



Organização
Internacional
do Trabalho



INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
LABOUR STUDIES

ESTUDOS SOBRE
CRESCIMENTO COM EQUIDADE



BRASIL

**UMA ESTRATÉGIA
INOVADORA
ALAVANCADA PELA
RENDA**

ESTUDOS SOBRE CRESCIMENTO COM EQUIDADE

BRASIL

**UMA ESTRATÉGIA INOVADORA
ALAVANCADA PELA RENDA**

ESTUDOS SOBRE CRESCIMENTO COM EQUIDADE

BRASIL
UMA ESTRATÉGIA INOVADORA
ALAVANCADA PELA RENDA

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO

O Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (IILS) foi criado em 1960 como entidade autônoma da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Seu mandato é promover a política de investigação e debate público sobre questões de interesse para a OIT e seus membros: governos, empresários e trabalhadores.

Copyright © Organização Internacional do Trabalho (Instituto Internacional de Estudos do Trabalho) de 2010.

Pequenos excertos desta publicação podem ser reproduzidos sem a autorização, desde que a fonte seja citada. Para se obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser enviadas ao Departamento de Publicações do Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, PO Box 6, CH-1211 Genebra 22 (Suíça).

ISBN: 978-92-9014-964-4 (impresso)

ISBN: 978-92-9014-965-1 (web pdf)

Primeira edição 2010

Escritório da Organização Internacional do Trabalho

CH-1211 Genebra 22 (Suíça)

www.oit.org

Brasil: Uma estratégia inovadora alavancada pela renda/Escritório da Organização Internacional do Trabalho, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho. – Genebra: OIT, 2011.

ISBN: 978-92-9014-964-4 (impresso)

ISBN: 978-92-9014-965-1 (web pdf)

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa que o Instituto Internacional de Estudos do Trabalho endossa.

Esta publicação está disponível mediante solicitação ao Departamento de Publicações IILS, PO Box 6, CH-1211 Genebra 22 (Suíça).

Diagramação na Suíça

Impresso na Suíça

ALI

SRO

PREFÁCIO

A Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa prevê a possibilidade de apoio aos Membros no reforço da capacidade de pesquisa, conhecimento empírico e compreensão de como os objetivos estratégicos de emprego, proteção social, diálogo social e direitos no trabalho interagem uns com os outros e contribuem para o progresso social, a formação de empresas sustentáveis, o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza na economia global.

Em conformidade com este plano de ação, o Conselho de Administração, em sua 304ª Sessão, colocou em prática um plano para reforçar a base de conhecimento da OIT por meio de uma série de estudos em países piloto, conduzidos sob a égide do Instituto Internacional de Estudos do Trabalho. O objetivo destes estudos é (i) documentar exemplos nos quais as políticas econômicas e sociais contribuíram de forma exitosa para a atenuação do impacto da crise financeira mundial; (ii) extrair lições sobre políticas públicas que possam ser úteis para outros países; e (iii) analisar os desafios específicos de cada país no contexto da crise e adiante.

Este relatório sobre o Brasil foi preparado por Janine Berg (Escritório da OIT no Brasil), Byung-jin Ha, Naren Prasad e Steven Tobin (Instituto Internacional de Estudos do Trabalho), com contribuições de Daniela Prates, da Universidade de Campinas. O estudo foi coordenado por Steven Tobin, sob a supervisão do Diretor do Instituto, Raymond Torres. Gostaríamos de agradecer a Dra. Laís Abramo, Diretora do Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelas suas contribuições e apoio ao projeto. Uma versão preliminar do resumo executivo do relatório sobre o Brasil foi apresentada em um seminário organizado pelo Escritório da OIT no Brasil, em 3 de setembro de 2010. O relatório final leva em consideração muitos dos comentários recebidos de autoridades nacionais, parceiros sociais e de outras partes interessadas durante o seminário.

ÍNDICE

	Página
Prefácio	V
Índice	VI
Lista de abreviações	X
Resumo executivo e recomendações	1
Capítulo 1 : Desempenho econômico e do mercado de trabalho	13
Introdução	13
A. Trajetória macroeconômica e mecanismos de transmissão da crise	14
B. Desempenho do mercado de trabalho	18
C. Conclusões	28
Referências	29
Capítulo 2 : A resposta do Brasil à crise	31
Introdução	31
A. Por que esta crise foi diferente	32
B. Políticas monetária, creditícia e cambial	36
C. Pacote de estímulo fiscal	42
D. Diálogo social para apoiar a resposta à crise	55
E. Considerações sobre políticas públicas	57
Referências	58
Capítulo 3 : Manutenção do emprego mediante o estímulo a setores-chave	59
Introdução	59
A. Apoio a atividades intensivas em emprego	60
B. Medidas para estimular a criação de empregos	65
C. Considerações sobre políticas públicas	73
Referências	74

	Página
Capítulo 4 : Estímulo à demanda agregada por meio da proteção social	75
Introdução	75
A. A proteção social no Brasil	77
B. A resposta à crise e o impacto das políticas na recuperação	82
C. Considerações sobre políticas públicas	94
Referências	95
Capítulo 5 : Lições aprendidas e desafios	101
Introdução	101
A. Lições aprendidas	102
B. Desafios futuros e áreas para aperfeiçoamentos	108
C. Conclusões e perspectivas futuras	122
Referências	123

LISTA DE GRÁFICOS

	Página
Gráfico 1.1 Crescimento do PIB, taxa trimestral real, 2007–2010 (variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior)	16
Gráfico 1.2 Evolução do PIB pela ótica da demanda e da oferta, T2 2008–T2 2010	17
Gráfico 1.3 Variações percentuais no PIB real e no desemprego total entre o segundo trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2010	19
Gráfico 1.4. Variação percentual no nível de emprego do pico (pré-crise) ao vale (pós-crise), por país	20
Gráfico 1.5 Emprego em áreas urbanas do Brasil, 2008–2010 (série sem ajuste sazonal, 000s)	21
Gráfico 1.6 Taxa de desemprego mensal e variação taxa de participação frente aos anos anteriores, 2008–2010	22
Gráfico 1.7 Níveis de emprego por idade, 2008–2010 (milhares)	24
Gráfico 1.8 Emprego informal como uma parcela do emprego total, 2008–2010 (percentuais)	25
Gráfico 1.9 Evolução do valor médio dos salários nominal e real, 2008–2010 (R\$ por mês)	26
Gráfico 1.10 Desigualdade no Brasil, 1990–2009 (medida pelo Índice de Gini)	26
Gráfico 2.1 Dívida externa pública e reservas internacionais, 1997–2010 (US\$ milhões)	32
Gráfico 2.2 Superávit primário como percentual do PIB, 1998–2010 (fluxos acumulados em 12 meses)	33
Gráfico 2.3 Estímulo fiscal nos países do G20 como percentual do PIB	42
Gráfico 3.1 Crescimento do crédito doméstico, 2009 (percentuais)	61
Gráfico 3.2 Variação percentual no emprego formal por tamanho do estabelecimento, 2009	62
Gráfico 3.3 Produção industrial, variação percentual frente ao mesmo mês do ano anterior, T4 2008–T2 2010	64
Gráfico 3.4 Variação percentual nos desembolsos do PAC para cada setor, 2009	65
Gráfico 3.5 Variação percentual no emprego formal por setor, 2008–2010 (em relação ao mesmo mês no ano anterior)	67
Gráfico 3.6 Empregos em serviços na seis maiores áreas metropolitanas, 2009–2010	67
Gráfico 4.1 Gastos sociais, Brasil e outros países selecionados, 2008 (percentual do PIB)	78
Gráfico 4.2 Gastos em seguridade social por região, 1995–1998 e 2000–2008 (percentual do PIB)	79
Gráfico 4.3 Cobertura de aposentadorias em determinados países e regiões (percentual da força de trabalho)	80
Gráfico 4.4 Beneficiários de seguro-desemprego, 2008–2009 (milhares)	85
Gráfico 4.5 Valor real do salário mínimo, 2001–2010 (R\$, fevereiro de 2010)	92
Gráfico 5.1 Impacto dos gastos em políticas ativas de mercado de trabalho	110
Gráfico 5.2 Desempregados recebendo seguro-desemprego em países selecionados, ano mais recente com dados disponíveis (percentual do total de desempregados)	111
Gráfico 5.3 Encaminhamento de beneficiários de seguro-desemprego a um curso de formação, Brasil, 2009 (percentuais)	114

	Página
Gráfico 5.4 Resultados internacionais da PISA em leitura, matemática e ciência. 2009	115
Gráfico 5.5 Taxas de pobreza em países selecionados, último ano com dados disponíveis, 2004–2008 (percentual da população)	117 / 118
Gráfico 5.6 Desigualdade de renda no G20 e países selecionados da América Latina, 2007 (índice de Gini)	119
Gráfico 5.7 Emprego informal, 2001–2006	120

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 2.1 Componentes do pacote de estímulo fiscal	43
Tabela 2.2 Investimentos planejados em infraestrutura: o PAC	45
Tabela 2.3 Reduções de impostos incluídas no pacote de estímulo	47
Tabela 3.1 Opinião sobre o potencial das seguintes medidas para evitar demissões, 586 indústrias do Estado de São Paulo, fevereiro-março de 2008	71
Tabela 4.1. Distribuição regional de famílias beneficiárias do Bolsa Família e de pobres, Fevereiro de 2009	89
Tabela 4.2 Trabalhadores recebendo o salário mínimo, por categoria ocupacional e sexo, 2008 (percentuais)	91

LISTA DE QUADROS

	Página
Quadro 1.1 Canais de transmissão da crise no Brasil	14
Quadro 4.1 O sistema de aposentadorias do Brasil	81
Quadro 4.2 O programa de seguro-desemprego no Brasil, 2010	84
Quadro 5.1 Maximizando os benefícios microeconômicos da política macroeconômica	103
Quadro 5.2. Apoio direto ao emprego	105
Quadro 5.3 Medidas de proteção social bem elaboradas	105
Quadro 5.4 Um resumo das políticas de emprego no Brasil	109
Quadro 5.5 O programa de compartilhamento de emprego da Alemanha	116

LISTA DE ABREVIações

BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
TCR	Transferência Condicional de Renda
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Copom	Comitê de Política Monetária
CRB	Commodity Research Bureau (Escritório de Pesquisas sobre Commodities)
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDC	Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFS	International Financial Statistics (Estatísticas Financeiras Internacionais, base de dados do FMI)
IILS	International Institute for Labour Studies (Instituto Internacional de Estudos do Trabalho)
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IOF	Imposto Sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
MPS	Ministério da Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLANFOR	Plano Nacional de Formação e Qualificação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNQ	Plano Nacional de Qualificação Profissional
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDB	Recibo de Depósito Bancário
RET	Regime Especial de Tributação
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia de Títulos Públicos
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SPETR	Serviço Público de Emprego, Trabalho e Renda
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo

RESUMO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

O crescimento econômico com equidade é possível – o caso do Brasil demonstra que por intermédio da adoção de políticas bem desenhadas e suficientemente integradas é possível lograr tal resultado

Costuma-se argumentar que as políticas para promover a inclusão social e a equidade afetam o crescimento econômico, o que sugere a inevitabilidade de um *trade-off* entre os objetivos econômicos e sociais. O caso do Brasil, no entanto, demonstra que não há necessariamente um *trade-off*, desde que políticas certas sejam implementadas.

Esta revisão mostra concretamente como a estratégia de crescimento com equidade foi construída e implementada no Brasil. Analisa, também, a forma pela qual a estratégia ajudou o Brasil a superar a crise econômica e financeira mundial que eclodiu na sequência do colapso do banco de investimento Lehman Brothers, em 2008. Finalmente, a revisão identifica os principais desafios pendentes e indica respostas de políticas possíveis.

Inicialmente, o impacto da crise no Brasil foi significativo...

O Brasil não ficou imune aos impactos da crise e foi atingido principalmente por três mecanismos de transmissão: (i) a queda do valor das exportações devido ao colapso da demanda externa e à diminuição dos preços das *commodities*; (ii) a forte contração do crédito e da liquidez nas economias avançadas e no mercado financeiro internacional, que resultou na retração das linhas de crédito externas (inclusive as destinadas ao comércio) e na saída de investimentos estrangeiros de portfólio; (iii) a acentuada redução da oferta doméstica de crédito. A economia, que vinha crescendo em um ritmo anual de 7% no terceiro trimestre de 2008, contraiu-se dramaticamente para uma taxa anualizada de 2% no primeiro trimestre de 2009. A produção industrial foi a que mais sofreu, com impactos particularmente

agudos nos setores mais dependentes do crédito, como os bens de consumo duráveis. De fato, a produção do setor industrial recuou cerca de 20% no último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009. O mercado de trabalho também foi afetado de forma significativa:

- Em novembro e dezembro de 2008, cerca de 700.000 empregos formais foram perdidos – as perdas foram 3,6 vezes maiores do que nos mesmos meses do ano anterior.
- Entre as seis maiores regiões metropolitanas do Brasil, 594.000 postos de trabalho (ou 2,8% do total) foram perdidos entre dezembro de 2008 e abril de 2009. Consequentemente, a taxa de desemprego aumentou para 9,0% em março de 2009 (0,4 ponto percentual acima do nível em março de 2008).
- O impacto sobre o setor industrial foi particularmente agudo: entre os meses de novembro de 2009 e março de 2010, meio milhão de empregos formais na indústria foram perdidos.

... mas a recuperação iniciou-se logo após o início da crise ...

No entanto, a recessão econômica durou apenas dois trimestres – a economia cresceu 4,2% no quarto trimestre de 2009 e deverá crescer 7,3% em 2010, ritmo que ultrapassa, inclusive, os níveis pré-crise. Diferentemente de outros países, a recuperação do mercado de trabalho no Brasil teve início antes do que a própria recuperação do PIB, o que ajudou a estimular a demanda agregada e a reduzir a maioria das perdas sofridas em decorrência da crise:

- O emprego voltou a crescer já em fevereiro de 2009 e, ao final do ano, o Brasil havia criado um milhão de novos postos formais de trabalho. O emprego segue crescendo num ritmo acelerado em 2010, com 2,2 milhões (6,7%) de empregos formais criados nos dez primeiros meses do ano (em comparação, durante a crise anterior, em 1999, houve uma perda líquida de quase 200 mil empregos formais).

-
- A taxa de desemprego nas seis maiores regiões metropolitanas começou a recuar em abril de 2009 e continuou diminuindo fortemente ao longo de 2009, atingindo 6,8% em dezembro. Embora a taxa de desemprego tenha subido no início de 2010, – uma vez que mais pessoas entraram no mercado de trabalho em busca de emprego – já em setembro de 2010 a taxa havia caído para 6,2% – bem abaixo do nível pré-crise, de 7,6% em setembro de 2008.
 - O desempenho mais fraco da indústria de transformação foi em parte compensado pelo crescimento mais robusto do emprego no setor de serviços, onde o mercado de trabalho praticamente não sentiu o impacto da crise e o emprego sustentou sua trajetória expansiva, quase sem interrupção, durante todo o período.

Além disso, o Brasil também conseguiu evitar o crescimento do emprego informal – medido por meio do número de trabalhadores sem contrato de trabalho. Durante um período de crise, os trabalhadores muitas vezes recorrem a esse tipo de ocupação para compensar a perda de renda. A experiência mostra que, em geral, é difícil reverter essas tendências após um período prolongado. Todavia, no Brasil, o aumento na taxa de emprego informal durou pouco tempo e, rapidamente, a informalidade no emprego retomou a tendência descendente apresentada no período pré-crise. Por exemplo, nas seis principais regiões metropolitanas, o número de empregados sem contrato de trabalho diminuiu em cerca de 280 mil (ou 6,5%) entre agosto de 2008 e agosto de 2010.

... devido, em primeiro lugar, as sólidas condições iniciais combinada com uma rápida resposta centrada no emprego...

O ritmo da recuperação e o sucesso em mitigar os efeitos da crise se devem a uma série de fatores:

1. *A experiência durante o período pré-crise e as condições iniciais:* Após a crise de 1999, o Brasil fortaleceu seus fundamentos macroeconômicos e conti-

nuou a aprimorar o seu sistema de proteção social. Em particular, o Brasil introduziu um novo regime macroeconômico orientado para a redução da vulnerabilidade externa e para a obtenção de superávits fiscais. O governo também estabeleceu – em cooperação com atores sociais – aumentos reais no salário mínimo e racionalizou a prestação de assistência social. Como resultado, após o efeito-contágio da crise, o Governo foi capaz de responder rapidamente por meio da adoção de uma série de medidas anticíclicas e de aperfeiçoamentos no regime de proteção social existente, iniciativas que foram viabilizadas pela situação fiscal mais robusta.

2. *As origens da crise:* A crise financeira afetou significativamente o mercado de crédito doméstico. O governo reagiu de forma decisiva para restaurar os fluxos de crédito no sistema bancário, seja para as famílias, seja para as empresas. Entre as medidas adotadas, pode-se citar: (i) a redução da meta da taxa de juros em 5 pontos percentuais entre janeiro e setembro de 2009 (de 13,75% em janeiro de 2009 para 8,75% em setembro de 2009); (ii) introdução de linhas de crédito para setores-chave da economia, incluindo pequenas e médias empresas (PMEs), e aumento da concessão de crédito pelas três instituições financeiras públicas; e (iii) uma série de iniciativas do Banco Central para atenuar a volatilidade cambial e assegurar a liquidez em dólares (US\$) para empresas, bancos e exportadores.

3. *Estímulo da demanda interna em setores intensivos em emprego:* O governo também adotou uma série de medidas para estimular setores geradores de empregos: (i) expansão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo a maior parte dos recursos direcionada aos investimentos em infraestrutura que impulsionaram a criação de empregos. Este programa representou mais de 40% do pacote de estímulo; (ii) a criação do programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida*, que teve como objetivo construir 1 milhão de novas casas em 2009 e 2010 para estimular o crescimento e o emprego no setor de construção civil, que foi fortemente afetado pela crise; (iii) redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre automóveis e outros produtos (alguns dos quais se destinavam a promover o consumo ecológico).

4. *Estímulo à demanda e proteção às famílias mais vulneráveis por meio de aperfeiçoamentos na rede de proteção social:* embora relativamente pequenas em comparação com outras medidas, o Brasil introduziu mudanças em duas áreas-chave de proteção social, a saber, o programa Bolsa Família e o sistema de seguro-desemprego: (i) o Ministério do Trabalho e Emprego prolongou a duração dos benefícios do seguro-desemprego por dois meses para trabalhadores cujos setores de atividade econômica foram gravemente afetados pela recessão (como, por exemplo, os setores de mineração e siderurgia); (ii) o governo reiterou seu compromisso com o Bolsa Família, aumentando os valores dos benefícios e ampliando o sua cobertura. O custo dessas duas medidas foi de apenas 0,026% do PIB. Ainda assim, a extensão da cobertura do Bolsa Família permitiu que 1,3 milhão de famílias adicionais recebessem os benefícios do programa; e estima-se que 310.000 trabalhadores puderam receber um apoio adicional na forma de seguro-desemprego. Ademais, embora não seja considerado como parte do pacote de estímulo, o governo manteve os aumentos previstos do salário mínimo em fevereiro de 2009 e janeiro de 2010. Mais de 20% da população foi beneficiada, uma vez que o salário mínimo serve como referência para o cálculo de uma série de benefícios sociais.

5. *Garantir que a oferta responda à demanda de incentivos:* O Governo assegurou que a economia poderia responder às medidas de estímulo e as políticas sociais. Em primeiro lugar, o investimento das empresas foi apoiado pela disponibilidade de crédito dos três bancos públicos, que entrou em cena num momento em que os bancos privados estavam receosos em emprestar. As políticas de crédito não só facilitaram os investimentos das grandes indústrias, mas também das PMEs, devido as linhas de crédito especiais que foram desenvolvidas para este segmento de negócio. Em segundo lugar, um ambiente de negócios estável foi estabelecido através de um diálogo social que deu prioridade a consulta com as empresas e aos dirigentes sindicais na elaboração de políticas, especialmente em matéria de redução de impostos. Terceiro, os mercados de produtos foram os mais sensíveis aos novos incentivos através da redução de impostos e ao aumento do rendimento disponível, que permitiu que famílias de baixa e média renda pudessem aumentar

seu poder de compra, ajudando as economias dos pequenos municípios rurais. Finalmente, no início da crise, a taxa de câmbio era competitiva, o que ajudou a impulsionar o consumo de bens e serviços produzidos internamente.

