36
Aquisição de ativos operacionais	316	0,1	1.560.795,88	0,12
Aquisição de propriedades rurais	0	0,0	0,00	0,00
Aquisição de veículos	2.476	0,9	18.117.587,77	1,41
Atendimento a cooperados (MCR 5-2)	0	0,0	0,00	0,00
Bovinocultura	0	0,0	0,00	0,00
Cooperativas de crédito	0	0,0	0,00	0,00
Financiamento Procap-Agro	0	0,0	0,00	0,00
Integralização de cotas-partes	0	0,0	0,00	0,00
Melhoramento das explorações	86.704	31,0	373.826.176,74	29,13
Máquinas, equipamentos, materiais e utensílios	8.783	3,1	34.329.187,47	2,68
Pastagem	2.132	0,8	4.970.609,92	0,39
Pesca	3.680	1,3	22.486.015,15	1,75
Pesquisa e assistência agropecuária	0	0,0	0,00	0,00
Serviços profissionais/técnicos	38.700	13,8	90.210.975,33	7,03
Total	279.682	100	1.283.214.624,04	100

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

Obs.: Procap-Agro – Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias.

É importante sublinhar que o grau de acesso dos produtores aos recursos do programa não tem sido homogêneo entre as dezenove microrregiões do estado, como é possível perceber

13. BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

na última coluna da tabela 7, que relaciona o público do crédito em 2017 com o número de contratações naquele ano. Com efeito, enquanto algumas microrregiões apresentam grau de cobertura superior a 100%, em outras verifica-se a ocorrência de uma parcela significativa do público potencial que não obteve financiamentos. *Grosso modo*, mais de 50% das microrregiões do Rio Grande do Norte apresentam um moderado grau de cobertura do Pronaf. Essa situação, inclusive, pode ter se agravado, haja vista a queda nos contratos registrada nos dois últimos anos da série analisada na tabela 3.

TABELA 7

Grau de cobertura dos contratos do Pronaf nas dezenove microrregiões do Rio Grande do Norte (2017)

Microrregião	Total público Pronaf 2017 (A)	%	Número de contratos Pronaf 2017 (B)	%	Grau de cobertura (B/A*100)
Mossoró	2.865	5,7	1.522	3,1	53,1
Chapada do Apodi	3.713	7,3	2.781	5,6	74,9
Médio Oeste	1.989	3,9	1.683	3,4	84,6
Vale do Açu	2.714	5,4	2.384	4,8	87,8
Serra de São Miguel	4.107	8,1	2.665	5,4	64,9
Pau dos Ferros	3.359	6,6	4.165	8,5	124,0
Umarizal	2.325	4,6	3.308	6,7	142,3
Macau	471	0,9	336	0,7	71,3
Angicos	1.502	3,0	2.025	4,1	134,8
Serra de Santana	4.566	9,0	3.510	7,1	76,9
Seridó Ocidental	1.584	3,1	1.751	3,6	110,5
Seridó Oriental	2.156	4,3	3.101	6,3	143,8
Baixa Verde	1.904	3,8	1.606	3,3	84,3
Borborema potiguar	3.875	7,7	6.173	12,5	159,3
Agreste potiguar	7.296	14,4	6.821	13,8	93,5
Litoral nordeste	2.538	5,0	1.893	3,8	74,6
Macaíba	2.583	5,1	1.557	3,2	60,3
Natal	177	0,3	347	0,7	196,0
Litoral Sul	883	1,7	1.648	3,3	186,6
Total	50.607	100,0	49.276	100,0	97,4

Fontes: Censo Agropecuário 2017 (disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>; acesso em: 20 set. 2021); e BCB (disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>; acesso em: 10 out. 2021).

Elaboração dos autores.

Outro impasse na operacionalização do Pronaf no Rio Grande do Norte, demonstrado na tabela 8, refere-se à baixíssima participação dos investimentos em modelos ambientalmente sustentáveis de agricultura e de apoio à juventude rural. De 2013 a 2020, foram efetivados apenas 22 contratos do Pronaf Agroecologia e 104 contratos do Pronaf Jovem. Esses números são inexpressivos diante dos mais de 370 mil contratos realizados pelo programa.

Em termos práticos, seguindo a tendência nacional, vários fatores podem estar comprometendo o desempenho dessas linhas especiais de crédito no meio rural potiguar. Conforme explicam Aquino, Gazolla e Schneider (2017), entre os obstáculos operacionais elencados para explicar a baixa demanda e o desempenho insignificante do Pronaf Verde, destacam-se: a falta de divulgação e de conhecimento dos agricultores sobre as linhas de crédito especiais; a falta de assistência técnica adequada para elaborar os projetos de sistemas produtivos de base ecológica; os custos elevados do processo de certificação orgânica por auditoria exigidos; e as dificuldades burocráticas de acesso ao crédito com os bancos.

TABELA 8

Número de contratos e valores aplicados pelas diferentes linhas de crédito do Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Linhas de crédito	Número de contratos	Valores aplicados (R\$) ¹
<i>Agroecologia (A)</i>	22	134.531,82
Agroindústria	6	75.400,82
Agroindústria (investimento)	24	453.936,36
Bioeconomia	0	0,00
Cotas-partes	0	0,00
Custeio	6.296	89.711.053,51
<i>ECO – energia renovável e sustentabilidade ambiental (B)</i>	11	278.858,20
FGPP – Resolução nº 4.801, art. 2º	0	0,00
<i>Floresta (C)</i>	0	0,00
Jovem	104	449.098,29
Mais Alimentos	13.047	191.591.475,03
Microcrédito	209.419	782.417.301,04
Mulher	1.463	10.390.555,08
Produtivo Orientado	0	0,00
Pronamp	0	0,00
Reforma Agrária	10.302	64.254.939,86
Reforma Agrária (microcrédito)	0	0,00
Sem subprograma	126.739	689.555.235,75
<i>Semiárido (D)</i>	5.901	34.740.228,19
Pronaf Verde (A+B+C+D)	5.934	35.153.618,20
Pronaf total	373.334	1.864.052.613,95

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

Obs.: FGPP – Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor; e Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural.

Da mesma forma, a tabela 8 alerta para a situação de um grupo de agricultores específico: os assentados de reforma agrária. O Rio Grande do Norte alberga em seu território 19.884

famílias vivendo em 298 projetos de assentamento, que ocupam 529,5 mil hectares de terra.¹⁴ No decorrer do período analisado, foram realizadas somente 10.302 operações de crédito em favor desse grupo de produtores, especialmente por meio da linha denominada Pronaf A. Ademais, não foram registradas operações de microcrédito rural nas áreas reformadas, o que se constitui em uma modalidade de crédito mais adequada à baixa capacidade de pagamento desse perfil de agricultor familiar que necessita de recursos subsidiados para estruturar suas propriedades (Bittencourt, 1998; Mattei, 2014; Silva, 2012).

Logo, por mais que o Pronaf tenha evoluído satisfatoriamente no campo potiguar, parecem existir vários pontos em aberto. É preciso ampliar o grau de cobertura do programa e ampliar os valores médios dos contratos, mas isso, por si só, não é suficiente. Os dados apresentados sugerem que o desafio maior é vincular o modelo agrícola estimulado pelo financiamento a uma agenda de desenvolvimento rural sustentável. Na construção dessa agenda, as questões apontadas nesse breve artigo não podem ficar de fora do debate, sob pena de reduzir os efeitos transformadores dos recursos governamentais aplicados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstra que o Pronaf se converteu em uma política pública de grande relevância para o financiamento da agricultura familiar no Rio Grande do Norte. Apenas de 2013 a 2020, o programa efetivou mais de 370 mil operações de crédito e aplicou um montante próximo de R\$ 2 bilhões. No período recente, entretanto, tem ocorrido uma queda nas operações do programa, deixando uma parcela dos produtores sem acesso a financiamento, apresentando graus diferenciados de cobertura entre as dezenove microrregiões do estado.

De fato, observando a distribuição socioespacial do crédito por microrregiões, constatou-se que menos de 50% delas obtiveram cobertura total do público potencial em 2017. Entre as mais atendidas, destacam-se as microrregiões de Natal, Litoral Sul e Borborema potiguar. A microrregião de Mossoró, por seu turno, é a que possui o menor grau de cobertura.

Além das questões relativas à cobertura do crédito, outro aspecto que sobressaiu da análise dos dados foi o baixo valor médio dos contratos, entre R\$ 4 mil e R\$ 6 mil. Esses pequenos empréstimos apresentam reduzida capacidade de estruturar as unidades produtivas no campo potiguar, especialmente na sua porção semiárida. Mesmo assim, a situação persiste no tempo e dificilmente será alterada, pois a agricultura familiar norte-rio-grandense é representada majoritariamente por produtores de baixa renda, com capacidade limitada de oferecer garantias aos bancos para obter créditos de valores mais elevados.

Quanto ao perfil das operações, verifica-se um maior atendimento aos agricultores em comparação com as agricultoras familiares, podendo a participação das mulheres indicar uma estratégia para aumentar a capacidade de financiamento do estabelecimento, além do *ticket* médio do microcrédito individual do responsável pela unidade de produção. Por sua vez, as atividades financiadas por ambos os sexos estão concentradas em investimentos na aquisição de

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuEml5>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

animais e melhorias na infraestrutura das propriedades. Nesse ponto, o destaque negativo é o baixo apoio à agroecologia, à juventude rural e aos assentados em projetos de reforma agrária.

Diante do exposto, é preciso investigar, em novas etapas da pesquisa, quais os fatores explicativos desses resultados operacionais, bem como os impactos produtivos dos investimentos realizados e sua capacidade de gerar ocupação e renda para as famílias beneficiárias dos financiamentos subsidiados, uma vez que quase 80% dos agricultores do estado continuam classificados potencialmente no grupo B do Pronaf.

Tais evidências poderão contribuir para subsidiar os gestores públicos no aprimoramento do programa e na melhoria da sua execução em favor dos agricultores dos espaços menos atendidos. Igualmente, os resultados apresentados podem subsidiar novas pesquisas no âmbito das universidades sediadas no estado, tendo em vista a abrangência e a relevância do Pronaf para o desenvolvimento rural dos municípios norte-rio-grandenses.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Fipe; Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 641).
- ALVES, F. *et al.* Análise das linhas alternativas de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: lógica operacional e assimetrias regionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 141-155, 2022.
- AQUINO, J. R. de. **Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf no município de São Miguel – RN**. 2003. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3y9bN5S>>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- AQUINO, J. R. de *et al.* Agricultura familiar no Rio Grande do Norte segundo o Censo Agropecuário 2017: perfil e desafios para o desenvolvimento rural. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 51, p. 113-131, suplemento especial, 2020.
- AQUINO, J. R. de; BASTOS, F. Dez anos do programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, p. 139-160, suplemento especial, 2015.
- AQUINO, J. R. de; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H. *et al.* (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.
- AQUINO, J. R. de; NUNES, E. M. Desempenho recente e perspectivas da economia do Rio Grande do Norte no século XXI. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, p. 289-306, 2019. Edição especial.
- AQUINO, J. R. de; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81.

BALSADI, O. V.; DELGROSSI, M. E. Labor and employment in Brazilian northeastern agriculture: a look at the 2004-2014 period. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 19-34, 2018.

BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas: Ceres/IFCH/Unicamp, 2006.

BITTENCOURT, G. A. *et al.* **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Incra/FAO, 1998. 67 p. (Relatório de Pesquisa).

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11854, 1º jul. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3rrLT9V>>.

DELGROSSI, M. E. **Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, visando à inclusão de variável no banco de dados do censo, disponível para ampla consulta**. Brasília: FAO; SAF/Mapa; Finatec, 2019.

FRANÇA, J. M. F. de; MORENO, J. C. Uma reflexão sobre os impactos causados pela seca no Rio Grande do Norte de 2012 a 2016. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 22, n. 44, p. 213-232, 2017.

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**, Piracicaba, v. 52, p. S125-S146, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MATTEI, L. Evolução do crédito do Pronaf para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 58-69, 2014.

NUNES, E. M. *et al.* Microcrédito, infraestrutura e desenvolvimento rural: o Agroamigo investimento e custeio na agricultura familiar de territórios do Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, p. 55-71, 2015.

SANTOS, P. P. dos. **Evolução econômica do Rio Grande do Norte: século XVI ao XXI**. Natal: Departamento Estadual de Imprensa, 2002.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, D. A. da. **Desenvolvimento e políticas públicas: uma avaliação do Pronaf A nos assentamentos de reforma agrária do Rio Grande do Norte**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SILVA, A. F. da; ESTEVAM, S. M.; SILVA, C. N. M. da. Agricultura familiar e o crédito rural do Pronaf (Grupo B) na área de abrangência do Banco do Nordeste – Agência de Pau dos Ferros/RN. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 21, n. 73, p. 24-39, 2020.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo**. Brasília: IPC-IG/PNUD, 2016.

SOUZA, E. M. de; AQUINO, J. R. de. A Grande Seca e seus efeitos na produção agropecuária do Rio Grande do Norte: 2012-2016. **Revista GeoNordeste**, ano XXIX, n. 2, p. 174-195, 2018.

TROIAN, A.; MACHADO, E. T. L. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, ano 18, n. 50, p. 109-128, 2020.

VALADARES, A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): uma revisão bibliográfica (2009-2019)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

WESZ JUNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-112, 2021.



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLTANDO A CAMPO QUINZE ANOS DEPOIS DO PRIMEIRO MAPEAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA BAIXADA FLUMINENSE¹

Susana Iglesias Webering²
Maria Anielly dos Santos³

1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno da economia solidária (ES) emergiu no Brasil para designar os grupos de produção, comercialização e/ou consumo que se organizam em diferentes formas de empresas autogestionárias, associativismo e cooperativismo de caráter suprafamiliar, com base em princípios como a propriedade coletiva e a gestão democrática. A discussão surgiu na década de 1990 em meio a um contexto de crise econômica, reestruturação produtiva e desemprego estrutural, período em que se começou a discutir outras formas de trabalho que não o assalariado, o que engendrou as políticas de geração de trabalho e renda (Singer, 2002). Estas relações que (re)constroem o trabalho de acordo com a cooperação e ideais de solidariedade constituem redes de empreendedores, fóruns, disciplinas em universidades, pesquisas, redes de gestores públicos, com diversidade de áreas de atuação, formação e níveis sociais.

Nesse sentido, o enfoque proposto para este estudo está relacionado ao histórico do movimento de ES e ao intento de institucionalizar o tema com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em 2003, no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para tanto, buscou-se revisitar uma das primeiras ações desenvolvidas por essa secretaria, que se trata do primeiro mapeamento nacional dos empreendimentos econômicos solidários (EES). Esse mapeamento teve a finalidade de conhecer a realidade da ES no país, com a geração de um sistema nacional de informações que servisse de base para políticas públicas, pesquisas, disseminação de fóruns e redes (Barbosa, 2007; Silva, 2020b).

A pesquisa se desenvolveu na região da Baixada Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, com o retorno a campo quinze anos depois do primeiro mapeamento realizado no local (Webering, 2005), revisitando dez municípios: Nova Iguaçu, Mesquita, São João de Meriti, Seropédica, Nilópolis, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Queimados e Belford Roxo. Assim, a questão que orientou esta pesquisa pode ser expressa da seguinte forma: qual a realidade da ES na Baixada Fluminense quinze anos depois do processo de divulgação e mobilização realizado pela equipe gestora no estado do Rio de Janeiro por ocasião do primeiro mapeamento de ES no Brasil?

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/esp1>

2. Professora do Departamento de Administração e Turismo (DAT) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: <suiwebering@gmail.com>.

3. Bolsista de iniciação científica na Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). E-mail: <anielly044@gmail.com>.

O objetivo foi diagnosticar os espaços de discussão e articulação dos atores envolvidos nos municípios investigados, bem como as políticas públicas e legislação existentes. Para isso, foi realizada uma pesquisa exploratória com base nas seguintes técnicas: levantamento bibliográfico, entrevistas, visitas às prefeituras e às secretarias municipais, participação nos fóruns e contatos com os grupos de produção. Ao todo, foram realizadas onze entrevistas com membros de empreendimentos, coordenadores e gestores públicos, entre 2019 e 2021, devido à pandemia da covid-19. Procedeu-se então à elaboração de uma análise de dados por municípios que compõem, em seu conjunto, um relatório técnico de pesquisa cujos resultados são apresentados sucintamente neste trabalho. Os dados foram sintetizados por categorias e são apresentados na seção 4, possibilitando que se chegassem a interseções, diferenças e desafios do campo na região.

2 O CONTEXTO BRASILEIRO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

O histórico da ES no Brasil remete à crise econômica da década de 1990 e ao problema do desemprego que atravessava o país naquele período, quando começaram a se desenvolver experiências de cooperativas populares e ganhava contorno uma ES que não reconhecia a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como representante única do cooperativismo (Pinho, 2004). Com isso, surgiram representações múltiplas para esse conjunto de cooperativas não alinhadas à OCB, que, na década de 2000, conformariam novos polos de decisões políticas nos âmbitos locais, regionais e nacional.

A ES se estruturou como um movimento social, especialmente a partir das edições do Fórum Social Mundial (FSM). O primeiro aconteceu em Porto Alegre em 2001, onde houve um grande interesse pelo tema da ES e a afinidade desta com os ideais de que *um outro mundo é possível*, que foi o tema do evento. A partir dali, foi organizado um grupo de trabalho para a organização do tema na edição seguinte que seria em 2002, também em Porto Alegre, onde teve um espaço ainda maior. O grupo era composto por diversos segmentos de organizações e redes do campo, cidades, igrejas, universidades, sindicatos, experiências de apoio ao crédito, experiências governamentais e redes de informações, o que gerou vínculos nacionais e internacionais.

Ao término de 2002, ano de eleições presidenciais, o grupo realizou a I Plenária Brasileira de Economia Solidária, ocasião em que foi aprovada uma carta ao presidente recém-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). O documento de interlocução intitulava-se *Economia solidária como estratégia política de desenvolvimento* e reivindicava a criação de uma secretaria no futuro governo. Em janeiro de 2003, aconteceu o III FSM, em Porto Alegre, ocasião na qual foi realizada também a II Plenária para a mobilização e a definição de estratégias para o campo da ES. Em julho daquele mesmo ano, aconteceu a III Plenária, quando foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) com a incumbência de mobilizar as bases da ES no país, fundamentado em uma carta de princípios e uma plataforma de lutas ali aprovada (Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, 2003). Além da definição da composição e do funcionamento do FBES, foi iniciado o processo de interlocução com a recém-criada Senaes. O evento também orientou a criação dos fóruns estaduais e regionais,

o que garantiria a realização do I Encontro Nacional de Economia Solidária em 2004. Ainda ocorreram a IV e a V plenárias, em 2008 e 2012, respectivamente (Silva, 2020a).

