O FUTURO DA INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

da emergência social aos caminhos pós-pandemia.

fundação arymax

[B]³ SOCIAL

INSTITUTO VEREDAS
caminhos em políticas públicas

O FUTURO DA INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

da emergência social aos caminhos pós-pandemia.

O FUTURO DA INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL: DA EMERGÊNCIA SOCIAL AOS CAMINHOS PÓS-PANDEMIA

Autoria
Vahíd Shaikhzadeh Vahdat
Rafael Diego de Serrão Moralez
Gabriela Solidario de Souza Benatti
Pedro Gilberto Cavalcante Filho
Brayan Barotto Vahdat
Laura dos Santos Boeira

Supervisão
Arilson Favareto

Apoio técnico
Davi Mamblona Marques Romão
Marcel Henrique de Carvalho

Revisão
Giulia Mendes Gambassi

Diagramação
Pedro Joffily de Araújo

Capa
Drica Sousa

FINANCIAMENTO DO PROJETO

Esta publicação é resultado do projeto "O Futuro da Inclusão Produtiva: da emergência social ao pós-pandemia", financiado pela Fundação Arymax e pela B3 Social.

FUNDAÇÃO ARYMAX

Daniel Feffer
Presidente do Conselho

Marina Feffer
Conselheira

Vivianne Naigeborin
Superintendente

Natália Di Ciero Leme
Parcerias Estratégicas e Programas

Leonardo Chaim Couto
Programas/Finanças e Operações

Matheus Magalhães da Silva
Programas

B3 SOCIAL

Elizabeth Jaskow Mac Nicol
Superintendente

Fabiana Caraca Prianti
Gerente

Dagmar Cândido
Julia Fiks Salem
Patrícia Ribeiro dos Santos
Projetos

Jaime Tadeu Ferrari
Financeiro

Prefixo Editorial: 89059
Número ISBN: 978-65-89059-00-4
Título: O Futuro da Inclusão Produtiva no Brasil: da emergência social aos caminhos pós-pandemia
Formato: Livro Digital
Veiculação: Digital

O FUTURO DA INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

da emergência social aos caminhos pós-pandemia.

São Paulo
2020

APRESENTAÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a inclusão produtiva já havia se tornado um tema importante na vida da sociedade brasileira, que enfrentava desafios significativos para incluir a população mais vulnerável no mundo trabalho. Com a pandemia do novo coronavírus, a questão passou a ser urgente. Longe de ser apenas uma situação passageira, a pandemia trouxe mudanças que caracterizam um novo contexto para pensar a inclusão produtiva. Os desafios que existiam se tornaram mais agudos. As tendências se aceleraram. E a capacidade de resposta do país foi debilitada. Um novo contexto que convida a reexaminar os caminhos adiante.

Nesse sentido, a Fundação Arymax e a B3 Social perceberam que, além de dar atenção às demandas da emergência social desencadeada, era necessário refletir sobre o que virá a ser o pós-pandemia. Assim, mesmo estando em meio a uma situação em rápida evolução, as organizações decidiram empreender o projeto de pesquisa "O Futuro da Inclusão Produtiva: da emergência social ao pós-pandemia", o qual foi conduzido pelo Instituto Veredas. O projeto, desenvolvido entre os meses de junho e agosto de 2020, teve como objetivos analisar o impacto e a resposta oferecida no presente e discutir as transformações e possibilidades de ação no futuro.

A **Fundação Arymax** é uma instituição sem fins lucrativos, criada em 1990, que mobiliza recursos privados para o desenvolvimento e fortalecimento de pessoas, iniciativas e organizações da sociedade brasileira. Desde 2019, utilizando um rigoroso processo de reflexão e pesquisa com base no uso de evidências, a Fundação Arymax escolheu trabalhar na causa da Inclusão Produtiva, apoiando organizações da sociedade civil que atuam com a inclusão de pessoas em vulnerabilidade econômica no mundo do trabalho, via empreendedorismo ou empregabilidade.

A **B3 Social** é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 2007, responsável por integrar e coordenar os projetos de investimento social privado da B3 - uma das principais empresas de infraestrutura de mercado financeiro do mundo e uma das líderes globais do setor de bolsas. Sua atuação está pautada no fortalecimento de organizações da sociedade civil, com foco na melhoria estrutural da educação pública brasileira e na contribuição para redução das desigualdades em nosso país por meio de ações assistenciais e/ou emergenciais que atendam necessidades latentes das populações mais vulneráveis.

O **Instituto Veredas** é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão construir pontes entre gestão pública, academia e sociedade civil, de forma que o conhecimento técnico e científico possa ser utilizado no aperfeiçoamento de políticas públicas e intervenções sociais. O Veredas está alinhado com o debate internacional de Políticas Informadas por Evidências e tem utilizado o seu ferramental

de tradução de conhecimento para abordar uma diversidade de temas relevantes para a vida da sociedade brasileira. Ao longo dos últimos anos, a atuação do Veredas no campo da inclusão produtiva tem se ampliado, refletindo a importância crescente do tema no país e a necessidade de se contar com as melhores evidências disponíveis para apoiar a tomada de decisão.

A presente publicação está organizada em cinco capítulos. No primeiro, é analisado o impacto generalizado e desigual gerado pela pandemia, especialmente em termos da ampliação da exclusão produtiva no país. No segundo, são discutidas as tendências que foram aceleradas e que devem moldar o futuro, podendo tanto gerar maiores oportunidades de inclusão como ampliar processos excludentes. No terceiro capítulo, a resposta dada pelo Brasil para proteger a renda dos mais vulneráveis, preservar os postos de trabalho formais e apoiar as empresas para que sigam funcionando durante a crise é colocada em foco e seus aspectos positivos e negativos são discutidos. No quatro capítulo, são levantadas as políticas que foram utilizadas internacionalmente e são extraídas lições para o caso brasileiro. No último capítulo, são apresentadas as estratégias para promover a inclusão produtiva no pós-pandemia, articuladas ao redor de quatro necessidades fundamentais.

Por meio do conteúdo apresentado neste trabalho esperamos contribuir para que a reflexão, a deliberação e a atuação no campo da inclusão produtiva possam ser ampliadas, convidando um número crescente de pessoas e organizações a participarem do avanço de uma questão crucial da vida de nossa sociedade. Dado que os efeitos da pandemia e as mudanças geradas continuarão a se desdobrar nos próximos meses, também convidamos outros complementar, atualizar e aprimorar o conteúdo aqui apresentado.

Aproveitamos também para agradecer a colaboração dos mais de 20 parceiros envolvidos na realização deste trabalho e que permitiram enriquecer as análises e reflexões aqui contidas. O desafio dos próximos anos exigirá uma inventividade, um compromisso com a efetividade e um esforço coordenado que apenas uma rede crescente de atores qualificados poderá oferecer.

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 9

INTRODUÇÃO 18

1. CARACTERIZAÇÃO DA CRISE NO BRASIL 22

2. TENDÊNCIAS 58

3. POLÍTICAS EMERGENCIAIS E ESTRATÉGIAS DE RESPOSTA NO BRASIL DA PANDEMIA 78

4. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE RESPOSTA À CRISE 104

5. OS CAMINHOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA NO PÓS-PANDEMIA 124

REFERÊNCIAS 160

SUMÁRIO EXECUTIVO

Inicialmente uma questão do âmbito da saúde, a pandemia do novo coronavírus rapidamente se tornou também um desafio social e econômico para todo o mundo. Políticas de isolamento social e as mudanças a elas subsequentes levaram à modificação dos arranjos de trabalho e das formas de operar das empresas, assim como impactaram os níveis de remuneração e excluíram muitos do mercado de trabalho. Embora seja difícil definir com precisão a magnitude do impacto gerado, a rápida deterioração do mercado de trabalho e a situação de vulnerabilidade em que muitos já se encontram impulsionaram o desafio da inclusão produtiva para o centro do debate social, com suas importância e urgência ainda mais evidentes.

Esta publicação foi criada a partir de um projeto de pesquisa conduzido pelo Instituto Veredas com coordenação da Fundação Arymax e da B3 Social entre os meses de junho e agosto de 2020. O projeto nasceu do reconhecimento de que as ações emergenciais empreendidas para lidar com o desafio social desencadeado pela pandemia deveriam ser complementadas com uma reflexão profunda do que virá a ser o período pós-pandemia e de quais caminhos podem ser mais promissores para promover a inclusão produtiva nesse novo contexto. Dessa forma, por meio de um amplo processo de revisão da literatura que abarcou mais de 300 referências, da realização de entrevistas com 19 atores-chave e de um esforço de tradução de conhecimento, os capítulos desta publicação buscam discutir de que maneira o problema da exclusão produtiva foi modificado pela pandemia e mapear as diferentes estratégias que podem impulsionar caminhos de inclusão.

CARACTERIZAÇÃO DA CRISE NO BRASIL

A crise gerada pela pandemia agregou uma camada de complexidade aos desafios que o Brasil já vinha enfrentando para promover a inclusão produtiva. Desde 2014, o país enfrenta uma crise econômica da qual ainda não havia se recuperado, que afeta desproporcionalmente as camadas mais pobres da população. A elevação, nos últimos anos, da taxa de desocupação - que se manteve no patamar de 12% - e da taxa de informalidade - que se aproximou dos 38% - revelam a piora das condições no mercado de trabalho antes da chegada da pandemia.

No entanto, a crise no país não é meramente conjuntural. O contexto anterior à pandemia também revelava um esgotamento das abordagens de desenvolvimento historicamente utilizadas no país, que não foram capazes de lidar com os desafios estruturais existentes. A opção por um estilo de desenvolvimento que não dá atenção às enormes diferenças de produtividade do trabalho tanto dentro do país como na comparação internacional, e que não assume como prioridades a promoção do desenvolvimento sustentável e a inclusão da população mais vulnerável no mundo do trabalho, deixaram o Brasil em uma posição frágil frente à pandemia.

O impacto gerado pela crise econômica desencadeada foi generalizado, afetando tanto a oferta como a demanda da atividade econômica do país. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que esse impacto se deu de forma desigual entre setores, trabalhadores e empresas:

- Com as restrições sociais impostas e a mudança nos hábitos dos consumidores, as **atividades consideradas não essenciais** e aquelas que tiveram maior **dificuldade de se adaptar ao meio digital**

sofreram um maior impacto. Mesmo para aqueles setores que pareceram menos afetados, como a agricultura e a administração pública, a pandemia também trouxe questões relevantes cujos efeitos devem ser melhor percebidos nos próximos meses. Apenas algumas poucas atividades, intensivas em tecnologia, observaram crescimento durante o período de isolamento social.

- Entre os trabalhadores, ao passo que há novos grupos que se tornaram vulneráveis, os **trabalhadores informais** foram especialmente impactados. Diferentemente de outros momentos de crise, a informalidade não pode desempenhar a mesma função de colchão para a força de trabalho excluída do mercado formal. A ausência de garantias que poderiam evitar as suas demissões e as possibilidades reduzidas de adaptação para o trabalho remoto fizeram com que o nível de rendimento e de ocupação entre esses trabalhadores fossem especialmente reduzidos.

- Dentre as empresas, os **pequenos negócios** foram mais impactados do que as grandes empresas. Por se concentrar nos setores de comércio e serviços, estando frequentemente associados a atividades que exigem contato direto com o consumidor, e por apresentarem baixa produtividade, fragilidade financeira e desafios de adaptação ao novo contexto, centenas de milhares de pequenas empresas fecharam e milhões de pessoas perderam seus empregos. Durante o período da pandemia, houve um aumento expressivo do número de Microempreendedores Individuais (MEI) do país, acompanhado por uma queda na sua renda média, sugerindo o crescimento do empreendedorismo por necessidade.

O impacto desigual também se vê refletido entre as diferentes regiões, localidades e grupos populacionais do país:

- O **Norte** e o **Nordeste** são as regiões do país que apresentavam o maior grau de informalidade entre a população ocupada e que observaram uma maior porcentagem de pessoas afastadas devido à pandemia. Além disso, moradores das **periferias urbanas** e das **áreas rurais empobrecidas** enfrentaram desafios particulares, frequentemente tendo que lidar com condições mais precárias de infraestrutura e novas demandas para o cuidado e subsistência de suas famílias.

- Para os diferentes grupos etários, os desafios enfrentados por jovens e idosos são especialmente relevantes. Com relação aos **jovens**, a interrupção ou abandono dos programas educativos, a redução das vagas de entrada no mercado de trabalho e a perda de emprego e de renda podem gerar efeitos de longo prazo em suas vidas profissionais, configurando as características de uma "geração *lockdown*". Para os **idosos**, além de ser o grupo que com mais frequência foi afastado de seus postos de trabalho, se antevê dificuldades para a adaptação a processos digitais e um aumento do preconceito com relação a essa faixa etária no mercado de trabalho.

- Refletindo a segregação histórica do país, a **população negra** também sofreu maiores impactos que a população branca. Pessoas negras tipicamente têm acesso a tipos de ocupação mais precários. Uma evidência nesse sentido é que a cada cinco pessoas trabalhando na informalidade, quatro são negras. Pessoas negras também são a maioria entre os trabalhadores de aplicativos, da chamada *gig economy*, podendo estar expostos a riscos maiores de saúde.

- Por fim, as **mulheres** também foram mais impactadas do que os homens. O impacto sobre as mulheres está relacionado com sua importante presença em alguns dos setores econômicos mais afetados pela crise, como hotelaria, alimentação, comércio e setor manufatureiro, além de elas serem a maioria nos setores de trabalho doméstico, de saúde e de assistência social. Além disso,

dentro de casa, mulheres enfrentaram os desafios das desigualdades de gênero, assumindo jornada de cuidados domésticos e familiares e sendo, por vezes, alvo de violência.

Todos esses desafios são enfrentados com base nas diversas estruturas do país, as quais ou favoreceram ou restringiram a capacidade de resposta brasileira. Essas estruturas envolvem atores estatais, como as diferentes esferas de governo e os sistemas de saúde e de assistência social, e atores não-estatais, como a estrutura produtiva diversificada do país e sua sociedade civil pujante. Ao mesmo tempo que a pandemia despertou um envolvimento maior desses diversos atores com as necessidades sociais, também fragilizou a sua capacidade de resposta, tanto no sentido da interrupção de ações que vinham sendo executadas, quanto na redução da capacidade de financiamento de políticas e programas.

TENDÊNCIAS

Os impactos gerados pela pandemia do novo coronavírus também têm suscitado e acelerado mudanças relevantes em diversos domínios críticos da vida em sociedade. Compreender as tendências em curso é um elemento fundamental para obter um entendimento mais amplo do desafio da inclusão produtiva. Ainda é cedo para dizer com precisão quais serão os resultados de tais mudanças. Eles podem variar de lugar para lugar e podem ter implicações ambíguas, podendo criar, em alguns casos, novas oportunidades e, em outros, novos desafios.

Há seis tendências temáticas especialmente relevantes para a inclusão produtiva e que devem ser levadas em consideração ao pensar estratégias nesse campo. Em grande medida, essas tendências já existiam antes da pandemia, observando-se, assim, a sua rápida aceleração.

1. **Mudanças no padrão de globalização**, que indicam uma maior preocupação para o controle de riscos e de incertezas, o que pode levar a novos arranjos e contratos nas cadeias produtivas globais e nacionais.

2. **Mudanças demográficas**, que indicam um estancamento da metropolização, o esvaziamento do rural remoto e o aparecimento de novas oportunidades nas áreas interioranas, particularmente ao redor das cidades médias, além das necessidades ao redor do progressivo envelhecimento da população.

3. **Digitalização da economia**, com a eliminação de postos de trabalho de menor complexidade e a ampliação do uso de recursos virtuais, tornando a inclusão digital um requisito seja no empreendedorismo, seja na via do emprego.

4. **Flexibilização das relações de trabalho**, que pode se tornar cada vez mais generalizada, criando novas formas de relação entre empresas e força de trabalho, permeadas por vínculos empregatícios mais frágeis.

5. **Mudanças no padrão de consumo**, que sugerem uma maior abertura para compras on-line e de bairro, uma preferência por produtos essenciais e de baixo custo, acompanhada por maiores exigências de qualidade, e uma maior preocupação com a responsabilidade social e a preservação ambiental.

6. **Agravamento da questão social**, que pode levar a mudanças no comportamento de governos e

empresas, indicando a necessidade de se pensar em modelos de desenvolvimento que integrem proteção social, inclusão produtiva e cuidado com o meio ambiente.

É nesse contexto de **agudização dos desafios**, **aceleração das tendências** e **fragilização da capacidade de resposta** dos atores que a inclusão produtiva será pensada e abordada no pós-pandemia.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE RESPOSTA NO BRASIL DA PANDEMIA

Frente aos desafios que se apresentaram, os governos de todo o mundo tiveram de se mobilizar para atender demandas urgentes. A discussão mundial liderada por organismos internacionais indicou a necessidade de dar atenção a **três desafios no período de emergência da pandemia**: 1) assegurar que todas as pessoas e famílias tenham renda suficiente para se sustentar durante o período de isolamento; 2) manter os postos de trabalho formais e impedir sua destruição; e 3) garantir as condições para que as empresas sigam operando mesmo sob diversas limitações.

No caso do **Brasil**, o Governo Federal adotou um conjunto de políticas para abordar os desafios mais imediatos da crise, estando, por vezes, sob pressão da sociedade civil, cujas exigências influenciaram as medidas adotadas:

- Para proteger a renda da população mais vulnerável, a política do ***Auxílio Emergencial*** foi especialmente relevante, chegando a beneficiar quase 40% dos domicílios do país. Apesar dos desafios enfrentados no período de implementação, a política (que adotou uma definição ampliada dos grupos vulneráveis e se baseou em uma solução tecnológica) foi efetiva em proteger os estratos mais vulneráveis da sociedade e teve um papel fundamental em impedir o aumento da pobreza e da fome.

- Para proteger os empregos formais, entre outras medidas, o governo criou o ***Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda***, que permitia a redução da jornada de trabalho ou mesmo a suspensão dos contratos, acompanhadas de uma compensação do governo. A partir do momento em que o programa foi implementado, o número de solicitações do seguro desemprego foi paulatinamente reduzido. No entanto, a demora na implementação permitiu um aumento expressivo no número de demissões nos primeiros meses do ano, e levou ao recorde histórico de 75,4 milhões de pessoas fora da força de trabalho[1] do país em maio de 2020 (9 milhões a mais do que no fim do ano passado). Além disso, a não flexibilização das regras do seguro desemprego deixou potencialmente 26 milhões de trabalhadores desprotegidos de qualquer benefício em meio à crise.

- No que se refere ao apoio às empresas para que sigam operando, o governo utilizou algumas medidas, como a redução e a prorrogação de prazos para o pagamento de tributos. As ações que buscaram facilitar o **acesso ao crédito** receberam atenção em especial, tanto para pequenas e médias empresas (PME) como para a agricultura familiar. Com relação às PME, ao longo dos meses, o que se observou foi uma série de tentativas de adequar as políticas de crédito às possibilidades dessas empresas, já que os recursos terminaram beneficiando muito mais as grandes empresas. Entre as razões que dificultaram o acesso a recursos para as PME estão as exigências inadequadas e a burocracia excessiva, o fato de muitos empreendedores estarem negativados e as garantias oferecidas pelo governo serem insuficientes para que os bancos comerciais superassem a sua aversão ao

1 Número de pessoas do país maiores de 14 anos que não estão ocupadas nem procuram emprego.

risco. No que se refere à agricultura familiar, foi revertida a tendência de cortes do orçamento para programas de compras públicas de alimentos, no entanto os recursos ainda são insuficientes para atender às demandas do setor. Com relação às políticas de crédito, a redução da taxa de juros do principal programa governamental de 3% para 2,75% também não reflete a magnitude do desafio enfrentado pelos agricultores em um período de crise.

Nesses diferentes esforços realizados, o governo enfrentou **dificuldades que limitaram a resposta do país à pandemia**. Houve demora na implementação das medidas, dificuldades de planejamento que acabaram excluindo parcelas importantes da população, e falta de coordenação interfederativa. Para além disso, as ações empreendidas focaram a sua atenção em questões emergenciais, sendo praticamente ausente a consideração com o período pós-pandemia. Ainda que fundamental, o Auxílio Emergencial por si só não criará as condições para que a população mais vulnerável se insira em ocupações que lhes permitam retomar suas vidas no contexto pós-pandemia. Similarmente, o auxílio dado às empresas, essencial para preservar os empregos, não oferece um horizonte claro para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, caso não sejam introduzidas novas medidas que deem atenção ao futuro dos trabalhadores e das empresas, permitindo uma estratégia de saída efetiva dos auxílios, o fim da concessão desses levará a uma rápida deterioração do mercado de trabalho.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE RESPOSTA À CRISE

Na comparação com outros países, o Brasil utilizou instrumentos de políticas similares à maioria. De maneira geral, foram empregados: políticas de transferência de renda para a população mais vulnerável, programas de seguro-desemprego ampliados, medidas de redução e suspensão das jornadas de trabalho combinadas com subsídios salariais, programas de treinamento para atender necessidades específicas no combate à pandemia e medidas para garantir a liquidez das empresas no curto prazo, especialmente por meio da concessão de crédito e do adiamento de impostos. Apesar de não serem expressivas, as diferenças entre os países parecem estar associadas às suas estruturas econômicas, como a relevância da força de trabalho informal e as possibilidades de digitalização das atividades produtivas. Essas diferenças devem crescer com a retomada econômica, quando será necessário mobilizar as capacidades produtivas de cada país e definir estratégias de recuperação.

Além disso, as experiências de outros países oferecem **três lições** para o caso brasileiro, no que se refere à conexão entre as exigências imediatas da pandemia e o processo de recuperação econômica que deve vir após seu término:

1. **O país poderia ter articulado diferentes medidas para favorecer a capacitação da população durante o período de crise**. No Brasil, houve a ampliação do oferecimento de cursos virtuais oferecidos por diferentes instituições, como as do Sistema S. No entanto, não houve ações do governo que buscaram ampliar o acesso à internet para a população mais vulnerável e os cursos não integraram as estratégias adotadas pelo governo, como ocorreu em outros países. Sem dar atenção ao desenvolvimento de capacidades, o Brasil deve ficar em uma situação mais frágil ao sair do período de emergência da pandemia.

2. **Para promover a inclusão produtiva no pós-pandemia, não é efetivo dar atenção apenas ao lado da oferta ou da demanda**. Muitas das medidas tomadas durante o período de emergência da pandemia, de maneira acertada, deram atenção ao acesso a recursos financeiros para que as empresas e os trabalhadores pudessem se manter. No entanto, nos próximos meses, será impor-

tante ampliar a atenção para as implicações da conexão entre oferta e demanda. Isso se expressa tanto no apoio a empreendedores, que deve considerar o desenho dos programas de crédito associado às possibilidades de acesso a mercados, como na inclusão pela via do emprego, em que as estratégias de intermediação de mão de obra, associadas a programas de capacitação, terão um papel fundamental.

3. **As mudanças impulsionadas pela pandemia não são apenas um período passageiro, mas um momento de transformação do mercado de trabalho e das empresas.** Ainda que sejam importantes os esforços para preservar as empresas e os postos de trabalho, é necessário reconhecer que o contexto pós-pandemia será diferente do que havia antes. Nesse sentido, em alguns casos, pode ser mais interessante promover um processo consciente de destruição criativa ou de reinvenção dos negócios, em vez de seguir mantendo-os ativos sem perspectivas de recuperação. Para promover mudanças desse tipo, não é suficiente oferecer apoio financeiro às empresas. É preciso desenhar programas que considerem de maneira integrada as diversas dimensões do seu funcionamento.

CAMINHOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA NO PÓS-PANDEMIA

Diante do desafio da retomada da atividade econômica no país, duas agendas principais têm polarizado o debate público. Ambas apresentam uma preocupação com o mundo do trabalho, no entanto uma atribui um papel maior ao setor privado enquanto a outra defende o papel do Estado. Entre esses dois extremos, novas posições têm surgido, introduzindo as possibilidades de uma maior complementaridade entre os mercados e a ação estatal e de uma maior preocupação com o meio ambiente na reconstrução econômica. Essas visões, que podem ter repercussão considerável sobre o tema da inclusão produtiva, sugerem que a situação atual não pode ser abordada apenas por um dos atores envolvidos, tampouco que a retomada econômica por si só resolverá os problemas existentes. Para enfrentar os desafios que se apresentam, é necessário que haja uma maior colaboração entre Estado, setor privado e sociedade civil e a priorização da inclusão produtiva nas ações empreendidas.

Nesse sentido, foram mapeadas quatro necessidades fundamentais e conjuntos de estratégias relacionadas para promover a inclusão produtiva no pós-pandemia. As necessidades identificadas são:

1. Para lidar com o aumento da população em situação de vulnerabilidade não é suficiente que apenas sejam ampliados os programas de transferência de renda. Para superar a pobreza intergeracional, é importante que a atenção à assistência social seja integrada a medidas de inclusão produtiva.

2. Devido à recessão econômica e à aceleração da digitalização e da flexibilização das relações de trabalho, o número de vagas formais deve ser reduzido, levando também a um aumento da competição pelos postos de trabalho. Assim, é preciso encontrar estratégias que facilitem a inclusão de pessoas especialmente em posições de entrada no mercado de trabalho, sendo essa uma questão particularmente relevante para os jovens.

3. A pandemia agravou os desafios para os pequenos negócios e, com a redução das oportunidades de trabalho junto às empresas, o empreendedorismo tem se tornado a alternativa disponível para um número crescente de pessoas. Para lidar com os desafios deste novo contexto, é preciso oferecer formas de apoio abrangentes aos empreendedores.

4. A crise gerada pela pandemia também agravou as vulnerabilidades de diferentes grupos de produtores, ao mesmo tempo em que foram aceleradas transformações que criaram novas oportunidades para os produtores rurais. Ao invés de um olhar restrito à produção agrícola, é preciso promover o desenvolvimento de economias locais resilientes nas áreas rurais do país.

O quadro a seguir resume o conjunto de estratégias que foi mapeado por este estudo para abordar cada uma das necessidades mencionadas acima:

Quadro 1: Síntese das necessidades e estratégias para promover a inclusão produtiva no pós-pandemia.

1 A combinação entre programas de assistência social e de inclusão produtiva

a) Realizar obras de infraestrutura para gerar empregos temporários.
b) Envolver pessoas das áreas de maior vulnerabilidade no setor de cuidados.
c) Promover o letramento digital.
d) Desenvolver ferramentas para definir perfis de vulnerabilidade e potencial para a inclusão produtiva.
e) Ampliar a atuação da rede de assistência social do país para abarcar a inclusão produtiva.
f) Criar uma política de seguro para trabalhadores informais.

2 A facilitação da inclusão de pessoas em posição de entrada no mercado de trabalho

a) (Re)qualificar e realocar a força de trabalho.
b) Redesenhar os programas de capacitação em conexão com as necessidades existentes:
   - Introdução ao mundo do trabalho no Ensino Fundamental II
   - Articulação do Ensino Médio com vocações locais
   - Redesenho da Lei de Aprendizagem
   - Desenvolvimento de processos de formação com o apoio de empresas
c) Reduzir custos para a contratação.

3 O apoio para a adaptação dos empreendedores urbanos

a) Fortalecer o empreendedor.
b) Aumentar a produtividade dos pequenos negócios.
c) Criar o ambiente para o desenvolvimento de pequenos negócios:
   - Desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento
   - Simplificação do processo de formalização dos negócios
   - Associação de produtores e prestadores de serviços
   - Criação de estratégias para a venda para grandes compradores

4 Promover economias locais resilientes nas áreas rurais

a) Aumento da produtividade dos pequenos negócios:
   - Utilização de técnicas mais amigáveis com o meio ambiente e de altos rendimentos.
   - Desenvolvimento de instrumentos de apoio financeiro adequado às necessidades dos produtores.
   - Oportunidades de parcerias entre os agricultores fortemente associadas ao acesso a mercados.
b) Aperfeiçoamento de estratégias de acesso a mercados:
   - Cadeias curtas.
   - Políticas de compras públicas.
   - Grandes compradores privados.
c) Digitalização dos sistemas alimentares:
   - Tecnologias digitais da porteira para dentro.
   - Tecnologias digitais da porteira para fora.

Fonte: Elaboração própria.

O conjunto de diferentes estratégias e ações identificadas indica a necessidade de que seja criada **uma agenda nacional para abordar a inclusão produtiva na sua integralidade e complexidade**. Por essa razão, o estudo também sugere, para cada uma das estratégias identificadas, possibilidades de (a) ação direta, (b) ações de *advocacy* junto a atores-chave e (c) ações de fomento e estabelecimento de coalizões e redes colaborativas. É apenas por meio da atuação coordenada de diversas organizações em diferentes frentes que será possível superar os desafios que se apresentam.

Por mais que o período pós-pandemia esteja repleto de obstáculos, ele é também **uma oportunidade para inovar nas abordagens e criar novos caminhos**. As transformações que já vinham em curso e que foram, em alguns casos, aceleradas pela pandemia, indicam **oportunidades em mercados** como os de cuidados, da economia prateada, das novas tecnologias e suas diversas aplicações, assim como da produção de bens e serviços saudáveis e sustentáveis. Para além das oportunidades de inserção em mercados, as mudanças sociais desencadeadas pela pandemia também sugerem a existência de um espaço crescente para **discutir o propósito da atividade econômica**. Não como um fim em si mesma, mas como um poderoso meio pelo qual a sociedade pode lidar com os seus desafios, responder às necessidades existentes e avançar em um projeto partilhado de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

INTRODUÇÃO

Inicialmente uma questão do âmbito da saúde, a pandemia do coronavírus rapidamente se tornou também um desafio social e econômico para todo o mundo. Políticas de isolamento social e as mudanças a elas subsequentes levaram à modificação dos arranjos de trabalho e das formas de operação das empresas, assim como impactaram os níveis de remuneração e excluíram muitos do mercado de trabalho. Internacionalmente, estão sendo previstas quedas na atividade econômica e se antevê um aumento sem precedentes do desemprego, da pobreza e da fome. Nesse contexto, o desafio de promover a inclusão produtiva ganha novos contornos e precisa ser reexaminado.

No ano de 2019, a publicação **Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda**[1], realizada pela Fundação Arymax, pelo Fundo Pranay e pelo Instituto Veredas, buscou traçar um panorama amplo sobre o tema. O estudo discute o que é a inclusão produtiva, os desafios que ela busca abordar, quem está atuando nesse campo e como, também discutindo a necessidade de se considerar as raízes estruturais dos desafios enfrentados e de acompanhar as tendências para o futuro. Além disso, dentre as diferentes áreas possíveis de ação, o documento aponta as estratégias mais efetivas para gerar a inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho, ressaltando a relevância de algumas áreas em especial.

Já no ano de 2020, com a crise gerada pela pandemia, a discussão sobre a inclusão produtiva passou ao centro do debate social. Dessa forma, o que antes envolvia apenas algumas organizações e setores da sociedade passou a ser uma preocupação generalizada. As respostas mais imediatas, tanto do governo quanto da sociedade em geral, abordaram os desafios urgentes de subsistência das famílias, de preservação dos empregos e de proteção dos pequenos negócios, enquanto se buscava manter as medidas de isolamento social.

A presente publicação é intitulada **O Futuro da Inclusão Produtiva no Brasil** porque as organizações envolvidas em sua elaboração, ao mesmo tempo em que reconhecem o caráter fundamental das ações emergenciais realizadas no presente, percebem a necessidade de dar atenção ao que virá em seguida no campo da inclusão produtiva. O impacto gerado pela pandemia não pode ser entendido simplesmente como um período passageiro de restrições. Os desafios que já existiam nesse âmbito para a população em situação de vulnerabilidade foram agudizados, as tendências, aceleradas e a capacidade de resposta da sociedade, fragilizada. Este estudo busca, portanto, avançar no entendimento do futuro da inclusão produtiva e da sua conexão com as ações realizadas no presente.

Analisar um fenômeno enquanto ele está ocorrendo e que seguirá se desdobrando, até certo ponto, de maneira imprevisível implica desafios e limitações. Novos conteúdos são produzidos diariamente e novas percepções podem surgir, modificando o que se havia pensado até então. Ao final deste estudo, por exemplo, a equipe de pesquisa contava com um número de publicações muito maior do que havia sido mapeado no início. É claro que realizá-lo posteriormente permitiria uma compreensão mais abrangente e precisa das mudanças em curso, no entanto, o desafio assumido pelas organizações envolvidas nesta publicação foi o de contribuir para as ações que já estão sendo empreendidas em resposta à crise e, por isso, as discussões aqui apresentadas não poderiam ser adiadas. Dessa forma, no

1 Estudo completo disponível em: http://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/inclusao_produtiva_estudo_completo.pdf. Acesso em 1 set. 2020.

período de dois meses (entre junho e agosto de 2020), a elaboração do estudo se deu em um contexto de intensa deliberação e incerteza que permeavam as reflexões de diferentes pessoas e instituições em busca de respostas para os desafios atuais.

METODOLOGIA

Seguindo a estratégia utilizada em 2019, este estudo pode ser entendido como um esforço de tradução de conhecimento (*knowledge translation*). Ou seja, por meio dele buscamos acessar o conhecimento que existe sobre o tema – mas que se encontra disperso, desorganizado, escondido em uma diversidade de fontes ou "criptografado" em uma linguagem de difícil compreensão – e organizá-lo de forma a proporcionar um melhor entendimento das discussões em curso e das possibilidades de ação. Esta publicação busca, então, tornar a complexidade existente acessível a qualquer pessoa ou organização que se interesse pela inclusão produtiva, possibilitando um entendimento mais claro do que pode permitir um avanço nessa área.

Como ponto de partida, foram definidas perguntas de pesquisa que buscavam investigar qual é o problema que está sendo enfrentado, o que sabemos sobre as respostas oferecidas pelos governos do Brasil e de outros países e, por fim, quais poderiam ser possíveis estratégias para o futuro. Para respondê-las fez-se uma ampla pesquisa documental e foram realizadas entrevistas com atores-chave.

No que se refere à pesquisa documental, foi feita uma busca sistemática nos repositórios dos seguintes organismos internacionais, que se tornaram *hubs* para a sistematização de conhecimento durante o período da pandemia: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, em sua sigla em inglês) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Além disso, foi feito um levantamento de publicações junto a institutos de pesquisa no Brasil, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e redes de pesquisa de diferentes universidades do país. Para completar o conjunto de publicações analisadas, também foram feitas buscas nos repositórios de consultorias empresariais, especialmente do Boston Consulting Group (BCG) e da McKinsey, assim como de notícias[2] relevantes nos principais veículos brasileiros. Em todos os casos, houve preferência por publicações do período de fevereiro a julho de 2020 e foram utilizadas combinações de palavras-chave que buscavam associar a inclusão produtiva à pandemia. No total foram levantadas mais de 300 publicações, as quais foram lidas e classificadas, tendo seu conteúdo sido extraído por cinco pesquisadores a partir das perguntas que o estudo buscou responder.

Ademais, reconhecendo a necessidade de complementar o levantamento bibliográfico com percepções e reflexões de atores-chave envolvidos com a inclusão produtiva, foram realizadas 19 entrevistas. Para selecionar os participantes, levou-se em conta uma trajetória ampla na área e versatilidade para abordar diferentes temas. As entrevistas foram transcritas e analisadas por dois pesquisadores de forma independente a fim de extrair os principais conteúdos para cada pergunta abordada pelo estudo. As percepções geradas enriqueceram o desenvolvimento de todo o trabalho, sendo especialmente relevantes para a discussão dos caminhos pós-pandemia, apresentada no último capítulo desta publicação. Ao longo deste estudo não há menção direta ao conteúdo de cada uma das entrevistas,

2 Ao longo dos capítulos, optou-se por referenciar as notícias em notas de rodapé, destacando o seu título, a data em que foram publicadas e o seu link de acesso.

visto que as percepções geradas foram combinadas aos achados da literatura e incorporadas ao texto criando novas ideias. Em ordem alfabética, os entrevistados foram: Carolina Trivellia (FAO), Edgilson Tavares (UFBA), Felipe Correa (CEPAL), Gabriela Lotta (FGV), Jens Arnold (OCDE), Lisa Corsetto (J-Pal), Lissa Collins (Instituto PROA), Lívia Gouvea Gomes (BID), Maure Pessanha (Artemisia), Maurício Wanderley (TCU), Mônica Pinto (Fundação Roberto Marinho), Octavio Sotomayor (CEPAL), Paulo Sergio Sgobbi (Brasscom), Rejane Tavares (Governo Estadual do Piauí) Ricardo Paes de Barros (Insper), Rodrigo Zerbone (Ministério da Economia), Sofia Esteves (Cia de Talentos), Wilson Poit (SEBRAE-SP) e Valmir Ortega (Belterra). Somos muito gratos pelas contribuições que cada um dos entrevistados ofereceu para este estudo.

ESTRUTURA DO TEXTO

A publicação está organizada em cinco capítulos e cada um deles aborda uma pergunta relevante para pensar o pós-pandemia. Os capítulos 1 e 2 buscam atualizar a caracterização do problema da inclusão produtiva, dando atenção a questões do período de emergência da pandemia e às tendências para o futuro. Os capítulos 3 e 4 abordam as respostas oferecidas pelos países, sendo que o primeiro aborda o caso brasileiro e o seguinte, experiências internacionais. Por fim, com base nas análises realizadas, o capítulo 5 discute os possíveis caminhos para o pós-pandemia. A seguir, apresenta-se brevemente o conteúdo de cada capítulo.

O **Capítulo 1 – Caracterização da crise** tem como objetivo analisar o impacto da pandemia na sociedade brasileira, particularmente no que se refere ao aprofundamento da exclusão econômica. Para oferecer um panorama amplo, são discutidos: 1) o contexto de crise econômica que havia no país antes da pandemia, essencial para entender a fragilidade com a qual o Brasil entrou em uma nova crise; 2) a forma como a pandemia impactou de maneira desigual os setores, os trabalhadores e as empresas; 3) a situação particularmente vulnerável de determinadas regiões e de alguns grupos populacionais, que sugere a necessidade de atenção especial de políticas e intervenções sociais; e 4) o papel que as estruturas existentes no país, tanto públicas como do âmbito da sociedade civil, desempenham no momento de crise. O que as análises demonstram é que a pandemia agregou uma nova camada de complexidade aos desafios que já existiam no país, tornando ainda mais necessária uma ação coordenada de uma pluralidade de atores no período de recuperação para favorecer a inclusão dos mais vulneráveis.

O **Capítulo 2 – Tendências** busca caracterizar seis tendências temáticas relevantes para o mundo do trabalho, assim como discutir as suas implicações para uma maior inclusão ou exclusão produtiva. Cada tendência organiza uma seção do capítulo, a saber: 1) Mudanças no padrão de globalização, demonstrando uma maior preocupação com riscos e incertezas; 2) Mudanças demográficas, com o estancamento da metropolização e novas oportunidades nas áreas interioranas; 3) Digitalização da economia, a qual se torna cada vez mais um requisito para a inclusão produtiva; 4) Flexibilização das relações de trabalho, que cria novas formas de contratação ao mesmo tempo em que fragiliza os vínculos empregatícios; 5) Mudanças no padrão de consumo, que trazem novas demandas e exigências; e 6) Agravamento da questão social. A discussão das tendências revela que a pandemia tem gerado uma aceleração das mudanças que já estavam em curso, agudizando desafios existentes e criando novos. Ao mesmo tempo, algumas oportunidades também ganham força, ampliando as possibilidades para a inclusão produtiva.

Por sua vez, o **Capítulo 3 – Políticas emergenciais e estratégias de resposta no Brasil da pandemia** discute as respostas do Brasil no período de emergência da pandemia para as questões associadas

à inclusão produtiva. Seguindo a discussão que tem ocorrido internacionalmente, as três primeiras seções abordam os desafios identificados como centrais para o período de isolamento social, a saber: 1) assegurar que todas as pessoas e famílias tenham renda suficiente para se sustentar durante o período de isolamento; 2) manter os postos de trabalho formais e impedir sua destruição; e 3) garantir as condições para que as empresas sigam operando mesmo sob diversas limitações. Para cada um desses pontos são analisadas as principais políticas adotadas pelo governo federal, dada a sua importância e abrangência. Já na quarta seção desse capítulo são mencionadas algumas iniciativas empreendidas por outros atores, ilustrando exemplos de ações da sociedade civil e do setor privado que cumpriram um papel importante ao lidar com as questões geradas pela pandemia. A discussão das políticas governamentais indica que, por vezes sob pressão, o governo federal criou programas e direcionou recursos que buscavam mitigar o impacto, seguindo os objetivos sugeridos pela experiência internacional. Os resultados alcançados, no entanto, foram limitados dada a demora em responder aos desafios, a baixa coordenação e a falta de planejamento, assim como pelos impasses para implementar medidas e pela ausência de atenção ao que seguirá o período de emergência.

O **Capítulo 4 – Políticas e estratégias internacionais de resposta à crise** busca discutir a experiência do Brasil frente à de outros países no período de emergência da pandemia, de forma a extrair lições importantes. As seções desse capítulo descrevem os diferentes tipos de política que foram implementados internacionalmente no que tange aos três objetivos do capítulo anterior, analisando de que maneira a América Latina e o Brasil se inserem nesse panorama. Adicionalmente, são apresentados casos de países que adotaram uma abordagem diferente da brasileira. A discussão feita nesse capítulo indica que, apesar de haver pontuais diferenças entre as políticas adotadas na América Latina (incluindo o Brasil) e os países da OCDE, ainda é cedo para traçar diferenças muito marcantes entre essas nações. Também são identificadas três lições para o Brasil: primeiro, o país perdeu a oportunidade de aproveitar o período de crise para desenvolver de maneira sistemática capacidades relevantes na população para o mundo do trabalho; segundo, o enfoque que aborda a inclusão produtiva apenas por meio de soluções do lado da oferta (por exemplo, dando ênfase apenas à capacitação da mão de obra ou à concessão de crédito) não deve se sustentar no pós-pandemia, caso não se dê atenção à conexão com a demanda; e terceiro, é preciso olhar para o momento atual não apenas como algo transitório, mas como um momento de transformação do mercado de trabalho e das empresas.

Por fim, o **Capítulo 5 – Caminhos no pós-pandemia** tem como objetivo concluir o que foi desenvolvido nos capítulos anteriores e identificar as possibilidades de intervenção para promover a inclusão produtiva no período que virá. A discussão indica a pertinência dos aprendizados acumulados no campo, que precisam ser agora aplicados em um novo contexto mais desafiador, o qual exige ação complementar entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil. A partir das entrevistas realizadas e das análises dos capítulos anteriores, são identificados diferentes caminhos para promover a inclusão produtiva no pós-pandemia. Assim, o debate é organizado ao redor de quatro necessidades fundamentais: 1) a combinação entre programas de assistência social e de inclusão produtiva; 2) a facilitação da inclusão de pessoas em posições de entrada no mercado de trabalho; 3) o apoio para a adaptação dos empreendedores urbanos; e 4) a promoção de economias locais nas áreas rurais. Esse capítulo também descreve três mercados especialmente promissores para a inclusão produtiva no pós-pandemia. O conjunto de estratégias e de ações apresentadas indica a necessidade de uma agenda nacional no que se refere ao tema estudado para abordá-lo em sua integralidade e complexidade.

Esperamos que o material produzido possa contribuir para a reflexão e o debate de organizações e da sociedade em geral, fomentando a criação de novos caminhos para a inclusão produtiva no país.

O FUTURO DA **INCLUSÃO PRODUTIVA**

CAPÍTULO 1

Caracterização da crise no Brasil

ÍNDICE CAPÍTULO 1

Introdução 25

1. O Brasil antes da pandemia 25

2. O impacto desigual da crise gerado pela pandemia 30

2.1. Setores 31

2.2. Trabalhadores formais e informais 37

2.3. Tamanho das empresas 43

3. Populações e regiões vulneráveis 47

3.1. Regiões 47

3.2. Grupos etários 49

3.3. Pessoas negras e pessoas brancas 53

3.4. Mulheres e homens 53

4. As estruturas do país 55

Conclusões 56

CARACTERIZAÇÃO DA CRISE NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Ainda que inicialmente a pandemia fosse uma questão de saúde pública, os impactos por ela desencadeados na atividade econômica logo se tornaram aparentes. **A implementação das políticas de distanciamento social, fundamentais para combater a pandemia, impactaram também a circulação de pessoas, bens e serviços. Em um curto período de tempo, a sociedade se viu obrigada a transformar seu modo de funcionamento e, com isso, apresentaram-se questões fundamentais sobre a segurança alimentar e a subsistência da população mais vulnerável, assim como sobre o emprego da população em geral, a viabilidade das empresas e o funcionamento da economia como um todo.**

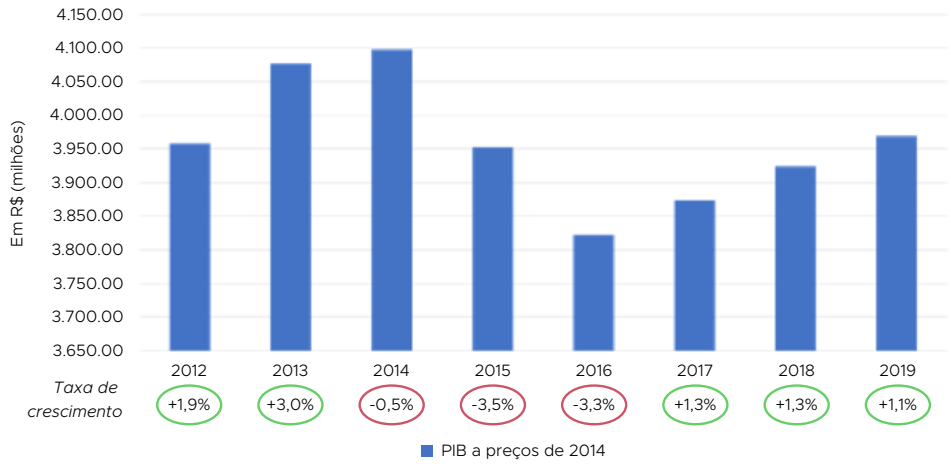
Este primeiro capítulo tem como objetivo caracterizar o impacto da pandemia na sociedade brasileira, particularmente no que se refere ao aprofundamento da exclusão econômica. Para fazer essa caracterização, serão exploradas quatro questões importantes para obter um panorama abrangente do impacto gerado. Na primeira parte, é analisado o contexto de crise econômica que havia no país antes da pandemia, o qual é essencial para entender a fragilidade com que o Brasil entrou em uma nova crise. Na segunda parte, é discutido como a pandemia afetou de maneira desigual os setores, trabalhadores e empresas, sendo especialmente grave o impacto para os mais vulneráveis. Na terceira parte, é analisada a situação particularmente frágil de algumas regiões e grupos, o que sugere a necessidade de uma atenção especial de políticas e intervenções sociais a essas populações. Por sua vez, na quarta parte, é brevemente analisado o papel que as estruturas existentes no país, tanto públicas como do âmbito da sociedade civil, desempenham no momento de crise. Ao final do capítulo, é apresentada uma seção de conclusões.

Antes de proceder às discussões, é importante esclarecer que as considerações a seguir se dão em um momento específico. A crise desencadeada pela pandemia é uma situação que ainda está se desenvolvendo, portanto há limites quanto ao que se pode descrever aqui. Nesse sentido, na análise apresentada neste capítulo, são considerados os dados disponibilizados até o mês de julho de 2020, que permitem caracterizar a situação no país até junho do mesmo ano. Futuros trabalhos poderão complementar o que é apresentado a seguir.

1. O BRASIL ANTES DA PANDEMIA

Ao ser atingido pela crise desencadeada pela pandemia, o Brasil já enfrentava desafios no desempenho de sua economia e encontrava limites na redução da pobreza. Desde 2014, o país vinha passando por uma crise econômica da qual ainda não havia se recuperado. Como é possível observar no Gráfico 1, depois de um fraco desempenho econômico nos anos de 2012 e 2013, o Brasil entrou em uma nova recessão econômica em 2014, com quedas acentuadas do Produto Interno Bruto (PIB) em 2015 e 2016. Ademais, nos anos seguintes (2017, 2018 e 2019), o país apresentou uma fraca retomada do crescimento – próximo a 1,1%. O gráfico a seguir demonstra que os resultados dos últimos anos ainda não foram suficientes para compensar as quedas acentuadas dos anos de 2015 e 2016.

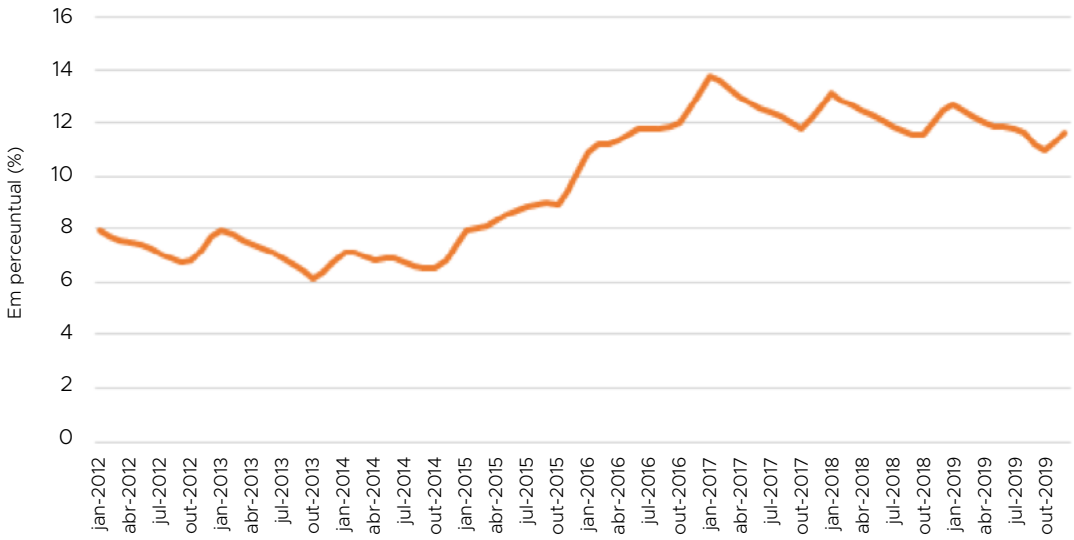
Gráfico 1: PIB, em milhões de reais, atualizado a preços de 2014 e taxa de crescimento do Brasil entre 2012 e 2019



Fonte: Sistema de Recuperação Automática de Dados (SIDRA) (IBGE, [2020]a).

A crise econômica gerou reflexos no mercado de trabalho com o aumento das taxas de desocupação e informalidade. Como é possível observar no Gráfico 2, ao longo dos últimos anos, a taxa de desocupação chegou aos dois dígitos, tendo uma leve queda a partir de 2017 e mantendo-se em níveis que só ocorreram no país no início dos anos 2000, o que indica perda de renda, especialmente pelo trabalho. Assim, a saída para muitas pessoas nesse contexto foi a informalidade, levando-as a assumirem ocupações que não ofereciam o mesmo tipo de seguridade social que os postos de trabalho do mercado formal proporcionavam. Nesse sentido, o Gráfico 3 apresenta o crescimento da taxa de informalidade nos últimos anos, que chegou a 40%. Ao somar as pessoas desocupadas com aquelas que estavam na informalidade, tem-se que mais de metade da população que oferece força de trabalho já estava em posições vulneráveis antes da pandemia.

Gráfico 2: Evolução da taxa de desocupação, em percentual, no Brasil entre 2012 e 2019



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua (IBGE, [2020]b)

Gráfico 3: Evolução percentual da taxa de informalidade[1] no Brasil entre 2012 e 2019

Fonte: PNAD Contínua (IBGE, [2020]b).

Segundo o Banco Mundial[2], a crise econômica de 2014-2016 afetou desproporcionalmente os brasileiros mais pobres e causou um aumento considerável da desigualdade. Nesse período, estima-se que 20,1% da população ficou em situação de pobreza e que houve o maior aumento de um ano para outro – desde a implementação do Plano Real – no índice de Gini, que mede a desigualdade de renda. Ademais, a condição de desigualdade da "recuperação" econômica a partir de 2017 acabou deixando os 40% mais pobres em situação ainda pior do que antes da crise, aumentando o número de pessoas em situação de extrema pobreza[3], e o nível de desigualdade também continuou subindo. O relatório indica ainda que para quase um terço da população brasileira (66,3 milhões de pessoas) mais da metade da renda familiar provinha de fontes de trabalho desprotegidas, ou seja, a maior parte dos rendimentos resultava de trabalho informal ou independente.

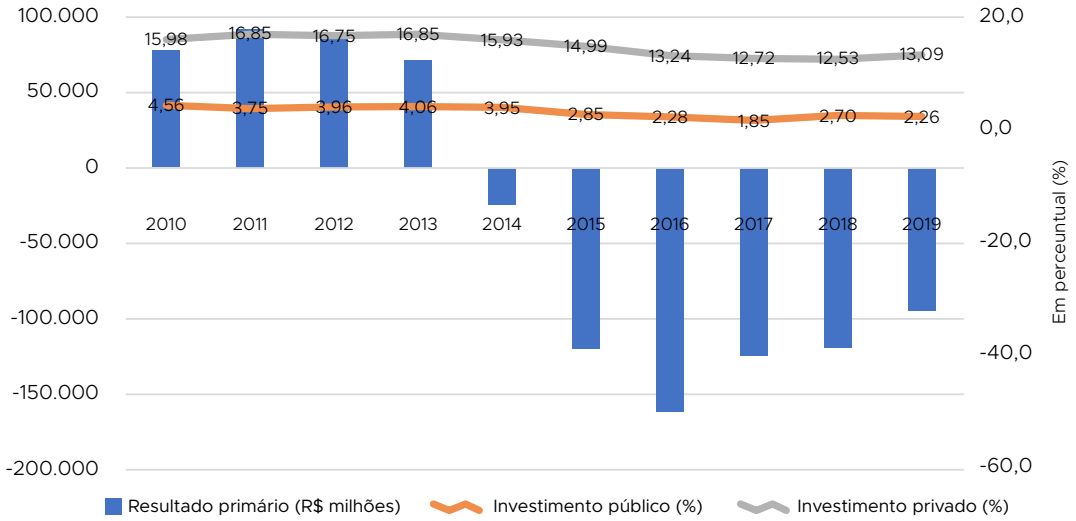
Ao longo dos últimos anos, a manutenção do déficit público e a queda no investimento público e privado também indicavam possibilidades limitadas para o país. Conforme o Gráfico 4, é possível observar que, a partir de 2014, o Brasil contou com sucessivos e crescentes déficits primários. Em 2017, que seria o ano da suposta retomada de crescimento brasileiro, ainda houve um rombo de R$ 124,3 bilhões e a dívida bruta do governo federal subiu de 69,9% para 74% do PIB (IPEA, 2018). Esse cenário foi acompanhado pela queda na taxa de investimento público – que desde 2014 teve redução substancial, indicando uma participação mais coadjuvante do Estado brasileiro no enfrentamento dos problemas estruturais – e privado – que também sofreu reduções importantes, contrariando a expectativa por um maior protagonismo e papel de coordenação do setor privado na economia.

1. Para estimar a taxa de informalidade consideram-se as categorias: Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico – sem carteira de trabalho assinada; Trabalhador doméstico – sem carteira de trabalho assinada; Conta própria, exclusive empregadores ou trabalhadores que sejam cadastrados com CNPJ; e Trabalhador familiar auxiliar com base no Instituto Fiscal Independente (IFI, 2020). Devido à limitação da disponibilidade dessas categorias de forma mensal, considerou-se a quantidade de pessoas contribuintes para institutos de previdência em qualquer trabalho.

2. Notícia: *Novos números mostram porque é crucial proteger os mais pobres na crise do COVID-19*. 24 de março de 2020. Link: https://blogs.worldbank.org/pt/latinamerica/novos-numeros-mostram-porque-e-crucial-proteger-os-mais-pobres-na-crise-do-covid-19.

3. Pessoas que vivem com até U$ 1,90 por dia. O estudo estima que 9,3 milhões de brasileiros entraram nessa condição no recorte temporal apresentado.