...em segundo lugar, uma coerência entre as políticas laborais e sociais, por um lado, e as políticas macroeconômicas de outro ...

Um dos ingredientes para o sucesso do Brasil, e um exemplo de como os países podem melhorar a concepção das políticas, foi o reconhecimento da inter-relação entre emprego e políticas sociais, por um lado e as políticas macroeconômicas e o crescimento econômico, por outro. Na verdade, as políticas bem desenvolvidas podem ter importantes efeitos que se reforçam mutuamente - como o caso do Brasil, demonstra:

- *Políticas macroeconômicas com multiplicadores de emprego:* A redução do imposto sobre a produção industrial (IPI) sobre veículos automóveis, devido aos importantes efeitos para frente e para atrás, deu um importante impulso à criação e manutenção de emprego. Estima-se que 25 milhões de empregos - diretos e indiretos - são dependentes da produção de automóveis e estima-se que a redução do IPI pode ter contribuído para a manutenção de 50.000 a 60.000 empregos na economia brasileira. Além disso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima que cada R \$ 1,00 gasto em automóveis tem um efeito multiplicador de R \$ 3,76 no produto. Da mesma forma, um apoio considerável foi dada ao setor da agricultura, que em 2009 respondia por cerca de 16% da força de trabalho do país.
- *Políticas sociais bem concebidas:* Uma estimativa preliminar do IPEA mostra que o aumento das despesas com as transferências de renda social - o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - proporcionou importantes efeitos multiplicadores. Por exemplo, estima-se que o BPC tem um efeito multiplicador de 2,2 sobre a renda familiar e de 1,4 no PIB. De fato, estima-se que o reforço das transferências sociais conduziu a uma injeção de US\$ 30 bilhões na economia e criou (ou salvou) potencialmente 1,3 milhão de empregos. Essas medidas não só ajudaram a mitigar o impacto da

crise sobre os segmentos mais vulneráveis, mas também contribuíram para o crescimento da demanda doméstica na medida em que acelerou o dinamismo das economias locais e seus setores intensivos em emprego.

A principal lição da experiência do Brasil é a de que as medidas de proteção social e as políticas macroeconômicas, se bem desenhadas, podem contribuir para o crescimento econômico, a criação de emprego e a equidade. Além disso, para que os programas sejam eficazes, não precisam ser custosos.

No futuro, entretanto, as políticas de emprego poderiam ser fortalecidas...

Mesmo no Brasil, onde a recuperação econômica está em curso, existem áreas que podem ser aperfeiçoadas e uma série de desafios persistem. Uma das lacunas na resposta à crise ocorreu nas políticas de emprego. Dada a importância de garantir que os indivíduos que perderam o emprego mantenham contato com o mercado de trabalho e atualizem suas habilidades, mais atenção e recursos poderiam ter sido dedicados à intermediação da mão de obra e à formação profissional – duas áreas que não receberam recursos adicionais. De forma similar, a prorrogação temporária do seguro-desemprego poderia ter sido mais generalizada, incluindo trabalhadores de outras áreas afetadas pela crise. Alguma atenção deveria ser dada a várias outras áreas que ainda necessitam de reformas:

- *Reformulação do seguro-desemprego:* é necessário melhorar a cobertura do programa para que mais trabalhadores tenham proteção contra a perda do emprego – menos de 7% dos desempregados brasileiros receberam benefícios durante a crise; segmentos importantes da força de trabalho, tais como os trabalhadores domésticos, praticamente não tiveram cobertura.
- *Regimes de manutenção do emprego:* Como a crise teve uma curta duração, muitas empresas poderiam ter se beneficiado de regimes de manutenção de emprego, sobretudo porque as demissões têm um efeito negativo na produtividade e na moral do trabalhador. Em alguns casos, o diálogo social foi utilizado para diminuir o número de demissões; por exemplo, com desligamentos temporários durante os quais os trabalhadores realizam cursos de capacitação e recebem seguro-desemprego, ou com

férias coletivas. Entretanto, na maioria dos casos as indústrias reagiram às incertezas geradas pela crise demitindo uma expressiva parcela de sua força de trabalho. Nesses casos, políticas como o trabalho compartilhado (*work-sharing*) – quando os empregados aceitam reduzir a carga horária, em alguns casos com compensação do governo pela redução do salário – poderiam ter sido efetivas em diminuir o número de demissões e o pacto econômico e social do desemprego. Neste aspecto, levando-se em conta a relação custo-benefício, o programa *Kurzarbeit*, da Alemanha, pode ser considerado como um modelo potencial para arranjos de curto prazo no mercado de trabalho.

- *Maior integração*: De forma mais geral, o Brasil precisa fortalecer outras políticas de emprego, como a intermediação nesse mercado e a formação profissional, e melhorar a integração desses programas com o sistema de seguro-desemprego. O Brasil possui uma série de políticas de emprego, algumas vigentes há décadas, que podem ser aperfeiçoadas.

De importância, o Modelo de Vínculos Econômicos Globais (GEL), desenvolvido no Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, demonstra que os investimentos na área das políticas do mercado de trabalho, tais como seguro-desemprego, manutenção do emprego, intermediação de mão de obra ou serviços públicos de emprego, têm efeitos positivos e importantes no produto, no emprego e nos salários. Embora esses investimentos exijam gastos no curto prazo, o modelo demonstra que, se essas políticas forem bem desenhadas, os níveis de dívida pública se recuperam aos valores similares ao cenário de referência no médio prazo. Com efeito, ao longo do tempo, a situação fiscal melhora, devido à evolução do emprego e dos salários através da arrecadação de impostos e menos gastos em benefícios tais como seguro-desemprego.

... e a eficácia do Serviço Público de Emprego, Trabalho e Renda aumentou ...

Para que as políticas e programas voltados para o mercado de trabalho sejam eficazes, é importante ter um Serviço Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) que funcione bem. Uma avaliação recente do SPETR bra-

sileiro, entretanto, revelou algumas deficiências importantes. Em primeiro lugar, apenas um pequeno número de indivíduos que procuram emprego são encaminhados para a intermediação da mão de obra – em 2009, apenas 2,1% dos trabalhadores desempregados receberam apoio do SINE (Sistema Nacional de Emprego) durante a procura por emprego. Em segundo lugar, mesmo para aqueles indivíduos que são encaminhados, as taxas de colocação pelo SINE são baixas - em torno de 18% dos quase seis milhões de trabalhadores registrados para o período 2007-2009.

... complementada por melhorias contínuas para integrar os objetivos econômicos e sociais...

Nas duas últimas décadas, o Brasil apresentou um progresso substancial na redução da pobreza e da desigualdade de renda – graças, entre outros fatores, à existência de um sistema robusto de proteção social. No entanto, a pobreza e a desigualdade permanecem elevadas em comparação aos padrões internacionais. A criação de mais empregos formais deve contribuir para a ampliação da cobertura da proteção social e, assim, para a redução da desigualdade de renda e a pobreza. Melhorar a efetividade e a implementação das políticas de emprego também deve ajudar neste sentido. Entretanto, é necessário avançar na formulação de medidas de proteção social que incluam objetivos relacionados ao mercado de trabalho.

Por exemplo, enquanto é certamente louvável que mais de 12 milhões de famílias tenham acesso ao Bolsa Família, o fato de que um quarto da população seja elegível para o programa é um motivo de preocupação. E, embora os benefícios sociais e econômicos do programa estejam bem definidos e bem documentados neste relatório, iniciativas futuras deveriam considerar melhores formas de integrar os beneficiários em empregos produtivos, de qualidade e decentes. Maiores investimentos em habilidades básicas e treinamento vocacional, na intermediação da mão de obra, e maior disponibilidade de creches e serviços de assistência infantil poderiam melhorar o acesso dos trabalhadores e trabalhadoras às novas oportunidades existentes na fase atual de dinamismo da economia brasileira.

*... enquanto continuar a melhorar o investimento produtivo,
o sistema fiscal e da gestão dos fluxos de capitais*

O desafio para o Brasil é garantir que a recuperação seja sustentável e que as taxas de crescimento econômico permanecem fortes a médio e longo prazo. Embora o Brasil tenha muitos setores de ponta - a exemplo da aeronáutica, biotecnologia, indústria automobilística – precisa aumentar as suas taxas de investimento e melhorar a sua infra-estrutura física e social, a fim de sustentar e desenvolver setores de ponta e afastar-se de sua dependência das exportações de *commodities* para o crescimento econômico. Políticas de expansão do investimento global, o redesenho do sistema fiscal e assegurar uma taxa de câmbio competitiva seriam benéficas para melhorar a competitividade do país e suas perspectivas de desenvolvimento no futuro.

- *Aumentar a taxa de investimento:* Embora o Governo tenha aumentado seus níveis de investimento nos últimos anos, os níveis ainda são baixos - aproximadamente 17% do PIB – comparativamente desfavorável com o período da industrialização por substituição de importações, além de situar-se bem abaixo do níveis dos países emergentes da Ásia. Além disso, o investimento em pesquisa e desenvolvimento é apenas 0,5% do PIB.
- *Reformulação do sistema tributário:* As receitas fiscais no Brasil, cerca de 35% do PIB, são comparáveis as de alguns países da OCDE, e bem acima da média para a América Latina. Embora isso seja benéfico, na medida em que significa que o governo possui recursos para financiar suas despesas, o desenho do sistema tributário é regressivo, sendo que muitos impostos são cobrados sobre a produção e o consumo. Isso é problemático porque impede o crescimento da demanda interna e acentua o já elevado nível de desigualdade que existe no país.
- *Garantir uma taxa de câmbio competitiva:* Antes do colapso do Lehman Brothers, o Real (R\$) tinha se tornado excessivamente apreciado, mas com a fuga de capitais no início da crise, a moeda se desvalorizou em quase 40%. O cenário positivo de crescimento para o Brasil, juntamente com a permanência de uma das taxas de juros mais elevadas do mundo, renovou o fluxo de capitais para o país, em particular da carteira de

investimentos de curto prazo. Apesar da alíquota de imposto de 2% sobre entradas de capital, estipulada em outubro de 2009, o Real continuou apreciado ao longo de 2009 e 2010, retornando ao seu patamar pré-crise. Trata-se de uma questão problemática, já que uma moeda sobre-apreciada compromete a competitividade do país, prejudicando a indústria nacional e, portanto, a criação de emprego. Mais controles de capital podem ser necessários ao país. O Brasil, na condição de membro do G-20, poderia desempenhar um papel proeminente na defesa da regulação dos fluxos internacionais de capitais, em benefício não só da economia brasileira, mas também da economia mundial.

..O diálogo social foi um fator decisivo na recuperação exitosa da crise e é um fator decisivo para o futuro.

Alguns elementos fundamentais do sucesso brasileiro no contexto da crise, tais como o aumento do salário mínimo e a prorrogação do seguro-desemprego, se devem ao diálogo social, o que reafirma a idéia de que esse diálogo pode desempenhar um papel fundamental no alcance dos objetivos sociais e trabalhistas, que se reforçam mutuamente. O diálogo social também pode contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a construção de um consenso em torno de programas de reforma, como evidenciado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Em resumo, o Brasil realizou progressos notáveis na última década – especialmente no contexto da crise financeira e econômica iniciada em 2008. Porém, nos próximos anos, o país pode avançar na direção de um crescimento econômico mais inclusivo e igualitário.

CAPÍTULO 1

DESEMPENHO ECONÔMICO E DO MERCADO DE TRABALHO

INTRODUÇÃO

No fim de 2010, a crise financeira e econômica global – que teve início há mais de dois anos no mercado norte-americano de hipotecas subprime – continuava a perturbar os mercados ao redor do mundo. No auge da crise, em 2009, o PIB mundial recuou quase 3% e dezenas de milhões de empregos foram perdidos, ameaçando o progresso social e econômico em várias áreas. Contudo, nem todos os países foram afetados da mesma maneira ou com a mesma intensidade. A economia mundial voltou a registrar taxas positivas de crescimento no segundo semestre de 2009, mas o ritmo da recuperação, especialmente em relação ao mercado de trabalho, tem variado consideravelmente.

O Brasil, apesar de não ter ficado imune aos efeitos da crise, apresentou um bom desempenho em comparação a vários países – mesmo na América Latina – em termos da atividade econômica e do mercado de trabalho. O objetivo deste capítulo é analisar a trajetória econômica, social e do mercado de trabalho no Brasil no período anterior e posterior à crise, que atingiu com força a economia brasileira no último trimestre de 2008.

A TRAJETÓRIA MACROECONÔMICA E MECANISMOS DE TRANSMISSÃO DA CRISE

O Brasil não ficou imune à crise – a demanda externa recuou e o crédito doméstico sofreu forte contração...

Dado que a eclosão da crise financeira e econômica teve origem com a falência do Banco Lehman Brothers e a quase falência de outras instituições financeiras em países desenvolvidos, notadamente nos Estados Unidos, a difusão da crise para as economias emergentes e em desenvolvimento foi inicialmente pequena. No entanto, a crise logo se espalhou por meio de canais financeiros, comerciais e de investimentos, levando a uma depreciação significativa da confiança geral no sistema global – embora em graus variados (Quadro 1.1).¹

Quadro 1.1 Canais de transmissão da crise no Brasil

Os países latino-americanos foram afetados de diversas formas pela crise. O nível de integração destes países com os Estados Unidos, onde a crise se originou, teve um papel-chave. Países, como o México, foram atingidos primeiramente, em razão de sua estreita relação comercial com os Estados Unidos, bem como em consequência do declínio de remessas realizadas por trabalhadores migrantes provenientes do México, que foram afetados com a perda de empregos nos Estados Unidos.

O Brasil foi atingido, sobretudo, mediante três canais. Em primeiro lugar, o colapso na demanda externa e a queda dos preços das commodities levaram a uma redução significativa no valor das exportações. Em segundo lugar, a contração do crédito global resultou na retração das linhas de crédito externas (inclusive as destinadas ao comércio exterior) e na saída de investimentos estrangeiros de portfólio. Em terceiro lugar, a queda acentuada da oferta interna de crédito em decorrência da situação de elevada aversão ao risco e preferência pela liquidez no sistema bancário que se seguiu à divulgação dos prejuízos financeiros de aproximadamente 220 empresas brasileiras nos mercados de derivativos de câmbio provocados pela desvalorização abrupta do Real.

De fato, entre agosto e dezembro de 2008, o real desvalorizou cerca de 48 por cento em relação ao dólar. Contudo, com a rápida recuperação da economia brasileira e as taxas de juros extraordinariamente baixas nas economias avançadas, o real se apreciou em relação ao dólar ao longo de 2009 e, desde então, tem permanecido estável em níveis pré-crise (graças à imposição de taxas sobre a entrada de investimentos estrangeiros de portfólio).

Fontes: Escritório da OIT no Brasil; Nissanke (2009); Prates and Cintra (2010).

¹ IILS (2009)

O Brasil, como a maioria dos países, experimentou um declínio significativo no produto interno, mas que teve curta duração (de apenas dois trimestres, na comparação com o trimestre anterior). Como mostra o Gráfico 1.1, no final de 2007, o PIB já havia começado a desacelerar nas economias avançadas, passando a ser negativo no final de 2008 e atingindo seu valor mais baixo no primeiro trimestre de 2009, quando o PIB caiu mais de 4,5% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. A desaceleração da atividade econômica, no entanto, foi relativamente tardia no Brasil e na América Latina (e em outras economias emergentes), onde o crescimento do PIB manteve-se em trajetória ascendente até o último trimestre de 2008. No entanto, no Brasil o impacto relativo no PIB foi bastante severo, com o crescimento recuando de uma taxa anual de quase 7% para cerca de -2% em apenas dois trimestres (também na comparação com o mesmo período do ano anterior).

...mas a queda na produção foi comparativamente pequena e de curta duração.

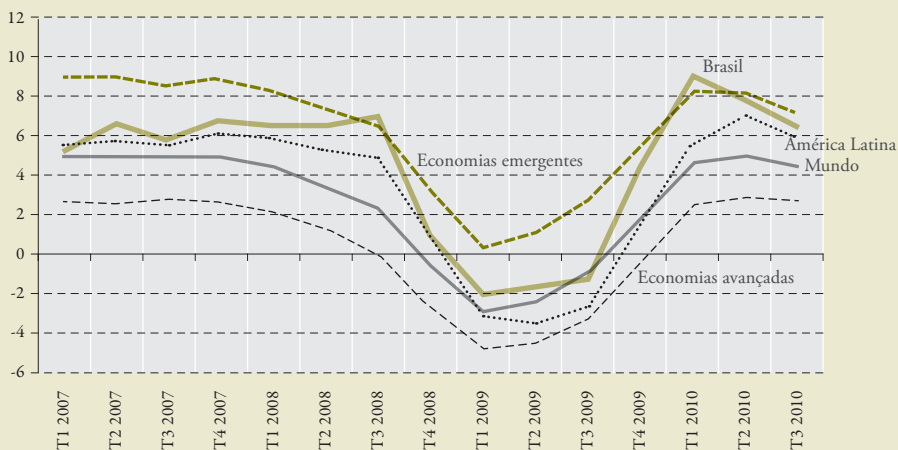
No quarto trimestre de 2009, o crescimento do PIB já havia retornado ao patamar de 4,4% no Brasil, aumentando para quase 9% no primeiro trimestre de 2010. Para 2010, espera-se que o crescimento do PIB atinja 7,5% ao ano, superando os níveis pré-crise.² Em termos comparativos, a queda foi mais severa tanto na América Latina como nas economias avançadas:

- A recessão na América Latina foi mais profunda, com a variação do PIB recuando para cerca de -3,0% entre o primeiro e o terceiro trimestres de 2009. A recuperação foi também um pouco mais modesta, com um crescimento do PIB de 1,2% ao final de 2009;
- As economias avançadas permaneceram em recessão durante todo o ano de 2009, atingindo taxas de crescimento positiva apenas nos três primeiros meses de 2010 – embora em um ritmo moderado.

Nas economias emergentes, embora a taxa de crescimento tenha começado a desacelerar no início do primeiro trimestre de 2008, ela permaneceu positiva ao longo do período de crise e já havia começado a acelerar no início de 2009.

² IMF (2010a)

Gráfico 1.1 Crescimento do PIB, taxa trimestral real, 2007–2010
(variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior)



Fonte: FMI (2010a).

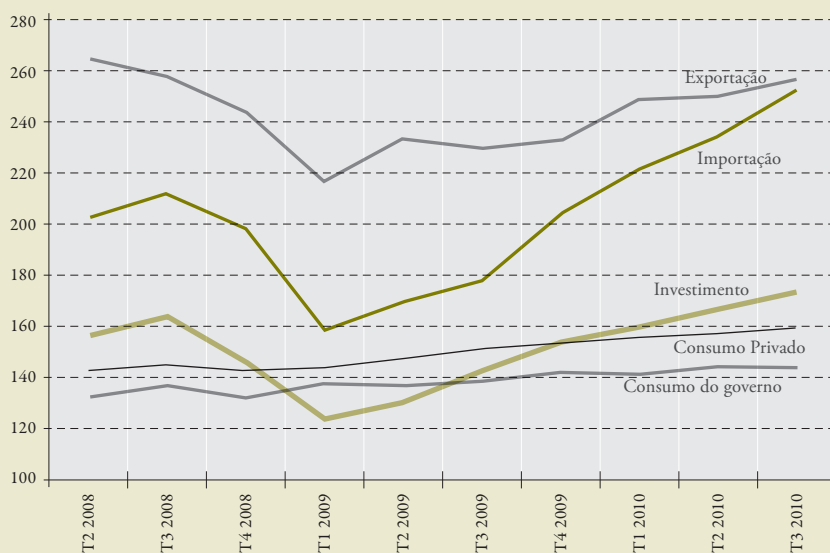
No entanto, a produção industrial foi atingida fortemente – compensada por ganhos contínuos no setor de serviços.