A consolidação do movimento de ES e sua institucionalização via Senaes – criada em 2003, no âmbito do MTE, e que teve o professor Paul Singer como secretário durante treze anos –, além de secretarias em outros âmbitos da administração pública, possibilitaria, de fato, que muitos empreendimentos passassem a se orientar a partir dessas especificidades e da representatividade dessa outra forma de economia e organização social (Webering, 2019).

Desde a sua criação, em 2003, até 2016, a Senaes desenvolveu ações no sentido de institucionalizar a política pública de ES no Brasil enquanto estratégia de desenvolvimento econômico, social e sustentável, em diálogo constante com a sociedade civil organizada, além de parcerias com outras estruturas e programas de governo. Não obstante, enfrentou várias dificuldades (internas e externas) relacionadas à execução de seus orçamentos (Nagem e Silva, 2013).

Para ter uma noção mais aproximada desse universo de práticas e experiências coletivas no Brasil, a Senaes realizou o primeiro mapeamento nacional dos EES no Brasil, em parceria com o FBES, entre 2004 e 2006. O mapeamento aconteceu pela organização de uma equipe gestora nacional e equipes gestoras estaduais (EGEs), formadas por universidades, empreendimentos, fóruns de ES, assessorias (fundamentalmente organizações do terceiro setor), delegacias regionais de trabalho (DRTs), entre outros. Foi a articulação das equipes gestoras que viabilizou uma primeira aproximação dos empreendimentos, em sua maioria informais. Os objetivos seriam a divulgação da ES e o incentivo à criação dos fóruns regionais e municipais, bem como o desenvolvimento de uma base de dados, o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies), para fomentar pesquisas, informações e políticas públicas (Webering, 2005; Silva, 2020b).

O primeiro mapeamento identificou 14.954 EES em 2.274 municípios brasileiros. Por sua vez, entre o final de 2009 e início de 2013, ocorreu o segundo mapeamento, quando foram identificados 19.708 EES, organizados e distribuídos entre 2.713 municípios em todos os estados da Federação. Deste total, 11.869 (60,2%) eram empreendimentos novos, ou seja, não haviam sido registrados no mapeamento anterior, e 7.839 (39,8%) foram revisitados. Ademais, 55% deles atuavam na área rural, 35% na urbana e 10% declararam atuar simultaneamente em áreas rural e urbana. O segundo mapeamento contabilizou um total de 1.423.631 trabalhadores associados (Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2020b).

Além do mapeamento, a Senaes implementou o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, fazendo-o de forma participativa, incluindo a sociedade civil no processo deliberativo. Para isso, duas estruturas foram fundamentais na definição, no acompanhamento e na legitimação de ações e projetos sob a coordenação da Senaes: o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e as conferências nacionais de economia solidária (Conaes), que ocorreram em 2006, 2010 e 2014. Como exemplo, somente para a II Conaes, foram realizadas 27 conferências estaduais, nas quais foram eleitos 1.460 delegados(as), sendo 730 de empreendimentos, 365 do poder público e 365 de organizações da sociedade civil. Como fase

preparatória, foram realizadas 187 conferências territoriais ou regionais, em 2.894 municípios brasileiros, com 15,8 mil representantes locais (Silva, Cunha e Silva, 2018; Silva, 2020c).

Em 2015, o primeiro plano nacional de ES foi aprovado, consolidando as deliberações da III Conaes e trabalhando com a sociedade civil para fornecer ferramentas para a administração federal e outras instâncias (estaduais, distrital e municipais) agirem, com vistas a fortalecer a ES. O plano nacional continha como principais desafios: foco na organização da produção, vendas e consumo, obtenção de crédito e fortalecimento de políticas solidárias de financiamento, educação e treinamento, consultoria técnica e progresso das organizações de ES no país. As metas aprovadas foram traduzidas no Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal (Silva e Silva, 2017; Silva, Cunha e Silva, 2018).

Contudo, em 2016, já sob a presidência de Michel Temer, a Senaes foi transformada em subsecretaria do MTE e teve seu orçamento fortemente restringido. Em 2019, no início do governo de Jair Bolsonaro, o próprio MTE, órgão que representava um espaço de mediação entre capital e trabalho, foi extinto. As atribuições da Senaes foram enviadas ao Ministério da Cidadania, ficando restrita à política de assistência social e renda. Esta ação mutilou o projeto de ES enquanto estratégia de desenvolvimento econômico e social via fortalecimento do cooperativismo e associativismo urbano e rural. Outra expressão disso foi a paralização de conselhos participativos de políticas públicas, como o próprio CNES e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).⁴

Do Consea partiu a proposição de programas pioneiros relacionados à agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); a ampliação e o aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a determinação de que 30% da alimentação escolar seja comprada diretamente de agricultores familiares; a aprovação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; a proposição da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PL nº 6.670/2016), entre outros (Mello, 2018; Sambuichi *et al.*, 2017; Valadares *et al.*, 2022). Desse modo, programas que também estiveram, na prática, relacionados à agenda da ES no Brasil, foram reconhecidos como estratégicos para a organização coletiva dos agricultores familiares (Pinho, 2019).

Somente em dezembro de 2019, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 137/2017 que cria a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes). A matéria ainda está pendente de aprovação na Câmara dos Deputados, mas foi considerada uma vitória pelo movimento de ES. O projeto original é de 2012 (PL nº 4.685/2012) e foi proposto por deputados do PT, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT).⁵ Além do cadastro nacional de empreendimentos, a PNES prevê estratégias de desenvolvimento sustentável e o fomento do trabalho cooperativo e associativo, além de dispor ainda sobre ações de educação, assistência técnica e crédito subvencionado (Política..., 2019).

4. Para maiores informações a respeito do CNES, ver Silva e Alencar (2020), e sobre o Consea, ver Silva (2017b).

5. Sobre o PL nº 4.685/2012, ver Silva e Silva (2015).

Parece contraditório, pois justamente quando a Senaes e as instâncias participativas (CNES e Conaes) foram desarticuladas, a PNES está em vias de ser aprovada. A questão que emerge é *se e como* a PNES será operacionalizada, caso venha mesmo a ser concretizada.

3 MEMÓRIA DO PRIMEIRO MAPEAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E NA BAIXADA FLUMINENSE

Para a realização do mapeamento nacional, a Senaes contou com a parceria do FBES e a organização das EGEs estaduais. Para começar, foram disponibilizadas listagens provenientes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), e, a partir daí, foi feita uma pré-seleção de empreendimentos, excluindo aqueles facilmente percebidos como empresas tradicionais de mercado ou que o próprio nome demonstrasse não ser um empreendimento de ES. Para essa pré-listagem, entraram as associações com fins econômicos e cerca de 10% das cooperativas, ressaltando o fato de que as informações precisariam ser completadas posteriormente pelas equipes locais (Webering, 2005).

A EGE do estado do Rio de Janeiro era composta por membros de empreendimentos, pelo Fórum de Cooperativismo Popular do Estado do Rio de Janeiro (FCP), por pesquisadores e assessorias. Na época, além do FCP, havia a Rede Solidária de Angra dos Reis, o fórum de ES de Duque de Caxias e o Fórum Municipal de ES de Teresópolis. A discussão da ES concentrava-se nestes locais, abrangendo principalmente empreendimentos da região metropolitana ou que estavam ligados às instituições de fomento e assessorias. Por este motivo, a EGE planejou a realização de seminários de divulgação por todo o estado.

Uma entidade local deveria ser indicada para a realização do convênio com a Senaes, sendo corresponsável pela elaboração do *plano de trabalho*, que deveria ser desenvolvido de forma participativa e prever equipes de entrevistadores, supervisores e roteiro de atividades técnicas que dariam suporte ao Sies. Para que tudo isso fosse possível, os membros da EGE se dividiram por regiões, marcando encontros nas DRTs para conversarem com os subdelegados e suas equipes, no intuito de esclarecer o mapeamento e o motivo dos seminários, organizados por equipes locais.

Ao todo foram dezessete seminários entre novembro e dezembro de 2004 com o intuito de divulgar, pré-cadastrar os EES e propor a formação dos fóruns municipais ou regionais de ES. Em algumas regiões, aconteceram as indicações para a continuidade dos encontros, como foi o caso de Nova Iguaçu, Niterói e Volta Redonda. A EGE Rio de Janeiro foi a única a planejar seminários regionais de divulgação, a buscar parcerias com as DRTs, lideranças e entidades locais para a organização e divulgação da ES. O seminário que abrangeu Duque de Caxias, Magé e São João de Meriti aconteceu em 11 de dezembro de 2004 e o que abrangeu Belford Roxo, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e Mesquita foi em 12 de dezembro de 2004. Embora não constem na listagem, pois os seminários ocorreram em uma primeira fase do mapeamento e respeitaram a abrangência das DRTs, os municípios de Japeri e Seropédica também foram mapeados (Webering, 2005).

A estrutura e apoio das DRTs à época foram fundamentais para a realização do mapeamento. Este fato gerou até mesmo surpresa por parte de alguns delegados, pois, entre as funções das DRTs, estava justamente a fiscalização do trabalho informal, realidade da maioria dos empreendimentos e o que justificava a desconfiança dessas entidades.

De fato, o seminário de Nova Iguaçu foi proveitoso. Ali foi organizada uma equipe – duas pessoas de assessorias e duas de empreendimentos, sendo uma associação de artesãos e outra de um grupo de produção apoiado pela Diocese de Nova Iguaçu – para garantir a organização de um segundo encontro. A equipe continuou se reunindo na DRT, com a delegada do trabalho, um representante do FCP, um do Movimento Fé e Política e uma pesquisadora da UFRJ, juntando-se posteriormente um padre, mais empreendedores, um representante da Secretaria Municipal do Trabalho e um do Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu. O grupo se dedicou a organizar um segundo evento que aconteceu em 17 de setembro de 2005 no Serviço Social do Comércio (Sesc) de Nova Iguaçu. Optou-se pelo formato de uma feira cultural e de ES, com exposição dos empreendimentos e grupos culturais. O evento contou também com a presença de autoridades locais, palestrantes e membros do FCP, no intuito de oficializar a criação de uma rede de empreendimentos na região.

Na segunda fase do mapeamento, os empreendimentos que constavam na pré-listagem organizada pela Senaes, mais aqueles que foram contactados na primeira fase, foram visitados e entrevistados. Posteriormente, aqueles que foram considerados de ES, de acordo com o termo de referência que orientou o mapeamento, foram cadastrados no Sies (Webering, 2005).

4 VOLTANDO A CAMPO QUINZE ANOS DEPOIS

Em termos geográficos, sucintamente, a Baixada Fluminense corresponde a uma faixa de terras planas recortadas por rios entre a Serra do Mar e o litoral do Rio de Janeiro, tendo como limite, a oeste, o município de Itaguaí e, a leste, o estado do Espírito Santo. Esse grande território é subdividido de acordo com suas características, entre eles a Baixada da Guanabara que corresponde à parte no entorno da baía de Guanabara e que abrange parte dos municípios do que se convencionou posteriormente Baixada Fluminense. Isso porque um dos recortes mais conhecidos, e talvez simplista, surgiu a partir da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) que, na década de 1970, com base em critérios como urbanização e densidade demográfica, interpretou a baixada em termos de unidades urbanas integradas a oeste, ou seja, como parte dos municípios que compõem a região metropolitana do Rio de Janeiro (Alves, 2003). Atualmente, ela é composta por: Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí. Para esta pesquisa, apenas Paracambi e Itaguaí não foram visitados, totalizando dez municípios em análise.

A tabela 1, a seguir, apresenta a análise comparativa entre os dez municípios, organizados a partir de oito categorias que orientaram a análise documental e o roteiro de entrevistas.

TABELA 1

Comparativo entre os municípios da Baixada Fluminense (2021)

Categorias	Belford Roxo	Duque de Caxias	Magé	Mesquita	Nilópolis	Nova Iguaçu	Seropédica	Japeri	São João de Meriti	Queimados
Normativa jurídica	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Conselho	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Política pública	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Espaços	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Fórum ou rede	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Realiza reuniões ou assembleias	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Decisões participativas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Parcerias	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
EES no Sies ¹	1	22	0	11	3	17	8	0	10	4

Fonte: Dados de pesquisa de campo.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Dados relativos ao segundo mapeamento nacional realizado entre 2010 e 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3E9tKoL>>.

Em Belford Roxo e Nova Iguaçu, foram criadas leis municipais de fomento à ES: Lei nº 1.538, em 18 de julho de 2016, e Lei nº 4.766, em 11 de junho de 2018, respectivamente. Em Duque de Caxias, o Decreto Municipal nº 6.208/2012 instituiu a política municipal de fomento à ES local. Entre os objetivos definidos, estão: a geração de trabalho e renda; estímulo à organização popular e registro de empreendimentos da ES; educação, formação e capacitação técnica dos trabalhadores dos empreendimentos solidários. Em Mesquita, o Decreto nº 1.047/2011 dispõe sobre a implantação da política municipal de ES, o que contribui para a integração das estratégias de desenvolvimento econômico e social. Além disso, existe o Decreto nº 1.201/2012, que regulamenta a feira municipal de ES, definida como um espaço público de apoio, comercialização e capacitação de iniciativas populares de geração de trabalho e renda na ótica da ES.

Em outros municípios, embora não existam normativas jurídicas expressamente de ES, há normativas relacionadas à produção e à comercialização de produtos da agricultura familiar de forma associativa, o que atesta a afinidade e a proximidade entre esses movimentos: em Japeri, a Feira da Roça, instituída via Decreto nº 1.949/2011; em Magé, a Feira da Agricultura Familiar está regulamentada pela Lei nº 2.165/2012; e em Queimados, a Feira da Roça está regulamentada pela Lei nº 1.240/2015. Além disso, Mesquita e Seropédica possuem programas municipais de coleta seletiva em parceria com cooperativas de catadores de materiais recicláveis, sendo elas a Coopcarmo e a Cootraser, respectivamente. Vale destacar que essa relação entre ES e a organização coletiva de catadores já é bem consolidada no Brasil (Silva, 2017a).

Embora nas normativas de Duque de Caxias (município pioneiro na articulação da ES na região) e Nova Iguaçu estejam previstos apoio e capacitação, na prática, as políticas vêm se restringindo à concessão dos espaços de comercialização. Em Belford Roxo, Mesquita e Japeri, por exemplo, existem históricos de maior engajamento das prefeituras.

Verificou-se que nenhum dos municípios possui conselho ou fundo municipal ativo de ES, apesar de estarem previstos em algumas normativas jurídicas. Por sua vez, é possível afirmar que existem fóruns ou redes já consolidadas, com as especificidades de Magé, Queimados, Seropédica e São João de Meriti. Inclusive, foi possível verificar que as ações governamentais existentes são resultado da articulação dos empreendimentos via essas redes ou fóruns, ainda que isto tenha ocorrido, em alguns casos, com o apoio de igrejas e assessorias.

Em todos os municípios, existem políticas públicas relacionadas à ES, considerando também aquelas relativas à agricultura familiar e à coleta seletiva, embora ainda muito suscetíveis aos interesses que orientam os mandatos, não envolvendo o uso de recursos orçamentários e por vezes restritas aos espaços de comercialização. A exceção é São João de Meriti.

Em relação ao diagnóstico dos espaços de construção e realização da ES nos dez municípios investigados, é possível afirmar que atualmente existem espaços de comercialização e de reuniões em todos os municípios, considerando sobretudo as feiras de agricultura familiar. A interface da ES com a agricultura familiar chamou atenção na pesquisa e confirma os dados do mapeamento nacional que apontou ocupações predominantemente agrícolas entre os integrantes dos ESS (60%), indicando que 55% dos ESS atuam na área rural, alguns próximos às áreas urbanas e atuando simultaneamente nas duas (10%), enquanto 35% dos EES atuam em áreas urbanas (Kuyven, Gaiger e Silva, 2020).

Em Magé, existe uma feira de agricultura familiar demandada por dois empreendimentos, a Cooperativa Magé e a Associação de Produtores Rurais de Magé. Apesar de existir essa parceria entre empreendimentos da agricultura familiar e a prefeitura, até 2021 não havia uma vinculação direta com o movimento de ES, o que vem se transformando com as ações de mobilização de um fórum regional. Situação parecida acontece com Queimados. Em Seropédica, por sua vez, existem experiências consolidadas, inclusive contando com parcerias da prefeitura e da UFRJ, via extensão universitária, além de outros empreendimentos como a Serorgânico. Em São João de Meriti, conforme já mencionado, não foi identificada qualquer ação de apoio

da administração municipal, e os empreendimentos do município têm se vinculado a fóruns vizinhos. Contudo, existe um intento de se consolidar um fórum municipal.

Quanto à estrutura desses espaços de ES, os membros se organizam de forma democrática e os recursos são oriundos das atividades de comercialização dos empreendimentos, que os próprios membros gerenciam com autonomia, contemplando, portanto, os princípios de autogestão e autonomia da ES. No entanto, verifica-se uma dependência em relação ao poder público municipal, uma vez que esses espaços são cedidos pelas prefeituras ou pela universidade, e as feiras de comercialização necessitam de incentivos municipais e regulamentação própria para exercer suas atividades.

Os atores dos próprios empreendimentos, fóruns ou redes foram os que mostraram maior conhecimento do histórico da ES nos municípios, sobre o funcionamento e especificidades da ES, da autogestão, bem como o interesse pela continuidade das experiências. Os gestores públicos entrevistados não souberam informar a historicidade da ES nos municípios. Isso se explica devido às mudanças a cada governo eleito, o que prejudica também a continuidade das políticas públicas, conforme diagnosticado em nível nacional por Silva (2020c). Essa continuidade vem sendo garantida pela atuação dos fóruns, daí a importância da participação e cooperação entre os empreendimentos, em que se destaca a atuação das mulheres.

Logo, é possível afirmar que o primeiro mapeamento empreendido pela extinta Senaes e a atuação da EGE no Rio de Janeiro, cujo processo de organização iniciou-se ainda em 2004, tiveram um papel fundamental na disseminação da ES nos municípios pesquisados, tanto que essa memória aparece nas entrevistas realizadas em Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti. Outro indicador dos desdobramentos do mapeamento é o fato de os entrevistados conhecerem o termo e saberem o que é ES, o que não ocorria naquela época. Contudo, a necessidade de mais ações no sentido de incentivar a expansão e fortalecimento da ES é uma queixa comum entre os entrevistados.