Gráfico 4: Resultado primário e taxas de investimento público e privado no Brasil entre 2010 e 2019



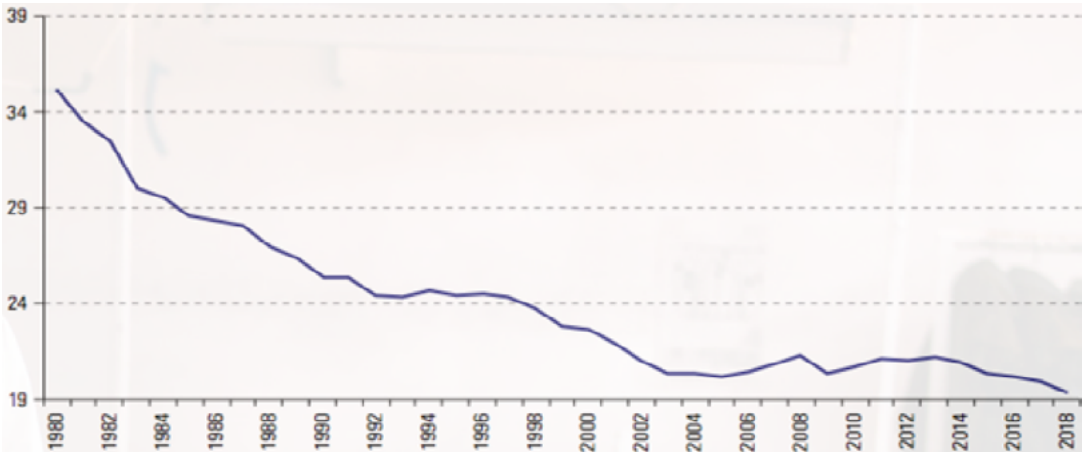
Fonte: Tesouro Nacional (2020); Observatório de Política Fiscal (OPF)/Fundação Getúlio Vargas – Instituto Brasileiro de Economia (FGV IBRE) (OPF, 2020)

É importante observar que a crise no país não é meramente conjuntural. O contexto anterior à pandemia também revelava um esgotamento das abordagens de desenvolvimento historicamente utilizadas. Por um lado, a abordagem baseada em uma forte participação estatal, na formação de grandes empresas nacionais e nas transferências de renda, mostrou-se uma medida inapta para gerar uma mudança na estrutura da renda do país (BANCO MUNDIAL, 2019). Por outro lado, a abordagem que confere importância ao funcionamento dos mercados também não tem sido capaz de oferecer um horizonte de inclusão para além de ocupações de baixa qualidade. Os resultados limitados gerados pela reforma trabalhista são um exemplo disso (KREIN, GIMENEZ, SANTOS, 2018).

Assim como os demais países da América Latina, o Brasil conta com uma estrutura produtiva e empresarial com debilidades produzidas ao longo do tempo[4]. Esses países possuem uma grande heterogeneidade entre seus setores e empresas, havendo, tipicamente, poucas atividades de produção e processamento de recursos naturais, alguns serviços de alta intensidade de capital e algumas grandes empresas com altos níveis de valor agregado por trabalhador, enquanto outras chegam a níveis muito baixos de produtividade (CEPAL, 2020a). O Brasil partilha das debilidades existentes nos demais países da América Latina, no entanto possui uma estrutura produtiva mais diversificada e complexa. Por conta da estrutura econômica existente, brechas de produtividade (diferenças na produtividade do trabalho) marcam a realidade dos países da região e também os mantêm distantes dos países desenvolvidos. Em comparação com os Estados Unidos, que serve de referência para a fronteira tecnológica internacional, a produtividade dos países da América Latina vem se reduzindo ao longo das décadas. O Gráfico 5 mostra a queda na produtividade relativa da região desde a década de 1980, quando a produtividade do trabalho na região representava 36,6% da dos Estados Unidos. Nas últimas duas décadas, entretanto, a América Latina ficou próxima a 20%.

4. Para uma discussão mais aprofundada sobre a exclusão produtiva estrutural constituída ao longo do tempo no Brasil, consultar o capítulo 3 do estudo *Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda*, preparado pelo Instituto Veredas sob coordenação da Fundação Arymax e do Fundo Pranay em 2019.

Gráfico 5: Produtividade relativa, em percentual, da América Latina (27 países) em relação aos Estados Unidos entre 1980 e 2018

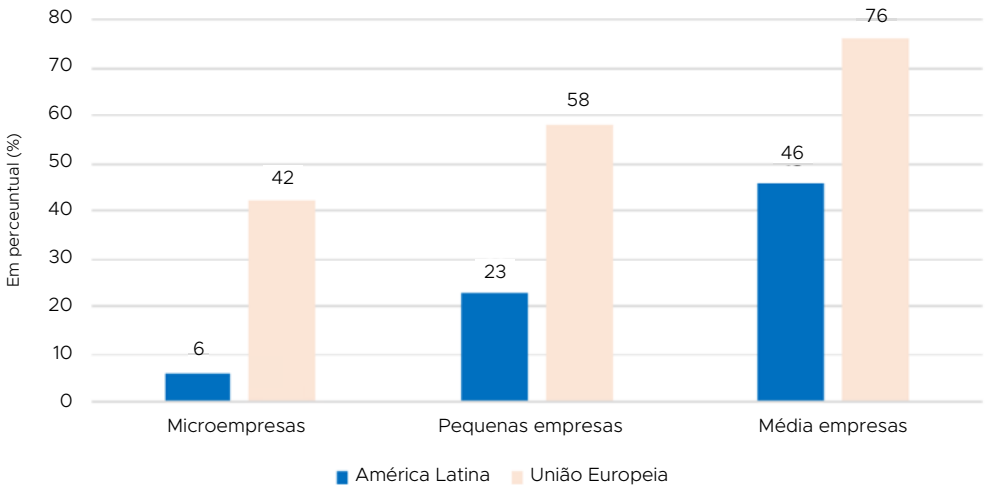


Fonte: CEPAL (2020a).

Nota: A produtividade externa relativa é medida pelo quociente entre a produtividade do trabalho na América Latina e a dos Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, esses países apresentaram brechas de produtividade interna que podem ser observadas nas disparidades existentes entre empresas de diferentes tamanhos. O Gráfico 6 apresenta essas diferenças no que se refere à produtividade do trabalho das micro, pequenas e médias empresas em comparação às grandes empresas do próprio país, para os casos da América Latina e da Europa. Nesse cenário, além das diferenças com o continente europeu, é possível observar os abismos existentes na América Latina. Em 2016, a produtividade do trabalho de uma empresa de médio porte equivalia a, aproximadamente, menos da metade da produtividade de uma grande empresa. Já as empresas pequenas possuíam apenas a metade da produtividade das empresas médias e um quarto das grandes. Por fim, para as microempresas o abismo era ainda mais profundo, sendo sua produtividade sete vezes menor em comparação às empresas médias. No caso europeu, são apenas as microempresas que apresentam menos da metade da produtividade das grandes empresas (CEPAL, 2020a).

Gráfico 6: Produtividade relativa interna na América Latina e na União Europeia em 2016



Fonte: Adaptado de CEPAL (2020a).

Nota: A produtividade interna relativa é medida pelo quociente entre o valor da produtividade do trabalho de cada segmento das pequenas e médias empresas e o valor da produtividade do trabalho de grandes empresas em um determinado país ou região.

Essas diferenças são em parte resultado do estilo de desenvolvimento que países como o Brasil tem adotado. Desde a década de 1990, o Brasil tem passado por um processo de desindustrialização prematura (RODRIK, 2016). Como resultado, o que se observou com o tempo foi uma desarticulação dos elos produtivos da indústria nacional em favor de uma crescente integração às cadeias globais de valor (CGV), por meio da produção de *commodities*. Essas atividades não promovem a inclusão no mundo trabalho, já que são pouco intensivas em mão de obra. Salvo raras exceções, essa estratégia foi ativamente promovida pelos governos ao longo das últimas quatro décadas.

Com o enfraquecimento do setor industrial, há o agravamento de problemas estruturais. Oureiro e Feijó (2010), Cano (2012) e Lacerda (2011) afirmam que entre as consequências desse processo estão: a ampliação da vulnerabilidade do país aos choques externos, a restrição do crescimento do mercado, da renda e do emprego, assim como a acentuação da condição de dependência econômica frente aos países desenvolvidos. Os efeitos gerados se difundem para os demais setores e o resultado mais notável é a expansão do setor de serviços, notadamente nos segmentos que exigem menor qualificação e oferecem remunerações salariais inferiores à indústria (OUREIRO; FEIJÓ, 2010). Foram justamente essas atividades que se tornaram especialmente vulneráveis no período de crise desencadeado pela pandemia.

Nesse contexto, fica evidente que, por diversas razões, o país entrou na crise gerada pela pandemia em uma posição frágil. Desde 2014, o Brasil vem apresentando resultados negativos ou aquém do esperado no PIB, no déficit público, nas taxas de investimento público e privado e na sua taxa de desocupação. O impacto para a população mais pobre foi especialmente significativo e, com isso, tem-se observado um aumento da informalidade, da desigualdade e da pobreza. No entanto, essa crise não é apenas conjuntural, já que, ao longo das últimas décadas, a opção por um estilo de desenvolvimento que dá pouca atenção à inclusão no mundo do trabalho e que não levou a um avanço expressivo da produtividade das diferentes empresas criou barreiras estruturais para o país. Como resultado, grande parte da população está ocupada em setores de baixa qualificação e com um elevado grau de instabilidade, o que as coloca em uma posição destacadamente vulnerável frente à crise que foi aprofundada pela pandemia.

2. O IMPACTO DESIGUAL DA CRISE GERADA PELA PANDEMIA

Com a chegada da pandemia, a atividade econômica do país foi impactada tanto pelo lado da oferta como pelo da demanda. No fim do mês de março, seguindo a experiência internacional, o país impôs medidas de isolamento social que eram fundamentais para conter o avanço da disseminação da COVID-19. A paralisação de uma vasta gama de atividades levou a uma queda na geração de produtos e serviços, ao mesmo tempo em que a demanda também se viu afetada tanto interna quanto externamente (IPEA, 2020).

Assim, ao longo dos meses de pandemia, é perceptível uma retração da força de trabalho no país. De acordo com Gimenez, Baltar e Manzano (2020), no primeiro trimestre de 2020 houve uma queda de 3,8% nesse âmbito, com a saída de quatro milhões de pessoas do mercado de trabalho. O número representou o recorde histórico da série com 70,9 milhões de pessoas fora da força de tra-

balho[5]. Nos primeiros resultados divulgados pela PNAD-COVID19[6] para o mês de maio, constatou-se que o número havia se ampliado para 75,4 milhões de pessoas, o que representa um aumento de 6,3% nesse índice em relação ao primeiro trimestre do ano[7].

As projeções para os próximos meses indicam a configuração de um cenário grave de deterioração da atividade econômica. Em março de 2020, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) havia projetado três cenários possíveis para a redução do PIB e o consequente aumento do número de desocupados. Os cenários previstos eram o pessimista, o intermediário e o otimista, com quedas respectivas de -8,5%, -4,4% e -2,1%. Apesar de ainda não haver consenso em relação à queda que o país terá em seu PIB, é evidente que ela será expressiva. No mês de abril, a CEPAL (2020b) indicou que o país teria uma retração do PIB de 5,2%, enquanto o Banco Mundial (2020), no mês de junho, projetou uma retração nacional de 8%, frente a uma retração de 5,2% do PIB mundial.

Para além disso, a capacidade fiscal do Estado brasileiro também deve sofrer uma redução expressiva. De acordo com o estudo do IFI (2020), do Senado Federal, há uma expectativa de que o Brasil atue fortemente para amenizar a crise sanitária instalada no país e para mitigar os efeitos sobre a população que mais depende do poder público. Com isso, projeta-se um déficit primário no setor público de R$ 912,4 bilhões, o que corresponde a 13,2% do PIB, e a dívida pública poderá atingir 96,1% do PIB.

As projeções existentes também indicam uma piora nos níveis de desigualdade e pobreza. O diagnóstico da CEPAL (2020c) indica que, na América Latina, os efeitos da pandemia levarão ao aumento da pobreza em 4,4% em 2020, o que resultará na adição de 28,7 milhões de pessoas a essa camada, atingindo um total 214,7 milhões de pessoas no continente. Especificamente no Brasil, os cenários projetados indicam que a pobreza poderá atingir até 25,4% da população, o que representa 53,34 milhões de brasileiros. Dentre essa população, 15,54 milhões estariam sujeitos à extrema pobreza. Esse estudo também indica que essa situação elevará o nível de desigualdade, colocando o Brasil no grupo dos países mais impactados na América Latina considerando a elevação da desigualdade medida pelo índice de Gini[8] em, pelo menos, 3%.

Apesar dos impactos abrangentes da pandemia, esses foram diferenciados para as atividades dentro de um mesmo setor, para trabalhadores formais e informais e para empresas de diferentes tamanhos. As seções a seguir discutem as diferenças existentes, enquanto na terceira parte deste capítulo será dada atenção específica a alguns grupos vulneráveis da população.

2.1. Setores

Ao longo dos meses de pandemia, as restrições sociais impostas e a mudança nos hábitos dos consumidores contribuíram para que alguns setores fossem especialmente impactados. A CEPAL (2020a) analisa o impacto nos diferentes setores das economias da América Latina e identifica que as restrições sociais impostas pelas medidas de controle da pandemia geraram a suspensão total ou

5. Número de pessoas do país maiores de 14 anos que não estão ocupadas nem procuram emprego.

6. No contexto da pandemia, o IBGE lançou a PNAD-COVID19 com o objetivo de contribuir com o mapeamento de pessoas sintomáticas e medir os efeitos no mercado de trabalho.

7. Notícia: Pandemia deixa 9,7 milhões de trabalhadores sem remuneração em maio. 9 de julho de 2020. Link: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28038-pandemia-deixa-9-7-milhoes-de-trabalhadores-sem-remuneracao-em-maio.

8. O estudo de Neri (2019a) apontou que o índice de Gini do Brasil no segundo semestre de 2019 correspondia a 0,6291. Um aumento de 3% elevaria o índice para 0,648.

parcial das atividades produtivas, especialmente aquelas que implicavam aglomeração e proximidade física, como turismo, eventos, hotéis e restaurantes, transportes e serviços pessoais. Ao mesmo tempo, devido à redução da renda dos consumidores e às mudanças no seu padrão de consumo, setores associados aos bens de consumo duráveis como eletrodomésticos, habitação, roupas e calçados, entre outros, tiveram quedas expressivas. Os dados do IPEA (2020) confirmam essa análise para o caso brasileiro ao apontar que, considerando os meses de março e abril, os serviços prestados às famílias (que inclui serviços de alojamento e alimentação) tiveram uma queda de 61% nas suas receitas. No mesmo período, o comércio de tecidos, vestuário e calçados teve uma queda de 53,5%. Já para a produção de veículos, apenas comparando março e abril de 2020, a queda foi de 92,9%.

Por outro lado, a intensidade do impacto foi menor para as atividades e produtos considerados essenciais. Seguindo o que ocorreu em outros países, o Brasil determinou, por meio do Decreto 10.282[9], quais seriam os serviços considerados essenciais e quais não seriam. Conforme essa decisão, serviços públicos e atividades essenciais são aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população, ou seja, aquelas que, se não atendidas, colocam em risco a sua sobrevivência, saúde ou segurança. De forma adicional, foram incluídas as atividades acessórias de suporte e de fornecimento de insumos necessários às cadeias produtivas relacionadas ao exercício e ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais. A CEPAL (2020a) indica que entre os setores menos afetados estavam a produção de alimentos, desinfetantes, artigos de limpeza, medicamentos e insumos, equipamentos médicos, assim como serviços de televisão, internet e telecomunicações. A figura a seguir apresenta a categorização dos setores de atividade econômica em três níveis de intensidade de impacto: forte, significativo e moderado.

Quadro 1: Intensidade dos efeitos da crise por setor de atividade econômica na América Latina

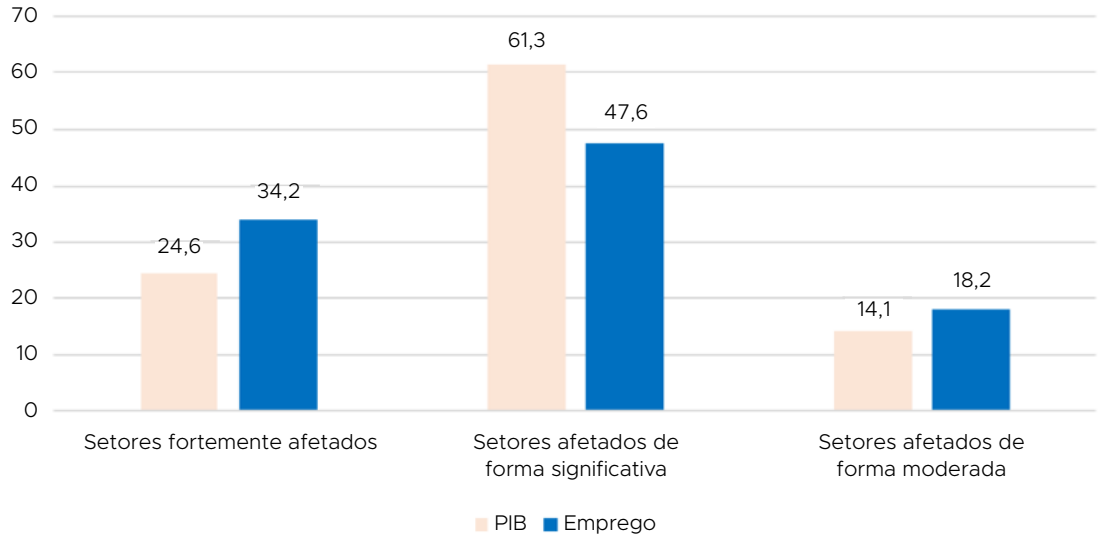
FORTE	SIGNIFICATIVO	MODERADO
Serviços de turismo	Minério	Agricultura, pecuária e pesca
Indústria cultural tradicional	Eletricidade, gás e água	Produção de alimentos para mercado interno
Comércio	Construção e materiais para construção	Insumos e equipamentos médicos
Reparação de bens	Serviços empresariais	Medicamentos
Hotéis e restaurantes	Atividades financeiras	Telecomunicações
Transporte	Bebidas	Embalagens
Moda	Móveis e madeira	
Automóveis	Indústria química	
	Eletrônica – máquinas e equipamentos	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEPAL (2020a).

9. Decreto nº 10.182. 20 de março de 2020. Link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm.

Os setores de atividade econômica mais afetados são os maiores responsáveis pelo PIB e pelo emprego nos países da América Latina. Nesse sentido, ao comparar a participação dos três grupos de setores, a CEPAL (2020a) identifica que aqueles que foram impactados fortemente ou de maneira significativa representam mais de 80% tanto da mão de obra como da atividade econômica da região, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 7: PIB e emprego, em percentual, correspondentes aos distintos setores de acordo com a intensidade de impacto esperado da crise na América Latina em 2020

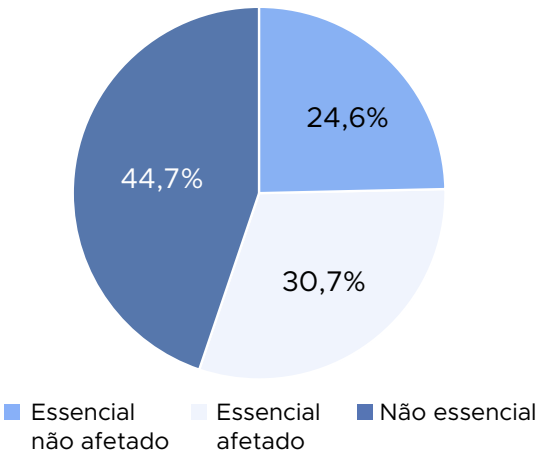


Fonte: CEPAL (2020a).

No caso do Brasil, a maior parte da mão de obra do país se concentra em setores que foram impactados de forma significativa e forte pela pandemia. De acordo com estudo coordenado por Prates e Barbosa (2020a), o impacto diferenciado entre os segmentos pode ser entendido a partir de três categorias: 1) Serviços não essenciais, 2) Serviços essenciais afetados e 3) Serviços essenciais não afetados. Os pesquisadores diferenciam os dois últimos grupos a partir de relatórios que indicavam a redução de mobilidade dos estabelecimentos comerciais e a redução do faturamento ou a ocorrência de demissões. O gráfico a seguir apresenta o percentual de pessoas ocupadas em cada uma dessas três categorias. Percebe-se, então, que apenas 24,6% da mão de obra do país estava em setores que não foram afetados pela crise.

Gráfico 8: Proporção de ocupações por característica das atividades no Brasil em 2020

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Prates e Barbosa (2020a).



Outro fator determinante para os resultados dos diferentes setores foi a capacidade de adaptar a sua operação ao meio virtual. A Pesquisa Pulso Empresa (IBGE, [2020]c), desenvolvida pelo IBGE para captar as percepções e as medidas adotadas pelas empresas frente à pandemia, permite identificar setores que apresentaram uma maior capacidade adaptativa frente a três tipos de medidas, os quais são apresentados na Tabela 1. Assim, considerando as principais medidas adotadas por cada um dos setores, é possível observar que o trabalho remoto foi utilizado de forma mais recorrente pelos setores da indústria, da construção, dos serviços e do comércio atacadista. Foram especialmente elevados os percentuais de trabalho remoto para os serviços de informação e comunicação (75,2%), assim como para serviços profissionais, administrativos e complementares (64,8%). Já para o comércio varejista e de veículos, peças e motocicletas, a medida utilizada de maneira mais recorrente foi a alteração do método de entrega de produtos ou serviços, que incluiu a mudança para serviços online. Ainda para esse tipo de ação, os serviços profissionais, administrativos e complementares apresentaram o maior percentual de adoção, com 46,9%. Por fim, no que se refere ao lançamento de novos produtos ou serviços[10], o setor que utilizou de forma mais recorrente essa medida foi o de comércio de veículos, peças e motocicletas (27,2%).

Tabela 1: Medidas adotadas pelas empresas para amenizar/se adaptar aos impactos da pandemia no Brasil na 1ª quinzena de junho de 2020

SETOR	Lançou ou passou a comercializar novos produtos ou serviços (%)	Alterou o método de entrega de produtos ou serviços; incluindo a mudança para serviços online (%)	Adotou trabalho remoto para os funcionários (%)
Indústria	15,6	20,0	**44,7**
Construção	20,7	14,7	**58,4**
Comércio	23,4	**38,7**	23,5
→ Varejista	23,2	**41,5**	17,7
→ Atacadista	21,6	26,9	**53,1**
→ Veículos, peças e motocicletas	**27,2**	**32,9**	27,1
Serviços	17,6	32,3	**51,3**
→ Prestados às famílias	17,0	26,6	**38,0**
→ Informação e comunicação	16,6	24,1	**75,2**
→ Profissionais, administrativos e complementares	17,8	46,9	**64,8**
→ Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	16,6	17,8	**35,4**
→ Outros	19,3	27,2	**44,0**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Pulso Empresa (IBGE, [2020]c).

10. A pesquisa não detalha que tipo de produto ou serviço foi incluído.

O impacto sobre cada setor depende das características e possibilidades existentes em cada caso. Um setor de atividade que merece atenção especial é o da economia criativa[11]. Em 2017, esse setor era responsável por 2,6% do PIB do país e 4,9 milhões de postos de trabalho (sendo apenas 837 mil formais). Com a pandemia, boa parte das atividades culturais foram suspensas, impactando a manutenção de postos de trabalho e a garantia de renda para muitos profissionais, em especial nas áreas de publicidade e mídia impressa, em que a maior parte da força de trabalho é informal (FGV, 2020a). Segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2020b) com profissionais do setor na cidade de São Paulo, cerca de 50% dos entrevistados tiveram projetos suspensos e 42% alegaram que os projetos foram cancelados. Além disso, 38% disseram ter perdido patrocínios. A pesquisa também indica que, enquanto houve uma aceleração da experimentação de novos formatos, como *lives* em redes sociais, eventos online e o uso de plataformas de *streaming* (que não oferecem as mesmas possibilidades de monetização que os eventos presenciais), algumas atividades não conseguem fazer uma transição simples para as plataformas digitais, como é o caso da "publicidade e mídia impressa" e das "artes dramáticas". Com isso, a recuperação das atividades no setor deve se dar de forma heterogênea, as associadas ao consumo poderão ser retomadas com a reabertura das lojas, já as atividades relacionadas a eventos devem demorar mais para serem retomadas.

De maneira geral, são poucos os setores que não observaram uma redução expressiva no seu nível de ocupação. A Tabela 2 apresenta a comparação entre os níveis de ocupação no primeiro trimestre de 2020 e em maio do mesmo ano[12]. Percebe-se que, de forma geral, houve uma redução de 8,5% nesse período, com maior ocorrência de diminuições nos seguintes setores: outros serviços (-38%), indústria (-27%), comércio (-26,2%) e serviços domésticos (-25,9%). Por outro lado, houve menor impacto na administração pública (-0,5%) e na agropecuária (-5,4%).

11. A economia criativa inclui as atividades nas quais a criatividade e o capital intelectual são a matéria-prima para criar, produzir e distribuir bens e serviços. De acordo com a abordagem da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), a economia criativa envolve quatro conjuntos de atividades, associados a consumo (publicidade e marketing, arquitetura, design, moda), cultura (expressões culturais, patrimônio e artes, música, artes cênicas), mídias (editorial e audiovisual) e tecnologia (Pesquisa e Desenvolvimento [P&D], Biotecnologia, Tecnologias da informação e comunicação [TIC]) (FGV, 2020b).

12. A tabela foi elaborada com base nos resultados da PNAD contínua, que tem dados mais recentes para o 1º trimestre de 2020, e da PNAD-COVID19, que foi adaptada mais recentemente e iniciada no mês de maio. Devido à ausência de resultados para o segundo trimestre do ano, mesmo que o período já tenha sido concluído, ainda não houve a divulgação do IBGE. Portanto, as comparações foram feitas com pesquisas distintas, o que naturalmente apresenta limitações, mas são a melhor opção disponível no momento. Essas comparações são uma proxy do que ocorreu nas ocupações dos setores da economia brasileira em meio a pandemia.

Tabela 2: Ocupações por setores no primeiro trimestre do ano de 2020 e em maio de 2020, no Brasil (em milhares)

SETOR	1º TRIMESTRE 2020	MAIO DE 2020	VARIAÇÃO (%)
Total	92.223	84.404	-8,5
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	8.266	7.823	-5,4
Indústria geral	11.844	8.649	-27,0
Construção	6.380	5.416	-15,1
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	17.381	12.819	-26,2
Transporte, armazenagem e correio	4.870	4.076	-16,3
Alojamento e alimentação	5.355	4.708	-12,1
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	10.625	8.824	-17,0
Administração pública, defesa e seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	16.525	16.446	-0,5
Outros serviços	4.963	3.078	-38,0
Serviços domésticos	6.016	4.459	-25,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD Contínua (IBGE, [2020]b) e da PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

Apesar do aparente baixo impacto na atividade agrícola, é importante distinguir as diferentes realidades existentes, as consequências sofridas por cada um dos grupos e as suas perspectivas para o futuro. Nesse setor, é possível diferenciar pelo menos três tipos de situação. Primeiro, temos o grupo dos produtores de *commodities* do país, os quais devem ter resultados muito favoráveis devido às boas condições climáticas do último ano e a alta do dólar. Depois, temos o grupo dos produtores mais capitalizados, que estavam integrados em circuitos de comercialização e que faziam entregas em grandes volumes para consumidores, centrais de abastecimento de alimentos e restaurantes. Com o impacto sofrido por esses circuitos e a mudança de hábitos dos consumidores, seus resultados foram significativamente prejudicados. Por fim, há o grupo dos agricultores menos capitalizados, afetados pela suspensão de entregas dos contratos para escolas públicas e de feiras livres, pela redução de compras por mercados não alimentícios e pela falta de capital de giro para absorver as perdas geradas. Frente a essas circunstâncias, esses agricultores enfrentam insegurança sobre o plantio e a compra de insumos para as safras de inverno.

Já em relação à administração pública, ainda que praticamente não tenha havido uma redução no nível de ocupação, existem diferenças a serem consideradas entre os servidores públicos. Na burocracia do país, há servidores de alto, médio e baixo escalão. Nos níveis alto e médio, o principal impacto foi a digitalização do trabalho, visto que muitos processos e atividades foram automatizados e os servidores passaram a trabalhar remotamente. Esses grupos devem ser impactados a médio prazo

pela restrição fiscal que será imposta pelos governos e também devem ter um acúmulo de trabalho devido ao aumento das aposentadorias entre os mais velhos. Com relação aos servidores de baixo escalão, que estão mais diretamente envolvidos com o atendimento à população, há três tipos de situações possíveis. Primeiro, há os profissionais que podem passar a trabalhar remotamente e encontrar novas formas de oferecer os serviços que vinham prestando, como professores e defensores públicos. Segundo, há os profissionais em funções essenciais que constituem grupos de risco e, por isso, podem ser afastados de seus trabalhos. Terceiro, há os servidores que estão diretamente envolvidos no enfrentamento da pandemia e em seus efeitos, como a polícia, a assistência social e a saúde. O aumento da demanda de trabalho para esse último grupo (que deve se manter mesmo depois da pandemia) e o risco de contágio podem aumentar o seu risco de adoecimento, inclusive no que se refere à saúde mental, levando a óbitos devido à sua exposição ao vírus.

Ademais, apesar de serem exceções, algumas atividades têm apresentado um bom desempenho durante o período da pandemia. Entre esses setores estão a produção de *commodities*, os serviços de logística, o comércio eletrônico, os serviços financeiros e de telecomunicações. Essas atividades têm como característica comum um consistente investimento em novas técnicas, inclusive em novas tecnologias[13].

RESUMO DA SEÇÃO

Ao considerar os diferentes setores da atividade econômica, é possível observar que os impactos ocorreram de forma diferenciada em cada um deles. As restrições sociais impostas para controlar o avanço da pandemia, a mudança nos hábitos dos consumidores e o caráter essencial das atividades foram fatores importantes que colocaram os setores em posições diversas frente à pandemia. Com o avanço dos meses, a capacidade de adaptação ao meio digital configurou ainda outro fator relevante, sendo que as principais estratégias utilizadas foram a mudança no método de entrega de produtos e serviços e a adoção do trabalho remoto. Mesmo para aqueles setores que pareceram menos afetados, como a agricultura e a administração pública, a pandemia também trouxe questões relevantes cujos efeitos devem ser mais bem percebidos nos próximos meses. Por fim, para algumas poucas atividades, intensivas em tecnologia, a pandemia tem sido um período de crescimento.

2.2. Trabalhadores formais e informais

Os impactos da pandemia também foram diferenciados devido à estabilidade dos vínculos empregatícios. Segundo Prates e Barbosa (2020a), é possível considerar três tipos de vínculos em termos do seu grau de estabilidade: 1) Vínculos de alta instabilidade: incluem trabalhadores informais, que não possuem carteira assinada, trabalhando em empresas, em domicílios ou por conta própria; 2) Vínculos de média instabilidade: que abarcam empregados domésticos com carteira assinada, trabalhadores autônomos formalizados, empregados e empregadores em pequenos estabelecimentos; e 3) Vínculos de baixa instabilidade: que incluem os trabalhadores formais em empresas médias e grandes, funcionários públicos estatutários, militares e empregadores em médias e grandes empresas. A Tabela 3 a seguir apresenta a distribuição da população ocupada em termos desses três grupos e por grandes regiões brasileiras.

13. Notícia: *Muitas mudanças após a pandemia.* 12 de julho de 2020. Link: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,muitas-mudancas-apos-a-pandemia,70003361299?utm_source=estadao:whatsapp&utm_medium=link.

Tabela 3: Proporção de ocupações por instabilidade de vínculos e grandes regiões no Brasil em 2020

REGIÃO	INSTABILIDADE DOS VÍNCULOS			
	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TOTAL
Brasil	46%	17%	37%	92.200.666
Norte	36%	10%	54%	7.375.550
Nordeste	38%	12%	50%	20.878.894
Sudeste	51%	18%	32%	41.543.467
Sul	50%	24%	26%	14.694.264
Centro-Oeste	47%	18%	35%	7.708.490

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Prates e Barbosa (2020a).

Refletindo as características estruturais do Brasil, as regiões mais pobres do país apresentam uma maior porcentagem de ocupações de alta instabilidade. Conforme a Tabela 3, enquanto regiões mais desenvolvidas economicamente, como Sudeste e Sul, possuem a maior parte dos trabalhadores em vínculos de baixa instabilidade, nas regiões Norte e Nordeste pelo menos metade das pessoas ocupadas possuem vínculos de alta instabilidade. As ocupações de alta instabilidade dessas regiões representam um contingente de 14,4 milhões de pessoas.

Ao combinar a situação diferenciada dos segmentos e dos vínculos empregatícios, é possível identificar dois grupos vulneráveis. Um primeiro grupo são os trabalhadores informais, caracterizados como "tradicionalmente vulneráveis" porque possuem vínculos altamente instáveis (correspondem a 37,6% dos trabalhadores). O segundo grupo é composto pelos denominados como "novos vulneráveis" que, embora tenham vínculos formais, estão ocupados em setores que foram drasticamente impactados pela dinâmica econômica (correspondem a 45,9% dos trabalhadores). Assim, 83,5% dos trabalhadores estão em situação de vulnerabilidade, totalizando 77 milhões de pessoas. O quadro a seguir apresenta a participação desses grupos na população ocupada do país.

Quadro 2: Distribuição dos grupos de vulnerabilidade no Brasil em 2020

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">BAIXA</th><th>MÉDIA</th><th>ALTA</th></tr>
<tr><td>Essencial – pouco afetado</td><td colspan="2" rowspan="2">Segmento menos vulnerável (16,5%)</td><td rowspan="3">Informais (36,7%)</td></tr>
<tr><td>Essencial – muito afetado</td><td colspan="2" rowspan="2">"Novos vulneráveis" (45,9%)</td></tr>
<tr><td>Não essencial</td></tr>
</table>

Fonte: Prates e Barbosa (2020a).

Os dois grupos vulneráveis possuem perfis diferenciados em termos de gênero e raça. Segundo os pesquisadores, homens brancos e mulheres brancas estão especialmente presentes no grupo denominado "novos vulneráveis", inseridos em setores essenciais muito afetados ou não essenciais e com vínculos de baixa e média instabilidade, conforme pode ser observado no quadro a seguir. Já no grupo "tradicionalmente vulneráveis" estão homens negros e mulheres negras que ocupam majoritariamente os setores característicos de vínculos fragilizados e menos escolarizados. A pesquisa destaca ainda que, dentre eles, a desigualdade de gênero prevalece, de forma que as mulheres negras são o grupo que concentra vínculos instáveis em setores não essenciais.

Quadro 3: Grupos presentes em cada quadrante de vulnerabilidade no Brasil em 2020.

	BAIXA	MÉDIA	ALTA
Serviço Essencial Pouco Afetado		Homens brancos	Homens negros
Serviço Essencial Mouco Afetado		Homens brancos	Homens negros
Serviço Não Essencial	Mulheres brancas	Mulheres brancas	Mulheres negras

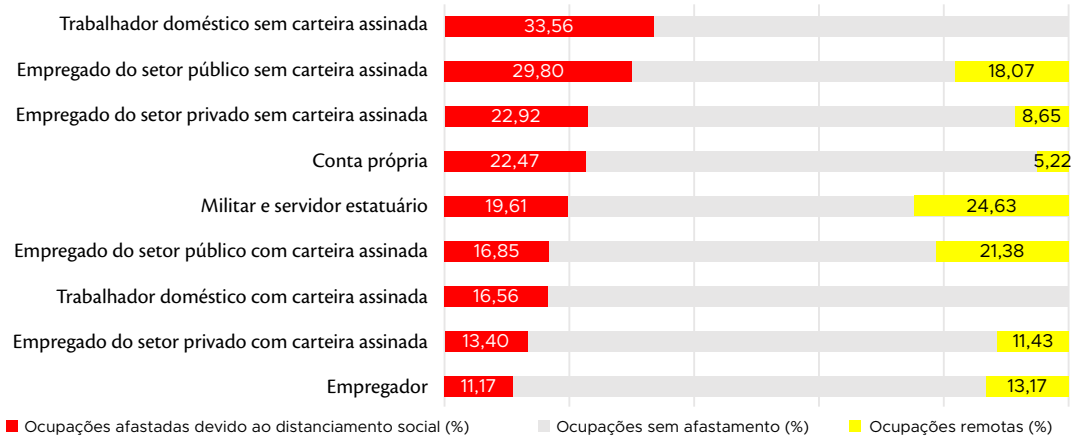
Fonte: Prates e Barbosa (2020a).

Ainda que seja possível identificar dois grandes grupos de trabalhadores vulneráveis, as possibilidades de adaptação para o trabalho remoto são diferenciadas entre eles. Segundo os dados da PNAD-COVID19, há uma correlação entre o nível de instrução e as possibilidades de trabalhar remotamente[14]. Nesse sentido, do total de pessoas com nível superior completo ou pós-graduação, 38,3% estavam trabalhando remotamente, já para os que tinham o ensino médio completo e o superior incompleto, a taxa era de 7,9%. Por sua vez, dos trabalhadores com ensino fundamental completo e médio incompleto, 1,7% estavam desempenhando suas funções à distância, percentual esse que baixa para apenas 0,6% no que diz respeito a pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto. De acordo com o IBGE, esse resultado era esperado, pois trabalhadores de nível superior estão envolvidos em atividades mais passíveis de serem realizadas de forma remota, sendo eles professores, analistas, técnicos de tecnologia da informação (TI), entre outros.

O gráfico a seguir indica, para os diferentes grupos de trabalhadores, quais foram afastados e não puderam seguir trabalhando remotamente, quais puderam adaptar a sua forma de trabalho e quais mantiveram suas ocupações sem afastamento.

14. Notícia: *Pandemia deixa 9,7 milhões de trabalhadores sem remuneração em maio*. 9 de julho de 2020. Link: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28038-pandemia-deixa-9-7-milhoes-de-trabalhadores-sem-remuneracao-em-maio.

Gráfico 9: Ocupados e não afastados do trabalho que trabalhavam de forma remota e ocupados e afastados do trabalho devido ao distanciamento social no Brasil em maio de 2020



Fonte: PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

O grupo de trabalhadores sem carteira assinada foi o mais impactado em termos de ocupações afastadas devido ao distanciamento social. Esses trabalhadores estão distribuídos nas categorias de trabalhadores domésticos (33,56%), empregados do setor público (29,80%) e empregados do setor privado (22,92%), conforme o Gráfico 9. O impacto indica que a possibilidade de trabalhar remotamente não está igualmente disponível para todas as categorias de trabalhadores, especialmente para os informais, e é, em alguns casos, inviável, como para os trabalhadores domésticos.

Além disso, ao serem afastados, os trabalhadores informais foram especialmente impactados em termos de perda de renda. Isso pode ser confirmado segundo a PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d), que afirma que o distanciamento social resultante da pandemia deixou 9,7 milhões de trabalhadores sem remuneração no mês de maio de 2020. Isso representa 51,3% das pessoas que estavam afastadas de seus trabalhos, sendo que os demais mantiveram pelo menos parte de sua remuneração. Ademais, apesar de ser observada uma redução na massa de rendimento[15] de todas as categorias, os efeitos ocorreram em intensidades diferenciadas, conforme apresenta o gráfico a seguir. Observa-se que aqueles que trabalham por conta própria – em geral, também informais – foram os que tiveram a maior redução de renda (-40%), seguidos dos trabalhadores domésticos sem carteira assinada (-37,4%) e dos empregados no setor privado sem carteira assinada (-26%). Assim, fica nítido que os trabalhadores informais em suas diferentes categorias sofreram os maiores impactos.

15. Devido à limitação da pesquisa não identificar a quantidade de pessoas que ficaram sem renda por categoria, considerou-se verificar a diferença entre a massa de rendimento recebida efetiva e normalmente.

Gráfico 10: Diferença percentual entre a massa de rendimento médio recebida normal e efetivamente, segundo as categorias de ocupação no Brasil em maio de 2020

Fonte: PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

Nesse contexto, apesar de o emprego ter caído em todas as posições, as ocupações mais instáveis foram as que tiveram as maiores reduções. A Tabela 4 indica a queda em praticamente todas as categorias de ocupação, sendo novamente mais aguda para os trabalhadores sem carteira assinada ou para os empregadores sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). A falta de carteira de trabalho facilita a dispensa dos trabalhadores, visto que representam custo zero para as empresas – que não terão que assumir as obrigações rescisórias –, e impede o acesso ao seguro desemprego. Para os trabalhadores domésticos (ou empregadas domésticas), o efeito é duplo. Entre fevereiro e abril de 2020, as ocupações de trabalhadores domésticos sem carteira sofreram uma redução de 9,09% e a queda das ocupações com carteira assinada foi de 11,1% (TEIXEIRA; BORSARI, 2020).

Tabela 4: População ocupada no setor privado, por posição na ocupação, entre os meses de fevereiro e abril dos anos de 2019 e 2020 no Brasil (em milhões)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	2019 (fev.-mar.-abr.)	2020 (fev.-mar.-abr.)	Variação (%)
Empregado com carteira*	33,1	32,2	-2,72
Empregado sem carteira*	11,2	10,1	-9,82
Trabalhador doméstico com carteira	1,8	1,6	-11,11
Trabalhador doméstico sem carteira	4,4	4	-9,09
Conta própria com CNPJ	4,7	5,5	17,02
Conta própria sem CNPJ	19,1	17,9	-6,28
Empregador com CNPJ	3,5	3,4	-2,86
Empregador sem CNPJ	0,9	0,8	-11,11

*Exclusive trabalhador doméstico.

Fonte: Adaptado de Teixeira e Borsari (2020).

Por sua vez, o aumento do número de trabalhadores por conta própria parece estar sendo impulsionado por diferentes fatores e não representa necessariamente uma melhora no mercado de trabalho. Para Teixeira e Borsari (2020), há três fatores que podem ter levado essa categoria a apresentar aumento no período de análise. Primeiro, os empregadores com CNPJ que tinham poucos empregados tiveram que dispensá-los e ficaram sozinhos no próprio negócio, passando a serem considerados "conta própria com CNPJ". Segundo, parte dos trabalhadores que perderam seus empregos "reagiram" trabalhando por conta própria como forma de obter renda e tiveram condições de fazê-lo enquanto pessoa jurídica. Terceiro, visto que está em curso um crescimento da "pejotização", caracterizada pelo rompimento da relação de emprego formal e pela posterior "contratação" dos serviços do ex-empregado, há o aumento de trabalhadores "autônomos", no formato de pessoa jurídica (PJ). Assim, o que os últimos dois fatores revelam é uma mudança nas relações de trabalho no país e a crescente relevância do empreendedorismo por necessidade.

Ademais, o aumento do número de microempreendedores individuais (MEI) parece ser acompanhado por uma redução da sua renda. Entre março e julho, 600 mil trabalhadores se tornaram MEI, o que representa um crescimento de 20% em comparação com o mesmo período de 2019, chegando a um total de mais de 10,5 milhões de empreendedores em julho de 2020[16]. De acordo com uma pesquisa realizada pela *fintech* Neon com cerca de 1600 MEI de todo o Brasil que são seus clientes, em parceria com o fundo Flourish Ventures e a empresa 60 Decibels, o número de empreendedores que recebiam menos de R$ 500,00 por mês passou de 2% para 37% após a chegada do vírus. Por outra parte, o número dos que faturavam mais de R$ 3.000,00 por mês foi reduzido de 24% para 3%. A pesquisa indica ainda que entre as categorias mais afetadas estão motoristas de aplicativo, profissionais de beleza e vendedores que trabalham nas ruas e que, no contexto de crise econômica, 32% dos MEI também precisaram passar a sustentar mais pessoas do que antes da pandemia. Para lidar com a situação, 53% dos empreendedores tiraram dinheiro de suas poupanças, 50% cortaram os gastos da casa, 39% pediram dinheiro emprestado, 26% deixaram de pagar prestações, 18% venderam um bem e 14% buscaram arrumar um trabalho novo[17].

Para além disso, a queda da taxa de informalidade no período também não pode ser interpretada como uma melhora no mercado de trabalho. Segundo dados da PNAD-COVID19, no início de maio, essa taxa era de 35,7% e, já no fim do mês, houve um recuo para 34,5%, com a redução de 870 mil postos de trabalho informais. Todavia, não é possível afirmar que essa retração seja favorável. Durante crises anteriores, a informalidade funcionou como um colchão amortecedor para as pessoas que vão para a desocupação ou para a subutilização. No entanto, nesta crise, 75% da queda da ocupação aconteceu em "atividades informais", o que indica, segundo Gimenez, Baltar e Manzano (2020), que ocorreu o "efeito concentração", resultante da preservação proporcionalmente maior de ocupações formais, que termina produzindo uma melhora que se poderia considerar espúria da taxa de informalidade. A queda no trabalho informal, neste momento, parece indicar, portanto, um cenário de crise ainda mais grave do que se viveu em momentos anteriores.

16. Notícia: *Brasil ganha 600 mil microempreendedores durante a quarentena*. 22 de agosto de 2020. Link: https://www1.folha.uol.com.br/mpme/2020/08/brasil-ganha-600-mil-microempreendedores-durante-a-quarentena.shtml.

17. Notícia: *9 em cada 10 microempreendedores perderam renda durante a pandemia.* 04 de julho de 2020. Link: https://valorinveste.globo.com/objetivo/empreenda-se/noticia/2020/07/04/9-em-cada-10-microempreendedores-perderam-renda-durante-a-pandemia.ghtml

RESUMO DA SEÇÃO

Entre os trabalhadores, os mais impactados pelas consequências da pandemia foram os que tinham vínculos empregatícios mais frágeis, tipicamente os trabalhadores informais. Distribuídos nos diversos setores da economia, os trabalhadores informais constituíam 37,6% da força de trabalho do país. Em sua maioria, são trabalhadoras e trabalhadores negros, havendo uma maior concentração desse tipo de vínculo nas regiões Norte e Nordeste. Há, ainda, um outro grupo da população que se tornou vulnerável devido aos efeitos da crise por estar vinculado aos setores mais afetados, representando 45,9% da população ocupada. No entanto, os desafios são especialmente significativos para os trabalhadores informais, já que eles não estão protegidos por garantias que poderiam evitar as suas demissões e que as suas possibilidades de adaptação para o trabalho remoto são reduzidas na comparação com outros grupos. A maior vulnerabilidade desse grupo se manifesta na queda desproporcional dos seus rendimentos e nos níveis de ocupação em comparação aos demais grupos.

2.3. Tamanho das empresas

A maioria das empresas no Brasil são micro e pequenas empresas, responsáveis por mais da metade dos empregos no país. A tabela a seguir mostra o número de empresas com: até 49 pessoas, de 50 e 499 pessoas e mais de 500 pessoas em 2018. Também consta o montante de vínculos formais ativos com os quais contavam antes da pandemia. Como é possível observar, a vasta maioria das empresas do país tem até 49 empregados e, nessa faixa, essas empresas ocupavam formalmente quase 40% dos funcionários com vínculos formais ativos.

Tabela 5: Quantidade de empresas por faixa de pessoal ocupado e vínculos formais ativos por tamanho de empresas no Brasil em 2018

FAIXA DE PESSOAL OCUPADO	ESTABELECIMENTOS		VÍNCULOS FORMAIS ATIVOS	
	UNIDADES	(%)	UNIDADES	(%)
Até 49	3.758.731	97,2	18.413.235	39,5
50 a 499	97.876	2,5	12.491.151	26,8
Mais de 500	9.651	0,2	15.726.729	33,7

Fonte: Elaboração própria a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2020).

Os impactos da pandemia têm sido especialmente severos para os pequenos negócios. Um dos resultados mais alarmantes da Pesquisa Pulso Empresa desenvolvida pelo IBGE ([2020]c) é a existência de um grande contraste entre o impacto sofrido por pequenas e grandes empresas, como pode ser observado na tabela abaixo. Enquanto 17,8% (715 mil) das empresas com até 49 funcionários fecharam em definitivo, nenhuma empresa com mais de 500 pessoas ocupadas encerrou as atividades definitivamente e apenas 110 encerraram temporariamente. Entre as empresas que fecharam em definitivo (716 mil), 99,8% são empresas com até 49 pessoas ocupadas.

Tabela 6: Condição das empresas brasileiras na 1ª quinzena de junho e motivo do encerramento em 2020

FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO	Total	Estava aberta	Encerrou temporariamente	Encerrou definitivamente	Encerrou devido à pandemia (%)
Até 49	4.006.705	2.685.786	605.789	715.130	39,25
Entre 50 a 499	59.005	53.410	4.353	1.242	74,29
500 ou mais	5.241	5.131	110	0	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Pulso Empresa (IBGE, [2020]c).

Há diferentes categorias de pequenos negócios no Brasil e suas atividades se concentram nos setores de menor qualificação. Manzano e Borsari (2020) apontam que o universo de 17,2 milhões de pequenos negócios se divide em MEI (56,7%), microempresas (ME) (38,1%) e empresas de pequeno porte (EPP) (5,2%). A maioria desses negócios se concentra nos setores de comércio e serviços, o que é possível observar na Tabela 7. Além disso, conforme discutido na primeira seção deste capítulo, a dinâmica produtiva do país faz com que o excedente estrutural da força de trabalho não seja absorvido por setores mais dinâmicos, como a indústria e os serviços qualificados. Dessa forma, as ocupações disponíveis são tipicamente empregos formais ou informais, de alta instabilidade e baixa qualificação e remuneração (MANZANO; BORSARI, 2020).

Tabela 7: Pequenos Negócios no Brasil, em percentual, por setor de atividade em 2020

CATEGORIA	Indústria	Comércio	Serviços	Construção civil	Agropecuária
MEI	2,8	44,9	47,5	4,5	0,3
ME	7	46,5	41,8	4,1	0,5
EPP	13,1	46,6	35,2	4,5	0,4

Fonte: Adaptado de Manzano e Borsari (2020).

Há diversas características dos pequenos negócios que os tornaram mais vulneráveis à pandemia. O Banco Mundial[18] identifica que muitos deles dependem do contato direto com o consumidor devido à natureza de suas atividades, por exemplo, varejo, restaurantes, acomodação, turismo e outros. Esses negócios também têm dificuldade de realizar a sua digitalização, o que limita as possibilidades de adaptação e, além disso, possuem um baixo nível de reservas em caixa. Segundo o órgão internacional, estima-se que as reservas financeiras de até 56% dos pequenos negócios não chegavam a 21 dias. Dessa forma, as micro e pequenas empresas demandam com urgência financiamento de capital de giro durante o período de pandemia, visto que em um momento de baixa atividade econômica e em que alguns segmentos sequer podem abrir devido ao seu caráter não essencial, continuar a cumprir

18. Notícia: *Como apoiar as micro e pequenas empresas para superar os choques causados pela COVID-19*. 17 de junho de 2020. Link: https://blogs.worldbank.org/pt/latinamerica/como-apoiar-micro-e-pequenas-empresas-para-superar-os-choques-causados-pela-covid-19.

com as obrigações financeiras é um desafio de grandes proporções. Sem a entrada de novas receitas, as reservas de caixa se esgotam com rapidez.

Enquanto os MEI foram os que mais fecharam em definitivo, estima-se que o número de demissões foi maior entre as microempresas. As projeções de Manzano e Borsari (2020) indicam o fechamento de aproximadamente 550 mil unidades de negócios e a demissão de mais de 5,7 milhões de trabalhadores no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) até o início de maio de 2020. Na comparação entre categorias, o MEI teve a maior contribuição no total de estabelecimento fechados e também é a categoria com maior contingente, composta por quase 10 milhões de unidades, conforme a Tabela 8. Dessa modalidade, 4% dos estabelecimentos encerraram suas atividades em definitivo (o que corresponde a um valor absoluto de 390 mil unidades) e pouco mais de um terço teve de interromper temporariamente as atividades devido às medidas de distanciamento social. Entretanto, o impacto sobre a quantidade de demissões foi maior entre as ME, chegando a 4,1 milhões de pessoas, o que representa 12,4% da força de trabalho originalmente empregada e pouco mais de 70% do total de demissões entre pequenos negócios. Nas EPP, por sua vez, houve a redução de quase dez mil estabelecimentos, correspondendo a 1,1% do total deste porte e a paralisação temporária das atividades atingiu 460 mil unidades, resultando na demissão de mais de 1,3 milhão de funcionários celetistas.

Tabela 8: Pequenos Negócios no Brasil e impactos da crise atual.

CATEGORIA	Total de estabelecimentos		Estimativas de pessoas ocupadas	Estabelec. fechados em definitivo	Estabelec. paralisados temporariamente	Estimativa de demissões	
	Milhões	%	Milhões	Milhares	Milhões	Milhões	%
Pequenos Negócios	*17,2*	*100*	*62*	*550,7*	*6,38*	*5,76*	*9,3*
MEI	9,8	57	17	390,1	3,34	0,29	1,7
ME	6,6	38	33	150,7	2,59	4,1	12,4
EPP	0,9	5	12	9,8	0,46	1,37	11,4

Nota: As estimativas de demissões são cálculos dos autores, baseados nas médias de ocupações por empresa e de demissão por unidade que desligou funcionários.
Fonte: Adaptado de Manzano e Borsari (2020).

Apesar de todos os segmentos sofrerem impactos, alguns setores estão sendo especialmente prejudicados entre os pequenos negócios. De acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (2020), em média, os pequenos negócios operaram com um faturamento 60% menor do que o período pré-crise, variando de -64% em meados de março, a -69% no começo de abril e a -60% em maio. Na Tabela 9 são apresentadas as quedas no faturamento para diferentes segmentos. Segundo a análise do Sebrae, os principais setores impactados foram a economia criativa, a beleza, o turismo, as academias, a construção civil, a logística e o transporte – atividades que têm a necessidade de serem realizadas presencialmente. Por outro lado, os setores menos impactados foram a indústria de base tecnológica, os serviços empresariais, os *pet shops*, a área veterinária, o comércio varejista e o agronegócio. O Sebrae (2020) também identifica que, apesar do impacto, alguns setores têm apresentado uma maior capacidade adaptativa, sendo eles: a indústria de base tecnológica, a educação, os serviços de energia, a moda, os serviços empresariais, a indústria alimentícia e os serviços de alimentação.

Tabela 9: Resultados do faturamento, em percentual, por segmentos econômicos dos pequenos negócios no Brasil entre os meses de março e maio de 2020 em relação aos meses do ano anterior

SETOR	MARÇO	ABRIL	MAIO
Economia criativa	-86	-80	-77
Turismo	-88	-87	-75
Academias	-68	-87	-72
Artesanato	-70	-70	-68
Moda	-74	-77	-67
Educação	-67	-71	-66
Saúde	-62	-64	-61
Logística e transporte	-63	-70	-60
Beleza	-69	-76	-59
Serviços de alimentação	-66	-66	-59
Indústria de base tecnológica	-55	-62	-57
Comércio varejista	-63	-69	-56
Serviços de energia	-60	-66	-54
Construção civil	-58	-62	-51
Serviços empresariais	-56	-57	-50
Oficinas e peças	-55	-69	-48
Agronegócio	-44	-50	-43
Pet shops e área de veterinária	-55	-51	-35

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sebrae (2020).

RESUMO DA SEÇÃO

Na comparação entre os diferentes tamanhos de empresa, os pequenos negócios (com até 49 pessoas) foram os mais impactados pelas consequências da pandemia. Esses negócios representam a vasta maioria das empresas do país e eram responsáveis por praticamente 40% dos empregos formais. Eles se concentram nos setores de comércio e serviços e apresentam diversas fragilidades. Além da sua baixa produtividade, também contam com um baixo nível de reservas em caixa, dificuldades de se digitalizar e estão frequentemente associados a atividades que exigem o contato direto com o consumidor. O resultado foi o fechamento de inúmeros estabelecimentos, a demissão de milhões de pessoas e quedas expressivas no faturamento de todos os setores.

3. POPULAÇÕES E REGIÕES VULNERÁVEIS

No panorama de impactos desiguais descritos nas seções anteriores, é possível identificar que algumas populações e regiões estão especialmente vulneráveis. Nesta seção, são analisadas as diferenças entre regiões, grupos etários, brancos e negros, assim como homens e mulheres. Além de apresentar dados relevantes, as subseções a seguir buscam identificar alguns dos fatores que levaram às diferenças de impacto em cada caso, ressaltando questões que ainda não são captadas pelos indicadores.

3.1. Regiões

As regiões do país que apresentavam um maior grau de informalidade foram as mais impactadas pela pandemia. De acordo com a análise de Prates e Barbosa (2020a), as diferenças entre as regiões do país estão mais relacionadas à prevalência de vínculos mais instáveis do que ao caráter essencial ou não dos setores, aparentemente distribuído de maneira equilibrada no país. Assim, tabela a seguir apresenta as características das ocupações da população em geral para cada uma das regiões brasileiras. Como é possível observar, Norte e Nordeste apresentam as maiores porcentagens de informalidade entre a população ocupada e de afastamento devido à pandemia, mas, ao considerar a força de trabalho potencial, o Nordeste se destaca.

Tabela 10: Características de ocupações da população em geral no Brasil e em grandes regiões em maio de 2020 (em milhões de pessoas)

VARIÁVEL	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
População[1]	210,86	18,31	57,19	88,90	30,11	16,35
Ocupadas[2]	*84,40*	*6,37*	*18,83*	*38,07*	*13,94*	*7,17*
→ Ocupadas e na informalidade (%)	34,67%	47,96%	45,40%	30,40%	26,11%	33,99%
Desocupadas[3]	*10,129*	*0,79*	*2,38*	*4,67*	*1,36*	*0,93*
Força de trabalho potencial[4]	*26,29*	*2,90*	*10,41*	*9,36*	*2,08*	*1,56*
→ % da população total que é força de trabalho potencial	12,47%	15,82%	18,21%	10,52%	6,89%	9,52%
Impactos da pandemia nas pessoas ocupadas						
Ocupadas e não afastadas (%)	77,53%	71,89%	69,59%	78,38%	85,84%	82,76%
Ocupadas e afastadas do trabalho que tinham devido ao distanciamento social (%)	18,63%	23,34%	26,56%	17,86%	10,37%	13,80%
Ocupadas e afastadas do trabalho que tinham por motivo diferente do distanciamento social (%)	3,84%	4,79%	3,85%	3,76%	3,79%	3,44%

1. Dentre a população total, há as pessoas ocupadas, as desocupadas, a força de trabalho potencial e aquelas que não se relacionam com o mercado de trabalho devido à faixa etária ou a outras condições.