No Brasil, entre os diferentes componentes do PIB, as importações, exportações e os investimentos foram os que experimentaram uma queda mais acentuada – cerca de 15% no primeiro trimestre de 2009 frente ao mesmo período do ano anterior (Gráfico 1.2, gráfico A). O consumo privado e público – que representa mais de 80% do PIB – se manteve relativamente estável durante o período de crise. Em termos do desempenho setorial, as restrições no crédito interno atingiram em primeiro lugar e de forma mais grave a produção industrial, com impactos especialmente significativos nos setores dependentes de crédito, como bens de consumo duráveis. Na comparação com o ano anterior, a produção industrial recuou moderadamente no último trimestre de 2008 (3%), mas a intensidade da queda se intensificou e a produção caiu mais de 10% nos três primeiros trimestres de 2009 (Gráfico 1.2, gráfico B). A atividade agrícola e pecuária também se retraiu numa intensidade semelhante, porém o declínio foi mais gradual. Em contrapartida, o setor de serviços – que representa em torno de 59% do PIB – manteve seu ritmo de expansão durante o período de crise.

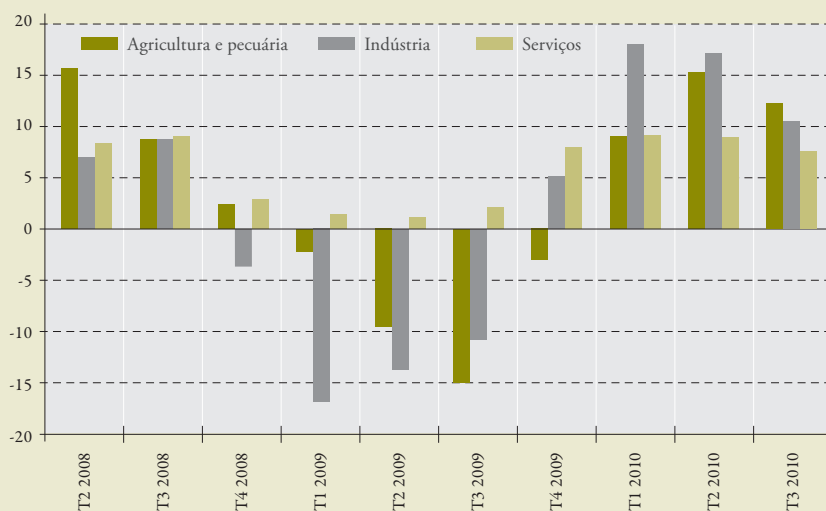
Os investimentos e a atividade comercial se recuperaram fortemente em 2010: investimentos e importações cresceram mais de 25 e 40%,

Gráfico 1.2 Evolução do PIB pela ótica da demanda e da oferta, T2 2008–T2 2010

Painel A. PIB pela ótica da demanda (1995=100)



Painel B: PIB pela ótica da oferta (variação percentual em relação ao mesmo trimestre do ano anterior)



Fonte: Banco Central do Brasil, Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS).
Os dados são ajustados de forma sazonal.

respectivamente, no primeiro trimestre do ano, aproximando ou superando os níveis pré-crise. Com a recuperação da demanda externa e doméstica (notadamente desta última), o setor industrial voltou a crescer no final de 2009, atingindo um crescimento de mais de 5% no primeiro trimestre de 2010 frente ao mesmo trimestre do ano anterior.

B DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO

O impacto sobre o emprego variou significativamente para uma mesma queda na produção...

O impacto da crise financeira e econômica mundial sobre o emprego variou significativamente tanto nas economias avançadas como nas emergentes (Gráfico 1.3). Entre as economias avançadas do G20 e da União Européia, as de melhor desempenho (em relação à mediana) foram Austrália, Canadá e Coréia do Sul.³ As economias atingidas que sofreram maior queda no PIB foram Irlanda, Japão e Luxemburgo, com a Irlanda e Espanha sofrendo as conseqüências mais graves em termos de perdas de emprego.⁴ Entre os países emergentes do G20 e da União Européia, Argentina, Brasil, Indonésia e Turquia têm se saído relativamente bem em termos de queda no emprego e no PIB (a China teve um desempenho excepcional em relação ao PIB). Em contraste, Estônia, Letônia e Lituânia foram os mais afetados em termos de crescimento do PIB e de perdas de emprego.

... mas na série com ajuste sazonal, o Brasil registrou a menor redução de postos de trabalho...

Na América Latina, o impacto da crise sobre o emprego também variou consideravelmente, com o Equador, Jamaica e a República Bolivariana da Venezuela incorrendo em perdas de emprego de 5% ou mais (Gráfico 1.4). Em outros países, como Argentina, Brasil e Colômbia, essas perdas foram menos graves, de 2% ou menos, na série com ajuste sazonal. De fato, dentre os países com informações disponíveis, o Brasil registrou a menor perda percentual de emprego (0.7%).⁵

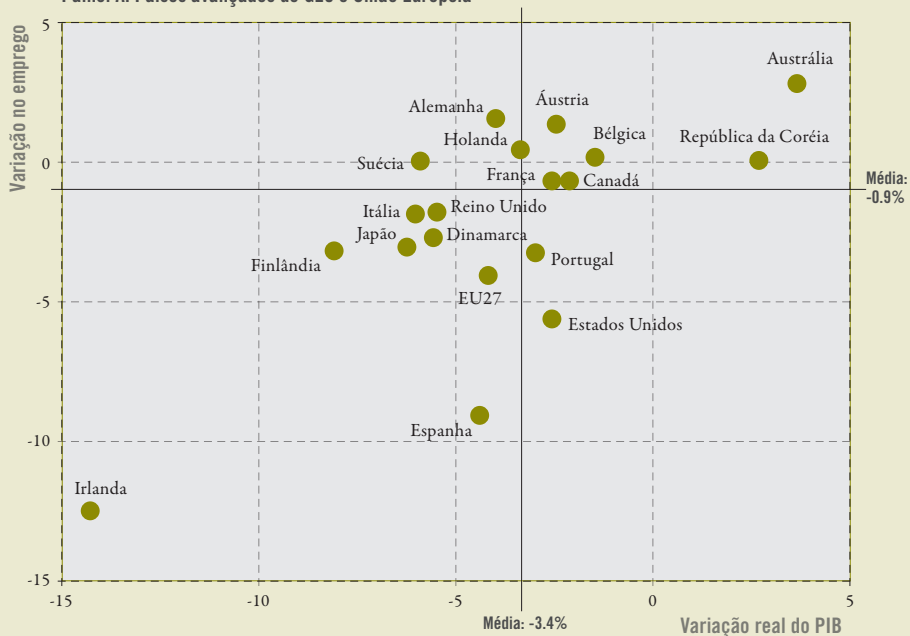
³ Altas ou baixas variações da taxa de crescimento ou perdas de emprego foram analisadas a partir das mudanças nas medianas. Também é importante salientar que os países em destaque são comparados apenas com outros países do mesmo grupo.

⁴ Durante o ano de 2010, países como a Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha também estão enfrentando uma série de desafios fiscais, como as pressões para controlar o aumento dos gastos do governo.

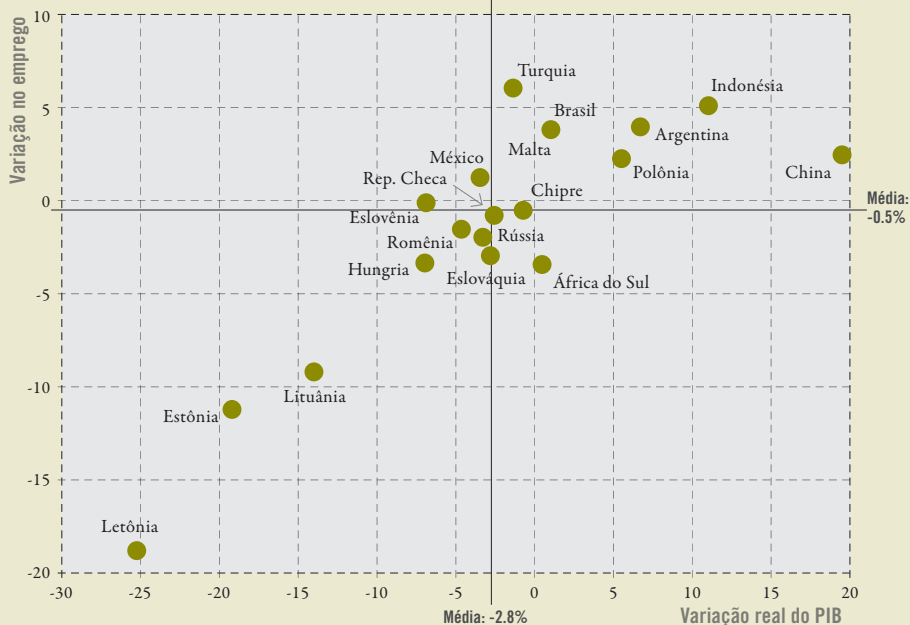
⁵ Os dados do Brasil referem-se às seis maiores áreas metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), que respondem por cerca de 25% da força de trabalho do país.

Gráfico 1.3 Variações percentuais no PIB real e no desemprego total entre o segundo trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2010

Painel A. Países avançados do G20 e União Européia

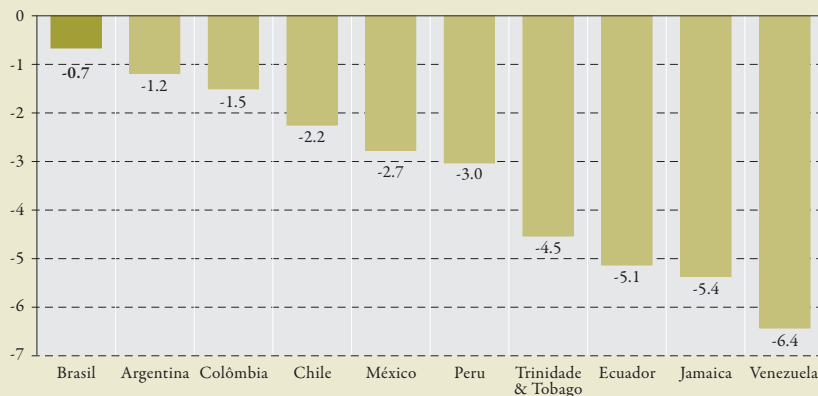


Painel B. Países emergentes do G20 e União Européia



Nota: A distinção entre economias avançadas e emergentes do G20 é baseada no cálculo do PIB per capita mediano no período. A comparação entre países no mesmo grupo é feita em relação à mediana do grupo. Fontes: Estimativas do ILS baseadas em dados da OCDE (2009); base de dados Eurostat; OIT, base de dados Laborsta; e FMI, base de dados IFS.

Gráfico 1.4 Variação percentual no nível de emprego do pico (pré-crise) ao vale (pós-crise), por país



Nota: Os dados da Argentina, Brasil, Equador e Peru referem-se a perdas de emprego em áreas urbanas ou metropolitanas como uma parcela dos empregos nestas áreas. Os dados são ajustados de forma sazonal.
Fonte: Estimativas do IILS originadas na base de dados Laborstat da OIT.

... com o emprego atingindo níveis pré-crise já no final de 2009.

Para dimensionar as perdas de emprego no Brasil, existem basicamente duas fontes de informação que monitoram a evolução do mercado de trabalho: a primeira é o levantamento domiciliar das áreas urbanas realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a segunda é o banco de dados compilado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que documenta informações mensais sobre a criação e eliminação de postos de trabalho formais (CAGED). Em termos de perdas de emprego – em séries sem ajuste sazonal – as duas pesquisas revelam que:

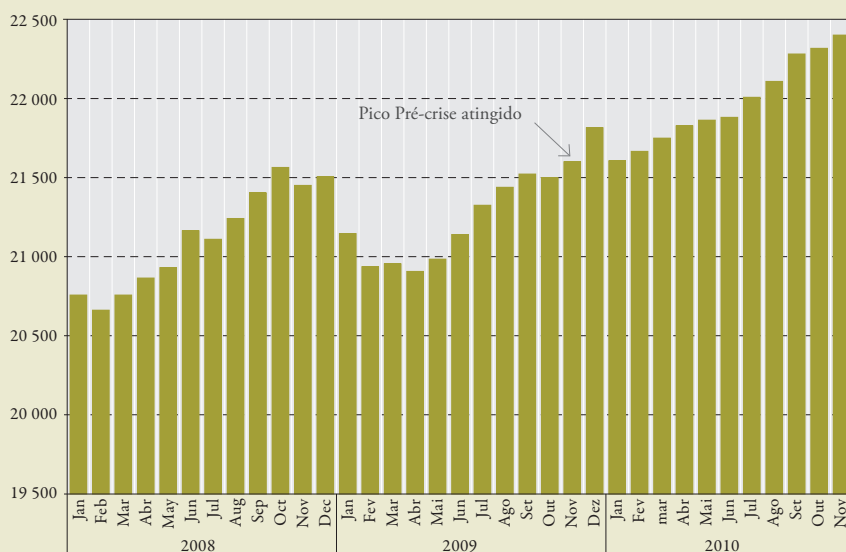
- Durante os meses de novembro e dezembro de 2008, aproximadamente 700.000 empregos formais foram perdidos, segundo dados do CAGED. Embora no final do ano as perdas de emprego são geralmente maiores devido ao fim do período de colheita, as perdas de 2008 durante estes meses foram 3,6 vezes superiores às registradas no mesmo período do ano anterior.
- Entre as seis regiões metropolitanas do Brasil pesquisadas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), 594.000 postos de trabalho (ou 2,8% do total de empregos) foram perdidos entre dezembro de 2008 e abril de 2009 (Gráfico 1.5).

Embora a redução de postos de trabalho tenha sido significativa, o emprego voltou a crescer rapidamente nas seis regiões metropolitanas (ver Gráfico 1.5) a partir da segunda metade de 2009, superando o pico pré-crise em novembro de 2009. Em janeiro de 2010, houve uma queda marginal – típica dessa época do ano – mas desde então o número de empregos retomou sua trajetória expansiva. Com efeito, a partir de novembro de 2010, o emprego atingiu um patamar 3,9% superior ao do seu pico no período pré-crise (em outubro de 2008), com mais de 1,5 milhão de novos postos de trabalho (quase 7%) criados entre fevereiro de 2009 e novembro de 2010 em áreas urbanas. De acordo com dados do CAGED, a variação líquida de postos de trabalho também se tornou positiva em fevereiro de 2009, com três milhões de empregos criados em todo o país até novembro de 2010.

A taxa de desemprego também caiu, na medida em que mais trabalhadores reentraram na força de trabalho à luz das melhores perspectivas...

Tendências semelhantes são evidenciadas em relação à taxa de desemprego, que começou a aumentar no final de 2008. Nas seis principais regiões

Gráfico 1.5 Emprego em áreas urbanas do Brasil, 2008–2010
(série sem ajuste sazonal, 000s)



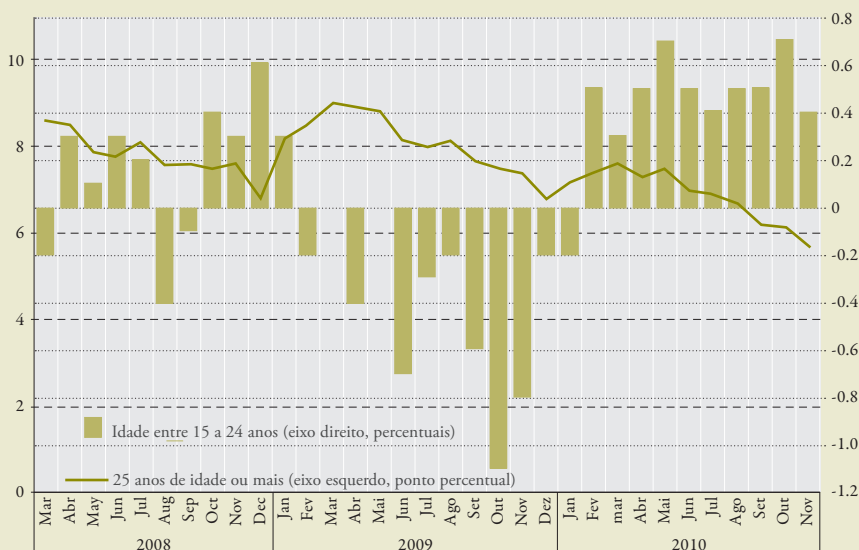
Nota: Os dados se referem às seis principais áreas metropolitanas.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

metropolitanas, essa taxa aumentou de 6,8% em dezembro de 2008 (o nível mais baixo anterior à crise) para 9,0% em março de 2009 (Gráfico 1.6). No entanto, a taxa de desemprego diminuiu constantemente ao longo de 2009, atingindo o nível pré-crise (de 6,8%) em dezembro de 2009. Parte desta queda ocorreu em razão da diminuição das taxas de participação. No início de 2010, no entanto, embora o emprego continuasse expandindo, a taxa de desemprego começou a subir marginalmente na medida em que mais pessoas entraram no mercado de trabalho à procura de emprego. Assim, a taxa subiu até alcançar 7,4% em maio de 2010 – ainda bem abaixo do pico de 9% registrado durante a crise. Em novembro de 2010, a taxa havia caído para 6,7%, percentual inferior ao nível mais baixo anterior à crise.

No que diz respeito ao impacto setorial sobre o emprego, os efeitos são em grande medida semelhantes aos observados no caso do PIB. As perdas no emprego se concentraram predominantemente no setor industrial: nas seis áreas metropolitanas, cerca de 117.000 postos de trabalho industriais foram eliminados apenas entre janeiro e fevereiro de 2009. No setor de serviços, o nível de emprego ficou relativamente inalterado e continuou a crescer – de

Gráfico 1.6 Taxa de desemprego mensal e variação taxa de participação frente aos anos anteriores, 2008–2010



Nota: Os dados se referem às seis principais áreas metropolitanas.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

fato, o desempenho mais fraco na indústria foi em parte compensado pelo crescimento mais forte do emprego nos serviços (ver também Capítulo 3).

E como a população masculina predomina no mercado de trabalho do setor secundário da economia, especialmente na indústria, o nível de emprego para este grupo caiu abruptamente em janeiro e fevereiro de 2009. Como o emprego industrial permaneceu deprimido na primeira metade de 2009, o emprego nesse grupo seguiu o mesmo caminho. Ambos começaram a se recuperar lentamente no segundo semestre de 2009 e, apesar de perdas sazonais de postos de trabalho em dezembro de 2009, o emprego entre os homens continuou a crescer ao longo de 2010, alcançando os níveis pré-crise no segundo trimestre. O emprego entre as mulheres começou a cair mais cedo – provavelmente devido ao fato de que, no Brasil, elas estão sobre-representadas em empregos precários. No entanto, o nível de emprego se recuperou rapidamente para as mulheres – já no segundo trimestre de 2009 o crescimento do trabalho entre as mulheres foi positivo, atingindo níveis pré-crise em agosto daquele ano – seis meses antes do que para os homens.

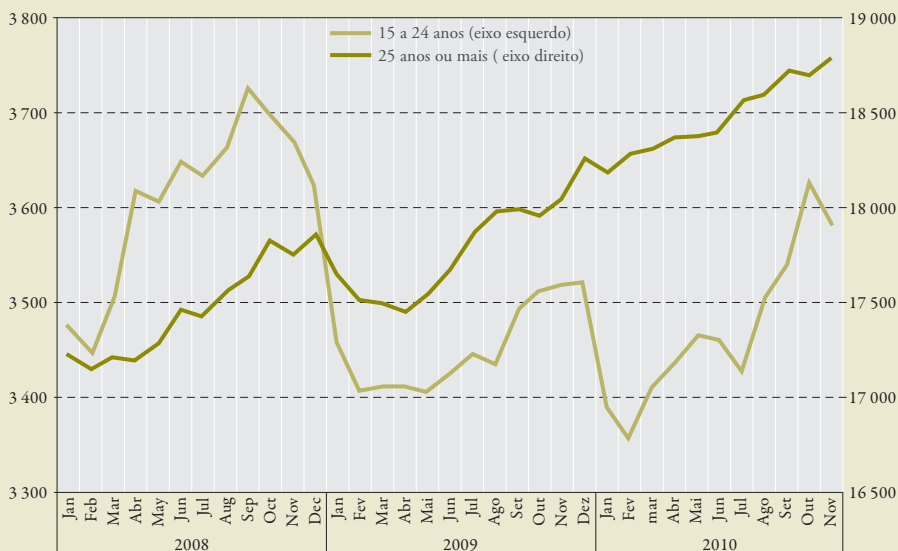
... mas os jovens continuam a ter dificuldades.