Mais recentemente, em 2021, ganhou fôlego a proposta do Fórum Regional de ES da Baixada Fluminense, uma articulação entre os fóruns municipais no sentido de consolidar, em meio à pandemia da covid-19, um fórum regional, animados pelo lançamento do edital Retomada Cultural do governo do estadual, financiado pela Lei Aldir Blanc, quando representantes do movimento submeteram um projeto que foi contemplado. Desde então, vem se desenvolvendo um conjunto de ações, nas modalidades remota e presencial (obedecendo aos protocolos de prevenção da covid-19), com o objetivo de valorizar, fortalecer e criar oportunidades de geração de trabalho e renda na região, formando uma rede de apoio para artistas, artesãos, pequenos agricultores e consumidores atentos ao comércio justo e solidário. O primeiro Circuito de Cultura Popular e Economia Solidária da Baixada Fluminense aconteceu em 25 de março de 2021. Além da comercialização, os circuitos desenvolvem ações formativas e culturais e procuram envolver empreendimentos dos municípios da região, parcerias com as prefeituras, o FCP e o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), *campus* São João de Meriti.

Portanto, as informações obtidas nas entrevistas expõem a relevância dos ESS como contraponto às desigualdades sociais agravadas pelas transformações no mundo do trabalho e os padrões de desenvolvimento vigentes. Contudo, embora se verifique o potencial da cooperação e da ES enquanto práxis, os trabalhadores enfrentam muitos desafios relacionados a uso de tecnologias, qualificação profissional, políticas públicas consistentes, bem como maior articulação com as instituições de ensino superior locais, o que expõe um ainda frágil ecossistema empreendedor solidário na região (Morais e Bacic, 2019; Sanches e Moraes, 2020).

Ainda assim, essas experiências de trabalho em cooperação constituem espaços diferenciados de sociabilização e aprendizagem, construídos pelos próprios atores envolvidos, fato que apareceu em todas as entrevistas (Webering, 2020). Tais experiências, em pequena escala, integram o urbano e o rural via redes de apoio mútuo, o que favorece uma dinâmica territorial econômica e social sustentáveis, contando ainda com a participação de outros atores (como prefeituras e suas secretarias, instituições de ensino e pesquisa, assessorias e igrejas).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diversidade de estratégias populares para a sobrevivência e organização do trabalho encontra expressões variadas em seus espaços e tempos. O histórico da sofrida Baixada Fluminense no Rio de Janeiro é prova disso, e a ES parece ter encontrado ali um solo fértil, onde, já de outras décadas, vicejavam verdadeiras redes de resolução de problemas práticos em função da ocupação desordenada (Monteiro, 2016).

Por este estudo, foi possível identificar seus principais padrões de localização e manifestação, bem como seus pontos de inflexão com o sistema econômico vigente e os espaços de disputa política em que seus atores estão envolvidos. Com essas informações, será realizável um planejamento mais contundente de desenvolvimento regional, programas, estratégias e capacitação para o melhor aproveitamento do potencial da ES, o que deveria envolver a articulação entre os grupos (via fóruns e redes locais), as universidades/institutos federais (via extensão universitária) e as ações governamentais (via políticas públicas). O protagonista desses avanços deve ser o próprio movimento de ES.

Voltando a campo quinze anos depois do primeiro mapeamento dos EES realizado pela Senaes, encontrou-se presente aquele que foi um de seus objetivos realizado – a divulgação da ES e o incentivo à criação dos fóruns regionais e municipais (Brasil, 2006) –, o que só pôde ser verificado em um horizonte temporal maior. Isto é, se em 2004 o termo ES era pouco conhecido e havia apenas o embrião de um fórum em Duque de Caxias, atualmente a região conta com fóruns ou redes em todos os municípios, além de normativas jurídicas e da articulação em curso de um fórum regional da Baixada Fluminense. Não obstante, os atores também reconhecem as fragilidades desse processo.

As reflexões em torno da temática analisada indicam a urgência de se (re)pensar essas outras formas de mobilização e organização do trabalho que recuperam a dinâmica da ajuda mútua e desenvolvem uma cooperação diferenciada, que continuam emergindo mesmo em meio a

uma dinâmica econômica que anima o individualismo e a competitividade insustentáveis, seja em termos econômicos, sociais e ambientais. Algo que coincide com o atual contexto de pandemia em função da covid-19, em que tem se reconhecido a necessidade de (re)valorizar os laços comunitários e solidários, repensar modelos de produção e consumo.

Apesar dos embates teóricos, conceituais e políticos existentes no campo da ES (Henriques, 2014), este conjunto qualitativo de informações permite justificar e fundamentar a importância de se reconhecer a ES como uma outra forma de economia que (co)existe com o sistema capitalista, a partir de práticas de cooperação que sempre existiram e vão continuar emergindo (Kropotkin, 2009). A experiência que, em caráter de urgência, não deve ser desperdiçada. Para isso, torna-se essencial o reconhecimento por parte do Estado e a implementação de ações/políticas públicas, bem como de maior inserção das instituições de ensino e pesquisa em sua comunidade para fortalecer um ecossistema empreendedor solidário e a construção de uma economia plural (Polanyi, 2000), não apenas como um paliativo para as crises.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. C. S. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias: APPH; Clio, 2003.
- BARBOSA, R. N. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRASIL. **Atlas da economia solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, 2006.
- GRUPO DE TRABALHO BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Rio de Janeiro: Fase, 2003.
- HENRIQUES, F. C. As disputas em torno do conceito de economia solidária: experimentação de uma utopia ou retrocesso na luta dos trabalhadores? **Revista Latitude**, v. 8, n. 1, 2014.
- KROPOTKIN, P. **Ajuda mútua**: um fator de evolução. São Sebastião: A Senhora Editora, 2009.
- KUYVEN, P. S.; GAIGER, L. I.; SILVA, S. P. Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.
- MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil recente e impacto sobre o meio rural**. Brasília: Ipea, 2018.
- MONTEIRO, L. A. **Retratos em movimento**: vida política, dinamismo popular e cidadania na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. A importância do ecossistema empreendedor para a economia social e solidária (ESS): avanços, retrocessos e desafios atuais no Brasil. **Revista da Abet**, v. 18, n.1, p. 1-14, 2019.
- NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 159-175, 2013.

PINHO, D. B. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Saraiva, 2004.

PINHO, L. Economia solidária e a reorganização do governo Bolsonaro: o caminho é a mobilização. **Revista Le Monde Diplomatique Brasil**, 30 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2YvoaF0>>. Acesso em: 18 out. 2022.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLÍTICA nacional de ES é aprovada no Congresso. **Senado Notícias**, 11 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CpCfef>>. Acesso em: 29 set. 2020.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* (Org.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

SANCHES, C. C.; MORAIS, L. P. Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara (SP). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, 2020.

SILVA, S. P. **A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil**: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2268).

_____. Dimensões da deliberação participativa em conselhos de políticas públicas: o Consea na visão de seus conselheiros. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 1, p. 60-78, 2017b.

_____. A trajetória sócio-organizativa do movimento social de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a.

_____. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

_____. A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020c.

SILVA, S. P.; ALENCAR, J. L. Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de pesquisa).

SILVA, S. P.; SILVA, R. F. Da 3ª Conferência ao Plano Nacional de Economia Solidária: balanço geral do processo e perspectivas futuras. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 62, 2017.

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, 2015.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

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).

WEBERING, S. I. **Conhecendo a realidade da economia solidária**: o mapeamento de empreendimentos. 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

_____. Economia social, non-profit sector, terceiro setor ou economia solidária: sentidos, diferenças e similaridades. **P2P e Inovação**, v. 5, n. 2, p. 62-82, 2019.

_____. Cooperative cooperation: being, doing, and becoming. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, n. 6, p. 567-581, 2020.

DECID: UMA MATRIZ DE INDICADORES PARA AVALIAR A UTILIDADE SOCIAL DOS EMPREENHIMENTOS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS¹

Jeová Torres Silva Junior²
Ariadne Scalfoni Rigo³

1 INTRODUÇÃO

A utilidade social é um conceito recente, mas significativo na literatura sobre economia solidária (Gadrey, 2004; Offredi e Ravoux, 2010, Jany-Catrice *et al.* 2014; Silva Junior, 2016, Lopes, Rigo e Silva Junior, 2018; Leal, 2021). Um empreendimento de economia solidária demonstra sua utilidade social quando, para alcançar a sua missão, age em prol da redução das desigualdades, do fortalecimento dos laços sociais e da melhoria das condições de vida coletiva no território de atuação. Sua utilidade social se afirma no valor societal criado mediante o processo colaborativo de ação do empreendimento para resolver os problemas comuns do território. A utilidade social é, portanto, uma convenção social, política, econômica, ecológica e cultural, na qual se espera que o público de interesse do empreendimento de economia solidária esteja engajado na busca de um padrão de vida melhorado, devendo produzir valor e benefícios societais no território (Duclos, 2010). O objetivo deste estudo é justamente apresentar um conjunto de indicadores que possam transmitir, em um processo de avaliação, as particularidades da utilidade social de empreendimentos de economia solidária – de modo particular, os identificados como de finanças solidárias⁴ – e os benefícios coletivos gerados para sua sustentabilidade.

Com base nessas considerações iniciais e antes de apresentar a matriz de indicadores de utilidade social que podem ser agregados na avaliação dos empreendimentos de finanças solidárias (como os fundos rotativos solidários e os bancos comunitários de desenvolvimento), vale destacar a importante premissa assumida de que um indicador sempre tem um valor expresso qualitativa ou quantitativamente e por trás desse valor haverá a representação de uma dada realidade contextual. Para Bellen (2005), indicador é uma medida que resume informações relevantes de um fenômeno particular, sendo, portanto, evocado para deixar mais perceptível uma tendência ou um fenômeno que não seja imediatamente detectável. Assim, o valor de um indicador pode mostrar uma realidade passada ou expor a situação atual e projetar um cenário futuro. Desse modo, um conjunto de indicadores deve ser analisado de modo interdependente e encarado como um instrumento que vai subsidiar o gestor para tomar decisões que podem afetar ações do presente e apontar caminhos para o futuro. Contudo, os resultados expressos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/espp2>

2. Professor no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Cariri (CCSA/UFCA). E-mail: <jeova.torres@ufca.edu.br>.

3. Professora na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA). E-mail: <ariadnescaltoni@gmail.com>.

4. Sobre o conceito de empreendimentos de finanças solidárias e suas principais representações no Brasil, ver Silva (2020).

por indicadores sem a compreensão do contexto podem deformar as decisões e oferecer soluções falaciosas acerca das estratégias de gestão do empreendimento.

Destarte, um dos desafios consideráveis na mensuração da sustentabilidade das organizações e o estabelecimento de novos indicadores de riqueza é superar a ênfase nas metodologias predominantemente quantitativas, afirma Bellen (2005). É necessário lembrar que a atuação dos empreendimentos de finanças solidárias, no tocante às suas operações com produtos e serviços financeiros, tende a utilizar mais indicadores quantitativos para poder avaliar o desempenho desta dimensão econômica. Por sua vez, ressalta-se que muitas das dimensões de avaliação desses empreendimentos não são necessariamente associadas à quantidade, especialmente às grandezas físicas. No fundo, há um *fetichismo pelas cifras* na definição e na avaliação da eficácia e do desempenho dos empreendimentos. Entretanto, como atesta Jany-Catrice (2012), as cifras não têm o monopólio dos fatos e dos resultados. Elas possuem ilusória neutralidade axiológica e ilusória validação social, quando não se interroga a maneira como os índices são elaborados, privando-os e despersonalizando-os das relações sociais.

Em relação a um possível conflito no estabelecimento e na designação dos indicadores de utilidade social para avaliar a sustentabilidade e efetividade dos empreendimentos de finanças solidárias, existem argumentos a favor da aplicação daqueles com características específicas de medição. Para Bellen (2005), por exemplo, os indicadores podem ser qualitativos ou quantitativos, mas as experiências associadas ao desenvolvimento sustentável, tendem a ser avaliadas mais pelo viés qualitativo. Existem razões que legitimam esta opção em função das limitações implícitas ou mesmo explícitas que a perspectiva do resultado quantitativo assume. E, claro, uma avaliação qualitativa pode bem ser transformada no processo de análise em uma notação quantitativa. Em reforço a isso, Gallopín (1996, p. 105) demonstra que os indicadores qualitativos se impõem em ao menos três casos, conforme resumido adiante.

- 1) Quando informações de caráter quantitativo não estão disponíveis.
- 2) Quando o fenômeno avaliado tem características inerentemente não quantificáveis, como é o caso de muitas características culturais ou políticas em alguns fenômenos.
- 3) Quando os aspectos do custo do processo avaliativo se tornam decisivos. Ao se recordar das características dos empreendimentos de finanças solidárias, entende-se que eles se enquadram – de alguma maneira – nas três situações mencionadas por Gallopín (1996).

Outra questão que se impõe na singularidade desses empreendimentos é que estes não se limitam às necessidades individuais do seu público cliente ou restringem sua gestão ao crescimento e à alavancagem dos seus indicadores de resultados gerenciais. Alinhadas aos princípios que concebem a própria economia solidária, essas organizações têm uma missão mais ampla que se expande para agir na melhoria das condições coletivas, comunitárias e territoriais. Tendo isso por base, o que se pretende neste estudo é apresentar o complemento aos indicadores estabelecidos e vinculados à matriz de sustentabilidade financeira das estruturas financeiras solidárias, a fim de apoiar um instrumento avaliativo que contenha as matrizes de indicadores quantitativos e qualitativos agregados para alcançar a amplitude da atuação desses empreendimentos.

Dessa forma, estamos próximos ao que Tenório *et al.* (2003) aconselham quando afirmam que a avaliação dos projetos de desenvolvimento territorial não deve ser baseada em uma matriz de indicadores apenas quantitativos ou qualitativos.

Afinal, uma matriz não é incompatível com a outra e cada uma tem uma perspectiva própria e oportuna para que os indicadores sejam empregados, devendo ser considerados complementares e não antagônicos. Ademais, Neiva *et al.* (2013, p. 117) exibem uma advertência que se deve ter atenção: “um indicador numérico não necessariamente expressa um valor quantitativo; pode representar um valor qualitativo na medida em que se refere a uma questão de percepção”. Em relação a tal controvérsia, Joaquim Melo, um dos coordenadores da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC), tem a seguinte percepção.

Quanti ou quali? Para o banco comunitário, o quantificar conta menos. Parece que apenas o que tem números é valorado e significativo. Nesse sentido, o Pronatec capacitou 20, 30, 50, 200 mil pessoas em 2011, e é muito mais importante que a Academia de Moda do Banco Palmas que capacitou 300 pessoas. A questão é o modelo de desenvolvimento que você aponta! O papel do banco, ou dos bancos comunitários, no treinamento de 20 ou 200 mulheres que vivem no bairro é saber se isso gerou outros impactos, relacionados à participação em ações comunitárias, à sua emancipação, ao fato de seus filhos não estarem mais envolvidos no tráfico de drogas. Estas questões nunca se encaixam em medidas convencionais de riqueza e contabilidade financeira, porque seu modelo de desenvolvimento é diferente. Então, entender o banco comunitário ou analisar ou buscar indicadores é apontar para outro modelo de desenvolvimento que se acredita ser sustentável a longo prazo. Aí entendo ir para além do número. Esse tipo de banco, ele impacta outras tantas ações que também geram trabalho e renda, mas são indiretas. E aí que tá a sutileza do indicador de utilidade social, porque ele é muito difícil, mas eu acho inteiramente possível provar isso nos bancos comunitários.⁵

Esse depoimento demonstra a necessidade de se discutir e pensar na avaliação que considere as peculiaridades, os significados e os princípios da utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias (França Filho, Silva Junior e Rigo, 2012).

2 DIMENSÕES E INDICADORES QUE EVIDENCIAM A UTILIDADE SOCIAL DOS EMPREENDIMENTOS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS

Em qualquer processo de avaliação, uma tarefa fundamental é o estabelecimento de um conjunto de indicadores que permita determinar e esclarecer o fenômeno avaliado, além de indicar o que se espera que seja medido. Considera-se que nas atuais avaliações de empreendimentos de finanças solidárias, o fenômeno não é adequadamente percebido em virtude de o sistema de indicadores ser inapropriado para permitir a exposição mais precisa de suas características reais. Bellen (2005) aborda um aspecto essencial dessa discussão ao explicar que um indicador é um parâmetro ou valor derivado que aponta e fornece informações sobre o estado de um fenômeno, e sua mais importante característica é a relevância para o processo de tomada de decisão. Gallopín (1996), por sua vez, acrescenta algo mais profundo e pertinente à proposta

5. Informações obtidas em entrevista concedida a Jeová Torres Silva Junior e Ariádne Scalfoni Rigo, realizada no dia 18 de janeiro de 2013, Fortaleza/CE.

deste estudo ao afirmar que, para ser representativo, um indicador deve ser importante tanto para os tomadores de decisão quanto para o público que participa da construção da informação do indicador ou que é avaliado por ele. Em outros termos, os indicadores mais destacados são aqueles que sintetizam as informações mais relevantes, tornam o fenômeno avaliado com a configuração mais próxima ao que ele representa de modo real, e são compreendidos pelos públicos que dele fazem parte.

Os indicadores de projetos de natureza comunitária, cooperativa e social, tais como os empreendimentos de finanças solidárias, necessitam estar envolvidos em uma concepção de avaliação subjetiva, intuitiva e, às vezes, até informal, conforme recomendam Boullosa e Araújo (2010). Isso é importante para se obter resultados críveis em relação às ações realizadas pelos empreendimentos sob avaliação. No apêndice A, apresentamos uma proposta de matriz com dimensões e indicadores que podem servir como demarcadores para a avaliação desses empreendimentos, servindo como base para um reconhecimento mais qualitativo e substantivo de sua utilidade social. Acerca da concepção, da base teórica, do conteúdo e da aplicação dessa matriz discutiremos a seguir.

O percurso metodológico para conceber a matriz de dimensões e indicadores exposta no apêndice A se amparou em diversas técnicas e fontes. Uma delas foi a visita de campo aos empreendimentos de finanças solidárias brasileiros, tanto os fundos rotativos solidários quanto os bancos comunitários de desenvolvimento. Além disso, nessas visitas, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os coordenadores, rodas de conversas com os participantes dos fundos rotativos e grupo focal com clientes, moradores e pessoas envolvidas com os projetos do Banco Palmas (banco comunitário do Conjunto Palmeiras, em Fortaleza-Ceará, Brasil). Também foram entrevistados representantes da RBBC e da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), órgão gestor das políticas públicas de economia solidária no Brasil à época. Também trouxeram aportes relevantes ao processo de concepção da matriz, as entrevistas – e consultas informais – com os pesquisadores franceses Laurent Fraise, Hélène Duclos e Florence Jany-Catrice, estudiosos da avaliação de utilidade social, sobretudo em empreendimentos e políticas públicas de economia solidária.