2. Pessoas ocupadas são aquelas que possuem trabalho formal ou informal.

3. Pessoas desocupadas são aquelas que procuraram trabalho, mas não encontraram.

4. A título de simplificação, a força de trabalho potencial é definida como pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho na semana em que foi realizada a pesquisa, mas o fizeram anteriormente.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

O trabalho remoto, que durante a pandemia abarcou 10,32% das pessoas ocupadas no Brasil, é distribuído de forma desigual entre as regiões: no Norte, 5,12% das pessoas ocupadas estão em trabalho remoto, já no Nordeste essa porcentagem varia para 7,43%, sendo que no Sul temos 8,67% e no Centro-Oeste (8,85%). No Sudeste, temos 13,5% das pessoas ocupadas trabalhando remotamente.

Naturalmente dentro de uma mesma região os impactos não foram os mesmos. Nas áreas

urbanas, os locais mais precários sofreram mais com os impactos da pandemia. Nesse sentido, de acordo com a pesquisa realizada pelo Data Favela e pelo Instituto Locomotiva, nas favelas 80% das famílias estão vivendo com menos da metade da renda que possuíam antes da pandemia. Dois terços dos moradores afirmam que a reserva financeira que possuem é o suficiente para durar apenas uma semana e 29% afirmam não conseguir ficar um dia sequer sem buscar por algum tipo de rendimento, pois não possuem reservas financeiras, sendo que 76% afirmam que em ao menos um dia faltou dinheiro para comprar comida. Nesse contexto, o fechamento das escolas também implica em aumento dos gastos para as famílias e dificulta a busca por trabalho dos responsáveis. O Auxílio Emergencial foi solicitado por sete em cada dez famílias, porém 41% ainda não o haviam recebido. Das famílias que já receberam alguma parcela do Auxílio Emergencial, 96% o utilizaram na compra de alimentos e de produtos de higiene e limpeza, sendo que na maior parte dos casos essa compra foi administrada por mulheres. É interessante notar também que 62% daqueles que receberam o auxílio também o utilizaram para apoiar familiares e amigos.

Para além disso, as áreas rurais mais empobrecidas também enfrentaram desafios particulares. Depois da pandemia chegar ao país por meio dos bairros de classe alta e média e em seguida se espalhar pelos bairros populares, os desafios se estenderam para as áreas rurais. Em muitos países houve grandes contingentes da população mais vulnerável que retornaram às áreas rurais. No Brasil ainda não está clara a magnitude do êxodo urbano que pode ter ocorrido, no entanto, há notícias de ônibus clandestinos saindo dos centros urbanos para áreas rurais[19]. Com isso, tipicamente os domicílios rurais passaram a contar com um maior número de pessoas. Nesse contexto, além das fragilidades do sistema de saúde nessas áreas, as restrições impostas pelo isolamento social também levaram a mudanças na composição da renda das pessoas que lá residem, assim como uma redução dos montantes. Enquanto nos últimos anos as famílias foram progressivamente diversificando as suas fontes de renda por meio de atividades de serviços e manufatura, com a pandemia elas tiveram de voltar a se concentrar na produção agrícola já que as demais atividades foram interrompidas. No entanto, a comercialização de alimentos também enfrentou desafios com o fechamento das feiras e dos mercados, deixando essa população em uma situação de alta vulnerabilidade.

3.2. Grupos etários

As características das ocupações no Brasil também variaram de acordo com a faixa etária. Conforme a tabela abaixo, os jovens de 14 a 29 anos são aqueles que possuem uma maior representatividade proporcional em termos de força de trabalho potencial, alcançando praticamente um quarto da população. Um em cada quatro jovens gostaria de trabalhar, mas não está empregado e deixou de procurar emprego. Já as pessoas com mais de 60 anos apresentam maior percentual ocupação em trabalhos informais, com quase 51,5% das pessoas da faixa etária nessa condição. Esse grupo da população também foi afastado de suas ocupações com maior frequência, chegando a um índice de 27,3%.

19. Notícia: *A expansão da Covid-19 pelo Brasil rural e interiorano e seus desafios.* 29 de maio de 2020. Link: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-expansao-da-covid-19-pelo-brasil-rural-e-interiorano-e-seus-desafios/.

Tabela 11: Características de ocupação da população por faixa etária no Brasil e em grandes regiões em maio de 2020 (em milhões)

VARIÁVEL	14 A 29 ANOS	30 A 49 ANOS	50 A 59 ANOS	MAIS DE 60 ANOS
População[1]	52,94	63,20	23,75	29,98
Ocupadas[2]	*21,50*	*43,74*	*13,57*	*5,58*
→ Ocupadas e na informalidade (%)	38,5%	30,5%	35,2%	51,5%
Desocupadas[3]	*4,85*	*3,87*	*0,99*	*0,423*
Força de trabalho potencial[4]	*12,94*	*9,04*	*3,01*	*1,31*
→ % da população total que é força de trabalho potencial	24,4%	14,3%	12,7%	4,4%
Impactos da pandemia nas pessoas ocupadas				
Ocupadas e não afastadas (%)	77,8%	78,9%	75,9%	69,2%
Ocupadas e afastadas do trabalho devido ao distanciamento social (%)	18,5%	17,1%	20,1%	27,3%
Ocupadas e afastadas do trabalho por motivo diferente do distanciamento social (%)	3,6%	3,9%	4,0%	3,5%

1 Dentre a população total, há as pessoas ocupadas, as desocupadas, a força de trabalho potencial e aquelas que não se relacionam com o mercado de trabalho devido à faixa etária ou a outras condições.

2 Pessoas ocupadas são aquelas que possuem trabalho formal ou informal.

3 Pessoas desocupadas são aquelas que procuraram trabalho, mas não encontraram.

4 A título de simplificação, a Força de trabalho potencial é definida como pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho na semana em que foi realizada a pesquisa, mas o fizeram anteriormente.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

Com relação ao trabalho remoto não havia diferenças expressivas entre os grupos, no entanto os idosos devem enfrentar maiores desafios nos próximos meses e anos. De acordo com a PNAD-COVID19, em maio de 2020, os grupos apresentavam proporções similares de ocupação no trabalho remoto. Para os indivíduos de 14 a 29 anos e 50 a 59 anos, a proporção era de 9%, já para as pessoas acima de 60 anos esse valor era de 10% e para as pessoas entre 30 e 39 anos, 11%. No entanto, a pouca familiaridade com processos digitais deve dificultar o acesso dos idosos às novas ocupações[20]. No primeiro trimestre de 2020, mais de 1,3 milhão de pessoas idosas deixaram de trabalhar ou de procurar

20. Notícia: *Pandemia pode dificultar acesso dos mais velhos ao mercado de trabalho.* 26 de maio de 2020. Link: https://g1.globo.com/bemestar/blog/longevidade-modo-de-usar/post/2020/05/26/pandemia-pode-dificultar-acesso-dos-mais-velhos-ao-mercado-de-trabalho.ghtml.

uma nova ocupação, em comparação com as 696,4 mil do mesmo trimestre do ano de 2019[21]. O principal motivo da saída do mercado de trabalho é devido ao cuidado com a saúde diante da pandemia, havendo também um fator estrutural de preconceito em contratar trabalhadores com mais de 60 anos de idade nesse novo contexto[22].

Nesse sentido, se antevê que o desemprego entre os idosos pode se ampliar nos próximos meses. Uma pesquisa da Maturi (2020) identificou que há grande preocupação com o mercado de trabalho entre os membros deste grupo etário, e que muitos desses trabalhadores investiram em uma segunda carreira e/ou começaram a buscar por novas vagas de emprego durante a pandemia. O estudo afirma que no período da retomada, as pessoas com mais de 50 anos serão duramente afetadas pelo desemprego, sendo que 1,2 milhão de trabalhadores – o que representa 18% do total – enfrentam grande probabilidade de perderem seus postos de trabalho[23].

Com relação aos jovens, as consequências dos impactos da pandemia poderão se perpetuar em suas vidas profissionais, configurando as características de uma "geração *lockdown*". Os impactos, especialmente duros entre jovens de países de baixa renda, parecem estar concentrados em três eixos principais: 1) interrupções na educação, no treinamento e na aprendizagem para o trabalho; 2) maiores dificuldades para jovens candidatos a emprego e novos entrantes no mercado de trabalho; e 3) perdas de emprego e renda, juntamente à deterioração da qualidade do emprego (OIT, 2020a).

A interrupção na educação devido ao fechamento de escolas, universidades e instituições de Educação Técnica, Profissional e Formação, bem como de locais de estágios, afetou negativamente 70% da juventude[24]. Jovens em famílias de baixa renda enfrentam obstáculos no acesso à internet e a computadores, que são necessários para participar das aulas remotas. As escolas públicas enfrentam restrições semelhantes em termos da capacidade de mudar do aprendizado presencial para o *online*[25]. Além disso, a necessidade de contribuir com a renda familiar pode impulsionar jovens a abandonarem os estudos de modo a exercerem quaisquer oportunidades de trabalho que estejam disponíveis. Quanto maior a faixa etária, maior a proporção dos jovens que pensam em deixar os estudos, embora também seja elevada a proporção de jovens em idade escolar obrigatória que consideram abandoná-los (CONJUVE, 2020).

Ainda no que se refere à juventude, as dificuldades para conseguir um emprego e se manter nele também parecem ampliadas durante a pandemia, com importante redução de vagas relacionadas ao primeiro emprego. Os jovens com idade entre 14 e 29 anos já vinham enfrentando dificuldades para acessar o mercado de trabalho há algum tempo e constituem um dos grupos mais afetados pela crise causada pela pandemia da COVID-19. Nesse sentido, no Brasil, a proporção de jovens que não estudava nem trabalhava havia subido de 23,4% em 2014 para 26,2% em 2019 (NERI, 2019b). Com

21. Notícia: *Coronavírus: por que a pandemia está acelerando saída de idosos do mercado de trabalho.* 24 de junho de 2020. Link: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/bbc/2020/06/24/interna_internacional,1159417/coronavirus-por-que-pandemia-acelera-saida-idosos-mercado-de-trabalho.shtml.

22. Notícia: *Covid-19: pesquisa analisa impacto da pandemia no trabalho e renda da pessoa idosa.* 3 de junho de 2020. Link: https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-pesquisa-analisa-impacto-da-pandemia-no-trabalho-e-renda-da-pessoa-idosa.

23. Notícia: *A pandemia e os trabalhadores idosos.* 9 de julho de 2020. Link: https://conexao.ufrj.br/2020/07/09/a-pandemia-e-os-trabalhadores-idosos/

24. Notícia: *Geração* lockdown. 15 de agosto de 2020. Link: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,-geracao-lockdown,70003400949.

25. Notícia: *Ensino a distância na quarentena esbarra na realidade de alunos e professores da rede pública.* 11 de maio de 2020. Link: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52568678.

a pandemia, estima-se que um em cada seis jovens do mundo pararam de trabalhar. Ademais, para os jovens que permaneceram empregados, as horas de trabalho foram reduzidas em cerca de 23% e o impacto sobre a renda foi generalizado (OIT, 2020b). Com a digitalização das empresas, muitas funções que eram realizadas pelos jovens foram eliminadas e as possibilidades de contar com o acompanhamento de alguém no ambiente de trabalho também foram reduzidas. No caso do Brasil, o governo federal também retirou as multas associadas ao não cumprimento da Lei de Aprendizagem e afrouxou a fiscalização das empresas.

Por sua vez, os jovens rurais, que já eram vinculados principalmente ao setor informal, tendem a acessar empregos ainda mais vulneráveis devido à pandemia. Com importantes barreiras estruturais de acesso à educação e à capacitação, além da frágil conexão com o mercado de trabalho, esses jovens raramente possuem acesso à seguridade social e, especialmente os mais novos, estão sujeitos à exploração da mão de obra e ao trabalho infantil no setor agrícola (FAO, 2020).

3.3. Pessoas negras e pessoas brancas

A população negra do país está em uma situação mais vulnerável aos efeitos da pandemia do que a população branca. Apesar de constituir a maioria da população do país, negros e negras têm sido historicamente segregados no mercado de trabalho e os resultados disso podem ser observados pela participação elevada dessa população entre os trabalhadores informais, apresentada na tabela a seguir. A cada cinco pessoas trabalhando na informalidade, quatro são negras. Ademais, o baixo nível de desocupação e de não afastamento entre a população ocupada sugerem que com frequência "não trabalhar" não é uma opção para esse grupo.

Tabela 12: Características de ocupações da população branca e negra no Brasil em maio de 2020 (em milhões)

VARIÁVEL	PESSOAS BRANCAS	PESSOAS NEGRAS	TOTAL (P. BRANCAS + P. NEGRAS)	P. NEGRAS/ TOTAL (%)
População[1]	92,97	115,47	208,44	55,4%
Ocupadas[2]	*39,24*	*44,11*	*83,35*	*52,9%*
- Ocupadas e na informalidade	3,99	17,05	21,03	81,0%
Desocupadas[3]	*31,48*	*6,01*	*37,49*	*16,0%*
Força de trabalho potencial[4]	*11,84*	*17,26*	*29,09*	*59,3%*
Impactos da pandemia nas pessoas ocupadas				
Ocupadas e não afastadas	8,78	33,16	41,94	79,1%
Ocupadas e afastadas do trabalho devido ao distanciamento social	6,33	9,18	15,50	59,2%
Ocupadas e afastadas do trabalho por motivo diferente do distanciamento social	1,43	1,77	3,20	55,4%

1. Dentre a população total, há as pessoas ocupadas, as desocupadas, a força de trabalho potencial e aquelas que não se relacionam com o mercado de trabalho devido à faixa etária ou a outras condições.

2. Pessoas ocupadas são aquelas que possuem trabalho formal ou informal.

3. Pessoas desocupadas são aquelas que procuraram trabalho, mas não encontraram.

4. A título de simplificação, a força de trabalho potencial é definida como pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho na semana em que foi realizada a pesquisa, mas o fizeram anteriormente.

5. Como "pessoas negras" se considera a soma de pessoas pretas e pardas no Brasil.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

As diferenças de inserção laboral também podem ser observadas na participação reduzida dessa população no trabalho remoto, visto que as pessoas negras foram as que menos se beneficiaram dessa modalidade de trabalho durante a pandemia. Enquanto as pessoas brancas representaram quase 68% daquelas que seguem ocupadas em trabalho remoto, as pessoas negras representaram 32%.

Nesse cenário, como a população negra também é a que ocupa mais postos de trabalho na *gig economy*[26], ela também está mais exposta a riscos de saúde sem contar com proteção social. Trabalhadores como entregadores e motoristas de aplicativos estão constantemente expostos à circulação sem contar com garantias trabalhistas e, como não podem ficar em casa devido às suas limitações de renda, acabam se expondo mais ao contágio do vírus. Um dado que corrobora esse maior risco é que, segundo uma pesquisa do IBGE, entre aqueles que disseram ter tido mais de um sintoma de síndrome respiratória, 68,3% são pretos ou pardos, ante apenas 30,3% de brancos[27].

3.4. Mulheres e homens

Durante a pandemia, as mulheres são as mais afetadas, enfrentando demissões e dificuldades para procurarem vagas e se manterem no mercado de trabalho[28]. No início da pandemia, as mulheres tiveram uma perda imediata de 16,4% da força de trabalho, somando sete milhões de brasileiras na primeira quinzena de março (HECKSHER, 2020). Ademais, ao analisar o trimestre inteiro (de janeiro a março), o número de mulheres que perderam seus empregos foi 25% maior em relação aos homens[29]. Além disso, elas têm maior probabilidade do que os homens de ter empregos vulneráveis, de estarem subempregadas ou sem emprego, de não terem proteção social e disporem de acesso e controle limitado sobre recursos econômicos e financeiros[30].

Dentro de casa, mulheres também enfrentam os desafios das desigualdades de gênero, assumindo jornada de cuidados domésticos e familiares[31]**.** Dados do IBGE apontam que 17,5% das

26. *Gig economy* é uma economia em que empresas e trabalhadores estabelecem relacionamentos profissionais de curto prazo e sob demanda. Os trabalhadores são caracterizados por serem *freelancers*, informais ou autônomos (FLOURISH, 2020).

27. Notícia: *Mulheres e negros são os mais afetados pela covid-19 no Brasil, aponta IBGE*. 24 de julho de 2020. Link: https://www.poder360.com.br/coronavirus/mulheres-e-negros-sao-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge-dw/.

28. Notícia: *Com a pandemia, 7 milhões de mulheres deixaram o mercado de trabalho.* 7 de julho de 2020. Link: https://observatorio3setor.org.br/noticias/com-a-pandemia-7-milhoes-de-mulheres-deixaram-o-mercado-de-trabalho/.

29. Notícia: *Com a pandemia, 7 milhões de mulheres deixaram o mercado de trabalho.* 7 de julho de 2020. Link: https://observatorio3setor.org.br/noticias/com-a-pandemia-7-milhoes-de-mulheres-deixaram-o-mercado-de-trabalho/.

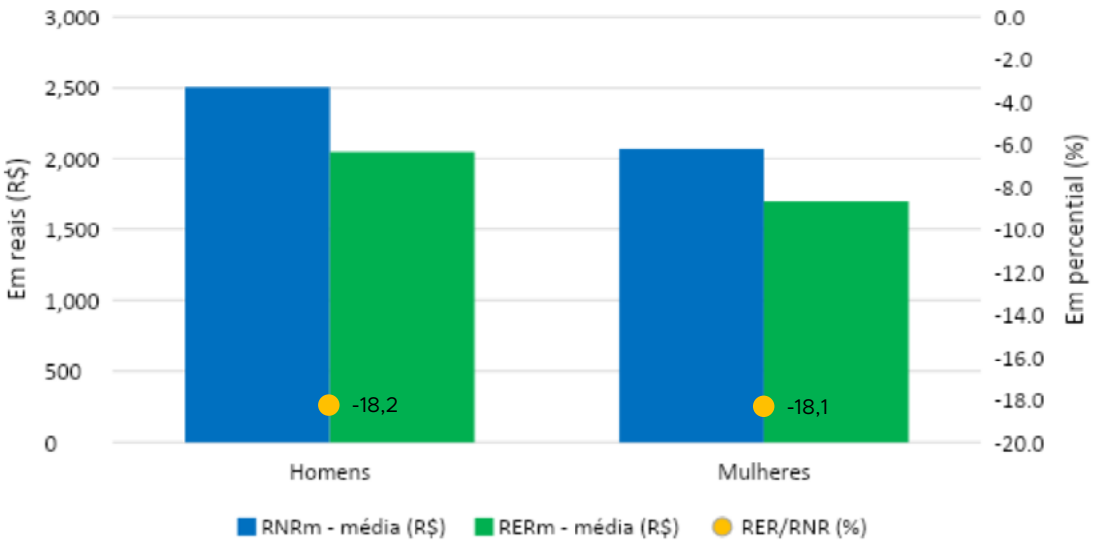
30. Notícia: *A Profound Fragility: Why we cannot afford for women entrepreneurs to lose out in this crisis.* 30 de abril de 2020. Link: https://www.oecd-forum.org/posts/a-profound-fragility-why-we-cannot-afford-for-women-entrepreneurs-to-lose-out-in-this-crisis.

31. Notícia: Mulheres e negros são os mais afetados pela covid-19 no Brasil, aponta IBGE. 24 de julho de 2020. https://www.

mulheres ocupadas estavam em atividades no modelo *home office* no mês de junho. Com a estimativa de que elas dedicam, em média, 18,5 horas semanais aos afazeres domésticos e cuidados de pessoas, há evidente sobrecarga que acompanha o período da pandemia. Soma-se a esse quadro o aumento de casos de violência doméstica, que cresceram 37,6% em abril, em comparação com o mesmo período de 2019[32]. Só os casos de feminicídio aumentaram, em geral, 22,2%, sendo que, no estado de São Paulo, o crescimento foi de 41,4%[33].

Assim como antes da pandemia, há diferença nos rendimentos das mulheres em relação aos homens, com uma perda no rendimento médio real de 18,1%, conforme apresenta o gráfico a seguir.

Gráfico 11: Rendimentos médios em reais recebidos normal e efetivamente por homens e mulheres e diferença de rendimentos, em percentual, no Brasil em maio de 2020



RNR – média: Rendimento médio real normalmente recebido (R$).

RER – média: Rendimento médio real efetivamente recebido (R$).

Fonte: PNAD-COVID19 (IBGE, [2020]d).

O impacto da COVID-19 sobre as mulheres também está relacionado com sua importante presença em alguns dos setores econômicos mais afetados pela crise, como hotelaria, alimentação, comércio e setor manufatureiro, além de elas serem a maioria nos setores de trabalho doméstico, de saúde e de assistência social[34]. Ressalta-se que nesses últimos, elas estão mais sujeitas ao risco de perderem a renda, de se contaminarem e de transmitirem a doença, além de ser menos provável que

poder360.com.br/coronavirus/mulheres-e-negros-sao-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge-dw/.

32. Notícia: *A violência doméstica durante a Covid-19*. 29 de julho de 2020. Link: https://www.conjur.com.br/2020-jul-29/ana-tereza-basilio-violencia-domestica-durante-covid-19.

33. Notícia: *Casos de feminicídio crescem 41,4% em SP durante pandemia de Covid-19, diz estudo.* 2 de junho de 2020. Link: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/06/02/casos-de-feminicidio-crescem-414percent-em-sp-durante-pandemia-de-covid-19-diz-estudo.ghtml.

34. Notícia: *OIT: impacto da pandemia no mercado de trabalho global foi mais intenso do que o previsto.* 30 de junho de 2020. Link: https://nacoesunidas.org/oit-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho-global-foi-mais-intenso-do-que-o-previsto/.

elas tenham acesso à proteção social. Mais especificamente, as mulheres são maioria na linha de frente dos cuidados em saúde de pessoas com COVID-19, perfazendo 85% do setor de enfermagem, segundo relatório do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) e da Fundação Oswaldo Cruz[35]. Já as trabalhadoras domésticas representam, hoje, cerca de seis milhões de mulheres no Brasil, o que corresponde a quase 15% das trabalhadoras ocupadas (10% das brancas e 18,6% das negras) (PINHEIRO; TOKARSKI; VASCONCELOS, [2020]). Essas mulheres são mais expostas à circulação do vírus, mais sujeitas à demissão[36] e menos protegidas pelo Estado, devido aos vínculos empregatícios precários.

Ademais, apesar de as mulheres serem as que mais empreendem por necessidade em tempos de crise, elas também são as que têm seus negócios mais afetados. Segundo dados do Sebrae[37], 52% das mulheres paralisaram seus negócios, enquanto, para homens, essa taxa foi de 47%. Ademais, de acordo com uma pesquisa realizada pela Rede Mulher Empreendedora (RME) e o Instituto Locomotiva[38], 39% dos negócios dirigidos por mulheres tiveram suas atividades interrompidas e 47% seguem em funcionamento, mas já sofreram impactos negativos nos últimos meses. Para 21% das empreendedoras, toda a renda familiar vem do negócio e isso agrava a situação visto que, ainda segundo a RME, as mulheres também têm mais dificuldade de acessar o crédito. O desafio é especialmente grande para as mulheres negras, visto que 79% dessas empreendedoras afirmam não ter reservas financeiras para sobreviver à pandemia.

4. AS ESTRUTURAS DO PAÍS

As diversas estruturas do país são parte do contexto de enfrentamento da crise gerada pela pandemia. Cada sociedade conta com estruturas que permitem ou restringem sua resposta frente aos desafios que se apresentam. Essas estruturas são conformadas por atores estatais e não estatais e, no caso do Brasil, foram elementos importantes para lidar com os efeitos gerados pela pandemia e reduzir os seus impactos. No Capítulo 3, serão discutidas em maior detalhe as principais políticas adotadas pelo país para enfrentar os desafios associados à inclusão produtiva. Assim, nesta seção, são apenas mencionadas brevemente as estruturas relevantes, de maneira a compor o cenário descrito nas seções anteriores.

No âmbito estatal, diversos atores foram os responsáveis pela mobilização de políticas públicas em resposta à pandemia. Os ministérios do governo federal são obviamente importantes nesse sentido, mas a atuação do governo não se restringe a eles. Os Poderes Legislativo e Judiciário também cumpriram um papel relevante no desenho de políticas em resposta à sociedade civil, na garantia de direitos, na ampliação dos benefícios oferecidos e na transparência da atuação. O mesmo ocorreu nos âmbitos estadual e municipal, em que os atores governamentais se viram obrigados a assumir novas formas de funcionamento para enfrentar as necessidades que se apresentaram. Somam-se a eles os

35. Notícia: *A luta contra o coronavírus tem o rosto de mulheres.* 2 maio de 2020. Link: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-02/a-luta-contra-o-coronavirus-tem-o-rosto-de-mulheres.html.

36. Notícia: *Com a pandemia, 7 milhões de mulheres deixaram o mercado de trabalho.* 7 de julho de 2020. Link: https://observatorio3setor.org.br/noticias/com-a-pandemia-7-milhoes-de-mulheres-deixaram-o-mercado-de-trabalho/.

37. Notícia: *O impacto da pandemia em negócios liderados por mulheres.* 22 de junho de 2020. Link: http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/AP/o-impacto-da-pandemia-em-negocios-liderados-por-mulheres,ff6dd867dc7e2710VgnVCM1000004c00210aRCRD.

38. Notícia: *Mulheres enfrentam efeito ainda mais devastador da crise.* 25 de julho de 2020. Link: https://pme.estadao.com.br/noticias/geral,mulheres-enfrentam-efeito-ainda-mais-devastador-da-crise,70003375146

arranjos de coordenação entre governos subnacionais que se mostraram relevantes frente à pandemia, como foi o caso do Consórcio do Nordeste e suas diferentes articulações, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a Frente Nacional de Prefeitos.

Ainda no âmbito estatal, o Brasil contou com as estruturas propiciadas pelos sistemas sociais que foram construídos nas últimas décadas. No que tange à pandemia, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) foram especialmente relevantes, visto que possuem estruturas com grande capilaridade no país, o que é um ativo fundamental para atender a população em situação de vulnerabilidade. Além disso, cada um desses sistemas já contava com um conjunto de políticas, corpos profissionais e cadastros que favoreceram uma resposta mais rápida às necessidades apresentadas, reduzindo a magnitude do impacto gerado.

Para além de atores estatais, o país também conta com uma estrutura produtiva diversificada e uma sociedade civil pujante, cujas capacidades de mobilização e criatividade são parte fundamental da capacidade de resposta do país. A sociedade civil inclui uma pluralidade de agentes, entre organizações comunitárias, organizações não governamentais (ONG), entidades do investimento social privado, movimentos, coletivos, entre outros. Esses atores foram fundamentais no contato direto com a população, no desenvolvimento de soluções criativas e para impulsionar mobilizações que inclusive impactaram políticas públicas.

CONCLUSÕES

A crise gerada pela pandemia agrega uma camada de complexidade aos desafios que o Brasil já vinha enfrentando para promover a inclusão produtiva. Desde 2014, o país observa uma deterioração da sua economia e das condições no mercado de trabalho com consequências especialmente severas para a população mais vulnerável. No entanto, para além da conjuntura dos últimos anos, esses desafios são um reflexo de questões associadas à estrutura econômica do país desenvolvida ao longo das últimas décadas, a qual apresenta grandes brechas de produtividade e dá atenção secundária à inclusão no mundo do trabalho. Com a pandemia, as ocupações informais e os pequenos negócios – refúgios aos quais a população mais vulnerável anteriormente recorria – se tornaram inviáveis e as projeções para os próximos meses são de ampla queda da atividade econômica, aprofundando ainda mais os processos de exclusão.

O impacto gerado pela crise econômica foi generalizado, no entanto, determinados fatores levaram alguns grupos a serem especialmente impactados. Entre os setores, ser parte de um rol de atividades essenciais e ter capacidade de adaptação ao meio digital passou a ser relevante para determinar o seu desempenho. Já entre os trabalhadores, temos dois grupos de vulneráveis: os "tradicionalmente vulneráveis" ou trabalhadores informais, tipicamente homens negros e mulheres negras, que eram os que estavam mais desprotegidos contra a crise, apresentando maiores quedas em ocupações e rendimentos; e os "novos vulneráveis", tipicamente mulheres brancas e homens brancos que possuíam um vínculo formal com setores que foram especialmente impactados pela crise e que, por isso, podem ser demitidos e perder suas rendas. No entanto a capacidade de adaptação da população branca é maior do que a das pessoas negras. Dentre as empresas, os pequenos negócios foram os mais impactados nos primeiros meses de pandemia, evidenciando a sua fragilidade financeira e os desafios de adaptação ao novo contexto.

Na comparação entre as regiões e entre os grupos populacionais, aqueles que já estavam em

desvantagem também foram mais impactados. Entre as regiões do país, o Norte e o Nordeste enfrentam os maiores desafios na pandemia dado o seu elevado grau de informalidade. As diferenças também existem dentro das regiões, sendo as periferias urbanas e as áreas rurais empobrecidas particularmente vulneráveis. Entre os grupos etários, o desafio dos jovens de se inserirem no mercado de trabalho tende a se ampliar, enquanto os idosos devem apresentar dificuldades de adaptação às exigências de habilidades digitais. Entre brancos e negros, os últimos estão mais expostos à pandemia, seja pela prevalência dos vínculos informais seja pelo seu envolvimento em ocupações da *gig economy*. Em comparação aos homens, as mulheres também enfrentam maiores desafios por estarem inseridas em setores que foram especialmente impactados e pelo acúmulo de funções de cuidado da casa e dos familiares, além dos riscos aumentados de violência doméstica.

Em geral, entender as características da crise pela qual o país está passando tem implicações importantes para a agenda de recuperação pós-pandemia. Dado o caráter estrutural dos desafios enfrentados, o debate público não pode se restringir simplesmente à retomada do crescimento econômico. É importante que essa recuperação dê atenção à superação de questões de base que limitam as possibilidades de inclusão no país. Reconhecendo o impacto desigual da pandemia, essas ações devem ser diferenciadas, focando nas especificidades de cada setor, grupo ou região, em vez de seguir uma estratégia indiferenciada que se restringe, por exemplo, a promover o crescimento econômico e o controle do gasto público.

Assim, o desafio que se apresenta deve ser encarado não apenas pelo Estado, mas também pela pluralidade de atores e estruturas existentes no país. Os diferentes entes estatais que compõem o pacto federativo brasileiro, os sistemas de proteção social, a persistente estrutura produtiva nacional e a sociedade civil desempenharam um papel importante em conter os impactos gerados pela pandemia e devem ser parte constitutiva de uma nova agenda no período seguinte. O debate sobre o papel do Estado e os limites do gasto público não condiz com a magnitude dos desafios que se apresentam. É preciso envolver os diversos atores do país em um esforço concertado para abordar as questões estruturais e construir novas possibilidades para promover a inclusão produtiva no contexto pós-pandemia.

O FUTURO DA **INCLUSÃO PRODUTIVA**

CAPÍTULO 2

Tendências

ÍNDICE CAPÍTULO 2

Introdução 61

1. Mudanças no padrão de globalização 62

2. Mudanças demográficas 63

3. Digitalização da economia 66

4. Flexibilização das relações de trabalho 69

5. Mudanças no padrão de consumo 71

6. Questão social 73

Conclusões 76

TENDÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Os impactos gerados pela pandemia do novo coronavírus têm suscitado e acelerado mudanças relevantes em diversos domínios críticos da vida em sociedade. **Nesse sentido, compreender as tendências em curso é um elemento fundamental para obter um entendimento mais amplo do desafio da inclusão produtiva. Ao mesmo tempo, frente à incerteza do momento atual, é importante ter cautela na descrição dos resultados de tais mudanças, visto que eles podem variar de lugar para lugar e que as suas implicações para o tema aqui estudado tendem a ser ambíguas, podendo criar, em alguns casos, novas oportunidades e, em outros, novos desafios.**

Este trabalho identificou seis tendências temáticas relevantes para a inclusão produtiva no mundo, as quais organizam as seções deste capítulo, a saber:

1. Mudanças no padrão de globalização, que indicam uma maior preocupação com o controle de riscos e de incertezas, o que pode levar a novos arranjos e contratos nas cadeias produtivas globais e nacionais.

2. Mudanças demográficas, visto que parece haver um estancamento da metropolização e o aparecimento de novas oportunidades nas áreas interioranas, particularmente ao redor das cidades médias.

3. Digitalização da economia, que tende a se acelerar e a se tornar um requisito para pensar estratégias de inclusão tanto no campo do empreendedorismo como na via do emprego.

4. Flexibilização das relações de trabalho, que pode se tornar cada vez mais generalizada, criando novas formas de relação entre empresas e força de trabalho, permeadas por vínculos empregatícios mais frágeis.

5. Mudanças no padrão de consumo, que sugerem novas preferências e exigências, indicando setores que podem ser mais promissores.

6. Agravamento da questão social, que pode levar a mudanças no comportamento de governos e empresas, indicando a necessidade de se pensar em modelos de desenvolvimento que integrem proteção social, inclusão produtiva e cuidado com o meio ambiente.

A análise dessas tendências segue uma estrutura similar ao longo do capítulo. Em cada uma das seções são apresentadas evidências que ajudam a caracterizar a questão indicada e são discutidas suas implicações para a inclusão produtiva. Ao final delas é apresentada uma tabela que busca sintetizar os fatores que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva. Ademais, no fim do capítulo, é apresentada uma seção de conclusões.

1. MUDANÇAS NO PADRÃO DE GLOBALIZAÇÃO

A pandemia do novo coronavírus está gerando um impacto relevante nos diferentes fluxos que dão forma à globalização. Em resposta imediata à crise, fronteiras se fecharam para turistas, empresários e estudantes, tendo a exportação e a importação de produtos essenciais também sido comprometida, interrompendo cadeias internacionais de produção. O Fórum Econômico Mundial (FEM) identifica que a restrição dos fluxos globais de pessoas e de bens não é apenas um efeito imediato, afirmando que há pressão para que as cadeias de valores sejam mais regionais ou nacionais, diminuindo a dependência externa (FEM, 2020). Reforçando essa perspectiva, o Boston Consulting Group (BCG, 2020a) projeta que o comércio internacional cairá entre 20 e 30 por cento em 2020. Ao mesmo tempo, tem-se observado um aumento na troca de ideias e informações, assim como de serviços.

Apesar de ser possível identificar essas mudanças, ainda é cedo para afirmar de que maneira a globalização pós-pandemia será diferente da que a antecedeu. A OCDE (2020), nesse sentido, indica quatro cenários possíveis. O primeiro aponta para uma "re-globalização", em que novas conexões globais de comércio e investimento serão estabelecidas para superar os choques gerados pela pandemia, mas sem provocar mudanças expressivas no padrão atual. O segundo cenário aposta que as divisões, a desconfiança e as disputas entre os Estados Unidos e a China levarão a um fortalecimento dos blocos regionais, obrigando os países a escolherem com qual grupo estarão alinhados, estabelecendo barreiras inclusive tecnológicas que os separam dos demais. O terceiro assinala o surgimento de um novo padrão que combina a localização física com a globalização digital, dando preferência a produtores de bens e serviços locais e promovendo a circulação global e contínua de ideias, dados e informações. Por fim, o quarto cenário identifica que as mudanças em curso podem resultar em autarquias, em que os riscos contínuos de infecção levam países e localidades a se isolarem e a promoverem a autossuficiência local.

As decisões estratégicas nas cadeias de valor globais deixarão de depender exclusivamente de indicadores de rentabilidade, e a avaliação de aspectos relacionados à garantia de fornecimento será cada vez mais importante.

A pandemia interrompeu o fornecimento de bens essenciais a diversas empresas transnacionais, evidenciando a vulnerabilidade de suas redes de abastecimento. Neste contexto, as decisões estratégicas nas cadeias de valor globais deixarão de depender exclusivamente de indicadores de rentabilidade e a avaliação de aspectos relacionados à garantia de fornecimento será cada vez mais importante (CEPAL, 2020a). A América Latina, por exemplo, participa das cadeias globais principalmente como fornecedora de matéria prima, mas poucos países da região se tornaram inovadores a nível mundial. As mudanças em curso podem criar novas oportunidades para a região com o desenvolvimento de capacidades nacionais e regionais. No entanto, para atrair investimentos externos, é necessário que ocorra maior investimento em capital humano e em infraestrutura logística e digital (JARAMILLO, 2020).

As mudanças no padrão de globalização podem reforçar a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor por meio da produção de *commodities* (matéria-prima), restringindo as possibilidades de promover a inclusão produtiva. Em um contexto em que os investimentos passam a ser mais regionalizados ou, ainda, nacionais, as possibilidades de o Brasil receber investimento externo serão reduzidas. Com isso, o acesso às tecnologias avançadas provindas de países na fronteira tecnológica pode se tornar mais difícil, criando obstáculos para uma diversificação da estrutura produtiva do país.

Além disso, no contexto de crise econômica e frente à necessidade de gerar maiores superávits comerciais, o Brasil pode ser levado a optar pelo aprofundamento da inserção internacional por meio da produção de *commodities*, como mencionado, a qual é pouco intensiva em mão de obra e não induz a um aumento da produtividade nacional. Dessa forma, um cenário de aprofundamento das brechas externas e internas de produtividade e de redução da inclusão de pessoas nas atividades economicamente estratégicas se configuraria no país.

Neste contexto, enquanto pode haver maiores oportunidades para empresas nacionais nas cadeias produtivas domésticas, os níveis de exigência sobre os fornecedores também deve ser maior. A regionalização das cadeias de valor pode oferecer mais oportunidades para empresas nacionais se desenvolverem e terem como fornecedores outras empresas locais. Para tanto, seria importante que houvesse uma expansão do mercado interno, mas isso pode não se realizar devido à queda da atividade econômica no país, à redução da renda das famílias e aos limites fiscais do Estado. Com isso, no pós-pandemia, os mercados domésticos podem ficar mais restritos e as exigências com os fornecedores podem se tornar maiores. Ademais, devido às interrupções de fornecimento ocorridas durante a pandemia, as empresas passaram a valorizar mais o controle de riscos e de incertezas, o que deve levar a novos padrões de contratos. A alta estabilidade e confiabilidade no fornecimento de produtos e serviços passa a ser, então, um valor importante nas relações comerciais, muitas vezes exigindo maior investimento dos fornecedores, o que pode não estar ao alcance dos pequenos negócios.

Tabela 1: Síntese dos fatores gerados pelas mudanças no padrão de globalização, que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva

POTENCIAL DE EXCLUSÃO PRODUTIVA	POTENCIAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA
• Redução das possibilidades de receber investimento externo. • Maior dificuldade para o país acessar tecnologias produzidas na fronteira tecnológica. • Maior dependência econômica da produção de commodities. • Maiores exigências e seletividade dos fornecedores para a redução de riscos.	• Maior espaço para empresas nacionais participarem de cadeias produtivas e do mercado no país e na região. • Maior circulação de ideias e serviços.

2. MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS

A pandemia tem afetado de modo significativo diversos processos demográficos. Há uma relação estreita, por exemplo, entre o modelo de desenvolvimento urbano e a propagação de doenças infecciosas. Em muitos países, como é o caso do Brasil, o rápido avanço da urbanização e do crescimento das cidades não foi acompanhado pelo desenvolvimento de estruturas de atendimento à população em grande escala. Fatores como densidade, dimensão, nível de poluição e desigualdade podem influenciar a propagação do vírus nas cidades (WEF, 2020). Nesse sentido, em áreas onde predomina um maior poder aquisitivo, os residentes podem permanecer isolados, ter acesso a cuidados de alta qualidade e trabalhar remotamente, ao passo que nas regiões de maior vulnerabilidade econômica, as famílias muitas vezes estão aglomeradas em pequenos espaços, sem acesso a saneamento básico e

com necessidade de circulação para garantir sua renda, dificultando o distanciamento social.

Assim, **durante a pandemia, muitos países registraram fuga das grandes cidades**. Na África, por exemplo, países como Madagascar, Quênia, Costa do Marfim, Burkina Faso e República Democrática do Congo registraram um fluxo em direção às áreas rurais, com relatos de longas filas de pessoas caminhando em estradas ou realizando esse êxodo por meio bicicletas[1]. O mesmo é relatado em países como Estados Unidos, Peru, Índia, Itália, Espanha e França, sendo que neste último, principalmente, essa saída se deu entre a camada mais rica da população[2]. No Brasil, ainda não há estudos que indiquem a presença de um movimento de êxodo urbano. No entanto, gestores públicos do Nordeste indicaram, por meio de entrevista, que um grande número de pessoas retornou para as áreas rurais onde estavam suas famílias, o que exigiu medidas adicionais para evitar a propagação do vírus[3].

Com o tempo, essas mudanças mais imediatas podem levar a diferentes resultados. Em alguns lugares, uma parte significativa dos habitantes urbanos pode se deslocar para áreas rurais ou suburbanas, apoiando-se nas possibilidades criadas pelo teletrabalho, buscando uma vida de melhor qualidade e fugindo dos riscos contínuos de novas infecções e da concentração populacional. Essa tendência impulsionaria, assim, um processo de "desurbanização". Em outros lugares, as aglomerações urbanas podem passar a concentrar ainda mais pessoas devido à infraestrutura que oferecem, ao mesmo tempo em que podem passar a incorporar instrumentos de controle social mais elaborados, levando a um aprofundamento da urbanização. Além disso, há locais onde o contraste entre o urbano e o rural pode se tornar menos significativo à medida que as pessoas se deslocam em espaços mais restritos e utilizam a tecnologia para interagir com o mundo em geral (OCDE, 2020).

As cidades médias e as pequenas, situadas a até três horas de deslocamento das metrópoles, já eram as que mais cresciam no país, o que pode ser aprofundado com a pandemia.

No caso do Brasil, o crescimento das cidades já vinha ocorrendo especialmente em cidades médias, o que pode ser aprofundado com a pandemia. Segundo o IBGE, já em 2014 o crescimento das cidades de médio porte superava a média do país. Enquanto a população nacional teve um aumento de 0,86% ao ano, as cidades com entre 100 mil e 500 mil habitantes cresceram 1,12%. Ademais, embora 43% da população ainda more nas 25 maiores regiões metropolitanas, as cidades médias e as pequenas, situadas a até três horas de deslocamento das metrópoles, são as que mais crescem no país. As metrópoles, por sua vez, estão demograficamente estáveis, enquanto a população do rural remoto[4] está em contração. O crescimento das cidades médias parece apontar para uma interiorização dos mercados e dos equipamentos públicos, com melhor acesso a serviços de educação e saúde[5]. Essas cidades também vinham demonstrando

1. Notícia: *Coronavírus acelera o êxodo urbano na África.* 28 de março de 2020. Link: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/03/28/interna_mundo,840914/coronavirus-acelera-o-exodo-urbano-na-africa.shtml.

2. Notícia: *Fuga de europeus ricos para casas de campo por causa de coronavírus provoca medo e fúria.* 31 de março de 2020. Link:https://oglobo.globo.com/mundo/fuga-de-europeus-ricos-para-casas-de-campo-por-causa-de-coronavirus-provoca-medo-furia-24338719.

3. Notícia: *O retorno ao nordeste em êxodo provocado pelo novo coronavírus.* 22 de maio de 2020. Link: https://epoca.globo.com/brasil/o-retorno-ao-nordeste-em-exodo-provocado-pelo-novo-coronavirus-24440023.

4. Municípios situados a mais de três horas de distância de um centro urbano.

5. Notícia: *Avanço das cidades médias abre frentes de expansão.* 9 de setembro de 2014. Link: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/grande-pequena-imprensa/_ed815_avanco_das_cidades_medias_abre_frentes_de_expansao/.

resultados acima da média nacional em termos de geração de emprego e de crescimento econômico, indicando novas oportunidades de inserção em mercados fora dos grandes centros urbanos[6].

As áreas metropolitanas devem enfrentar desafios com as mudanças em curso, a menos que busquem novas formas de organização. As condições precárias de parte expressiva da população nos grandes centros urbanos já representavam um desafio para a população mais vulnerável. Logo, caso essas condições se mantenham sem mudanças estruturais, frente a uma crescente necessidade de dar atenção ao distanciamento social, a exclusão deve se aprofundar. Além disso, a saída das empresas dos grandes centros urbanos para as áreas interioranas nas bordas das metrópoles, em busca de custos mais baixos, tende a reduzir a demanda por mão de obra nessas cidades. Os impactos gerados devem se dar tanto na demanda de trabalho de alta qualificação como em ocupações menos exigentes associadas a esses negócios.

Ao mesmo tempo, seguindo a tendência dos últimos anos, municípios rurais remotos devem perder cada vez mais sua vitalidade econômica. Com a falta de oportunidades nessas localidades, especialmente a população jovem tem migrado em busca de alternativas. Com isso, a capacidade de atrair empresas e gerar postos de trabalho se torna cada vez mais restrita, levando os municípios a dependerem cada vez mais de pensões e do apoio governamental. Enquanto isso, aqueles que migraram pressionam o mercado de trabalho em cidades médias ou nas grandes metrópoles.

Outro ponto de destaque é que a gravidade da pandemia do novo coronavírus reforçou a importância de dar atenção à população idosa. Esse grupo foi considerado um dos mais vulneráveis à doença e com frequência está em situação de vulnerabilidade socioeconômica. No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, das mais de 1,8 milhão de pessoas idosas, 290.771 (16%) vivem sozinhas, sendo que 22.680 delas tem 90 anos ou mais[7]. Segundo o IBGE, o total de indivíduos com mais de 60 anos deve mais que dobrar até 2050, saltando de 9,5% para 21,8% da população brasileira e ultrapassando 40 milhões de pessoas[8]. Em resposta a esse cenário, entre 2007 e 2017, o número de profissionais cadastrados como cuidadores de idosos saltou de 5.263 para 34.051, o que representa um aumento de 547%, fazendo dessa profissão a que mais cresce no país atualmente.

O envelhecimento da população do país continua a ser uma tendência relevante e sugere oportunidades para atender às necessidades dos idosos.

Dessa forma, com base nas análises anteriores, é possível identificar alguns mercados potenciais para a inclusão produtiva. Primeiro, as novas tramas demográficas criadas pelo crescimento das cidades médias e das pequenas cidades no seu entorno podem oferecer mercados mais promissores do que aqueles encontrados nas aglomerações urbanas. Segundo, uma maior concentração dos gastos da população em produtos alimentícios também pode favorecer a inclusão produtiva em áreas rurais que se localizam próximas de centros urbanos, assim como em cidades. Nesse sentido, as possibilidades incluem não apenas a produção *in natura*, mas também o processamento desses produtos para a

6. Notícia: *As cidades médias dão show na hora de criar empregos.* 7 de novembro de 2013. Link: https://exame.com/carreira/a-forca-das-cidades-medias-2/.

7. Notícia: *Epidemia exige atenção ao idoso: na cidade de SP, 16% vivem sozinhos.* 21 de abril de 2020. Link: https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2020/04/21/epidemia-exige-atencao-ao-idoso-na-cidade-de-sp-16-vivem-sozinhos.htm.

8. Notícia: *Com alta de 547%, cuidador de idoso é a profissão que mais cresce no país.* 25 de junho de 2020. Link: https://valorinveste.globo.com/produtos/previdencia-privada/noticia/2019/06/25/com-alta-de-547percent-cuidador-de-idoso-e-a-profissao-que-mais-cresce-no-pais.ghtml.

comercialização. Terceiro, com o envelhecimento da população, o mercado do cuidado e a economia vinculada à população idosa (também chamada de "economia prateada") devem se tornar cada vez mais demandantes de produtos e serviços, o que também pode constituir uma oportunidade para promover a inclusão produtiva.

Tabela 2: Síntese dos fatores gerados pelas mudanças demográficas que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva

POTENCIAL DE EXCLUSÃO PRODUTIVA	POTENCIAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA
• Fuga das empresas para áreas metropolitanas. • Falta de atenção a questões estruturais da vida em áreas metropolitanas. • Esvaziamento dos municípios rurais remotos.	• Novas tramas demográficas com as cidades médias e seu entorno. • Valorização das áreas rurais como provedoras de diversos produtos e serviços. • Novas formas de organização das cidades. • Oportunidades crescentes de inserção laboral na área de cuidados.

3. DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Antes da pandemia já havia na economia uma tendência de aumento da automação das atividades produtivas, reduzindo a necessidade de mão de obra. De acordo com um estudo da consultoria IDados[9], mais da metade dos empregos formais e informais no Brasil (58,1%) podem vir a ser substituídos por máquinas em um período de dez a vinte anos, o que equivale a 52,1 milhões de postos de trabalho. Por outro lado, os empregos cuja substituição por máquinas é mais difícil envolvem um alto grau de empatia ou interpretação humana. Assim, ocupações associadas a valores humanos como a já mencionada empatia (assistentes sociais), o cuidado (babás e cuidadoras) e a interpretação subjetiva (crítico de artes) devem ser mantidas no curto/médio prazo, mesmo com a ascensão de tecnologias de ponta[10].

Com a pandemia, as empresas foram impulsionadas a aprofundar a digitalização. De acordo com o Hamilton Project (2020), da Brookings Institution, devido à escassez temporária de trabalho gerada pelo distanciamento social e a necessidade de os trabalhadores permanecerem em casa, as empresas nos Estados Unidos descobriram novas formas de aproveitar as tecnologias para realizar as suas tarefas com menos mão de obra humana. O número de trabalhadores por loja, por exemplo, foi reduzido com o uso de mais automação, profissionais de segurança foram substituídos por mais câmeras, frotas de robôs fizeram serviços de limpeza e drones realizaram atividades de monitoramento e entregas. Segundo o MIT – *Work of the Future* (HAMILTON PROJECT, 2020), mesmo para as pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, os empregadores descobriram que, ao invés de encerrarem ou reduzi-

9. Notícia: *Máquinas podem ficar com metade dos empregos no Brasil.* 3 de outubro de 2019. Link: https://valor.globo.com/carreira/noticia/2019/10/03/maquinas-podem-ficar-com-metade-dos-empregos-no-brasil.ghtml.

10. Notícia: *54% dos empregos formais no Brasil estão ameaçados por máquinas.* 6 de fevereiro de 2019. Link: https://epoca-negocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/02/54-dos-empregos-formais-no-brasil-estao-ameacados-por-maquinas.html.

rem a produção, era viável reconfigurar as suas linhas de manufatura para precisarem de menos mão de obra humana. De acordo com uma pesquisa da Fortune (MURRAY, 2020), 75% das 500 maiores empresas dos Estados Unidos planejam acelerar a transformação digital em suas companhias nos próximos anos.

Nesse cenário, a digitalização na entrega de produtos e serviços também ganhou força. Diante da necessidade de uma mudança brusca no regime de operação provocada pela quarentena e a virtualização radical do trabalho em muitos casos, as empresas precisaram responder com rapidez às novas demandas tecnológicas. A adaptação para o uso de novas plataformas digitais ou o fortalecimento das que já eram empregadas foi fundamental para apoiar a manutenção das atividades para grande parte das empresas. Além disso, a transição dos canais de venda físicos para os digitais é uma tendência que já estava em andamento pré-pandemia e que vem avançando em níveis sem precedentes na atual conjuntura. Nesse sentido, de acordo com uma pesquisa realizada pela consultoria Deloitte com 1000 executivos representando empresas brasileiras de todos os tamanhos e 32 segmentos de atividade, 39% dos entrevistados afirmaram que já estavam migrando seus canais de venda físicos para os digitais antes da pandemia, enquanto 83% declararam que estavam adotando essa estratégia durante a pandemia (DELOITTE, 2020). Ademais, de acordo com as análises da McKinsey & Company (2020a) e da BCG (2020b), é cada vez mais comum que atividades tipicamente presenciais, como atendimento médico e compras imobiliárias, passem a ser realizadas de forma digital, o que pode ser um caminho sem volta.

A digitalização da economia foi acelerada, facilitando o acesso a serviços e a mercados, e eliminando postos de trabalho.

A digitalização das atividades produtivas pode facilitar o acesso a serviços e a mercados, ao passo que também pode levar à eliminação de postos de trabalho. Esse processo abre novas possibilidades para que os governos ofereçam serviços de maneira mais ampla, simples e eficiente, atendendo a necessidades específicas de diferentes parcelas da sociedade (BCG, 2020c). Ao mesmo tempo, o uso de ferramentas digitais, como plataformas de comércio eletrônico e aplicativos de mensagens, pode permitir que pequenos negócios, rurais ou urbanos, que tinham dificuldade de acessar mercados possam mais facilmente chegar ao consumidor final e se familiarizar com os preços que estão sendo praticados. Todavia, a digitalização também pode elevar à eliminação dos postos de trabalho, especialmente daqueles que são de menor complexidade e servem de porta de entrada para muitos. Ainda, se a mão de obra humana for considerada, cada vez mais, um fator de risco para os processos produtivos, o uso da automação e de tecnologias como a inteligência artificial deve ser ainda mais acelerado, reduzindo de maneira expressiva a necessidade de mão de obra em atividades de menor produtividade (OCDE, 2020).

Outro fenômeno que tem ganhado relevância durante os meses de pandemia é o teletrabalho, no entanto, seu avanço ainda é limitado no Brasil. Segundo análise da Rede de Pesquisa Solidária (BARBOSA *et al.*, 2020), em maio de 2020, 10,3% dos trabalhadores ocupados passaram a exercer suas atividades em casa, por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação. Na maior parte dos casos essa estratégia é usada por pessoas mais escolarizadas. Segundo entrevista realizada por este projeto com a Brasscom, como parte da estratégia das empresas para reduzir seus custos com escritórios e locais de trabalho, já há ofertas de emprego no país sendo desenhadas para contratar trabalhadores remotos. Inclusive não é esperado que os contratados para essas vagas venham a trabalhar em um ambiente de escritório mesmo após uma possível retomada da aproximação social. Essas mudanças indicam uma crescente desvinculação entre os postos de trabalho e os espaços de escritório, entretanto, apesar do crescimento do teletrabalho, seu uso no Brasil ainda é restrito quando comparado

com países europeus e com o Chile, o que indica uma menor capacidade de adaptação. Os pesquisadores (BARBOSA *et al.*, 2020) indicam que a falta de infraestrutura e de habilidades digitais estão entre os fatores que limitam a adoção do teletrabalho no país. Para os menos escolarizados, o que tende a ocorrer é uma redução das oportunidades de trabalho.

As mudanças geradas no ambiente de trabalho também têm implicações para o perfil valorizado pelas empresas. Uma pesquisa da companhia de recrutamento Robert Half[11] mostra que a **adaptabilidade** passou a ser a competência mais valorizada pelas empresas. Desde o começo da pandemia, as empresas redesenharam estratégias, reinventaram-se e fecharam unidades de negócio. Por conta disso, elas estão buscando empregados que consigam se adaptar facilmente a mudanças, com a adoção do trabalho remoto, por exemplo. Quem é contratado hoje pode começar a trabalhar de casa, sem conhecer a empresa fisicamente nem sua equipe, o que exige que o profissional consiga se adequar rapidamente a um ambiente mais desafiador. As empresas também buscam profissionais **resilientes** a momentos difíceis como o atual e com **flexibilidade** na forma como trabalham. Além disso, frente a um mundo cada vez mais incerto e em constante evolução, a capacidade de **aprender e reaprender processos** também possui relevância crescente inclusive de forma autodidata. Em julho do ano passado, um levantamento semelhante mostrava que a flexibilidade aparecia apenas na sétima posição no ranking das habilidades mais desejadas nos empregados pelas empresas. À época, adaptabilidade e resiliência não apareciam nas opções de resposta.

A adoção do trabalho remoto modifica o perfil valorizado pelas empresas e tem implicações para as oportunidades existentes ao redor dos ambientes de trabalho.

Ainda que o uso do teletrabalho e a consequente desvinculação com os espaços físicos aumentem as possibilidades de acessar empregos, eles também propiciam uma maior competição por vagas. Com frequência, as empresas se concentram nas grandes aglomerações urbanas e, por consequência, o mesmo ocorre com os postos de trabalho. Com a adoção do trabalho remoto, é ampliada a possibilidades para que pessoas que não estão nos grandes centros acessem oportunidades (OCDE, 2020). Em contrapartida, a ampliação das possibilidades para acessar mão de obra também leva a um aumento da competição pelas vagas (HAMILTON PROJECT, 2020), o que deve se tornar especialmente significativo com a queda esperada na atividade econômica do país. Nesse contexto, a população que não tem acesso à internet de qualidade ou que não conta com as habilidades digitais necessárias para as demandas que surgirão pode ser ainda mais excluída das oportunidades de trabalho (BARBOSA *et al.*, 2020), o que inclui a população em situação de vulnerabilidade e as pessoas idosas.