Nas principais áreas metropolitanas, adultos (25 ou mais anos de idade) e jovens (entre 15 e 24 anos de idade) experimentaram perdas de empregos ao final de 2008 e início de 2009, mas a magnitude da redução foi particularmente acentuada entre os jovens. Com efeito, o emprego entre os jovens recuou 300.000, cifra que representa metade da perda total de empregos neste período. Embora o emprego entre adultos tenha se recuperado entre o segundo semestre de 2009 e o primeiro semestre de 2010, o emprego para trabalhadores de 15 a 24 anos voltou a cair no início de 2010 e ainda não retornou aos patamares pré-crise (ver Gráfico 1.7). Em agosto de 2010, a taxa de desemprego entre os jovens no Brasil (16,3%) era 3,5 vezes maior que taxa de desemprego entre os adultos de 25 a 54 anos. As evidências empíricas das crises financeiras passadas sugerem que a taxa de desemprego entre jovens tende a subir significativamente e permanecer elevada por alguns anos após uma crise.⁶ Por exemplo, entre os países onde as taxas de desemprego entre os jovens retornaram para níveis pré-crise, o tempo médio para essa recuperação foi de 11 anos.⁷ Em outro grupo de países em que um

⁶ Ha et al (2010).

⁷ Ver ILS (2010).

Gráfico 1.7 Níveis de emprego por idade, 2008–2010
(milhares)



Nota: Os dados se referem às seis principais áreas metropolitanas.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

patamar mais elevado, mas inferior ao vigente antes da crise, foi atingido, esse tempo médio foi de 17 anos.

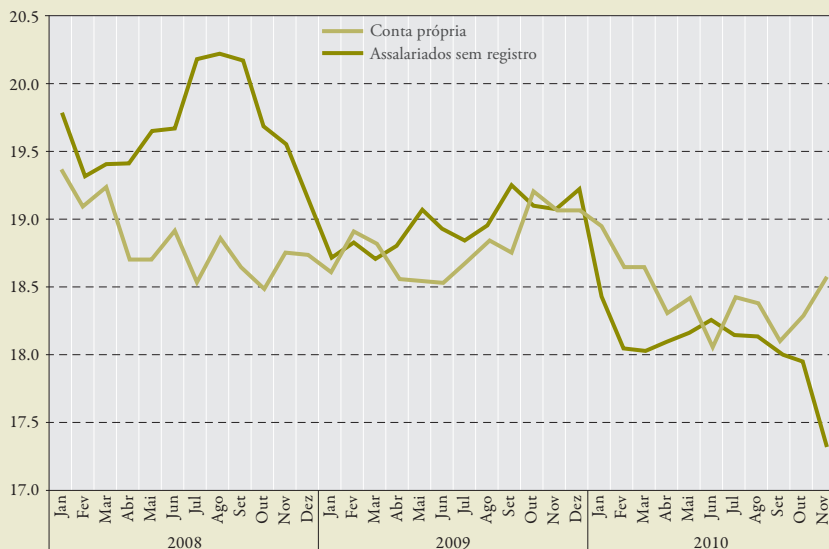
Apesar de um aumento modesto durante a crise, o emprego informal continuou em declínio...

Na maioria dos países em desenvolvimento, o emprego informal tem uma participação relevante no mercado de trabalho.⁸ No Brasil, o emprego informal abrange (i) os trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada e (ii) os trabalhadores autônomos (que não contribuem para a previdência social).⁹ Contudo, a participação dos trabalhadores informais – aqueles sem carteira de trabalho assinada e os trabalhadores autônomos – tem diminuído nos últimos anos, tendência que teve continuidade após o efeito-contágio da crise, principalmente no primeiro semestre de 2009,

⁸ O emprego informal é definido pela OIT como englobando aqueles trabalhadores que não são reconhecidos nos termos da lei, ou que estão empregados informalmente tanto em empresas informais como formais e que, portanto, não recebem proteção legal ou social e não têm condições de garantir o cumprimento dos seus contratos. Ver OIT (2002).

⁹ Os empregados no Brasil devem possuir uma carteira de trabalho assinada, que garante aos trabalhadores acesso a proteções trabalhistas formais. Para os objetivos da análise da Figura 1.8, entretanto, o emprego autônomo é tratado como informal dado que apenas cerca de 15% dos trabalhadores autônomos contribuem para a previdência social.

Gráfico 1.8 Emprego informal como uma parcela do emprego total, 2008–2010
(percentuais)



Nota: Os dados se referem às seis principais áreas metropolitanas.

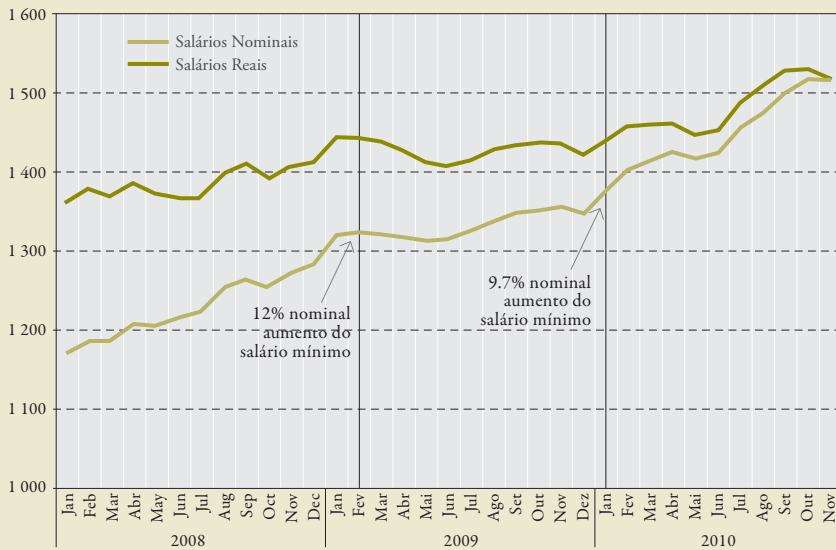
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

como mostra o Gráfico 1.8. Nos dois grupos de trabalhadores, essa participação aumentou no segundo semestre de 2009, mas desde então retomou sua trajetória descendente.

e os salários reais tem crescido, apoiados em parte pelo aumento no salário mínimo...

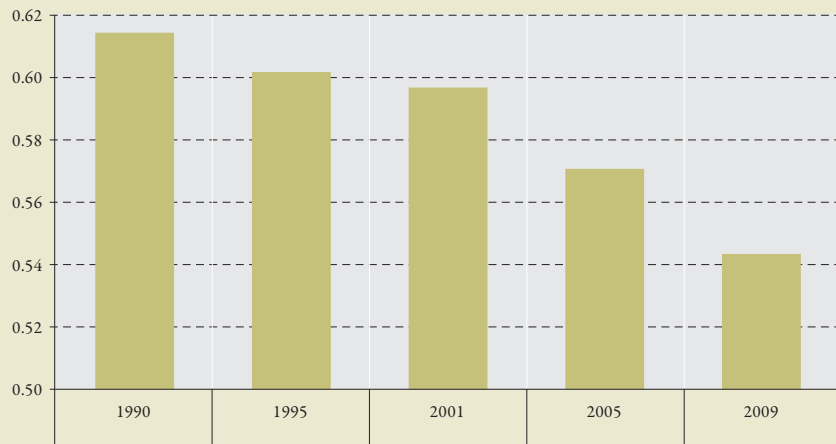
A existência de um salário mínimo teve implicações importantes para o Brasil no período de crise. Em particular, o salário mínimo tem um impacto significativo no caso dos trabalhadores assalariados, especialmente os mais vulneráveis, com limitado poder de negociação. Ademais, o salário mínimo pode ser uma ferramenta útil para impulsionar a demanda doméstica na economia brasileira (ver Capítulos 3 e 4). Isso ocorre porque esse salário define o nível de remuneração do emprego assalariado formal nos setores privado e público, mas também influencia o rendimento dos trabalhadores informais, pois as negociações frequentemente o utilizam como referência. Além disso, o salário mínimo no Brasil também serve como referência para uma série de políticas de seguridade social, incluindo aposentadorias e seguro-desemprego (ver Capítulo 4).

Gráfico 1.9 Evolução do valor médio dos salários nominal e real, 2008–2010
(R\$ por mês)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Gráfico 1.10 Desigualdade no Brasil, 1990–2009
(medida pelo Índice de Gini)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Antes da crise, em 2006, uma decisão foi tomada pelo governo brasileiro – em consulta com parceiros sociais – que especificou as datas e a fórmula para o aumento real do salário mínimo de abril de 2007 a 2011. Como ilustra o Gráfico 1.9, esse método tem contribuído para sustentar o crescimento geral dos salários no Brasil: a média dos salários nominais e reais subiu ao longo de 2009 e início de 2010. É importante ressaltar que durante a crise os aumentos programados foram mantidos, com o primeiro aumento nominal em fevereiro de 2009, de 12% (6% em termos reais), elevando o salário mínimo para R\$465 (US\$234) por mês. Em janeiro de 2010, o salário mínimo foi elevado em 9,7% (5,7% em termos reais), para R\$510 (US\$283) por mês.

...que tem acompanhado as melhorias na distribuição de renda.

Ao mesmo tempo, a desigualdade de renda – medida pelo índice de Gini – continuou a cair (Gráfico 1.10). De fato, a desigualdade de renda tem registrado uma tendência descendente desde 1990, com um declínio especialmente maior na última década: entre 2001 e 2009, o Gini recuou de 0.60 para 0.54. Em comparação, o índice caiu apenas marginalmente na década anterior. Mais importante ainda, a desigualdade de renda sustentou sua trajetória descendente durante a crise.

C CONCLUSÕES

Com o aprofundamento da crise financeira e econômica global no segundo semestre de 2008, a maioria dos países ou regiões – incluindo o Brasil e a América Latina – foram atingidos pelos seus efeitos. No entanto, as primeiras indicações são de que o Brasil respondeu relativamente bem ao choque adverso da contração da liquidez internacional e da recessão mundial. O impacto sobre o crescimento e o emprego, embora substancial, foi relativamente baixo e breve.

A partir do primeiro trimestre de 2010, o crescimento econômico retornou a níveis pré-crise. A expansão do emprego liderou a recuperação, com o número de postos de trabalho nas seis regiões metropolitanas ultrapassando o pico pré-crise já em novembro de 2009. A taxa de desemprego subiu no início de 2010, principalmente devido à entrada de mais trabalhadores no mercado de trabalho em busca de emprego, mas desde então as taxas recuaram para patamares inferiores aos vigentes antes do contágio da crise.

O desempenho bem sucedido da atividade econômica e do mercado de trabalho tem sido acompanhado por melhorias gerais nas condições sociais. Pobreza e desigualdade de renda – embora ainda altas – seguiram em queda no período de crise. Além disso, os salários reais continuaram a crescer e a taxa de informalidade a cair. Grande parte do sucesso é consequência de programas já existentes, mas também dos esforços do governo para atenuar os efeitos da crise. O Capítulo 2 apresenta uma breve descrição e avaliação global da resposta do Brasil à crise financeira e econômica mundial, e os capítulos subsequentes examinam o papel do conjunto de instrumentos de política, incluindo as políticas de emprego e sociais, para atenuar o impacto da crise, bem como os principais determinantes do seu sucesso.

REFERÊNCIAS

Ha, B.; McNerney, C.; Tobin, S.; Torres, R. 2010. *Youth employment in crisis* [O emprego juvenil em crise], Discussion Paper No. 201, International Institute for Labour Studies (IILS) (Genebra, OIT).

Henley, A.; Arabsheibani, G. R.; Carneiro, F. G. 2006. *On defining and measuring the informal sector* [Sobre a definição e mensuração do setor informal], Policy Research Working Paper No. WPS3866 (Washington, DC, Banco Mundial).

Fundo Monetário Internacional (FMI). 2010a. *World Economic Outlook: Recovery, risk, and rebalancing*, Outubro (Washington, DC).

—. 2010b. *World Economic Outlook: Renouncing growth*, Abril (Washington, DC).

Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (IILS). 2010. *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* [Relatório Mundial de Emprego 2010: de uma crise à próxima?] (Genebra, OIT).

—. 2009. *The financial and economic crisis: A Decent Work response* [A crise financeira e econômica: uma resposta de Trabalho Decente] (Genebra, OIT).

Jaeger, M. 2009. *Brazil fights capital inflows* [O Brasil luta contra a entrada de capitais], Deutsche Bank Research (Frankfurt, Deutsche Bank).

Latinnews.com. 2009a. “Trimming expectations: Latin American regional report Brazil and Southern Cone” [Diminuindo as expectativas: relatório regional da América Latina, Brasil e Cone Sul], 1o de Abril.

—. 2009b. “Gloomy days: Latin American regional report Brazil and Southern Cone” [Dias sombrios: relatório regional da América Latina, Brasil e Cone Sul], 5 de Fevereiro.

Nissanke, M. 2009. *The global financial crisis and the developing world: Transmission channels and fall-outs for industrial development* [A crise financeira mundial e o mundo em desenvolvimento: canais de transmissão e interrupção para o desenvolvimento industrial], Research and Statistics Branch, Working Paper No. 6. (Viena, Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)).

Organização Internacional do Trabalho (ILO). 2010. *Global Employment Trends* [Tendências Globais do Emprego], Janeiro (Genebra).

—. 2009. *Panorama laboral: 2009* (Lima, Escritório Regional da OIT para América Latina e Caribe).

—. 2002. *Decent work and informal economy* [Trabalho decente e economia informal], Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 90a Sessão, Genebra, 2002 (Genebra). Disponível em <http://www.ilo.org/public/english/standards/re/m/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). 2009. *Economic Outlook* [Perspectivas Econômicas], No. 86, Novembro (Paris).

Prates, D. M; Cintra, M. A. M. 2010. *The emerging-market countries in the face of the global financial crisis* [Os países emergentes face à crise financeira mundial], mimeo (São Paulo, Universidade de Campinas).

Tuck, L.; Schwartz, J.; Andres, L. 2009. “Crisis in LAC: Infrastructure investment and the potential for employment generation” [Crise na América Latina e Caribe: Investimento em infraestrutura e o potencial para a geração de emprego, em *Latin-America beyond the crisis: Impacts, policies and opportunities* [A América Latina além da crise: impactos, políticas e oportunidades] (Washington, DC, Banco Mundial).

Banco Mundial. 2010. “Regional appendix: Latin America and the Caribbean” [Apêndice regional: América Latina e Caribe], em *Global Economic Prospects: Fiscal headwinds and recovery* [Perspectivas Econômicas Globais: dificuldades fiscais e recuperação] (Washington, DC).

CAPÍTULO 2

A RESPOSTA DO BRASIL À CRISE

INTRODUÇÃO

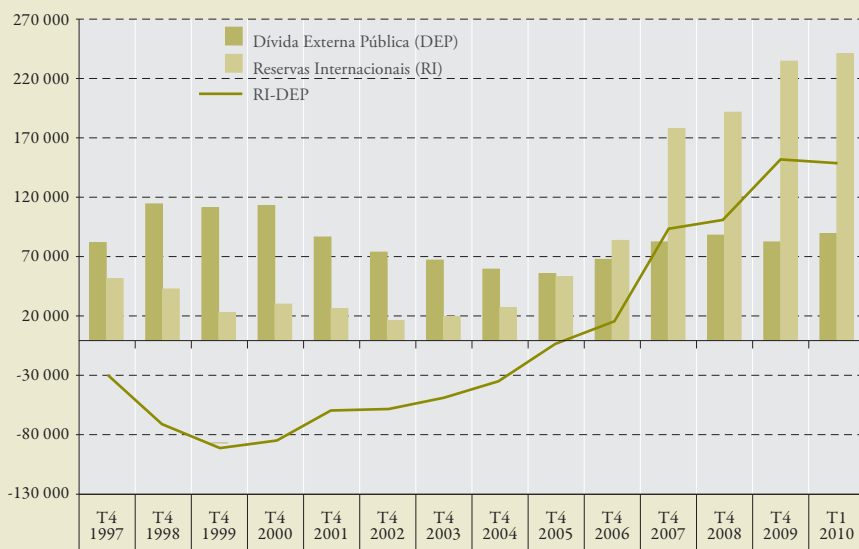
O Brasil foi severamente afetado pela crise financeira e econômica mundial a partir de setembro de 2008, quando ela assumiu dimensões sistêmicas (após a falência do banco Lehman Brothers), mas o seu impacto adverso sobre a produção e o emprego domésticos foi de curta duração, como destacado no Capítulo 1. O Brasil revelou uma capacidade inédita de resistência à crise, em contraste com as experiências passadas. Ademais, a resposta brasileira documentada neste capítulo mostra como diferentes políticas públicas, tais como as políticas monetária, creditícia, cambial, fiscal, trabalhista e social, podem se complementar e reforçar umas às outras, caso sejam formuladas e adotadas efetivamente. Embora o pacote de estímulo fiscal de 1,2% do PIB esteja entre os mais baixos entre os países do G20, ele foi eficaz porque foi executado paralelamente com uma expansão significativa do crédito, canalizada por meio do sistema bancário público do país, e com um relaxamento da política monetária. Estas medidas foram complementadas por isenções fiscais para apoiar a atividade empresarial e melhorias em programas de seguridade social, o que, juntamente com o crescimento dos salários, impulsionou a demanda interna.

Este capítulo apresenta de forma detalhada as diversas políticas implementadas. Inicia-se (seção A) com uma breve discussão sobre as diferenças entre esta crise e as crises passadas. A seção B traça um panorama das políticas monetária, creditícia e cambial, enquanto a Seção C examina o pacote de estímulos fiscais introduzido no início de 2009, incluindo uma comparação com outros países do G20. Assim, poder-se-á analisar detalhadamente como políticas públicas bem elaboradas e direcionadas ao emprego, em conjunto com medidas de proteção social, podem apresentar benefícios que se reforçam mutuamente, ao mesmo tempo em que estimulam o desempenho empresarial e o crescimento (objetivo dos Capítulos 3 e 4, respectivamente). Além disso, a seção D documentará o papel do diálogo social como mecanismo de apoio para responder à crise. A última seção decida-se às conclusões, com uma série de considerações sobre as políticas públicas.

A POR QUE ESTA CRISE FOI DIFERENTE

O impacto da crise financeira internacional e a resposta brasileira representam em diversos aspectos um rompimento com o passado. Se o choque externo tivesse ocorrido entre 1994-2002, o efeito negativo na produção e no emprego teria sido muito mais forte. O aumento da capacidade de resistência da economia brasileira às turbulências externas decorreu, em parte, da melhora nos fundamentos macroeconômicos, particularmente, da redução da vulnerabilidade externa do setor público associada tanto ao aumento das reservas internacionais, como à queda da dívida externa pública, que tornaram o governo brasileiro credor em moeda estrangeira a partir de janeiro de 2006. Depois desta data, os níveis de endividamento mantiveram-se estáveis, mas como a acumulação de reservas acelerou, a posição credora continuou aumentando até o início da crise (Gráfico 2.1).

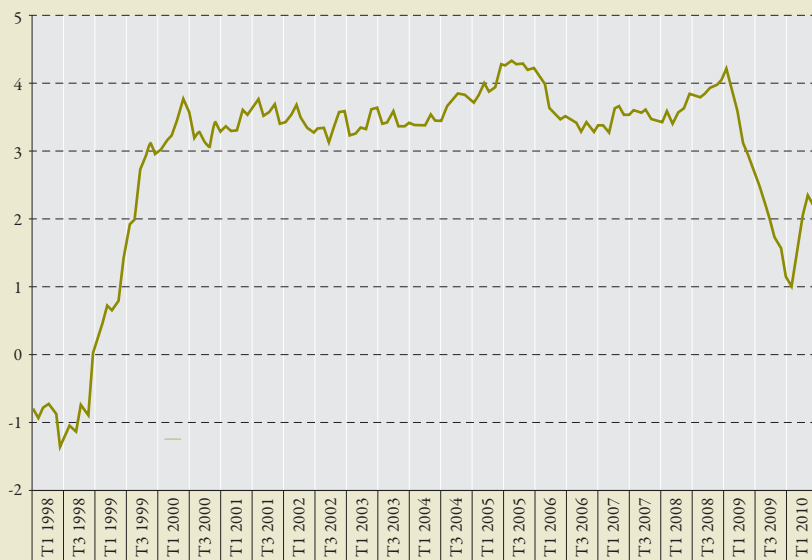
Gráfico 2.1 Dívida externa pública e reservas internacionais, 1997–2010
(US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil, Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS).

Gráfico 2.2 Superávit primário como percentual do PIB, 1998–2010

(fluxos acumulados em 12 meses)



Fonte: Banco Central do Brasil, Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS).