Além dessas, a entrevista com Patrick Viveret foi uma fonte singular de contribuição para o nosso estudo, em função de seu grande domínio do conteúdo em torno da temática dos novos fatores e indicadores de riqueza, tema central em que orbita nossa proposição de matriz de avaliação da utilidade social. Finalmente, a literatura revisada forneceu informações sob a forma de análises, proposições, comentários e casos fundantes na construção da matriz, com destaque para Meadows *et al.* (1972), Sen (1979; 2010), Sachs (1993; 2002), Gadrey (2004; 2005), Bellen (2005), Dowbor (2007), Duclos (2010), Duclos e Grésy (2009), Boullosa e Araújo (2010), Offredi e Ravoux (2010), Viveret (2010), França Filho (2012), Jany-Catrice (2012), Gadrey e Jany-Catrice (2012), Jany-Catrice *et al.* (2014), Internacional Convivialista (2020) e Latouche (2022). Nesses textos, estão a base teórica que conforma a matriz.

Uma vez exposta a concepção, as escolhas metodológicas e sobre quais referências teóricas estruturam sua elaboração, serão detalhados o conteúdo da matriz de avaliação da utilidade

social dos empreendimentos de finanças solidárias (apêndice A). A matriz é composta de cinco colunas, compulsoriamente vinculadas umas as outras. Na primeira coluna, distribuem-se as *dimensões*; em cada uma delas, encontra-se o enfoque que sintetiza a ênfase dada ao conjunto dos indicadores daquela dimensão. Cada enfoque tem, na coluna seguinte, uma sentença acerca da *contribuição* que a dimensão e sua ênfase aportam para os resultados da sua ação de utilidade social. A coluna que se segue contém os *indicadores*, distribuídos por dimensão, ênfase e competência, pertinentes para qualificar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias que podem concretizar a contribuição exigida na coluna anterior. Finalmente, a coluna *destino* é utilizada para descrever o propósito o qual se destina o indicador da coluna anterior, ou seja, aquilo que se pretende medir com o respectivo indicador.

As linhas da matriz nas três primeiras colunas são somente cinco, visto que estão circunscritas às cinco *dimensões* estabelecidas para avaliar a utilidade social dos empreendimentos, com seu respectivo *enfoque* e *contribuição* dimensional. Por sua vez, não há limite de linhas para a coluna *indicador*, pois podem ser estabelecidos e listados quantos forem considerados necessários para obter-se o resultado esperado. A matriz propõe sessenta indicadores, mas não há rigidez para fazer destes os únicos e definitivos para avaliar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias. As linhas referentes ao *destino* do indicador são condicionadas pela quantidade de indicadores listados, embora elas possam variar quando mais de um indicador for associado para cumprir o mesmo propósito de avaliação.

Essa caracterização inicial da matriz de dimensões e indicadores para avaliar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias revela o acrônimo Decid, adotado para nomeá-la a partir da letra inicial dos componentes da primeira linha da matriz (dimensão – enfoque – contribuição – indicador – destino). Assim, tem-se a matriz Decid para avaliação da utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias, conforme exposto no apêndice A. Cabe afirmar que uma matriz para avaliar a utilidade social desses empreendimentos ser nomeada de Decid é oportuno, pois as rédeas da tomada de decisão nos processos de avaliação que utilizarão esta matriz estarão diretamente nas mãos dos indivíduos envolvidos na sua gestão e na geração dos benefícios coletivos proporcionados pelo empreendimento avaliado.

A matriz Decid exibe uma concepção multidimensional e aponta cinco dimensões, cuja premissa é a de que são interdependentes e se inter-relacionam para integrar uma abordagem de avaliação que reforça os benefícios coletivos e os ganhos sociais da utilidade social dos empreendimentos. As dimensões para a matriz Decid foram definidas a partir das dimensões do desenvolvimento expostas em Sachs (1993, p. 25-27): social, econômica, ecológica, espacial-territorial ou geográfica e cultural. Posteriormente, esse autor revisou essa estrutura dimensional acrescentando a dimensão política nacional e internacional (Sachs, 2002). É imperioso declarar que apesar de a matriz Decid ter suas dimensões esquematicamente (forma) constituídas na proposição de desenvolvimento de Sachs (1993; 2002), a matriz alicerça seu conteúdo na perspectiva do *buen vivir* e não na abordagem clássica do desenvolvimento sustentável. O *buen vivir* é a cristalização de uma abordagem questionadora do modo contemporâneo de produção e consumo, da atuação gerencial do Estado e principalmente discurso tradicional do desenvolvimento sustentável,

enquanto crença que o binômio desenvolvimento-progresso será capaz de enfrentar os desafios sociais, ambientais e econômicos globais (Vanhulst e Beling, 2013).

Para a matriz Decid, as dimensões retratadas por Sachs (1993; 2002) foram reorganizadas a fim de não tornar amplo o conjunto das dimensões e obter o melhor resultado em avaliações com os indicadores da matriz. Assim, as cinco dimensões definidas são: i) socioambiental; ii) sociopolítico; iii) sociocultural; iv) socioeconômico; e v) socioinstitucional. Considera-se que o social é o macrodomínio em que se manifestam a missão, os objetivos e a atuação de um empreendimento de finanças solidárias. Outrossim, há a premissa de que o social no sentido amplo adjetiva e caracteriza a utilidade desses empreendimentos. Desse modo, os outros componentes multidimensionais (ambiental, político, cultural, econômico e institucional) estão subordinados ao social, proporcionando que todas as cinco dimensões da matriz Decid tenham uma forte natureza social. Cada uma das cinco dimensões está acompanhada por um enfoque pretendido nas ações dos empreendimentos. Dessa forma, na avaliação da utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias – pela matriz Decid –, a dimensão socioambiental visa enfatizar a coesão social; a sociopolítica busca realçar o empoderamento político; a sociocultural intenciona revelar o pertencimento territorial; a socioeconômica deseja evidenciar a pluralidade de princípios econômicos; e a dimensão socioinstitucional acentua a gestão democrática.

Detalhando melhor cada dimensão para se compreender também a relação entre o enfoque e a contribuição, assim como a quantidade de indicadores de cada dimensão sugeridos na matriz Decid, tem-se que a dimensão socioambiental se inscreve em uma ênfase que valoriza a solidariedade e o laço social, como termo-chave, e pretende – como contribuição – revelar condições socioambientais para o *buen vivir*. Com dez indicadores, essa dimensão se direciona a verificar o desenvolvimento humano, na forma de valorização dos direitos humanos, preservação dos bens comuns e da democracia em favor do desenvolvimento e contra a instrumentalização dos empreendimentos de finanças solidárias pelo mercado ou mesmo pelo Estado.

A dimensão sociopolítica centra-se no empoderamento das pessoas nos territórios. Seu foco está nos valores de equidade, cuja expressão central é a cidadania. Nessa dimensão, constam nove indicadores para perceber a melhoria no acesso aos serviços públicos do território, a evolução no empoderamento político dos indivíduos e das comunidades e na redução das desigualdades, opressão e preconceito.

A dimensão sociocultural se concentra na dinâmica da coesão territorial, nos valores identitários e no desenvolvimento territorial. Os sete indicadores dessa dimensão concorrem para apresentar a equidade territorial, os aspectos de pertencimento e vínculo com o território e o exercício da responsabilidade ética dos indivíduos perante a sociedade.

Por seu turno, enfatizando valores de sustentabilidade econômica ampliada presentes na economia plural, tem-se a dimensão socioeconômica da matriz Decid. Os vinte indicadores de utilidade social dessa dimensão projetam-se para desvelar as conquistas econômicas plúrais projetadas no bem comum, na riqueza circulada, criada ou economizada em termos de benefícios coletivos, e na constituição de espaços coletivos de trocas (de mercadorias, serviços e saberes) no território.

Finalmente, guiando-se pelos valores de governança participativa e pela gestão social tem-se a dimensão socioinstitucional, com catorze indicadores para evidenciar os processos de participação na gestão e construção da inovação social das ações, dos projetos e das metodologias dos empreendimentos de finanças solidárias. Portanto, a base conceitual sobre a qual se fundamenta essa dimensão é da governança associativa interna e da inovação social e solidária para responder às necessidades socioeconômicas do território que não são providas pelo Estado ou não se mostram acessíveis pelo mercado.

Quanto aos indicadores mostrados na matriz Decid, existem aqueles que, embora ligados a uma dimensão específica, não se vinculam apenas a ela. Além disso, todos os indicadores podem interagir em sua dimensão e com outros indicadores em outras dimensões. Em outros termos, os indicadores na matriz Decid se configuram em um arranjo de interação inter e intradimensional. Ademais, em cada processo de avaliação da utilidade social aplicado em empreendimentos de finanças solidárias, estas podem decidir – se desejarem quais dos sessenta indicadores e dimensões da matriz podem ser utilizados ou mesmo estabelecerem novos indicadores. A matriz Decid está concebida para ser uma proposta modular e flexível que atribui o papel de tomada de decisão aos gestores do empreendimento e à população que está sendo avaliada. O mais próximo de uma medida rígida contida na matriz Decid é a recomendação de vincular o indicador e seu propósito em uma das contribuições, por conseguinte ao seu enfoque e à sua dimensão, para se manter sua concepção estruturante.

Uma observação adicional deve ser apresentada sobre os indicadores registrados nessa matriz. Devido à conhecida relação entre microcrédito e gênero (Ardener e Burman, 1996; Parente e Coelho, 2019; Brasil, Marquesan e Mesquita, 2021), convém o reforço argumentativo para a necessidade de um elenco de indicadores sobrelevando os aspectos dirigidos às mulheres nas dimensões da matriz Decid. O ganho de poder das mulheres e a igualdade de gênero é um dos aspectos centrais do processo de desenvolvimento em muitos países. Entre os fatores envolvidos estão a educação, os padrões de propriedade e as oportunidades iguais de trabalho. Abordando essas distorções entre os gêneros que fragilizam as condições das mulheres na conquista do seu bem-estar, Sen (2010, p. 262-263) argumenta que “nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política e social das mulheres”.

Para Sen (2010), esse ajuste da igualdade de gêneros é, de fato, um aspecto crucial para a realização do desenvolvimento como liberdade. As mulheres não estão resignadas com estas condições de tratamento diferenciado, que as destinam a piores condições de trabalho e de vida em relação aos homens. A emancipação promovida pelo acesso ao microcrédito aumentou o poder de decisão das mulheres e permitiu o envolvimento em atividades econômicas que implicaram expansão de seu campo de atuação e tomada de decisões tanto na esfera pessoal quanto familiar. Em muitos casos, isso significou a independência financeira das mulheres (Sen, 2010). Os aspectos de bem-estar e a condição de agente dos movimentos feministas inevitavelmente apresentam uma interseção substancial nesta proposta de transformação e reconhecimento. Eliminar as privações relativas de bem-estar para as mulheres são importantes para a justiça social.

As mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens quanto por si mesmas, como agentes ativas de mudança e promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar suas vidas, de outras mulheres e dos homens. Na relação com o microcrédito e sobretudo nos empreendimentos de finanças solidárias, elas têm ocupado um papel de protagonistas. Geralmente, elas são suas principais tomadoras de crédito e as mais assíduas pagadoras, além de serem as mais participativas nos projetos. Apesar disso, esse não é o ponto de inflexão que leva a essa reflexão privilegiada acerca da constituição de indicadores sobre aspectos que ressaltam as mulheres na matriz Decid. O ponto que se sobressai é a função de liderança que muitas mulheres vêm ocupando nas organizações, no território e nos negócios assistidos pelos empreendimentos de finanças solidárias. Portanto, os indicadores que tendem a destacar a responsabilidade das mulheres na efetivação da utilidade social desses empreendimentos são fundamentais.

Além dos indicadores que colocam as mulheres em relevo, a matriz Decid contém um conjunto de indicadores inseridos nas cinco dimensões que buscam explorar a utilidade social em uma perspectiva de sustentabilidade dos empreendimentos de finanças solidárias. Desse modo, ao se relacionar as cinco dimensões da matriz Decid com o que elas expressam em termos de utilidade social, é possível perceber uma harmonia entre cada dimensão da matriz e os componentes de utilidade social presentes nas abordagens teóricas de Duclos (2010), Gadrey (2005) e Jany-Catrice *et al.* (2014). A utilidade social possui um componente econômico apreendido em termos de riqueza econômica criada e *riqueza economizada*, essa também pode ser reconhecida como custos evitados. A dimensão socioeconômica da matriz Decid coloca-se em pleno vínculo com esse componente econômico da utilidade social ao buscar exibir as contribuições econômicas plurais para o bem-estar do território onde se localizam os empreendimentos de finanças solidárias. A utilidade social também possui, em função de sua orientação para a promoção de benefícios coletivos para a sociedade, um componente social e ambiental caracterizado em termos de igualdade social, coesão socioterritorial e proteção dos recursos ecológicos.

Outrossim, a dimensão sociopolítica da matriz Decid se concentra em expor aspectos da melhoria no acesso aos serviços públicos que são propiciados pelos empreendimentos de finanças solidárias. Essa dimensão representa fielmente o componente político de utilidade social intrinsecamente enlaçado à forma como esses empreendimentos estão organizados para se mobilizar e participar da definição de políticas públicas. Por seu turno, o componente societal da utilidade social se manifesta no desenvolvimento de redes de cooperação local ou na contribuição para o desenvolvimento territorial e a democracia local. Nesse caso, se identifica o vínculo com a dimensão sociocultural da matriz Decid, cuja contribuição pronunciada é demonstrar a participação do empreendimento na efetivação da equidade territorial e no exercício da responsabilidade ética dos indivíduos perante a sociedade (Silva Junior, 2023).

Por fim, na literatura revisada sobre o tema da utilidade social, também está expresso um componente que se articula com a dimensão socioinstitucional da matriz Decid. Trata-se do componente da governança associativa interna ao empreendimento que diz respeito à gestão substantiva, uma governança mais participativa e democrática, bem como a inovação na oferta de serviços do empreendimento de finanças solidárias. Como essa dimensão visa

revelar o processo de construção e inovação social das ações, dos projetos e das metodologias realizadas por esses empreendimentos, encontra-se nessa análise a essência de uma proposta de gestão que valoriza a utilidade social como finalidade da ação organizacional.

Além disso, a matriz Decid possui dimensões e indicadores transpassados por eixos transversais que a amparam e a direcionam em três fundamentos: ecológico, antropológico e econômico. Os fundamentos antropológicos assinalam as condições sociais, culturais e históricas que orientam a vida humana nas comunidades, mas também se referem à capacidade de criar espaços para a justiça social e autogestão territorial. Os fundamentos ecológicos referem-se às diretrizes para preservar a qualidade dos ecossistemas e dos bens ecológicos vitais para a sobrevivência, como o ar, a água e a terra, dando prioridade aos ganhos por meio de reparos e prevenção, antes de pensar no aumento da riqueza causada pela exploração e destruição. Finalmente, os fundamentos econômicos se aliam aos fundamentos da ecologia e da humanidade em relação à forma de produção e consumo baseada em uma ética não liberal que transforma o fato econômico em ato político, criando oportunidades para garantir a democracia econômica no território.

Por conseguinte, a matriz Decid procura acentuar a necessidade de se colocar o bem comum no centro da discussão sobre economia e finanças, para que o desenvolvimento territorial possa ocorrer com organizações que estejam social, política, econômica e ecologicamente comprometidas com a sociedade. Não se trata de uma dinâmica socialmente caridosa e economicamente marginal. O que está sendo estruturado para englobar esse modelo é uma nova teoria econômica em construção que abrange uma convergência de novos setores de atividade, novos modelos de financiamento, novas vocações e propósitos mais substanciais. De acordo com Dowbor (2007), essa nova teoria econômica talvez não seja ainda plenamente percebida em função do tempo dedicado exclusivamente a criticar os pilares do modelo econômico convencional e em destacar as bases de uma teoria econômica da sustentabilidade.

Para concluir esta seção de apresentação da matriz Decid, alerta-se para a relação entre avaliação e ação política. Algumas pesquisas complementares utilizaram nosso estudo ou a matriz Decid como base (Lopes, Rigo e Silva Junior, 2018; Melo, 2018; Abreu, 2020; Leal, 2021), mas sua aplicação, tal como foi concebida, ainda precisa ser testada mais vezes. Porém, se há uma preocupação acerca da pertinência das dimensões e dos indicadores apontados nessa matriz, acredita-se que é mais apropriado redirecionar o foco na implementação da ação política de elevação da utilidade social nos empreendimentos, o qual está na essência da matriz. A esse respeito, Bellen (2005, p. 61) afirma que “algumas dificuldades no processo de avaliação não estão tanto na medição, mas sobretudo na interpretação para julgar a significação dos resultados obtidos e vinculá-los à ação política efetiva”. Desse modo, deve-se ressaltar que a interpretação dos dados é afetada tanto pela matriz de indicadores quanto pela metodologia utilizada, uma vez que o processo de medição tem elevado impacto sobre os resultados e, consequentemente, sobre o processo de tomada de decisão. Com isso em mente, a seção seguinte analisa alguns aspectos da aplicação e dos métodos utilizados para a avaliação dos empreendimentos de finanças solidárias.

3 AVALIAÇÃO DA UTILIDADE SOCIAL DOS EMPREENDIMENTOS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS À LUZ DA MATRIZ DECID

Em linha com o que foi apontado nos parágrafos anteriores, a matriz Decid não pretende ser o único modelo para destacar os benefícios sociais dos empreendimentos de finanças solidárias. Sua finalidade é introduzir uma solução para sublinhar esses benefícios que mostram de forma singular a utilidade social desses empreendimentos, mas que podem ser combinados com outras matrizes de indicadores de avaliação com viés mais instrumental e financeiro para obter um resultado global do que estas práticas representam para o *buen vivir* nos territórios. No início deste estudo, argumentamos que as matrizes de indicadores existentes são incompatíveis com as particularidades e trajetórias dos empreendimentos de finanças solidárias, pois se concentram nos aspectos técnico-financeiros, medindo apenas os resultados quantitativos, e como resposta final indicam se há ou não viabilidade financeira.

O que se sugere é capturar o melhor das matrizes, adaptá-las e utilizá-las para se chegar a um termo ideal que possa indicar tanto a viabilidade financeira (obviamente com menos peso), quanto a utilidade social que aponte a sustentabilidade dos empreendimentos de finanças solidárias. A matriz Decid igualmente conduz a uma análise dos aspectos sociopolíticos inseridos no contexto e na ação de avaliação dos impactos qualitativos dos serviços prestados pelos empreendimentos de finanças solidárias. O quadro 1 apresenta uma síntese das diferenças mais marcantes entre os dois modelos.