A passagem para o trabalho remoto também elimina postos de trabalho relacionados ao entorno dos escritórios, ao passo que cria oportunidades para produtos e serviços relacionados ao ambiente doméstico. À medida que as empresas utilizarem menos os escritórios – como parte de sua estratégia de redução de custos –, uma série de outras ocupações também serão impactadas. Deve haver uma redução na procura por serviços de limpeza, segurança e manutenção de edifícios, trabalhadores de hotéis, de restaurantes, taxistas, motoristas de transporte e uma miríade de outros trabalhadores que alimentam, transportam, vestem, entretêm e abrigam pessoas quando não estão nas suas próprias casas. Segundo o Hamilton Project (2020), essas ocupações representavam um em

11. Notícia: *Na pandemia, habilidades comportamentais passam a ser ainda mais valorizadas por empresas.* 10 de julho de 2020. Link: https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,na-pandemia-habilidades-comportamentais-passam-a-ser-ainda-mais-valorizadas-por-empresas,1105194.

cada quatro empregos nos Estados Unidos, sendo uma fonte importante de renda para a população sem educação superior. Por outro lado, os produtos e serviços para as casas, desde *delivery* até reparos domiciliares, devem se tornar mais relevantes. É isso que a McKinsey & Company (2020b) chama de *Homebody Economy*, um mercado que tem crescido porque há mais pessoas se exercitando, comendo e consumindo formas de entretenimento e lazer em casa.

Especificamente com relação aos jovens, o contexto também parece ambíguo. Por uma parte, os jovens possuem mais habilidades e maiores possibilidades de aprender a utilizar tecnologias, o que lhes permite aproveitar as novas oportunidades que podem surgir. Por outra, de maneira geral, as oportunidades de emprego devem se tornar mais limitadas do que eram antes. Com a digitalização de funções que eram realizadas por esse público, em especial iniciantes ou *entry level*, deve-se diminuir ainda mais as oportunidades de primeiro emprego. A juventude pode encontrar um mercado mais competitivo, inclusive tendo que disputar vagas com outras gerações que podem perder suas fontes de renda e estarem dispostas a assumir postos de trabalho destinados a um público com menor experiência. Além disso, as empresas podem já não contar com os profissionais para treinar e trabalhar lado a lado com os jovens, apoiando o desenvolvimento de suas funções, o que pode acabar empurrando esse grupo da população a assumir vagas que demandem baixa qualificação, tipicamente com menores salários e informais (OCDE, 2020).

Tabela 3: Síntese dos fatores gerados pela digitalização que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva

POTENCIAL DE EXCLUSÃO PRODUTIVA	POTENCIAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA
• Substituição de postos de trabalho por meio da automação e do uso de inteligência artificial. • Disparidade de acesso à internet, que pode exacerbar desigualdades. • Desvinculação com o local de trabalho, o que leva ao aumento da competição por postos de trabalho. • Maiores dificuldades para incluir pessoas sem habilidades digitais no mercado de trabalho. • Redução dos postos de trabalho que existiam em função de espaços de escritório.	• Maior agilidade e eficiência para acessar os benefícios do governo. • Maior possibilidade de acessar mercados via comércio eletrônico. • Desvinculação com o local de trabalho, que aumenta as possibilidades de acessar oportunidades de emprego em outras localidades. • Maiores oportunidades de emprego associadas às novas tecnologias. • Novas oportunidades para oferecer produtos e serviços para as casas das famílias.

4. FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A flexibilização das relações de trabalho é outra tendência que já vinha em curso e cujo uso foi ampliado durante a pandemia. No Brasil, o debate sobre a flexibilização das relações de trabalho ganhou força em 2017 com a reforma trabalhista, que gerou mudanças como a introdução da possibilidade de estabelecer acordos entre empregado e empregador (substituindo garantias definidas por lei e a ampliação da terceirização e da jornada intermitente. Com a pandemia, estratégias de flexibilização

foram utilizadas para garantir a manutenção dos postos de trabalho. Similarmente ao que foi feito na maioria dos países, foram adotadas medidas que permitiam a redução da jornada laboral e do salário em prol da preservação dos empregos formais.

Para o período pós-pandemia, é possível que formas flexíveis de contratação sejam mantidas para favorecer a recuperação das empresas. Segundo a consultoria Gartner (2020), a alternativa para muitas pessoas que perderam seus empregos na pandemia foi a vinculação às empresas de forma não-padrão ou flexível. O uso desse tipo de contrato permite que as empresas contem com uma força de trabalho que se ajusta à sua demanda e que pode favorecer a gestão empresarial frente à incerteza econômica. Ademais, segundo a pesquisa da consultoria, as empresas estão considerando introduzir novos modelos de contrato que permitam cortar seus custos.

Soma-se a essas mudanças o avanço da *gig economy*, que já era um fenômeno em expansão no país e no mundo. O termo *gig economy* é usado para descrever um conjunto de formas alternativas de trabalho, de caráter autônomo e temporário, caracterizadas pela ausência de vínculo empregatício e pela frequente mediação de plataformas de serviços *on-line*, como aplicativos de entrega ou de transporte. Não há muitos dados disponíveis sobre a ocupação de trabalhadores de aplicativos no Brasil. No entanto, segundo a análise de Manzano e Krein (2020), o Brasil contava com um número estável de condutores de automóveis, táxis e caminhonetes até 2016. A partir dessa data, a quantidade de trabalhadores aumentou de maneira expressiva e, em quatro anos, cresceu 41,9%. De forma semelhante, o número de condutores de motocicletas cresceu 39,2% e os autores identificam que esses trabalhadores viram uma queda nos seus rendimentos médios ao longo dos anos, com redução de 6,4% para motociclistas e 8,2% para as demais categorias.

Com o impacto da pandemia, devem ser ampliados os arranjos flexíveis de contratação entre trabalhadores e empresas e a gig economy deve seguir em expansão.

Com milhões de pessoas perdendo empregos formais durante a pandemia, a tendência é que um número maior de pessoas recorra à *gig economy*. De acordo com a análise da consultoria alemã Roland Berger (2020), nos próximos três anos as empresas aumentarão em 20% a sua demanda por trabalhadores no formato da *gig economy* em diversas áreas, como serviços de apoio, equipe corporativa e manufatura. Uma evidência do aumento da procura por esse tipo de vínculo é o crescimento elevado de pessoas que se filiaram a plataformas para oferecer diferentes tipos de serviço. A análise apresentada menciona ainda o caso da plataforma *freelancer PeoplePerHour*, em que é possível ofertar e contratar diversos serviços para empreitadas específicas. Durante a pandemia, as inscrições cresceram 300% no Reino Unido, 329% na Espanha e 513% no Japão.

Enquanto essas ocupações oferecem uma alternativa para trabalhadores que perderam seus empregos, eles ficam desprotegidos em termos de garantias trabalhistas. Nesse tipo de vínculo de trabalho, a maioria dos empregados não têm acesso a vale-alimentação, férias remuneradas, décimo terceiro salário e seguridade social. Em momentos de crise, como a desencadeada pelo novo coronavírus, as consequências sociais da ausência de direitos trabalhistas podem ser graves. Além disso, um aumento no número de pessoas que buscam esse tipo de trabalho pode gerar maior competição entre os trabalhadores, tornando os salários ainda mais baixos e precários. Como o trabalho nessas plataformas com frequência ainda não está regulamentado e, por isso, a incidência de impostos é mais restrita, a dedicação a essas atividades também não oferece fundos para os governos investirem em áreas de saúde e bem-estar.

A flexibilização das relações de trabalho pode criar novas formas de contratação de pessoas, no entanto, essa possibilidade vem acompanhada da piora das condições no mercado de trabalho. Em um cenário de crise econômica no país, deve aumentar o número de pessoas que se vinculam às empresas como prestadoras de serviço ou pessoas jurídicas, o que permite maior flexibilidade às empresas e aos empregados. Assim, uma empresa pode ajustar as suas demandas de mão de obra a cada momento, enquanto um trabalhador pode oferecer seus serviços para mais de um contratante. No entanto, essas mudanças também deixam os trabalhadores desprotegidos das garantias que podem oferecer maior estabilidade às suas ocupações e protegê-los contra crises como a que o Brasil enfrenta. Até o momento, as reformas trabalhistas implementadas no país não permitiram um aumento do emprego como era esperado. Aprofundar a flexibilização nos próximos anos pode, similarmente, trazer resultados limitados.

Tabela 4: Síntese dos fatores gerados pela flexibilização das relações de trabalho que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva

POTENCIAL DE EXCLUSÃO PRODUTIVA	POTENCIAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA
• Aumento da precarização das condições de trabalho para os diferentes postos de trabalho.	• Novas formas mais flexíveis de relacionamento entre empreendedores e empresas.

5. MUDANÇAS NO PADRÃO DE CONSUMO

Algumas mudanças no padrão de consumo da população são uma resposta imediata à pandemia, no entanto, outras transformações devem se manter de forma mais permanente. A consultoria Bain & Company (2020) indica que, para o momento mais imediato, a pandemia impulsionou compras de "pânico", como produtos de limpeza, desinfetantes, máscaras, refeições prontas e medicamentos. Por outra parte, produtos de luxo tiveram recuo e os setores de turismo, transportes e restaurantes (com exceção das operações de *delivery*) verificaram quedas vertiginosas. Segundo a consultoria, os supermercados, que registram aumento na procura neste momento, tendem a ter suas operações estabilizadas quando o cenário de crise for superado. Já empresas que oferecem ferramentas de trabalho remoto, cursos e entretenimento *online*, assim como as que estão relacionadas à saúde e à nutrição, como a telemedicina, devem ter benefícios mais permanentes.

Uma das principais mudanças de comportamento dos consumidores identificada é o aumento das compras *online*. Segundo as análises da BCG (2020d) e da McKinsey & Company (2020b), uma das principais mudanças de comportamento dos consumidores é o aumento do uso de canais virtuais para fazer compras. O *e-commerce* brasileiro, por exemplo, faturou R$ 9,4 bilhões em abril, o que representa um aumento de 81% em relação ao mesmo período do ano passado. As categorias que tiveram o maior crescimento em volume de compras foram: alimentos e bebidas (aumento de 294,8% em relação a abril de 2019), instrumentos musicais (+252,4%), brinquedos (+241,6%), eletrônicos (+169,5%) e cama, mesa e banho (+165,9%)[12]. Ademais, segundo Gambôa (2020) - pela consultoria KPMG -, cerca de 66% dos consumidores latino-americanos devem manter os hábitos de consumo

12. Notícia: *Com pandemia, e-commerce cresce 81% em abril e fatura R$ 9,4 bilhões.* 8 de maio de 2020. Link: https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/e-commerce-cresce-abril-fatura-compreconfie-coronavirus/.

adquiridos durante a pandemia e 78% o de comprar *online*. Por sua vez, o Observatório de Sinais[13] aponta que a retomada do varejo no Brasil se dará com a combinação de consumo *online* e de ponto de venda físico, com o atendimento ao cliente sendo um diferencial importante no pós-pandemia. No entanto, segundo o Instituto Locomotiva[14], para alguns casos – como mercadinhos de bairro, padarias e pequenos comércios –, a proximidade de casa é o principal motivo para a escolha dos consumidores.

A pandemia trouxe mudanças nos hábitos dos consumidores, que parecem estar mais abertos ao comércio eletrônico e prestar uma maior atenção a produtos essenciais.

Outra questão relevante é que os consumidores tendem a se manter focados no consumo de produtos essenciais e baratos. A McKinsey & Company (2020b) identifica que a lealdade a marcas tende a diminuir, já que os consumidores vão priorizar preço, disponibilidade e qualidade. Segundo a consultoria, os compradores têm citado uma série de razões para mudar de marca, como disponibilidade (na loja e *online*), comodidade e preço. O que se antecipa é que as pessoas irão se focar no essencial e demonstrar preferência por produtos baratos e necessários. Nesse sentido, a pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva também mostra que 42% dos adultos do país tendem a comprar menos depois da pandemia, focando-se no que necessitam, enquanto 63% também disseram que farão mais pesquisas antes de consumir[15]. Segundo o estudo, as categorias que devem perder espaço são viagens, eventos, academias e restaurantes. Em contraponto, o varejo *online*, a entrega de comida e o ensino à distância devem continuar crescendo.

Para além disso, os consumidores também parecem mais preocupados com a responsabilidade social e a preservação ambiental. A crise de saúde pública provocada pelo novo coronavírus parece estar fazendo com que consumidores revejam o impacto que suas compras podem ter no planeta. De acordo com uma pesquisa encomendada pela Accenture (2020), 62% dos consumidores dizem que aumentarão seu foco na mudança climática e em como suas ações impactam o planeta, ao passo que 50% relatam estar escolhendo comprar itens mais sustentáveis. Segundo a BCG (2020d), consumidores preferem comprar de marcas que estão se destacando positivamente na crise. Assim, com a ascensão do consumidor consciente, que apresenta a intenção de tomar decisões de compra ambientais e éticas, os varejistas precisam incorporar a sustentabilidade ao núcleo de seus negócios.

A higiene e os cuidados com a saúde dos funcionários também se tornaram fatores relevantes nas escolhas dos consumidores. A preocupação com a higiene se traduz de duas formas: na maior preocupação com o ambiente de venda e de produtos; e no maior espaço para produtos de higiene e de cuidados pessoais. Nesse sentido, os consumidores têm optado por fazer compras em espaços que demonstram cuidados com a saúde, inclusive de seus empregados. É importante, assim, que lojas e restaurantes demonstrem cuidados com seus funcionários e que não apenas sigam os protocolos de higiene, mas também comuniquem eficazmente que seguem esses procedimentos (BCG, 2020d).

13. Notícia: *Pandemia de coronavírus antecipa tendências de consumo.* 20 de junho de 2020. Link: https://www1.folha.uol.com.br/mpme/2020/06/pandemia-de-coronavirus-antecipa-tendencias-de-consumo.shtml.

14. Notícia: *Sob efeito da pandemia, 69 milhões de brasileiros pretendem comprar menos nos próximos meses.* 20 de julho de 2020. Link: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,covid-deve-mudar-habitos-de-consumo,70003369323#:~:text=-Cerca%20de%2069%20milh%C3%B5es%20de,na%20renda%20provocada%20pela%20pandemia.

15. Notícia: *Na pandemia, habilidades comportamentais passam a ser ainda mais valorizadas por empresas.* 10 de julho de 2020. Link: https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,na-pandemia-habilidades-comportamentais-passam-a-ser-ainda-mais-valorizadas-por-empresas,1105194.

Nesse contexto, as mudanças nas preferências dos consumidores podem criar oportunidades para pequenos produtores. A valorização do comércio local cria oportunidades para que pequenos negócios recebam uma atenção maior dos consumidores que anteriormente recorriam a grandes redes. Como mencionado anteriormente, a ampliação do comércio eletrônico também pode favorecer uma conexão mais direta entre produtores e consumidores. Como os pequenos produtores usualmente possuem processos produtivos mais artesanais, menos industrializados e mais intensivos em mão de obra, eles também podem ter uma vantagem competitiva em um contexto de maior abertura a produtos saudáveis e com responsabilidade ambiental e social.

As novas demandas de qualidade dos consumidores podem favorecer os pequenos produtores, ao mesmo tempo que podem implicar exigências difíceis de ser atendidas por eles.

No entanto, as exigências de qualidade e higiene que podem ser impostas e a competição com as grandes empresas possivelmente trarão desafios. O aumento da preocupação com a qualidade e a higiene pode ser traduzido na definição de um conjunto de exigências que têm implicações relevantes para a maneira como os processos produtivos ocorrem ou para como os produtos e serviços são comercializados. Para cumprir com exigências desse tipo, é preciso realizar investimentos que podem não estar ao alcance dos pequenos produtores, inviabilizando a sua unidade produtiva. Ademais, esses produtores podem enfrentar um obstáculo frente ao aumento da competição com as grandes empresas pelo mercado de produtos de menor valor agregado, os quais receberão a atenção concentrada dos consumidores.

Tabela 5: Síntese dos fatores gerados pelas mudanças nos padrões de consumo que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva

POTENCIAL DE EXCLUSÃO PRODUTIVA	POTENCIAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA
• Redução do consumo devido à crise econômica. • Inviabilização de produtos de pequenos produtores perante maiores exigências de qualidade e higiene. • Aumento da competição entre pequenas e grandes empresas.	• Maior abertura dos consumidores a produtos saudáveis e que sejam ambiental e socialmente responsáveis. • Ampliação do comércio *online*. • Valorização do comércio local e de proximidade.

6. QUESTÃO SOCIAL

A pandemia deve levar a um aumento da pobreza e da desigualdade em todo o mundo. Segundo o Banco Mundial (2020b), a crise gerada pode empurrar 353 milhões de pessoas para a pobreza em 2020. O sul da Ásia e a África subsaariana devem ser as regiões mais afetadas. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) (2020), na América Latina, a pandemia da COVID-19 resultará na pior recessão da região no século, causando uma contração de 9,1% do PIB regional em 2020. Com isso, o número de pessoas em situação de pobreza poderá aumentar em 45 milhões (saltando para um total de 230 milhões) e o número de extremamente pobres, em 28 milhões (somando 96 milhões no total). Devido ao maior impacto sobre os grupos mais vulneráveis da população, também se espera o

aumento da desigualdade, prospectando-se que o índice de Gini, que mede a desigualdade econômica, aumente na região entre 1,1% e 7,8% (ONU, 2020).

A América Latina deve passar pela sua pior recessão no século, com queda abrupta do PIB e aumentos expressivos da pobreza e da desigualdade.

No Brasil, é possível observar que o impacto da pandemia tem sido especialmente expressivo para as classes D e E. Segundo pesquisa da Plano CDE[16], 51% dos brasileiros dessas classes, com renda per capita de até R$ 500,00, perderam metade ou mais de suas rendas, representando um contingente de 58 milhões de pessoas. Entre elas, 24% declararam ter ficado sem renda nenhuma durante a pandemia, realidade que já afeta mais de 13 milhões de brasileiros que estão na base da pirâmide socioeconômica do país. Para conter o aumento da pobreza, o Governo Federal lançou o Auxílio Emergencial, benefício "criado para assegurar uma renda mínima aos brasileiros mais vulneráveis durante a pandemia da COVID-19". No entanto, há dúvidas sobre o que ocorrerá com o término do benefício.

Em resposta a esse cenário, o que se verificou, no curto prazo, foi uma ampliação da solidariedade e da atuação de governos, de empresas e da sociedade civil para enfrentar os desafios gerados. Assim, depois de terem adotado, nos últimos anos, uma abordagem que reduz a participação do Estado na economia, os governos de diversos países se viram obrigados a ampliar a escala das suas despesas em percentagem do PIB e a aumentar seus níveis de endividamento. Similarmente, muitas empresas tiveram uma expansão do seu papel social. Como empregadores de um grande número de pessoas e com acesso a recursos, as empresas privadas tomaram uma série de iniciativas que foram consideradas essenciais para proteger os empregados, os seus clientes e a comunidade em geral. No âmbito da sociedade civil também houve uma ampliação da mobilização para atender às necessidades da população mais vulnerável, seja em coordenação com atores privados e públicos, seja de maneira independente ou comunitária.

Nos próximos anos, o papel do Estado na promoção do bem-estar social e a sua relação com as empresas e a sociedade civil devem ser debatidos e novas configurações podem surgir ao redor do mundo. Ao utilizar seus recursos de maneira mais ampla durante o período da pandemia, os governos podem sair mais fragilizados financeiramente do período de emergência, ao mesmo tempo em que fatores ligados à responsabilidade e à reputação podem desempenhar um papel importante. Em alguns lugares, o resultado pode ser uma maior aceitação pública de um governo maior e mais intervencionista. Em outros, a limitada capacidade fiscal dos governos e outros fatores políticos podem levar a uma redução de sua atuação, deixando o espaço para que o setor privado ganhe maior relevância, enquanto lida com elevada incerteza. Como alternativa, pode ser criada a possibilidade para uma maior colaboração entre os setores público, privado e a sociedade em geral.

A limitação de recursos financeiros de empresas e governos no pós-pandemia e um olhar estreito para a recuperação econômica podem aumentar a exclusão da população. Governos e empresas tiveram de realizar gastos muito acima do que haviam previsto para o ano de 2020. No setor privado, é provável que, depois de reduzir os seus quadros de funcionários, as empresas voltem a contratar apenas com a retomada da economia, o que pode demorar a acontecer. O governo brasileiro, por sua

16. Notícia: *Nas classes D e E, 51% perderam metade da renda ou mais na pandemia.* 6 de maio de 2020. Link: https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/nas-classes-d-e-e-51-perderam-metade-da-renda-ou-mais-na-pandemia.shtml.

vez, teve de abrir mão de algumas das suas metas de cortes de gastos para responder às necessidades das empresas e da população em geral. No entanto, passado o momento mais imediato, o governo pode optar por retomar a agenda de redução dos gastos. Essa opção pode reduzir os recursos disponíveis para programas de proteção social e que promovam a inclusão produtiva, em um contexto de aumento das taxas de pobreza. Esse fator é especialmente significativo quando a discussão sobre a retomada econômica se limita à recuperação do crescimento econômico e se mantém desconectada da atenção a ações mais estruturais que poderiam favorecer a inclusão da população mais vulnerável e propiciar um desenvolvimento menos desigual.

Os desafios existentes também impulsionam a discussão sobre novos modelos de desenvolvimento, com implicações para o papel do Estado, a coordenação com outros atores e o cuidado com o meio ambiente.

Paralelamente a isso, as mudanças em curso podem criar o espaço para que surjam novos tipos de intervenção e de arranjos de coordenação para abordar questões sociais relevantes e gerar empregos. O impacto causado pela pandemia, combinado aos limites que já vinham sendo enfrentados por políticas e intervenções sociais para promover um aumento da inclusão produtiva, pode criar o espaço para que novas abordagens sejam implementadas. Por exemplo, estratégias baseadas em tecnologias sociais – tipicamente mais baratas e intensivas em mão de obra local do que outros tipos de intervenção – podem ganhar espaço. Durante a pandemia também foram mobilizadas estratégias coordenadas entre atores públicos, privados e da sociedade civil, oferecendo possibilidades relevantes para a definição de estratégias que permitem um uso mais eficiente dos recursos e uma melhor coordenação das ações. Nesse contexto, pode haver espaço para abordar simultaneamente questões de relevância social e promover a inclusão produtiva em ocupações de baixo custo, como em serviços de saúde, educação e cuidado, além do desenvolvimento de infraestrutura.

O debate sobre a recuperação econômica pós-pandemia também tem suscitado a discussão de novos paradigmas de desenvolvimento, sendo a necessidade de dar uma maior atenção ao meio ambiente uma questão central. A discussão sobre um *New Green Deal* tem ocorrido especialmente entre os países europeus e propõe um desenvolvimento econômico mais sustentável em que ninguém fique para trás. Um estudo do instituto de pesquisa WRI Brasil diz ainda que a adoção do chamado "modelo de economia verde" durante a recuperação da crise causada pela pandemia pode adicionar R$ 2,8 trilhões ao PIB brasileiro e gerar dois milhões de empregos em uma década, além de tornar o país mais resiliente às mudanças climáticas[17]. O trabalho considera a perspectiva de crescimento com base em um cenário em que o Brasil adote um modelo econômico envolvendo medidas de baixo carbono (ou seja, com menos emissões de poluentes que causam a mudança climática), redução da perda e desperdício de alimentos, maior produtividade agrícola e redução do desmatamento. A pesquisa também afirma que, caso se opte pela transição para uma economia de baixo carbono na recuperação pós-pandemia, setores como agricultura, indústria e infraestrutura devem ganhar competitividade e o país poderá sentir esses resultados no curto prazo. Ainda que em menor medida, outros modelos também têm recebido a atenção do debate público como a economia circular, a economia solidária e

17. Notícia: O que é economia verde. E por que ela é defendida para o Brasil. 18 de agosto de 2020. Link: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/18/O-que-%C3%A9-economia-verde.-E-por-que-ela-%C3%A9-defendida-para-o-Brasil.

economia *donut*[18,19]. Entre os entrevistados pelo projeto também foi identificado que o agravamento da crise social pode levar a um debate mais centrado nas pessoas, deixando a discussão sobre o meio ambiente em segundo plano.

A crescente preocupação com o meio ambiente também gera implicações ambíguas para a inclusão produtiva, a depender da perspectiva adotada. A ênfase em ações de conservação pode dar pouca ou nenhuma atenção aos meios de vida das populações que vivem nas áreas rurais e nas florestas. Assim, a adoção desse tipo de perspectiva pode inviabilizar a subsistência dessas populações, obrigando-as a abandonar seu local de origem e aprofundando ainda mais sua exclusão. Por outro lado, um enfoque mais abrangente, que considere a inclusão produtiva uma questão intrínseca à preocupação com o meio ambiente, pode permitir que sejam exploradas novas oportunidades. Exemplos disso são: o uso sustentável e estratégico da biodiversidade; novas formas de geração e uso de energia; práticas sustentáveis da agricultura, visando a oferecer serviços de conservação ambiental; e atividades implicadas na adoção de uma lógica circular para a economia.

Tabela 6: Síntese dos fatores gerados pela questão social que podem levar a um maior potencial de exclusão ou inclusão produtiva

POTENCIAL DE EXCLUSÃO PRODUTIVA	POTENCIAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA
• Baixa capacidade fiscal dos governos – que limita a atuação em benefício da população mais vulnerável. • Baixa capacidade de investimento do setor privado. • Controvérsia sobre como conciliar crescimento e inclusão. • Fortalecimento de uma perspectiva conservacionista no plano internacional.	• Espaço para inovações que permitam combinar proteção social e inclusão produtiva. • Oportunidades para a coordenação de esforços. • Aumento de oportunidades devido à atenção dada à economia verde.

CONCLUSÕES

A partir do estudo das tendências relevantes para a inclusão produtiva, vê-se que os desafios que existiam para promovê-la antes da pandemia serão agudizados. A aceleração do processo de digitalização das atividades produtivas deve eliminar inúmeros postos de trabalho de menor complexidade. Por sua vez, as crescentes demandas por processos produtivos mais estáveis e que atendam determinadas exigências de qualidade podem dificultar a inserção dos pequenos negócios em cadeias produtivas e no atendimento a consumidores. Ainda, o aumento da competição pelas vagas limitadas no mercado de trabalho – agora também com pessoas de diferentes níveis de formação e em um

18. Notícia: *Amsterdam to embrace 'doughnut' model to mend post-coronavirus economy*. 8 de abril de 2020. Link: https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/amsterdam-doughnut-model-mend-post-coronavirus-economy.

19. A **economia circular** assenta-se na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia. Por sua vez, a **economia solidária** é um modelo de produção em que os empreendimentos econômicos são geridos pelos próprios trabalhadores coletivamente e de forma democrática. Já a economia donut tem como objetivo central a busca pelo equilíbrio entre as necessidades econômicas de países, cidades e pessoas e os recursos ambientais disponíveis.

contexto de flexibilização das relações trabalhistas – pode tornar as oportunidades existentes ainda mais reduzidas e frágeis.

Ao mesmo tempo, há novos desafios que ganharam rápida relevância devido à pandemia. O desenvolvimento de habilidades digitais e o acesso à internet passaram a ser requisitos para se pensar estratégias de inclusão produtiva. Já a expansão do teletrabalho também deve modificar a cultura das empresas e o perfil que é esperado dos candidatos, além de ampliar a competição entre pessoas de diferentes lugares pelas vagas. Para além disso, a fuga das empresas das áreas metropolitanas traz desafios especiais para essas localidades tanto para ocupações de maior qualificação como para aquelas geradas ao redor dos espaços de escritórios. A significativa recessão econômica, por sua vez, torna as necessidades sociais maiores, reduz o consumo das famílias e limita a capacidade de investimento do Estado e das empresas.

No entanto, as tendências em curso também indicam oportunidades para a inclusão produtiva. As mudanças demográficas que vêm ocorrendo no país sugerem que as cidades médias e os pequenos municípios situados a até três horas dos grandes centros devem se tornar mercados cada vez mais atrativos quando comparados a grandes áreas metropolitanas. Outra oportunidade se dá perante o envelhecimento da população, que também abre possibilidades para a inclusão por meio da economia do cuidado e do oferecimento de produtos e serviços associados à economia prateada. O maior acesso às novas tecnologias também permite o surgimento de novos negócios digitais e empregos na área, os quais podem ser especialmente aproveitados pelos jovens. Nesse sentido, o aumento do trabalho remoto abre possibilidades de oferecimento de produtos e serviços nos domicílios, na chamada *Home-body economy*, ao mesmo tempo em que abre oportunidades para aqueles que não estavam próximos às ofertas de emprego. Por fim, a valorização das compras locais e as possibilidades geradas por meio do comércio eletrônico e dos aplicativos de mensagens favorecem a ampliação do acesso direto a mercados para os pequenos produtores que, devido à maior atenção dos consumidores a produtos saudáveis que são ambiental e socialmente responsáveis, também podem ter vantagens já que seus processos produtivos são mais artesanais e intensivos em mão de obra.

Em geral, para aproveitar essas oportunidades em um contexto com maiores desafios, será preciso inovar nas abordagens e fazer mais. O impacto gerado nas ocupações da população mais vulnerável indica a necessidade de combinar de maneira mais efetiva intervenções de proteção social e programas de inclusão produtiva. O apoio oferecido a empreendedores, tanto financeiro como de assistência técnica e de acesso a mercados, terá de ser fortalecido frente às rápidas mudanças, permitindo transformações nos pequenos negócios. Também será necessário redesenhar os programas de capacitação para o mercado de trabalho, dando atenção às novas habilidades e capacidade necessárias. Nesse sentido, o uso de tecnologias sociais e novas tecnologias pode ser instrumental, ao mesmo tempo em que é importante aproveitar as possibilidades criadas por um maior grau de coordenação entre diferentes organizações. Por fim, parece cada vez mais necessário que as organizações adotem outros paradigmas para pensar a atividade econômica dando atenção à retomada enquanto promovem a sua descarbonização e a criação de novas ocupações. No Capítulo 5 deste estudo, são discutidos em maior detalhe alguns desses caminhos promissores para promover a inclusão produtiva no período pós-pandemia.

O FUTURO DA **INCLUSÃO PRODUTIVA**

CAPÍTULO 3

Políticas emergenciais e estratégias de resposta no Brasil da pandemia

ÍNDICE CAPÍTULO 3

Introdução 81

1. A proteção da renda dos mais vulneráveis 82

2. A preservação dos postos de trabalho formais 88

3. A garantia das condições para que as empresas sigam operando 92

3.1. Ações voltadas para as PME 93

3.2. Ações voltadas para o setor da agricultura familiar 96

4. Mobilização de outros atores 99

Conclusões 101

POLÍTICAS EMERGENCIAIS E ESTRATÉGIAS DE RESPOSTA NO BRASIL DA PANDEMIA

INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 exigiu que o governo brasileiro se mobilizasse para atender o surgimento de demandas urgentes. **Esse cenário é inédito e as medidas para superar os impactos causados ainda não estavam totalmente desenhadas para responder à população na velocidade em que a pandemia se estabeleceu. No âmbito do governo federal, que esteve, por vezes, sob pressão da sociedade civil, foi apresentado um conjunto de políticas para abordar os desafios mais imediatos da crise. No entanto, o governo enfrentou uma série de desafios que limitaram o seu alcance nas ações empreendidas.**

Este capítulo tem como objetivo discutir a resposta do Brasil no período de emergência da pandemia, no que diz respeito à inclusão produtiva. Seguindo o que tem sido proposto pelos organismos internacionais (LEVY, 2020; BID, 2020; OCDE, 2020a; OCDE, 2020b), é possível identificar três desafios que se configuraram como proeminentes durante o período de emergência gerado pela pandemia: 1) assegurar que todas as pessoas e famílias tenham renda suficiente para se sustentar durante o período de isolamento; 2) manter os postos de trabalho formais e impedir sua destruição; e 3) garantir as condições para que as empresas sigam operando mesmo sob diversas limitações. Dada a importância e a abrangência dessas políticas adotadas no âmbito federal, elas receberão especial atenção na discussão a seguir.

O presente capítulo está organizado em cinco seções, sendo que as três primeiras dão atenção às políticas adotadas pelo governo federal para atender os três objetivos mencionados. Em cada uma das seções as principais políticas são apresentadas e seus limites são discutidos. Primeiro, a política do Auxílio Emergencial é trazida ao debate, pois, apesar dos desafios de sua implementação, ela permitiu proteger a renda das camadas mais vulneráveis da população e sua continuidade tem sido colocada em questão. Em seguida são discutidas as medidas que foram capazes de proteger empregos formais no curto prazo, mas que demoraram a ser implementadas e deixaram alguns grupos da população desprotegidos. Na terceira seção é apresentada a tentativa do governo de ir aprimorando medidas para apoiar as empresas tanto no espaço urbano como no rural – particularmente no que se refere ao acesso ao crédito – e os desafios existentes, especialmente para pequenas e médias empresas (PME).

Na quarta seção são mencionadas algumas iniciativas empreendidas por outros atores que não o governo federal. Apresentadas de maneira breve, as ações discutidas estão longe de abarcar todas aquelas realizadas durante o período de emergência da pandemia e não são necessariamente as que representam as melhores experiências que o país produziu. Ao introduzir essas experiências, intenta-se apenas ilustrar as inúmeras ações empreendidas por outros atores, que também cumpriram um papel importante ao lidar com os desafios gerados pela pandemia. Ademais, ainda que a sua atuação seja,

em geral, mais localizada, é possível observar um maior grau de robustez em algumas dessas iniciativas em comparação às do governo federal. Ao final do capítulo, é apresentada uma seção de conclusões da discussão apresentada.

1. A PROTEÇÃO DA RENDA DOS MAIS VULNERÁVEIS

Com a imposição do isolamento social pelas autoridades de saúde, a renda de grande parte da população do país ficou comprometida. A impossibilidade de trabalhar à distância e a instabilidade dos vínculos empregatícios fizeram com que, em muitos casos, a renda pelo trabalho da população fosse significativamente reduzida ou até mesmo eliminada. Os repetidos pedidos para "ficar em casa" dificilmente poderiam ser seguidos por pessoas e famílias que não contavam com os recursos necessários para arcar com seus gastos diários de subsistência. Ainda que inúmeras ações de distribuição de alimentos e de insumos de higiene tenham sido realizadas, elas não foram suficientes para permitir que a população em condição de vulnerabilidade respondesse às múltiplas exigências financeiras a que estava exposta. Dessa forma, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de contar com um apoio financeiro adicional para enfrentar o período de crise.

Por meio da atuação da sociedade civil organizada e do Poder Legislativo[1]**, foi aprovada, no âmbito federal, a política de Auxílio Emergencial, inicialmente chamado de *"coronavoucher"*, no valor de R$ 600,00**. De início, frente à situação do país, o governo federal havia proposto oferecer um auxílio de R$ 200,00 à população mais vulnerável no período de emergência. No entanto, reconhecendo a insuficiência da proposta, a sociedade civil organizada desempenhou um papel importante na proposição e na aprovação da política desse auxílio em um valor superior. Por meio da mobilização de diversas organizações, movimentos sociais, centrais sindicais, institutos de pesquisa, entidades de responsabilidade empresarial e de campanhas como a *Renda Básica Que Queremos*[2], foi gerada a pressão para a aprovação e o aumento do valor a ser pago, atingindo a marca de R$ 600,00[3]. Para as famílias em que a mulher é a única responsável pelas despesas da casa, o valor pago mensalmente foi definido em R$ 1.200,00. Em um primeiro momento, a política teve sua duração programada para o período de três meses, tendo início no mês de abril de 2020. Porém, no começo do mês de julho do mesmo ano, mais duas parcelas foram anunciadas (totalizando cinco parcelas) e sua continuidade segue em debate.

Perante a quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade devido à pandemia, foi necessária a ampliação do número de beneficiários de programas de transferência de renda, superando as expectativas do governo. Dessa forma, quando anunciado no mês de abril, o objetivo do programa era alcançar 54 milhões de pessoas, um número próximo aos registros do Cadastro Único (CadÚnico). No entanto, era necessário que a política abarcasse também os grupos da população cujos vínculos de trabalho eram mais instáveis e que, por conta da pandemia, não tinham a possibilidade de retomar suas ocupações. Assim, também foram incluídos como beneficiários em potencial os trabalhadores informais, os MEI, os autônomos, os agricultores familiares[4] e os desempregados, que cumprissem com

1. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm.

2. A iniciativa envolveu 163 organizações de distintos campos de atuação. Atualmente, a campanha *Renda Básica Que Queremos* iniciou uma segunda fase com propostas de mudança na lei do Auxílio Emergencial. As alterações solicitadas podem ser verificadas na página: https://www.rendabasica.org.br/.

3. Notícia: *Maia comemora aprovação de auxílio emergencial de R$ 600 pela Câmara e pelo Senado*. 30 de março de 2020. Link: https://www.camara.leg.br/noticias/649624-maia-comemora-aprovacao-de-auxilio-emergencial-de-r-600-pela-camara-e-pelo-senado/.

4. O Auxílio Emergencial no valor de R$ 600,00 foi expandido aos agricultores familiares via Projeto de Lei nº 873/2020, de

os critérios estabelecidos[5], tais como não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R$ 28.559,70 em 2018. Dessa forma, ainda no mês abril, o número de potenciais beneficiários foi revisado para 70 milhões de pessoas e, em agosto de 2020, o total de brasileiros beneficiados era de 66,2 milhões, segundo dados do Portal da Transparência do governo federal[6]. Logo, para o pagamento do auxílio em cinco parcelas, o gasto do programa somou R$ 254,2 bilhões.

Ainda que a maior parte da população beneficiária já estivesse cadastrada, o governo teve de enfrentar o desafio de incluir nos seus registros quase 11 milhões de pessoas. A Tabela 1, elaborada por Prates e Barbosa (2020b), apresenta a estimativa da população elegível para receber o Auxílio Emergencial: um total de quase 61 milhões de pessoas, ou seja, 29,1% da população do país. O CadÚnico já reunia informações de quase 50 milhões de pessoas potencialmente elegíveis para receber o auxílio. Dessas, pouco mais de 18 milhões já eram beneficiárias do programa Bolsa Família e passariam automaticamente a receber o auxílio, perfazendo 29,7% dos elegíveis para o programa. Além desse grupo, quase 32 milhões estavam registrados no CadÚnico e ainda não eram beneficiários de programas sociais, também podendo passar a receber o auxílio automaticamente. Segundo os pesquisadores, no entanto, apenas um terço deles começou a receber os recursos, sendo que aproximadamente 20 milhões tiveram de fazer a solicitação formal do auxílio. Adicionalmente, quase 11 milhões também eram elegíveis e não estavam anteriormente cadastrados nos sistemas do governo, incluindo MEI, trabalhadores por conta própria, informais e sem ocupação. Nesse sentido, o cadastro desses grupos representou um desafio para o governo, particularmente no caso dos trabalhadores informais, já que não havia informações prévias disponíveis sobre essas pessoas e suas condições de vida (PAIVA *et al.*, 2020).

Tabela 1: Estimativa da população elegível para o Auxílio Emergencial

GRUPOS	Nº	% DOS ELEGÍVEIS	% DA POPULAÇÃO
Elegíveis	60.750.795	100%	29,1%
Inscritos no Cadastro Único	49.872.355	82,1%	23,9%
Beneficiários do Bolsa Família	18.052.693	29,7%	8,6%
Não beneficiários de programa social	31.819.662	52,4%	15,2%
Não inscritos no CadÚnico	10.878.440	17,9%	5,2%
MEI ou CI	2.307657	3,8%	1,1%
Outros por Conta-Própria	1.536.457	2,5%	0,7%
Outros informais	1.472.893	2,4%	0,7%
Sem ocupação	5.561.433	9.2%	2,7%
Não elegíveis	148.263.305	-	70,9%
Total	209.014.101	-	100%

Fonte: Prates e Barbosa (2020b).

1º de abril de 2020.

5. Mais informações sobre os critérios para o acesso ao Auxílio Emergencial podem ser encontradas em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-auxilio-emergencial-de-r-600-covid-19.

6. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios

Por sua vez, para realizar os pagamentos, o governo optou pela centralização e pelo uso de uma solução totalmente digital. Em termos de modelos de implementação, o governo federal tinha duas opções: seguir uma estratégia inteiramente centralizada ou realizar uma articulação federativa para realizar os pagamentos. A primeira possibilidade prevaleceu, pois, segundo alegações do governo, ela permitiria reduzir a necessidade de negociação com 5.570 municípios, cada um com suas circunstâncias específicas. Além disso, o governo optou por uma estratégia 100% virtual, para ter maior precisão e rapidez na distribuição dos benefícios e para favorecer o distanciamento social. Assim, a solicitação do auxílio e a movimentação dos valores pagos aconteceram via aplicativos de celular gerados pela Caixa Econômica Federal e o pagamento dos valores foi realizado via conta poupança virtual, possível de ser acessada pelo aplicativo, em casas lotéricas e também nos caixas de autoatendimento das agências da Caixa.

Apesar das suas vantagens, a opção por uma solução tecnológica trouxe dificuldades de acesso para a população mais vulnerável. Conforme a análise de Prates e Barbosa (2020b), qualquer solução tecnológica, aplicada à dimensão exigida pelo Auxílio Emergencial, já implicaria grandes desafios na consolidação de bases de dados, no desenvolvimento de um aplicativo eficiente, assim como na organização, no armazenamento e no tratamento da informação. No entanto, houve um desafio adicional, composto pelo baixo acesso à internet e pela pouca familiaridade de parte expressiva da população com o uso de aparatos tecnológicos para realizar transações financeiras. Esse é, muitas vezes, o caso da população em maior situação de vulnerabilidade e menos escolarizada, que constituíam uma parte importante do público-alvo da política. Segundo os pesquisadores, 20,2% do total de domicílios do país não tem acesso à internet, sendo que, em alguns estados, esse percentual chega a mais de 30%. Assim, no mínimo, 7,4 milhões de pessoas elegíveis para receber o auxílio não tinham acesso à internet em suas casas para solicitá-lo e/ou resgatá-lo da poupança.

Ademais, os desafios na implementação do programa não foram poucos. Tanto a inscrição para solicitar o Auxílio Emergencial quanto seu pagamento estiveram envoltos em instabilidades e imprecisões no que se refere ao funcionamento do aplicativo, à exclusão de beneficiários que se enquadram nas regras de seleção, à inclusão daqueles que não se encontram em vulnerabilidade e a tentativas de fraude[7]. Em geral, os problemas que surgiram ao longo do período foram acompanhados pela campanha *Renda Básica Que Queremos* que, em sua página na internet, apresenta vinte obstáculos ao funcionamento do Auxílio Emergencial, seguidos de propostas de mudança na política, visando à prorrogação e à melhoria de seu funcionamento[8].

Um dos obstáculos citados é a demora em dar retorno às solicitações de milhões de brasileiros, que ficam em estado de espera pelo auxílio. Outra questão é a inadequada exigência de telefone, conexão à internet e e-mail para todas as pessoas se habilitarem ao auxílio, o que se somou às dificuldades de utilização do aplicativo e de acesso à poupança digital. Também houve a negativa do auxílio sem justificativa válida para alguns grupos em particular, como familiares de presidiários e migrantes. A política também limitava o benefício a duas pessoas por domicílio, tornando 6,1 milhões de pessoas inelegíveis. Além disso, os canais de atendimento virtual à população – para acessar o auxílio ou contestar

7. Segundo o Ministério da Cidadania, até a metade de julho de 2020, quase 133 mil pessoas tiveram de devolver os pagamentos que haviam recebido e aproximadamente 650 mil contas haviam sido bloqueadas por suspeita de fraude. De acordo com o presidente da Caixa Econômica Federal, a maioria das contas bloqueadas era utilizada por hackers. Notícia: *Auxílio Emergencial: suspeita de fraude no benefício motivou 51% dos bloqueios das contas digitais, diz Caixa.* 22 de julho de 2020. Link: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/22/auxilio-emergencial-51percent-das-contas-foram-bloqueadas-por-suspeita-de-fraude-diz-presidente-da-caixa.ghtml.

8. A relação detalhada dos obstáculos e propostas para a superação dos problemas envolvendo o Auxílio Emergencial está disponível em: https://www.rendabasica.org.br/.

desaprovações – tiveram falhas, o que favoreceu a formação de filas em frente às agências da Caixa Econômica Federal. Por fim, a falta de atualização dos sistemas também fez com que novos desempregados não tivessem acesso nem ao seguro desemprego nem ao auxílio e que pessoas aposentadas, que estavam aguardando a liberação da aposentadoria via INSS, também ficassem desprotegidas.

Para além disso, a escolha de um modelo de implementação centralizado tem sido criticada dada a estrutura com a qual o país conta na sua rede de assistência social. O Brasil dispõe do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fortalecido ao longo das últimas décadas e possuindo vasta capilaridade no país. Utilizando dados do Censo SUAS de 2019, Prates e Barbosa (2020b) indicam que, de todos os municípios do país, apenas 48 não possuem Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo que as metrópoles, em média, contam com 24 unidades. Das 8.300 unidades CRAS no país, a maioria possui pessoal dedicado ao cadastramento, seja para o CadÚnico ou para documentação pessoal. Nesse sentido, os pesquisadores argumentam que o uso dessa rede, combinado à solução tecnológica, poderia ter minimizado os desafios enfrentados pela população.

Mesmo diante desse cenário, o Auxílio Emergencial foi efetivo em focalizar o benefício nos domicílios mais pobres do país. O programa teve início no mês de abril e apresentou um bom alcance, atingindo, segundo dados do IPEA[9], 26,3 milhões de domicílios – o que equivale a 38,7% de um total de 68 milhões de domicílios do país. Entre as famílias atendidas, 82% indicavam renda domiciliar per capita de até R$ 832,65. As duas tabelas seguintes apresentam dados levantados pela pesquisa sobre o mercado de trabalho em 24 de julho de 2020, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios com foco em ações de combate à COVID-19 (PNAD-COVID19). Organizadas por decis de renda, as Tabelas 2 e 3 evidenciam a capilaridade do Auxílio Emergencial e seu papel fundamental para a renda domiciliar da parcela mais vulnerável da população. Na Tabela 2, é possível observar uma porcentagem maior de domicílios beneficiados para os decis de menor renda, sendo que o alcance menor para o primeiro decil quando comparado ao segundo indica a dificuldade de se chegar até a população mais vulnerável do país. A Tabela 3, por sua vez, indica a importância do auxílio na renda familiar, visto que, para o menor decil, o auxílio representou 95% da renda domiciliar per capita e, no segundo e terceiro decis, compôs 59% e 35%, respectivamente (LAMEIRAS; CAVALCANTI, 2020).

Tabela 2: Domicílios beneficiados pelo Auxílio Emergencial em cada decil de renda

DECIL DE RENDA	LIMITE SUPERIOR DE RENDA *PER CAPITA* (R$)	TOTAL DE DOMICÍLIOS (MILHARES)	TOTAL DE DOMICÍLIOS BENEFICIADOS (MILHARES)	%
1	56,62	6.780	4.872	71,9
2	233,18	5.047	4.074	80,7
3	348,83	5.261	3.570	67,9
4	499,88	4.698	2.902	61,8
5	645,54	7.208	3.506	48,6
6	832,65	6.157	2.575	41,8
7	1.044,98	5.095	1.603	31,5
8	1.439,75	10.658	1.635	15,3
9	2.275,13	8.184	1.106	13,5
10		8.935	461	5,2
Total		68.023	26.304	41,7

9. Carta de conjuntura nº 47 - 2º Trimestre de 2020 - PNAD-COVID-19. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200624_cc47_mercado_de_trabalho.pdf.

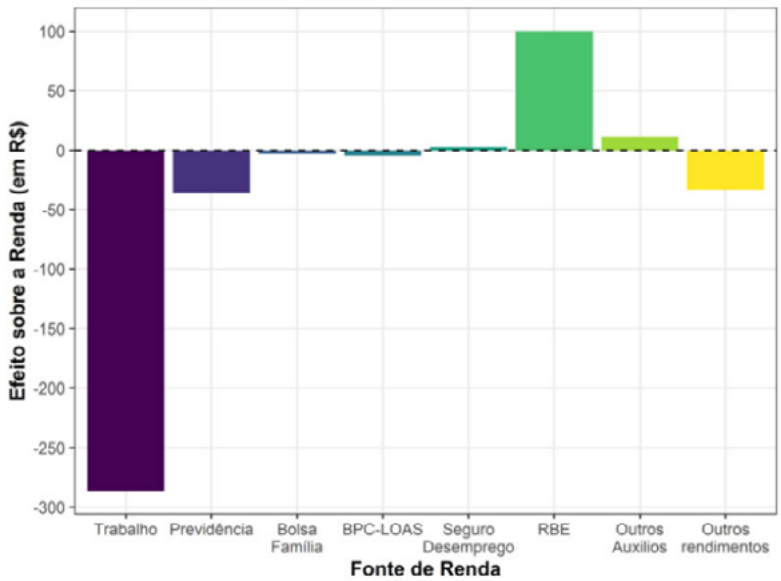
Tabela 3: Participação do Auxílio Emergencial na renda domiciliar per capita

DECIL DE RENDA	RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* (R$)	RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* EXCLUINDO O AE (R$)	DIFERENÇA DE RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* DEVIDO AO AE (R$)	PARTICIPAÇÃO DO AE NA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* (R$)
1	238,03	10,64	227,39	95,53
2	352,85	146,08	206,77	58,60
3	453,69	295,77	157,92	34,81
4	554,72	414,47	140,25	25,28
5	672,64	553,40	119,24	17,73
6	826,83	729,71	97,12	11,75
7	1.014,27	938,08	76,19	7,51
8	1231,05	1.184,99	46,06	3,74
9	1823,75	1.785,40	38,35	2,10
10	4.661,66	4.646,14	15,52	0,33
Total	1.189,79	1.078,31	111,48	9,37

Fonte das tabelas: Lameiras e Cavalcanti (2020).

O Auxílio Emergencial foi fundamental para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica durante o período de emergência da pandemia. Reforçando os dados apresentados acima, Prates e Barbosa (2020c), ao considerarem as condições no mercado de trabalho, afirmaram que a pobreza atingiria 30% da população sem o auxílio emergencial. A importância da política fica ainda mais evidente quando se observa a variação da renda domiciliar entre os anos de 2019 e 2020. O gráfico a seguir apresenta a contribuição de cada fonte de renda para a diferença entre os valores médios de renda domiciliar per capita em maio de 2020 e aquela observada em 2019. Nele, o Auxílio Emergencial é citado como Renda Básica Emergencial (RBE).

Gráfico 1: Contribuição de cada fonte de renda para a variação da renda domiciliar per capita. Brasil, 2019 vs. maio de 2020



Fonte: Prates e Barbosa (2020c).

Entretanto, a renda oferecida pelo Auxílio Emergencial não compensa a queda verificada na renda pelo trabalho. Como é possível observar no gráfico acima, houve uma diminuição na renda pelo trabalho de quase R$ 300,00, o que reflete a redução de horas trabalhadas, o desemprego e a inatividade. Enquanto isso, o único aumento significativo é aquele propiciado pelo Auxílio Emergencial, que nitidamente não compensa a queda verificada. Por sua vez, a contribuição pouco expressiva do seguro desemprego também indica os limites da política adotada para esses grupos da população, enquanto o efeito restrito do Bolsa Família se justifica por seus beneficiários terem sido incluídos na política do Auxílio Emergencial.

À medida que o término do Auxílio Emergencial se aproxima, há intenso debate sobre a necessidade e os limites existentes para a sua manutenção. O governo federal tem apresentado a limitação do orçamento como o principal desafio para a prorrogação da política. Em maio de 2020, o secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida, afirmava que a renovação do Auxílio Emergencial seria fiscalmente impossível e que o país deveria priorizar o fortalecimento do Bolsa Família e uma política direcionada para os trabalhadores informais[10]. Dar continuidade à política exigiria aumento da carga tributária ou melhoria dos programas já existentes. Por outro lado, há organizações que defendem a manutenção da política do Auxílio Emergencial, reconhecendo que o impacto gerado não se limita aos meses definidos na política. Nesse sentido, argumenta-se que a recente flexibilização das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), permite ao governo cumprir com as exigências orçamentárias para o enfrentamento à pandemia, o que inclui o auxílio. Ademais, algumas organizações e movimentos políticos defendem, inclusive, o estabelecimento de uma renda básica universal, ou seja, que não se restrinja a contextos específicos, garantindo renda fixa à população vulnerável.

Além do Auxílio Emergencial, o governo federal também instituiu outras medidas para proteger a renda das famílias. Nos primeiros meses de abril foram aprovadas medidas de: antecipação de um salário mínimo mensal por três meses àqueles na fila para o recebimento de auxílio-doença; liberação do saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e destinação de recursos para a cobertura de descontos tarifários referentes ao fornecimento de energia elétrica para consumidores residenciais de baixa renda (FGV, 2020).

O Auxílio Emergencial apresentou resultados positivos nos primeiros meses de impacto da pandemia para as camadas mais vulneráveis da população, ainda que em alguns casos o seu alcance tenha sido limitado. Uma parcela significativa da população mais pobre foi contemplada com o benefício, favorecendo a manutenção de sua renda. O funcionamento do auxílio, mesmo diante de instabilidades e problemas, atingiu grande parte da parcela mais vulnerável da sociedade brasileira, atendendo quem já fazia parte de programas de transferência de renda, assim como outras camadas que nunca tinham acessado esse tipo de política. A maior preocupação em relação a ela se refere ao possível término de sua concessão, em um momento em que o mercado de trabalho ainda poderá estar fragilizado. Os defensores da continuidade do auxílio indicam que, caso isso não ocorra, o cenário poderá ser de aumento da pobreza, da fome e da desigualdade.

Por fim, é importante notar a ausência da discussão sobre a inclusão produtiva ao considerar as medidas para a população mais vulnerável. As medidas de proteção social são fundamentais no período de emergência, no entanto não oferecem necessariamente as condições para que essa

10. Notícia: *Mansueto afirma que manutenção de auxílio emergencial de R$ 600 é "fiscalmente impossível".* 20 de maio de 2020. Link: https://www.infomoney.com.br/economia/mansueto-afirma-que-manutencao-de-auxilio-emergencial-de-r-600-e-fiscalmente-impossivel/.

população possa se inserir produtivamente. Essa falta de atenção também é aparente na discussão sobre a retomada econômica no país, que não tem adotado como preocupação central a atenção às necessidades da população mais vulnerável e que pode acabar sendo ainda mais excluída, conforme já vinha acontecendo antes da pandemia.

Tabela 4: Pontos negativos e positivos da política do Auxílio Emergencial durante o período de isolamento social.

PONTOS NEGATIVOS	PONTO POSITIVOS
• Limitação do número de beneficiários por família, exigências inadequadas e exclusões não justificadas. • Desatenção com o baixo acesso do público-alvo à internet e com a sua pouca familiaridade no uso de aparatos tecnológicos para transações financeiras. • Desconsideração da estrutura do SUAS para facilitar o acesso ao benefício. • Dificuldade de manutenção da política a médio e longo prazo. • Falta de atenção com a inserção produtiva para o contexto pós-pandemia.	• Maior abertura dos consumidores a produtos saudáveis e que sejam ambiental e socialmente responsáveis. • Ampliação do comércio *online*. • Valorização do comércio local e de proximidade.

Fonte: Elaboração própria.

2. A PRESERVAÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO FORMAIS

Com a impossibilidade das empresas seguirem operando da mesma forma, o governo brasileiro estabeleceu medidas para que os postos de trabalho formais não fossem destruídos. Por uma parte, foram estabelecidas diversas medidas trabalhistas, como a autorização do *home office*, mudanças na possibilidade de antecipação de férias individuais e concessão de férias coletivas (FGV, 2020). Por outra parte, houve um esforço para desburocratizar o acesso ao seguro desemprego e a medidas para subsidiar o pagamento dos salários. Esse segundo conjunto de medidas foi instituído especialmente por meio da Medida Provisória nº 936 de 1º de abril de 2020[11], que altera de forma pontual o Seguro Desemprego e cria o *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda*, que será discutido ao longo desta seção.

O programa brasileiro busca estimular empregadores e empregados a estabelecerem acordos de redução da jornada de trabalho e do salário. Tais acordos podem ser firmados de forma individual ou coletiva[12], visando à diminuição da jornada de trabalho e do salário (em 25%, 50% ou 70%)

11. Legislação Informatizada - medida provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Link: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-936-1-abril-2020-789923-publicacaooriginal-160242-pe.html.

12. O acordo deve se dar entre empregador e empregado com renda de até dois salários mínimos. Acordos coletivos são válidos apenas para trabalhadores com salário entre a faixa de R$ 3.135,00 (três salários mínimos) e R$ 12.202,12 (duas vezes o teto do Instituto Nacional do Seguro Social [INSS]).

por 90 dias. A partir do acordo estabelecido, o governo disponibiliza proporcionalmente o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), cujo valor é calculado sobre o montante que o trabalhador teria direito de receber como seguro desemprego, com base na média dos últimos três salários. Assim, caso fosse acordada uma redução de 50% da jornada, o trabalhador receberia 50% do salário de seu empregador e 50% do valor a que teria direito pelo seguro desemprego de parte do governo. Outra possibilidade criada pelo programa é a de suspensão do contrato do trabalho por até 60 dias, mas, nesse caso, ela se aplica a empresas com receita bruta anual de até R$ 4,8 milhões (limite do Simples Nacional), sendo que o trabalhador tem direito a 100% do seguro desemprego que lhe corresponde. No caso de empresas com receita bruta anual superior de R$ 4,8 milhões, a empresa paga 30% do salário do empregado, somado ao benefício equivalente a 70% do valor do seguro desemprego a que teria direito[13].