Uma segunda condição favorável foi o superávit primário significativo nas contas fiscais do país. Conforme mostra o Gráfico 2.2, o orçamento primário registra superávit desde 1999 (entre 3 e 4% do PIB até 2008), quando o governo começou a perseguir uma meta específica para este indicador. A meta aumentou sucessivamente entre 1999 e 2007 (3,1% em 1999, 3,4% em 2000 e 2001, 3,88% em 2002 e 4,25% de 2003 a 2007). Em 2008 foi reduzida para 3,8% em função do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2009, em resposta ao estímulo fiscal e à queda nas receitas fiscais devido ao menor nível de atividade, o governo reduziu a meta de superávit primário do setor público para 2,5%. Para 2010, a meta foi fixada em 3,3%.

Em contraste, durante a crise anterior (a crise cambial de 1998/1999), a situação macroeconômica do Brasil era frágil, interna e externamente. Em 1998 o Governo era devedor em moeda estrangeira e tinha um déficit primário interno de cerca de 1% do PIB. Assim, quando ocorreram os ata-

ques especulativos contra a moeda brasileira no segundo semestre de 1998 (que resultou na desvalorização cambial de janeiro de 1999), o Governo recorreu a um empréstimo do FMI. O empréstimo, contudo, exigia como contrapartida a adoção de políticas monetárias e fiscais pró-cíclicas (ou seja, restritivas) que reforçaram, em vez de atenuarem, o impacto negativo da crise cambial.

Durante a recente crise, no entanto, Governo brasileiro foi capaz de lidar com o efeito-contágio, sem a necessidade de recorrer aos empréstimos do FMI e, assim, de se submeter às condicionalidades subjacentes. Como resultado, o Governo teve um maior grau de liberdade para adotar políticas anticíclicas, destinadas a mitigar os impactos negativos da crise, ao invés de instituir políticas de austeridade, ou seja, pró-cíclicas. A melhora das condições macroeconômicas não apenas conteve o impacto do choque externo, mas também abriu espaço para a implementação de políticas de estímulo à atividade econômica.

Além disso, no momento de contágio da crise recente, o Brasil possuía uma rede de seguridade social muito mais desenvolvida. Novos programas de assistência social e uma expansão, ao longo da última década, dos programas já existentes de aposentadoria e assistência (discutidos no Capítulo 4) aumentaram a capacidade de resistência das famílias à crise e permitiram que o Governo – a um pequeno custo adicional – expandisse os benefícios sociais, o que se revelou um instrumento político eficaz para impulsionar o consumo e a demanda agregada na economia.

O Governo tinha condições de financiar gastos adicionais com proteção social e outras medidas do pacote de estímulo fiscal exatamente devido a sua melhor posição fiscal, em grande medida resultado do esforço em alcançar um superávit primário após a crise cambial de 1999. Após essa crise, o governo adotou um novo regime macroeconômico, ancorado em três pilares: a política de câmbio flutuante com intervenções (*dirty float*), a política monetária de metas de inflação e a perseguição de metas de superávit primário nas contas fiscais. Esse novo regime, ao lado do forte crescimento econômico mundial entre 2003 e 2007 (caracterizado pela abundância de

liquidez internacional e pelas condições comerciais favoráveis), contribuiu para a melhora da situação macroeconômica do Brasil. Assim, os fluxos de capitais e o superávit da balança comercial (resultado, sobretudo, do crescimento do comércio com a China e dos altos preços das commodities) possibilitaram a redução da dívida pública externa e o acúmulo de reservas internacionais, aumentando a capacidade do país de resistir e responder a choques externos.

O maior grau de liberdade na gestão das políticas macroeconômicas também está relacionado a duas outras dimensões da crise recente: primeiro, a origem da crise atual, nos Estados Unidos; segundo, a adoção de políticas anticíclicas pelos governos das economias avançadas. Nas crises anteriores, um dos objetivos da adoção de políticas pró-cíclicas pelos países em desenvolvimento era a recuperação da credibilidade dos investidores estrangeiros, uma condição considerada necessária para a retomada dos fluxos de capitais externos.¹⁰ Devido à natureza sistêmica da crise atual, os governos de países emergentes estavam cientes de que as políticas pró-cíclicas não seriam eficazes em atrair esses fluxos, devido ao virtual colapso do mercado financeiro internacional. E, uma vez que as economias avançadas, epicentro da crise, haviam adotado políticas anticíclicas, estas ganharam maior aceitação entre a ortodoxia econômica. Desta forma, embora sujeito a um choque externo, que também afetou as demais economias emergentes, o Brasil foi capaz de adotar uma postura mais proativa.

¹⁰ Ocampo (2000).

B POLÍTICAS MONETÁRIA, CRÉDITÍCIA E CAMBIAL

No caso da economia brasileira, o efeito-contágio da crise a partir de setembro de 2008 foi especialmente intenso no mercado de crédito doméstico, que sofreu uma forte contração. Dada a incerteza em relação ao impacto da crise nas condições financeiras dos devedores e das instituições financeiras de menor porte, os bancos cortaram o crédito não somente para as corporações e famílias, mas também no mercado interbancário. O Governo respondeu com uma série de iniciativas para restaurar a liquidez na economia, incluindo instrumentos de política monetária, creditícia e cambial. O Banco Central do Brasil (BCB) adotou, prontamente, medidas para resolver a situação de empocamento de liquidez nesse mercado (decorrente das incertezas relacionadas aos prejuízos financeiros de várias empresas em operações com derivativos cambiais após a desvalorização do real do Real - R\$), dentre outras:

- Em 24 de setembro de 2008, o BCB decidiu prorrogar o prazo de implementação do aumento do percentual de depósito compulsório das empresas de leasing. De acordo com o cronograma estabelecido pelo BCB em janeiro de 2008, esse percentual passaria de 15 para 20% em novembro e para 25% em janeiro de 2009. Estas mudanças foram adiadas para janeiro e março de 2009, respectivamente. Em 12 de outubro de 2008, o BCB também estabeleceu que as empresas de leasing poderiam deduzir do recolhimento compulsório os valores referentes à aquisição de moeda estrangeira do BCB, que seriam formalizadas por meio de um compromisso de revenda pela instituição financeira e de recompra pelo Banco Central.
- De setembro a dezembro de 2008, o BCB reduziu o percentual de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista e a prazo e das exigibilidades adicionais incidentes sobre os depósitos à vista, a prazo e de poupança. As regras referentes a essas exigibilidades também se alteraram: após 1º de dezembro de 2008, os recolhimentos não poderiam mais ser realizados em dinheiro, mas sim em títulos públicos federais indexados à taxa de

juros. Com esta mudança, o BCB tentou garantir que a demanda por esses títulos não fosse afetada pela redução do percentual de recolhimento incidente sobre os depósitos a prazo.¹¹ As reservas compulsórias foram reduzidas em R\$99,8 bilhões (US\$54,2 bilhões) e a disponibilidade de liquidez para instituições de menor porte elevada em R\$41,8 bilhões (US\$22,7 bilhões) no último trimestre de 2008. Ao relaxar as exigências relacionadas aos recolhimentos compulsórios, o BCB ampliou o volume de recursos disponíveis para empréstimos por parte das instituições financeiras.

- Em 2 outubro de 2008, com o fim de estimular as compras de carteiras de crédito de bancos de pequeno e médio porte por bancos de grande porte, o BCB autorizou os bancos a deduzirem 40% do compulsório de depósitos a prazo para compras de carteiras de crédito de instituições financeiras (com valor líquido de até R\$2.5 bilhões, ou US\$1.4 bilhões). Em 13 de outubro de 2008, o BCB mais uma vez mudou as regras para o recolhimento de compulsório dos depósitos a prazo, aumentando o percentual de recursos que os bancos poderiam deduzir para a compra de carteiras de crédito de outros bancos de 40 para 70%. O BCB também ampliou o leque de ativos elegíveis que os bancos poderiam comprar com depósitos compulsórios, autorizando a aquisição de títulos de carteiras de fundos de investimento, direitos creditórios de companhias de leasing, instrumentos de renda fixa emitidos por entidades privadas não-financeiras, ativos que compõem os Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) ou cotas de FIDC organizadas pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC), a instituição nacional de garantia de depósitos bancários.¹²
- O Governo criou uma nova linha de assistência à liquidez por meio da qual o BCB pode adquirir carteiras de crédito de instituições financeiras. O objetivo era ampliar a capacidade do BCB de ajudar instituições financeiras brasileiras que enfrentaram escassez de liquidez, principalmente bancos de pequeno e médio porte, mediante a janela de redesconto. A gama de ativos aceitos como garantia no redesconto também foi ampliada.

¹¹ O BCB começou a aumentar o depósito compulsório novamente em 26 de fevereiro de 2010. Em junho de 2010, o processo ainda não havia terminado.

¹² Inicialmente, esta medida expiraria em 30 de junho de 2010. Naquele mês, o BCB prorrogou o seu término para 31 de dezembro de 2010.

- Em 28 de outubro de 2008, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF), bancos controlados pelo Governo Federal, foram autorizados a adquirir, direta ou indiretamente, participação societária em instituições financeiras públicas e privadas no Brasil, incluindo empresas seguradoras, instituições de seguridade social, empresas de capitalização, com ou sem a aquisição de controle acionário.
- Em março de 2009, o Governo instituiu o Recibo de Depósito Bancário (RDB), com a garantia especial do FGC. Por meio desta medida, o seguro sobre depósitos a prazo passou de R\$60.000 (US\$30.000) para R\$20 milhões (US\$10 milhões). Esta medida foi adotada para estimular os empréstimos no interbancário ou a compra de carteiras de crédito pelos grandes bancos, que não tinham reagido até então, a despeito das diversas medidas adotadas pelo BCB. Dada a preferência dos bancos privados por liquidez e a possibilidade de investimentos em títulos públicos líquidos, rentáveis e de risco muito baixo, os bancos simplesmente não expandiram o crédito interbancário.¹³ Na realidade, apenas os bancos estatais (BB e CEF) adquiriram um volume significativo de carteiras de crédito. Com o RDB, a liquidez no mercado interbancário começou a fluir novamente. Esta última medida foi, portanto, eficaz.

1 A POLÍTICA MONETÁRIA

A redução da taxa de juros no Brasil começou com atraso. Na reunião de novembro de 2008 do Comitê de Política Monetária (Copom), a meta da taxa de juros básica, conhecida como Selic¹⁴, foi mantida sob o argumento de que os riscos inflacionários decorrentes da desvalorização do Real eram muito elevados. Somente em janeiro, quando a ameaça de recessão se sobrepôs a esses riscos, uma série de cortes foi iniciada, o que reduziu essa meta em 5 pontos percentuais, de 13.75% em dezembro de 2008 para 8.75% em setembro de 2009. A rigidez do BCB na condução da política monetária durante o último trimestre de 2008 contrastou fortemente com as ações de

¹³ Embora não tenha ocorrido nenhuma aquisição importante, fusões foram anunciadas no setor bancário durante o quarto trimestre de 2008: uma fusão entre os bancos privados Itaú e Unibanco, que resultou na emergência do maior banco no Brasil; e outra entre o Banco do Brasil (estatal) e a Nossa Caixa (estadual). O BB também adquiriu participação acionária (49,9%) no Banco Votorantim (privado).

¹⁴ Sistema Especial de Liquidação e Custódia de Títulos Públicos.

seus colegas nas principais economias avançadas e emergentes. Ao todo, cinco cortes foram feitos: em 21 de janeiro de 2009, de 13.75 para 12.75%; em 11 de março de 2009, para 11.25%; em 29 de abril de 2009, para 10.25%; em 10 de junho de 2009, para 9.25%; e em 23 de julho de 2009, para 8.75%.¹⁵ Este foi o menor nível nos últimos 20 anos (equivalente a uma taxa real anual de menos de 5%), levando em conta a inflação projetada de 4.0%. Contudo, a taxa permanece num patamar muito superior ao vigente nos demais países, inclusive emergentes (tanto em termos nominal como real).

2 POLÍTICA DE CRÉDITO E FINANCEIRA

Além das medidas de política monetária, o Governo brasileiro decidiu utilizar os três principais bancos públicos federais – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), CEF e BB – para expandir o crédito e, assim, desempenhar um papel anticíclico em um contexto de contração do volume de crédito pelos bancos privados.

Além da medida mencionada acima (autorização para o BB e CEF adquirirem participação acionária em instituições financeiras privadas e públicas no Brasil), em 6 de novembro de 2008 o Ministério da Fazenda anunciou uma série de novas iniciativas que conjuntamente forneceram R\$19 bilhões (US\$10 bilhões) em linhas de crédito para vários setores por meio do BNDES e BB. Em agosto de 2009, o Governo realizou uma contribuição adicional de R\$500 milhões (US\$250 milhões) em fundos de aval destes dois bancos, que garantem empréstimos a pequenas e médias empresas. Ademais, os bancos estatais estabeleceram novas linhas de crédito para alguns setores, como detalhado abaixo.

A ação anticíclica dos bancos estatais foi extremamente importante para a manutenção da oferta de crédito para empresas e famílias no contexto de elevada preferência pela liquidez dos bancos privados e, assim, para evitar a

¹⁵ Entre abril e julho de 2010, o Copom elevou novamente a meta da taxa de juros, de 8,75% ao ano para 10,75% ao ano, patamar vigente até o fechamento desse relatório, em dezembro de 2010.

queda brusca da atividade econômica (ver também o Capítulo 3). Outras medidas de política creditícia incluíram o corte na taxa de juros de longo prazo (TJLP) utilizada em empréstimos do BNDES de 6,25 para 6,0%, o nível mais baixo da história, reduzindo desta forma o custo dos empréstimos de longo prazo dessa instituição financeira de fomento.

3 POLÍTICA CAMBIAL

Devido aos problemas de liquidez no mercado de câmbio que emergiram durante os primeiros meses após o contágio da crise, o BCB adotou uma série de iniciativas que incluíram:

- Leilões de dólares no mercado à vista com compromisso de recompra: os contratos incluíram um compromisso de revender dólares para o BCB, o que garantiria a manutenção do estoque de reservas internacionais (entre 19 de setembro de 2008 e novembro de 2008, R\$18,8 bilhões, ou US\$10,2 bilhões);
- Venda de dólares no mercado à vista (R\$26,7 bilhões, ou US\$14.5 bilhões) entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009;
- Retomada dos leilões de swaps cambiais no mercado à termo, nos quais o BCB assume uma posição ativa em taxa de juros em reais e passiva em dólar (R\$65.7 milhões, ou US\$33 bilhões, entre outubro de 2009 e junho de 2009);
- Linhas de financiamento para a exportações a partir das reservas internacionais: o BCB disponibilizou empréstimos em dólares para exportadores (R\$28.3 bilhões, ou US\$14.2 bilhões, entre outubro de 2008 e junho de 2009);
- Linhas de crédito em dólar para refinarciar a dívida externa de empresas brasileiras, no total de até R\$36 bilhões (US\$20 bilhões), também a partir das reservas do país. Esta medida beneficiou aproximadamente 4.000 empresas.

-
- Redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) de 1,5 para 0,0%, em março de 2008, incidente sobre investimentos estrangeiros de portfólio em renda fixa. As transações cambiais relacionadas à entrada e saída de empréstimos externos (sujeitas à taxa de 0,38% desde janeiro de 2008) também se tornaram isentas do IOF.

Vários destes mecanismos foram utilizados até a normalização das linhas de crédito externas. Em dezembro de 2009, o governo brasileiro já havia retirado quase todas as medidas emergenciais adotadas durante a crise. As medidas tiveram vários resultados positivos: (i) diminuição da volatilidade na taxa de câmbio e alívio da pressão cambial de curto prazo; (ii) disponibilização de liquidez em posições futuras em dólar para aliviar a pressão a cotação do dólar no futuro e, assim, desestimular as empresas a liquidar suas posições em derivativos cambiais; (iii) aumento da disponibilidade e redução do custo de linhas de crédito em moeda estrangeira para empresas e bancos brasileiros, o que também contribuiu para estancar a tendência de depreciação; (iv) disponibilidade de financiamento em dólar para exportadores. Também se deve mencionar que em outubro o governo brasileiro passou a ter acesso às operações de swap de dólares promovidas pelo Banco Central dos Estados Unidos, o que contribuiu para expandir a liquidez externa no Brasil.

4 FUNDO SOBERANO

No início de 2009, o governo criou um fundo soberano, com um valor inicial de 0,5% do PIB (cerca de R\$12 bilhões, ou US\$6 bilhões). O governo pretende utilizar esses recursos, sobretudo, para atenuar eventuais flutuações econômicas, financiar a internacionalização de empresas brasileiras. Ademais, o fundo anunciou que R\$5 bilhões (US\$2,5 bilhões) seriam liberados para investimentos em infraestrutura.

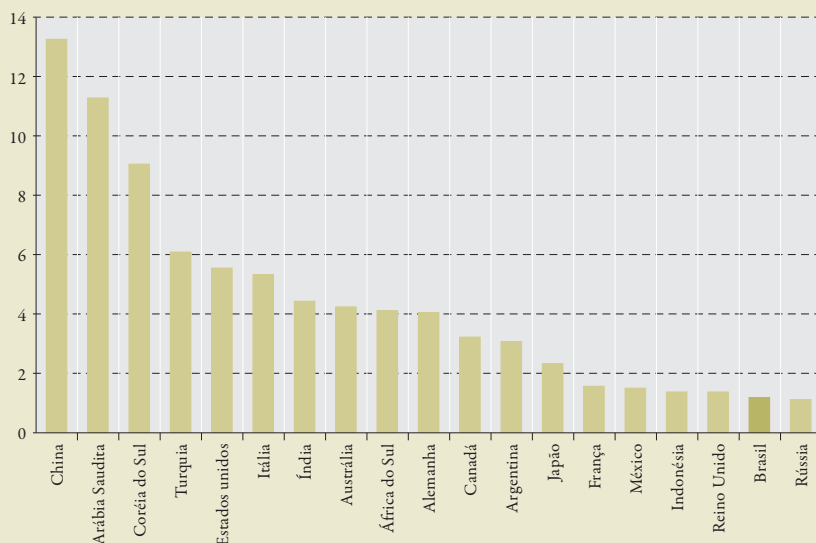
C PACOTE DE ESTÍMULO FISCAL

Além das ações monetária, cambial e creditícia, foram adotadas medidas fiscais que buscaram impulsionar a atividade econômica.

1 PANORAMA

O Governo aprovou um pacote de estímulo fiscal a um custo de R\$37,9 bilhões (US\$20,6 bilhões), equivalente a 1,2% do PIB brasileiro em 2008. O tamanho desse pacote, no entanto, foi pequeno, se comparado com outros países do G20 (Gráfico 2.3). Na realidade, apenas a Rússia teve um pacote de estímulo menor (como porcentagem do PIB de 2008).

Gráfico 2.3 Estímulo fiscal nos países do G20 como percentual do PIB



Fonte: Estimativas do ILS baseadas e fontes nacionais.

Tabela 2.1 Componentes do pacote de estímulo fiscal

Pacote de estímulo	US\$ bilhões	% do PIB	Parcela do pacote de estímulo (%)
Infraestrutura	8.3	0.51	40.3
Ampliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	5.0	0.31	24.3
Minha Casa, Minha Vida	3.3	0.20	16.0
Reduções de impostos	7.6	0.40	36.9
Subsídios	3.1	0.20	15.0
Agricultura	2.2	0.14	10.7
BNDES	0.9	0.06	4.4
Transferências aos municípios	1.1	0.07	5.3
Proteção social	0.5	0.03	2.4
Expansão do Bolsa Família	0.3	0.02	1.5
Prorrogação do seguro-desemprego	0.2	0.01	1.0
Total	20.6	1.21	100

Fonte: OIT, baseado em informações do Ministério da Fazenda.

Como a Tabela 2.1 ilustra, o pacote foi relativamente variado na sua composição, com (i) 40,3% em infraestrutura; (ii) 36,9% em diminuição de impostos; (iii) 15% em subsídios; (iv) 5,3% em transferências aos municípios; e (v) 2,4% em medidas relacionadas à proteção social.