QUADRO 1

Comparativo entre a matriz Decid e a matrizes clássicas de avaliação dos empreendimentos de finanças solidárias

Aspectos comparados	Matriz de indicadores clássicos	Matriz Decid (Indicadores de utilidade social)
Quais os objetivos?	Avaliar o desempenho técnico e financeiro do empreendimento. Verificar se a viabilidade financeira projetada para o empreendimento está sendo alcançada. Fornecer garantias de solvência para aqueles que financiam o empreendimento.	Avaliar o resultado sociopolítico, socioeconômico, sociocultural e socioterritorial do empreendimento. Destacar a concretização da pluralidade dos desejos do público interessado e das ações realizadas.
O que é medido?	Aplicação de recursos financeiros. Desempenho da gestão do empreendimento.	Valor da riqueza econômica plural gerada. Ação coletiva pública produzida no território.
Como os indicadores são estabelecidos?	Prefixado em uma escala padrão.	Submetido e adaptado à análise do contexto.
Qual é o principal alvo?	Produtos e resultados.	Processos e ação.
O que é obtido?	Os resultados financeiros em um determinado momento. A medição da quantidade de serviço prestado. Uma fotografia (imagem estática) do empreendimento.	O desenho da evolução histórica dos processos políticos. A compreensão da qualidade do serviço prestado. Um filme (imagem em movimento) do empreendimento.

Fonte: Silva Junior (2016).
Elaboração dos autores.

Uma vez estabelecidos esses aspectos de comparação e utilização da matriz Decid com outras matrizes de avaliação, é importante compreender os aspectos inerentes à metodologia

de avaliação dos empreendimentos de finanças solidárias à luz da matriz de indicadores de utilidade social. Além da experiência já indicar que uma avaliação convencionalmente tendenciosa gera distorções nos resultados, parte da literatura analisada aponta para as singularidades do método quando se trata de avaliar a utilidade social desses empreendimentos. Desse modo, a própria matriz Decid foi concebida com uma axiologia que propõe sua execução mediante metodologia com suas próprias características e alinhada aos padrões designados no referencial teórico. Assim sendo, as principais características da metodologia de avaliação da utilidade social baseada na matriz Decid são:

- ser adaptável em sua concepção e aplicação ao empreendimento sob avaliação;
- favorecer o aprendizado coletivo contínuo com o envolvimento dos diversos públicos interessados na avaliação; e
- exigir a apropriação dos indicadores pela deliberação coletiva no processo de avaliação.

A combinação dessas três características aplicadas na avaliação da utilidade social com a matriz Decid é o que permitirá sua efetiva legitimação.

Concernente à primeira característica, Jany-Catrice (2012) salienta que o método de avaliação da utilidade social deve ser sempre adaptativo em sua construção, discussão e aplicação. Portanto, as dimensões, os indicadores e os critérios devem servir apenas como base comum – mais ou menos aprofundada – que poderá avançar e melhorar nos momentos seguintes, adaptada a cada empreendimento avaliado. Assim, nos casos de empreendimentos de finanças solidárias, a condução da avaliação deve ser adaptada aos sujeitos sociais, aos interesses, às representações e aos contextos avaliados. Essa concepção coloca os sujeitos da avaliação no centro da construção do processo e do debate sobre os resultados, incorporando as referências das ciências humanas, sociais e políticas ao processo de avaliação. Em outro nicho, estão agrupadas as abordagens mais tradicionais de avaliação de projetos sociais que estabelecem uma maneira única de avaliar o projeto como forma de parametrizar e padronizar os resultados. Esta abordagem de avaliação é, geralmente, mais quantitativa e influenciada pelas ciências econômicas, estatística e matemática. O ideal continua sendo o caminho de avaliações equilibradas e pluralistas, utilizando ambas as perspectivas, pois é necessário ter uma base de comparação das avaliações entre empreendimentos, mas também capturar e apreender as particularidades de cada empreendimento avaliado.

Ainda com relação à adaptabilidade da avaliação da utilidade social, deve-se estar atento à dinâmica da aplicação da avaliação, que deve ser entendida no contexto da construção coletiva de cada empreendimento. Em cada território, será necessário que os atores interpretem seus objetivos, seus desejos e o significado da prática profissional de seu empreendimento para que possa emergir a reconstrução dinâmica dos registros de utilidade social, pois o que é útil e será avaliado dependerá do contexto (Duclos, 2010). O que é socialmente útil em um lugar pode não ser em outro, e o que é socialmente útil neste momento pode não ser no futuro. Por exemplo, a existência de um cinema pode ser socialmente útil em uma cidade ou bairro, mas apenas um serviço econômico mercantil em outro. Em sentido amplo, a noção de utilidade social refere-se ao que é coletivamente benéfico e gera ganhos comuns para uma sociedade.

Entretanto, diferentes sujeitos do território podem perceber esses ganhos e benefícios de ângulos distintos: a criação de oportunidades de trabalho, o reforço à autonomia da comunidade, o empoderamento cidadão, o acesso a serviços públicos e privados etc.

Com relação à segunda característica da metodologia de avaliação, promover o aprendizado contínuo, Bellen (2005) argumenta que os indicadores são instrumentos de mudança, aprendizagem e publicidade. A sociedade mede o que ela valoriza e aprende a valorizar o que ela mensura, afetando diretamente o comportamento dos indivíduos. Os indicadores devem ser legitimamente estabelecidos e medidos a partir de uma metodologia que contribua para a construção de um conhecimento comum e partilhado e que desperte a consciência sobre a realidade do fenômeno em avaliação. Os problemas complexos da realidade dos fenômenos em associação às necessidades de bem-estar coletivo exigem metodologias e matrizes de indicadores que estejam inter-relacionados e promovam o aprendizado coletivo. De acordo com Jany-Catrice *et al.* (2014), a legitimidade do método vem precisamente ao se avaliar a utilidade social dos empreendimentos com as ferramentas desenvolvidas de modo interno pelos atores, estando eles também prontos para avaliar sua própria atividade. A essa avaliação, adiciona-se a coleta de dados e a análise por especialistas, visto que a estrutura que está sendo examinada requer também uma especialização técnica. Nesse momento, se efetiva a legitimidade que os especialistas aportam no processo de avaliação.

A natureza coletiva do processo de elaboração de indicadores pode suspender os interesses individuais, ampliando o espaço a ser ocupado pelos cidadãos. Nesse caso, espera-se que os cidadãos especifiquem quais são os bens comuns, os qualifiquem e se comprometam com sua avaliação e preservação. A esse respeito, Jany-Catrice (2012) reforça que a abordagem dos novos indicadores de riqueza, denominador comum dos autores que os defendem, é o desenvolvimento do ideal de um bem-estar coletivo não reduzido a uma soma de bem-estar individual, e o reconhecimento de que existe um patrimônio comum (natural e social) de interesse geral que cabe a cada geração identificar e monitorar sua evolução.

Nesses espaços de definição negociada de bens e ativos comuns, tais como os empreendimentos de finanças solidárias, a tomada de decisões é coletiva mediante debates abertos e processos de deliberação cidadã (Silva Junior, 2023). Assim, manifesta-se a terceira característica da metodologia de avaliação baseada na matriz Decid, na qual os atores tomam decisões conjuntas para estabelecer quais são as riquezas do território e o que qualificam como bem-estar de todos. Esse tipo de negociação, que varia conforme o setor e o território onde ela ocorre, funda-se em uma base sólida, resultado de um compromisso e não de um constrangimento. Dessa maneira, a apropriação de indicadores por meio da discussão coletiva favorece a legitimação das partes envolvidas e também legitima os indicadores e o processo de avaliação. Para ratificar essa percepção, Gallopín (1996) expõe que a participação é essencial para um resultado efetivo do sistema de indicadores, pois ajuda a legitimar o sistema e a metodologia utilizada, a construir conhecimentos conjuntos e a despertar a consciência da realidade do fenômeno que está sendo avaliado.

No caso dos empreendimentos de finanças solidárias, que combinam duas perspectivas (projeto da sociedade civil e política pública), amplia-se a obrigatoriedade da matriz de indicadores de avaliação, bem como a análise dos resultados, passarem por mais momentos participativos e compartilhados. Isso reforçaria, portanto, o processo de legitimação da metodologia como um elemento fundamental na construção de sistemas de indicadores para que estes sejam eficazes na medição, na atribuição de valor pelas partes interessadas e na contribuição para a tomada de decisão. Nesse tipo de avaliação de utilidade social, os atores envolvidos são partes integrantes e interessados na atividade que está sendo avaliada e debatida. Em síntese, a legitimação da metodologia vem da capacidade das partes interessadas em dialogar e fazer emergir uma posição comum sobre o que representa a utilidade social dos empreendimentos avaliados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção de encerramento, algumas notas são importantes. Primeiro, uma vez que a matriz Decid – exposta integralmente no apêndice A – foi construída e apresentada, espera-se que ela possa ser aplicada pelos empreendimentos de finanças solidárias, pesquisadores e órgãos de governo como uma ferramenta auxiliar para o acompanhamento e a avaliação dos empreendimentos. O desafio foi construir uma matriz que permitisse:

- qualificar o conjunto dos resultados em relação aos aportes de recursos públicos e privados;
- mudar a noção de que os recursos públicos aplicados nesses empreendimentos são custos e não investimento público para o desenvolvimento territorial;
- colocar em evidência a variedade e a hibridação de recursos, notadamente as contribuições não monetárias (que geralmente relativizadas); e
- efetuar o diálogo entre a utilidade social e os novos fatores de riqueza.

Também é importante destacar que, ao utilizar a matriz Decid, uma série de elementos devem ser observados e, se não forem atendidos, podem provocar uma limitação nos resultados obtidos. Do ponto de vista da avaliação da sustentabilidade dos empreendimentos de finanças solidárias, a contribuição deste estudo está em oferecer uma matriz de dimensões, enfoques e indicadores com base na utilidade social que possa ser associada aos instrumentos de avaliação para orientar a tomada de decisão. Acredita-se que a matriz Decid, quando usada de modo adequado e comprometido, oferecerá análises e relatórios com potencial de melhor orientar tanto os empreendimentos quanto suas entidades de apoio e fomento. Além disso, os resultados da aplicação dos indicadores da matriz Decid serão importantes fontes de informação para o aperfeiçoamento constante das políticas públicas de finanças solidárias no Brasil.

Para concluir, é obrigatório acentuar a contribuição e o campo temático em que este estudo se insere, ao introduzir uma matriz de indicadores para avaliar a utilidade social de empreendimento de finanças solidária, como a matriz Decid. O que se estabelece com essa matriz é mais que refletir sobre outros indicadores de efetividade, viabilidade e perenidade desses empreendimentos. Trata-se, sobretudo, de colocar em relevo a discussão sobre a mensuração

de outros fatores que sinalizam riqueza, como os benefícios comuns, o bem-estar coletivo e o *buen vivir*. Para estabelecer os indicadores que mensuram e valorizam estes outros fatores, “não se trata apenas de questionar os fatores atuais, é preciso ter uma ideia mais nítida da natureza das atividades que substituirão as atividades consideradas como destruidoras a fim de reparar aquelas que têm tradução monetária e aquelas que não a tem”, conforme rememora Viveret (2010, p. 141). De modo ampliado, a matriz Decid se incorpora em um movimento global que questiona o determinismo dos fatores econômicos mercantis (Sen, 1979; Viveret, 2010; Gadrey e Jany-Catrice, 2012) e o crescimento do produto interno bruto – PIB (Meadows *et al.*, 1972; Vanhulst e Beling, 2013; Latouche, 2022) como medida padrão de riqueza e desenvolvimento, e que se posiciona para renovar a reflexão democrática a partir da identificação, preservação e elevação dos direitos humanos fundamentais (Internacional Convivialista, 2020).

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. C. C. de. **Utilidade social e impacto social**: reflexões sobre o uso de metodologias de avaliação à luz da experiência de Matarandiba. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.
- ARDENER, S.; BURMAN, S. (Ed.). **Money-go-rounds**: the importance of rotating savings and credit associations for women. London: Routledge Publisher, 1996.
- BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. (Org.). **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: Iesde Brasil, 2010.
- BRASIL, K. R.; MARQUESAN, F. S.; MESQUITA, R. F. Women’s solidarity initiatives: the experience of a community development bank. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 443-457, abr.-jun. 2021.
- DOWBOR, L. (Org.). **Democracia econômica**. Fortaleza: BNB, 2007.
- DUCLOS, H. Quels enseignements tirer de l’évaluation de l’utilité sociale dans le secteur de l’économie sociale et solidaire? In: OFFREDI, C.; RAVOUX, F. (Ed.). **La notion d’utilité sociale au défi de son identité dans l’évaluation des politiques publiques**. Paris: Editions L’Harmattan, 2010. p. 57-78.
- DUCLOS, H.; GRÉSY, J.-E. **Guide d’évaluation de l’utilité sociale de la médiation sociale**. Saint-Denis: Cahiers Pratiques, 2009.
- FRANÇA FILHO, G. C. Indicadores para a sustentabilidade em economia solidária: uma questão de utilidade social. In: KRAYCHETE, G.; CARVALHO, P. (Ed.). **Economia popular e solidária**: indicadores para a sustentabilidade. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2012. p. 27-34.
- FRANÇA FILHO, G. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; RIGO, A. S. Solidarity finance through community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas. **RAUSP Management Journal**, v. 47, n. 3, p. 500-515, jul.-set. 2012.
- GADREY, J. **L’utilité sociale des organisations de l’économie sociale et solidaire**: une mise en perspective sur la base de travaux récents. Lille: CLERSE-IFRESI/Université de Lille 1, fév. 2004. (Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE).

_____. Utilité sociale. In: CATTANI, A.; LAVILLE, J.-L. (Ed.). **Dictionnaire de l'autre économie**. Paris: Desclée de Brouwer, 2005. p. 1-5.

GADREY, J.; JANY-CATRICE, F. (Ed.). **Les nouveaux indicateurs de richesse**. Paris: Editions La Découverte, 2012.

GALLOPÍN, G. C. Environmental and sustainability indicators and the concept of situational indicators. **Environmental Modeling & Assessment**, v. 1, n. 3, p. 101-117, 1996.

INTERNACIONAL CONVIVIALISTA. **Segundo manifesto convivialista**: por um mundo pós-neoliberal. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2020.

JANY-CATRICE, F. **La performance totale**: nouvel esprit du capitalisme? Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2012.

JANY-CATRICE, F. *et al.* (Ed.). **Évaluer l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire**. Lille: APES, 2014.

LATOUCHE, S. **Le pari de la décroissance**: penser et consommer autrement pour une révolution culturelle. Paris: Fayard. Collection Pluriel, 2022.

LEAL, M. G. **De Cocal em Cocal**: a atuação do BCD Cocal para a promoção da cidadania em São João do Arraial no Piauí. 2021. 340 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

LOPES, L. M. S., RIGO, A. S.; SILVA JUNIOR, 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, jan.-abr. 2018.

MEADOWS, D. *et al.* (Ed.). **The limits to growth**. New York: Universe Books, 1972.

MELO, T. J. A. **Utilidade social em empreendimentos da economia solidária**: o caso das mulheres do artesanato. 2018. 84 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

NEIVA, A. C. *et al.* (Org.). **Banco Palmas 15 anos**: resistindo e inovando. São Paulo: A9 Editora, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cw9iNF>>.

OFFREDI, C.; RAVOUX, F. (Ed.). **La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques**. Paris: Editions L'Harmattan, 2010.

PARENTE, T. G.; COELHO, E. C. Microcrédito e (des)empoderamento das mulheres beneficiárias no Banco do Povo em Palmas/TO. **Revista Observatório**, Palmas, v. 5, n. 2, p. 480-512, abr.-jun. 2019.

SACHS, I. (Org.). **Estratégias de transição para o século XXI**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SEN, A. (Ed.). **The tanner lectures on human values**. Stanford: Stanford University Press, 1979.

_____. (Org.). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, S. P. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. In: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA JUNIOR, J. T. **Utilidade social e finanças solidárias**: uma proposta de avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento brasileiro. 2016. 329 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

_____. Participation, governance, collective action, democracy and the social and solidarity economy. In: YI, I. *et al.* (Ed.). **Encyclopedia of the social and solidarity economy**. Cheltenham Forthcoming, 2023. p. 1-8. No prelo.

TENÓRIO, F. G. *et al.* (Coord.). **Avaliação de projetos comunitários**. São Paulo: Ed. Loyola/Cedac, 2003.

BELLEN, H. M. van (Org.). **Indicadores de sustentabilidade**. São Paulo: Editora FGV, 2005.

VANHULST, J.; BELING, A. Buen vivir et développement durable: rupture ou continuité? **Écologie & politique**, n. 46, p. 41-54, 2013.

VIVERET, P. (Ed.). **Reconsidérer la richesse**. Avignon: Éditions de L'aube, 2010.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Matriz Decid de avaliação da utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias

Dimensão	Enfoque	Contribuição	Indicador	Destino
Socioambiental	Valores de solidariedade (laço social)	Revelar as condições socioambientais para o bem-estar e o <i>buen vivir</i> .	Percentual das ações que fortalecem a autonomia e o empoderamento humano da comunidade sobre o total de ações desenvolvidas.	Identificar o número de ações que o empreendimento realiza diretamente para ampliar a autonomia e o empoderamento (por exemplo, assistência psicológica, formação em direitos humanos, cooperação com outras entidades para melhorar a autoconfiança dos indivíduos).
			Percentual de ações que reforçam a autonomia e o empoderamento das mulheres em relação ao total de ações realizadas para o empoderamento humano no território.	Identificar o número de ações que o empreendimento realiza diretamente para aumentar a autonomia e a emancipação das mulheres (por exemplo, assistência psicológica, círculos de conversa com os maridos, cooperação com outras entidades para melhorar a autoconfiança, linha de crédito com formação em educação financeira).
			Ações relacionadas à restauração e ampliação das relações sociais no território.	Identificar e apresentar as ações do empreendimento que visam reduzir o isolamento social e aumentar a afetividade (por exemplo, projetos que buscam o envolvimento das pessoas para aumentar os laços sociais).
			Ações relacionadas ao empoderamento das mulheres.	Identificar e apresentar as ações do empreendimento para o empoderamento das mulheres (por exemplo, projetos não econômicos que visam aumentar a participação, o exercício da liderança, reduzir conflitos nas famílias e a violência doméstica contra as mulheres).
			Percentual de ações que reforçam a preocupação com o uso da energia elétrica e da água, a qualidade do ar e o destino dos resíduos sobre o total de ações desenvolvidas.	Identificar o número de ações que o empreendimento está realizando diretamente para promover a redução do consumo de água e de eletricidade, o cuidado com os solos e as águas subterrâneas e a eliminação de resíduos no território (por exemplo, parcerias com concessionárias destes serviços, projetos de educação ambiental, seminários sobre a redução do consumo e a reciclagem de resíduos etc.).
			Ações relacionadas ao ecodesenvolvimento.	Identificar e descrever as ações do empreendimento destinadas à mobilização socioambiental (por exemplo, projetos que promovem a reutilização da água, coleta urbana seletiva, troca e reutilização de bens usados, eliminação completa da queima de resíduos, incentivo ao uso de meios de transporte não poluentes).
			Total de negócios com base em curto circuitos curtos de produção/consumo financiados pelo empreendimento.	Identificar se o empreendimento tem se preocupado em financiar negócios cujos fornecedores de insumos estão localizados perto dos produtores, reforçando assim a produção e circulação da riqueza em circuitos curtos, locais ou territoriais, reduzindo as emissões de CO ₂ , pois os veículos não precisam mais percorrer longas distâncias em busca de insumos.
			Porcentagem de negócios com base em circuitos curtos de produção que tenham sido financiados pelo empreendimento em relação ao número total de negócios financiados.	Identificar o número de negócios financiados pelo empreendimento com uma preocupação relacionada à cadeia de circuito curto.
			Ações relacionadas às mudanças nos hábitos de consumo sobre a biodiversidade.	Identificar e apresentar as ações do empreendimento para a promoção das mudanças nos hábitos de consumo da população do território (por exemplo, projetos que visam promover uma alimentação saudável, minimizar o desperdício de alimentos, reduzir o consumo de produtos nocivos à saúde, aumentar o consumo no território para evitar deslocamentos etc.).
			Alinhamento de produtos e serviços financeiros com os princípios dos direitos humanos e do <i>bien vivir</i> .	Identificar se o empreendimento se preocupa com princípios universais e locais de valorização do desenvolvimento humano para uma melhor qualidade de vida no território ao fazer empréstimos, vender seguros e outros serviços financeiros do seu portfólio.