Ao aderirem ao programa, as empresas se comprometem a manter os contratos de trabalho pelo dobro do tempo que receberam o benefício. Por exemplo, se acordada a redução de três meses da jornada de trabalho, a empresa deve garantir a manutenção do contrato de trabalho pelo período de seis meses (DIEESE, 2020). Além disso, benefícios como planos de saúde e vale refeição devem ser mantidos normalmente, de acordo com a determinação do governo. As requisições são feitas por meio de plataforma virtual e o pagamento acontece no prazo de 30 dias após a comunicação do acordo, pelo empregador, ao Ministério da Economia.

A implementação desse programa beneficiou diferentes tipos de empresas e apresentou uma alta taxa de habilitação. No fim de junho de 2020, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia afirmou que 1.348.733 empregadores haviam aderido ao programa. Dos acordos firmados, 50,4% atendiam trabalhadores de empresas com faturamento de até R$ 4,8 milhões por ano, 46,3% estavam relacionados a empresas com faturamento superior e 3,3% foram realizados com empregados domésticos e trabalhadores intermitentes[14]. Ainda, segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU) disponíveis na plataforma Coopera[15], até meados de agosto de 2020, 13,4 milhões de acordos haviam sido processados e 12,4 milhões passaram a ser beneficiários do programa, o que representa uma taxa de habilitação de 92,9%. A maioria dos acordos estabelecidos teve duração de 30 ou 60 dias e, em grande parte, eles foram referentes à redução de jornada de trabalho.

Enquanto o programa parece ter contribuído para conter as demissões, a demora na sua implementação permitiu um aumento expressivo no número de demissões nos primeiros meses do ano. O gráfico a seguir indica o aumento do número de solicitações do seguro desemprego entre os meses de janeiro e abril de 2020. De acordo com os dados do TCU, enquanto foram realizadas 469 mil solicitações em janeiro, em abril o número chegou a 835 mil. Com a entrada do auxílio, a partir do mês de abril passa a haver uma queda no número de solicitações do auxílio desemprego, chegando a 152 mil em julho. Ao longo dos meses também houve uma trajetória descendente no número de demissões coincidindo com o início do programa. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), em março, 1.677.055 pessoas haviam sido demitidas, já em junho, o número foi de 906.444 pessoas. Nesse panorama, é importante observar que, ao passo que o programa do governo pode ter contribuído para a redução do número de demissões, muitas delas já haviam

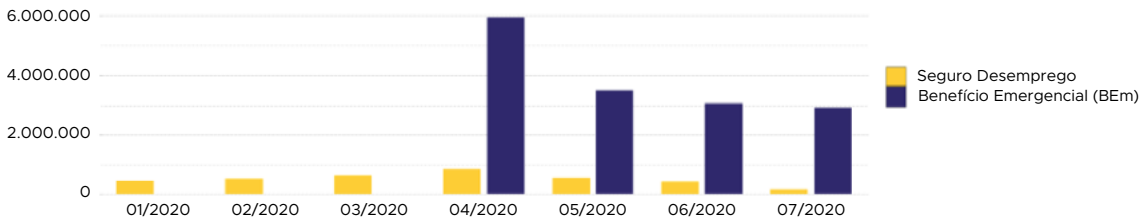
13. O programa não se aplica aos trabalhadores do setor público, tampouco a beneficiários do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência Social que estejam recebendo seguro desemprego.

14. Notícia: *Programa de redução de salário preserva 11,7 milhões de empregos*. 29 de junho de 2020. Link: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/programa-de-reducao-de-salario-preserva-117-milhoes-de-empregos.

15. A plataforma Coopera foi criada pelo TCU para acompanhar e dar maior transparência às ações do governo durante a pandemia. Para mais informações, acesse: https://portal.tcu.gov.br/coopera/.

ocorrido antes da sua implementação, o que também pode ter favorecido a redução do número nos meses subsequentes.

Gráfico 2: Comparativo de Seguro Desemprego x Benefício Emergencial (número de solicitações por data de demissão ou acordo)



Fonte: Coopera TCU[16]

Entre as críticas feitas a essa política está o baixo uso dos recursos destinados ao programa. Ao ser criado, foram destinados ao programa de proteção do emprego R$ 51,64 bilhões. Em julho, apenas R$ 18,24 bilhões haviam sido utilizados, ficando abaixo das expectativas do governo[17]. Não estão claras as razões para uma diferença tão significativa, mas alguns argumentam que o programa foi sobredimensionado e, por isso, os recursos não foram utilizados. Já outros indicam que, devido às dificuldades de acessar o crédito, particularmente pelas PME, os benefícios oferecidos não foram utilizados e se optou pelas demissões (PRATES; BARBOSA, 2020c). O TCU também identificou a possibilidade de fraudes no programa em 130 mil acordos estabelecidos, sendo a principal causa a realização de requerimentos duplicados[18].

Com relação ao Seguro Desemprego, o benefício seguiu limitado àqueles que já eram elegíveis e houve medidas para desburocratizar e facilitar o acesso. As mudanças incluíram, por exemplo, a antecipação de 25% do pagamento do benefício para os trabalhadores com renda de até dois salários mínimos e o uso de uma plataforma virtual para cadastrar requisições. Aparentemente não foram feitas maiores modificações porque o governo assumiu que uma flexibilização das regras do seguro desemprego poderia incentivar as demissões e, por meio de acordos informais, os empregados poderiam seguir trabalhando ao mesmo tempo que recebem o seguro desemprego (PRATES; BARBOSA, 2020c). Similarmente ao que ocorreu no caso do Auxílio Emergencial, a adoção de uma plataforma virtual simplificou o acesso ao benefício ao mesmo tempo em que representou desafios especialmente para os trabalhadores que não possuem um dispositivo como *smartphone* ou mesmo acesso à internet. A plataforma também apresentou instabilidades e inconsistências no acesso, solicitando, inclusive, a presença dos requerentes em unidades de atendimento do governo que estão fechadas[19].

Neste novo contexto, entre os requerentes do seguro desemprego prevalecem trabalhadores com

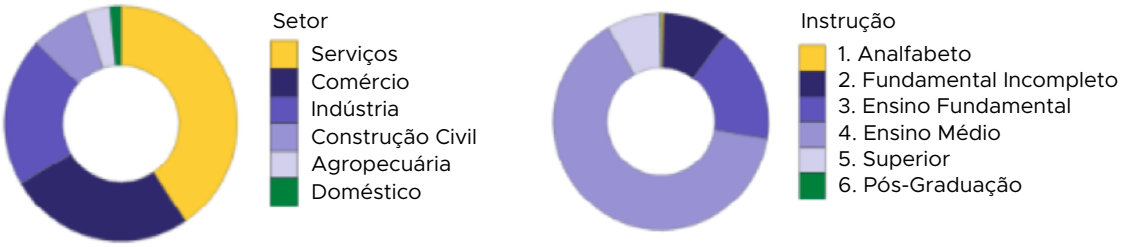
17. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19.

18. Notícia: *TCU suspeita de fraude em 130 mil acordos de redução ou suspensão da jornada.* 5 de agosto de 2020. Link: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/05/tcu-identifica-possivel-fraude-em-130-mil-acordos-de-reducao-ou-suspensao-da-jornada.ghtml.

19. Notícia: *Dificuldade para receber seguro desemprego complica ainda mais a vida do brasileiro.* 12 de maio de 2020. Link: https://www.cut.org.br/noticias/dificuldade-para-receber-seguro-desemprego-complica-ainda-mais-a-vida-do-brasile-d28f#:~:text=Dificuldade%20para%20receber%20seguro%2Ddesemprego%20complica%20ainda%20mais%20a%20vida%20do%20brasileiro,-Sistema%20on%2Dline&text=Em%20mar%C3%A7o%20e%20abril%2C%201,a%20R%24%201.813%2C03.

baixo nível de qualificação relacionados ao setor de serviços. O Gráfico 3 indica o perfil daqueles que não estabeleceram acordos com suas empresas, que foram demitidos e que requisitaram o seguro desemprego a partir de abril, quando o programa de proteção ao emprego entrou em funcionamento. Em termos setoriais, é possível observar uma predominância do setor de serviços, seguido, em menor medida, pelo comércio e pela indústria. Com relação à faixa de instrução, a maioria são trabalhadores que contam apenas com o Ensino Médio. Esses dados indicam o perfil dos trabalhadores que apresentam maior grau de vulnerabilidade.

Gráfico 3: Perfil do requerente do Seguro Desemprego a partir de 1º de abril de 2020



Fonte: Coopera TCU[20]

Adicionalmente, como o seguro desemprego seguiu limitado àqueles que já eram elegíveis, uma parcela da população ficou desprotegida de qualquer tipo de benefício. Segundo as definições do governo federal, caso um trabalhador tenha tido um teto de ganhos anual superior a R$ 28,5 mil, ele não pode acessar o Auxílio Emergencial. Além disso, se tiver tempo de carteira assinada inferior a 12 meses, também não pode solicitar o seguro desemprego. Dada a elevada rotatividade que existe no mercado de trabalho brasileiro, muitas pessoas não permanecem tempo suficiente para solicitar o seguro desemprego, ficando totalmente desprotegidos o que, segundo Prates e Barbosa (2020c), representa 26 milhões de trabalhadores.

Em resumo, as medidas adotadas pelo governo para preservar os postos de trabalho formais evitaram parcialmente as demissões, deixando também parcelas mais vulneráveis da população desprotegidas. Depois de ter se observado um aumento expressivo no número de demissões nos primeiros meses do ano, a possibilidade de estabelecer acordos de redução ou suspensão das jornadas de trabalho entre empregadores e empregados, bem como o amparo do benefício governamental, permitiu conter o número de demissões e as solicitações do seguro desemprego, preservando mais de 12 milhões de postos formais de trabalho. Ainda assim, as demissões continuaram a ocorrer especialmente para os trabalhadores de baixa qualificação do setor de serviços, que buscaram o seguro desemprego. Por sua vez, a dificuldade de acessar o crédito e a manutenção dos critérios antigos de elegibilidade do seguro desemprego prejudicaram a efetividade dessas políticas e deixaram uma parcela significativa da população sem proteção social.

Por fim, é importante notar novamente a ausência de medidas para além da proteção imediata dos postos de trabalho. É compreensível que, frente à situação de emergência que a pandemia apresentou, o governo tenha optado por ações mais imediatas que permitiram evitar a destruição dos postos de trabalho. No entanto, a falta de medidas que preparem as empresas para o contexto pós-pandemia sugere que a expectativa do governo é de que a retomada da economia seja a resposta para os eventuais desafios que se apresentarão. A experiência do país nos últimos anos, no entanto, não indica que este seja o caso. Sem medidas adicionais, o fim das políticas de auxílio pode levar a um

aumento expressivo do número de demissões.

Tabela 5: Pontos negativos e positivos das políticas para a preservação dos empregos formais durante o período de isolamento social.

PONTOS NEGATIVOS	PONTO POSITIVOS
• Demora na adoção das medidas permitiu um aumento das demissões nos primeiros meses do ano. • Falta de coordenação com as medidas de concessão de crédito limitaram a adoção da política pelas empresas, especialmente pelas de pequeno porte. • Rigidez nos critérios do seguro-desemprego mantiveram uma parcela expressiva da população desprotegida, sem acesso a nenhum tipo de benefício. • Ausência de medidas que preparem as empresas para os desafios do pós-pandemia.	• Criação de medidas que permitiram às empresas de diferentes tamanhos preservar os empregos formais durante o período de maiores restrições da pandemia, seja por meio da redução ou suspensão das jornadas de trabalho. • Agilidade na aprovação dos acordos firmados entre empresas e empregados. • Adoção de soluções digitais para desburocratizar e facilitar o acesso aos benefícios.

Fonte: Elaboração própria.

3. A GARANTIA DAS CONDIÇÕES PARA QUE AS EMPRESAS SIGAM OPERANDO

De maneira geral, dois conjuntos de medidas foram adotados no país para garantir a continuidade da operação das empresas. O primeiro deles busca reduzir os custos fixos. Nesse sentido, o governo federal adotou medidas fiscais para impulsionar ou manter os setores, como a prorrogação do vencimento dos tributos do Simples Nacional por até seis meses e a redução de impostos de importação para produtos relacionados ao combate ao coronavírus (FGV, 2020). Segundo a pesquisa Pulso Empresa do IBGE[21], as medidas de adiamento de impostos foram adotadas por 44,2% das empresas com até 49 funcionários, por 58,7% daquelas com o número de funcionários de 50 a 499 e por 50,8% das empresas com um número superior a 500 funcionários.

O segundo conjunto de ações se relaciona a tentativas de facilitar o acesso a linhas de crédito. Nesse âmbito, algumas políticas foram promovidas, especialmente direcionadas para as PME de comércio, serviços e indústria, enquanto outras deram atenção à agricultura familiar. A discussão desta seção se concentra, então, nas medidas adotadas para facilitar o acesso ao crédito, já que foi nesse ponto que o governo federal enfrentou maiores desafios. A análise está dividida em duas partes. Na primeira, é dada atenção às políticas voltadas para setores tidos como tipicamente urbanos e na segunda, para a agricultura familiar.

3.1. Ações voltadas para PME

21. A Pesquisa Pulso Empresa objetiva estimar os impactos da pandemia da COVID-19 na economia brasileira, tendo como unidade de investigação as empresas não financeiras representativas das atividades de Indústria, Construção, Comércio e Serviços. Disponível em: https://covid19.ibge.gov.br/pulso-empresa/.

O governo federal instituiu diversas linhas de crédito para tentar ampliar o acesso ao crédito durante a pandemia. O Box 1 apresenta algumas das principais iniciativas adotadas, o momento em que foram aplicadas e seus objetivos (FGV, 2020). O que se observa é uma sucessão de medidas com o intuito de ampliar o acesso ao crédito e a tentativa de dar uma atenção especial às PME.

MEDIDAS DO GOVERNO FEDERAL PARA FACILITAR O ACESSO AO CRÉDITO PARA PME

- ***PROGER Urbano Capital de Giro* –** 18 de março de 2020: foi instituído no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e está voltado ao atendimento da demanda por financiamento de capital de giro para empresas com faturamento de até R$ 10 milhões.
- ***Programa Emergencial de Suporte de Empregos (MP 944)* –** 3 de abril de 2020: tem como objetivo conceder crédito aos empregadores para o pagamento dos salários de seus empregados. Caso o empregador acesse o programa, não pode demitir o empregado, salvo se por justa causa, dentro do prazo de 60 dias a contar da contratação do programa. Está focado em empresas com receita anual entre R$ 360 mil e R$ 50 milhões.
- ***Fundos Constitucionais Regionais* –** 6 de abril de 2020: são linhas de crédito especiais instituídas com o objetivo de atender aos setores industrial, comercial e de serviços afetados pela COVID-19, nos municípios em estado de calamidade pública. Atende a pessoas físicas e jurídicas e é destinado a servir como capital de giro e investimento.
- ***Medida Provisória nº 958* –** 24 de abril de 2020: foi instituída para facilitar o acesso ao crédito por meio da dispensa do preenchimento de determinados requisitos[22] para a contratação de crédito junto de instituições financeiras, inclusive suas subsidiárias.
- ***Regulamentação do Open Banking* –** 4 de maio de 2020: visa facilitar a aquisição de empréstimos com juros menores por meio do aumento da concorrência no setor bancário.
- **Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) –** 18 de maio de 2020: com uma linha de crédito especial de R$ 15,9 bilhões, o programa oferece garantias ampliadas com oito meses de carência e com operações de crédito que podem ser utilizadas para investimentos e capital de giro isolado ou associado ao investimento.
- ***Programa Emergencial de Crédito para Pequenas e Médias Empresas (PEAC)* –** 19 de agosto de 2020: amplia os recursos destinados ao crédito e possibilita que MEI, micro e pequenas empresas tomem até R$ 50 mil emprestados por meio de maquininhas de cartão.

Apesar dessas ações do governo, as medidas econômicas de fomento ao crédito que foram adotadas beneficiaram de maneira desigual empresas grandes e pequenas nos primeiros meses da pandemia. Entre o período de 16 de março e 29 de maio de 2020, foram disponibilizados R$ 554,3 bilhões em crédito novo. Desse total, somente R$ 43,6 bilhões foram repassados às micro e pequenas empresas, perfazendo menos de 8% do volume total. Por outro lado, às grandes corporações foram concedidos R$ 316,3 bilhões, o que equivale a 57% do desembolso total[23]. Dada a fragilidade dos pequenos

22. Segundo a medida, os bancos públicos estão dispensados de exigir a apresentação de: certidões trabalhistas de quitação, provas de regularidade eleitoral, certidão de regularidade de tributos federais da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), comprovação de regularidade do Imposto Territorial Rural (ITR) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) (FGV, 2020).

23. Notícia: *Pequenas empresas recebem menos de 8% do crédito liberado na pandemia.* 11 de junho de 2020. Link: https://veja.abril.com.br/economia/pequenas-empresas-recebem-menos-de-8-do-credito-liberado-na-pandemia/.

negócios, o baixo acesso ao crédito sugere um movimento que levou ao fechamento de muitas micro e pequenas empresas.

Os empreendedores das PME buscaram os empréstimos, mas não tiveram sucesso. De acordo com a pesquisa realizada pela FGV e pelo Sebrae em 2020, desde o início da crise, 93,5% dos empreendedores realizaram tentativas de acesso ao crédito, sendo que apenas 15,9% deles conseguiram. No que diz respeito aos MEI, 81,7% buscaram crédito em bancos e apenas 10,8% tiveram sucesso (FGV/SEBRAE, 2020). A dificuldade de acessar ao crédito coincidiu com o momento de piores resultados para os pequenos negócios. Segundo outra pesquisa também realizada pelo Sebrae no mês de julho de 2020, o pior cenário para as pequenas empresas se deu no mês de abril, quando houve queda de 70% do faturamento. Em julho, a queda já havia passado para 51%, sendo justificada pelo recebimento do auxílio emergencial, pela reabertura de negócios em diversos municípios e pela adaptação de empresas e consumidores a esse novo normal (SEBRAE, 2020a).

Um fator relevante que dificulta o acesso ao crédito pelas PME são as exigências impostas. Em outra pesquisa realizada pelo Sebrae (2020b), o principal motivo para as PME não acessarem o crédito se deve a 41% delas apresentarem dívidas, serem desprovidas de garantias, possuírem Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou CNPJ negativado e considerarem os juros praticados muito altos. Prates e Barbosa (2020c) também identificam que as garantias exigidas, a burocracia e o comprometimento com a não demissão estão entre os entraves para a concessão de crédito. Essas dificuldades geraram um aumento expressivo no fechamento de empresas desde o início da pandemia e, segundo informações levantadas junto a fóruns, varas de falências e Diários Oficiais e da Justiça dos estados, o número de falências saltou de 9,1% no mês de fevereiro para 28,8% em junho[24]. Ademais, de acordo com a pesquisa Pulso Empresa do IBGE[25], até o mês de julho, 1,3 milhão de empresas foram fechadas de forma temporária ou definitiva, sendo que 522,7 mil fecharam devido à pandemia. Desse total, 99,2% tinham até 49 funcionários.

Outro fator relevante é a falta de familiaridade entre os bancos comerciais e os empreendedores de pequeno porte. Segundo o presidente da Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais (CONAMPE), cerca de 50% desses empreendedores trabalham com sua conta bancária pessoal ou ainda gerem as contas da empresa por meio de contas em nome de parentes, já que seus próprios recursos podem ter sido bloqueados por diferentes razões[26]. Tais circunstâncias, combinadas com o receio dos bancos de um possível calote, fazem com que as instituições financeiras comerciais não concedam crédito. Assim, no caso dos R$ 40 bilhões destinados às PME por meio da MP 944, por exemplo, apenas R$ 1,9 bilhão foi liberado pelos bancos. As empresas que não tinham familiaridade com o sistema bancário não conseguiram acessar os recursos.

Como resposta às dificuldades apresentadas, foi implementado o Pronampe, que buscou ampliar as garantias para os bancos e reduzir as exigências feitas aos empreendedores. Nessa nova modalidade, o governo federal aportou R$ 15,9 bilhões no Fundo Garantidor de Operações (FGO), que viabiliza às instituições bancárias operadoras do Pronampe a garantia de 100% das operações realizadas. Quem faz os trâmites é a instituição financeira, que é quem cede o crédito, mas quem entra com a garantia é o governo federal via FGO, administrado pelo Banco do Brasil. As instituições

24. Informação coletada na página da Boa Vista – Serviço Central de Proteção ao Crédito. Disponível em: https://www.boavistaservicos.com.br/economia/falencias-e-recuperacoes-judiciais/.

25. Disponível em: https://covid19.ibge.gov.br/pulso-empresa/.

26. Notícia: *Pandemia: micro e pequenos afirmam que crédito não tem chegado.* 7 de julho de 2020. Link: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/pandemia-micro-e-pequenos-afirmam-que-credito-nao-tem-chegado.

bancárias também foram dispensadas de exigir certidões de quitação trabalhista, prova de quitação eleitoral, Certificado de Regularidade do FGTS, certidões negativas de débitos, vedação de realizar financiamento ou conceder dispensa de juros, multa e correção com recursos públicos ou recursos do FGTS a pessoas em débito com o FGTS, regularidade do ITR e consulta prévia ao CADIN.

No dia 19 de agosto de 2020, foi aprovado o PEAC-FGI para aprimorar a operação do Pronampe[27]. Essa medida tem o objetivo de ampliar o montante do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), aumentando em R$ 20 bilhões o fundo gerido pelo BNDES, que atende empresas com faturamento entre R$ 360 mil e R$ 300 milhões. Essa medida também possibilita que micro e pequenas empresas e MEI obtenham empréstimos no valor de até R$ 50 mil por meio de maquininhas de cartão, apresentando as vendas futuras como garantia. Essa modalidade de empréstimo tem a taxa de juros de 6% ao ano, seis meses de carência para o primeiro pagamento e prazo de quitação de 36 meses[28].

Em geral, observou-se nesta seção que desde o início da pandemia, o governo federal tem anunciado medidas com o intuito de ampliar o acesso ao crédito para PME, no entanto as políticas encontraram limites que restringiram o seu alcance. Algumas surgiram como consequência das carências não atendidas da medida anterior, deixando nítida a falta de articulação para um processo estruturado de suporte a essa camada da economia. Assim, as grandes empresas acabaram utilizando mais os recursos em um primeiro momento, sendo o acesso de PME dificultado devido à burocracia por parte das instituições bancárias e à falta de segurança quanto ao pagamento. A proposta de solução desse problema foi implementada quase quatro meses depois do início da quarentena, o que gerou o fechamento de muitos pequenos negócios. O cenário para PME ainda é de bastante insegurança, ainda que outras medidas tenham surgido recentemente, como o Pronampe e o PEAC.

27. Informações coletadas na página da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254253.

28. Mais informações sobre o PEAC podem ser encontradas na página do BNDES. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/peac.

Tabela 6: Pontos negativos e positivos das ações voltadas para PME durante o período de isolamento social.

PONTOS NEGATIVOS	PONTO POSITIVOS
• Empreendedores com CNPJ ou CPF negativados não tem acesso a políticas. • Burocracia elevada e exigências inadequadas para as pequenas e médias empresas. • Garantias insuficientes para os bancos comerciais superarem sua aversão ao risco. • Inadequação das ofertas de crédito com juros altos e períodos de carências restritos. • Foco quase exclusivo na concessão de crédito, deixando outras necessidades sem atenção.	• Maior percepção da necessidade de estratégias específicas voltadas para a realidade de PME. • Criação de novas modalidades e instrumentos para a concessão de crédito

Fonte: Elaboração própria.

3.2. Ações voltadas para o setor da agricultura familiar

Mesmo que apresentando um número menor de medidas, as áreas rurais também receberam atenção do governo para garantir a segurança financeira dos pequenos e médios produtores. Por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o governo federal anunciou, entre os meses de março e julho de 2020, um conjunto de ações para promover e garantir a produção do setor da agricultura familiar e da agricultura de médio porte. A seguir, são apresentadas algumas das medidas que permitiram a ampliação do volume de crédito e do seguro rural.

MEDIDAS DO GOVERNO FEDERAL PARA APOIAR FINANCEIRAMENTE A AGRICULTURA FAMILIAR

- ***Fundo Garantidor Solidário (FGS)* –** 7 de abril de 2020: oferece operações de crédito para produtores rurais e possibilita a renegociação de dívidas, bem como a prorrogação do vencimento de parcelas relativas a operações de crédito rural (FGV, 2020).
- ***Prorrogação do prazo de quitação de financiamentos de produtores familiares* –** 9 de abril de 2020: autoriza, para produtores rurais, inclusive agricultores familiares cujas atividades tenham sido prejudicadas em decorrência das medidas de distanciamento social, a prorrogação do reembolso das operações de crédito rural de custeio e de investimento. Também amplia as garantias de financiamento e cria linhas especiais de crédito de custeio ao amparo do Pronaf e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) [29].

29. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4.801-de-9-de-abril-de-2020-252079914#:~:text=1%-C2%BA%20Ficam%20as%20institui%C3%A7%C3%B5es%20financeiras,por%20produtores%20rurais%2C%20inclusive%20agricultores.

- ***Plano Safra 2020/21*** – 17 de junho de 2020: disponibiliza R$ 236,3 bilhões para a nova safra, R$ 13,5 bilhões a mais que no ano passado[30]. Além disso, o Plano apresenta uma expansão do seguro rural via programas de Seguro Rural, Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)[31].
- ***Garantia-Safra –*** 16 de julho de 2020: antecipa o benefício relativo à safra do período 2018-2019 integralmente, no valor de R$ 850,00. Anteriormente dividido em cinco parcelas, foi pago em uma única parcela para agricultores que tivessem renda de até 1,5 salário mínimo (SM)[32].

A oferta de crédito para a agricultura familiar foi alvo de críticas e descontentamento para as organizações dessa área, que consideraram que a diminuição dos juros foi desigual. Enquanto para os grandes produtores caiu de 8% para 6% ao ano, para a agricultura familiar a redução foi de 3% para 2,75%. O ajuste nesse caso parece mais relacionado à queda das taxas de juros do país, do que a uma medida emergencial. Também não houve acréscimo no montante disponibilizado, que ficou em R$ 33 bilhões por meio do Pronaf, sendo R$ 19,4 bilhões para custeio e R$ 13,6 bilhões para investimento[33].

Além dos programas de crédito, o governo também ampliou os recursos destinados à compra de produtos da agricultura familiar por meio das políticas de mercado institucionais, as quais vinham sofrendo cortes antes da pandemia. No fim do mês de março, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento anunciou a liberação de R$ 500 milhões para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Antes da pandemia, a previsão orçamentária do PAA era de R$ 186 milhões, sendo que R$ 66 milhões estavam bloqueados pelo Ministério da Economia. Além disso, o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi alterado em 7 de abril de 2020, ofertando a entrega de alimentos, originalmente destinados à merenda escolar, às famílias com filhos matriculados em escolas públicas. Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a medida manteve a obrigação de que 30% da compra de alimentos seja originária da agricultura familiar e que a entrega dos alimentos ocorra diretamente na residência das famílias ou nas unidades escolares com horário previamente definido, evitando aglomerações[34]. No entanto, a partir das entrevistas realizadas com especialistas – como apontado na metodologia –, estima-se que apenas aproximadamente 10% das compras de alimentos do PNAE são adquiridos da agricultura familiar e que os recursos destinados ao PAA ainda estão muito aquém do volume que permitiria o fortalecimento da agricultura familiar.

De acordo com organizações de agricultores familiares, as medidas adotadas atendem parcialmente às suas necessidades da agricultura familiar. Organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e a Coordenação da Frente Parlamentar da Agricultura Familiar indicam que o setor já estava em um cenário de estagnação eco-

30. Notícia: *Garantia-Safra autoriza pagamento para mais de 60 mil agricultores familiares.* s/d. Link: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/garantia-safra-autoriza-pagamento-para-mais-de-60-mil-agricultores-familiares.

31. Notícia: *Plano Safra 2020/2021 entra em vigor e governo disponibiliza R$ 236.3 bilhões em crédito.* 1 de julho de 2020. Link: https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/06/plano-safra-2020-2021-entra-em-vigor-e-governo-disponibiliza-r-236-3-bilhoes-em-credito.

32. Notícia: *Garantia-Safra autoriza pagamento para mais de 60 mil agricultores familiares*. s/d. Link: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/garantia-safra-autoriza-pagamento-para-mais-de-60-mil-agricultores-familiares.

33. Notícia: *Agricultores familiares criticam Plano Safra por proteger agronegócio*. 18 de junho de 2020. Link: https://www.cut.org.br/noticias/agricultores-familiares-criticam-plano-safra-por-proteger-agronegocio-1015.

34. Dados coletados na página do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-perguntas-frequentes.

nômica e sofria com a desestruturação dos serviços públicos e o aumento da informalidade e da pobreza. Em um documento preparado no início da pandemia[35], eram identificadas como demandas: melhores condições de acesso ao crédito; ações de infraestrutura, como cisternas; atendimento na área da saúde; manutenção de cadeias produtivas; e ampliação do acesso a políticas sociais de repasse de renda e dos recursos destinados a compras institucionais. Além disso, de acordo com a análise do Centro de Gestão da Agricultura Familiar e Inovação da UnB, mesmo para as famílias que receberam o Auxílio Emergencial, houve uma queda de 35% na renda a nível nacional (DEL GROSSI, 2020).

Por sua vez, os governos estaduais também realizaram ações de proteção à agricultura familiar, dando especial atenção à comercialização dos produtos. Em uma pesquisa realizada pelo IPEA em 22 estados do país, foi identificada a presença, em 21 deles, de políticas de incentivo à comercialização da agricultura familiar. Esse se dá por meio de diferentes estratégias, como a criação de plataformas virtuais para conectar produtores e consumidores finais, a habilitação de novas unidades agroindustriais, o desenvolvimento de cartilhas para a manutenção de feiras livres nos municípios, a criação de novos polos de apoio logístico e de pontos de vendas para produtos específicos e a articulação com supermercados estaduais para a compra de produtos. As medidas adotadas pelos estados estão, em sua maior parte, mobilizadas em torno de políticas públicas federais, como o Pronaf, o PAA, o PNAE e o Garantia Safra, implementadas décadas atrás. Ademais, essa mobilização de fomento à produção tem se mostrado fundamental no momento de crise para a agricultura familiar (IPEA, 2020).

As políticas em apoio à agricultura familiar têm recebido menor atenção e estão aquém das necessidades desse grupo da população. Durante o exercício de coleta de dados e informações para a escrita das seções anteriores, ficou nítida a predominância do tema urbano sobre o rural no material analisado. A maioria das publicações e pesquisas foca em medidas voltadas para as cidades e seus habitantes, o que pode ser confirmado pelo fato de não ter sido possível encontrar, nos canais do governo, dados que permitissem confirmar que os recursos programados estão sendo efetivamente utilizados. A tendência de cortes orçamentários nas políticas para a agricultura familiar teve de ser revertida com a pandemia, no entanto, os recursos ainda não são suficientes para atender às demandas do setor. A redução nas taxas de juros para a concessão de crédito não configura uma mudança em resposta à emergência social. Nesse sentido, mesmo para os programas de mercados institucionais, como o PAA e o PNAE, que contribuem para o atendimento da população mais vulnerável, os recursos ainda são limitados e estão aquém do que poderia favorecer um fortalecimento da agricultura familiar.

35. A carta da CONTAG na íntegra está disponível em: http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=101&id=13911&nw=1&mt=1.

Tabela 7: Pontos negativos e positivos das ações voltadas para o setor da agricultura familiar durante o período de isolamento social.

PONTOS NEGATIVOS	PONTO POSITIVOS
• Redução insuficiente da taxa de juros para a concessão de empréstimos. • Recursos insuficientes e baixa efetivação das medidas propostas nos programas de compras públicas. • Preferência por políticas que atendam às áreas urbanas, negligenciando a população vulnerável das áreas rurais.	• Ampliação dos recursos destinados aos programas de compras públicas • Apoio à comercialização por parte dos governos estaduais.

Fonte: Elaboração própria.

4. MOBILIZAÇÃO DE OUTROS ATORES

Governos subnacionais, entidades paraestatais, empresas e a sociedade civil também se levantaram para responder aos desafios gerados pela pandemia. Com frequência foi a atuação desses atores, que estavam próximos da população, que foi determinante para apoiar aqueles que estavam em situação de vulnerabilidade. Devido aos limites desta pesquisa não é possível representar adequadamente a amplitude e a importância dos esforços realizados tanto pelas políticas implementadas por governos subnacionais como por meio de programas e campanhas liderados por outras organizações. Dessa forma, esta seção apenas menciona alguns exemplos das iniciativas empreendidas e está longe de ser exaustiva. Os casos mencionados não constituem necessariamente as intervenções mais relevantes ou mais promissoras em seus resultados. O que a seção oferece são ilustrações do que foi realizado por esses outros atores.

Os estados e municípios, além de terem um papel importante na resposta aos desafios no campo da saúde, empreenderam ações complementares às políticas federais no âmbito econômico e social. No estado de São Paulo, por exemplo, foram criadas linhas de crédito para pequenos negócios por meio do Banco do Povo, foi realizada a distribuição de cestas de alimentos por meio do Programa Alimento Solidário e foram oferecidas bolsas de estudo para a capacitação nas áreas de zeladoria, limpeza, conservação e manutenção de órgãos públicos municipais por meio do Programa Emprego e Renda[36]. Já na cidade de Porto Alegre (RS), a prefeitura apoiou o lançamento da plataforma Supera, que oferece serviços para micro e pequenos empreendedores como rodadas de negócios *online*, acesso a conteúdos, atividades de mentoria, consultorias, serviços de diagnóstico empresarial, opções de financiamentos e soluções para digitalização dos negócios[37]. Por sua vez, no município de Maricá (RJ), foi empreendido um conjunto de ações com base em um programa que já vinha sendo desenvolvido desde 2013, fomentando o uso de uma moeda social. A prefeitura ampliou o repasse de recursos para

36. Notícia: *Governo de SP oferece 10 mil vagas com auxílio-desemprego em 365 municípios.* 17 de agosto de 2020. Link: https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/governo-de-sp-oferece-10-mil-vagas-com-auxilio-desemprego-em-365-municipios/.

37. Notícia: *Plataforma virtual Supera gera estímulo e apoio a pequenos negócios durante a pandemia.* 2 de julho de 2020. Link: https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/plataforma-virtual-supera-gera-estimulo-e-apoio-pequenos-negocios-durante-pandemia.

a população em situação de vulnerabilidade, distribuiu mais de 24.000 cestas básicas para famílias com crianças matriculadas em escolas públicas e ofereceu R$ 20 milhões em empréstimos a juros zero para pequenos negócios. Como resultado, a arrecadação do município cresceu e foram perdidos apenas 78 postos de trabalho[38].

A região Nordeste do país apresentou uma mobilização própria por meio do Consórcio Intergovernamental para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste[39]. O Consórcio tem como objetivo promover a retomada socioeconômica da região de forma independente ao apoio do governo federal. Por meio de uma dinâmica integradora, os estados da região promoveram comitês para especificar a potencialidade de retomada do crescimento no pós-pandemia. Nesse sentido, foi criado, por exemplo, o Sistema Regional de Agricultura Familiar (Siraf), que promove a integração de programas, a troca de experiências, a busca por novas parcerias com organismos multilaterais e agentes financeiros internacionais, assim como a articulação entre pastas de diferentes secretarias de governo para ações específicas e comuns. Entre as ações empreendidas para a agricultura familiar estão a criação de um programa próprio de compra de alimentos, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE) e a criação do Siraf do Nordeste (Siraf/NE), que sistematizará a oferta dos produtos da agricultura familiar existentes na região, facilitando as informações de mercado e agilizando processos de compra com a participação de cooperativas e associações da agricultura familiar[40].

Entre as entidades paraestatais, houve uma expansão dos programas de capacitação oferecidos *online* e do apoio aos micro e pequenos empreendedores. O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) abriram milhares de vagas gratuitas para cursos à distância, sendo que, no caso do SENAI, os cursos estavam relacionados à indústria 4.0[41], como inteligência artificial, internet das coisas (IoT) e *blockchain*. As organizações também buscaram atender às demandas que existiam para combater a pandemia, seja capacitando profissionais ou desenvolvendo produtos e equipamentos. O Sebrae também ofereceu cursos de formação para empreendedores, sendo o curso relacionado à digitalização dos negócios o mais acessado dentre eles. Em apoio aos empreendedores, a entidade também lançou o programa Retomada[42], que utilizou de maneira inovadora *fintechs* para facilitar o acesso ao crédito orientado, oferecendo quatro anos de prazo para o pagamento com taxas de juros que variam de zero a 0,7% ao mês. O programa foi considerado bem-sucedido em superar os desafios das exigências inadequadas e da burocracia excessiva enfrentados pelos programas do governo. Em outra iniciativa, o Sebrae estabeleceu uma parceria com a empresa Magazine Luiza para apoiar os pequenos negócios no acesso ao mercado virtual[43].

No âmbito da sociedade civil, houve inúmeras ações de caráter comunitário empreendidas, assim como campanhas de mobilização promovidas por organizações não-governamentais.

38. Notícia: *Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate.* 10 de agosto de 2020. Link: https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html#?sma=newsletter_brasil_diaria20200720&utm_source=NexoNL&utm_medium=Email&utm_campaign=OQEL.

39. Informações que descrevem o Consórcio do Nordeste podem ser encontradas em: https://iree.org.br/consorcio-nordeste-entenda-o-que-e-a-iniciativa/.

40. Notícia: *Fórum lança ações para expandir agricultura familiar no Nordeste nesta quarta (19).* 18 de agosto de 2020. Link: https://www.pi.gov.br/noticias/forum-lanca-acoes-para-expandir-agricultura-familiar-no-nordeste-nesta-quarta-19/.

41. Notícia: *SENAI abre 100 mil vagas grátis em cursos EaD sobre indústria 4.0 durante a pandemia.* 22 de agosto de 2020. Link: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/educacao/cursos-gratuitos-senai-pandemia/.

42. Disponível em: https://creditoretomada.com.br/.

43. Mais informações sobre essa parceria estão disponíveis em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/parcerias.

Iniciativas como o Mapa Corona nas Periferias[44], a Rede Solidária[45] e a plataforma Emergência COVID-19[46] oferecem mapeamentos das inúmeras ações empreendidas para combater os desafios gerados pelo vírus e que estão abertas a receber apoio. As ações incluem, por exemplo, iniciativas comunitárias para a distribuição de cestas básicas e de insumos de higiene a populações vulneráveis, ações de comunicação em saúde e monitoramento de casos, redes de apoio a pequenos produtores e comércios locais, além de coletivos de *advocacy* por mudanças legislativas e políticas públicas local e nacionalmente.

Por fim, no campo do investimento social privado, foram realizadas campanhas, investimentos diretos e a criação de fundos de arrecadação, mobilizando um conjunto de recursos inédito nos últimos anos. De acordo com o levantamento da Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR), até o mês de julho de 2020, R$ 6 bilhões haviam sido arrecadados por meio de mais de 460 mil doadores[47]. Já de acordo com o GIFE, até julho de 2020 a maioria das ações realizadas se concentravam em oferecer proteção social e econômica à população, tendo também sido criadas iniciativas para apoiar as PME[48]. Entre essas experiências estão a Estímulo 2020, o Fundo Éditodos, o Fundo Volta por Cima e as iniciativas sistematizadas pela Aliança Empreendedora e pelo Bank of America no portal Empreender 360[49]. Essas são ações que, além de oferecerem acesso a recursos financeiros de maneira facilitada, também proporcionam mentoria e assessoria para apoiar os negócios.

CONCLUSÕES

As políticas adotadas pelo governo brasileiro para proteger a renda dos mais vulneráveis e para preservar os postos de trabalho formais permitiram mitigar os impactos gerados pela pandemia, apesar dos limites que apresentaram. A política do Auxílio Emergencial teve o desafio de cadastrar quase 11 milhões de pessoas que não constavam nos seus registros e diversas questões surgiram durante o período de implementação devido à adoção de uma solução virtual. Ainda assim, a política foi capaz de proteger os extratos mais vulneráveis da sociedade e teve um papel fundamental em impedir o aumento da pobreza e da fome. Com relação às medidas para preservar os postos de trabalho formais, depois de meses de elevação das demissões no país, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi capaz de reverter o aumento das solicitações de seguro desemprego e favoreceu a redução do número de demissões. Aqueles que acessaram o seguro-desemprego foram predominantemente pessoas do setor de serviços com Ensino Médio completo, indicando, assim, o perfil de um grupo mais vulnerável nesse contexto. Ademais, devido à maneira como os critérios dos programas foram estabelecidos, um problema relevante para o país foi a exclusão de aproximadamente 26 milhões de pessoas que ficaram totalmente desprotegidas por terem perdido seus empregos e não serem elegíveis nem para o Auxílio Emergencial nem para o seguro desemprego.

Por sua vez, as políticas que buscaram apoiar os pequenos negócios por meio da concessão de crédito enfrentaram grandes desafios, enquanto outros atores do país introduziram inovações

44. Criado pelo Instituto Marielle Franco e pelo Favela em Pauta. Disponível em: https://www.institutomariellefranco.org/mapacoronanasperiferias.

45. Criada pela Abong. Disponível em: https://www.redesolidaria.org.br/.

46. Criada pelo Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE). Disponível em: https://emergenciacovid19.gife.org.br/.

47. A quantidade de doadores, os montantes doados e outras informações oferecidas pela ABCR são atualizadas periodicamente e estão disponíveis em: https://www.monitordasdoacoes.org.br/.

48. Notícia: *Emergência Covid-19: temas e tempos de resposta.* s/d. Link: https://emergenciacovid19.gife.org.br/wp/media/2020/07/Gife_Infogra%CC%81fico_Jul_20_V2.pdf.

49. As ações podem ser verificadas com mais detalhes no endereço eletrônico: https://empreender360.org.br/.

promissoras. Ao longo dos meses, o governo buscou criar diferentes programas para atender PME. No entanto, a aversão ao risco dos bancos comerciais e a falta de familiaridade ou a impossibilidade dos pequenos produtores acessarem benefícios limitou significativamente o acesso aos recursos. As mudanças mais recentes do Pronampe e a criação do PEAC podem favorecer um acesso facilitado, no entanto ainda é preciso observar os resultados alcançados. Por outro lado, as iniciativas da sociedade civil e do Sebrae revelam alternativas mais promissoras para apoiar os pequenos negócios, combinando o acesso rápido a recursos financeiros por meio *fintechs*[50] com serviços de aconselhamento e orientação, os quais parecem igualmente importantes para enfrentar o período de crise no país e as exigências impostas aos pequenos negócios pela pandemia.

Na agricultura familiar, apesar de existirem medidas mais adequadas para apoiar os pequenos produtores, as limitações do alcance e dos recursos destinados para os programas colocam em risco esse grupo da população. Ao longo das últimas décadas, o Brasil desenvolveu programas importantes para apoiar a agricultura familiar como o PAA, o PNAE, o Pronaf e políticas de seguro. Entretanto, apesar dos avanços, essas políticas ainda não conseguem oferecer as condições para que a agricultura familiar se fortaleça. Mesmo quando eram prioridades de governo, o PAA apresentava uma cobertura limitada e o PNAE tinha problemas de implementação que dificilmente permitiam o cumprimento dos 30% definidos por lei. Com relação ao Pronaf, os seus beneficiários estão concentrados regionalmente e são tipicamente os agricultores mais capitalizados, deixando os mais vulneráveis à margem. A baixa prioridade conferida à agricultura familiar nos últimos anos pelo governo, mesmo no período da pandemia, torna ainda mais difícil a situação desse grupo. Com isso, esses agricultores têm sido cada vez mais levados a procurar outras formas de estruturação que não dependam do apoio do governo.

A análise das políticas do governo federal também revela algumas dificuldades na atuação que permearam a resposta do país à pandemia. Naturalmente, esse cenário exigiu um tipo de atuação do governo que não poderia ter sido antecipado. No entanto, em muitos casos, as ações surgiram devido à pressão exercida pela sociedade civil organizada, tendo o Estado demorado a tomar medidas, deixando o país mais exposto aos efeitos da crise. Também houve dificuldades de planejamento nesse âmbito, o que levou a problemas na implementação das políticas e excluiu parcelas importantes da população. Além disso, o governo optou por não assumir um papel de coordenação interfederativa, adotando soluções centralizadas e que não lançaram mão das estruturas do país, como a rede do SUAS.

A resposta oferecida pelo governo federal à pandemia buscou dar atenção a questões emergenciais, no entanto essa não cria condições para o período pós-pandemia. Ela não poderia deixar de ser emergencial frente às condições que se apresentaram. No entanto, o tema da inclusão produtiva está, em grande medida, ausente. Ainda que seja legítima a preocupação com a manutenção do Auxílio Emergencial, observa-se que essa política por si só não é suficiente para criar condições para que a população mais vulnerável se insira em ocupações que lhes permitam retomar suas vidas no contexto pós-pandemia. Similarmente, o auxílio dado às empresas, ainda que seja fundamental para preservar os empregos, também não oferece um horizonte claro para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, caso não sejam introduzidas novas medidas que deem atenção ao futuro dos trabalhadores e das empresas, permitindo uma estratégia de saída efetiva dos auxílios, o fim da concessão desses levará a uma rápida deterioração do mercado de trabalho. É preciso, então, aproveitar o legado gerado pela pandemia – como a ampliação dos cadastros, as novas formas de coordenação entre entes subnacionais e as inovações criadas – para dar atenção às questões estruturais do país e criar novos caminhos para a inclusão produtiva.

50. As *fintechs* são, em geral, startups que buscam inovar e aprimorar serviços financeiros por meio do uso de tecnologias que elevam a eficiência dos processos e barateiam os serviços oferecidos.

CAPÍTULO 4

Políticas e estratégias internacionais de resposta à crise

ÍNDICE CAPÍTULO 4

Introdução 107

1. A proteção da renda dos mais vulneráveis 108

2. A preservação dos postos de trabalho formais 112

3. Garantir as condições para que as empresas possam seguir operando 115

Conclusões 121

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE RESPOSTA À CRISE

INTRODUÇÃO

Todos os países do mundo tiveram de lidar com problemas similares frente à pandemia. **Nesse sentido, ainda que cada lugar ofereça especificidades, os desafios foram semelhantes. Assim como foi discutido no capítulo anterior, os países tiveram de se preocupar em: 1) proteger a renda da população mais vulnerável, 2) preservar os postos de trabalho e 3) garantir que as empresas pudessem seguir operando. Os organismos internacionais, em especial, serviram como *hubs* de conhecimento e buscaram sistematizar as diferentes políticas implementadas por meio de *policy trackers*[1] e de publicações que eram atualizadas periodicamente.**

É cedo para avaliar os resultados das diferentes políticas implementadas para enfrentar os desafios econômicos. Ao longo dos meses em que as medidas de isolamento social prevaleceram, os governos fizeram modificações frequentes nas políticas para aperfeiçoar os seus resultados e, em alguns casos, foram adotadas mudanças de rota devido ao aumento do contágio pelo vírus. A discussão da efetividade das políticas só poderá ser realizada mais adiante e seu resultado será determinado pelo que ainda será feito nos próximos meses.

Ainda assim, é possível discutir a experiência do Brasil considerando a experiência internacional, extraindo lições importantes, sendo este o objetivo do presente capítulo. Partindo de cada um dos três eixos que foram abordados pelas políticas públicas, as seções a seguir descrevem os diferentes tipos de política que foram implementados internacionalmente, analisando de que maneira a América Latina e o Brasil se inserem nesse panorama e apresentando casos de países que adotaram uma abordagem diferente da brasileira. Na primeira seção, as políticas de transferência de renda são apontadas como a medida utilizada com maior frequência, complementada, em alguns casos, com o desenvolvimento de infraestrutura. Na segunda seção, são apresentadas medidas relacionadas à preservação dos postos de trabalho formais, com destaque para o seguro-desemprego e para as iniciativas de redução das jornadas de trabalho, cujas especificidades variaram entre os países. Na terceira seção, é discutida a predominância de medidas de apoio financeiro às empresas, ao passo que as ofertas que podem favorecer a continuidade das empresas no pós-pandemia receberam atenção secundária. Ao final do capítulo é apresentada uma seção de conclusões das análises realizadas. A discussão sobre o período pós-pandemia será feita no próximo capítulo.

1. Sistemas customizados ou publicações que reúnem o conjunto de políticas adotadas por determinado país ou por um conjunto de países para o enfrentamento de alguma questão. Essa organização nos permite identificar o conjunto de iniciativas tomadas pelos países, bem como monitorar e acompanhar o desenvolvimento de novas políticas.

1. A PROTEÇÃO DA RENDA DOS MAIS VULNERÁVEIS

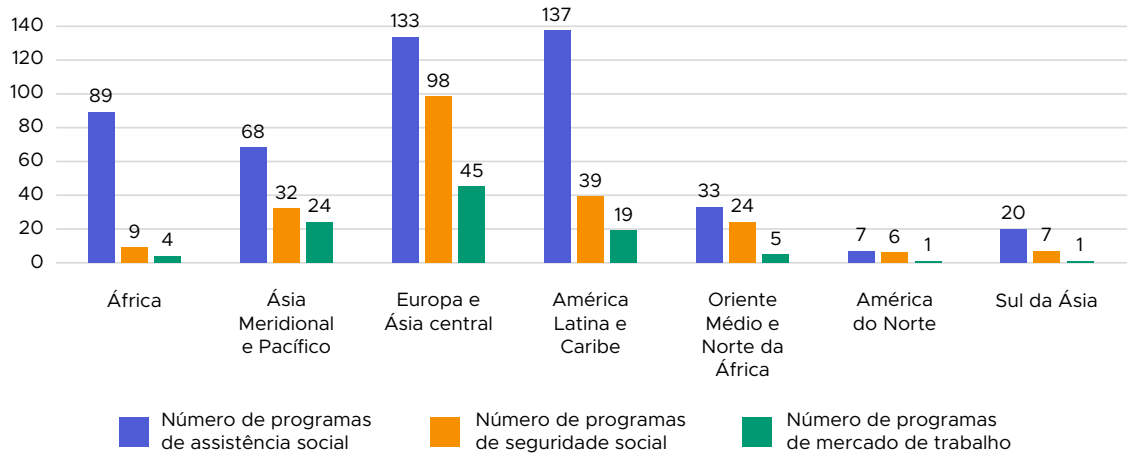
Com a imposição do isolamento social e a impossibilidade de muitos trabalharem, um primeiro objetivo das políticas adotadas pelos países foi garantir a proteção da renda da população mais vulnerável. As ações de complementação da renda são, por vezes, acompanhadas de outras medidas de proteção social, relacionadas aos serviços de saúde ou ao acesso a alimentos seguros, suficientes e nutritivos (FAO, 2020). Nesse sentido, a Tabela 1 apresenta quatro tipos de política que foram implementadas para proteger a renda da população mais vulnerável e proporcionar o acesso a alimentos.

Tabela 1: Tipos de política adotados pelos países para promover a proteção da renda e o acesso a alimentos para a população em situação de vulnerabilidade

TIPO DE POLÍTICA	OBJETIVO	DESCRIÇÃO
Distribuição de cestas de alimentos	Garantir uma alimentação saudável para a população que pode não contar com o poder de compra ou os meios necessários para acessá-la.	A distribuição de cestas de alimentos é feita a grupos vulneráveis da sociedade que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. O fornecimento e distribuição das cestas pode ser feito via compras públicas de pequenos negócios agrícolas, contribuindo também para que estes possam comercializar seus produtos. A entrega dos alimentos, em geral, é realizada nas residências dos beneficiários ou em locais públicos acessíveis, com a observação dos protocolos de segurança para lidar com a pandemia.
Cupons de alimentos	Garantir uma alimentação saudável para a população que pode não contar com o poder de compra ou os meios necessários para acessá-la.	Os cupons de alimentos se diferenciam da distribuição de cestas, pois eliminam o fator logístico, já que os beneficiários recebem
Transferência de renda	Garantir que os beneficiários contem com os recursos financeiros mínimos para subsistir com dignidade.	Esta política inclui a transferência de recursos financeiros sem uma destinação específica para o seu uso, permitindo aos beneficiários priorizar e direcionar os recursos de acordo com suas necessidades. Ela pode ser condicionada ou não a uma contrapartida dos beneficiários e pode incluir outros benefícios, como a provisão de bens e serviços. Além disso, elas podem ser efetuadas em uma única parcela ou se repetirem ao longo de vários meses.
Emprego temporário	Apoiar temporariamente os indivíduos que perderam seus empregos para que contem com um complemento de renda e não fiquem inativos.	Os empregos temporários são medidas de contratação que visam a apoiar os indivíduos que perderam seus empregos devido à crise. Sua duração pode estar sujeita ao período de duração da pandemia, ou mesmo a um período pré-determinado de tempo, representando uma solução transitória de renda para muitos trabalhadores e suas famílias. Os setores essenciais, que continuaram a operar na pandemia, tiveram a demanda pelos serviços intensificada e necessitaram mão de obra extra para apoiar nas atividades. Exemplos nesse sentido são hospitais, laboratórios, farmácias, supermercados e fábricas de alimentos. Esse tipo de política também é comumente utilizado em obras de infraestrutura e em atividades de manutenção do patrimônio.

Medidas de proteção social como essas foram amplamente adotadas pelos países, havendo uma predominância de políticas de assistência social. Nesse sentido, segundo a FAO, até o início de maio de 2020, 171 países haviam adotado um total de 801 medidas de proteção social em resposta à pandemia (FAO, 2020). A maior parte dessas iniciativas se referiram à assistência social, representando 60,7% das respostas internacionais. Ademais, as medidas envolveram políticas novas e pré-existentes, que foram modificadas e ampliadas para o enfrentamento da crise. No Gráfico 1, é possível verificar a divisão dessas medidas em três tipos e por regiões globais, sendo que o degrau entre aquelas voltadas à assistência social e aos demais tipos é especialmente acentuado na África e na América Latina e Caribe.

Gráfico 1: Medidas de proteção social em resposta à pandemia da COVID-19



Fonte: Adaptado de FAO (2020).

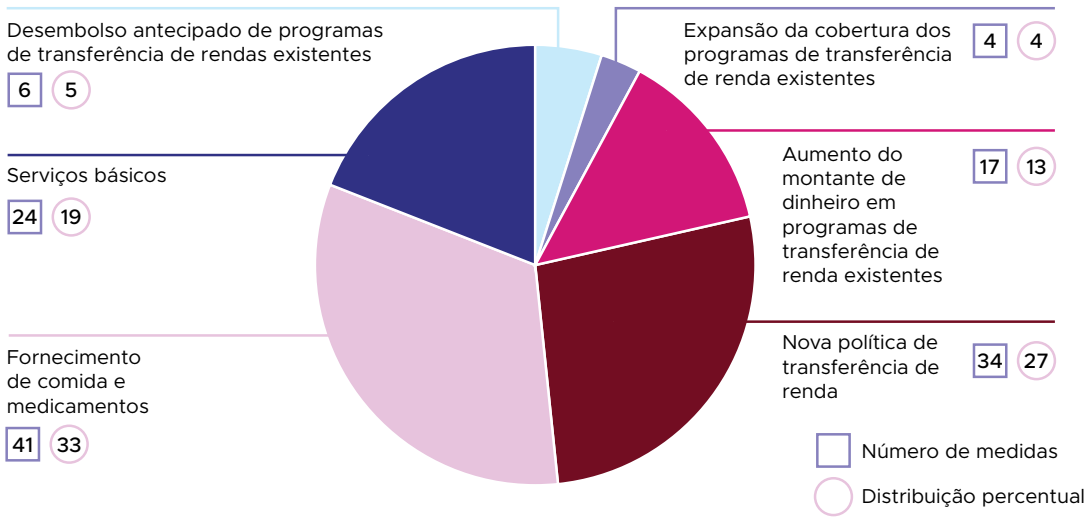
Nos países da OCDE, programas de transferências de renda direcionados a populações em situação de vulnerabilidade foram amplamente adotados, estando presentes em 28 países[2]. Os tipos de política variaram entre os Estados, de modo que alguns dependem fortemente de benefícios desvinculados do emprego e pagos apenas para famílias que estão abaixo de um determinado limite de renda, enquanto outros oferecem a maior parte do apoio em um formato de seguro, exigindo que os beneficiários tenham contribuído para esse sistema previamente. Essas medidas fazem parte do rol de políticas destacadas no Gráfico 1 como "seguridade social" e, nesse tipo de sistema de seguro, é possível que grande parte dos recursos sejam direcionados para famílias de renda mais alta. Outros tipos de política estiveram vinculados ao emprego e vários países introduziram novas transferências de renda para trabalhadores autônomos, em geral dependendo do volume de renda anterior à crise ou de perdas decorridas do contexto da pandemia. Além disso, 27 países adotaram medidas de alívio direto para as populações em situação de vulnerabilidade, incluindo a adoção de moratórias sobre impostos, contribuições sociais e cobertura de custos de habitação (OCDE, 2020b; OIT, 2020c).