2 AUMENTO DE GASTOS GOVERNAMENTAIS EM INFRAESTRUTURA

Em períodos de recessão, os gastos públicos em infraestrutura estimulam a atividade econômica e geram emprego, com pouco risco de desestimular os investimentos privados. O investimento público em infraestrutura também melhora as perspectivas de crescimento a longo prazo e tem um grande efeito multiplicador sobre a atividade econômica. Ainda assim, o impacto sobre o emprego varia consideravelmente dependendo, por exemplo, da estrutura da economia, dos tipos de projetos públicos realizados (se eles são intensivos em capital ou trabalho) e da capacidade do país de implementar de forma rápida e bem sucedida os projetos.

Consideradas em conjunto, as economias emergentes dedicaram uma maior proporção dos gastos do pacote de estímulo para projetos em infraestrutura (cerca de 50% para 2009–10), ao passo que as economias avançadas destinaram cerca de 21% para esse fim.¹⁶ Em média, as economias emergentes do G20 gastaram cerca de 1% do PIB em 2009 e 2010 para esses projetos, comparado com cerca de 0,4% desembolsados pelas economias avançadas do G20.

No pacote de estímulos brasileiro, o aumento dos investimentos de infraestrutura representa 40,3% do total, equivalente a R\$15,3 bilhões (US\$8,3 bilhões) ou 0,5% do PIB. O objetivo era de aumentar o investimento que, conforme ilustrado no Capítulo 1, foi duramente afetado pela crise. Em particular, o pacote incluiu dois elementos de apoio à criação de emprego e promoção de investimento em setores trabalho-intensivo, notadamente (i) uma expansão do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado em 2007; e (ii) um programa de incentivos governamentais e subsídios para construção de casas populares, chamado Minha Casa, Minha Vida, uma nova política de resposta à crise dirigida à população de baixa e média renda.

Expansão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Brasileiro em janeiro de 2007, é um programa governamental com três objetivos principais: (i) aumentar o investimento do governo em infraestrutura; (ii) estimular o investimento privado; e (iii) remover os principais obstáculos ao crescimento econômico (burocracia, normas inadequadas e regulação).

O programa também busca aumentar a produtividade e reduzir as desigualdades regionais dentro do Brasil. Na época de seu lançamento, a previsão total de investimentos em infraestrutura era de R\$ 423 bilhões (US\$ 235 bilhões) entre 2007 e 2010, dos quais R\$369 bilhões (US\$ 205 bilhões) seriam fornecidos por empresas estatais e pelo setor privado, com os R\$ 54 bilhões (US\$ 30 bilhões) restantes financiados pelo Governo Federal. Três

¹⁶ ILO (2010).

Tabela 2.2 Investimentos planejados em infraestrutura: o PAC

	US\$ Bilhões	% do PIB
Logística	27.3	0.58
Orçamento federal	15.4	0.33
Empresas estatais e outras fontes		
Energia	128.6	2.71
Orçamento federal	-	-
Empresas estatais e outras fontes	128.6	2.71
Infraestrutura urbana e social	79.9	1.69
Orçamento federal	16.3	0.34
Empresas estatais e outras fontes	63.6	1.34
Total	235.8	4.97
Orçamento federal	31.7	0.67
Empresas estatais e outras fontes	204.1	4.3

Fonte: www.brasil.gov.br/pac.

áreas foram priorizadas: logística, energia e infraestrutura urbana e social (Tabela 2.2). Depois do contágio da crise, o governo se comprometeu a manter as despesas planejadas e o pacote de estímulo incluiu um aumento de R\$ 9 bilhões (US\$ 5 bilhões) (ou 0,3% do PIB, representando 24,3% do pacote de estímulos) em investimentos do PAC.

Minha Casa, Minha Vida

O novo programa de habitação “Minha Casa, Minha Vida”, formulado para subsidiar construções habitacionais de baixa renda, foi anunciado pelo governo brasileiro em março de 2009. Estima-se que o programa custará ao Governo Federal R\$ 34 bilhões (US\$ 17 bilhões), ou aproximadamente 1,2% do PIB. O custo em 2009, incluído no pacote de estímulo, foi de R\$ 6,6 bilhões (US\$ 3,3 bilhões), equivalente a 0,2% do PIB, representando 16% do pacote total.

O financiamento para este programa provirá do Governo Federal (R\$ 2,5 bilhões ou US\$ 1,3 bilhões) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (R\$ 7,5 bilhões ou US\$ 43,8 bilhões), um fundo financiado pela folha de pagamento, acessível ao trabalhador após a demissão e a aposentadoria ou para a compra de casa própria.

O programa tem como meta construir um milhão de novas casas em 2009 e 2010 para famílias de renda baixa e média (renda máxima equivalente a dez salários mínimos). Um dos objetivos principais do programa é reduzir o déficit habitacional no país, estimado em 7,2 milhões de casas, ou 14% do total da população. Espera-se que 400.000 casas sejam construídas para famílias com renda mensal de até três salários mínimos (em 2009, de R\$ 1.395, ou US\$ 701). Famílias nesta faixa de renda deverão contribuir com 10% de sua renda à prestação, por um período de dez anos, com um pagamento mensal mínimo de R\$ 50 (US\$ 25). Os custos restantes, incluindo seguro, serão subsidiados pelo Governo, com um custo estimado de R\$ 16 bilhões (US\$ 8 bilhões). Um número adicional de 400.000 casas serão construídas para famílias com renda de três a seis salários mínimos (de R\$ 1.395-2.790 ou US\$ 701-1.402) por mês. Para estas famílias, a contribuição para a prestação não excederá 20% da renda mensal, e as famílias terão acesso a um fundo garantidor em caso de desemprego.

3 TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS

Para evitar a adoção de políticas pró-cíclicas pelos municípios – devido à queda da arrecadação causada pelo menor nível de atividade – o pacote de estímulo também incluiu transferências orçamentárias extraordinárias aos governos locais em 2009, totalizando 5,3% do pacote (R\$2.2 bilhões (US\$1.1 bilhão) ou 0,07% do PIB em 2009).

O Governo Federal se comprometeu a manter um valor nominal estável nas transferências constitucionais aos municípios, equivalente ao valor de 2008, apesar da queda das receitas federais em 2009. Os municípios foram, assim, compensados pela diminuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da diminuição dos impostos federais. Ao fornecer apoio aos municípios, o Governo garantiu a manutenção dos serviços públicos municipais, muitos dos quais são uma fonte importante de empregos em cidades menores.¹⁷

¹⁷ Cardoso (2007).

4 CORTES DE IMPOSTOS

Uma série de cortes de impostos – equivalente a 36,9% do pacote de estímulo (R\$ 15,1 bilhões (US\$ 7,6 bilhões) ou 0,4% do PIB) – foi anunciada para impulsionar o consumo e apoiar os setores mais atingidos pela crise (Tabela 2.3). As medidas incluíram uma redução do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) por meio de uma revisão da tabela, que resultou na instituição de duas alíquotas mais baixas (7,55 e 22,5%), o que favoreceu as famílias de classe média, isto é, aquelas com renda de até R\$ 1.741 (US\$ 875) por mês.¹⁸ Além disso, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) foi reduzido de 3 para 1,5% para operações de crédito direto ao consumidor e para o cheque especial; o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) foi temporariamente reduzido; e na área imobiliária um Regime Especial de Tributação (RET) foi introduzido, o qual estabeleceu a redução de 7 para 1% do imposto sobre imóveis com valor de até R\$ 110,6 milhões (US\$ 55,6 milhões) (Minha Casa, Minha Vida), e de 7 para 6% para os demais valores.

O principal componente do pacote de corte de impostos foi a redução do IPI. Em dezembro de 2008, este imposto foi reduzido para motocicletas, caminhões e automóveis (de 7 a 0% para automóveis de até 1.000 cc e de 13 para 6,5% para aqueles de até 2.000 cc). A redução de impostos para automóveis, planejada originalmente para acabar em dezembro de 2009, foi prorrogada até março de 2010, com a condição de que os automóveis

Tabela 2.3 Reduções de impostos incluídas no pacote de estímulo

Reduções de imposto em 2009	US\$ bilhões	PIB (%)
IRPF (Imposto de Renda da Pessoa Física)	2.7	0.14
IPI (Imposto sobre Produtos Importados)	3.2	0.17
IOF (Imposto sobre Operações Financeiras)	1.4	0.07
Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) – motocicletas	0.2	0.01
RET (Regime Especial de Tributação – Imóveis)	0.1	0.01
Total	7.6	0.4

Fonte: Ministério da Fazenda.

¹⁸ A redução do imposto de renda da pessoa física havia sido planejada anteriormente, mas foi antecipada em função da crise.

devam ter motor flex para serem qualificados para a redução, em um esforço para promover o consumo ecologicamente correto. No primeiro semestre de 2009, a redução do IPI se estendeu a eletrodomésticos, materiais de construção e bens de capital. Além disso, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre a produção de pequenas motocicletas (até 150 cc) foi reduzida de 3,65% para 0,65% e a isenção do imposto sobre o trigo, farinha de trigo e pão, que terminaria em julho de 2009, foi prorrogada até dezembro de 2010.

Além disso, em novembro de 2008 o Governo prorrogou os prazos de pagamento de vários impostos federais (Imposto de Renda, COFINS e IPI) para aliviar a pressão sobre os fluxos de caixa das empresas. O imposto de renda foi prorrogado do 10º ao 20º dia de cada mês; o IPI do 15º ao 25º dia de cada mês e o Cofins do 20º ao 25º. A mudança respondeu a uma demanda anterior do setor produtivo e ganhou proeminência durante a crise devido às restrições de crédito.

5 SUBSÍDIOS

Os subsídios corresponderam por 15% do pacote de estímulos (equivalente a R\$ 5,6 bilhões, ou US\$ 3,1 bilhões, representando 0,2% do PIB) e decorreram de duas iniciativas:

- O Governo capitalizou o BNDES (o banco estatal de desenvolvimento) com mais de R\$ 100 bilhões (US\$ 56 bilhões, 3,3% do PIB) para garantir recursos para o investimento privado. Esta medida foi extra-orçamentária: foi um empréstimo “abaixo da linha” ao BNDES, que não foi considerado parte do pacote de estímulos.¹⁹ O que está incluído no pacote é o subsídio financeiro decorrente do diferencial de juros, totalizando R\$ 1,6 bilhão (US\$ 0,9 bilhão, 0,06% do PIB). Isto porque, o BNDES realiza empréstimos a uma taxa de juros de cerca de 6% ao ano, bem abaixo do rendimento de 12% de títulos públicos, que o Tesouro precisou emitir

¹⁹ IMF (2009).

para obter os recursos destinados à capitalização do BNDES. Os recursos adicionais decorrentes da capitalização de R\$ 100 bilhões (US\$ 56 bilhões) permitiram ao BNDES aumentar o seu volume de crédito em 85% em 2009.

- O Governo reduziu o custo de empréstimos ao setor agrícola por meio de subsídios na taxa de juros com um custo de R\$ 4 bilhões (US\$ 2,2 bilhões), equivalente a 0,14% do PIB.

Extensão do prazo do seguro-desemprego

Para aliviar a redução na renda dos trabalhadores durante a crise, o Ministério do Trabalho e Emprego prorrogou a duração do seguro-desemprego em dois meses para trabalhadores cujo setor de atividade econômica foi afetado gravemente pela recessão (como o setor de mineração e siderúrgico). Esta iniciativa representou 1% do pacote de estímulo (R\$ 0,4 bilhão, ou US\$ 0,2 bilhão, equivalente a 0,012% do PIB). Em março de 2009, a prorrogação foi garantida para trabalhadores nestes setores que foram demitidos em novembro e dezembro de 2008 (103.707 trabalhadores). Em maio de 2009, a prorrogação também foi estendida àqueles demitidos em janeiro e fevereiro de 2009 (mais 216.500 trabalhadores). Em 2009, o valor médio do seguro-desemprego era de R\$ 595, ou 1,3 vezes o salário mínimo em vigor (R\$ 465 ou US\$ 234). É importante destacar que esta medida foi resultado do diálogo social entre o Governo, empresas e sindicatos.

Expansão do programa Bolsa Família

Países com sistemas de proteção social possuem um mecanismo valioso para estabilizar suas economias e lidar com o impacto social da crise. Desde 2003, o Governo Brasileiro tem um programa de transferência condicional de renda chamado Bolsa Família, que busca reduzir a pobreza e a fome e melhorar o desenvolvimento social por meio de uma transferência direta de renda a famílias pobres e extremamente pobres. Como explicado com maior detalhe

no Capítulo 4, no início da crise o Governo reiterou seu compromisso com o programa e anunciou a sua expansão. Embora a expansão já tivesse sido planejada, a crise deu ao Governo um maior ímpeto para implementá-la. No total, a medida custou R\$ 0,5 bilhão (US\$ 0,3 bilhão), equivalente a 1,5% do pacote de estímulos.

Como recomendado pelo Pacto Global do Emprego, o Governo Brasileiro fortaleceu o sistema de proteção social, o que contribuiu para atenuar o efeito da crise sobre os indivíduos e famílias, particularmente os mais vulneráveis. Entretanto, os gastos discricionários em proteção social como porcentagem do pacote de estímulo e do PIB foram os menores entre países do G20.²⁰

6 POLÍTICAS SETORIAIS

Além das políticas listadas acima, o Governo também adotou medidas voltadas para pequenas empresas, bem como para a construção civil, a agricultura e a indústria, setores foram mais gravemente afetados pela crise.

Assistência para Pequenas e Médias Empresas (PMEs)

As pequenas e médias empresas são empregadores importantes e respondem por uma grande parte da produção da economia brasileira (assim como nos demais países). No Brasil, elas representam cerca de 98% de todas as empresas, 60% do emprego formal e 22% do PIB.

O Governo brasileiro reconheceu a contribuição das PMEs para a criação de empregos e adotou medidas específicas para este segmento, incluindo o acesso ao crédito e benefícios fiscais, a fim de assegurar um ambiente favorável ao seu desempenho. As principais medidas foram:

- Linha de crédito do BB: (i) em novembro de 2008, foi criada uma linha de crédito de R\$5 bilhões (US\$2,7 bilhões) para capital de giro para as pequenas e médias empresas (aquelas com faturamento anual de até

²⁰ ILO (2010).

R\$3,5 milhões (US\$ 1,9 milhões); (ii) extensão, em junho de 2009, dessa linha de crédito para R\$11,6 bilhões (US\$5.8 bilhões). Esta linha de crédito beneficiou cerca de 303.000 PMEs.

- Em agosto de 2009, o Governo fez uma contribuição adicional de R\$500 milhões (US\$251 milhões) para os fundos de aval do BB e BNDES, assegurando, desta forma, empréstimos para pequenas e médias empresas. Estes fundos permitem aos bancos estatais impulsionar suas operações de crédito, uma vez que fornecem uma garantia adicional contra a inadimplência.

O setor de construção civil

Além do lançamento do programa “Minha Casa, Minha Vida” e da mudança no Regime Especial de Tributação (RET), as linhas de crédito para o setor de construção civil também foram ampliadas:

- Em 29 de outubro de 2008 a CEF anunciou que ofereceria uma linha de crédito para capital de giro de R\$ R\$3 bilhões (US\$1,6 bilhões) para as empresas de construção.
- Em 29 de outubro de 2008 o Governo permitiu aos bancos brasileiros direcionarem 5% de seus depósitos de poupança para capital de giro para construtoras. Como os bancos já eram obrigados a aplicar 65% destes depósitos em financiamento imobiliário, com a medida, uma pequena parcela desse percentual (que equivale a cerca de R\$18 bilhões ou US\$10 bilhões) pode ser destinada para essa nova finalidade.
- Em 11 de novembro de 2008, a CEF aumentou o teto de sua linha de crédito Construcard/FGTS para a aquisição de material de construção, de R\$7.000 (US\$3.804) para R\$25.000 (US\$13.587). Esta linha utiliza recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e tem uma taxa de juros de 6 a 8,16% ao ano, dependendo da faixa renda do tomador de empréstimo.
- Uma linha de crédito imobiliário foi criada para funcionários públicos (incluindo os funcionários de empresas públicas e empresas mistas público-privadas), como uma forma de estimular a construção civil.

- O BB e a CEF realizaram empréstimos imobiliários a taxas abaixo do mercado.

Agricultura

Além dos subsídios do Governo Federal para a agricultura incluídos no pacote de estímulo e o Plano de Agricultura “Safrá” 2009/2010 (R\$15 bilhões (US\$8,3 bilhões), o Governo lançou um conjunto de iniciativas a fim de aumentar o crédito rural, implementadas por dois bancos estatais, BB e BNDES. As principais iniciativas foram:

- Em 14 de outubro de 2008, aumento do percentual de recolhimento compulsório tanto sobre os depósitos à vista (de 25 para 30%, um aumento de R\$4,8 bilhões ou US\$2,4 bilhões) como sobre os depósitos de poupança rural (de 65 para 70%, um aumento de R\$2,2 bilhões ou US\$1,1 bilhão), ambos destinados ao crédito rural;
- Em 6 de março de 2009, anúncio pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) da liberação pelo BNDES de um adicional de R\$12,3 bilhões (US\$6,2 bilhões) em empréstimos para o agronegócio,;
- Utilização de R\$100 milhões (US\$200 milhões) em recursos de fundo constitucional para o crédito rural e R\$200 milhões (US\$400 milhões) em assistência para cooperativas agrícolas;
- Destinação de R\$75 milhões (US\$150 milhões) para a agricultura familiar, com a utilização de recursos Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Indústria

Algumas linhas de crédito para a indústria também foram oferecidas, incluindo:

- O programa Procaminhoneiro do BNDES, lançado em setembro de 2009, aumentou o período de financiamento para 96 meses e cortou

a taxa de juros de 13,5 para 4,5%. Estas operações são garantidas pelo fundo de garantia de crédito do BNDES;

- A aprovação pelo CODEFAT (Conselho Deliberativo do FAT), em novembro de 2009, da criação de uma linha de crédito para taxistas comprarem automóveis novos. As condições incluíam um período de 5 anos para pagamento; um teto de R\$60.000 (US\$30.151) por empréstimo, com um financiamento de até 90% do valor do automóvel; e juros anuais compostos pela taxa de juros de longo prazo (atualmente em 6% ao ano) mais 4%. A linha de crédito é operada pelo BB, com recursos provenientes do FAT.

7 INICIATIVAS “VERDES”

É importante reconhecer que a promoção do consumo de automóveis e outros produtos de emissão de carbono (através da redução do IPI, discutido acima) têm importantes considerações ambientais e os custos potenciais em termos de poluição. Embora não seja um foco inicial do pacote de estímulos, no início de 2009 o Governo optou por converter uma série de iniciativas adotadas para estimular a atividade econômica em iniciativas verdes. Consequentemente, várias medidas de política fiscal contribuíram para a geração de empregos verdes e para o desenvolvimento ambientalmente sustentável. A maior parte destas medidas foram introduzidas no início de 2009 e muitas se tornaram permanentes. Em particular, em março de 2009 o Governo estendeu a redução do IPI sobre automóveis, mas apenas para veículos flex (aqueles movidos tanto a etanol com a gasolina), bem como permitiu a prorrogação do IPI apenas para eletrodomésticos energeticamente eficientes. Além disso, a redução do IPI sobre geladeiras também estimulou um programa já existente, por meio do qual a população de baixa renda pode trocar geladeiras velhas e ineficientes por novos aparelhos que possuem o selo ambiental.

Além disso, em dezembro de 2009 o Governo reduziu a zero o IPI sobre a eletricidade gerada por energia eólica. Esta medida se tornou permanente e visa impulsionar a produção doméstica de moinhos de vento. A redução do

IPI sobre máquinas e bens de capital utilizados na indústria de reciclagem também se tornou permanente.

Medidas ambientais também foram integradas em programas habitacionais. Como parte do programa federal de habitação “Minha Casa, Minha Vida”, o Governo aprovou o uso de aquecedores de água movidos a energia solar. Em cooperação com a OIT, o governo desenvolveu um programa para treinar trabalhadores na instalação e manutenção destes aquecedores. Em uma iniciativa relacionada, empréstimos para aquecedores de água à energia solar, lâmpadas energeticamente eficientes, medidores individuais de consumo de água e gás, plantação de árvores e dispositivos de economia de água também foram incluídos nesse programa, estimulando, assim, a aquisição de dispositivos de economia de energia em novas casas.