(Continua)

(Continuação)

Dimensão	Enfoque	Contribuição	Indicador	Destino
Sociopolítico	Valores de justiça social (cidadania)	Revelar os aspectos da melhoria no acesso aos serviços públicos e o olhar sobre a coletividade.	Percentual de ações que reforçam o acesso aos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e cultura que deveriam ser obrigatoriamente realizadas pelo poder público, em relação ao número total de ações desenvolvidas pelo empreendimento.	Identificar o número de ações do empreendimento na promoção da saúde, educação e da cultura que representam uma despesa evitada pelo poder público no território (por exemplo, cursos preparatórios para entrar na universidade, assistência médica, odontológica e psicológica, organização de festivais culturais, promoção de grupos culturais, melhoria de instalações públicas, tais como escolas, praças e jardins).
			Ações relacionadas aos impactos da saúde e da educação no território.	Identificar e apresentar as ações do empreendimento para melhorar o atendimento à saúde e a educação formal, levando à redução de problemas críticos no território (por exemplo, projetos para reduzir a desnutrição e a mortalidade infantil, reduzir o abuso de drogas, combater o analfabetismo e promover a cidadania).
			Ações relacionadas ao acesso à informação e à cultura.	Identificar e apresentar as ações do empreendimento para ampliar a oferta de serviços culturais e o acesso à informação (por exemplo, projetos que promovem manifestações culturais do território, bem como aqueles que ampliam o acesso à informação – mediante meios digitais ou físicos – como laboratórios de informática, mediateca e <i>cybercafés</i> públicos).
			Percentual de ações do empreendimento que reforçam o acesso à telefonia, à internet e aos serviços públicos de infraestrutura e de mobilidade que deveriam ser obrigatoriamente implementadas pela autoridade pública, em relação ao número total de ações desenvolvidas.	Identificar o número de ações que o empreendimento realiza em serviços de infraestrutura, mobilidade, telefonia e acesso à internet que representam uma despesa evitada do poder público no território (por exemplo, reabilitação de espaços públicos, trabalhos solidários para a construção de moradias, promoção do uso de bicicletas e transporte compartilhado, alianças com companhias de telefonia e de internet a fim de criar produtos específicos para o território).
			Ações relacionadas à intervenção em serviços urbanos de infraestrutura, de transporte, de telefonia e internet.	Identificar e apresentar as ações do empreendimento na prestação de serviços públicos de infraestrutura, transporte, telefonia e acesso à internet (por exemplo, projetos que melhoram a mobilidade urbana, desenvolvem a comunicação e transformam os espaços comuns e públicos da comunidade).
			Percentual de tomadores de crédito abaixo da linha de pobreza em relação ao número total de clientes.	Identificar o número de tomadores de empréstimo do empreendimento que vivem abaixo da linha de pobreza e apontam atenção especial a este grupo vulnerável.
			Percentual de mulheres tomadoras de crédito em relação ao conjunto de clientes.	Identificar o número de tomadoras de empréstimo do empreendimento que são mulheres e assinalar a atenção específica dada a elas na concessão dos empréstimos.
			Percentual de mulheres <i>versus</i> homens tomadores de crédito em relação à população total de homens e mulheres no território (considerar também outras identificações de gênero).	Identificar quantas tomadoras de empréstimo do empreendimento são mulheres, levando em conta sua participação na população total do território, a fim de entender a representatividade do público feminino.
			Produtos e serviços financeiros do empreendimento ligados aos princípios da democratização das tecnologias da informação e comunicação (TICs), acesso à informação, saúde e educação.	Identificar se o empreendimento se preocupa com os princípios da inclusão digital e os direitos à educação e saúde para um melhor engajamento cidadão e expansão dos cuidados com a saúde, financiamento de ações ligadas à escolaridade e o conhecimento para a liberdade de escolha.
Sociocultural	Valores identitários (coesão territorial)	Revelar a equidade territorial e o exercício da corresponsabilidade e da ética dos indivíduos para a sociedade e o território.	Percentual de ações que reforçam a preocupação de promover a igualdade (racial, social, geracional, orientação sexual e étnica) de oportunidades em relação ao número total de ações desenvolvidas pelo empreendimento.	Identificar o número de ações do empreendimento que promovem a diversidade racial, social, geracional, de orientação sexual e a intercultural (por exemplo, projetos que valorizam o compromisso de não discriminar, assim como aqueles que determinam a equidade pela alteridade).
			Ações relacionadas com o desenvolvimento da coesão ou a redução das assimetrias no território	Identificar e apresentar as ações do empreendimento que visam o tratamento igualitário de todos que habitam no território (por exemplo, projetos que melhorem as relações sociais, busquem o equilíbrio territorial e funcionem para promover a noção de pertencimento ao território).
			Percentual de ações que reforçam o incentivo à participação da população em relação ao número total de ações desenvolvidas pelo empreendimento	Identificar o número de ações do empreendimento destinadas a promover a participação da população do território em ações coletivas e comuns (por exemplo, projetos que promovam a luta pelo fortalecimento dos direitos comuns e manifestações coletivas que reivindicam a realização de ações pelos poderes públicos por meio de processos participativos).

(Continua)

Decid: uma matriz de indicadores para avaliar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias

(Continuação)

Dimensão	Enfoque	Contribuição	Indicador	Destino
Sociocultural	Valores identitários (coesão territorial)	Revelar a equidade territorial e o exercício da corresponsabilidade e da ética dos indivíduos para a sociedade e o território.	Ações relacionadas à exaltação e estímulo ao uso de espaços comuns que possam ter sido constituídos no território	Identificar e mostrar as ações do empreendimento que exaltem os espaços públicos de proximidade, com foco na maximização da participação na vida comunitária compartilhada (por exemplo, projetos que demonstrem a participação coletiva dos moradores e o compartilhamento de espaços e bens comuns).
			Ações relacionadas com a recuperação da história e dos registros de memória do território	Identificar e apresentar as ações do empreendimento que visam valorizar os momentos em que a população do território está envolvida na restituição ou no reconhecimento de seus registros históricos (por exemplo, projetos que revelam a reconstituição da história ou para fortalecer ou desenvolver o sentimento de pertencimento).
			Ações para reduzir a violência sexista e sexual	Identificar e apresentar as ações (financeiras ou não) contidas nos projetos desenvolvidos pelo empreendimento para minimizar as ações de violência contra as mulheres e a LGBTQIAPfobia.
			Produtos e serviços financeiros relacionados aos princípios da vida associativa, de identidade local e de diversidade racial, social, geracional, de orientação sexual e intercultural	Identificar se o empreendimento está envolvido com princípios que visam aumentar o poder de ação da comunidade em questões mais controversas (por exemplo, atividades para aumentar a autoconfiança, o envolvimento da comunidade e a participação em instâncias territoriais de tomada de decisão).
Socioeconômica	Valores de sustentabilidade (economia plural)	Revelar as contribuições econômicas plurais para o bem-estar econômico do território.	Percentual de empregos e de postos de trabalho gerados e ocupados nos negócios financiados em relação ao número total de empregos e de postos de trabalho gerados e ocupados no território durante um determinado período (anual, mensal, trimestral etc.) a partir da data de início do empréstimo	Identificar o número de empregos diretos e indiretos gerados pelo empreendimento a partir dos empréstimos concedidos aos negócios do território, com impacto na geração de renda e no combate ao desemprego.
			Percentual de ações do empreendimento que preservam empregos ou facilitam a procura de emprego e que devem ser realizadas obrigatoriamente pelo poder público em relação ao número total de ações desenvolvidas	Identificar o número de ações que o empreendimento realiza na promoção de serviços de formação e reinserção profissional, que representam despesas evitadas com o desemprego para o poder público do território (por exemplo, cursos profissionalizantes, projetos de formação profissional com inserção no mercado de trabalho local, incubação de grupos produtivos).
			Percentual de negócios e empregos já existentes no território que são preservados graças aos empréstimos pelo empreendimento, em relação ao número total de empregos e empresas existentes no território	Identificar o número de negócios e empregos mantidos graças aos empréstimos obtidos no empreendimento, que contribuem para reduzir o desemprego e/ou aumentar a renda no território.
			Percentual de novos negócios criados no território graças aos empréstimos pelo empreendimento, em relação ao número total de empregados e negócios existentes no território	Identificar o número de novos negócios no território criados graças aos empréstimos obtidos no empreendimento que contribuíram para a expansão dos investimentos e da rede de comércios e prestadores de serviços no território.
			Percentual de novos empregos criados no território graças aos empréstimos pelo empreendimento, em relação ao número total de empregos no território	Identificar o número de novos empregos no território que são criados graças aos empréstimos obtidos no empreendimento que contribuem para evitar despesas com o desemprego para o poder público.
			Percentual de empreendedores que criaram ou retomaram uma empresa no território graças aos empréstimos pelo empreendimento	Identificar, no presente, a capacidade do empreendedor de manter seu negócio ativo graças ao empréstimo obtido. Trata-se também de mostrar como o empreendimento contribui para o fortalecimento do empreendedor no território.
			Ações relacionadas à contribuição do empreendimento para o suporte de várias fontes de produção de riqueza no território	Identificar e apresentar as ações desenvolvidas pelo empreendimento para promover uma melhor distribuição da riqueza (financeira ou não) no território, por meio de diversos instrumentos econômicos de produção e consumo.
			Ações relacionadas à promoção da circulação da moeda social ou a ativação da moeda social digital no território	Identificar e apresentar as ações do empreendimento para promover o uso da moeda social como ferramenta para aumentar a circulação de riqueza no território.
			Percentual de tomadores de empréstimo que são mulheres e chefes de família ou donas de negócios em relação ao número total de clientes do empreendimento	Identificar o número de tomadores de empréstimo do empreendimento que são mulheres e que ao mesmo tempo ocupam posição de destaque em seu campo de atuação e possuem esse perfil reforçado pelo acesso ao crédito para o desenvolvimento de suas atividades econômicas.

(Continua)

(Continuação)

Dimensão	Enfoque	Contribuição	Indicador	Destino
Socioeconômica	Valores de sustentabilidade (economia plural)	Revelar as contribuições econômicas plurais para o bem-estar econômico do território.	Percentual de mulheres x homens tomadores de empréstimo que efetuaram o pagamento integral do empréstimo dentro do período de pagamento acordado	Identificar o número de mulheres tomadoras de empréstimo no empreendimento que pagaram seus empréstimos no prazo para identificar se as mulheres são melhores pagadoras do que os homens.
			Ações relacionadas à solidariedade econômica entre produtores e consumidores do território que têm o envolvimento do empreendimento	Identificar e apresentar as ações de articulação entre produtores e consumidores conduzidas pelo empreendimento para reduzir os custos coletivos diretos de determinados serviços associativos com os "prossumidores" (por exemplo, feira de produtores locais, centro de compras coletivas, loja solidária, mercado solidário, bazar, clubes de intercâmbio solidário etc.).
			Ações relacionadas ao engajamento do consumidor em relação à expansão do consumo no território	Identificar e apresentar as ações de promoção, educação e estímulo ao consumo no território, promovidas pelo empreendimento, visando aumentar a circulação de renda no local (por exemplo, formação para as mudanças nos hábitos de consumo, folhetos nas escolas e lojas que incentivam consumo local, peças de teatro etc.).
			Práticas de inovação tecnológica para aumentar o acesso da população do território a serviços financeiros e não financeiros	Identificar e apresentar as práticas de inovação do empreendimento voltadas a revelar novos produtos e serviços – financeiros ou não – desenvolvidos em uma base tecnológica para ampliar a oferta e os usuários do território (por exemplo, projetos de moeda social digital, aplicativo para georreferenciar os empreendedores que tenham tomado empréstimos, aplicativo para informar as promoções de estabelecimentos que utilizam a moeda social, aplicativo para informar as condições de prestação de serviços públicos etc.).
			Percentual de tomadores de empréstimos em relação à população total do território	Identificar o número de tomadores de empréstimo do empreendimento para revelar a taxa de cobertura no território.
			Valor do custo por tomador de crédito ativo para perceber a eficiência da operação de crédito	Identificar e apresentar os custos do empreendimento para revelar se há eficiência no custo médio de manutenção de um tomador de crédito ativo para que se possa efetuar ações complementares de apoio e parcerias com o poder público visando adequar os custos operacionais aos tomadores e não o seu contrário.
			Valor das despesas operacionais em relação aos ativos do empreendimento	Identificar e apresentar as despesas operacionais de forma a revelar o custo operacional do empreendimento na gestão de seus ativos e perceber a eficiência da operação de crédito.
			Valor das despesas financeiras em relação aos ativos do empreendimento	Identificar e apresentar as despesas financeiras visando revelar o custo do empreendimento para financiar seus serviços financeiros com os recursos captados de terceiros.
			Valor da receita financeira em relação aos ativos do empreendimento	Identificar e apresentar as receitas financeiras do empreendimento visando evidenciar a margem de rentabilidade da operação de crédito e a capacidade de refinanciamento e reinvestimento do empreendimento.
			Valor do montante dos empréstimos concedidos em relação ao número total de tomadores de empréstimo do empreendimento	Identificar e apresentar o volume médio de recursos emprestados por tomador de empréstimo, a fim de revelar a extensão e o possível elenco de linhas de créditos utilizados, de modo a poder desenvolver ações mais precisas no atendimento ao seu público.
			Produtos e serviços financeiros alinhados com a pluralidade de princípios econômicos (mercantil, não mercantil e não monetário) e aos novos fatores de riqueza	Identificar se o empreendimento tem se preocupado com os diversos princípios econômicos da produção de riqueza no território quando direcionou seus esforços de ação para desenvolver a empregabilidade, aumentar a distribuição igualitária de renda e melhorar a qualidade de vida da população.

(Continua)

Decid: uma matriz de indicadores para avaliar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias

(Continuação)

Dimensão	Enfoque	Contribuição	Indicador	Destino
Socioinstitucional	Valores de governança (gestão social)	Revelar o processo de construção e participação na gestão e a inovação social das ações, dos projetos e das metodologias realizadas.	Práticas de gestão relacionadas à governança participativa e democrática na gestão do empreendimento e também, se aplicável, na instituição que administra o empreendimento	Identificar e apresentar práticas de gestão social que revelem as práticas democráticas de gestão (participação, votação e tomada de decisão colegiada), diálogo construtivo entre atores locais e processos decisórios pluralistas (por exemplo, ações e situações que denotam gestão participativa; que não tratam de modo diferenciado os membros do conselho de administração, associados e usuários; e que demonstram a apropriação da gestão coletiva pelo território).
			Práticas de gestão relacionadas ao envolvimento de voluntários do território nas ações do empreendimento ou por ele financiados.	Identificar e expor práticas de gestão social que tenham capacidade de mobilizar voluntários seja no empreendimento, seja nos negócios financiados por estes (por exemplo, a participação de voluntários nos órgãos da administração, como o conselho gestor, a direção e as assessorias, bem como envolvimento em ações no território).
			Percentual de mulheres trabalhando (remuneradas e voluntárias) em relação ao número total de trabalhadoras (remuneradas e voluntárias) no empreendimento e também, se aplicável, na instituição que administra o empreendimento	Identificar o número de mulheres que trabalham no empreendimento e em sua gestão para revelar a preocupação com a igualdade de gênero e outras questões específicas desse público (por exemplo, trabalhar no empreendimento permite que elas fiquem mais perto de casa e possam melhor cuidar de seus filhos etc.).
			Valor médio da remuneração auferida pelas mulheres em relação ao valor médio da remuneração auferida pelos homens que exercem as mesmas funções que elas no empreendimento e também, se aplicável, na instituição que administra o empreendimento	Identificar e apresentar políticas de remuneração visando revelar se existe equidade entre os valores pagos às mulheres e aos homens no exercício de atividades semelhantes e reconhecer as especificidades do papel da mulher, que normalmente desempenha uma dupla ou tripla jornada de trabalho.
			Percentual de mulheres que trabalham (remuneradas e voluntárias) nos níveis de gestão e tomada de decisão do empreendimento em relação ao número total de trabalhadores (remuneradas e voluntárias) que ocupam as mesmas funções, bem como, se aplicável, na instituição que o administra	Identificar o número de mulheres nos núcleos de gestão para revelar a preocupação e atenção dada à participação igualitária das mulheres nos espaços decisórios e sua reflexão sobre o papel da mulher no território.
			Número total de tomadores de empréstimos ativos por membro da equipe de agentes de crédito no empreendimento	Identificar o número total de tomadores de empréstimo ativos em relação ao número de membros da equipe de agentes de crédito do empreendimento, com o objetivo de revelar se há sobrecarga de trabalho que possa afetar sua capacidade, seu desempenho, bem como modificar o clima organizacional.
			Práticas de inovação social do empreendimento em relação às necessidades de outros modelos organizacionais e outras práticas de gestão territorial	Identificar e apresentar as práticas de inovação social conduzidas pelo empreendimento voltadas para a melhoria das práticas de gestão participativa no território, como a adesão e participação em redes colaborativas, <i>clusters</i> de negócios solidários e outras tecnologias sociais voltadas à resolução dos problemas do território.
			Práticas de transparência relacionadas à comunicação das ações e a responsabilidade da direção no empreendimento e também, se aplicável, na instituição que o administra	Identificar e apresentar práticas de <i>accountability</i> no empreendimento, visando revelar procedimentos que permitam uma gestão ética e transparente, em diálogo com a comunidade (por exemplo, ações de divulgação de desempenho financeiro, balanços e relatórios de prestação de contas; divulgação de projetos, recursos utilizados e impactos; seminários e reuniões para discutir resultados e impactos das ações etc.).
			Práticas relacionadas com a implementação de novos empreendimentos de finanças solidárias	Identificar e apresentar as práticas do empreendimento no acompanhamento de novos empreendimentos de finanças solidárias criados no país, com a replicação da metodologia, de forma a garantir que as boas práticas testadas possam ser aplicadas e adaptadas (por exemplo, ações de formação e intercâmbio de conhecimentos entre empreendimentos de finanças solidárias, bem como a participação em eventos organizados pelas redes nacionais e a construção de canais <i>online</i> para a divulgação e troca de experiências).