As medidas adotadas com maior frequência pelos países da América Latina foram as transferências de renda e a distribuição de alimentos, como foi o caso do Brasil. Segundo a CEPAL (2020d),

2. Países membros da OCDE que implementaram programas de transferências de renda direcionados a populações em situação de vulnerabilidade (28): Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Polônia, Portugal , República Tcheca, República Eslovaca, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia.

até maio de 2020, 61% dos países (20) da região da América Latina e Caribe haviam adotado políticas de transferência de renda, seja a partir da criação de novos programas ou por meio do incremento de iniciativas já existentes, com ampliação de recursos e acesso a novos beneficiários. A distribuição dessas medidas por tipo de iniciativa na região pode ser verificada no Gráfico 2, no qual temos que metade das ações empreendidas estavam baseadas em programas de transferência de renda. Em muitos casos, foi reconhecida a impossibilidade de que trabalhadores informais e autônomos seguissem exercendo suas atividades e que, frente à sua fragilidade financeira, era necessário incluí-los nos programas (LEVY, 2020). O Brasil seguiu este mesmo caminho ao adotar o Auxílio Emergencial.

Gráfico 2: Medidas em resposta à pandemia da COVID-19 visando a proteção socioeconômica da população vulnerável* (América Latina e Caribe – 29 países)



Fonte: Adaptado de CEPAL (2020d).

*Dados atualizados no fim de maio de 2020.

Em alguns países, os programas de transferência de renda foram complementados com outros benefícios e serviços. Os dois quadros a seguir apresentam os casos da Argentina e do México, os quais complementaram os programas de transferência de renda com outras medidas que favorecem a inclusão produtiva. No primeiro caso, foi dada atenção ao desenvolvimento da rede de acesso à internet e, no segundo, à construção de obras de infraestrutura, o que permite o emprego temporário de parte da população e amplia as suas possibilidades de inclusão.

ARGENTINA: INVESTIMENTO EM ESTRUTURAS PARA AUMENTAR O ACESSO À INTERNET EM ÁREAS VULNERÁVEIS

Para além das transferências de renda promovidas pelo programa de renda familiar de emergência, a Argentina aprovou diversos programas de acesso aos serviços de internet e comunicação, muitos deles focados em populações em situação de vulnerabilidade. O objetivo foi garantir o acesso à rede de internet e telefone em um contexto muito demandante de serviços digitais. Um primeiro exemplo foi a suspensão temporária de cortes de

serviços de telefonia e internet por falta de pagamento[3] . Essa medida foi aplicada a todos os cidadãos argentinos, incluindo PME, cooperativas de trabalho ou entidades públicas que contribuam para a preparação e a distribuição de alimentos. O governo argentino também firmou acordos com empresas nacionais de telefonia móvel para a bonificação do uso de dados para o acesso a plataformas educativas, para que os estudantes e professores pudessem dar continuidade ao aprendizado à distância (CEPAL, 2020e). Nessa mesma linha opera o *Programa de Acesso à Conectividade para Instituições Públicas,* voltado para as unidades administrativas que prestam serviços como educação, saúde e segurança. Outros exemplos são o *Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura da Internet e o Programa de Acesso aos Serviços de Tecnologia da Informação e da Comunicação para Populações em Áreas Adversas e Negligenciadas para a implantação de Redes,* voltados para populações vulneráveis, especialmente em regiões de assentamentos e pequenos vilarejos (ARGENTINA, 2020). As ações não estão diretamente conectadas às medidas de transferência de renda, no entanto, a sua complementaridade oferece mais possibilidades para o enfrentamento à pandemia e para a inclusão no futuro.

MÉXICO: GERAÇÃO DE EMPREGOS TEMPORÁRIOS POR MEIO DA MANUTENÇÃO DOS INVESTIMENTOS PRIORITÁRIOS DE INFRAESTRUTURA

No México, além das transferências de renda, o governo tem feito esforços para manter projetos de investimento em infraestrutura. O último trimestre de 2019 no país foi marcado pelo estabelecimento do *Acordo Nacional sobre Investimento em Infraestrutura,* o que significou um forte aumento dos investimentos no país. As iniciativas foram reduzidas em 2020 devido à pandemia, o que impactou no valor dos investimentos anunciados. Contudo, foram mantidos os projetos considerados prioritários, incluindo megaprojetos, como as obras planejadas de trens e aeroportos[4]. Também foram mantidos o programa de industrialização da fronteira norte, a melhora da urbanização, a manutenção e a construção de estradas urbanas e rurais, assim como a restauração de patrimônios culturais e edifícios que sofreram danos com os terremotos de 2017 e 2018[5]. A continuidade desses planos de investimento em infraestrutura garante a contratação de empresas do setor e de setores fornecedores, bem como a manutenção e/ou a geração de postos de trabalho.

As medidas adotadas nos dois casos mencionados indicam políticas que não se restringem ao momento mais imediato, o que as diferencia do caso brasileiro. Ações complementares para ampliar o acesso à internet e a programas de capacitação, ou para gerar empregos temporários, buscam superar um enfoque que se resuma a oferecer um apoio à subsistência das famílias no período de crise. Essas medidas permitem que a população mais vulnerável possa superar barreiras produtivas e digitais de forma que a sua inclusão no pós-pandemia seja facilitada. No caso do Brasil, não houve medidas do Governo Federal para ampliar o acesso à internet, nem a criação de empregos temporários.

3. Notícia: *Argentina suspende cortes de serviços de telecomunicações por inadimplência.* 25 de março de 2020. Link: https://teletime.com.br/25/03/2020/argentina-suspende-cortes-de-servicos-de-telecomunicacoes-por-inadimplencia/.

4. Notícia: *México sobrepasa presupuesto de 2020 para megaproyectos.* 30 de julho de 2020. Link: https://www.bnamericas.com/es/reportajes/mexico-sobrepasa-presupuesto-de-2020-para-megaproyectos.

5. Notícia: *México prioriza obras de infraestructura ante fase 3 de COVID-19. 22 de abril de 2020.* Link: https://www.bnamericas.com/es/noticias/mexico-prioriza-obras-de-infraestructura-ante-fase-3-de-covid-19.

Assim, apesar de haver iniciativas similares – como a decisão de empresas de telefonia de conceder benefícios aos seus contratantes e a disponibilização de materiais e cursos de maneira virtual pelo SENAI e pelo Senac –, elas não estavam articuladas a uma estratégia comum que favorecesse o acesso da população mais vulnerável.

2. A PRESERVAÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO FORMAIS

Outro conjunto de políticas teve como objetivo oferecer apoio financeiro para preservar os postos de trabalho formais. Essas medidas partem do reconhecimento de que o *match* entre um posto de trabalho e o seu ocupante não é algo trivial de se estabelecer, sendo, por isso, importante preservá-lo, apesar das dificuldades financeiras imediatas que possam existir (LEVY, 2020). A CEPAL (2020a) identifica que a perda dos postos de trabalho significaria a destruição de capacidades e comprometeria o saber empresarial e o capital físico localizado, bem como o capital de cadeias produtivas completas e os circuitos de fluxos de pagamentos, dificultando a recuperação das economias no momento em que a emergência tenha passado[6]. As principais medidas adotadas pelos países são apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 2: Tipos de medida de apoio financeiro adotados pelos países para promover a preservação dos postos de trabalho formais.

TIPO DE POLÍTICA	OBJETIVO	DESCRIÇÃO
Seguro-desemprego	Manter o emprego e/ou o acesso à renda de trabalhadores formais	Benefício pago temporariamente aos trabalhadores formais devido à suspensão ou à redução do contrato de trabalho por parte do empregador. Para o enfrentamento da crise, muitos países, que já tinham a política em operação, aumentaram sua cobertura e duração, eliminaram os períodos de espera ou flexibilizaram as condições ao acesso, especialmente para famílias de baixa renda. Em alguns casos, foram realizados pagamentos pontuais a trabalhadores em necessidade urgente. Como resultado da informalidade, a cobertura em muitos países é baixa. Ademais, esta política pode ser complementada por outras relacionadas ao mercado de trabalho, como intermediação e capacitação profissional.
Short-time work	Preservar os empregos e a renda (que pode ser reduzida) de trabalhadores cujas horas de trabalho foram diminuídas, ou que tiveram os contratos de trabalho temporariamente suspensos	Programas públicos que permitem que as empresas que estejam enfrentando dificuldades econômicas reduzam temporariamente as horas trabalhadas, enquanto os governos fornecem apoio de renda pelas horas não trabalhadas aos empregados. A participação em programas desse tipo pode estar condicionada a diferentes fatores (como fragilidade econômica da empresa, existência de contrato de parceiro social e elegibilidade ao subsídio de desemprego) e seu uso também pode estar atrelado a outras iniciativas (como plano de recuperação, promoção de treinamentos e procura de emprego).

6. Na crise econômica de 2008 não foi dada atenção à preservação dos postos de trabalho, o que dificultou a retomada no período pós-crise.

Job-sharing	Manter os níveis formais de emprego em momentos de baixo dinamismo	Compartilhamento de uma ou mais posições ou conjunto de funções por duas ou mais pessoas que trabalham de modo rotativo em regime de meio período ou tempo reduzido para compartilhar responsabilidades e realizar um trabalho normalmente cumprido por uma pessoa em período integral. Esses arranjos são tipicamente estabelecidos por meio de acordos entre empresas e trabalhadores para que os primeiros não reduzam o pessoal e os segundos aceitem reduções em seu horário de trabalho, seus respectivos ganhos e/ou dias de férias. A experiência internacional mostra que essa medida podem ser acompanhada por subsídios estatais para mitigar a queda na renda, a partir de programas de seguro-desemprego ou de treinamento para o emprego (para compensar a redução no horário de trabalho).
Subsídios salariais	Manter os níveis de emprego formal ou incentivar a contratação formal de grupos vulneráveis	Retribuições em dinheiro ou deduções de custos laborais não salariais, como descontos nos impostos ou em prestações sociais que são entregues aos empregadores – como abonos, convênios de saúde, vale-alimentação ou cestas básicas (auxílios e ajudas de custo em geral). São especialmente importantes nos setores fortemente afetados pela crise.
Upskilling e Reskilling	Atualizar as competências dos trabalhadores para que possam lidar com novas demandas de trabalho	*Upskilling* consiste no oferecimento de treinamentos para que os trabalhadores possam aprender novas habilidades, aprimorando sua capacitação para a função que exercem. *Reskilling*, por sua vez, significa requalificação e, portanto, diz respeito ao aprendizado de novas habilidades para uma nova função ou atividade. A disponibilidade das soluções *online* permitiu que muitos países continuassem fornecendo treinamento (para um conjunto selecionado de habilidades possíveis de ensinar remotamente) com um investimento mínimo. Os treinamentos presenciais ainda são possíveis em alguns contextos, especialmente para as atividades essenciais. Nesses casos, o foco vai desde profissionais de saúde até trabalhadores de outros serviços essenciais que precisam reorientar suas atividades, promover inovações em mercados e processos, bem como acessar plataformas digitais para dar continuidade ao relacionamento com os consumidores e manter seus negócios.

Os países da OCDE utilizaram de maneira ampla as medidas para preservar os postos de trabalho formal. Entre os 37 países da OCDE, 22 introduziram mudanças nos programas de seguro-desemprego. As principais alterações realizadas se relacionam à criação de novas categorias de segurados e de benefícios, à ampliação do volume e à duração do benefício, assim como à desburocratização para facilitar o acesso, especialmente através de canais virtuais. Em termos das medidas de flexibilização das relações de trabalho, 24 países adotaram a suspensão de contratos e 15 tiveram reduções das jornadas (tanto *short-time working* quanto o *job sharing*). O desafio nesses países é encontrar o equilíbrio entre a garantia dos postos de trabalho e a relação custo-benefício em longo prazo. Ou seja, é necessário ponderar até que ponto é viável investir na manutenção de postos de trabalho que possivelmente não existirão após as mudanças que estão ocorrendo no interior das empresas e na organização das cadeias produtivas (OCDE, 2020c; PRATES; BARBOSA, 2020c).

Os países da América Latina fizeram mudanças mais modestas no seguro-desemprego, similarmente ao que ocorreu no Brasil, onde não houve alterações nos critérios de elegibilidade e as ações mais significativas estiveram associadas à desburocratização do acesso. Desse modo, apesar das variações no volume de novas solicitações, a taxa de cobertura do programa de seguro-desemprego brasileiro caiu em relação aos meses anteriores, pois este não foi capaz de incorporar parte da massa de trabalhadores que perderam seus postos de trabalho no contexto da pandemia. Uma exceção na

região é o Chile, que se destacou por ter ampliado as condições de acesso ao seguro-desemprego, conforme apresentado a seguir.

CHILE: EXPANSÃO DA ELEGIBILIDADE PARA A POLÍTICA DO SEGURO-DESEMPREGO

Como medida para o enfrentamento à COVID-19, o governo chileno promulgou, ao final de março de 2020, uma lei que expande o seguro-desemprego e facilita o acesso ao benefício. A facilitação do acesso é o eixo principal da medida, permitindo que pessoas desempregadas que possuem recursos na Conta Individual de Desemprego (Cuentas Individuales de Cesantía, CIC), mas que não atendem aos requisitos, tenham acesso ao programa. A flexibilização também reduziu pela metade o número requerido de contribuições pagas ao Fundo Solidário antes do término do contrato.

Assim, diferentemente do caso brasileiro (que estendeu a duração do benefício e adotou medidas para facilitar o acesso, mas se limitou ao público já elegível ao programa), os trabalhadores chilenos que acessarem o programa podem se beneficiar da cobertura de 70% a 30% do salário, gradativamente, a partir do primeiro até o sétimo mês seguinte à suspensão do trabalho daqueles que possuem contratos indefinidos; e de 50% a 30% do primeiro ao quinto mês para aqueles que possuem contratos de prazo fixos.

Adicionalmente, nos casos de redução da jornada de trabalho com redução proporcional do salário, os trabalhadores podem obter o seguro-desemprego com cobertura de até 25% do salário, como ferramenta para a manutenção dos níveis de renda. Esses valores são financiados primeiramente com o saldo da CIC e complementados com o Fundo Solidário. Para os casos em que ainda não seja possível acessar a política, pode-se acessar o subsídio de desemprego, que é um auxílio financeiro mensal, pago por um período máximo de 360 dias[7].

De maneira mais recorrente, os países da América Latina fizeram uso das políticas de redução e suspensão da jornada de trabalho. De acordo com a análise da CEPAL (2020a), 18 países adotaram medidas nesse sentido, sendo as mais frequente: uso de subsídios salariais para o pagamento de salários e maior flexibilidade e redução de jornadas. Essa configuração coincide com o caso do Brasil que instituiu o *Programa de Manutenção do Emprego e da Renda*, conforme discutido no capítulo anterior.

Esses países também promoveram cursos para favorecer o *upskilling* e o *reskilling* durante o período da pandemia, por vezes sem uma conexão direta com os postos de trabalho. Em muitos casos, como ocorreu no Brasil por meio do Senac e do SENAI, foram oferecidos cursos disponibilizados de maneira ampla para qualquer pessoa por meio de plataformas virtuais. Em uma conexão mais direta com o trabalho, alguns países realizaram programas de curta duração no campo da saúde. Na Itália, por exemplo, um grupo de parceiros médicos, acadêmicos, de organizações sem fins lucrativos e do setor privado lançou uma iniciativa de treinamento *online* gratuito para *upskilling* da equipe de enfermagem que trabalha com pacientes com COVID-19[8]. No Brasil, a plataforma Universidade Aberta

7. Informações obtidas no site do Chile Atiende (Disponível em: https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/33809-subsidio-de-cesantia-pagado-por-ips-o-cajas-de-compensacion) e da Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía de Chile (Disponível em: https://www.afc.cl/beneficios/seguro-de-cesantia-con-cargo-al-fondo-solidario/). Acesso em 2 de agosto de 2020.

8. Notícia: *Course to upskill Nurses working with Covid-19 patients launches in Italy*. s/d. Link: https://www.generation.org/

do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS)[9] – criada pelo Ministério da Saúde com o apoio da Fiocruz, de universidades e de instituições de pesquisa – oferece uma série de cursos *online* para que os profissionais da saúde possam se capacitar no contexto do novo coronavírus[10]. É interessante notar, no entanto, que também há casos como o de Portugal, em que a redução das jornadas de trabalho foi utilizada como uma oportunidade para aumentar a capacidade dos trabalhadores, como apresentado a seguir.

PORTUGAL: REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO COMBINADA COM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Como parte do plano de medidas de enfrentamento à crise, o governo português lançou um Plano Extraordinário de Formação em tempo parcial, que poderia ser proposto por empresas em situação de crise para os seus funcionários. Um dos principais objetivos é apoiar o desenvolvimento da qualificação profissional dos trabalhadores, de modo a aumentar a sua empregabilidade. A formação é realizada por funcionários que tiveram suas horas de trabalho reduzidas devido à pandemia. Nesse sentido, o tempo que antes era empregado nas funções nos postos de trabalho passa a ser direcionado à formação, que é oferecida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) (serviço público de emprego do país). Nesse cenário, o governo concede um apoio financeiro para o trabalhador com a duração de um mês, calculado com base nas horas de formação cursada[11].

3. GARANTIR AS CONDIÇÕES PARA QUE AS EMPRESAS POSSAM SEGUIR OPERANDO

Um terceiro conjunto de políticas tem como objetivo garantir que as empresas possam seguir operando, produzindo seus produtos e serviços, e fazê-los chegar aos consumidores. Para facilitar a descrição dos diferentes tipos de políticas utilizados para esse fim, eles foram divididos em dois grupos: o primeiro deles se refere a formas de apoio que podem permitir que as empresas sigam saudáveis financeiramente, dando continuidade às suas operações. O segundo está relacionado à digitalização ou à adequação dos espaços de trabalho ao distanciamento social. A tabela a seguir apresenta os principais tipos de política adotados no primeiro grupo.

news/course-to-upskill-nurses-working-with-covid-19-patients-launches-in-italy/.

9. Informações obtidas no site da iniciativa UNA-SUS. Disponível em: https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/profissionais. Acesso em 8 de agosto de 2020.

10. Notícia: *Profissionais de saúde serão capacitados contra o coronavírus*. 7 de abril de 2020. Link: https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46672-profissionais-de-saude-serao-capacitados-contra-o-coronavirus.

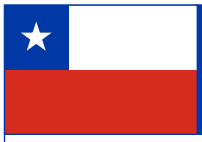
11. Informações fornecidas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional de Portugal. Disponível em: https://www.iefp.pt/covid19. Acesso em 5 de agosto de 2020.

Tabela 3: Tipos de política direcionados à saúde financeira das empresas

TIPO DE POLÍTICA	OBJETIVOS	DESCRIÇÃO
Ampliação do acesso ao crédito	Permitir que as empresas contem com o capital de giro que precisam para cobrir salários e outros custos operacionais	Medidas governamentais, como doações públicas e créditos de emergência. Os exemplos de iniciativas podem envolver o apoio direto do governo a empréstimos comerciais ou à alocação de fundos governamentais a bancos comerciais para garantir e incentivar empréstimos contínuos a empresas qualificadas. O apoio tende a oferecer empréstimos de curto prazo (até um ano) a taxas de juros muito favoráveis ou a juros com classificação zero, principalmente para as pequenas e microempresas mais afetadas. Empréstimos maiores e de longo prazo geralmente têm taxas de juros um pouco mais altas, mas, em alguns casos, permitem períodos de diferimento prolongados.
Subsídios diretos	Oferecer recursos para que as empresas possam cobrir os seus custos fixos no período de crise	Consistem em doações governamentais não reembolsáveis para empresas, fornecendo, em grande parte, apoios de montante fixo e permitindo que empresas e trabalhadores independentes cubram suas despesas fixas por um período limitado. Alguns dos benefícios são direcionados especificamente para empresas afetadas pelo fechamento obrigatório, enquanto outros apoiam empresas com perda de receita relacionada a uma parcela específica do volume de negócios.
Diferimento de pagamentos de impostos	Reduzir os custos fixos da empresa para lidar com o período de crise	Em geral, ampara-se em legislações que preveem a substituição tributária ou a prorrogação de vários passivos fiscais e previdenciários. Exemplos dessas medidas são: adiamento, prorrogação e transferência de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias, passivos fiscais, pagamentos de imposto sobre o valor agregado, pagamentos de empréstimos e outras taxas e contribuições.
Compras públicas	Criar demanda para empreendimentos locais, gerando renda e empregabilidade	Envolve mecanismos de compras realizadas pelos governos, em geral voltados a empreendimentos locais. A licitação (que pode tomar várias formas, como leilões ou concursos) é o procedimento formal a partir do qual os governos selecionam a proposta mais vantajosa para realizar compras. Contudo, alguns programas dispensam as licitações com o objetivo de ampliar o alcance a grupos mais vulneráveis, ou mesmo agilizar os processos de compra. Muitos governos têm atuado na aquisição de insumos de prevenção e enfrentamento à pandemia, como álcool em gel, sabonete líquido, termômetros digitais, máscaras e equipamentos mais complexos, como respiradores. Alimentos também compõem o rol de produtos essenciais, em especial para a composição de cestas básicas.

As medidas utilizadas com mais frequência a nível mundial para apoiar as empresas buscaram viabilizar a sua liquidez no curto prazo. Segundo a OCDE (2020d), os instrumentos utilizados com mais frequência foram o adiamento de impostos, o oferecimento de garantias ampliadas para empréstimos, a concessão direta de empréstimos para as PME e os subsídios de emprego. O Banco Mundial (2020d) também identifica que das 1149 medidas tomadas internacionalmente para apoiar as PME, 439 (38%) estavam relacionadas à ampliação de empréstimos e garantias, 280 (24%) ofereciam subsídios para empregos e 151 (13%) estavam relacionadas ao adiamento de impostos. Entre os tipos de medida que receberam menos atenção, estão o aconselhamento às empresas e as intervenções relacionadas à demanda.

A situação é similar na região da América Latina e do Caribe, onde as medidas também priorizaram a liquidez das empresas no curto prazo. Segundo a CEPAL (2020a), que analisou 351 medidas desenvolvidas na região até maio de 2020, o adiamento de obrigações, o acesso ao crédito e o oferecimento de subsídios foram utilizados por 22 ou mais países da região. Entre esses três tipos de medida, o adiamento de obrigações e o acesso ao crédito foram as medidas que receberam um volume maior de recursos. Os subsídios, por sua vez, em geral, estiveram mais relacionados a setores específicos como o turismo, a cultura e a produção de alimentos, sendo que entre as medidas que foram pouco utilizadas na região, também estão as políticas relacionadas ao fomento da demanda. O Chile, no entanto, se diferenciou dos demais países da região ao utilizar a estratégia das compras públicas para apoiar as PME durante o período de crise, como descrito a seguir.



CHILE: ESTRATÉGIA DE COMPRAS PÚBLICAS PARA APOIAR PME

O programa Chile compra é um serviço público descentralizado, criado em 2003, que reúne a demanda de compradores públicos e a oferta de milhares de fornecedores. A modalidade de Compra Ágil é direcionada às PME e foi criada em abril de 2020 como uma medida de enfrentamento ao novo coronavírus, buscando, por um lado, fortalecer as capacidades dos governos de comprar suprimentos e, por outro, apoiar as PME. O programa oferece oportunidades de vendas mais participativas, bem como cotações simplificadas, rápidas e de custos reduzidos para as compras de montantes menores. Assim, PME podem enviar suas cotações e vender seus produtos por um valor igual ou inferior a 30 Unidades Fiscais Mensais (valores inferiores a R$10.614,00 ou US$1,893.28). Essa medida facilitou os processos ao eliminar procedimentos formais e burocráticos (como licitações) nas pequenas transações comerciais para os compradores de 850 órgãos públicos, como ministérios, municípios de todo o país, hospitais e serviços de saúde em geral, universidades e forças armadas e policiais. Ademais, 80% das transações realizadas no portal Chile compra são de pequenos valores, o que faz com que o Compra Ágil seja uma solução imediata para atender as micro, pequenas e médias empresas no combate aos efeitos crise, permitindo-lhes vender seus produtos online [12] (CHILE, 2020c).

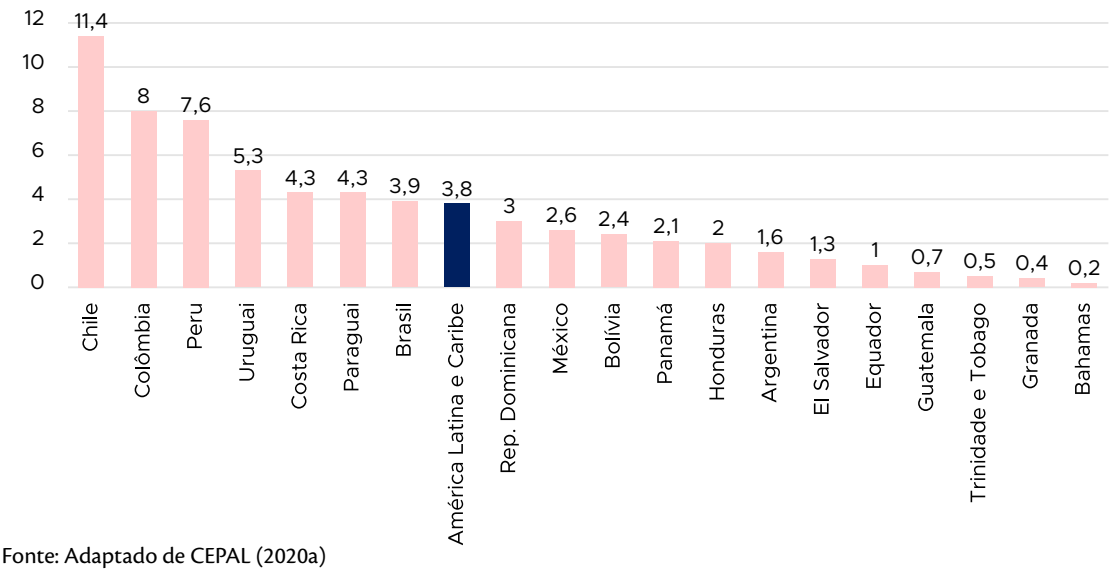
As medidas de adiamento de impostos e outras obrigações envolveram tanto entidades financeiras como o Estado e tipicamente foi adotado um horizonte temporal de poucos meses. Segundo a CEPAL (2020a), para permitir a reprogramação, a reestruturação e a renegociação dos créditos das

12. Informações obtidas no site da iniciativa Chile Compra. Disponível em: https://www.chilecompra.cl/compraagil/. Acesso em 4 de agosto de 2020.

empresas, muitos países da região modificaram a regulação bancária, admitindo níveis maiores de endividamento, a manutenção da classificação de risco dos tomadores de empréstimos, o aumento dos prazos das garantias públicas, o uso de recursos públicos para reprogramar as dívidas e o refinanciamento dos créditos. As micro e pequenas empresas, em geral, receberam um tratamento diferencial nos países. No entanto, a CEPAL identifica que um problema da maioria dessas medidas é o fato de apresentarem horizontes temporais inferiores a seis meses, o que não é suficiente para que o setor empresarial tenha fôlego para se recuperar, já que a retomada econômica na região tende a ser um processo lento e gradual, superando os prazos estipulados.

Com relação ao acesso ao crédito, a maioria dos países empenhou novos recursos públicos nas medidas tomadas e utilizou os bancos públicos como garantidores. Dentre as medidas que visavam a aumentar a disponibilidade de crédito, 71% delas envolveram uma maior alocação de recursos por parte do Estado, por meio de linhas de crédito ou fundos de garantia. As medidas de crédito foram, de um modo geral, as que concentraram um maior direcionamento de recursos por parte dos governos da região da América Latina e Caribe, embora o panorama seja heterogêneo entre os países. O Gráfico 3 registra os montantes anunciados até o fim de maio de 2020.

Gráfico 3: Montante de recursos anunciados para medidas de crédito na região da América Latina e Caribe até o fim de maio de 2020 (em porcentagens do PIB de 2019)



Fonte: Adaptado de CEPAL (2020a)

Ainda é cedo para saber quais programas foram mais efetivos na região. As políticas adotadas têm passado por muitas mudanças e ajustes e as experiências mais interessantes, com frequência, se deram fora dos governos por meio do uso de *fintechs*. No entanto, em alguns países, os programas foram desenhados especificamente para as PME e contaram com uma participação maior do Estado como garantidor dos empréstimos junto aos bancos comerciais. No caso do Brasil, a garantia de 80% oferecida inicialmente pelo governo não foi suficiente para que os bancos comerciais superassem a sua aversão ao risco. Ademais, desafios similares foram enfrentados por outros países, tanto na América Latina, como entre os países da OCDE.

Por sua vez, o segundo grupo de políticas adotado para garantir que as empresas sigam operando está relacionado à digitalização ou à adequação dos espaços de trabalho. A tabela a seguir apresenta os principais tipos de política adotados nesse sentido.

Tabela 4: Tipos de política adotados pelos países para apoiar a digitalização ou a adequação dos espaços de trabalho de maneira a dar continuidade à operação de empresas.

TIPO DE POLÍTICA	OBJETIVO	DESCRIÇÃO
Promoção do teletrabalho	Reduzir a exposição dos funcionários ao coronavírus e promover a manutenção das operações	Promoção de trabalho remoto, em um ambiente que não é o empresarial (e que, durante a pandemia do coronavírus, em geral, significa
Adequação do ambiente de trabalho	Limitar a propagação do vírus em ambientes de trabalho	Nos casos em que não é possível realizar teletrabalho, como comumente ocorre nas atividades essenciais, os empregadores têm reorganizado as rotinas de trabalho para seguir os protocolos de segurança. Nessas atividades, as medidas envolvem: distanciamento físico nos locais de trabalho (como a publicação de sinais indicando requisitos de distanciamento e/ou a construção de barreiras físicas); limitação de trabalhadores e/ou clientes em um espaço; limpeza regular de superfícies; disponibilidade de desinfetantes para as mãos; coleta segura de resíduos; e obrigatoriedade do uso de equipamento de proteção individual (EPI). Essas adequações se estendem aos espaços de comercialização local, como mercados de alimentos por atacado, incluindo medidas de ampliação dos horários de compra e venda, controle das entregas de caminhões e tráfego de veículos, medição de temperatura e verificação de saúde de todos os trabalhadores e motoristas de entrega.
Fomento ao comércio digital	Promover o acesso a mercados por meio de canais virtuais	Apoio à orientação e ao acesso a ferramentas eletrônicas para os negócios. Os empreendedores não acostumados às plataformas de comércio eletrônico (especialmente micro e pequenos empreendedores e aqueles que atuam de maneira individual) têm a oportunidade de expandir sua base de conhecimento nessa área a partir de apoios financeiros e de treinamentos de diversos governos.

A digitalização das empresas e do trabalho das pessoas depende de algumas condições estruturais que limitam as possibilidades da América Latina frente aos países mais avançados economicamente. Uma condição importante para a adoção de políticas relacionadas à digitalização é o desenvolvimento do ecossistema digital dos países. Segundo a CEPAL (2020e), apesar do avanço nas últimas três décadas, a América Latina ainda está em um estágio intermediário de desenvolvimento, junto aos países do Leste Europeu e do Oriente Médio. Outra condição importante está associada ao potencial para o teletrabalho das ocupações. De acordo com uma análise realizada em 86 países, o potencial para o teletrabalho das ocupações dos países varia de 53,4% (Luxemburgo) a 5,24% (Moçambique). O Brasil ocupou a 45ª posição com 25,65% de teletrabalho potencial, atrás do Chile (25,74%) e do Uruguai (27,8%) na região da América Latina (GÓES; MARTINS; NASCIMENTO, 2020). As ocupações que envolvem trabalho externo, como policiais, bombeiros, coletores de lixo, entre de outros, assim como as que exigem a operação de máquinas e veículos, por exemplo, não são possíveis de serem realizadas à distância. Por essa razão, os países adotaram medidas para reduzir os riscos de contaminação dos

trabalhadores, tais como distanciamento físico, limitação do número de pessoas em um espaço, disponibilização de álcool gel e obrigatoriedade do uso de máscaras.

Para apoiar o desenvolvimento do teletrabalho, os países da América Latina avançaram na sua regulamentação. Segundo a CEPAL (2020a), em quase todos os países foram adotadas medidas de regulamentação desse tipo de trabalho, ainda que essa modalidade só alcance uma fração dos trabalhadores. Em outro relatório, a CEPAL (2020e) alerta que trabalhar à distância não tem a ver apenas com a adoção tecnologias e de um marco regulatório e legal, sendo também necessário desenvolver uma cultura organizacional que até então não estava presente nas empresas.

Entre os países da América Latina houve poucas iniciativas dos governos em apoio à digitalização das empresas. Assim, em um ambiente de mudanças rápidas e incerteza elevada, as empresas precisaram inovar e reavaliar a forma como operam. A pandemia tornou necessária a modificação das condições de segurança dos trabalhadores, fornecedores e clientes, bem como a forma como se relacionam (CEPAL, 2020f). No entanto, a maioria dos esforços realizados pelos governos junto às empresas esteve relacionado ao apoio financeiro, como discutido anteriormente. Em geral, foram outras entidades dos países que cumpriram a função de apoiar a digitalização dos negócios, como ocorreu no caso do Brasil por meio do Sebrae, sem uma conexão clara com a política pública. O Chile e a Espanha apresentam experiências diferentes nesse sentido, como apresentado a seguir.

CHILE: A CAPACITAÇÃO DE PME PARA O COMÉRCIO ONLINE.

O programa *PYMES en línea*, implementado pelo governo do Chile no âmbito do programa *Digitaliza tu Pyme*, objetiva capacitar gratuitamente os trabalhadores das PME para o comércio eletrônico. O treinamento visa que as PME aumentem as suas vendas, diminuam os seus custos e melhorem a sua relação com clientes e fornecedores, utilizando as tecnologias digitais disponíveis, como redes sociais, *e-commerce* e outras. A capacitação contempla aulas *online* ao vivo, acesso a materiais *online* em formato de texto e vídeo, bem como participação em uma comunidade virtual de apoio. O programa conta ainda com uma segunda etapa, composta por atividades personalizadas que devem ser cofinanciadas pelos inscritos. Com a iniciativa, o governo busca nivelar o campo para que as empresas menores possam entrar na área de comércio eletrônico e, desta forma, amenizar o impacto socioeconômico causado pela crise[13] (CHILE, 2020d). Assim, para além do enfrentamento da situação atual, este tipo de suporte é chave para o futuro desses negócios, elemento que tem sido pouco observado nas medidas de política pública do Brasil, que estão mais focadas no período emergencial de curto prazo.

13. Informações obtidas no site da iniciativa Pymes en línea. Disponível em: https://www.pymesenlinea.cl/. Acesso em 7 de agosto de 2020.

ESPANHA: O APOIO ÀS PME EM DIVERSAS DIMENSÕES SIMULTÂNEAS

Já na Espanha, o programa Acelera PYME*[14] *foi criado para o enfrentamento à COVID-19 com diferentes linhas de atuação e duração máxima de até três anos. O programa inclui capacitação, transformação digital, desenvolvimento tecnológico em inteligência artificial e outras tecnologias facilitadoras, impulso à economia de dados e conteúdo digital, assim como apoio ao empreendedorismo. O programa se concentra em três objetivos principais: acelerar o processo de digitalização das PME por meio de aconselhamento e formação, estabelecer medidas de apoio à criação de soluções tecnológicas para a sua digitalização e estabelecer medidas de apoio financeiro à digitalização (OCDE, 2020d). Desse modo, as PME podem iniciar o processo de transformação digital para se (re)inserirem no mercado, considerando as novas condições impostas pela pandemia.

CONCLUSÕES

Ainda parece cedo para traçar diferenças muito marcantes entre os grupos de países na resposta à crise gerada pela pandemia, mesmo que haja diferenças entre a América Latina e os países da OCDE. Ao redor do mundo, houve políticas de transferência de renda para a população mais vulnerável, programas de seguro-desemprego, medidas de redução e suspensão das jornadas de trabalho combinadas com subsídios salariais, programas de treinamento para necessidades específicas que se apresentaram e medidas para garantir a liquidez das empresas no curto prazo, especialmente por meio da concessão de crédito e do adiamento de impostos.

O que se pode afirmar, por ora, é que as diferenças entre os grupos de países parecem estar associadas às suas estruturas econômicas. Enquanto os países da América Latina utilizaram de maneira mais ampla programas de transferência de renda para proteger a população mais vulnerável, os países da OCDE mobilizaram tanto as transferências de renda como o seguro-desemprego, cujos benefícios foram ampliados. Além disso, as possibilidades para a digitalização são maiores para os países da OCDE dada a natureza das suas ocupações, o que lhes permitiu dar maior atenção a esse tipo de estratégia em comparação à América Latina. As diferenças entre os grupos de países devem ficar mais claras com a retomada econômica, quando será necessário mobilizar as capacidades produtivas de cada país e definir estratégias de recuperação econômica.

Neste momento, a análise dos diferentes casos e políticas neste capítulo oferece três lições para o caso brasileiro. A atenção a elas sugere uma melhor consideração da conexão entre as exigências imediatas da pandemia e o processo de recuperação econômica que deve vir após seu término.

A primeira lição é que o país poderia ter articulado diferentes medidas para favorecer a capacitação da população durante o período de crise. Ainda que organizações como as do sistema S estivessem oferecendo cursos virtuais para a população brasileira, esses não integraram as estratégias do governo durante a pandemia. No caso da Argentina, o governo ampliou o acesso à internet das populações vulneráveis para facilitar o acesso aos cursos de capacitação. A medida gerou ainda o benefício

14. Informações obtidas no site da iniciativa Acelera Pyme. Disponível em: https://acelerapyme.gob.es/. Acesso em 7 de agosto de 2020.

dos empregos temporários criados pelas obras de infraestrutura para conectividade, como também ocorreu no México. Em Portugal, as empresas que reduziram as jornadas de trabalho poderiam ofertar capacitações a seus trabalhadores no tempo ocioso, por meio de programas que fossem condizentes com as necessidades do negócio, ao mesmo tempo em que recebiam um benefício financeiro. Sem dar atenção ao desenvolvimento de capacidades, o Brasil deve ficar em uma situação mais frágil ao sair do período de emergência da pandemia.

A segunda lição é que não é efetivo abordar a inclusão produtiva dando atenção apenas ao lado da oferta ou da demanda. Sua promoção depende de um olhar integrado para as dimensões de oferta e demanda. Não basta ter produtos para oferecer se não houver quem os possa comprar, ou ter pessoas preparadas para trabalhar se não houver vagas para que sejam contratadas, ou ainda identificar setores promissores sem criar as condições para a oferta. Muitas das medidas tomadas durante o período de emergência da pandemia, de maneira acertada, deram atenção ao acesso a recursos financeiros para que as empresas e os trabalhadores pudessem se manter. No entanto, nos próximos meses, será importante ampliar a atenção para as implicações da conexão entre oferta e demanda. Por um lado, esse reconhecimento se expressa numa definição mais adequada dos prazos para pagamento dos créditos oferecidos às empresas, de maneira condizente com a retomada econômica. Por outro, é preciso desenvolver estratégias que permitam que essas conexões ocorram. Alguns exemplos de medidas nesse sentido são estratégias de intermediação de mão de obra que permitam determinar o perfil das pessoas e conectá-las com vagas disponíveis, medidas que favoreçam a conexão entre produtores e consumidores (como é o caso das compras públicas e do comércio eletrônico) e o desenvolvimento de novas tecnologias de negociação.

A terceira lição é o reconhecimento da pandemia como um momento de transformação do mercado de trabalho e das empresas. Em grande medida, os esforços realizados pelos países têm sido no sentido de preservar as empresas e os postos de trabalho até que a pandemia passe. No entanto, o contexto pós-pandemia será diferente do que havia antes. Alguns setores vão se recuperar mais rapidamente, enquanto outros demorarão mais tempo. Nos casos em que se prevê uma recuperação mais rápida, a preservação das empresas e dos postos de trabalho pode ser, de fato, a estratégia mais interessante. Nos demais casos, quando as perspectivas de recuperação não são igualmente promissoras, possivelmente seria mais adequada a promoção de um processo consciente de destruição criativa[15] (SCHUMPETER, 1982) ou de reinvenção dos negócios, em vez de seguir mantendo-os ativos sem perspectivas de recuperação. Nesse contexto de grandes mudanças nas empresas e no mercado de trabalho, será necessário apoiar uma grande realocação de mão de obra na economia e as empresas precisarão muito mais do que apoio financeiro para realizar as transformações necessárias. Como apresentou o caso da Espanha, é preciso dar atenção a diversas dimensões do funcionamento das empresas de maneira integrada para que possam ser bem-sucedidas nesse processo de mudanças.

15. A Destruição Criativa é parte da teoria de Joseph Schumpeter para explicar as transformações que ocorrem na atividade econômica, sendo impulsionada, segundo o autor, pelo processo de inovação, no qual as capacidades existentes são destruídas por meio da criação de outras.

O FUTURO DA **INCLUSÃO PRODUTIVA**

CAPÍTULO 5

Os caminhos para a inclusão produtiva no pós-pandemia

ÍNDICE CAPÍTULO 5

Introdução 127

1. O impacto da pandemia no olhar para a inclusão produtiva 128

2. Visões e controvérsias 129

3. Caminhos para a inclusão produtiva 131

3.1 Combinar assistência social e inclusão produtiva 131

3.2 Facilitar a inclusão de pessoas em posições de entrada no mercado de trabalho 137

3.3 Apoiar os empreendedores urbanos na sua adaptação ao novo contexto 141

3.4 Promover economias locais resilientes nas áreas rurais 147

4. Mercados potenciais 152

4.1 Economia do cuidado e economia prateada 152

4.2 TICs e novas tecnologias 155

4.3 Alimentos e produtos saudáveis e sustentáveis 156

Conclusões 158

OS CAMINHOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA NO PÓS-PANDEMIA

INTRODUÇÃO

Pensar os caminhos para promover a inclusão produtiva no contexto pós-pandemia não é algo trivial. **Com a pandemia e a incerteza que foi introduzida na vida da sociedade, traçar considerações sobre o futuro se tornou ainda mais difícil. Neste momento, ainda não sabemos com que velocidade será possível resolver a crise de saúde pública, nem as decisões que atores importantes, como os governos, tomarão nos próximos meses. Ainda que os dados disponíveis nos deem uma ideia do impacto causado no âmbito econômico, ainda não temos uma dimensão precisa das implicações em médio e longo prazo.**

No entanto, não podemos ficar paralisados diante do futuro. A aprendizagem que havia sido acumulada antes da pandemia e o grande número de publicações e reflexões que a crise tem suscitado oferecem indicações de possíveis caminhos a serem trilhados. Para aprofundar essa reflexão, como mencionado, foram conduzidas entrevistas com atores-chave que possuem experiência no campo da inclusão e que estão em diversas áreas: do poder público às organizações sociais e iniciativas associadas ao setor privado, do campo do empreendedorismo rural e urbano às discussões de empregabilidade. Com base nas análises dos capítulos anteriores e a realização dessas entrevistas, foram identificadas algumas possibilidades de intervenção para promover a inclusão produtiva neste novo contexto.

As quatro partes que organizam este capítulo abordam conjuntos de perguntas complementares para pensar o pós-pandemia. Na primeira parte, considerando os resultados do estudo realizado pela Fundação Arymax, pelo Fundo Pranay e pelo Instituto Veredas em 2019, é discutido o que mudou para a inclusão produtiva frente à pandemia. Na segunda parte, são apresentadas algumas das visões prevalecentes e emergentes do debate econômico atual que podem abrir diferentes tipos de possibilidades para a inclusão produtiva. Por sua vez, na terceira parte, são apresentadas as diferentes intervenções e estratégias que foram levantadas e que poderiam servir de caminhos para a inclusão produtiva no pós-pandemia.

As estratégias apresentadas são organizadas ao redor de quatro necessidades fundamentais, com possíveis ações relacionadas. As necessidades identificadas são: 1) a combinação entre programas de assistência social e de inclusão produtiva; 2) a facilitação da inclusão de pessoas em posições de entrada no mercado de trabalho; 3) o apoio para a adaptação dos empreendedores urbanos; e 4) a promoção de economias locais nas áreas rurais. Para cada uma dessas estratégias também são identificadas em tabelas possíveis ações que poderiam ser empreendidas de maneira direta, por *advocacy* ou com a formação de redes e coalizões. Por fim, na quarta parte, são descritos os mercados que foram identificados como especialmente promissores para a inclusão produtiva no pós-pandemia. Ao final do capítulo, é apresentada uma seção de conclusões.

1. O IMPACTO DA PANDEMIA NO OLHAR PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

No estudo *Inclusão Produtiva no Brasil*[1], desenvolvido em 2019 pela Fundação Arymax, pelo Fundo Pranay e pelo Instituto Veredas, foram identificadas três considerações fundamentais para atuar no campo da inclusão produtiva. A partir do levantamento da literatura internacional e de impacto, assim como da realização de entrevistas, as seguintes considerações gerais foram identificadas:

a) **É necessário abordar as intervenções de inclusão produtiva de forma mais integral, de modo a evitar a frequente fragmentação que atribui foco ou apenas para o lado da oferta ou para o lado da demanda**. Tal fragmentação se apresenta na forma de um entendimento e de uma abordagem parciais dos desafios em questão. Definir, por exemplo, que o oferecimento de programas de capacitação técnica para os aspirantes ao primeiro emprego ou de mecanismos de acesso ao crédito a empreendedores, por si só, sejam a resposta para os desafios que esses grupos enfrentam, é subestimar a rede complexa de restrições existentes. Assim, é preciso dar um passo além, conectando os aspirantes ao emprego às demandas das empresas e facilitando que os empreendedores encontrem meios para acessar mercados.

b) **É preciso reconhecer que questões conjunturais, estruturais e tendências para o futuro interferem nas possibilidades de conexão entre oferta e demanda para a inclusão produtiva**. Além dos desafios conjunturais – falta de capacitação da mão-de-obra, dificuldade de avaliar o perfil dos candidatos a vagas de trabalho, falta de visão de negócios e dificuldade de acessar o crédito, por exemplo –, há questões estruturais que impõem limites ao que pode ser alcançado em curto e médio prazos, como os déficits educacionais e de infraestrutura, as brechas de produtividade existentes no país e a existência de instituições que perpetuam a desigualdade. Adicionalmente, já estavam sinalizadas as transformações em curso na atividade econômica, particularmente o avanço da digitalização, que ameaça eliminar inúmeros postos de trabalho e criar algumas novas oportunidades, tipicamente com um maior grau de exigência para os envolvidos.

c) **É imprescindível considerar que cada contexto exige uma combinação de intervenções específicas para promover a inclusão produtiva, não há uma "bala de prata"**. A depender do contexto em questão, os desafios que se apresentam são diferentes e, por isso, a combinação de intervenções que podem ser necessárias também pode variar. Apegar-se a uma especialidade organizacional e atuar de maneira isolada sem prestar atenção às necessidades existentes pode limitar severamente os efeitos das ações empreendidas.

Os aprendizados acumulados anteriormente sobre a inclusão se mantêm, ganhando ainda mais relevância para as ações futuras.

Com a pandemia de coronavírus no ano de 2020, os aprendizados do passado se mantêm, ganhando ainda mais relevância para as ações futuras. A relevância das condições estruturais da vida da população para que possam viver de forma produtiva e digna ficou evidente nesse cenário. Assim, o que se observou frente à crise sanitária foi um aprofundamento das vulnerabilidades. Ainda que os auxílios sejam relevantes para proteger a população no momento mais imediato, a resposta para os desafios que se apresentam dependerá, novamente, de uma conexão efetiva entre oferta

1. Disponível em: http://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/inclusao_produtiva_estudo_completo.pdf

e demanda, seja na relação entre empregado e empregador, seja na conexão dos empreendedores com os mercados. Além disso, em cada caso, será necessário entender as vulnerabilidades e potencialidades existentes, assim como definir o conjunto de intervenções que é mais adequado, tendo em vista também as tendências para o futuro.

A pandemia também traz transformações para o campo da inclusão produtiva, agudizando os desafios, acelerando as tendências e fragilizando a capacidade de resposta. Os desafios estruturais e históricos, tais como problemas relacionados ao acesso ao crédito, dificuldades na capacitação e na formação de pessoas e a exclusão de determinados públicos do mercado de trabalho, tornam-se mais agudos, atingindo, com mais força, um número maior de brasileiros e brasileiras. Soma-se a isso o fato de que tendências, como a digitalização da economia, são aceleradas e implementadas de forma imediata, em locais e para públicos onde, muitas vezes, não havia preparo, infraestrutura e capacidade para recebê-las. Diante desse contexto, a capacidade dos governos, do setor privado e das comunidades de responder a essa onda de vulnerabilização é fragilizada, tanto no sentido da interrupção de ações que vinham sendo executadas, quanto na redução da capacidade de financiamento de políticas e programas.

Essas transformações se concretizam em condições legadas pela pandemia, que definem um novo contexto para pensar a inclusão produtiva. Primeiro, houve um aumento expressivo na vulnerabilidade da população brasileira, com o crescimento de pessoas fora da força de trabalho, o fechamento de pequenos negócios, a desarticulação de circuitos de comercialização e o aumento da dependência de auxílios governamentais. Vulnerabilidade essa que é atravessada por recortes regionais, setoriais, etários, de raça e de gênero. Segundo, vivemos um contexto de escassez de recursos que atinge todos os atores do campo, desde governos, que precisaram remanejar quantias financeiras para a resposta à crise sanitária, passando por empresas, até chegar à dimensão dos trabalhadores. Tal escassez coloca barreiras para a formulação de políticas e programas que não respondam apenas à retomada econômica, mas que abarquem a vulnerabilidade supracitada. Terceiro, a digitalização se torna cada vez mais um requisito para pensar as estratégias de inclusão produtiva e, caso não tenha a devida atenção, a exclusão econômica e a desigualdade social podem ser aprofundadas. Por fim, mudanças relacionadas às demandas dos consumidores e dos elos das cadeias produtivas aumentam as exigências para os produtos e os serviços, ao mesmo tempo em que criam oportunidades, exigindo aprendizado rápido e adaptabilidade por parte dos atores da inclusão produtiva brasileira. É, portanto, neste contexto complexo e multifatorial que a inclusão produtiva precisa ser pensada e abordada.

As transformações legadas pela pandemia definem um novo contexto para pensar a inclusão produtiva.

2. VISÕES E CONTROVÉRSIAS

Diante do desafio da retomada da atividade econômica no país, duas agendas principais têm polarizado o debate público, aglutinando atores relevantes e oferecendo visões sobre o papel do Estado e dos caminhos para a inclusão produtiva. De um lado, alguns atores sociais defendem que o governo tem um papel importante na eliminação das barreiras para que o setor privado possa atuar e investir mais livremente, o que permitiria a retomada econômica. Devido à baixa capacidade de financiamento do Estado e à necessidade de zelar pelas contas públicas, seu papel como gerador de demanda deve ser pouco relevante. Ademais, assume-se que, uma vez que o crescimento econômico ocorra, aparecerão as oportunidades para a inclusão no mercado de trabalho para a população mais vulnerável. Por outro lado, alguns atores reconhecem que, em um momento de crise como o que o país vive, o Estado tem um papel fundamental em estimular a atividade econômica por meio do gasto

público e da adoção de políticas sociais. Alega-se que não é suficiente deixar que a recuperação fique a cargo do mercado, já que isso geraria um aprofundamento das desigualdades e não favoreceria a inclusão da população mais vulnerável. Por isso, defende-se que o gasto público seja um meio importante para estimular oportunidades para a inclusão produtiva.

Ambas agendas apresentam uma preocupação com a inclusão no mundo do trabalho, porém, os vieses que adotam limitam as possibilidades para mudanças duradouras. A abordagem que dá ênfase à operação dos mercados favorece uma maior atenção às contas públicas e busca proporcionar melhores condições para a atuação do setor privado de maneira descentralizada. No entanto, dá pouca atenção às consequências geradas pelas mudanças tecnológicas das últimas décadas, que permitiriam o aumento da produtividade sem ampliar as possibilidades de inclusão. Já a abordagem que enfatiza o gasto público, quando experimentada, permitiu avanços na redução da pobreza e na ampliação da capacidade de consumo da população em geral, ainda que não tenha sido capaz de gerar mudanças expressivas na estrutura da renda do país. Dessa forma, o Brasil seguiu aprofundando a sua dependência da produção de *commodities*, a qual é pouco intensiva em mão de obra e mantém a economia vulnerável aos ciclos externos (BANCO MUNDIAL, 2019).

Visões sobre a retomada econômica que reconhecem a necessidade de uma maior colaboração entre Estado, setor privado e sociedade civil podem ter repercussão considerável sobre o tema da inclusão produtiva.

Entre esses dois extremos, novas posições têm surgido no debate público, introduzindo possibilidades com repercussão considerável sobre o tema da inclusão produtiva. Em meio àqueles que ressaltam a importância dos mercados, há economistas que reconhecem que, frente à situação atual, o aumento das desigualdades não pode ser superado somente com o crescimento econômico. Por isso, defendem a expansão do gasto público em áreas como a saúde e a educação, garantindo a focalização dos investimentos e o devido cuidado com as contas governamentais. Como parte dessa solução proposta, indicam a necessidade de o país realizar reformas como a tributária e a administrativa para viabilizar um novo padrão de gastos.

Partindo do reconhecimento do papel do Estado na atividade econômica, economistas, lideranças e cientistas de várias áreas têm levantado a importância de dar atenção ao meio ambiente na reconstrução econômica. Os defensores dessas visões apontam que a pandemia do coronavírus é apenas a primeira de muitas crises que devem afligir a humanidade nos próximos anos e que uma de suas raízes é de natureza ambiental, dado que as alterações nos ecossistemas colocam humanos em contato com agentes patogênicos novos. Além disso, conter a degradação ambiental é fundamental para fazer frente às mudanças climáticas, o que, junto aos demais pontos levantados, converge na retórica do *Green New Deal*[2] e em outras similares, que defendem o investimento em uma economia de baixo carbono, a qual teria potencial de retomar o crescimento, criar novas ocupações, suprir o déficit social e preservar o meio ambiente[3].

2. Mais informações sobre a proposta do *Green New Deal* nos Estados Unidos estão disponíveis em: https://www.sunrisemovement.org/green-new-deal. Mais informações sobre a proposta na Europa estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

3. No Brasil, a discussão sobre a retomada econômica e o meio ambiente tem utilizado termos como "recuperação verde". Ademais, ideias como a bioeconomia têm sido defendidas para regiões como a Amazônia. É importante observar que, em alguns casos, o meio ambiente é visto de maneira mais estreita para gerar novos produtos e serviços, em outros, há uma maior preocupação com a inclusão produtiva da população mais vulnerável.

Assim, o que essas visões emergentes sugerem é a necessidade de uma maior colaboração entre Estado, setor privado e sociedade civil para enfrentar os desafios que se apresentam. Nem o Estado, nem o setor privado podem, sozinhos, promover as transformações necessárias para enfrentar os desafios estruturais que limitam as possibilidades para a inclusão produtiva no país. É preciso criar um espaço de complementaridade entre esses atores e é neste contexto que as ações de inclusão produtiva podem ser mais transformadoras. A partir de uma melhor coordenação, é possível pensar estratégias que combinem políticas de assistência social com a promoção da inclusão no mundo do trabalho, processos de formação e capacitação com o atendimento das necessidades das empresas e o apoio aos empreendedores rurais e urbanos com a sua inserção em diferentes mercados.

3. CAMINHOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

No estudo realizado em 2019, haviam sido identificadas três áreas como especialmente promissoras para promover a inclusão produtiva. Partindo de um conjunto mais amplo de possibilidades, o estudo priorizou as áreas em que havia evidências de impacto positivo e que não dependiam estritamente da atuação estatal, a saber: a inclusão produtiva pela via do emprego, o empreendedorismo nas áreas urbanas e as cadeias de valor rurais (ou empreendedorismo rural). Para cada uma dessas áreas, foram identificados os principais problemas enfrentados e o que era necessário levar em consideração para atuar de maneira efetiva considerando suas especificidades.

Já para o estudo atual, a pesquisa documental e as entrevistas permitiram identificar diversas estratégias para a inclusão produtiva no pós-pandemia. Para descrever essas diferentes possibilidades, elas foram agrupadas em quatro necessidades fundamentais: 1) A combinação entre programas de assistência social e de inclusão produtiva; 2) A facilitação da inclusão de pessoas em posição de entrada no mercado de trabalho; 3) O apoio para a adaptação dos empreendedores urbanos; e 4) A promoção de economias locais nas regiões de características rurais. Para cada uma delas, são introduzidas questões relevantes que justificam a sua importância e, em seguida, são indicados possíveis caminhos de intervenção. O quadro a seguir sintetiza as necessidades e estratégias mapeadas, as quais serão mais bem discutidas nas seções a seguir.

Quadro 1: Síntese das necessidades e das estratégias para promover a inclusão produtiva no pós-pandemia.

1 A combinação entre programas de assistência social e de inclusão produtiva

a) Realizar obras de infraestrutura para gerar empregos temporários.

b) Envolver pessoas das áreas de maior vulnerabilidade no setor de cuidados.

c) Promover o letramento digital.

d) Desenvolver ferramentas para definir perfis de vulnerabilidade e potencial para a inclusão produtiva.

e) Ampliar a atuação da rede de assistência social do país para abarcar a inclusão produtiva.

f) Criar uma política de seguro para trabalhadores informais.