D DIÁLOGO SOCIAL PARA APOIAR A RESPOSTA À CRISE

Outra característica-chave que distingue esta crise das anteriores é o papel importante dado ao diálogo social. Em 2003, a Presidência da República convocou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) para prestar assistência em matéria de políticas estratégicas de longo prazo para o desenvolvimento social e econômico. O CDES é um conselho nacional, multipartite, com representação do governo, empregadores, sindicatos e sociedade civil. Apesar de não ter autoridade legal, ele contribui para o debate político nacional e ajuda a moldar a intervenção do governo, como, por exemplo, em relação ao PAC. No contexto da crise, o CDES criou um grupo especial no início de outubro de 2008 para (i) monitorar a evolução da crise financeira e seus efeitos na economia brasileira; (ii) medir a eficácia de políticas anticíclicas adotadas; e (iii) propor novas medidas.

Na seqüência de sua reunião de 14 de outubro de 2008, o CDES publicou uma resolução sugerindo diversas mudanças políticas:

- Aumentar o papel do Banco Central (BCB) na estabilização da taxa de câmbio;
- Expandir as linhas de crédito para os setores produtivos e comerciais por meio de bancos privados e públicos;
- Conter o aumento da meta da taxa de juros básica; e
- Manter as taxas de investimento público, especialmente por meio do PAC.²¹

Em janeiro de 2009 o CDES emitiu uma declaração afirmando que era o momento para um “entendimento nacional, envolvendo todos os níveis e esferas do poder público, empresários, trabalhadores e organizações sociais para assegurar a continuidade de um círculo virtuoso de investimento e crescimento, com equidade, responsabilidade ambiental, geração de emprego e distribuição de renda, baseado nas atividades produtivas, no trabalho e na solidariedade”.²² As propostas acordadas incluíram, entre outras, a redução

²¹ CDES (2008).

²² CDES (2009).

da taxa de juros para diminuir o custo do crédito, estimular o consumo e o investimento; apoio ao emprego e à produção nacional, e; fortalecimento do mercado interno como elemento fundamental para o crescimento e a geração de emprego e renda.

Em março de 2009, o CDES também realizou uma sessão conjunta com o Comitê do Senado designado para monitorar a crise. As recomendações – que não são obrigatórias – foram, no entanto, eventualmente incorporadas pelo Governo no seu pacote de resposta à crise. Além disso, o CDES continua a agir como um fórum importante para colher informações e medir as várias opiniões de atores fora do governo, ajudando, assim, a criar políticas que estão em sintonia com as necessidades da economia real.

E CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A resposta brasileira à crise financeira e econômica global foi multifacetada; ela cobriu políticas monetária, creditícia, cambial e fiscal, bem como iniciativas em âmbito microeconômico com o objetivo de estimular o investimento, a produção, o consumo e a criação de empregos. Diferentemente de crises passadas, a economia brasileiro entrou na crise de 2008/2009 com condições macroeconômicas favoráveis, o que concedeu ao governo maior raio de manobra para implementar um conjunto de políticas anticíclicas. Embora o Banco Central tenha demorado a reduzir a meta da taxa de juros básica, ele agiu rapidamente para aumentar a liquidez no mercado interbancário e expandir a disponibilidade de crédito por meio de três principais bancos públicos: o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

O pacote de estímulo fiscal, de 1,2% do PIB, foi pequeno para os padrões internacionais, porém foi eficaz. Ele incluiu o aumento de gastos em investimentos em infraestrutura mediante a ampliação dos recursos destinados ao PAC e do lançamento de um novo programa habitacional, o “Minha Casa, Minha Vida”. O pacote também incluiu subsídios, decorrentes da operação de capitalização do BNDES (que possibilitou a expansão dos empréstimos dessa instituição num contexto de retração do crédito privado) e de empréstimos ao setor agrícola. Os municípios não foram forçados a cortar gastos, pois os seus orçamentos foram mantidos por meio de transferências inter-governamentais, evitando políticas pró-cíclicas no nível local. E, finalmente, uma série de estabilizadores automáticos foram reforçados, notadamente o aumento da cobertura e do nível de benefícios do programa Bolsa Família e a extensão dos benefícios de seguro-desemprego em dois meses a trabalhadores despedidos dos setores mais afetados pela crise. O CDES foi um importante fórum de diálogo social, que consolidou opiniões divergentes sobre a melhor forma de responder à crise, agindo como um inédito conselho consultivo para o Governo.

Em suma, uma das principais lições da resposta do Brasil à crise é a utilização uma série de iniciativas políticas complementares – tanto em âmbito macro, como micro – de forma eficiente. Além disso, como argumentado nos próximos capítulos, se desenhados adequadamente, os vários instrumentos de política podem servir a vários objetivos.

REFERÊNCIAS

Cardoso, J. C. 2007. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*, Texto para discussão 1310 (Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)).

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). 2009. *Trajetória do Debate no CDES sobre a Crise Internacional*, Presidência da República, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasília).

—. 2008. *Moção ao Presidente da República*, 14 de outubro (Brasília). Disponível em http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2010. *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience [Acelerando uma recuperação rica em empregos nos países do G20: construindo a partir da experiência]*, trabalho apresentado na reunião dos Ministros do Trabalho e Emprego do G20, Washington, 20-21 de abril.

—. 2009. *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact [Recuperando da crise: um Pacto Mundial de Empregos]*, adotado pela Conferência Internacional do Trabalho, 98a Sessão, Genebra, 2009.

Fundo Monetário Internacional (FMI). 2009. *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere: Crisis averted – what's next? [Perspectivas Econômicas Regionais: Hemisfério Ocidental: Crise evitada – o que vem depois?]*, World Economic and Financial Surveys (Washington, DC).

Ocampo, J. A. 2001. *International asymmetries and the design of the international financial system [Assimetrias internacionais e o desenho do sistema financeiro internacional]*, Series Temas de Conjuntura, No. 15 (Santiago, CEPAL).

—. 2000. *Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world [As políticas anticíclicas dos países em desenvolvimento em um mundo globalizado]*, Serie Temas de Conjuntura, No. 13 (Santiago, CEPAL).

CAPÍTULO 3

MANUTENÇÃO DO EMPREGO MEDIANTE O ESTÍMULO A SETORES-CHAVE

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é mostrar como políticas adequadamente elaboradas podem ser rentáveis para os cofres públicos e, ao mesmo tempo, estimular a geração de emprego e o desempenho do setor empresarial. O Brasil implementou de forma eficaz várias iniciativas de política que envolveram pouco (ou nenhum) gasto adicional, mas que contribuíram significativamente para estimular a atividade industrial e a criação de empregos. Em particular, a seção A aborda uma série de iniciativas que deram suporte aos setores emprego-intensivo e atividades empresariais com elevado efeito-multiplicador. A seção B examina uma série de medidas de apoio à criação de empregos, enquanto a seção final (seção C) tece considerações sobre políticas públicas.

A APOIO A ATIVIDADES INTENSIVAS EM EMPREGO

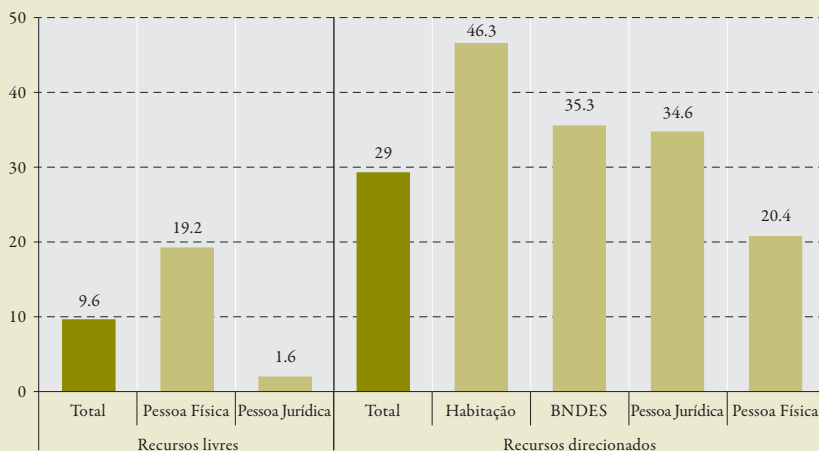
A sustentação da oferta de crédito para a economia real foi possível devido à atuação das instituições financeiras públicas...

Embora as empresas e bancos brasileiros não tivessem vínculo direto com os instrumentos financeiros vinculados às hipotecas subprime, o Brasil foi atingido pelo efeito-contágio da crise financeira global mediante vários canais de transmissão, como já mencionado. Diante do contexto de elevada incerteza (reforçada pelos prejuízos de várias corporações nos contratos de derivativos de câmbio), a preferência pela liquidez das instituições financeiras privadas brasileiras tornou-se relativamente alta. Conseqüentemente, famílias e empresas enfrentaram consideráveis restrições de crédito. Entretanto, as instituições financeiras públicas atuaram de forma anticíclica, expandindo a oferta de crédito para a economia real.

Três instituições financeiras públicas federais – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB) – têm uma importante presença no sistema bancário brasileiro, respondendo por um terço do total de empréstimos no limiar do aprofundamento da crise, em setembro de 2008. Após o efeito-contágio, sua posição relativa foi fortalecida, já que essas instituições, além de serem autorizadas de adquirir participação em instituições financeiras privadas e empresas seguradoras, expandiram os empréstimos de forma anticíclica (discutido em maiores detalhes no Capítulo 2).

A presença relevante de instituições financeiras públicas ampliou o raio de manobra do Governo na gestão da crise. A atuação dos três bancos federais foi fundamental para a restauração da liquidez do mercado interbancário, bem como para a ampliação da oferta de crédito para a economia. Os empréstimos realizados pelos bancos públicos cresceram 26% em 2009 frente ao aumento de apenas 5,8% no caso dos bancos privados. A participação dos bancos públicos no total de empréstimos avançou de menos de 34% em outubro de 2008 para 39,4% em dezembro de 2009. O aumento dos empréstimos ancorou-se, principalmente, nas operações com

Gráfico 3.1 Crescimento do crédito doméstico, 2009
(percentuais)



Fonte: Banco Central do Brasil.

recursos direcionados (baseadas em exigibilidades de depósitos e fundos governamentais para setores específicos), que cresceram em 29%, frente ao percentual de somente 9,6% no segmento de crédito com recursos livres (concedidos de forma voluntária e a taxas pactuadas livremente) (Gráfico 3.1). No segmento de recursos direcionados, o crescimento se concentrou nos financiamentos habitacionais (+46,3%) e nos empréstimos às empresas concedidos pelo BNDES, cuja carteira incluiu operações com micro, pequenas e médias empresas.

...com recursos direcionados para PMEs ...

Em 6 de novembro de 2008, o Ministério da Fazenda anunciou uma série de iniciativas que, conjuntamente, disponibilizaram R\$19 bilhões (US\$10 bilhões) em linhas de crédito para vários setores por meio do BNDES e do BB. Uma parcela significativa das linhas de crédito do BNDES – somando R\$2,4 bilhões (US\$1,3 bilhões) em 2009 – foi dedicada a micro, pequenas e médias empresas (PMEs) por meio da linha de crédito “Cartão BNDES”.²³ Além disso, em 2009 o BNDES também concedeu a estas empresas R\$9,1

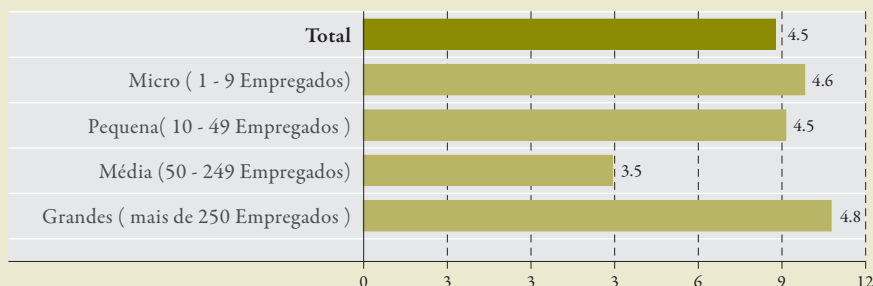
²³ Estes empréstimos foram concedidos a micro, pequenas e médias empresas com um arrecadação bruta anual de R\$90 milhões.

bilhões (US\$4,6 bilhões) para financiar investimentos e R\$31,3 milhões (US\$15,7 milhões) para capital de giro – uma alta de 32,3% na comparação com o ano anterior. Para tanto, contribuiu o aporte adicional de recursos do Governo federal, no valor de R\$500 milhões (US\$251 milhões), para os fundos de aval do BB e BNDES, com garantias de empréstimos pra PMEs.

As novas linhas de crédito e o fundo de aval criado pelo BB em resposta à crise (ver Capítulo 2) contribuiu, igualmente, para alavancar as operações de crédito às micro, pequenas e médias empresas. Noventa e três mil operações foram realizadas sob a proteção desse fundo, que garantiu até 80% desse total; o fundo atingiu R\$2,7 bilhões (US\$1,4 bilhões) até o final de 2009.

O apoio a micro, pequenas e médias empresas foi importante para a criação de empregos. Em 2008, as micro e pequenas empresas contribuíram na geração de mais de um terço dos empregos formais no país.²⁴ Em 2009, o emprego nessas empresas expandiu, respectivamente, 4,5% e 4.6%, comparado a apenas 3.5% nas empresas de médio porte (Gráfico 3.2).

Gráfico 3.2 Variação percentual no emprego formal por tamanho do estabelecimento, 2009



Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

²⁴ Se empresas médias forem incluídas, a parcela de empregos formais aumenta para pouco mais de 55%. Os dados foram obtidos na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), uma base de dados do emprego formal que inclui trabalhadores do setor público.

O crescimento do emprego foi também expressivo nas grandes empresas (com 250 ou mais trabalhadores), atingindo 4,8% em 2009. Embora esforços especiais tenham sido realizados para fornecer crédito às PMEs, as empresas de grande porte foram especialmente beneficiadas pela expansão dos empréstimos das instituições públicas. Por exemplo, a participação dessas empresas nos desembolsos totais do BNDES (diretos e indiretos) passou de 76% em 2008 para 82,5% em 2009.²⁵

A oferta de crédito pelos bancos públicos foi importante para a manutenção dos empregos e garantiu que empresas viáveis permanecessem em operação. Com efeito, de acordo com estimativas do FMI, o impacto expansionista da atuação dessas instituições teria superado 3% do PIB, percentual maior do que o proporcionado pelo estímulo fiscal.²⁶

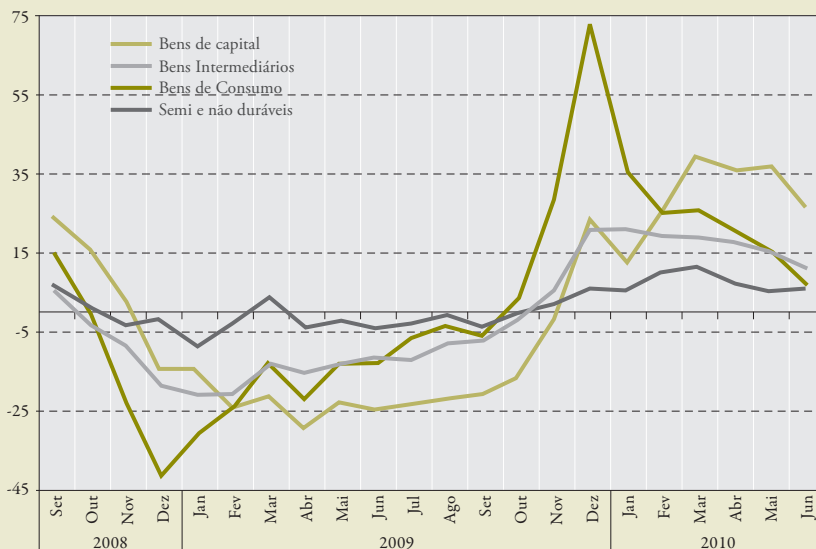
...e reduções de impostos bem focadas têm um importante efeito multiplicador sobre o emprego.

A produção industrial no Brasil responde por quase um quarto do PIB e impulsiona o crescimento em outras áreas, devido à sua estrutura altamente diversificada e sua integração com várias cadeias produtivas. Em resposta ao efeito-contágio da crise, que afetou gravemente a produção e o emprego no setor, o Governo introduziu uma série de reduções e isenções fiscais, que representou mais de um terço do pacote de estímulo e cujo maior componente foi as mudanças no IPI (em especial, para a compra de veículos). Conforme descrito no Capítulo 2, em dezembro de 2008 o IPI para motocicletas, caminhões e automóveis foi reduzido de 7 para 0% (para veículos de até 1,000 cc) e de 13 para 6.5% (para veículos de até 2,000 cc). Estima-se que a redução do IPI sobre automóveis foi responsável por 13,4% das vendas desses bens no primeiro semestre de 2009.

²⁵ BNDES: vide www.bndes.gov.br.

²⁶ IMF (2009).

Gráfico 3.3 Produção industrial, variação percentual frente ao mesmo mês do ano anterior, T4 2008–T2 2010



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O estímulo ao setor automotivo favoreceu, direta e indiretamente, a demanda em outras áreas. Por exemplo, dadas as ligações com outras indústrias da cadeia produtiva, a produção de bens de capital e intermediários recuperou-se significativamente no segundo semestre de 2009 (Gráfico 3.3). O setor de bens de consumo duráveis também se beneficiou da retomada da atividade industrial. De acordo com estimativas do IPEA (Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada) cada R\$1,00 gasto em automóveis tem um efeito multiplicador de R\$3,76 na produção total.²⁷ Com um número estimado de 25 milhões de empregos (diretos e indiretos) dependentes da fabricação de automóveis, estima-se que a redução do IPI contribuiu para a manutenção de 50.000 a 60.000 empregos diretos e indiretos na economia brasileira no primeiro semestre de 2009. O aumento da produção de bens de capital também foi estimulado pela recuperação do investimento em infraestrutura, que teve um impacto positivo no setor de construção.

²⁷ Bahia (2009); IPEA (2009).

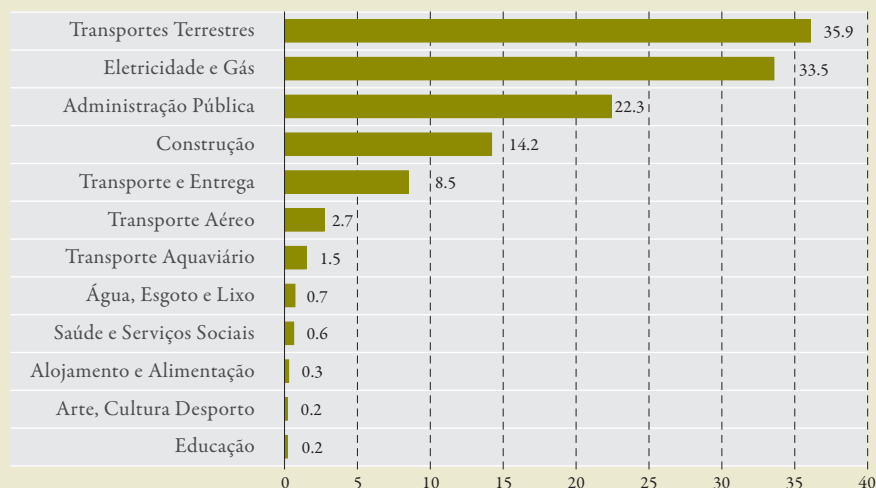
B MEDIDAS PARA ESTIMULAR A CRIAÇÃO DE EMPREGOS

Além das medidas discutidas acima, o Governo também expandiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e lançou o Minha Casa, Minha Vida. Em conjunto, estes programas representaram mais de 40% do total do pacote de estímulo.

A expansão do PAC impulsionou o investimento em setores geradores de emprego...