(Continua)

(Continuação)

Dimensão	Enfoque	Contribuição	Indicador	Destino
Socioinstitucional	Valores de governança (gestão social)	Revelar o processo de construção e participação na gestão e a inovação social das ações, dos projetos e das metodologias realizadas.	Práticas de inovação e aprendizagem relacionadas à construção de habilidades de gestão do empreendimento	Identificar e apresentar as práticas de transmissão e compartilhamento de conhecimento visando revelar formas mais colaborativas, com uma pedagogia mais dialógica, para compreender as particularidades de sua gestão e a própria identidade do empreendimento (por exemplo, seminários para fortalecer os princípios, o propósito e a forma de gestão; a utilização das TICs para reforçar as suas práticas por meio de uma linguagem simples e atrativa em cursos modulares <i>online</i> ou presenciais destinados à formação de jovens para dar continuidade à gestão).
			Ações de produção de conhecimento e estudos realizados sobre o contexto socioeconômico do território	Identificar e apresentar as práticas de produção de conhecimento do empreendimento visando revelar a geração de informações sobre o território que contribuam para compreendê-lo e melhorar o impacto de suas ações (por exemplo, mapeamento de produção e consumo, fome e pobreza, circulação de moedas sociais, fatores de riqueza inerentes ao território, acesso a serviços públicos etc.).
			Práticas de inovação vinculadas à produção em ciência e tecnologia pelo empreendimento para benefício da população do território	Identificar e descrever práticas de inovação por meio do empreendimento para revelar a <i>expertise</i> cidadã coletiva no território e a diversidade de competências reforçadas nas dinâmicas locais (por exemplo, projetos de parceria com instituições de pesquisa e universidades para estudos e o desenvolvimento de tecnologias; estabelecimento de laboratórios para a criação de produtos e serviços adaptados às necessidades da população; estabelecimento de observatórios para identificação, geração e centralização de informações etc.).
			Número de produtos técnicos e tecnológicos para o reconhecimento da situação socioeconômica do território com a participação da população	Identificar e apresentar a produção técnica e tecnológica gerada pelo empreendimento para capturar informações sobre o território, a partir da participação da população na construção e captura de dados (por exemplo, projetos que auxiliam o território a compreender de modo coletivo suas ações, bem como direcionar e melhorar o impacto delas).
			Produtos e serviços financeiros alinhados aos princípios da democracia participativa, cidadania deliberativa, inovação e gestão social	Identificar e apresentar se o empreendimento tem se preocupado com os princípios de autogestão, gestão social e inovação social visando ao desenvolvimento humano, ao <i>buen vivir</i> e à cidadania deliberativa nos negócios financiados, estimulando os negócios financiados a se engajarem em uma gestão mais social e uma transição ecológica.

Fonte: Silva Junior (2016).

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIA

SILVA JUNIOR, J. T. **Utilidade social e finanças solidárias: uma proposta de avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento brasileiro**. 2016. 329 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA), Salvador, 2016.

FINANÇAS SOLIDÁRIAS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO BANCO COMUNITÁRIO E DA MOEDA MUMBUCA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ¹

Sandro Pereira Silva²
Camila Amaral Pereira³

1 INTRODUÇÃO

No contexto do federalismo brasileiro, marcado por uma complexa trama de aparatos legais e hierarquias que delimitam os processos de intervenção estatal, torna-se importante verificar dinâmicas diferenciadas de implementação de políticas sociais no território nacional sob as distintas áreas temáticas (Silva, 2020a). Como, desde a Constituição Federal de 1988, tem-se observado uma trajetória de descentralização na execução dos programas governamentais, as esferas de poder subnacionais, em especial as municipais, assumem *status* privilegiado para a experimentação de inovações institucionais voltadas a garantir maior efetividade em termos de cobertura e resultados para suas populações. Ou seja, o município não deve ser considerado apenas como um ente que necessita de controle constante sobre a conformidade dos seus gastos e o cumprimento de responsabilidades constitucionais, mas também como um ator capaz de desenvolver e difundir estratégias eficientes de implementação, dadas as suas especificidades estruturais.

Um exemplo que pode ser enquadrado nesse sentido refere-se à adoção por parte do poder público dos chamados bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e suas respectivas moedas sociais, em uma relação de complementaridade voltada ao fortalecimento da dinâmica socioeconômica local (Silva, Morais e Santos, 2020; Silva, 2017). Trata-se de dispositivos que visam estimular e fortalecer circuitos monetários complementares, restritos a um determinado espaço de circulação, possibilitando alternativas ao sistema de crédito tradicional.

Existem diversas experiências dessa natureza no país, desempenhando funções variadas nos contextos comunitários nos quais elas se inserem. Suas características principais podem ser resumidas da seguinte forma: i) são organizações coletivas comunitárias; ii) não são regidas por legislação específica; iii) possuem ação territorializada e baseada na proximidade dos agentes; iv) buscam prestar serviços financeiros adequados às demandas e às condições locais; v) usam o microcrédito como meio, e não como fim; e vi) lançam em circulação moedas sociais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/espp3>

2. 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>.

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. E-mail: <camilaeconomia@outlook.com>.

como circulantes monetários alternativos. Por esses aspectos, tais experiências são comumente denominadas de “empreendimentos de finanças solidárias”, compondo o campo de práticas da economia solidária no Brasil (Silva, 2020a; 2020b).⁴

Essa relação de complementaridade anunciada reside no fato de alguns municípios, após tomarem conhecimento dessas experiências e de suas potenciais vantagens, criarem estruturas próprias via lei municipal que, apesar de sua natureza privada, são utilizadas como dispositivos tanto para a disponibilização de serviços financeiros em condições adequadas à realidade local quanto para a execução de programas sociais, como transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade social. Apesar de ser um fenômeno relativamente recente no país, já é possível identificar algumas experiências inovadoras dessa natureza, que vêm se consolidando no contexto da administração pública local e, conseqüentemente, popularizando esse tipo de organização.

A partir dessa breve contextualização, este artigo tem como interesse analisar a trajetória de implementação e consolidação de uma experiência particular de finanças solidárias na gestão municipal, enquanto metodologia de intervenção social territorializada. Trata-se da criação da moeda social mumbuca e do BCD Mumbuca em Maricá, município do estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Lei Municipal nº 2.448, de 26 de junho de 2013. Embora não seja uma ação pioneira com essas características, o arranjo criado em Maricá ampliou a escala de atuação de um BCD e de circulação de uma moeda social, tornando-se, desde então, um novo modelo difusor de tais experiências. Logo, o exemplo do banco e da moeda social mumbuca pode ser identificado como caso paradigmático devido aos valores mobilizados e à complexidade operacional alcançada, o que justifica o foco analítico aqui proposto na sua interação com a administração pública municipal em uma perspectiva histórica.

Para tanto, além de uma revisão de literatura sobre a produção científica que tangencia os diversos elementos constitutivos da temática de interesse, também foram consultados documentos associados ao caso em análise e, por fim, contou-se com relatos por meio de entrevistas com representantes e pesquisadores que tiveram participação destacada em diferentes momentos da trajetória estudada. Vale ressaltar que não se objetivou adentrar em minúcias técnicas e operacionais da atuação cotidiana do Banco Mumbuca, embora alguns aspectos mais importantes tenham sido relatados.

2 FINANÇAS SOLIDÁRIAS E O CONTEXTO DOS BCDs NO BRASIL

Os BCDs são práticas de finanças solidárias que atuam na facilitação do acesso ao crédito e no oferecimento de outros serviços aos moradores de comunidades nas quais estão inseridos. Essas práticas associativas, geridas comunitariamente, fundamentam-se em relações de proximidade, confiança e solidariedade e desenvolvem instrumentos inovadores no âmbito da sua atuação no território. Ou seja, diferentemente dos bancos tradicionais, essas organizações

4. Além dos BCDs, outras formas conhecidas de empreendimento de finanças solidárias são os fundos rotativos solidários e as cooperativas de crédito de interação solidária. Sobre isso, ver Barreto (2016), Leal, Rigo e Andrade (2016), Búrigo (2006), Santos e Santos (2021) e Spilleir (2021).

locais se inserem na teia de relações locais para oferecer produtos e serviços financeiros mais adequados à população que se encontra em situação de vulnerabilidade econômica, no intuito de promoverem o desenvolvimento local.

Por isso, os BCDs não são enquadrados como instituições financeiras, uma vez que não exploram comercialmente o dinheiro. Como não há um marco jurídico específico que os regule, eles não possuem personalidade jurídica própria, sendo constituídos em sua maior parte por associações sem fins lucrativos dos mais diversos tipos. A gestão coletiva dos recursos e das atividades marca seu papel enquanto tecnologia social apropriada pelos membros de uma comunidade, desde sua criação até durante o seu processo de desenvolvimento. No entanto, para garantir sua viabilização, os agentes responsáveis buscam estabelecer parceria com atores organizacionais variados, tanto do setor privado quando do setor público.

O instrumento mais peculiar que eles dispõem refere-se às “moedas sociais”, criadas e utilizadas como circulantes, cuja função é estimular o consumo e a circulação interna da riqueza. Conforme destacado por Rigo e França Filho (2017, p. 12-13), o uso da moeda social envolve ainda a noção de “apropriação cidadã da moeda, da história e da identidade do lugar dentre outras nuances a depender das características locais”. Logo, os BCDs podem ser vislumbrados como agentes “capazes de promover transformações nas relações socioeconômicas no território e os usos de moedas sociais são parte fundamental nesse processo” (*idem, ibidem*). Contudo, não se trata da criação de “dinheiro novo”, visto que as moedas sociais precisam ser lastreadas no mesmo valor em moedas correntes oficiais, mas, sim, de um instrumento que, por possuir circulação restrita, visa fortalecer dinâmicas econômicas endógenas em seus respectivos territórios de incidência.

No Brasil, a experiência de BCD e moeda social mais conhecida e que também foi pioneira nessa estratégia de mobilização comunitária foi o Banco Palmas, criado em 1998 pelos próprios moradores do Conjunto Palmeiras, na periferia de Fortaleza-CE. A ideia original era formalizar uma entidade que auxiliasse no desenvolvimento de pequenos negócios para que a renda e as poupanças locais circulassem localmente, gerando novas oportunidades de trabalho para os moradores. Para isso, além de uma série de instrumentos de atuação sobre a dinâmica econômica daquele território (constituição de um fundo para microcrédito, realização de clubes de troca, mapeamento do consumo e da produção, estímulo ao consumo local, entre outros), foi criada a moeda social palmas (P\$), primeiramente, na forma de um cartão e, depois, como cédulas criadas exclusivamente para esse fim. Não tardou para que a experiência ganhasse reconhecimento para além das suas fronteiras de atuação, gerando interesse inclusive em instituições internacionais.

A atividade do Banco Palmas também balizou a ação governamental de fortalecimento de circuitos monetários alternativos. Silva (2017) demonstrou como o tema das finanças solidárias adentrou a agenda do governo federal, em especial na atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), criada em 2003, no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Houve uma relação de parceria entre Senaes e Instituto Palmas (organização formal responsável pelo BCD) no intuito de sistematizar metodologicamente essa experiência e disponibilizá-la para que, com apoio técnico e assistência adequada, outras comunidades também pudessem fazer uso, tendo em vista suas demandas e capacidades locais.

Essa relação de parceria se manteve até 2016, quando a estrutura da Senaes foi praticamente desfeita.⁵ Durante esse período, vários novos BCDs foram criados com suas respectivas moedas sociais, nas distintas regiões do país, além da formalização da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (RBBCD), em 2007.

Pupo (2022), em sua pesquisa de doutorado, identificou 148 BCDs em atividade, em estágios diferentes de organização. A tabela 1 indica como eles estão espalhados pelo território nacional, presentes em 23 estados e o Distrito Federal. A região Nordeste segue com a maior quantidade, 65, o que representa 43,9% do total. Somente o estado do Ceará, berço do pioneiro Banco Palmas, possui 38 dos BCDs mapeados.

TABELA 1
Distribuição dos bancos comunitários por região e por estado – Brasil

Região	Total	Estados	Total
Norte	32	Acre	2
		Amapá	3
		Amazônia	10
		Pará	15
		Rondônia	1
		Roraima	1
Nordeste	65	Alagoas	2
		Bahia	12
		Ceará	38
		Maranhão	1
		Paraíba	5
		Piauí	4
		Rio Grande do Norte	2
		Sergipe	1
Centro-Oeste	11	Distrito Federal	4
		Goiás	1
		Mato Grosso	3
		Mato Grosso do Sul	3
Sudeste	35	Espírito Santo	15
		São Paulo	10
		Rio de Janeiro	7
		Minas Gerais	3
Sul	5	Rio Grande do Sul	3
		Santa Catarina	2

Fonte: Pupo (2022).
Elaboração dos autores.

Entre esse conjunto de organizações, algumas delas apresentam uma peculiaridade institucional bastante relevante, pois foram criadas por iniciativa do poder público municipal, via lei própria. Silva (2017) destacou que o primeiro BCD criado sob tais características foi o Banco dos Cocais, no município de São João do Arraial, no estado do Piauí, por meio da Lei nº 112/2007. Por tratar-se de um município pequeno (aproximadamente 8 mil habitantes) e

5. Sobre a desestruturação da Senaes e da política nacional de economia solidária, ver Silva (2018; 2021).

de baixa dinamicidade econômica, a administração local buscou apoio do Banco Palmas para instituir um banco comunitário em seu território que atendesse toda a população, inclusive como correspondente bancário (primeiramente do Banco do Brasil, depois da Caixa Econômica Federal), para suprir a carência na cidade de prestação de serviços financeiros básicos, o que obrigava os moradores a viajar para municípios vizinhos a fim de realizarem simples operações de depósito, saques ou mesmo recebimento de benefícios sociais.

O segundo BCD criado por lei municipal foi em Silva Jardim, estado do Rio de Janeiro, com o Banco Capivari, via Lei nº 1.502/2010. Essa experiência trouxe inovações operacionais importantes, como a vinculação de alguns serviços públicos à moeda social capivari (C\$) – por exemplo, a compra direta de agricultores locais para a distribuição de cestas básicas e a criação de uma linha de transporte urbano, cuja tarifa era C\$ 1. No entanto, apesar da formação de um arranjo social denso em torno do projeto, com a participação de empresários e a criação de um Fórum Municipal de Economia Solidária, a iniciativa foi encerrada em 2013, com a posse do novo prefeito, que não quis assumir sua continuidade.

De acordo com Silva (2017), esse foi justamente o ponto de maior divergência da experiência de Silva Jardim com a de São João do Arraial, que contou com a manutenção do mesmo grupo político-partidário no Poder Executivo municipal. Ou seja, diferentemente do caso do Banco Capivari, a experiência do Banco dos Cacaos pôde contar com um cenário de estabilidade na administração pública local desde sua criação em 2007, favorecendo a continuidade da parceria e da condução dos processos em curso.

Por sua vez, o período em que o Banco Capivari esteve vigente e as inovações foram testadas no município potencializou a divulgação sobre a metodologia das finanças solidárias na gestão pública. Além de uma considerável cobertura midiática, o projeto recebeu visitas de pesquisadores e diversas lideranças políticas de outros municípios do Rio de Janeiro interessados em conhecer melhor sua sistemática. Um desses políticos que visitou Silva Jardim com esse intuito em 2011 foi Washington Siqueira Quaquá (2009-2016), que, na época, exercia seu primeiro mandato como prefeito do município de Maricá, litoral norte do estado. Desse contato surgiu a ideia base para uma nova experiência de banco comunitário, conforme discutido a seguir.

3 A EXPERIÊNCIA DA MOEDA SOCIAL E DO BANCO COMUNITÁRIO MUMBUCA

A discussão está centrada no lançamento da moeda social e do Banco Comunitário Mumbuca, na cidade de Maricá, Rio de Janeiro, via lei municipal. Escolhido como caso paradigmático devido à escala de valores monetários mobilizados e à complexidade operacional que ele alcançou, essa experiência passou por processos gradativos de evolução e consolidação. A análise foi estruturada em três fases, com foco na sua interação com a administração pública municipal em três momentos diferentes: i) inicia-se em 2013, quando se originou o projeto; ii) passa-se então pelo processo de adesão à plataforma virtual E-dinheiro (primeira moeda social digital em circulação no país), em 2018; e iii) finaliza-se com o enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia de covid-19, com as inovações programáticas possibilitadas a partir dessa articulação entre poder público municipal e BCD, entre 2020 e 2021.

3.1 Primeira fase: origem da experiência programática de Maricá

Maricá faz parte da região metropolitana do Rio de Janeiro, situado a cerca de 60 km da capital, com população estimada em torno de 160 mil habitantes. Seu território se localiza de frente a um dos campos de maior produção de petróleo e gás natural do Brasil, na bacia de Santos, o que lhe favorece na distribuição de *royalties* de petróleo desde 2015, impactando positivamente sua disponibilidade orçamentária (Coutinho, 2020).

A aproximação da cidade de Maricá com a temática das finanças solidárias e, mais especificamente, à metodologia de criação de bancos comunitários com o protagonismo do poder público se deu a partir da relação com Silva Jardim, ambas comandadas por prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT). Havia o conhecimento sobre a experiência do Banco Palmas, no Ceará, cujos diretores também foram procurados para firmarem um acordo de cooperação técnica.

A reeleição alcançada nas eleições municipais de 2012 permitiu que o prefeito levasse adiante o projeto que culminou na aprovação da Lei nº 2.448, de 26 de junho de 2013. Por ela foi criado o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (PMEPS) de Maricá, com o objetivo de combater as desigualdades sociais e potencializar o uso de recursos públicos para a geração de trabalho e renda no município. Em termos de linhas de ação, a lei previa uma série de intervenções consideradas estruturantes, entre as quais estavam: centros públicos de economia solidária; uma incubadora pública de empreendimentos populares; centros de comercialização justa e solidária. Além dessas, constava, ainda, a criação do Banco Comunitário Popular Mumbuca, que ficaria responsável pela operacionalização da moeda social mumbuca (M\$). Também foi instituído um fundo para custear o funcionamento do Banco Mumbuca, bem como a formação de lastro das moedas sociais emitidas.