2 A facilitação da inclusão de pessoas em posição de entrada no mercado de trabalho

a) (Re)qualificar e realocar a força de trabalho.

b) Redesenhar os programas de capacitação em conexão com as necessidades existentes:

- Introdução ao mundo do trabalho no Ensino Fundamental II
- Articulação do Ensino Médio com vocações locais
- Redesenho da Lei de Aprendizagem
- Desenvolvimento de processos de formação com o apoio de empresas

c) Reduzir custos para a contratação.

3 O apoio para a adaptação dos empreendedores urbanos

a) Fortalecer o empreendedor.

b) Aumentar a produtividade dos pequenos negócios.

c) Criar o ambiente para o desenvolvimento de pequenos negócios:

- Desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento
- Simplificação do processo de formalização dos negócios
- Associação de produtores e prestadores de serviços
- Criação de estratégias para a venda para grandes compradores

4 A combinação entre programas de assistência social e de inclusão produtiva

a) Aumento da produtividade dos pequenos negócios:

- Utilização de técnicas mais amigáveis com o meio ambiente e de altos rendimentos.
- Desenvolvimento de instrumentos de apoio financeiro adequado às necessidades dos produtores.
- Oportunidades de parcerias entre os agricultores fortemente associadas ao acesso a mercados.

b) Aperfeiçoamento de estratégias de acesso a mercados:

- Cadeias curtas.
- Políticas de compras públicas.
- Grandes compradores privados.

c) Digitalização dos sistemas alimentares:

- Tecnologias digitais da porteira para dentro.
- Tecnologias digitais da porteira para fora.

Fonte: Elaboração própria.

Ao final das seções, é apresentada uma tabela que indica as possíveis ações que poderiam ser realizadas a partir das estratégias discutidas. Cada uma das iniciativas sugeridas possui diferentes níveis de complexidade e pode requerer, em maior ou menor medida, a participação do Estado e de outros atores. Por essa razão, elas foram categorizadas em três tipos: a) possibilidades de ação direta, que indicam intervenções que poderiam ser promovidas por organizações sociais junto à população; b) ações de *advocacy* junto a atores-chave, para que políticas e programas de grande escala sejam mobilizados; e c) fomento e estabelecimento de coalizões e redes colaborativas, dedicadas a questões estruturais, de maneira a articular um conjunto amplo de atores e criar uma nova narrativa dos desafios em questão.

3.1. Combinar assistência social e inclusão produtiva

Como resultado da pandemia, é esperado que ocorra um aumento expressivo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade. A impossibilidade de trabalhar levou à ampliação do número de pessoas consideradas vulneráveis. No que se refere ao Auxílio emergencial, comentado de forma aprofundada no capítulo 3, para além do grupo que já era beneficiário de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, a política foi desenhada para atender trabalhadores informais, autônomos, agricultores familiares, entre outros. Assim, em agosto de 2020, 66,2 milhões de brasileiros eram beneficiários do auxílio, enquanto menos de 38 milhões tinham ocupações formais, deixando nítida a dependência da renda da população do apoio governamental. Além disso, as projeções de aumento da pobreza no Brasil indicam que ela pode chegar a 25,4% da população, sendo 15,54 milhões de brasileiros sujeitos à extrema pobreza (CEPAL, 2020a). Os impactos são especialmente significativos para homens e mulheres negras, que estavam mais desprotegidos contra a crise e representavam 80% dos trabalhadores informais do país (IBGE, [2020]d).

Então, frente ao contexto de aumento da vulnerabilidade, a ampliação de programas de transferência de renda tem sido apresentada como uma solução imediata. A política do Auxílio Emergencial ofereceu o valor de R$ 600,00 para aqueles que eram elegíveis ao programa pelo período de cinco meses, visando a compensar, assim, a perda de renda da população mais vulnerável. O debate atual – quando da realização deste estudo – considera a hipótese de redução desse valor a fim possibilitar sua manutenção até o fim do ano de 2020[4]. Ao mesmo tempo, o Governo Federal está revisando a política do Bolsa Família e pretende lançar um novo programa em seu lugar, em meio a inseguranças quanto à viabilidade fiscal de tais propostas.

Ainda que relevantes, as políticas de transferência de renda não são capazes de promover a superação da pobreza das famílias ao longo das gerações, o que indica a necessidade de se dar atenção de maneira integrada a medidas de inclusão produtiva. Quando foram utilizadas antes da pandemia, as políticas de transferência de renda se mostraram efetivas para reduzir a pobreza e a desigualdade e para aumentar a frequência escolar e gerar dinamismo na economia local. No entanto, os resultados são limitados em termos do desenvolvimento de habilidades socioemocionais, da melhora da aprendizagem e da redução da pobreza intergeracional (JONES, 2017, ARAÚJO; BOSCH; SCHADY, 2017). Por outro lado, o processo de inclusão produtiva também não é garantido automatica-

Políticas de transferência de renda não são capazes de promover a superação intergeracional da pobreza, o que indica a necessidade de um olhar integrado com medidas de inclusão produtiva.

4. Notícia: *Bolsonaro diz que Auxílio Emergencial será de R$ 300 por mais 4 meses.* 1 de setembro de 2020. Link: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/01/bolsonaro-diz-que-auxilio-emergencial-sera-r-300.ghtml.

mente pelas ações de retomada econômica, como observado no país antes da pandemia. Assim, caso não sejam introduzidas novas medidas que deem atenção ao futuro dos trabalhadores e das empresas e que permitam uma estratégia de saída efetiva dos auxílios, o fim de sua concessão poderá levar a um aprofundamento ainda maior da vulnerabilidade social.

Para enfrentar esses desafios, foram identificados seis tipos de vias de atuação, dispostos a seguir.

a) **Realizar obras de infraestrutura para gerar empregos temporários:** O desenvolvimento da infraestrutura representa uma importante oportunidade de geração de empregos, inclusive temporários, além de atuar diretamente em necessidades da população. No México e na Argentina, por exemplo, as obras se voltaram à melhoria de estradas (que podem ter um papel-chave na descentralização da atividade econômica dos centros urbanos), à adequação urbana (inclusive de moradia para a população) e à infraestrutura de conectividade virtual, que beneficia diretamente a população em tempos de trabalho remoto e economia digital. As ocupações geradas por obras de infraestrutura são, em grande medida, de baixa qualificação, o que permite incluir pessoas em situação de vulnerabilidade e evitar que fiquem inativas por muito tempo no mercado de trabalho. Um dos grandes desafios desse tipo de intervenção é o alto valor de investimento público relacionado a essas obras e os trâmites de contratação de empresas e setores fornecedores de insumos, os quais devem ser realizados em um diálogo próximo a órgãos de controle. Além disso, em geral, os empregos criados são temporários, obtendo resultados de curto prazo.

b) **Envolver pessoas das áreas de maior vulnerabilidade no setor de cuidados:** Com o aumento da vulnerabilidade da população do país, será necessário contar com uma maior capacidade de oferecer cuidados em saúde e assistência social. Há estados do Brasil que, mesmo antes da pandemia, já contavam com um déficit no número de profissionais recomendados para oferecer cuidados primários (ou preventivos) para a população em situação de vulnerabilidade. Assim, esse serviço junto à demanda por informações em saúde da comunidade, por exemplo, compõem um campo de atuação relevante para agentes comunitários de saúde (ACS) – profissionais de nível escolar mais baixo, que residem nas localidades e atuam na prevenção em saúde e no apoio às unidades básicas de saúde (UBS). Ademais, as mudanças demográficas no país estão criando uma demanda maior por cuidadores, em especial de pessoas idosas, gerando desafios que envolvem: a oferta de capacitação para o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, de cuidado e de conhecimento da rede de serviços de apoio; o debate sobre a regulamentação da profissão de cuidador; e os modelos de contratação, em especial de ACS. O protagonismo dos municípios nessa pauta depende de serem identificadas opções simplificadas de contrato e de financiamento, tais como parcerias regionais ou com organismos internacionais.

c) **Promover o letramento digital:** Com a intensa digitalização de processos e serviços, há uma grande camada da população que corre o risco de ser excluída caso não encontre capacitação e orientação para o uso da tecnologia. O letramento digital será uma demanda relevante para a população mais vulnerável, para pessoas idosas e para pequenos negócios. Ofertas de cursos e tutorias individualizadas podem apoiar o desenvolvimento de soluções relevantes para cada caso. Em alguns cenários, por exemplo, será suficiente o uso de celulares, computadores, e-mails e aplicativos de mensagens; em outros, serão necessários a criação de soluções de conexão com o mercado virtual e o manuseio de *softwares* mais complexos. Essa medida também exige o acesso a celulares e computadores, tanto a nível individual quanto comunitário, assim como uma conexão de internet de qualidade. O letramento digital pode ser, ainda, uma boa oportunidade para que jovens sejam empregados de forma a acompanhar pessoas idosas ou pequenos comércios no seu

bairro. Por fim, para desenvolver ações bem sucedidas nesse campo, as parcerias entre empresas, organizações da sociedade civil e governos são essenciais, inclusive para desenvolver aplicativos adaptados (em termos da linguagem e das exigências de *hardware*) e mecanismos de segurança digital (para proteger dados sensíveis).

d) **Desenvolver ferramentas para definir perfis de vulnerabilidade e potencial para a inclusão produtiva:** As possibilidades para a inclusão produtiva da população em situação de vulnerabilidade não são as mesmas, visto que há diferentes grupos que apresentam situações e necessidades distintas[5]. Ao longo das últimas décadas, o Brasil avançou na sua capacidade de entender as vulnerabilidades da população em situação de pobreza e extrema pobreza por meio do CadÚnico, registrando desde a renda da família até as suas condições de moradia. Apesar de haver algumas informações de caráter laboral no Sistema Nacional de Emprego (SINE), essas bases de dados não reúnem informações sobre o potencial da população para a inclusão produtiva, como suas capacitações, experiências e ativos. Assim, a adoção de ferramentas de mapeamento de vulnerabilidades e potencialidades após o período de emergência da pandemia, permitiria a identificação de diferentes perfis para a inclusão produtiva, tornando as políticas públicas e os programas sociais mais efetivos e adequados às necessidades de cada grupo. Tal mapeamento pode ser induzido pelo poder público em parceria com organizações da sociedade civil e do setor privado envolvidas com o tema. A relevância dessa medida se mostra, ao considerarmos que adotar apenas políticas gerais para a população vulnerável representaria um uso pouco eficiente dos recursos, podendo inclusive contribuir para manter a situação como está.

e) **Ampliar a atuação da rede de assistência social do país para abarcar a inclusão produtiva:** o Brasil conta com a estrutura do SUAS que, por meio dos seus Centros de Referência, já acessa boa parte da população em situação de vulnerabilidade. Esses equipamentos públicos, aliados aos dados que o cadastramento para o Auxílio Emergencial proporcionou, podem ser fortalecidos e utilizados para um acompanhamento individualizado de ações de inclusão no mercado de trabalho e renda. Um exemplo dessa atuação é o programa *Chile Solidário*, que vincula um profissional da assistência social às famílias mais pobres de seu território e traça um diagnóstico da situação familiar e comunitária, de forma a identificar potencialidades e fragilidades. A partir desse diagnóstico e com um plano definido junto à família, o profissional conecta os seus integrantes a diversos serviços da rede local que favoreçam sua inclusão produtiva – sejam eles serviços de documentação, de capacitação, de apoio psicossocial, de intermediação de mão de obra, entre outros. Assim, para que a atuação individualizada seja viável, é essencial que haja capacitação e contratação de profissionais da assistência social com este enfoque, além do desenvolvimento de mecanismos de facilitação do acesso dessas famílias a vagas e a atendimentos na rede local (com cotas ou reserva de horários semanais). Além disso, é importante que tais programas sejam desenhados a nível municipal, compreendendo as dinâmicas próprias de cada localidade, mas que o apoio técnico e financeiro venha dos governos estaduais e federal, contando com parcerias interinstitucionais. Nessa via de atuação, está implicado o desenvolvimento de um novo olhar para a assistência social no país, exigindo a articulação com outras áreas da política pública.

f) **Criar uma política de seguro para trabalhadores informais:** o desafio enfrentado pelos trabalhadores informais não é necessariamente a sua baixa renda, mas sua possível volatilidade, visto

5. Um exemplo disso é considerar que uma parcela da população vulnerável está em situação de pobreza estrutural, apresentando baixa capacidade de gerar renda, o que os trabalhadores informais – ainda que de maneira precária – possuem, apesar de terem que lidar com a sua volatilidade. Os agricultores familiares, por sua vez, por mais que enfrentem desafios, também contam com alguns ativos e conhecimentos que podem ser mobilizados.

que de um mês para o outro, a renda pode ir a zero sem que o trabalhador conte com medidas de proteção social. Dessa forma, mais do que um programa de transferência de renda, esses trabalhadores precisam ter acesso a um tipo de seguro que possa ser acionado em momentos de maior necessidade. Essa política precisa ser complementada por outras que permitam que esses trabalhadores possam, com o tempo, ter melhores condições de trabalho seja por meio da sua formalização ou por acessar outro tipo de ocupação.

Tabela 1: Tipos de ações possíveis para combinar assistência social e inclusão produtiva

CAMINHO PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA	AÇÃO DIRETA	ADVOCACY	COALIZÕES E REDES
Obras de infraestrutura		• Fomentar a destinação de verbas para obras de infraestrutura, em especial àquelas que abordem fatores de vulnerabilidade da população.	
Desenvolvimento da área de cuidado	Promover a capacitação e a inserção no mercado de trabalho de cuidadores e agentes comunitários de saúde.	• Acompanhar debates legislativos sobre a regulamentação da profissão de cuidador. • Cobrar o desenvolvimento de mecanismos de certificação simplificada de habilidades e competências. • Apoiar o poder público em modalidades de contrato de profissionais da área de cuidado.	• Estimular o debate sobre a importância da ampliação do investimento na assistência social como uma estratégia de desenvolvimento. • Apoiar o desenvolvimento de um sistema nacional de cuidados que dê atenção à população de baixa renda.
Letramento digital	Promover ações de letramento digital para públicos-chave e oferecer equipamentos para a conectividade.	Apoiar a construção de políticas locais que promovam a inclusão digital.	
Estratégia de mapeamento de potencial para IP	Mapear, no contexto local, quais são as características de oferta e demanda e quais são as organizações que possuem a capacidade de promover intervenções integrais em inclusão produtiva.	Fomentar o desenvolvimento da base do CadÚnico, ou outro cadastro público, para abarcar indicadores que permitam identificar potencialidades para a inclusão produtiva.	

Ampliação da rede de assistência social		Fomentar políticas de contratação e de qualificação de trabalhadores da assistência social para atuarem na inclusão produtiva de famílias.	• Mapear organizações envolvidas no campo da inclusão produtiva no Brasil e nas redes de apoio à superação de vulnerabilidades. • Traçar eixos de atuação e mobilizar atores e organizações em torno das agendas nacionais e locais para desenvolver ações colaborativas.
Política de seguro para trabalhadores informais		Fomentar políticas de seguro financeiro emergencial para abarcar a flutuação de renda de trabalhadores informais.	

Fonte: Elaboração própria.

3.2. Facilitar a inclusão de pessoas em posições de entrada no mercado de trabalho

A pandemia gerou um grande impacto nas empresas, com efeitos distintos entre os setores. As restrições impostas pelas medidas de controle da pandemia levaram à suspensão total ou parcial de algumas atividades produtivas, especialmente de atividades como turismo, eventos, hotelaria, alimentação, transportes e serviços pessoais, que implicavam aglomeração e proximidade física. Ao mesmo tempo, as mudanças nos hábitos de consumo da população e a redução da renda levaram a quedas expressivas nos setores de bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos, habitação, roupas e calçados, entre outros (CEPAL, 2020c). Apesar de também terem sofrido, os setores que realizam atividades essenciais foram menos impactados e, com o passar dos meses, aqueles que conseguiram se adaptar ao meio digital também apresentaram uma melhor capacidade de recuperação (IBGE, [2020] c). Apenas algumas poucas atividades, intensivas no uso de novas tecnologias, como a produção de *commodities*, os serviços de logística, o comércio eletrônico e os serviços financeiros e de telecomunicações apresentaram crescimento durante o período de emergência da pandemia[6].

O governo federal criou políticas para mitigar o impacto gerado pela pandemia, no entanto os resultados alcançados foram limitados. Entre as políticas empreendidas pelo Estado estão a redução ou o adiamento do pagamento de impostos, a criação de novas linhas de crédito e a possibilidade de estabelecer acordos entre empregados e empregadores para a redução das jornadas de trabalho e dos salários, complementada com subsídios governamentais. Enquanto as medidas podem ter contribuído para conter o número de demissões, elas também demoraram a ser implementadas e beneficiaram especialmente as empresas de grande porte, o

A recessão econômica e a aceleração da digitalização e da flexibilização das relações laborais deve reduzir o número de vagas formais e ampliar a competição no mercado de trabalho.

6. Notícia: *Muitas mudanças após a pandemia.* 12 de julho de 2020. Link: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,muitas-mudancas-apos-a-pandemia,70003361299?utm_source=estadao:whatsapp&utm_medium=link.

que levou a um recorde histórico na retração da força de trabalho do país. Em maio de 2020, 75,4 milhões de pessoas estavam fora da força de trabalho[7], um aumento de praticamente nove milhões de pessoas em relação ao fim do ano passado (GIMENEZ; BALTAR; MANZANO, 2020). Além disso, como o governo não ampliou a elegibilidade para o seguro-desemprego, 26 milhões de pessoas ficaram desprotegidas, já que não estavam aptas nem para o Auxílio Emergencial nem para acessar o seguro-desemprego (PRATES; BARBOSA, 2020c). Para além da mitigação, não houve medidas expressivas do governo para apoiar as empresas a se adaptarem aos novos desafios que devem emergir após os meses de isolamento social.

Para os jovens, os desafios da redução de vagas de perfil de entrada e da piora das condições de trabalho somam-se ao possível aumento da evasão escolar e do abandono do ensino superior, com consequências de longo prazo.

Ainda não está claro com que velocidade os setores vão se recuperar, mas pode-se prever que isso deve ocorrer em ritmos diferentes e em um novo contexto. Enquanto alguns setores podem retomar mais rapidamente as suas atividades com o fim das medidas de isolamento, outros podem levar muito tempo para se recuperar ou mesmo nunca retomarem suas atividades. Devido aos custos, muitas empresas podem sair dos centros urbanos e deixar de possuir sedes físicas, adotando um modelo de trabalho remoto para além do período de pandemia. Assim, tanto quanto as lideranças que precisam desenvolver a capacidade de acompanhar seus funcionários de forma remota, os trabalhadores devem ter mais adaptabilidade, flexibilidade, resiliência e capacidade de aprendizagem, inclusive de forma autodidata[8].

Com isso, a inclusão de pessoas em posições de entrada se tornou mais desafiadora. A aceleração da digitalização das atividades tem levado à eliminação de postos de trabalho, em especial aqueles voltados ao público com menor qualificação. Assim, as empresas tendem a concentrar seus esforços de contratação em profissionais que aliem capacitação, experiência e habilidades condizentes com os novos formatos de trabalho. Ainda, com a ampliação do trabalho remoto, surgem exigências relacionadas ao uso de equipamentos eletrônicos e à boa conexão de internet, podendo também haver um aumento da concorrência a nível nacional, já que o local de residência pode deixar de ser um fator determinante para a contratação. Soma-se a isso o risco de empresas não conseguirem comportar o treinamento e o desenvolvimento dos trabalhadores com menor qualificação, que antes eram realizados de forma presencial. Nesse sentido, em um contexto de recessão, a informalidade e a flexibilização das relações de trabalho devem ser aprofundadas (GARTNER, 2020), criando outras formas de contratação pelas empresas, mas reduzindo ainda mais o número de vagas formais e favorecendo a precarização do mercado de trabalho.

Para os jovens, esses desafios se somam a outros gerados pela pandemia. Em maio de 2020, por exemplo, um em cada quatro jovens de 14 a 29 anos queria trabalhar, mas não estava empregado e deixou de procurar emprego (IBGE, [2020]d). Nesse cenário, as consequências dos impactos da pandemia poderão se perpetuar em suas vidas profissionais, configurando as características de uma "geração

7. Notícia: *Pandemia deixa 9,7 milhões de trabalhadores sem remuneração em maio.* 9 de julho de 2020. Link: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28038-pandemia-deixa-9-7-milhoes-de-trabalhadores-sem-remuneracao-em-maio.

8. Notícia: *Na pandemia, habilidades comportamentais passam a ser ainda mais valorizadas por empresas.* 10 de julho de 2020. Link: https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,na-pandemia-habilidades-comportamentais-passam-a-ser-ainda-mais-valorizadas-por-empresas,1105194.

lockdown", com maiores dificuldades de entrar no mercado de trabalho, além de perda de emprego e renda e deterioração da qualidade das suas ocupações (OIT, 2020a).

Além disso, o período de pandemia pode afastar muitos jovens das escolas e universidades, impulsionando a inserção precoce e com baixa qualificação no mercado de trabalho e gerando um elevado custo para o país. Nesse sentido, de acordo com a pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE, 2020), no fim de maio de 2020, três em cada dez jovens (28%) pensavam em deixar a escola durante a pandemia e praticamente metade (49%) dos que planejavam fazer o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) cogitava desistir da prova.

Mesmo com a maior facilidade desse público com o uso de tecnologia, o abandono escolar pode reforçar diversas vulnerabilidades, inclusive para além do mundo do trabalho. Segundo a análise da Fundação Roberto Marinho e do Insper (2020), cada vez que um jovem não completa a educação básica há consequências para a sua empregabilidade e remuneração, para as externalidades econômicas que poderiam ser geradas, para a sua longevidade com qualidade de vida e para a violência. Em termos monetários, os pesquisadores indicam que a não conclusão da educação básica de um jovem representa um custo de R$ 372 mil para o país, enquanto o investimento adicional que seria necessário para que ele ou ela concluísse a sua educação é estimado em R$ 37,5 mil. Como em 2018, 575 mil jovens não concluíram a educação básica, o custo total para a sociedade foi de R$ 214 bilhões ao ano – valor que deve ser aumentado devido aos efeitos da pandemia.

Nesse contexto, foram identificadas algumas iniciativas que poderiam apoiar a promoção da inclusão pela via do emprego. Como mencionado, o cerne de qualquer medida empreendida deve ser a conexão entre oferta e demanda. Para tanto, os governos, o setor educacional, a sociedade civil e o setor privado precisam unir forças no monitoramento dos diversos setores para compreender onde estão as maiores dificuldades e onde é possível verificar maior resiliência e até crescimento, sendo necessária a construção de programas e políticas em consonância com as oportunidades locais. Assim, as iniciativas a seguir buscam ampliar as possibilidades de conexão entre a oferta de mão de obra e as demandas das empresas.

a) **(Re)qualificar e realocar a força de trabalho:** considerando que há mudanças relevantes na forma de realizar o trabalho e que os setores podem se recuperar com velocidades diferentes, é relevante aprimorar as capacidades dos trabalhadores e realocar grandes contingentes para que suas ocupações se mantenham ao longo do tempo. Para tanto, é essencial estabelecer um diálogo próximo com empregadores, de forma a considerar as oportunidades e as necessidades existentes. Nesse sentido, há três estratégias complementares que podem ser perseguidas, dispostas a seguir.

   I. **Aprimoramento e requalificação (Upskilling e Reskilling):** com as mudanças que ocorreram nas empresas e as novas exigências do mercado de trabalho, pode ser necessário promover a requalificação e o aprendizado de habilidades para exercer uma nova função ou atividade. Isso pode ocorrer dentro de uma empresa ou pode se dar para aquelas que pessoas que perderam seus empregos. Uma questão a ser considerada é como garantir a renda da pessoa em requalificação, caso esteja desempregada, podendo ser oferecidas bolsas vinculadas às ofertas da capacitação. No caso do Plano Extraordinário de Formação de Portugal, algo similar ocorreu com trabalhadores que estavam empregados e que aproveitaram a redução das suas horas para se requalificar. As capacitações podem ser de curta duração e, em alguns casos, podem ser oferecidas em ferramentas *online* de aprendizado. No entanto, é preciso estar atento às possíveis restrições de acesso para populações mais vulneráveis e/ou à falta de habilidades digitais, como também pode ser o caso da população mais idosa.

II. **Intermediação de mão de obra para setores análogos:** com os setores se recuperando em velocidades distintas, pode se tornar necessário que os trabalhadores mudem a área em que vinham trabalhando nos últimos anos. Para apoiá-los nessa mudança, seja por meio dos governos municipais ou por ações de outras organizações, cabe realizar um mapeamento de onde estão as lacunas de mão de obra em uma localidade e quais funções e habilidades os trabalhadores já possuem e são análogas a essas demandas. Para reforçar essas ações, pode ser útil que os trabalhadores participem de programas curtos de capacitação que complementem os seus conhecimentos e certifiquem algumas de suas competências para a comunicação com os empregadores.

III. **Certificação de habilidades à distância:** a demanda por mecanismos de certificação de habilidades e competências também deve crescer no período pós-pandemia. Tanto para ações de aprimoramento e requalificação como para a realocação para outros setores, é essencial que o processo de certificação possa ser realizado oportunamente, de forma a não se tornar um empecilho no que diz respeito ao aproveitamento de oportunidades de emprego. Diversos países vêm testando modelos virtuais de certificação, que podem se referir tanto a cursos e atualizações quanto a modelos de carta de recomendação e de atestado de experiência laboral. Ademais, prover modelos digitais que possam ser facilmente preenchidos e verificados em relação à sua veracidade é uma das formas de facilitar processos de certificação, em especial para pessoas que têm experiência mesmo sem possuir os títulos formais.

b) **Redesenhar os programas de capacitação em conexão com as necessidades existentes:** um dos maiores desafios atuais é aprimorar ou desenvolver programas de capacitação que sejam adequados às condições de oferta e demanda que o Brasil terá pós-pandemia. Não apenas serão atualizadas as vagas disponíveis, mas o próprio rol de habilidades e competências necessárias para o trabalho também sofrerá alterações. Essas adequações podem ser feitas por qualquer programa de capacitação, ainda que muitos deles estejam enfrentando o desafio de passar suas atividades para o ambiente virtual. No caso dos jovens, que devem ser vistos como uma das principais riquezas do país, é importante considerar as ações empreendidas no contexto de uma abordagem intersetorial, dando atenção simultaneamente à educação, à assistência social, ao trabalho e à saúde, de modo a abarcar os diversos grupos de jovens. Mais especificamente, mas não de maneira exclusiva, há algumas possibilidades de ação que podem ser consideradas para ampliar as possibilidades de capacitação, especialmente dos jovens, para o mundo do trabalho em conexão com as oportunidades existentes.

I. **Introdução ao mundo do trabalho no Ensino Fundamental II:** ainda que as demandas do mundo do trabalho se tornem maiores no período do Ensino Médio, é útil que os jovens possam ser introduzidos ao mundo do trabalho de maneira a prepará-los para lidar com essas questões em um futuro próximo. Nesse sentido, pode ser útil introduzir cursos de curta duração que abordem aspectos como projeto de vida, educação financeira e informações sobre o mercado de trabalho e o empreendedorismo. Também é uma oportunidade para começar a desenvolver habilidades socioemocionais que serão relevantes no futuro.

II. **Articulação do Ensino Médio com vocações locais:** nos últimos anos tem ocorrido um debate amplo em torno da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e dos itinerários formativos para o Ensino Médio, sendo particularmente relevante para a discussão de inclusão produtiva o quinto itinerário, de Formação Técnica e Profissional. Adequar as ementas de disciplinas e a formação de professores às vocações econômicas locais, valorizando as oportunidades e as potencialidades de cada território, é uma das formas de favorecer a empregabilidade de

jovens, assim como de mantê-los engajados na conclusão do ensino básico. Esse processo deve envolver não só as secretarias e as instituições de educação, mas contar com parceiros de implementação na sociedade civil e estabelecer o diálogo com empresas locais, considerando também as tendências econômicas daquela região, a fim de identificar setores promissores. Tal coordenação se mostra especialmente importante no processo de descentralização econômica dos grandes centros urbanos, promovendo o desenvolvimento econômico e social local.

III. **Redesenho da Lei de Aprendizagem:** os programas de aprendizagem para jovens em idade escolar sofreram sobremaneira durante a pandemia. Com a impossibilidade do exercício presencial das atividades e da supervisão, muitos jovens tiveram seus processos interrompidos sem perspectiva de retorno. Soma-se a isso o fato de que muitas das funções típicas de aprendizagem podem ser digitalizadas, diminuindo o número de vagas para estágios pela metade. Assim, além de ser necessário abordar as possibilidades de aprendizagem remota e oferecer treinamentos específicos para supervisores acompanharem os jovens nessa modalidade, a própria Lei de Aprendizagem, que permite contratar jovens a partir de 14 anos como aprendizes, pode ser adaptada. Mecanismos de fomento ao engajamento de empresas nos programas de aprendizagem, a simplificação das exigências de formação, o estímulo à continuidade dos estudos por parte dos aprendizes, a maior vinculação com oportunidades no mercado de trabalho e a sua integração ao Ensino Médio são algumas das medidas que podem ser adotadas.

IV. **Desenvolvimento de processos de formação com o apoio de empresas:** há um grande investimento de empregadores em recrutamento e seleção, todavia muitas vagas seguem subaproveitadas, inclusive por falta de candidaturas capacitadas ou por futuro desinteresse dos selecionados. Uma das formas de abordar esses desafios é desenvolver programas de capacitação de curta duração em conjunto com os empregadores, abordando competências necessárias para aqueles negócios que podem, inclusive, ser oferecidos pelas próprias empresas. Os empregadores podem acompanhar o progresso dos jovens e, ao final do processo, contratar aqueles com o perfil mais adequado à sua demanda. O resultado desse processo é tanto uma maior probabilidade de *match* entre o perfil do candidato com a vaga oferecida pelas empresas como o desenvolvimento das capacidades de um grupo muito mais amplo de pessoas. Se esse programa for mediado por uma plataforma, o aprendizado sobre os perfis pode direcionar os jovens para vagas similares, otimizando os recursos destinados à capacitação. O desenvolvimento de habilidades englobaria não só aspectos técnicos como também socioemocionais, já que a digitalização e o trabalho remoto podem exigir maior autonomia e adaptação por parte dos jovens. Outra oportunidade é a de conectar estagiários universitários que precisam de horas para se graduar com pequenas empresas, aproveitando esse período para concluir sua formação, ganhar experiência e apoiar o negócio.

c) **Reduzir custos para a contratação:** uma das formas de estimular vagas para emprego formal é desonerar os empregadores de custos relacionados à contratação, como impostos. Isso é especialmente relevante para o caso dos postos de trabalho com salários menores, tipicamente ocupados por trabalhadores com um nível menor de produtividade. À medida que os impostos incidem na mesma proporção em todos os postos de trabalho, independentemente do valor do salário, a contratação de trabalhadores em vagas de perfil de entrada é desestimulada. Dessa forma, pode ser interessante reduzir os custos de responsabilidade das empresas, tais como INSS e FGTS, subsidiando esses valores com recursos governamentais, dado que o emprego formal é aquele que oferece maior proteção social, o que é especialmente relevante em momentos de crise. Assim, é provável que esse investimento, apesar de somar valores altos, tenha um retorno positivo na economia e nas condições de vida da população.

Tabela 2: Tipos de ações possíveis para facilitar a inclusão de pessoas em posições de entrada no mercado de trabalho

CAMINHO PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA	AÇÃO DIRETA	ADVOCACY	COALIZÕES E REDES
(Re)qualificação e realocação da força de trabalho	• Oferecer capacitações em habilidades socioemocionais e outras capacidades relevantes para trabalhadores que já estejam nas empresas e para aspirantes a vagas. • Orientar programas de serviços de emprego para a realocação de trabalhadores entre setores.	• Apoiar o desenvolvimento de programas públicos de capacitação para pessoas que perderam o emprego. • Cobrar o desenvolvimento de mecanismos de certificação simplificada de habilidades e competências.	• Desenvolver plataformas regionais de treinamento e conexão com as vagas no mercado de trabalho, em parceria com os setores público e privado.
Redesenho de programas de capacitação em conexão com as necessidades existentes	• Oferecer programas de introdução ao mundo do trabalho para jovens que estejam cursando o Ensino Fundamental II. • Oferecer programas de capacitação em *soft skills* e capacidades técnicas de acordo com um mapeamento de demandas do mercado de trabalho. para jovens do Ensino Médio e formados.	• Fomentar a inclusão de cursos sobre o mundo do trabalho no currículo desde o Ensino Fundamental II. • Ocupar espaços de participação social no debate da Lei de Aprendizagem, de modo a garantir que diferentes atores sejam escutados.	• Desenvolver itinerários formativos para o Ensino Médio que se relacionem com as vocações e as demandas das empresas locais. • Construir pautas de forma coletiva com diferentes atores do campo sobre a Lei de Aprendizagem. • - Desenvolver plataformas regionais de treinamento e de conexão com as vagas no mercado de trabalho, em parceria com os setores público e privado.
Redução de custos para a contratação formal		Aprofundar o debate público sobre desoneração tributária para salários mínimos.	

Fonte: Elaboração própria.

3.3. Apoiar os empreendedores urbanos na sua adaptação ao novo contexto

Os desafios dos empreendedores de pequenos negócios se ampliaram com a pandemia. Com as medidas de distanciamento social impostas, as empresas que não desempenhavam atividades consideradas essenciais foram fechadas e, mesmo aquelas que se mantiveram abertas, tiveram uma redução expressiva nos seus rendimentos, consumindo sua capacidade financeira para enfrentar a crise. Os pequenos negócios, em sua maioria, não contavam com reservas suficientes para se manter para além do período de 21 dias[9], como mencionado no capítulo 1. Assim, à medida em que os meses passaram, tornou-se fundamental que as empresas em atividade pudessem se adaptar ao contexto digital. No entanto, os empreendedores de pequenos negócios muitas vezes não contam com as habilidades e os meios necessários para realizar a digitalização, além de enfrentarem um desafio expressivo para fazer as entregas de seus produtos a partir de áreas mais isoladas, como as periferias. O que se observou, então, foi o fechamento permanente de mais de 715 mil pequenos negócios (IBGE, [2020]c) e uma estimativa de 5,8 milhões de pessoas demitidas (MANZANO; BORSARI, 2020).

As políticas do governo se restringiram ao apoio financeiro e, mesmo nesse âmbito, os pequenos negócios enfrentaram grandes desafios. Ainda que o governo tenha criado algumas medidas para ampliar o acesso ao crédito, ele não foi facilmente acessado pelas pequenas e médias empresas, devido às exigências contratuais, à aversão ao risco dos bancos comerciais e à impossibilidade de contratar os recursos por estarem negativados. Assim, grande parte daqueles que buscaram o crédito não conseguiu aprovação (SEBRAE, 2020a)[10]. Ademais, além das dificuldades enfrentadas na concessão de crédito, é importante recordar que o apoio financeiro é apenas uma das dimensões que merecem atenção quando nos voltamos aos pequenos negócios, conforme discutido no estudo realizado em 2019, pois especialmente em um período de mudanças, torna-se necessário adotar uma perspectiva abrangente em apoio a eles.

O empreendedorismo tem se tornado cada vez mais a única alternativa disponível para um número crescente de pessoas. Para lidar com os desafios deste novo contexto, é preciso oferecer formas de apoio abrangentes e integradas.

Ao mesmo tempo, com as demissões no mercado de trabalho, um número crescente de pessoas deve se tornar empreendedor por necessidade. No trimestre de fevereiro a abril de 2020, houve uma redução no número de empregados com e sem carteira assinada, assim como de empregadores e de trabalhadores por conta própria informais. Por outro lado, o número de trabalhadores por conta própria subiu 17%, o que pode indicar uma redução expressiva no número de empregados em pequenos negócios, representando uma reação daqueles que perderam seus empregos e uma maior "pejotização" da população (TEIXEIRA; BORSARI, 2020). O empreendedorismo por necessidade é a saída que muitos encontram para lidar com momentos de crise, no entanto, esses empreendimentos são especialmente frágeis e muitas vezes carecem de habilidades de negócio necessárias para serem bem-sucedidos. O desafio se torna ainda maior frente às restrições que a pandemia impôs. O benefício emergencial que

9. Notícia: *Como apoiar as micro e pequenas empresas para superar os choques causados pela COVID-19*. 17 de junho de 2020. Link: https://blogs.worldbank.org/pt/latinamerica/como-apoiar-micro-e-pequenas-empresas-para-superar-os-choques-causados-pela-covid-19

10. Notícia: *Pandemia: micro e pequenos afirmam que crédito não tem chegado*. 4 de agosto de 2020. Link: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/pandemia-micro-e-pequenos-afirmam-que-credito-nao-tem-chegado.

o governo tem oferecido é, muitas vezes, a única saída para essas pessoas terem acesso a recursos financeiros, dada a dificuldade existente para acessar programas de crédito.

Nesse sentido, para que o apoio aos empreendedores seja efetivo é importante estar atento a três âmbitos de ação: do empreendedor, do negócio e do ambiente em que ele se insere. Muitos dos desafios enfrentados pelos empreendedores deriva do viés a um ou outro destes três âmbitos. Então, um olhar integrado para essas três dimensões é requisito para que os empreendedores possam prosperar.

a) **Fortalecer o empreendedor:** as dificuldades e as tensões geradas pela pandemia e a precariedade do acesso à saúde, enfrentadas pelos empreendedores, fizeram com que muitos ficassem com a sua saúde emocional debilitada. Evidências recentes indicam que treinamentos que buscam desenvolver iniciativa pessoal (CAMPOS *et al.*, 2018) e o imaginário dos empreendedores podem ser ferramentas importantes para que eles consigam ter a resiliência necessária para reconhecer o caráter temporário da pandemia, desenvolver planos de contingência e identificar passos que permitiriam uma recuperação rápida[11]. Outra estratégia relevante para fortalecer o empreendedor é a apresentação de *role models* (ou exemplos) para os empreendedores. Nesse sentido, é importante que sejam pessoas parecidas com o grupo em consideração, que foram capazes de enfrentar os desafios atuais e que, por essa razão, poderiam servir como exemplos a serem seguidos. Soma-se a essas estratégias o desenvolvimento de capacidades técnicas e de gestão que são pertinentes ao negócio.

b) **Aumentar a produtividade dos pequenos negócios:** devido à estrutura econômica do país, os pequenos negócios possuem um nível de produtividade muito inferior às empresas médias e grandes (CEPAL, 2020c). A pandemia tornou ainda mais precária a situação desses negócios, impedindo a realização de algumas atividades e criando novas exigências, como a digitalização. Frente a esses desafios, duas possibilidades emergem: fazer o esforço necessário para que os negócios possam sobreviver até que a pandemia passe, com o risco de não dar certo, ou promover de maneira consciente a sua transformação, para que se adequem ao novo contexto. No segundo caso, é possível desenhar programas que ofereçam acompanhamento e um apoio integrado aos negócios, como ocorria no *Crediamigo* do Banco do Nordeste e expressando-se de maneira mais complexa no *Acelera PYMES*, da Espanha. Os programas precisam incluir assistência técnica para se adaptar às novas condições (o que pode exigir o desenvolvimento de novos produtos e serviços), acesso a recursos financeiros, assessoria para obter novos benefícios, pagar impostos e renegociar contratos, assim como apoio à digitalização na medida do necessário. Por meio desses serviços, os negócios podem aprimorar a gestão de processos, a gestão financeira, a capacidade de planejamento e as habilidades de comunicação e conexão com mercados. Para que os programas sejam efetivos, também é importante que reconheçam a heterogeneidade existente entre os pequenos negócios, onde nem todos têm a expectativa de crescer. A produtividade elevada não está relacionada necessariamente ao tamanho do negócio. Além disso, ao analisar os resultados de um negócio e seu desenvolvimento, é importante considerar outros fatores não econômicos, como o aumento das capacidades dos empreendedores e a sua contribuição para o bem-estar social.

c) **Criar o ambiente para o desenvolvimento de pequenos negócios**: com frequência, os pequenos negócios não encontram o tipo de ambiente que permite o seu desenvolvimento. Os serviços

11. As percepção são de uma iniciativa em curso na Colômbia promovida pelo J-Pal. Uma breve descrição do projeto pode ser encontrada no site da organização: https://www.povertyactionlab.org/initiative-project/learning-see-world-opportunities-1.

financeiros que estão disponíveis não se adequam às suas possibilidades e necessidades; as exigências e os custos implicados tornam a formalização inviável; a distância dos consumidores dificulta as entregas; e há barreiras para poder vender produtos para grandes compradores, sejam eles públicos ou privados. Para superar esses desafios, é preciso aproveitar algumas das inovações já existentes e criar novos instrumentos nas seguintes áreas:

I. **Desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento,** que contem com fundos garantidores e utilizem diferentes fontes de recursos para permitir a concessão de crédito para negócios mais vulneráveis. Nesse aspecto, estratégias baseadas em bancos comunitários e no uso de *fintechs* se mostraram especialmente promissoras durante a pandemia. Além disso, é importante buscar formas de superar as barreiras impostas aos empreendedores que estão negativados e, por isso, têm seu acesso a serviços financeiros bloqueados.

II. **Simplificação do processo de formalização dos negócios,** já que, devido às exigências impostas, os pequenos negócios com frequência se mantém na informalidade, o que lhes priva de serviços oferecidos pelo governo. A introdução da figura do MEI foi um avanço importante nesse sentido, no entanto é necessário ampliar a simplificação para micro e pequenas empresas. No Chile, por exemplo, com base na *Ley de microempresa familiar*[12], governos locais contam com programas de formalização simplificada em que os negócios se tornam parcialmente formais e podem acessar os benefícios oferecidos pelo governo.

III. **Associação de produtores e prestadores de serviços**. Assim como ocorre nas áreas rurais, também é possível pensar a associação de diversos pequenos negócios no contexto urbano para superar as deficiências que as unidades apresentam. A cooperação pode se dar na compra de insumos, na logística de entrega de produtos, no compartilhamento de instalações produtivas e também para permitir um grau maior de formalidade que possibilite a contratação em cargos públicos e privados (por exemplo, prestadores de serviços gerais, cuidadores, entre outros).

IV. **Criação de estratégias para a venda para grandes compradores**. Grandes compradores poderiam adquirir os produtos e os serviços de pequenos negócios, no entanto, há entraves que dificultam o estabelecimento dessas relações. No campo governamental, a Lei 8.666[13], que permite a realização de compras públicas locais, tem sido pouco utilizada para beneficiar micro e pequenas empresas. Uma articulação mais próxima com órgãos de controle pode minimizar receios relacionados à aplicação desta lei nos municípios. Além dos exemplos de outros países, como o programa chileno *Compra Chile*, o próprio Brasil tem experiências nesse sentido, como o caso da prefeitura de São Caetano do Sul que estimulou a compra de uniformes escolares da rede pública junto a costureiras locais[14]. Através do uso de políticas de compras públicas, os governos podem promover a manutenção dos pequenos negócios e orientar a sua produção para as necessidades existentes. Ademais, com relação a compradores privados, a estratégia de rodadas de negócios tem sido utilizada por entidades como o Sebrae, de modo a promover formas de relação direta entre as empresas de diferentes portes. O uso e a efetividade dessas intervenções podem ser aprimorados de forma a torná-las indutoras do desenvolvimento dos pequenos negócios.

12. Legislação disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=188826.

13. Legislação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

14. Notícia: *Cartão Uniforme: Malharias já atendem alunos de São Caetano do Sul*. 29 de janeiro de 2018. Link: http://www.saocaetanodigital.com.br/cartao-uniforme-malharias-ja-atendem-alunos-de-sao-caetano-do-sul/.

Tabela 3: Tipos de ações possíveis para apoiar os empreendedores urbanos na sua adaptação ao novo contexto

CAMINHO PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA	AÇÃO DIRETA	ADVOCACY	COALIZÕES E REDES
Fortalecimento dos empreende-dores	• Oferecer capacitações em habilidades socioemocionais e em gerenciamento de negócios e projetos. • Promover a identificação e o encontro entre empreendedores e role models.		
Aumento da produtividade dos pequenos negócios	• Refinar mecanismos de apoio a pequenos negócios, com atenção ao apoio financeiro, capacitação, desenvolvimento da capacidade técnica e assessorias de diferentes tipos. • Criar programas para que os pequenos negócios possam ser repensados para o novo contexto pós-pandemia, dando atenção inclusive à sua digitalização	Fomentar a adoção de programas de acompanhamento a pequenos negócios para além de instrumentos de apoio financeiro	
Criação de ambiente para o desenvolvimento de pequenos negócios	Fomentar a criação de associações de prestadores de serviços gerais e produtores no meio urbano.	• Aprofundar a discussão sobre simplificação do processo de formalização de pequenos negócios. • Estimular a ampliação das compras públicas de pequenos negócios por diferentes instâncias de governo.	• Desenvolver novas soluções de apoio financeiro junto a fintechs e a bancos comunitários • Desenvolver espaços de negociação entre pequenos negócios e grandes compradores.

Fonte: Elaboração própria.

3.4. Promover economias locais resilientes nas áreas rurais

Com exceção das áreas dedicadas à produção de *commodities*, a pandemia deixou os diferentes grupos de produtores em uma situação mais difícil do que aquela em que estavam. Com a alta do dólar e as condições climáticas favoráveis, a produção de *commodities* está alcançando resultados expressivos no ano de 2020, constituindo uma das poucas áreas em que o país observou bons resultados. Por outro lado, as atividades de dois outros grupos de produtores viram suas rendas sendo prejudicadas devido às restrições impostas pela pandemia. Os agricultores mais capitalizados que vendiam para grandes consumidores, como restaurantes e centrais de abastecimento, tiveram os circuitos de comercialização interrompidos, observando queda das suas receitas e perda de suas produções. Já os agricultores mais vulneráveis, cuja renda da família tipicamente dependia de diferentes fontes e tipos de atividades, tiveram que voltar a depender quase inteiramente da renda agrícola, a qual também sofreu reduções. Esses produtores, muitas vezes, também contaram com um número maior de pessoas em suas casas devido ao êxodo urbano que ocorreu em alguns lugares do país. Ademais, a perda de uma safra por esses produtores, que em geral não têm capacidade de estocagem, pode inviabilizar os próximos ciclos de produção.

Ao mesmo tempo em que intensificam algumas vulnerabilidades, as transformações aceleradas pela pandemia também criam novas possibilidades. **Está em curso um processo de mudança nos hábitos alimentares e na relação dos consumidores com o comércio e com os produtores**. Devido às medidas de isolamento social, à restrição de circulação de pessoas e ao fechamento de restaurantes, houve um reposicionamento dos hábitos alimentares das pessoas. Observa-se uma transição importante da alimentação fora de casa para o varejo alimentar e a preferência pela preparação de alimentos em casa. Os consumidores também têm comprado mais dos comércios locais, como uma forma de apoiar os pequenos negócios rurais e os agricultores familiares, ao mesmo tempo em que têm acesso a alimentos frescos e saudáveis. Esta mudança criou novas possibilidades para os circuitos curtos de comercialização e para a reconfiguração e o fortalecimento dos sistemas agroalimentares localizados (GALUNION, QUALIBEST, 2020).

Para além do comércio de alimentos, a pandemia tem aberto a oportunidade para que as relações entre as áreas urbanas e rurais se tornem mais complexas. Ao longo dos últimos anos, o Brasil tem observado um estancamento da metropolização e o aparecimento de novas oportunidades nas áreas interioranas, particularmente nas cidades médias e pequenas com características rurais em seu entorno[15]. Este processo aponta para uma interiorização dos mercados[16] e para a ampliação das possibilidades de diversificação das rendas entre as famílias rurais, em especial no que se refere às rendas não agrícolas, a partir da pluriatividade[17]. Assim, apesar das restrições impostas pela pandemia, a diversificação da

As transformações aceleradas pela pandemia intensificaram as vulnerabilidades da maioria dos produtores rurais, ao mesmo tempo que criaram novas possibilidades para a sua inserção.

15. Notícia: *Avanço das cidades médias abre frentes de expansão*. 9 de Setembro de 2014. Link: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/grande-pequena-imprensa/_ed815_avanco_das_cidades_medias_abre_frentes_de_expansao/.

16. Notícia: *As cidades médias dão show na hora de criar empregos.* 7 de Novembro de 2013. Link: https://exame.com/carreira/a-forca-das-cidades-medias-2/.

17. A renda das famílias pluriativas é, em geral, substancialmente superior à das que exercem exclusivamente atividades na agricultura e isso permite que esses agricultores familiares possam investir em produção (MAIA; NASCIMENTO; SAKAMOTO, 2016, SEIXAS, 2020).

atividade econômica no campo tende a ser retomada, favorecendo que o rural deixe de ser apenas sinônimo de agrícola, mas um espaço pluriativo e multifuncional, que abarca outros produtos e serviços, como o turismo e a conservação ambiental. Respondendo às mudanças nas demandas dos consumidores, essa produção deve estar cada vez mais preocupada com a conservação ambiental, a sanidade animal e vegetal, assim como com a responsabilidade social (MAIA, NASCIMENTO, SAKAMOTO, 2016; SEIXAS, 2020).

Nesse sentido, tem sido cada vez mais discutida a necessidade de se construir sistemas agroalimentares resilientes, sustentáveis e democráticos. Ao longo das últimas décadas, a discussão sobre a produção de alimentos se deu de forma fragmentada em diversos aspectos – nutrição, agricultura, alimentação, meio ambiente, água, saúde, clima, trabalho, comércio e transporte. As interrupções nas diversas cadeias de abastecimento alimentar, tanto a nível internacional como nacional, e o próprio fato da pandemia ter provavelmente surgido em mercado de animais, têm levantado a necessidade de se adotar uma abordagem holística para pensar os sistemas alimentares, observando seus diversos aspectos de maneira integrada. Nesse sentido, parece ser relevante: redesenhar sistemas que permitam ligações diretas mais fortes entre produtores e consumidores e cadeias globais mais seguras e diversas; criar alternativas amigáveis com o meio ambiente e que sejam acessíveis para produtores menos capitalizados, assegurando sua renda e a segurança alimentar; adotar a perspectiva *One Health*, que considera as interconexões entre saúde humana, saúde animal, saúde da vida selvagem e saúde do ecossistema. Para que essa reconstrução possa promover mudanças estruturais, profundas e duradouras, é importante que os modelos de negócios envolvam os diversos interesses e promovam um ambiente de colaboração e parcerias (FARLEY; SCHERR, 2020, GLOBAL ALLIANCE FOR THE FUTURE OF FOOD, 2020; PETETIN, 2020, SEIXAS, 2020).

Para aproveitar as oportunidades existentes é preciso considerar a economia das áreas rurais na sua diversidade e complexidade, ao invés de se restringir à produção agrícola.

Apesar dos avanços nas últimas décadas, as políticas públicas para as áreas rurais brasileiras ainda são, em grande medida, limitadas ao agrícola e precisam ser aperfeiçoadas para superar as suas insuficiências e corresponder às transformações em curso. Desde meados da década de 1990, ocorreram mudanças importantes em termos de políticas públicas para o meio rural no país. Os agricultores familiares, que até então eram atores historicamente excluídos das ações governamentais, passaram a ser beneficiários de programas inovadores, como a oferta de crédito por meio do Pronaf e de políticas de garantia de preço e seguros. Com o tempo, também foram incluídos programas que favorecem o acesso a mercados, como o PAA e o PNAE. Ao passo que é importante reconhecer os avanços alcançados com estes programas, ainda existem limites importantes que precisam ser encarados, como o fato de eles não serem capazes de beneficiar toda a diversidade de agricultores familiares do país. Existe uma grande heterogeneidade entre esses produtores e, muitas vezes, as políticas se mostraram limitadas a alguns grupos, como é o caso do Pronaf cujos benefícios se concentram entre os agricultores mais capitalizados, enquanto os mais pobres são mantidos marginalizados. O PAA e o PNAE, por sua vez, contam com um baixíssimo limite máximo que cada produtor pode destinar aos mercados institucionais e que, em muitos casos, não permite sequer a garantia de um nível de renda acima da linha de pobreza. Ademais, entre o conjunto de políticas públicas federais, estaduais e municipais, também é possível observar graus de coordenação e de integração ainda incipientes, limitando os resultados alcançados. Assim, é importante que o conjunto de políticas seja aperfeiçoado considerando essas insuficiências, bem como as transformações em curso, intensificadas pelo contexto da pandemia (BUAINAIN *et al.*, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2014; GUANZIROLI *et al.*, 2019).

Durante a pandemia, as medidas adotadas pelo governo não introduziram mudanças significativas para os produtores rurais de pequeno porte. O Governo Federal incluiu os agricultores familiares no Auxílio Emergencial, reduziu as taxas de juros das linhas de crédito e aumentou os valores destinados aos programas de compra de alimentos. No entanto, as políticas refletem mais as mudanças que vinham ocorrendo na economia ou ajustes passageiros do que uma preocupação efetiva com os pequenos produtores, que, cada vez mais, têm precisado buscar alternativas sem contar com o apoio governamental.

Nesse contexto, há três vias identificadas que poderiam contribuir para o fortalecimento das economias nas áreas rurais. Reforçando as sugestões do estudo realizado em 2019, esses caminhos indicam aspectos que requerem especial atenção e não são excludentes entre si. Cada uma deles contribui de uma maneira diferente para melhorar o ambiente em que os negócios rurais podem se desenvolver:

a) **Aumento da produtividade dos pequenos negócios agrícolas:** a baixa produtividade dos pequenos negócios reduz os ganhos gerados para os empreendedores e dificulta a inserção dos produtos nos mercados. Para ampliar a sua produtividade, os negócios rurais precisam, de forma combinada, contar com apoio financeiro e técnico, ser capazes de atuar coletivamente e de acessar mercados. Devido ao impacto gerado pela pandemia, é preciso que essas ações sejam aprofundadas e melhor coordenadas, dando atenção à heterogeneidade existente:

   I. **Utilização de técnicas mais amigáveis com o meio ambiente e de altos rendimentos.** Mesmo para a produção em menor escala, é possível oferecer apoio técnico para os agricultores de maneira a gerar produtos que podem se diferenciar nos mercados e ser competitivos. Alguns exemplos nesse sentido são o melhoramento das condições de criação de pequenos animais na região do Semiárido, que é decisiva para a inclusão produtiva das famílias, ou os Sistemas Agroflorestais (SAF), onde há a importância de vegetação nativa e pode se utilizar a biodiversidade de maneira sustentável.

   II. **Desenvolvimento de instrumentos de apoio financeiro adequado às necessidades dos produtores.** Em muitos casos, os produtores não contam com a capacidade financeira para fazer os investimentos necessários para aumentar a sua produtividade, não podem correr riscos muito elevados e também não tiveram a oportunidade de desenvolver a sua capacidade de gestão financeira. Nesse sentido, podem ser considerados aperfeiçoamentos em programas governamentais como o Pronaf ou o desenvolvimento de novos fundos e instrumentos que ofereçam modalidades de apoio mais adequadas aos agricultores mais vulneráveis, permitindo o compartilhamento de riscos e dos resultados dos investimentos realizados. Além disso, também pode ser interessante dar uma maior atenção às cooperativas de crédito, que historicamente desempenham um papel importante para os produtores mais vulneráveis.

   III. **Oportunidades de parcerias entre os agricultores que estejam fortemente associadas ao acesso a mercados.** É por meio do estabelecimento de parcerias que geram resultados para os produtores, e não apenas de apresentações e de capacitações, que é possível criar condições para a ação coletiva. Assim, é preciso combinar a atenção ao associativismo com o acesso a mercados, o qual é discutido a seguir.

b) **Aperfeiçoamento de estratégias de acesso a mercados.** Com frequência, os mercados para os produtores rurais não estão localizados próximos a eles, então a venda de seus produtos pode ser feita por intermediários que se apropriam de maneira indevida de seus ganhos, podendo ser difícil para os pequenos produtores venderem para compradores de maior porte, devido à sua

oferta fragmentada e não condizente com o tempo de resposta buscado pelos compradores. Nesse âmbito, há três estratégias que têm sido empregadas para melhorar o acesso a mercados de pequenos produtores e que poderiam ser aperfeiçoadas para potencializar seus resultados:

I. **Cadeias curtas.** É preciso aprimorar os canais de venda direta para os consumidores finais, cujas possibilidades foram ampliadas com a pandemia. Isso pode se dar por meio de canais digitais, como o desenvolvimento de aplicativos e de *e-commerce*, os quais devem estar associados a uma solução logística efetiva. Também pode ocorrer em locais físicos, com a melhoria das condições das feiras, por exemplo. Outra forma de fortalecer as cadeias curtas é por meio de incentivos ou instrumentos como selos e certificações que reconheçam e valorizem os produtores locais e, com isso, permitam a criação de contratos mais estáveis com o comércio local e com as redes locais de distribuidores.

II. **Políticas de compras públicas**. Mesmo que o Brasil conte com políticas inovadoras nessa área, elas ainda são pouco aproveitadas, em grande medida devido a receios no desenvolvimento de licitações, as quais são acompanhadas pelos órgãos de controle. Os limites do PAA são muito restritos, enquanto a implementação do PNAE dificilmente cumpre as metas propostas. O potencial dessas políticas de se tornarem indutoras do desenvolvimento dos negócios rurais para que acessem outros mercados também precisa ser mais bem explorado, aliando as demandas de pequenos produtores à atuação conjunta de governantes e de órgãos de controle e fiscalização.