Nessa perspectiva, o Banco Mumbuca foi criado para ser o agente de operacionalização das políticas sociais no município, em uma dimensão ampliada de parceria, sendo também o principal meio de injeção de moeda social em circulação. A ação de maior vulto nessa estratégia consistia no programa Renda Mínima Mumbuca (RMM), uma política de transferência de renda via moeda social, a fim de que os recursos circulassem localmente e estimulassem os empreendimentos locais. O RMM iniciou-se com o pagamento mensal de R\$ 70,00, convertidos em mumbucas, para famílias com renda familiar na faixa de um salário mínimo inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Foram beneficiadas no primeiro ano cerca de 400 famílias, entre mais de 3.500 cadastradas para receber o benefício. A meta de evolução do programa era ousada: aumento gradual do valor pago após seu lançamento até chegar à marca de M\$ 300 em 2016 para mais de 20.000 famílias (Pereira *et al.*, 2020).

Em 2015, ocorreram duas remodelações no RMM. Pela Lei nº 2.652/2015, o valor do benefício foi para M\$ 85, além da criação de duas modalidades para o atendimento de públicos específicos: o Renda Mínima Gestante, no valor de M\$ 85, focalizado nas mulheres em período de gestação até o nascituro completar um ano; e o Renda Mínima Jovem Solidário, de M\$ 100, direcionado a pessoas entre 14 e 29 anos. A faixa de renda familiar mensal para elegibilidade

também foi elevada para três salários mínimos, equivalendo-se ao Cadastro Único. Por sua vez, pela Lei nº 2.641/2015, foi criado o programa Renda Básica da Cidadania (RBC), que estabelecia um pagamento adicional de M\$ 10 a todos os 14 mil beneficiários do RMM à época.

Os valores desses programas foram novamente reajustados em 2017: o RMM passou para M\$ 110, e o RBC, M\$ 20, mantendo sempre a paridade entre reais e mumbucas. Com isso, cada indivíduo beneficiado recebia, mensalmente, M\$ 130, valor que podia ser cumulativo com programas estaduais e federais de transferência de renda. Também foi instituído o Mumbuca Indígena, que pagava, por mês, M\$ 300 a todos os moradores das duas aldeias indígenas localizadas no município.

Outro mecanismo de intervenção e circulação da moeda social é o programa de crédito popular solidário, operado diretamente pelo Banco Mumbuca. Seu objetivo é reverter a exclusão de parcela da população no mercado de crédito local, disponibilizando inicialmente duas linhas de financiamento, ambas a juro zero: para produção (Mumbucred), que pretende apoiar empreendimentos de qualquer porte (micro e pequenas empresas, cooperativas ou associações de trabalho); e para pequenas reformas de moradia (Casa Melhor). Por sua vez, a atividade de microcrédito também potencializa a moeda social digital no município, formando um círculo virtuoso que gera retorno ao próprio banco, além de favorecer sua legitimidade ante o público usuário (Coutinho, 2020).

Além dos serviços de transferência de renda e do microcrédito, outras duas modalidades de injeção de mumbucas na economia local são: o pagamento de salários dos funcionários do Banco Mumbuca; e a movimentação das contas correntes, que, diferentemente das contas-benefício, permitem transferências entre contas, pagamento de faturas, entre outros serviços.

Lembrando, ainda, que o Banco Mumbuca, apesar de ser criado por lei municipal, detém autonomia administrativa para definir suas linhas de ação, projetos e serviços locais, sobretudo quanto a linhas de microcrédito e assessoramento. Para isso, foi criada a Associação Banco Comunitário Popular de Maricá, responsável pela gestão do banco.

3.2 Segunda fase: adesão à plataforma E-dinheiro e consolidação do Banco Mumbuca

A moeda mumbuca possui a especificidade de ser a primeira moeda social 100% eletrônica. Sua circulação iniciou-se via cartão magnético gerenciado pela empresa Valeshop. Segundo Faria *et al.* (2019), o aparato tecnológico em torno dos cartões e dos terminais de pagamento (popularmente chamadas de maquininhas) foi utilizado em Maricá entre 2013 e 2017 para o pagamento de benefícios sociais a um contingente em torno de 14 mil famílias. Para isso, os pontos comerciais deviam possuir um terminal de cartão dessa empresa, que, em cada transação, recolhia a taxa de 3% do valor, de modo semelhante ao que ocorre com outras administradoras. Logo, tais movimentações implicavam “um vazamento do dinheiro líquido desses comércios cadastrados para o circuito superior da economia urbana, através do recurso à empresa Valeshop”, conforme destacado por Pupo (2022, p. 233). Outro transtorno é que os comerciantes só podiam efetuar a troca dos valores em reais após trinta dias de vendas acumuladas.

A partir de 2018, a prefeitura de Maricá, que já vinha experimentando outras formas de pagamento, passou a adotar o aplicativo E-dinheiro em suas ações de transferência de renda. A plataforma foi criada por uma *startup* de Brasília denominada MoneyClip em 2015, em parceria com a RBBCD.⁶ Além do aplicativo disponível para *smartphones*, que ainda dispõe de internet *banking* com alguns serviços bancários convencionais (depósitos, transferências, cobranças, pagamentos, recarga de celular, extrato de operações e pagamento de benefícios sociais), a prefeitura também optou pelo uso de um cartão, permitindo assim uma transição mais suave para alguns beneficiários em função dos novos requisitos tecnológicos. A disponibilidade dessa nova tecnologia abriu espaço para uma migração da moeda social em papel para o formato digital, mantendo sua identidade própria definida pela comunidade. Qualquer pessoa ou unidade comercial (mesmo as informais) poderia fazer um cadastro no banco e baixar o aplicativo para uso e gerenciamento de sua conta (Faria *et al.*, 2019).

As transações via E-dinheiro incorrem no recolhimento de 2% do valor total. Contudo, esse valor retorna ao próprio sistema, sendo 1% revertido para o BCD responsável pelo cadastro do comércio onde foi efetuada a transação e 1% para o Instituto Banco da Periferia, criado para ser a *fintech* responsável pelo gerenciamento da plataforma em nível nacional. Isso permite, portanto, um fluxo de receitas que pode ser destinado à manutenção e à promoção de novos projetos por parte do BCD, inclusive à formação de um fundo para microcrédito. No caso do Banco Mumbuca, como o valor em circulação via moeda social era relativamente alto e crescente a cada mês devido às políticas sociais da prefeitura, essa inovação permitiu a disponibilização de linhas de microcrédito, além de uma série de outros projetos com recursos próprios. Com isso, o Banco Mumbuca foi se consolidando paralelamente à circulação da moeda social digital.⁷

Com a nova tecnologia disponível, a política de transferência de renda de Maricá foi alterada pela Lei nº 2.869/2019, sendo incorporados ao RBC todos os demais programas (RMM, Jovem Solidário e Gestante), com exceção do Mumbuca Indígena. O novo programa, após grande campanha de cadastramento, terminou 2019 com 42.501 beneficiários (cerca de um quarto da população municipal), sem exigências de condicionalidades. Isso conferiu ao município “uma política única no mundo todo” de renda básica de cidadania, “estruturada em conjunto com outras ações de economia solidária no município, como o banco comunitário e a moeda social Mumbuca” (Silva *et al.*, 2020, p. 154).

3.3 Terceira fase: a pandemia de covid-19 e a expansão da circulação da moeda social

O ano de 2020 foi marcado pelo alerta pandêmico de covid-19 que abalou fortemente a dinâmica econômica mundial, dadas as medidas necessárias de contenção das contaminações. No Brasil, os impactos foram sentidos de forma abrupta no mercado de trabalho, com perda

6. Posteriormente, a RBBCD comprou a plataforma E-dinheiro com recursos conseguidos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Silva, 2017).

7. O Instituto Banco da Periferia venceu os processos de chamamento público e execução dos termos de colaboração 02/2017 e 04/2019, ambos assinados com a Prefeitura de Maricá. A partir desse período, a forma de pagamento da moeda mumbuca se daria de maneira virtual, e recurso financeiro oriundo dos programas sociais da prefeitura de Maricá seria pago pela plataforma E-dinheiro.

massiva de ocupações, além do avanço de indicadores de desigualdade de renda. A gravidade da situação obrigou os governos a lançarem uma série de medidas para proteção econômica de famílias em situação de vulnerabilidade e dos pequenos e médios empresários afetados (Silva, Corseuil e Costa, 2022).

No nível municipal, a prefeitura de Maricá pôde-se valer da estrutura montada nos anos anteriores para elevar de forma intempestiva sua capacidade de proteção e segurança econômica à população, o que lhe conferiu uma “uma vantagem determinante” de ação (Silva *et al.*, 2020, p. 154). O benefício mensal do RBC mais que dobrou de valor, subindo de M\$ 130 para M\$ 300. O aumento foi aprovado inicialmente por três meses, mas acabou sendo prorrogado seguidamente devido à permanência do estado de emergência. A estimativa é que foi lançado em circulação no comércio do município em torno de R\$ 12.750.000,00 mensais, apenas com o RBC.

A prefeitura também se valeu da estrutura de finanças solidárias em torno de sua política de transferência de renda para criar outro programa emergencial voltado aos trabalhadores informais. Trata-se do Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT), instituído por meio da Lei nº 2.920, de 24 de março de 2020. Ele previa o pagamento por três meses, passível de prorrogação por mais três, de valor equivalente a um salário mínimo, pago em mumbucas, para trabalhadores autônomos e assalariados informais residentes do município, com renda familiar mensal de até R\$ 5 mil, desde que comprovassem que suas atividades foram afetadas pela pandemia. Apesar de o volume de beneficiados ter sido estimado inicialmente em 12 mil, as solicitações foram mais que o dobro, levando a prefeitura a ampliar seu alcance até um teto de 26.518 beneficiários aprovados.

Logo, a expansão dos programas sociais em Maricá ancorados no arranjo operacional das finanças solidárias criado ao longo dos anos, reforçados significativamente no contexto da pandemia de covid-19, permitiu não apenas uma gradativa consolidação da estratégia inovadora ante a população como também garantiu uma quantidade considerável a cada mês de moeda social no município, potencializando a dinâmica econômica local mesmo em um período de crise global.

A tabela 2 apresenta os dados do Banco Mumbuca na plataforma E-dinheiro entre 2018 e 2021. Por eles, nota-se o quanto a estratégia montada, que já estava em crescimento nos anos anteriores, se expandiu sensivelmente no contexto da pandemia, em função dos novos programas e de sua maior cobertura na população maricaense. O total de mumbucas em circulação saltou de M\$ 36 milhões em 2019 para R\$ 254 milhões em 2020, sem contar todo o seu efeito multiplicador na dinâmica da economia local. Os números de 2021 são preliminares (até setembro), mas já demonstram superar o patamar alcançado no ano anterior, com expansão no número de contas digitais e de comércios credenciados, o que pode ser tomado como um indicador de sua aceitação e legitimação crescente entre os atores socioeconômicos do município.

TABELA 2
Banco Mumbuca na plataforma E-dinheiro (2018-2021)

Ano	Contas digitais abertas	Comércios credenciados	Consumo no comércio local (M\$)
2018	22.532	1.491	12.368.380,77
2019	37.550	2.853	36.172.646,47
2020	62.459	8.972	254.403.346,66
2021 ¹	65.374	12.390	201.908.176,39

Fonte: Artigo... (2021).

Nota: ¹ O ano de 2021 foi analisado até o mês de setembro.

Ademais, outro fator destacado no relato de uma das representantes do Banco Mumbuca é que toda essa expansão da intervenção governamental em Maricá, com vistas a proteger economicamente a população mais vulnerável, ocorreu de forma rápida e segura, operacionalizada digitalmente, com o apoio da rede de assistência social nas ocasiões necessárias. Os benefícios referentes a todos esses programas foram depositados diretamente nas contas virtuais dos beneficiários, sem que eles precisassem se deslocar a agências ou a qualquer outro equipamento público. Tal sistemática contrasta com aquela tomada pelo governo federal, na qual milhares de cidadãos que já se encontravam em situação de vulnerabilidade precisaram se aglomerar por horas em filas em plena pandemia de covid-19, aumentando sua exposição ao vírus, como ocorreu com o pagamento de benefícios sociais pela Caixa Econômica Federal.

Com isso, é possível afirmar que a experiência do banco e da moeda mumbuca proporcionou à metodologia dos BCDs, criada originalmente em 1998 com o Banco Palmas e aperfeiçoada ao longo do tempo, uma escala operacional sem precedentes. Maricá tornou-se um caso paradigmático de arranjos inovadores de política social, consolidando-se como um novo modelo difusor, ao despertar o interesse de governos e organizações de pesquisa do Brasil e do mundo. Não por acaso, já é possível identificar diversas experiências sendo lançadas em outros municípios aos moldes de Maricá, que, por sua vez, também se valeu do acúmulo observado em experiências municipais anteriores, como nos casos do Banco dos Cocalis e do Banco Capivari (Silva, 2017). O quadro 1 traz uma lista dos BCDs e suas respectivas moedas sociais criados por lei municipal a partir de então que são conhecidos até o momento desta pesquisa. São municípios de diferentes portes e estruturas administrativas, que vão de Indiaroba, no interior de Sergipe, com pouco mais de 15 mil habitantes, a Niterói, cidade polo do Rio de Janeiro com mais de 500 mil habitantes.

Vale ponderar que, como são experiências recentes na administração pública brasileira, algumas delas ainda em formação e consolidação, será necessário um tempo para se ter apontamentos mais concretos sobre os impactos nos seus respectivos territórios. Mesmo porque cada localidade conta com suas particularidades na organização do arranjo e no escopo de atuação desses BCDs, o que implica uma heterogeneidade de resultados possíveis. Ou seja, é difícil dizer que os resultados alcançados por Maricá sejam reeditados no mesmo nível pelos demais municípios aderentes, dadas suas especificidades socioeconômicas e administrativas. A questão do ciclo político também mostrou ser uma variável relevante nessa análise, pois tais

iniciativas são muito sensíveis a mudanças de governo, como foi mencionado no exemplo de Silva Jardim-RJ, ou a ciclos de continuidade partidária, como nos casos de São João do Arraial-PI e da própria Maricá-RJ. Logo, o acompanhamento sobre a temática das finanças solidárias e sua relação com as diferentes estâncias do poder público se desdobram desde já como uma agenda de pesquisa promissora para os próximos anos.

QUADRO 1

BCDs e moedas sociais criados por leis municipais após a experiência de Maricá-RJ

Município	Estado	BCD/moeda social	Lei municipal de criação
Limoeiro de Anadia	Alagoas	Livre	Lei nº 173, de 3 de abril de 2019
Itaboraí	Rio de Janeiro	Pedra Bonita	Lei nº 2.867, de 16 de abril de 2021
Itabira	Minas Gerais	Facilita	Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2021
Porciúncula	Rio de Janeiro	Elefantina	Lei nº 2.378, de 29 de junho de 2021
Cabo Frio	Rio de Janeiro	Itajuru	Lei nº 3.286, de 1º de julho de 2021
Niterói	Rio de Janeiro	Arariboia	Lei nº 3.621, de 30 de julho de 2021
Saquarema	Rio de Janeiro	Saqua	Lei nº 2.189, de 28 de janeiro de 2022
Indiaroba	Sergipe	Aratu	Lei nº 645, de 23 de fevereiro de 2022
Iguaba Grande	Rio de Janeiro	Caboclinho	Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou analisar uma trajetória específica de complementaridade entre finanças solidárias e implementação de políticas sociais, a partir da experiência do BCD e da moeda social mumbuca, em Maricá-RJ, que vem recebendo bastante atenção de gestores públicos brasileiros e pesquisadores de vários países. Ao enfatizar os mecanismos pelos quais essa relação foi construída e legitimada socialmente desde 2013, demonstrou-se que se trata de um arranjo operacional inovador, sobretudo no plano da administração municipal, cuja inclusão na agenda governamental traz elementos relevantes de análise.

Apesar de relativamente recente, tal experiência já vem demonstrando seu potencial de difusão, com a aprovação de leis similares em vários outros municípios, de diferentes portes estruturais. Com isso, abre-se um campo extenso de possibilidades tanto no desenho e na execução de programas sociais em parceria com a sociedade civil organizada quanto na formulação de estratégias de desenvolvimento endógeno por meio do fomento à produção e ao consumo locais.

O acompanhamento dessa e das demais experiências, ainda em estágio embrionário, permitirá verificar mais a fundo os fatores limitantes à utilização desse campo de práticas e sua continuidade na estrutura operacional de governo, como sua resiliência ao próprio ciclo político-eleitoral. Logo, essa relação surge como uma agenda de pesquisa relevante para a compreensão desses novos mecanismos de imbricamento entre a atuação pública e comunitária em diferentes contextos territoriais no país.

REFERÊNCIAS

- ARTIGO publicado no The New York Times cita Maricá como referência. **Maricá.rj.gov**, Maricá, 1 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3SDydE0>>. Acesso em: 24 out. 2022.
- BARRETO, S. S. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 101-108, abr. 2016.
- BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. 2006. 375 f. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- COUTINHO, R. B. Bancos comunitários como estratégia de desenvolvimento local: o caso do Banco Mumbuca *In*: LAGO, L. C.; MELLO, I.; PETRUS, F. (Org.). **Da cooperação na cidade à cidade cooperativa**. Marília: Lutas Anticapital, 2020. p. 235-264.
- FARIA, L. A. S. *et al.* Digitalização de moedas sociais brasileiras e desafios de governanças comunitárias: os requisitos, os códigos e os dados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 67, p. 141-154, out. 2019.
- LEAL, L. P.; RIGO, A. C.; ANDRADE, R. N. Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 77-86, abr. 2016.
- PEREIRA, A. S. do N. *et al.* As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 171-182, set. 2020.
- PUPO, C. G. P. **Finanças solidárias no Brasil**: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares. 2022. 412 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. (Org.). **Bancos comunitários e moedas sociais no Brasil**. Salvador: Ed. UFBA, 2017.
- SANTOS, D. P.; SANTOS, P. S. A economia solidária na paraíba: as finanças solidárias como instrumento de crescimento local sustentável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 1-8, mar. 2021.
- SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendedores de finanças solidárias no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2017. (Texto para Discussão, n. 2270).
- _____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2018. (Texto para Discussão, n. 2434).
- _____. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, out. 2020a. (Texto para Discussão, n. 2605).
- _____. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

_____. Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, p. 1-28, 2021.

SILVA, J. L. da. *et al.* Políticas socioeconômicas de reação à crise da covid-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 69, p. 153-163, jul. 2020.

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

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 213-228, set. 2020.

SPILLEIR, D. de P. Economia solidária e obtenção de crédito: uma contribuição propositiva à luz do presente. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 1-13, mar. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

*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

Composto em adobe garamond pro 12/14,3 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
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 DA
ECONOMIA