III. **Grandes compradores privados**. Para comercializar produtos com grandes compradores, é preciso compatibilizar suas demandas com a oferta fragmentada dos produtores. Para isso, é importante desenvolver instrumentos que criem um espaço de negociação com os compradores privados, o qual pode ser estimulado por meio de incentivos e políticas que favoreçam a inserção dos pequenos produtores[18]. Avançar nessas estratégias implica o desenvolvimento de soluções de logística e cooperação entre produtores, um maior acesso à informação, a elaboração de contratos e a criação de uma outra cultura de negociação junto aos compradores.

c) **Digitalização dos sistemas alimentares.** A digitalização se acelerou durante a pandemia, com destaque para o comércio eletrônico, e pode representar um passo importante para a inclusão produtiva e financeira das comunidades rurais. Passada a pandemia, se torna cada vez mais necessário garantir que os produtores mais vulneráveis, apesar da débil infraestrutura tecnológica, dos altos custos da tecnologia, dos baixos níveis de letramento digital e do acesso limitado aos serviços, sejam incluídos no processo de digitalização. A FAO (2020b) recomenda uma estrutura geral de incentivos que podem ser usados pelos governos para o avanço da digitalização das áreas rurais, envolvendo: o subsídio inteligente à oferta e à demanda; o apoio a incubadoras, a aceleradoras e a polos de inovação; e um melhor acesso a produtos financeiros apropriados para novas, micro, pequenas e médias empresas e prestadores de serviços. Ademais, há oportunidades para a digitalização tanto dentro como fora das propriedades rurais (FAO, 2020b; SEIXAS, 2020):

18. Um exemplo de estímulo é o *Selo Combustível Social*, instrumento inovador criado em 2005 para promover a inclusão dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel no âmbito do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). As usinas produtoras de biodiesel que atendem aos critérios de detenção do selo são contempladas com incentivos financeiros e fiscais e também com vantagens na participação em leilões, que, até o momento, são a forma de comercialização do biodiesel no Brasil. Dentre os critérios para a concessão do selo, destaca-se a aquisição de um percentual mínimo de matéria-prima proveniente de agricultores familiares, a formalização de contratos junto aos agricultores ou cooperativas fornecedoras da matéria-prima e a prestação de capacitação e assistência técnica aos produtores (ISOLANI; TONIN, 2013).

I. **Tecnologias digitais para apoiar da porteira para dentro.** Ferramentas e tecnologias digitais têm sido usadas para facilitar e complementar os serviços de assistência técnica e extensão rural presencial, de consultoria e de gestão dos negócios rurais. Essas ferramentas digitais permitem uma comunicação eficiente entre os produtores e as organizações provedoras desses serviços. As soluções podem variar a depender dos contextos e das estruturas locais, incluindo medidas simples como trocas de mensagens por SMS ou rádios, até as mais inovadoras, como o uso de softwares, drones e inteligências artificiais.

II. **Tecnologias digitais para apoiar da porteira para fora.** Para além da atividade produtiva, a digitalização também pode apoiar em atividades como a comercialização dos produtos, a logística e o acesso a serviços financeiros. Para esses diferentes aspectos, há soluções promissoras emergentes que precisam ser aperfeiçoadas. O *e-commerce* permitiu acesso a alimentos durante a pandemia, mas as plataformas ainda abordaram parcialmente o acesso a produtos perecíveis, como frutas, vegetais, laticínios e carnes – tipos de alimentos que requerem um processo logístico ágil e eficiente. Há também algumas soluções mais inovadoras em desenvolvimento, como as *fintechs*, que conectam credores e tomadores de crédito *online*, e as tecnologias de *blockchain*[19], que podem ser utilizadas para apoiar na logística, na utilização de contratos inteligentes e na rastreabilidade (conexões entre insumos, produtores e compradores).

Tabela 4: Tipos de ações possíveis para promover economias locais resilientes nas áreas rurais

CAMINHO PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA	AÇÃO DIRETA	ADVOCACY	COALIZÕES E REDES
Aumento da produtividade dos pequenos negócios agrícolas	Criar parcerias ou estratégias de acompanhamento aos pequenos negócios rurais que lhes permita investir em suas propriedades, compartilhar os riscos implicados, desenvolver suas capacidades, atuar coletivamente e acessar mercados.	• Estimular o desenvolvimento de incentivos para a adoção de técnicas de alto rendimento e amigáveis com o meio ambiente, direcionadas aos pequenos produtores. • Apoiar o aperfeiçoamento do Pronaf e a criação de novas políticas para atender às necessidades de agricultores familiares mais vulneráveis.	• Desenvolver novos fundos de apoio para pequenos negócios agrícolas. • Fortalecer as cooperativas de crédito para que apoiem os pequenos produtores. • Investir no desenvolvimento de tecnologias que permitam o aumento da produtividade dos pequenos produtores e sua diferenciação no mercado.
Aperfeiçoamento de estratégias de acesso a mercados	Apoiar o estabelecimento de cadeias curtas (virtuais ou não).	Aperfeiçoar as políticas de compras públicas para que sejam indutoras de desenvolvimento dos pequenos negócios.	Criar as condições de contratualização para que pequenos produtores possam comercializar seus produtos com grandes compradores.

19. *Blockchain* é uma tecnologia de registro distribuído, baseado em recursos computacionais que ordenam blocos de dados. A partir dela é possível, por exemplo, registrar e rastrear todas as transações que ocorrem em um determinado mercado, identificar a origem dos produtos e se foram produzidos respeitando as leis ambientais e de sustentabilidade (MOREIRA; RODRIGUES; SANT'ANA, 2019).

Digitalização dos sistemas alimentares	• Oferecer assistência técnica e extensão rural à distância para produtores em áreas isoladas. • Estabelecer incubadoras, aceleradoras e polos de inovação para apoiar os pequenos produtores.	• Criar incentivos que promovam a digitalização dos sistemas alimentares. • Estimular a digitalização dos serviços públicos de extensão rural.	Desenvolver estratégias baseadas em *blockchain* para aprimorar a logística e o acompanhamento das transações.

Fonte: Elaboração própria.

4. MERCADOS POTENCIAIS

As mudanças geradas pela pandemia também reforçam a percepção de que alguns mercados serão especialmente promissores para a inclusão produtiva nos próximos anos. No estudo realizado em 2019, já haviam sido identificadas tendências, aceleradas com a pandemia, que indicavam oportunidades para a inclusão produtiva. As mudanças demográficas, por exemplo, que vêm ocorrendo no país sugerem que as cidades médias e os pequenos municípios situados a até três horas dos grandes centros devem se tornar territórios cada vez mais atrativos economicamente na comparação com as grandes áreas metropolitanas; ao mesmo tempo, o progressivo envelhecimento da população deve criar oportunidades para atender a população idosa. Por sua vez, a crescente consciência sobre as mudanças climáticas e a questão social abre espaço para a discussão da descarbonização da economia e para produtos e serviços mais amigáveis com o meio ambiente e socialmente responsáveis. Por fim, com relação às mudanças tecnológicas, apesar de muitas ocupações serem eliminadas, também há novas sendo criadas, assim como ocorre com as formas de entregar produtos e serviços.

A seguir são descritos três mercados especialmente promissores para o pós-pandemia. Para cada um deles, são indicados os fatores que impulsionam o seu avanço, as oportunidades existentes e os obstáculos que os limitam.

4.1. Economia do cuidado e economia prateada

O Brasil está passando por um processo de envelhecimento da sua população. Segundo projeções da *World Population Ageing*, em 2050, o Brasil será o 6º país mais velho do mundo[20]. Logo, tomando como base a tendência da pirâmide etária brasileira[21], nos próximos anos, o mercado de trabalho de cuidadoras[22] deve apresentar um aumento de demanda, ainda mais se considerarmos os efeitos da pandemia, que geram distanciamento e apresentam alta taxa de contágio entre idosos. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), em resposta ao aumento da demanda

20. Notícia: *Envelhecimento da sociedade: desafios e tendências da Economia Prateada.* 28 de agosto de 2020. Link: https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/envelhecimento-da-sociedade-desafios-e-tend%C3%AAncias-da-economia-prateada-1.357234.

21. Notícia: *O perfil demográfico do Brasil até 2100 e os desafios da covid-19.* 29 de abril de 2020. Link: https://www.ecodebate.com.br/2020/04/29/o-perfil-demografico-do-brasil-ate-2100-e-os-desafios-da-covid-19-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/#:~:text=A%20idade%20mediana%20subiu%20ligeiramente,do%20meio%20da%20estrutura%20et%C3%A1ria.

22. Dado o protagonismo das mulheres nesse mercado, optamos por utilizar a palavra no feminino "cuidadora".

nos últimos anos, entre 2007 e 2017, o número de cuidadoras teve um aumento de 547% no país[23]. Já a McKinsey confirma que o setor de prestação de cuidados em saúde é um nicho promissor, tanto para países em processo de desenvolvimento como para os desenvolvidos (MGI, 2017).

O mercado do cuidado é marcado por desigualdades de gênero, raça e classe social, tanto no lado da oferta quanto no lado da demanda, com um perfil misto de cuidadores remunerados e não-remunerados. Segundo a definição da OIT (2018), o trabalho de cuidado envolve dois conjuntos de atividades que se sobrepõem: atividades de cuidado direto pessoal e relacional, como alimentar um bebê ou assistir um idoso ou alguém doente; e atividades indiretas, como cozinhar e limpar. Essas atividades podem ser realizadas de maneira não remunerada (tipicamente por familiares) ou por prestadoras[24] de serviço. Com relação ao trabalho não-remunerado, em grande medida invisível e não reconhecido, a nível global, 76,2% é realizado por mulheres, o que representa 3,2 vezes mais do que os homens. Com relação a oportunidades de trabalho remunerado, em 2018, o mercado do cuidado era responsável por 47 milhões de ocupações na América Latina, sendo que 36 milhões eram desempenhadas por mulheres. Na região, o trabalho remunerado do cuidado representa 16% do emprego global e não menos que 31% do emprego das mulheres. Assim, a não-remuneração pela atividade é especialmente presente junto à população mais pobre, que pode desempenhar o cuidado das pessoas mais frágeis na comunidade a título de "ajuda", sem envolver vínculos maiores entre as partes (HIRATA; GUIMARÃES, 2020). Na parcela daquelas que trabalham de forma remunerada, a maior parte das cuidadoras são negras, pobres e de periferia, com vínculos frágeis de trabalho e pouco acesso a direitos trabalhistas[25]. Além disso, na figura da empregada doméstica, são frequentemente acumulados os cuidados da casa e dos membros das famílias mais ricas.

Pontua-se também que a função de cuidadoras é frequentemente desempenhada em condições de informalidade, não havendo uma trajetória formativa comum entre as trabalhadoras da área. A atuação como cuidadora exige baixa escolaridade, o que permite a alta a informalidade do setor[26]. Nesse sentido, ainda que haja cursos disponíveis sendo oferecidos por diferentes organizações, eles não garantem uma inserção formal no mercado. O reconhecimento da função de "cuidador" como um trabalho é um tema que teve início com a Política Nacional do Idoso, promulgada em 1994, e a Política Nacional de Saúde do Idoso, de 1999 (LAMPERT; SCORTEGAGNA; GRZYBOVSKI, 2016). No entanto, a função não foi oficializada como profissão. Assim, algumas das maiores dificuldades para a inclusão produtiva pelo trabalho de cuidadora estão na informalidade e no não reconhecimento oficial da função. Nesse sentido, o Projeto de

A falta de reconhecimento oficial e a informalidade da atividade das cuidadoras limitam as possibilidades para a inclusão produtiva em um setor em rápida expansão.

23. Notícia: *Com alta de 547%, cuidador de idoso é a profissão que mais cresce no país*. 25 de Junho de 2020. Link: https://valorinveste.globo.com/produtos/previdencia-privada/noticia/2019/06/25/com-alta-de-547percent-cuidador-de-idoso-e-a-profissao-que-mais-cresce-no-pais.ghtml.

24. Dado o protagonismo das mulheres nesse mercado, optamos por utilizar a palavra no feminino.

25. Texto para discussão (TD2528) – *Os Desafios do Passado no Trabalho Doméstico do Século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD Contínua*. 23 de dezembro de 2019. Link: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35231&Itemid=444.

26. Notícia: *Esta é a carreira que mais cresceu na última década no Brasil*. 20 de abril de 2020. Link: https://vocesa.abril.com.br/carreira/com-o-envelhecimento-da-populacao-esta-profissao-se-torna-promissora/.

Lei 11/2016[27] buscava mudar essa situação e foi aprovado pelo Senado, mas vetado pela Presidência da República em 2019. Entre outras razões, o argumento principal era o de que esse ofício se sobreporia à função dos profissionais de enfermagem, conforme defendido pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen).

Há ainda um grande desafio relacionado ao financiamento do mercado de cuidado. Se, por um lado, famílias mais ricas conseguem remunerar esse tipo de trabalho, ainda que com vínculos precários ou através de instituições geriátricas, cresce o número de pessoas idosas e com necessidade de cuidados contínuos nas camadas mais pobres da população. Tal fenômeno coloca em questão a atuação do Estado não só como regulador da profissão, mas como potencial provedor e financiador de cursos de formação e de contratação de pessoas para desempenharem a função de cuidadora em serviços comunitários ou junto a famílias de baixa renda e grupos prioritários (HIRATA; GUIMARÃES, 2020).

Para além da demanda de cuidado, a população idosa crescente também desponta como um público consumidor de produtos e serviços customizados às suas necessidades. A denominada "economia prateada" é definida pela Comissão Europeia (EUROPEAN COMISSION, 2018) como a soma de todas as atividades econômicas que atendem às necessidades de pessoas com 50 anos ou mais, incluindo os produtos e serviços que adquirem diretamente e a atividade econômica adicional gerada por esses gastos. No Brasil, as pessoas idosas (acima de 60 anos), apresentam uma tendência de maior atividade econômica, devido a uma parcela dessa população possuir renda fixa, não ter dependentes diretos e, segundo a pesquisa Tsunami60+, movimentar cerca de R$ 1,6 trilhões ao ano[28]. No entanto, ainda existem poucos produtos e serviços que são desenhados, construídos, testados e distribuídos pensando na perspectiva das pessoas mais velhas[29]. Por outro lado, há uma considerável parcela dessa população que se mantém em atividade, representando 7% do total de empreendedores no Brasil, cerca de 2,2 milhões de pessoas, de acordo com a pesquisa *Global Entrepreneurship Monitor* realizada no Brasil pelo Sebrae[30].

Existe uma demanda crescente para que diferentes setores ofereçam produtos e serviços que atendam às necessidades de consumo dos idosos, na chamada economia prateada.

Assim, as demandas da economia prateada promovem oportunidades para diversos setores[31]. O setor da saúde, tanto pública quanto privada, terá de se adequar ao número crescente de usuários e suas necessidades de saúde, que vão desde prevenção e promoção até cuidados paliativos. Ademais, tecnologias avançadas[32], como o desenvolvimento de aplicativos ou pulseiras eletrônicas de monitoramento e acionamento de ajuda, devem ser combinadas com tecnologias leves, como a capacitação de profissionais para se comunicar com esse público e o

27. Notícia: *Plenário regulamenta a profissão de cuidador de idoso.* 21 de maio de 2019. Link: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/21/plenario-regulamenta-a-profissao-de-cuidador-de-idoso.

28. Notícia: *Economia prateada: como o novo idoso está consumindo.* 21 de fevereiro de 2019. Link: https://inovasocial.com.br/solucoes-de-impacto/economia-prateada/.

29. Disponível em: https://tsunami60mais.com.br/.

30. Notícia: *Você já ouviu falar na Economia Prateada?* 8 de agosto de 2019. Link: http://www.rj.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/RJ/voce-ja-ouviu-falar-na-economia-prateada,498e707cb6d6c610VgnVCM1000004c00210aRCRD.

31. Relatório: *The Silver Dollar – Longevity Revolution Primer.* Link: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/active-healthy-ageing/merrill.pdf.

32. Notícia: *The EU Silver Economy: market size, challenges and opportunities.* Link: https://www.activeadvice.eu/news/market-insights/the-eu-silver-economy-market-size-challenges-and-opportunities/.

uso de receitas médicas amigáveis. Por sua vez, os setores de habitação e transporte são convocados a desenvolver soluções para melhor integrar as pessoas idosas e facilitar seu cotidiano. A produção e a disponibilização de alimentos que atendam a restrições específicas, assim como o turismo guiado e a produção cultural sensível aos interesses desse público e às suas demandas (por exemplo, legendas adaptadas), também são setores de alto consumo por parte das pessoas idosas. Por fim, pessoas idosas têm buscado se manter ativas em relação à educação e ao empreendedorismo, sendo necessário desenvolver um cardápio de capacitações e de assistências customizadas para esse grupo da população (EUROPEAN COMISSION, 2018).

No âmbito da economia prateada, além do papel inovador do setor privado e das organizações da sociedade civil, há a necessidade de atuação do poder público frente a potenciais desafios. É relevante prestar apoio, inclusive financeiro, ao desenvolvimento de tecnologias e inovações que facilitem o acesso e otimizem o desempenho de diversos setores junto às pessoas idosas. Ademais, os governos precisam abordar questões como a proteção e a privacidade de dados (EUROPEAN COMISSION, 2018), que são utilizados para traçar perfis, customizar aplicativos e mecanismos de cuidado integrado. Há também o risco de fraudes e estelionatos praticados contra essa população. Além disso, dada a invisibilidade conferida a esse grupo, cabe ao poder público garantir sua inclusão ativa como público-alvo prioritário de políticas intersetoriais, como as de saúde, educação, trabalho, transporte, moradia e tecnologia.

4.2. TIC e novas tecnologias

Antes da pandemia, já havia uma expectativa de investimentos para a área de novas tecnologias nos próximos anos. De acordo com estudo realizado pela Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), a perspectiva de investimento para as tecnologias associadas à transformação digital[33] entre os anos de 2019 e 2022 é de R$ 345,5 bilhões, sendo 36,8% desse total na área de serviços, 26,3% em software, 26% em hardware e 10,9% em serviços de telecom. Já em termos de banda larga, o investimento esperado era de R$ 396,8 bilhões. Ademais, se os investimentos na área se concretizarem, é estimada a necessidade de 420 mil profissionais, entre os anos de 2018 e 2024, o que representaria 70 mil profissionais por ano (BRASSCOM, 2019). No início de 2020, a pesquisa da *Brasil International Data Corporation* (IDC) indicava que o mercado da tecnologia da informação teria alta de 5,8%[34] durante o ano e, apesar de não haver projeções atualizadas para o período pós-pandemia, a aceleração da digitalização indica que o mercado deve seguir em forte expansão.

As oportunidades para o uso de novas tecnologias não se restringem a um único setor, sendo especialmente promissores os campos da educação, da saúde e da agricultura. No entanto, a falta de infraestrutura e de profissionais capacitados limitam as possibilidades de inclusão produtiva.

O setor também enfrenta alguns desafios para o seu crescimento no país. Segundo a análise da McKinsey (MGI, 2017), a oportunidade de aproveitar as mudanças tecnológicas está mais presente nos países já desenvolvidos, que possuem maior infraestrutura e possibilidade de acesso a dispositivos e rede.

33. As tecnologias de transformação digital consideradas pela Brasscom incluem: Nuvem, IoT, *Big Data&Analytics*, Segurança da Informação, Inteligência Artificial, Robótica, Redes Sociais, Realidade Virtual/aumentada, Impressão 3D e *Blockchain*.

34. Notícia: *Mercado de TIC deve crescer 4,9% no Brasil em 2020, segundo a IDC Brasil*. 27 de fevereiro de 2020. Link: https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prLA46093420.

A ampliação do acesso à internet e a dispositivos eletrônicos é um problema presente em todas as regiões do Brasil que limita as possibilidades do setor. Além disso, frente à demanda anual estimada de profissionais de TI no Brasil, atualmente, é formado para o mercado um contingente insuficiente, somando pouco mais da metade da mão de obra necessária (cerca de 42 mil profissionais/ano), a qual está em grande medida concentrada nas regiões Sul e Sudeste. Dentre os profissionais com Ensino Superior, praticamente metade está envolvida com análises e desenvolvimento de sistemas (32%) e sistemas de informação (20%), sendo que habilidades relacionadas às redes e internet (8%) e à engenharia da computação (5%), potencialmente relevantes no contexto pós-pandemia, representam uma parcela menor de graduados (BRASSCOM, 2019).

Considerando esse cenário, diferentes organizações têm desenhado programas de capacitação nesta área por reconhecer o seu potencial para a inclusão produtiva. Geralmente, focados em formar programadores e desenvolvedores júnior, em sua maioria na região Sudeste, alguns programas podem adotar recorte de gênero, visando à integração de mulheres nessa área. Embora certas ofertas incluam o desenvolvimento de habilidades socioemocionais em seus currículos, os programas têm dado menos atenção ao empreendedorismo, o que pode se tornar mais relevante no contexto pós-pandemia.

As oportunidades geradas pelas novas tecnologias não se restringem a um único setor e as suas aplicações podem ser inseridas em diversas áreas de atividade, com especial destaque para os campos da saúde, educação e agricultura. Segundo a Brasscom[35], esses três campos são especialmente promissores para novas aplicações. No campo da saúde, a telemedicina pode se manter como uma opção viável de atendimento mesmo com o fim da pandemia. Além disso, por meio de soluções tecnológicas, é possível aprimorar a comunicação entre médico e paciente em localidades distantes, facilitar o monitoramento de enfermidades e viabilizar uma gestão mais eficiente do sistema público. Já na educação, o uso de plataforma de ensino é uma realidade em escolas privadas e tem muito a se desenvolver no meio público para uma transformação qualitativa da cultura da educação, assim como na qualificação e na capacitação profissional nas mais diversas áreas de atuação. Por fim, na agricultura, a transformação digital pode: acelerar a solução de problemas por meio da aproximação de agrônomos e técnicos dos agricultores; gerar rastreabilidade da produção, o que facilitaria processos de certificação e permitiria o acesso a novos mercados e à exportação; e incentivar programas de requalificação profissional.

4.3. Alimentos e produtos saudáveis e sustentáveis

As mudanças nos hábitos de consumo da população criaram novas oportunidades para circuitos locais de comercialização e para produtos saudáveis e sustentáveis.

A pandemia trouxe mudanças relevantes aos hábitos de consumo da população. O fechamento de restaurantes e a restrição da mobilidade levou as pessoas a realizarem mais refeições em casa. Isso aumentou o consumo direto de alimentos frescos e *in natura* (como legumes, frutas, verduras e carnes) pelas famílias e ativou circuitos locais, seja do tipo "do produtor ao consumidor" – apoiado em aplicativos ou plataformas de comércio eletrônico –, seja valorizando o pequeno comércio local, como mercearias, feiras e

35. Apresentação: *Brasscom – Carta aberta – Cidades digitais e conectadas.* Link: https://brasscom.org.br/brasscom-doc-2020-114-carta-eleicoes-municipais-cidades-digitais-v20/.

pequenos supermercados. Em paralelo a isso há um aumento do consumo consciente[36], sendo essa é uma tendência de mercado não exclusiva ao setor da alimentação: trata-se de uma preferência dos consumidores em diversas áreas. Dessa forma, marcas que mostram respeito a cadeias produtivas e um posicionamento ético no que tange ao meio ambiente são diferenciadas das demais. Nesse sentido, uma pesquisa realizada pelo Google e pela *Worth Global Style Network* (WGSN)[37], consultoria especializada em consumo, indica que feiras de bairro e pequenos produtores ganharam força diante da pandemia, assim como as buscas por termos relacionados ao preparo e à alimentação saudável.

Para além de um modismo ou de um discurso, a preocupação dos consumidores com os impactos sociais e ambientais é demonstrada em um movimento internacional que vem abrindo oportunidades para novos mercados. Assim, a crescente preocupação com os impactos sociais e ambientais afeta a atuação das empresas, tornando o processo decisório mais complexo. Os determinantes da competitividade vão além da relação entre qualidade e preço, incluindo a produção socioambientalmente correta ao longo das etapas produtivas como uma terceira variável relevante. Reforçando esse movimento, normas nacionais[38] e internacionais têm sido criadas, de modo a padronizar os processos produtivos para o atendimento aos requisitos de sustentabilidade ambiental, havendo uma busca cada vez maior pelo desenvolvimento de fontes de energia renovável e novas oportunidades de atuação para as empresas (CNI, 2018; MASCARENHAS; COSTA, 2011). As propostas da bioeconomia e das economias circular, verde, regenerativa, *donut*, entre outras, são baseadas nessas preocupações de alinhar o desenvolvimento econômico ao sustentável e socialmente responsável, tendo sido adotadas, em alguns países, para orientar a recuperação da crise. O estudo preparado pela WRI Brasil (2020), por exemplo, propõe a transição para uma economia de baixo carbono no país, que poderia gerar dois milhões de empregos e tornar o Brasil mais resiliente às mudanças climáticas.

Nesse contexto, há diferentes oportunidades e desafios para a inclusão produtiva. A partir das mudanças no hábitos dos consumidores, há oportunidades, tanto para as áreas rurais, como para as urbanas, de oferecer produtos saudáveis, seja alimentos *in natura* ou a partir do seu processamento. Para além disso, o aumento do consumo desses produtos pode ampliar a procura por profissionais da área de logística – visando a apoiar o desenvolvimento de sistemas de entrega nos domicílios – e de varejo, devido ao aumentos das compras em mercados locais. Os desafios que podem estar associados a essas oportunidades são o custo mais elevado dos produtos e a consciência ainda frágil de uma parcela da população. Um exemplo é o consumo de alimentos orgânicos: enquanto eles tiveram uma grande ascendência na pandemia, em alguns casos com a expansão

Ao mesmo tempo, novos modelos de desenvolvimento mais sustentáveis e com potencial para a geração de empregos têm ganhado relevância.

36. Notícia: *Consumo consciente com impacto da pandemia.* 21 de maio de 2020. Link: https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/consumo-consciente-com-impacto-da-pandemia.shtml.

37. Notícia: *Google e WGSN revelam tendências em alimentação durante a pandemia.* Link: https://forbes.com.br/forbes-insider/2020/08/google-e-wgsn-revelam-tendencias-em-alimentacao-durante-a-pandemia/.

38. No Brasil, uma política inovadora está sendo implementada nesse sentido, a Política Nacional de Biocombustíveis, conhecida como RenovaBio. O principal instrumento do RenovaBio é o estabelecimento de metas nacionais anuais de descarbonização para o setor de combustíveis, de forma a incentivar o aumento da produção e da participação de biocombustíveis na matriz energética de transportes do país. A partir dos Créditos de Descarbonização (CBIO), ativos financeiros comercializados em bolsa de valores, será considerada a redução de emissões do biocombustível em relação ao fóssil substituto. Esse setor conta também com o instrumento Selo Combustível Social, que tem como objetivo o desenvolvimento regional e a inclusão produtiva dos agricultores familiares na cadeia (MME, 2018). Estes exemplos expressam o alinhamento dos mercados e das empresas às preocupações socioambientais.

de dez vezes do faturamento no período de seis meses[39], o Sebrae identifica que o preço é o maior fator impeditivo para o seu consumo[40]. Assim, a partir da adoção de uma nova maneira de abordar a economia, também há um grande número de oportunidades que podem ser criadas na agricultura, na produção de energia, na indústria e nas atividades relacionadas ao reaproveitamento de produtos, como a reciclagem. No entanto, para avançar nesse sentido é preciso que o governo ou grandes empresas públicas fomentem o investimento no setor ambiental, o que é denominado pela CEPAL como *big push* para a sustentabilidade (GRAMCOW, 2019).

CONCLUSÕES

Promover a inclusão produtiva no pós-pandemia exigirá utilizar o aprendizado que já havia sido acumulado sobre o tema e aplicá-lo a um contexto mais desafiador. Será necessário estabelecer conexões estáveis entre oferta e demanda, que levem em consideração os aspectos conjunturais e estruturais, bem como as tendências para o futuro, de maneira a definir as intervenções que são mais adequadas para cada caso. Ao mesmo tempo, com a pandemia, muitos dos desafios existentes se tornaram mais agudos, as tendências foram aceleradas e a capacidade de resposta tanto do governo como do setor privado e das comunidades foi fragilizada. Em um novo contexto marcado por maiores vulnerabilidades, escassez de recursos, avanço da digitalização e mudanças nas preferências dos consumidores, será preciso pensar em intervenções mais efetivas para abordar os principais desafios existentes, que utilizem de maneira eficiente os recursos disponíveis.

Nesse sentido, torna-se ainda mais relevante que os diferentes esforços empreendidos possam complementar uns aos outros. Com frequência, a discussão sobre os caminhos para a retomada econômica e a geração de oportunidades de trabalho é polarizada entre agendas que valorizam ou a atuação do mercado ou a do Estado. Ademais, frente à magnitude dos desafios atuais, percebe-se que nem o Estado nem o setor privado podem, sozinhos, promover as transformações necessárias para ampliar as possibilidades de inclusão produtiva. É preciso buscar complementaridades e criar arranjos de coordenação que permitam combinar diferentes tipos de políticas e incentivos, assim como apoiar mais diretamente os trabalhadores e empreendedores, buscando sua inserção efetiva nos mercados.

O conjunto de diferentes estratégias e ações identificadas neste capítulo indica a necessidade de que seja criada uma agenda nacional para abordar a inclusão produtiva na sua integralidade e complexidade. Algumas organizações comunitárias e da sociedade civil podem atuar de forma mais direta junto à população a nível local, por exemplo, realizando diagnóstico das demandas, oferecendo capacitação técnica e socioemocional, letramento digital, intermediação de mão de obra e diferentes tipos de apoio a pequenos negócios. Para outras ações, o papel do governo é determinante e, por isso, o mais interessante é empreender ações de *advocacy*, como ocorreu com a aprovação do Auxílio Emergencial e outras políticas durante o período de pandemia. Este é o caso, por exemplo, de grandes obras de infraestrutura, diretrizes para formação e certificação profissional, mudanças na atuação da assistência social, compras públicas, benefícios sociais e crédito empresarial ou rural. A transição nos governos municipais, que ocorrerá com as eleições do ano de 2020, pode configurar uma oportunidade para organizações da sociedade civil colocarem o tema da inclusão produtiva na agenda das cida-

39. Notícia: *Aplicativo para comprar alimentos orgânicos expandiu dez vezes na pandemia,* 16 de agosto de 2020. Link: https://revistapegn.globo.com/Startups/noticia/2020/08/aplicativo-para-comprar-alimentos-organicos-expandiu-dez-vezes-na-pandemia.html.

40. Notícia: *Perspectivas e tendências do mercado de orgânicos no Brasil.* 9 de julho de 2020. Link: https://foodinnovation.com.br/perspectivas-e-tendencias-do-mercado-de-organicos-no-brasil/.

des e garantirem a continuidade de políticas relevantes para a população. Para um terceiro conjunto de ações, é preciso articular diversos atores sociais em coalizões e criar novas narrativas para lidar com os desafios existentes. Esse parece ser o caso de mudanças mais substanciais na Lei da Aprendizagem e na implementação do quinto itinerário do novo Ensino Médio, assim como na definição de diretrizes para a atuação mais estratégica da assistência social do país e no desenvolvimento de novas modalidades de apoio financeiro e acesso a grandes compradores para pequenos negócios. Assim, no contexto de uma agenda ampla de atuação, é possível conectar as ações de diversas organizações ao redor de um objetivo comum.

Ainda que os capítulos que compõem este estudo tenham organizado as informações disponíveis sobre diferentes questões relevantes, ainda há lacunas de conhecimento importantes que precisam ser abordadas. A intensa coleta de dados realizada, seja pelo governo federal, para informar o auxílio emergencial, seja por órgãos de pesquisa, ampliou o horizonte de informações individualizadas. Todavia, alguns recortes de análise permaneceram, em grande medida, invisíveis. Dados sobre gênero, raça, classe social e regiões do país, por exemplo, precisam ser melhor destacados e compreendidos. Também se conhece pouco sobre os diferentes tipos de trabalhadores informais e a menor produção de pesquisas centradas no meio rural chama a atenção. De maneira geral, é preciso realizar mais pesquisas para entender as particularidades dos desafios enfrentados por cada um dos grupos em situação de vulnerabilidade e o potencial que possuem e que poderia ser mobilizado para favorecer a inclusão produtiva. Ademais, com relação às intervenções adotadas no período de emergência, ainda se desconhece a efetividade dessas ações, portanto, é relevante mapear quaisquer pesquisas em andamento com esse enfoque e que permitam entender melhor os impactos sofridos pelo país para além do período de mitigação . Por fim, ainda é preciso sistematizar o que já se sabe sobre a efetividade das estratégias sugeridas neste capítulo para que os programas e as políticas possam ser elaborados e adaptados com base em evidências.

Por mais que o período pós-pandemia esteja repleto de desafios, ele é também uma oportunidade para inovar nas abordagens e criar novos caminhos. As transformações que já vinham em curso e que foram, em alguns casos, aceleradas pela pandemia, indicam oportunidades em mercados como os de cuidados, da economia prateada, das novas tecnologias e suas diversas aplicações, assim como da produção de bens e serviços saudáveis e sustentáveis. Para além das oportunidades de inserção em mercados, as mudanças sociais desencadeadas pela pandemia também sugerem a existência de um espaço crescente para discutir o propósito da atividade econômica. Não como um fim em si mesma, mas como um poderoso meio pelo qual a sociedade pode lidar com os seus desafios, responder às necessidades existentes e avançar em um projeto partilhado de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **How will COVID-19 change the retail consumer.** 2020. Disponível em: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-126/Accenture-COVID-19-Retail-Consumer-Resarch-Wave-Four-POV.pdf#zoom=40. Acesso em 18 ago. 2020.

ARAUJO, M. C.; BOSCH, M.; SCHADY, N. Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap? IDB Working Paper Series n. 767, jan. 2017. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/english/document/Can-Cash-Transfers-Help-Households-Escape-an-Inter-Generational-Poverty-Trap.pdf. Acesso em 26 set. 2020.

ARGENTINA. ¿Qué medidas está tomando el gobierno? Ministerio de Salud. 2020. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno. Acesso em 23 ago. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (BRASSCOM). Formação Educacional e Empregabilidade em TIC. **Relatório de Inteligência e Informação BRI2-2019-010 v81**, 9 ago. 2019. Disponível em: https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2019/09/BRI-2-2019-010-P02-Forma%C3%A7%C3%A3o-Educacional-e-Empregabilidade-em-TIC-v83.pdf. Acesso em 1º set. 2020.

BAIN & COMPANY. **Coronavírus causa forte alteração no comportamento de compra do consumidor, avalia Bain & Company.** 2020. Disponível em: https://www.bain.com/pt-br/about/media-center/press-releases/south-america/2020/coronavirus-is-causing-changes-in-costumers-purchasing-behavior/. Acesso em 12 ago. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). ¿Cómo proteger los ingresos y los empleos? Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe. **Políticas Sociales em Respuesta al Coronavirus**. 2020. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Como-proteger-los-ingresos-y-los-empleos-Posibles-respuestas-al-impacto-del-coronavirus-COVID-19-en-los-mercado-laborales-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean:** when dreams meet reality. Abril, 2019. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31483/9781464814136.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em 4 jul. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Global Economic Prospects**. June, 2020a. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects. Acesso em 10 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Map of SME** – Support Measures in Response to COVID-19. 2020d. Disponível em: https://dataviz.worldbank.org/views/SME-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n&fbclid=IwAR0vfwIVUpPgT9qn7w9473B7hyi8mVlB4PZVkosOLRJCQR6NgS1ZJPeR5qM. Acesso em 23 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Projected poverty impacts of COVID-19**. 2020b. Disponível em: http://pubdocs.worldbank.org/en/461601591649316722/Projected-poverty-impacts-of-COVID-19.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

BARBOSA, R. J.; PRATES, I; SENNE, F.; LINS, L.; MEIRELES, T. (coord.). Crise altera o perfil do trabalho em casa e do teletrabalho. Desigualdade digital reduz rendimentos e rebaixa atividade econômica. **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**, Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade, Boletim #16, 17 de julho de 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/07/boletimpps_16_17julho.pdf. Acesso em 24 jul. 2020.

BOSTON CONSULTING GROUP (BCG). **COVID- 19 BCG Perspectives: Facts, scenarios, and actions for leaders. Publication #7 with a focus on *Sensing consumer behavior and seizing demand shifts***. 2020d. Disponível em: https://media-publications.bcg.com/BCG-COVID-19-BCG-Perspectives-Version7.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

BOSTON CONSULTING GROUP (BCG). **COVID- 19 BCG Perspectives**. Facts, scenarios, and actions for leaders. Publication #8 with a focus on *Galvanizing nations for the new reality*. 2020a. Disponível em: https://media-publications.bcg.com/BCG-COVID-19-BCG-Perspectives-Version8.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

BOSTON CONSULTING GROUP (BCG). **Sensing and Shaping the Post-COVID Era**. 2020b. Disponível em: https://www.bcg.com/publications/2020/8-ways-companies-can-shape-reality-post-covid-19. Acesso em 12 ago. 2020.

BOSTON CONSULTING GROUP (BCG). **Start Reimagining Government Now**. 2020c Disponível em: https://www.bcg.com/en-br/publications/2020/start-reimagining-government-now. Acesso em 12 ago. 2020.

BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (orgs.). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

CAMPOS, F.; FRESE, M.; GOLDSTEIN, M.; IACOVONE, L.; JOHNSON, H. C.; MCKENZIE, D.; MENSMANN, M. Is Personal Initiative Training a Substitute or Complement to the Existing Human Capital of Women? Results from a Randomized Trial in Togo**. AEA Papers and Proceedings**. May 2018, v. 108, p. 256-261.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Health and the economy**: a convergence needed to address COVID-19 and retake the path of sustainable development in Latin America and the Caribbean. 2020f. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45841/4/S2000461_en.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19**. 2020e. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45360/4/OportDigitalizaCovid-19_es.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **The social challenge in times of COVID-19**. Special Report Covid-19, n. 03, 2020d. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45544/1/S2000324_en.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **América Latina y el Caribe: proyecciones de crecimiento 2020.** 2020b. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_proyecciones_pib-2020-esp.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **El desafío social en tiempos del COVID-19.** Informe especial Covid-19, n. 3, 2020c. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación.** Informe especial Covid-19, n. 4, 2020a. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Mapa estratégico da indústria 2018-2022**. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/ee/50/ee50ea49-2d62-42f6-a304-1972c32623d4/mapa_final_ajustado_leve_out_2018.pdf. Acesso em 2 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (CONJUVE). **Pesquisa Juventudes e a Pandemia do Coronavírus**. Junho, 2020. Disponível em: https://4fa1d1bc-0675-4684-8ee9-031db9be0aab.filesusr.com/ugd/f0d618_41b201dbab994b44b00aabca41f971bb.pdf. Acesso em 18 jul. 2020.

DEL GROSSI, M. **Agricultura Familiar Ampliada.** Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI), da Universidade de Brasília (UnB). 31 de julho de 2020.

DELOITTE. **Pesquisa "Respostas à crise da Covid-19"**. 2020. Disponível em: https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/about-deloitte/articles/pesquisa-covid-19.html?id=br:2sm:3fb:4dcom_share:5awa:6dcom:sobre_a_deloitte#. Acesso em 10 ago. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS (DIEESE). A Pandemia de Coronavírus e a Urgente Necessidade de Mudanças Estruturais. **Boletim de Conjuntura**, n. 21, março de 2020. Disponível em: https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2020/boletimConjuntura021.html. Acesso em 25 jul. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **AGRICULTURA FAMILIAR – RENDA BÁSICA.** Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/agriculturaFamiliarBrasilEstados.html. Acesso em 15 jul. 2020.

EUROPEAN COMISSION. **The Silver Economy**. European Union, 2018. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9efa929-3ec7-11e8-b5fe-01aa75ed71a1. Acesso em 10 ago. 2020.

FLOURISH. **A turbulência digital**. Junho de 2020. Disponível em: https://flourishventures.com/wp-content/uploads/2020/06/Flourish-Ventures-Gig-Worker-Study-Brazil-Spotlight-Portuguese.pdf. Acesso em 16 set. 2020.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). **Challenges and Opportunities in the Post-COVID-19 World**. 2020. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Challanges_and_Opportunites_Post_COVID_19.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). **Challenges and Opportunities in the Post-COVID-19 World**. 2020. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Challanges_and_Opportunites_Post_COVID_19.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Conjuntura do Setor de Economia Criativa: Efeitos da Crise da Covid-19**. 2020a. Disponível em: http://www.cultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Pesquisa-FGV-Impacto-pandemia.pdf. Acesso em 16 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **O combate à COVID-19 no Brasil: como União, estados, distrito federal e municípios têm atuado para combater a pandemia?** Junho de 2020. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/publicacoes/o-combate-a-covid-19-no-brasil-como-a-uniao-estados-distrito-federal-e-municipios-tem. Acesso em 4 ago. de 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Relatório sobre os impactos econômicos da Covid-19** – Economia Criativa. 2020b. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/economiacriativa_formatacaosite.pdf. Acesso em 16 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV)/SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). Agência Sebrae de notícias. **Pesquisa aponta que apenas 16% das pequenas empresas que procuraram crédito conseguiram.** Disponível em: http://www.agenciasebrae.com.br/asn/Estados/NA/Anexos/Infogr%C3%A1fico%204a%20Pesquisa%20de%20Impacto2.pdf. Acesso em 10 jul. 2020.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; INSPER. **Consequências da Violação do Direito à Educação**. 2020. Disponível em: https://frm.org.br/sem-categoria/indicadores-de-consequencia/. Acesso em 24 set. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Alimentação Escolar**. [2020] Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-perguntas-frequentes. Acesso em 20 jul. 2020.

GALUNION; QUALIBEST. **Alimentação na Pandemia**: Como a COVID-19 impacta os consumidores e os negócios em alimentação – Onda 1. Consultoria para Foodservice, 2020. Disponível em: https://conteudo.galunion.com.br/pesquisa_alimentacao_na_pandemia_galunion. Acesso em 1º out. 2020.

GARTNER. **9 Future of Work Trends Post-COVID-19**, 2020. Disponível em: https://www.gartner.com/smarterwithgartner/9-future-of-work-trends-post-covid-19. Acesso em 10 ago. 2020.

GIMENEZ, D. M.; BALTAR, P. E.; MANZANO, M. **Os Efeitos Iniciais da Pandemia sobre o Emprego no Brasil.** Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. Instituto de Economia/UNICAMP, 2020. Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/CESIT-Covid-19-e-o-mercado-de-trabalho-no-Brasil-vf.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

GIMENEZ, D. M.; BALTAR, P. E.; MANZANO, M. **Os Efeitos Iniciais da Pandemia sobre o Emprego no Brasil.** Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. Instituto de Economia/UNICAMP: 2020. Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/CESIT-Covid-19-e-o-mercado-de-trabalho-no-Brasil-vf.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

GLOBAL ALLIANCE FOR THE FUTURE OF FOOD. **Food systems transformation**: promoting human, ecological, & animal health & well-being. 2020. Disponível em: https://futureoffood.org/wp-content/uploads/2020/07/

Global-Alliance-Health-Narrative-A4-format.pdf. Acesso em 29 ago. 2020.

GRAMCOW, C. O *Big Push* Ambiental no Brasil: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. **Perspectivas** n. 20. CEPAL, Fundación Friedrich Ebert, mar. de 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44506/1/S1900163_pt.pdf. Acesso em 2 set. 2020.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103=20032014000600007-&lng=pt&nrm-iso. Acesso em 20 set. 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; BENATTI, G. S. S.; VAHDAT V. S. The fate of family farming under the new pattern of agrarian development in Brazil. In: BUAINAIN, A. M.; LANNA, R.; NAVARRO, Z. (ed.). **Agricultural Development in Brazil** - The Rise of a Global Agro-food Power. USA: Routledge, 2019. p. 174-188.

HAMILTON PROJECT. **The Nature of Work after the COVID Crisis**: Too Few Low-Wage Jobs. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/AutorReynolds_LO_FINAL.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

HECKSHER, M. **Mercado de trabalho**: a queda da segunda quinzena de março, aprofundada em abril. Nota técnica. Carta de conjuntura, n 47, 2º trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200619_cc47_nt.pdf. Acesso em 19 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Domicílios – PNAD-COVID19.** [2020]d. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html?=&t=downloads. Acesso em 30 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Pulso Empresa**: Impacto da Covid-19 nas empresas. [2020]c. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/28291-pesquisa-pulso-empresa-impacto-da-covid-19-nas-empresas.html?=&t=downloads. Acesso em 30 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). SISTEMA DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA DE DADOS (SIDRA). **Contas Nacionais Trimestrais.** [2020]a. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6612. Acesso em 15 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). SISTEMA DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA DE DADOS (SIDRA). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** [2020]b. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/DD/A/Q. Acesso 30 jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Boletim de acompanhamento setorial da atividade econômica. **Carta de conjuntura.** 2º trimestre de 2020. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Grupo de Análise e Previsões. Rio de Janeiro: Ipea. Dimac, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/05/200526_beltim_final_III.pdf. Acesso em 1º ago. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de conjuntura.** 1º trimestre de 2018. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Grupo de Análise e Previsões. Rio de Janeiro: Ipea. Dimac, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190124_carta_de_conjuntura_38.pdf. Acesso em 5 ago. 2020.

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** IFI: Brasília. N. 41, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20. Acesso em 1º ago. 2020.

ISOLANI, K. A.; TONIN, J. M. Produção de biodiesel no Brasil com o advento do Selo Combustível Social e os impactos na agricultura familiar. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, Curitiba, v. 28, p. 157-171, jul./dez. 2013. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/made/article/view/30993. Acesso em 26 set. 2020.

JARAMILLO, G. **Covid-19**: an opportunity to re-think Latin America (dis)connection to Global Value Chains. Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI). 2020. Disponível em: https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/covid-19-opportunity-re-think-latin-america-disconnection-global-value-chains-26929. Acesso em 12 ago. 2020.

JONES, H. **Breaking the Intergenerational Cycle of Poverty? Young People's Long-Term Trajectories in Bra-**

zil's Bolsa Família Programme. University of Oxford, 2017. Disponível em: https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:2247522f-985f-49e8-a4c3-b34d2d30678a/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Thesis_FINAL_SUBMITTED_AUG.2017.pdf&type_of_work=Thesis. Acesso em 31 ago. 2020.

KPMG. **A influência da Covid-19 nas novas tendências do consumo varejista na América do Sul**. KPMG Business insights América do Sul. Edição no. 6. 2020. Consumo e retail. Disponível em: https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/bi-influencia-covid-19-novas-tendencia-consumo-varejista.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/LIVRODimensoes-Criticas-da-Reforma-Trabalhista-no-Brasil.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

LACERDA, A. C. Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa. **Revista do Conselho Federal de Economia**, Ano II, n. 6, out./nov. 2011.

LAMEIRAS, A. P. L.; CAVALCANTI, M. A. F. H. PNAD COVID-19 – Divulgação de 24/06/2020. **IPEA – Carta de Conjuntura nº 47, 2º trimestre de 2020.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200624_cc47_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

LEVY, S. Suggestions for the Emergency. **UNDP Latin America and the Caribbean - COVID19 | Policy Documents Series**. UNDP LAC C19 PDS No. 2. March, 2020. Disponível em: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/suggestions-for-the-emergency.html. Acesso em 27 jun. 2020.

MAIA, A. G.; NASCIMENTO, C. A.; SAKAMOTO, C. S. As Famílias Pluriativas e Não Agrícolas no Rural Brasileiro: condicionantes e diferenciais de renda. **Rev. Econ. Sociol. Rural,** v. 54, n. 3. Brasília, jul./set. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/resr/v54n3/1806-9479-resr-54-03-00561.pdf. Acesso em 26 set. 2020.

MANZANO, M.; BORSARI, P. **Covid-19 e risco de colapso dos pequenos negócios no Brasil.** Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. Instituto de Economia/UNICAMP: 2020. Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/Manzano-e-Pietro-Pequenos-Neg%c3%b3cios-e-pandemia.pdf. Acesso em 25 jul. 2020.

MANZANO, M.; BORSARI, P. **Covid-19 e risco de colapso dos pequenos negócios no Brasil.** Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. Instituto de Economia/UNICAMP: 2020. Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/Manzano-e-Pietro-Pequenos-Neg%c3%b3cios-e-pandemia.pdf. Acesso em 25 jul. 2020.

MANZANO, M.; KREIN, A. **A pandemia e o trabalho de motoristas e de entregadores por aplicativo no Brasil**. Instituto de Economia, Unicamp. 2020. Disponível em: http://www.economia.unicamp.br/covid19/a-pandemia-e-o-trabalho-de-motoristas-e-de-entregadores-por-aplicativo-no-brasil. Acesso em 10 ago. 2020.

MASCARENHAS, M. P. V.; COSTA, C. A. F. **Responsabilidade Social e Ambiental das Empresas:** Uma perspectiva sociológica. Latitude, vol. 7, n°2, pp. 141-167, 2011. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23915/1/Responsabilidade%20Social%20e%20Ambiental%20das%20Empresas.%20Uma%20perspectiva%20sociol%C3%B3gica.pdf. Acesso em 2 set. 2020.

MATURI. **Maturis em Tempos de Covid-19**: resultados da pesquisa. 2020. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/44553/1597354697E-bookA4.pdf. Acesso em 16 set. 2020.

MCKINSEY & COMPANY. **Fast forward China: How COVID-19 is accelerating 5 key trends shaping the Chinese economy.** 2020a. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/asia%20pacific/fast%20forward%20china%20how%20covid%2019%20is%20accelerating%20five%20key%20trends%20shaping%20the%20chinese%20economy/fast-forward-china-how-covid-19-is-accelerating-five-key-trends-v5.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

MCKINSEY & COMPANY. **The great consumer shift**: Ten charts that show how US shopping behavior is changing. 2020b. Disponível em: https://www.mckinsey.com/business-functions/marketing-and-sales/our-insights/the-great-consumer-shift-ten-charts-that-show-how-us-shopping-behavior-is-changing. Acesso em 10 ago. 2020.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (MGI). **Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation**. Dez. 2017. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Public%20and%20

Social%20Sector/Our%20Insights/What%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Executive-summary-December-6-2017.pdf. Acesso em 2 set. 2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **RenovaBio**, 2018. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/36224/459914/P%26R+-+RenovaBio.pdf/15053f36-eb31-3ed4-04b4-8b0775fc8e82. Acesso em 2 set. 2020.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais.** 2020. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/. Acesso em 13 ago. 2020.

MOREIRA, F. M.; RODRIGUES, F. A.; SANT'ANA, R. C. G. Possibilidades de uso de Blockchain em fluxos informacionais de cadeias produtivas. **RECoDAF – Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, v. 5, n. 1, 2019, p. 64-86. Disponível em: http://codaf.tupa.unesp.br:8082/index.php/recodaf/article/view/94/189. Acesso em 1º set. 2020.

MURRAY, A. Fortune 500 CEO survey: How are America's biggest companies dealing with the coronavirus pandemic. **Fortune**. Disponível em: https://fortune.com/2020/05/14/fortune-500-ceo-survey-coronavirus-pandemic-predictions/. Acesso em 12 ago. 2020.

NERI, M. C. (Coord.) **Juventude e Trabalho**: Qual foi o Impacto da Crise na Renda dos Jovens? E nos Nem-Nem? Rio de Janeiro, RJ: FGV Social, nov. 2019b. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Pesquisa-Jovens_Crise_Trabalho_NemNem_Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf. Acesso em 19 set. 2020.

NERI, M. C. **A Escalada da Desigualdade** – Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? Rio de Janeiro, RJ: FGV Social, 2019a. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf. Acesso em 11 ago. 2020.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL (OPF). **Observatório de Política Fiscal atualiza as estatísticas históricas de investimento público:** 1947-2019. FGV/IBRE: 2020. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/observatorio-de-politica-fiscal-atualiza-estatisticas-historicas-de-investimento-publico-1947. Acesso em 11 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Policy Brief**: The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_lac.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). The opportunity for digital transformation. **Food systems and COVID-19 in Latin America and the Caribbean**, n. 8, jun 2020b. Disponível em: http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1294676/. Acesso em 29 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Rural youth and the COVID-19 pandemic**. 2020a. Disponível em: http://www.fao.org/3/ca9531en/CA9531EN.pdf. Acesso em 18 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work.** Genebra: ILO. Laura Addati, Umberto Cattaneo, Valeria Esquivel and Isabel Valarino, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf. Acesso em 26 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **ILO Monitor**: COVID-19 and the world of work. Fourth edition Updated estimates and analysis. 2020b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf. Acesso em 18 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo**: Fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal. Nota informativa de mayo de 2020c. Disponível em: https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56778. Acesso em 23 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Preventing exclusion from the labour market**: Tackling the COVID-19 youth employment crisis. 2020a. Disponível em: https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_746031/lang--en/index.htm. Acesso em 18 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Strategic foresight for the COVID-19 crisis and beyond**: Using futures thinking to design better public policies. 2020a Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134395-2n53o8sh0y&title=Strategic-foresight-for-the-COVID-19-crisis-and-beyond-Using-futures-thinking-to-design-better-public-policies. Acesso em 12 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis**: Closing the gaps in safety nets. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). 2020b. Disponível em: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/#p-d1e1609 Acesso em 23 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus:** Options for an immediate employment and social-policy response. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). 2020c. Disponível em: http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/. Acesso em 23 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Coronavirus (COVID-19)**: SME policy responses. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). 2020d. Disponível em: http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/. Acesso em 23 ago. 2020.

OUREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abr./jun. 2010.

PAIVA, L. H; SOUZA, P. H. G. F. de; BARTHOLO, L.; SOARES, S. **Evitando a pandemia da pobreza:** possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19**.** IPEA, Nota Técnica – 2020 – março – n. 59. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35405&Itemid=9. Acesso em 5 jul. 2020.

PETETIN L. **The COVID-19 Crisis**: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems. Eur J Risk Regul, 2020, p. 1-11. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7211798/#s4. Acesso em 29 ago. 2020.

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil.** IPEA/ONU Mulheres: [2020] Nota Técnica n. 75. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200609_nt_disoc_n_75.pdf. Acesso em 13 ago. 2020.

PRATES, I; BARBOSA, R. J (coord.). Nota Técnica No. 14 Situação dramática do desemprego está oculta nos indicadores oficiais. Sem renda emergencial de R$ 600,00 a pobreza atingiria 30% da população. **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade,** Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade, Boletim #14, 8 de maio de 2020c. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/boletins/boletim-14/situacao-dramatica-do-desemprego-esta-oculta-nos-indicadores-oficiais-sem-renda-emergencial-de-r-60000-a-pobreza-atingiria-30-da-populacao/. Acesso em 10 ago. 2020.

PRATES, I; BARBOSA, R. J (coord.). Nota Técnica No. 5 Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência. **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**, Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade, Boletim #5, 8 de maio de 2020b. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim5.pdf. Acesso em 18 ago. 2020.

PRATES, I.; BARBOSA, R. (coord.). Nota técnica no. 3: Na crise, homens negros e mulheres negras são os mais vulneráveis. Mas surgem "novos vulneráveis", homens brancos e mulheres brancas em serviços não essenciais. **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**, Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade, Boletim 3, 24 de abril de 2020a. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim3.pdf. Acesso em 12 ago. 2020.

RODRIK, D. Premature deindustrialization, **Journal of Economic Growth**, v. 21, n. 1, p. 1-33, 2016. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w20935. Acesso em 15 ago. 2020.

ROLAND BERGER. **The future of the Gig Economy**, 2020. Disponível em: https://www.rolandberger.com/nl/Point-of-View/The-future-of-the-gig-economy.html. Acesso em 10 ago. 2020.

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1982.

SEIXAS, M. A. Segurança alimentar pós-covid-19: megatendências dos sistemas alimentares globais. **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-Embrapa**. Série diálogos estratégicos (NT34), jul. 2020. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/215506/1/Seguranca-alimentar-pos-Covid19.pdf/. Acesso em 26 set. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). **O Impacto da Covid-19 nos Pequenos Negócios.** 3ª Ed. Maio de 2020a. Disponível em: https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/f12aae66ff38f298fa179202d6bca5dd/$File/19511.pdf. Acesso em 25 jul. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). **Boletins de impacto e tendências setoriais.** 2020b. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Resumo-Setorial_n5-v2_compressed-1.pdf. Acesso em 4 ago. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **O impacto da pandemia de Coronavírus nos Pequenos Negócios.** 2020b. Disponível em: http://www.agenciasebrae.com.br/asn/Estados/NA/Anexos/Infogr%C3%A1fico%204a%20Pesquisa%20de%20Impacto2.pdf. Acesso em 15 jul. 2020.

TEIXEIRA, M.; BORSARI, P. **Mercado de trabalho no contexto da pandemia:** a situação do Brasil até abril de 2020. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT. Instituto de Economia/UNICAMP: 2020. Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/Marilane-e-Pietro-Mercado-de-trabalho-1o-quadrimestre-2020-vf2.pdf. Acesso em 25 jul. 2020.

TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional (RTN).** 2020. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn. Acesso em 11 ago. 2020.

WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI) BRASIL. **Uma nova economia para uma nova era**: elementos para a construção de uma economia mais eficiente e resiliente para o Brasil. Disponível em: https://wribrasil.org.br/sites/default/files/af_neb_synthesisreport_digital.pdf. Acesso em 26 set. 2020.

www.inclusaoprodutivanobrasil.com.br