Em termos da participação no pacote de estímulo, o PAC foi superado apenas pelos cortes de impostos. A ampliação do programa teve como objetivo aumentar o investimento público em infraestrutura, particularmente em redes de transporte e serviços de utilidade pública. Aproximadamente 40% dos desembolsos em 2009 financiaram investimentos em transporte e um terço foi direcionado aos setores de gás e eletricidade (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4 Variação percentual nos desembolsos do PAC para cada setor, 2009



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

*...especialmente no setor de construção civil
por meio da criação do programa Minha Casa, Minha Vida...*

O programa Minha Casa, Minha Vida envolve iniciativas governamentais e subsídios para a construção habitacional, representando mais de 16% do total do pacote de estímulo. O programa – direcionado a famílias de baixa e média renda – busca construir um milhão de novas casas em 2009 e 2010. Em setembro de 2010, 630.886 unidades habitacionais haviam sido contratadas, das quais 160.883 haviam sido entregues aos respectivos proprietários (25% do total). O benefício para famílias de baixa renda foi duplo. Primeiramente, o programa disponibilizou casas a custos acessíveis para os mais pobres, ajudando a reduzir o déficit habitacional existente (57% das unidades foram destinadas a famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos, enquanto 70% do total de contratos foram assinados no sul e sudeste do Brasil).²⁸ Em segundo lugar, o programa ajudou – em conjunto com o PAC e a melhoria do cenário macroeconômico – a estimular a criação de empregos no setor de construção civil. De fato, o aumento de empregos na construção civil permaneceu relativamente robusto durante a crise, superando o registrado em outros setores (Gráfico 3.5). Mesmo com a queda no número de empregos na agricultura, indústria e mineração em agosto de 2009 em relação ao mesmo mês do ano anterior, o nível de emprego na construção civil aumentou quase 5%. Em agosto de 2010, foi registrado um crescimento de mais de 15%, excedendo amplamente o observado nos demais setores.

*... com a força da demanda interna impulsionando
os ganhos de emprego no setor de serviços...*

O setor de serviços representa três quartos do total de empregos nas áreas metropolitanas e 72% do emprego formal no Brasil. Após o efeito-contágio da crise, este setor serviu como um “colchão amortecedor”, aliviando o seu impacto adverso na economia e no mercado de trabalho. O emprego no setor de serviços – tanto público quanto privado – manteve taxas positivas de crescimento (com a exceção de janeiro de 2009) durante a crise (ver Gráfico 3.6).

²⁸ Ministério das Cidades. Ver <http://www.cidades.gov.br>.

Gráfico 3.5 Variação percentual no emprego formal por setor, 2008–2010

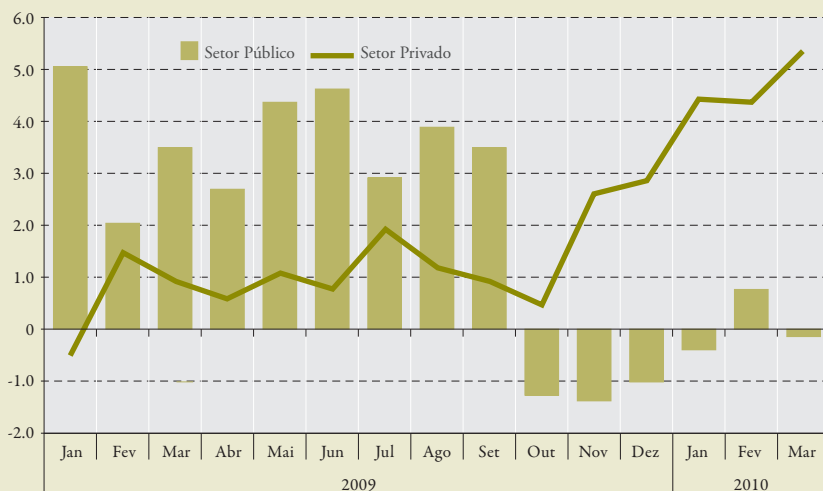
(em relação ao mesmo mês no ano anterior)



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), base de dados do CAGED.

Gráfico 3.6 Empregos em serviços na seis maiores áreas metropolitanas, 2009–2010

(variação percentual em relação ao mesmo mês do ano anterior)



Nota: O emprego no setor público inclui a administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde e serviços. O emprego no setor privado inclui a reparação de veículos motores, bens e aparelhos pessoais.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

A resiliência do emprego no setor de serviços foi resultado, em grande medida, das iniciativas anticíclicas que sustentaram o consumo privado (que representa mais de 60% do PIB brasileiro).²⁹ Em particular, a demanda por bens do setor de não-duráveis (como alimentos, bebidas e tabaco), que são intensivos em emprego, mantiveram crescimento positivo durante a recessão e ganharam um impulso no segundo trimestre de 2009. A forte demanda decorreu da melhora do poder aquisitivo da população de baixa renda, associada, por sua vez, à ampliação do programa Bolsa Família e ao aumento real no salário mínimo (ver o Capítulo 4).³⁰ A evolução favorável do poder de compra das famílias de baixa renda contribuiu para a sustentação das vendas do comércio varejista, onde predominam pequenas e médias empresas geradoras de emprego.

A evolução favorável do emprego público também contribuiu para a robustez do setor de serviços, onde cerca de um quarto dos postos de trabalho são públicos. Entre dezembro de 2002 e abril de 2010, o número de empregos federais cresceu mais de 10% e o setor beneficiou-se de aumentos salariais importantes.³¹ Essa geração de empregos, ao lado dos salários mais altos no setor público, resultou em um aumento de 16,6% na folha de pagamentos do Governo Federal, que alcançou R\$101,2 bilhões (US\$50,6 bilhões) em 2009.³² Os serviços financeiros, que representaram 6,2% do setor de serviços e 10,6% do PIB em 2009, foram favorecidos pela ação anticíclica dos bancos públicos, bem como pela recuperação da Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa), que subiu 82,7% em 2009 (após a queda de 38,5% em 2008).

...e investimentos para aperfeiçoar a agricultura intensiva em emprego...

Apesar de a agricultura representar uma fração relativamente pequena do PIB brasileiro (5,2% em 2009), o setor responde por 16% da força de trabalho do país, o que o torna o maior empregador do Brasil. Produtos agrícolas também figuram de maneira predominante entre os US\$150,2 bilhões em exportações brasileiras em 2009. Mais da metade do valor das exportações é composta por *commodities*, dos quais a agricultura representa uma parcela significativa (US\$35 bilhões).³³ A crise e a rápida deterioração das perspectivas econô-

²⁹ Schettini et al. (2010).

³⁰ IPEA (2010a).

³¹ Durante os dois mandatos do Presidente Lula, mais de 127.430 empregados foram contratados pelo Governo Federal (um aumento de 13,3%).

³² Fonte: Ministério do Planejamento (2010).

³³ FUNDAP (2010).

micas mundiais no terceiro trimestre de 2008 interrompeu bruscamente a trajetória de alta dos preços das commodities em curso desde 2003.³⁴ A queda das cotações foi brusca e rápida: no segundo semestre de 2008, o índice do Commodity Research Bureau (CRB) caiu 160,9% e o sub-índice para produtos alimentícios 166,6%. O preço da soja (o segundo produto mais importante da pauta de exportação brasileira, representando 16,4% do total de exportações) recuou 160%.

A queda da demanda externa e do preço das commodities atingiu gravemente o setor agrícola. Como resposta, o Governo lançou medidas para impulsionar o setor, das quais a principal foi o Plano Safra 2009/2010. O Plano concedeu R\$107,5 bilhões (US\$59,4 bilhões) para 4,1 milhões de unidades rurais, dos quais R\$15 bilhões (US\$8,3 bilhões) foram dedicados à agricultura familiar. Isso representou um aumento de 37% comparativamente ao valor de R\$78,2 bilhões (US\$43,3 bilhões) investido no Plano Safra 2007/2008. Os recursos tiveram quatro destinos principais: (i) aumento do volume de crédito para financiamento da safra agrícola; (ii) criação de uma linha de crédito para a compra de tratores e veículos por agricultores familiares; (iii) diversificação de atividades agrícolas cobertas pelo plano; e (iv) fortalecimento do seguro oferecido pelo programa contra quebra de safras e quedas de preço.³⁵

A recuperação dos preços das *commodities* desde o início de 2009 e o conjunto de iniciativas lançadas pelo Governo para apoiar o setor agrícola (por meio de reduções de custo e aumento do crédito rural) contribuíram para a recuperação do setor. Algumas das iniciativas ofereceram apoio significativo para pequenas propriedades rurais, responsáveis pelo fornecimento de 70% dos alimentos consumidos por famílias brasileiras e 10% do PIB do Brasil. O setor também é a principal fonte de subsistência para famílias rurais.³⁶

... ao lado de tentativas – embora limitadas em escopo – para mitigar as demissões por meio de negociações coletivas.

Uma das experiências brasileiras mais famosas e bem sucedidas para reter o emprego durante um período de crise ocorreu no início dos anos 1990 na

³⁴ FMI (2009).

³⁵ Ministério do Desenvolvimento Agrário, vide <http://www.mda.gov.br/portal/>.

³⁶ IPEA (2010b).

região do ABC em São Paulo. A indústria metalúrgica daquela região havia sido afetada negativamente pela liberalização comercial e pelo ambiente macroeconômico adverso. O então presidente do sindicato de metalúrgicos propôs a formação de uma câmara para formular propostas de resolução da crise. O Governo prometeu reduções de impostos sobre automóveis e peças e os empregadores concordaram em manter o emprego no setor, resultando na permanência de cerca de 100.000 trabalhadores. A experiência da câmara setorial foi mais tarde sucedida pela criação de uma Câmara Regional do Grande ABC que, na segunda metade da década de 1990, promoveu o desenvolvimento regional por meio da renovação da infraestrutura e redefinição das cadeias produtivas, incluindo uma maior atenção a pequenas e médias empresas, treinamento de trabalhadores demitidos e atração de novos investimentos.³⁷

Em 1998, o programa Bolsa Qualificação foi desenvolvido, concedendo licença de trabalho por um período de dois a cinco meses para a participação do empregado num curso de treinamento, durante o qual ele recebia seguro-desemprego. Os empregadores não precisam pagar salários ou realizar contribuições à folha de pagamento durante este período. Quando um curso de treinamento é finalizado, os participantes retornam ao local de trabalho. Eles têm emprego garantido por três meses após o seu retorno, mas podem ser demitidos depois deste prazo; o período do seguro-desemprego é então reduzido pelo número de meses que o trabalhador participou do curso de treinamento (embora haja uma garantia mínima de um mês de benefícios). Em 2008, apenas 7.700 trabalhadores participaram do programa, mas durante a crise (em 2009) o número de participantes saltou para aproximadamente 20.100. O Bolsa Qualificação deve ser negociado por meio de acordo coletivo.

Outras medidas – que não requerem apoio governamental – para reter trabalhadores incluem férias coletivas e reduções das horas de trabalho em conjunto com corte de salário. Várias empresas no setor industrial negociaram férias coletivas, normalmente de curta duração. Outra medida, utilizada particularmente no setor metalúrgico, foi uma diminuição negociada nas horas de trabalho em troca de uma redução do salário, geralmente se estendendo por um período de vários meses. Estes acordos resultaram, em geral, em reduções de cerca de 10% do salário, ainda que em alguns casos este percentual tenha

³⁷ Leite (2003).

atingido 25%. Os acordos freqüentemente incluíram garantias de permanência dos empregados por um número específico de meses. No pólo industrial de Manaus, o governo estadual firmou um acordo com os empregadores e sindicatos para reter trabalhadores em troca de reduções de imposto. De acordo com a Secretaria do Trabalho do Estado de Amazonas, o acordo evitou a demissão de pelo menos 30.000 trabalhadores.³⁸

Entretanto, durante a crise de 2009, a maioria das empresas optou por demitir funcionários ao invés de buscar esquemas de manutenção negociada, embora várias delas vissem esses programas como potencialmente eficazes. De fato, uma pesquisa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) com 586 empresas (55 das quais tinham 500 ou mais empregados), realizada de fevereiro a março de 2009, constatou que 47% das empresas tinham demitido trabalhadores em resposta à crise (equivalente, em média, a 19% da força de trabalho). À época da pesquisa, quase 40% das empresas planejavam demissões adicionais, o que representava cerca de 14% da força de trabalho. A pesquisa perguntou aos empregadores se eles acreditavam que as seguintes políticas poderiam ser úteis para evitar demissões: acordo geral sobre bancos de hora, férias coletivas, redução da jornada de trabalho com redução de salário, e uso do Bolsa Qualificação³⁹. É interessante notar que, com exceção das férias coletivas, em mais de 50% dos casos as outras três medidas têm o potencial de evitar algumas ou todas as demissões (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 Opinião sobre o potencial das seguintes medidas para evitar demissões, 586 indústrias do Estado de São Paulo, fevereiro-março de 2008

Medidas	EVITARIA TODAS AS DEMISSÕES	EVITARIA PARCIALMENTE AS DEMISSÕES	NÃO EVITARIA AS DEMISSÕES	TOTAL
Acordo geral sobre banco de horas	19	43	39	100
Férias coletivas	9	35	56	100
Redução da jornada de trabalho com redução de salário	27	52	22	100
Uso do Bolsa Qualificação	22	37	41	100

Nota: A soma dos totais nas linhas pode não chegar a 100% devido ao arredondamento.
Fonte: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (2009).

³⁸ Caldas (2009).

³⁹ FIESP (2009).

Dada a natureza de curto prazo da crise, medidas como o trabalho compartilhado (*work-sharing*) – os empregados aceitam trabalhar horas reduzidas, sendo que o governo compensa parte da redução de salários em alguns casos – poderiam ter sido adotadas para diminuir o número de demissões e mitigar o impacto econômico e social do desemprego (ver o Capítulo 5 para uma discussão sobre o uso do trabalho compartilhado na Alemanha). A perda líquida de empregos na indústria no Estado de São Paulo foi de 212.000 entre novembro de 2008 e março de 2009; a utilização mais ampla desse tipo de medida poderia ter contribuído para reduzir esse número. Além disso, se a redução da jornada de trabalho tivesse sido acompanhada de uma compensação governamental pela redução salarial, esta prática poderia ter recebido o apoio dos sindicatos.

De forma alternativa, incentivos fiscais poderiam ter sido oferecidos aos empregadores para reter empregos, como ocorreu no pólo industrial da região do Amazonas. Uma postura mais proativa do Governo para apoiar medidas de preservação de empregos, acompanhada de incentivos fiscais e um diálogo social mais ativo poderiam contribuir para sua utilização em situações futuras de desaceleração econômica, ajudando a mitigar seus efeitos negativos sobre o emprego.

C CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo mostrou como a adoção de um conjunto de políticas bem elaboradas e direcionadas contribuiu para a sustentação do emprego em setores-chave da economia brasileira. Em primeiro lugar, o país colocou em prática uma série de iniciativas fundamentais que envolveram poucos gastos diretos. Em especial, assim que os primeiros efeitos adversos do contágio da crise tornaram-se evidentes, o Governo brasileiro implementou, rapidamente, medidas para restaurar o fluxo de crédito, que favoreceram setores intensivos em emprego e as PMEs. Em segundo lugar, o Governo promulgou uma série de cortes de impostos, que se concentraram, principalmente, em produtos industrializados com grandes efeitos multiplicadores. Quando as vendas de veículos reagiram em resposta ao benefício fiscal, a atividade econômica e os empregos em outras áreas foram estimulados devido ao impacto dinamizador da indústria automotiva sobre a cadeia produtiva.

Para complementar estas medidas, o Governo destinou recursos para a expansão do PAC e lançou programa Minha Casa, Minha Vida. Estas iniciativas ofereceram apoio direto e impulsionaram a criação de empregos em setores-chave da economia brasileira, particularmente a construção civil. O crescimento na demanda interna – apoiado por uma série de medidas anticíclicas – e a participação relevante do emprego público contribuíram para sustentar a trajetória ascendente do emprego no setor de serviços. Ademais, a atividade agrícola – um setor que responde por uma pequena parcela do PIB brasileiro, mas emprega uma parcela significativa da força de trabalho do país – foi favorecida pelo Plano Safra, que ampliou a oferta de crédito, estimulou a diversificação de culturas e ampliou o seguro contra a queda de preços, com atenção especial dada à agricultura familiar. Contudo, embora tenham sido adotadas algumas tentativas de limitar as demissões mediante programas já existentes, estes têm alcance limitado e deveriam ser ampliados.

REFERÊNCIAS

Bahia, L.D. and E.P. Domingues. 2009. *Estrutura de inovações na indústria automobilística brasileira*, Texto para Discussão 1472, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Banco do Brasil (BB). 2009. *Relatório de Administração*, Dezembro.

Caldas, I. 2009, “Uma Tripla Aliança”, Secretária de Trabalho do Amazonas (5 de fevereiro).

de Negri, J. A. 1998. *Elasticidade-renda e elasticidade-preço da demanda por automóveis no Brasil*, Texto para Discussão No. 588, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2009. “Crise Financeira e Decisões de Emprego” Projeto Rumos da Indústria Paulista, Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos, Março, São Paulo.

Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAÇÃO). 2010. Nota Técnica, *O desempenho do comércio exterior brasileiro em 2009* (São Paulo).

Fundo Monetário Internacional (FMI). 2009. *World Economic Outlook: Crisis and recovery [Panorama da Economia Mundial: Crise e recuperação]*, Abril (Washington, DC).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010. “Efeitos Econômicos do Gasto Social no Brasil,” em *Perspectivas da Política Social no Brasil, Livro 8 do Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro Desenvolvimento* (Brasília).

—. 2010b. *PNAD 2008: Primeiras análises – O setor rural*, Comunicado IPEA No. 42, 29 de Março.

—. 2009. *Impactos da redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) de automóveis*. Nota Técnica, Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac.

Leite, M. 2003. *Trabalho e sociedade em transformação*, São Paulo, Perseu Abramo.

Ministério do Planejamento. 2010. *Boletim estatístico de pessoal*, Maio.

Schettini, B. et al. 2010. *Novas evidências empíricas sobre a dinâmica trimestral do consumo agregado das famílias brasileiras no período 1995–2009*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

CAPÍTULO 4

ESTÍMULO À DEMANDA AGREGADA POR MEIO DA PROTEÇÃO SOCIAL

INTRODUÇÃO

A proteção social e as transferências sociais desempenham diversas funções, incluindo o respeito aos direitos humanos e a contribuição para o crescimento econômico.^{40,41} Em relação a este último, ao fornecer uma renda adequada, a proteção social pode contribuir para a suavização do consumo individual ao longo do tempo, especialmente em períodos de desaceleração, como o que se seguiu ao efeito-contágio da recente crise financeira e econômica, que atingiu o Brasil em setembro de 2008. Particularmente, programas como o seguro-desemprego e outras formas de transferência de renda podem fornecer uma fonte importante de substituição de renda; e, se combinadas com um apoio ativo, podem facilitar a mobilidade do trabalho e a alocação profissional adequada. Ademais, caso elaboradas de forma apropriada, as medidas de proteção social podem estimular a demanda agregada e favorecer a formação de capital humano para o crescimento a longo prazo.

Este capítulo aborda as políticas de transferência de renda e as medidas de proteção social, que ajudaram a amortecer o impacto da crise financeira e econômica mundial de 2008 no Brasil. Como detalhado no Capítulo 2, em resposta à crise, o governo brasileiro adotou medidas permanentes com o objetivo de melhorar a cobertura e a eficácia dos esquemas de proteção social e dos programas de assistência social, dentre as quais: (i) a extensão da proteção e do apoio aos trabalhadores desempregados; (ii) expansão do programa de transferência condicional de renda (TCR), Bolsa Família; e (iii) manutenção do aumento real do salário mínimo anteriormente programado. Uma série de medidas relacionadas também foi introduzida, tais como o lançamento de um programa de financiamento para habitações de baixa

⁴⁰ A proteção social inclui qualquer regime de seguridade ou assistência social que protege indivíduos contra determinados choques ou riscos econômicos. Os dados utilizados neste capítulo não incluem gastos gerais com educação, materiais ou serviços médicos, ou programas não direcionados do mercado de trabalho.

⁴¹ Ver, por exemplo, Townsend (2009).

renda, a proteção dos trabalhadores migrantes e a ratificação da Convenção sobre a Seguridade de Social (Normas Mínimas), 1952 (No. 102).

É importante notar que os programas de proteção social e transferência de renda (como o Bolsa Família) já eram bem consolidados no Brasil antes do início da crise. As condições iniciais, portanto, ampliaram o raio de manobra do governo na gestão da crise, permitindo que o fortalecimento ou modificação dos programas existentes que, por sua vez, atuaram como estabilizadores automáticos. A primeira parte deste Capítulo (seção A) oferece uma visão ampla da proteção social no Brasil e seu papel na sociedade. A seção B examina mais detalhadamente as várias políticas públicas colocadas em prática em resposta à crise; e a seção C apresenta uma conclusão com considerações sobre as políticas públicas.

A A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Os programas de transferências sociais podem ter um impacto positivo na redução da pobreza e da desigualdade de renda. Ademais, com um forte sistema de proteção social em vigor, o apoio a indivíduos e famílias pode ser automaticamente ajustado, assim que o impacto da crise é desencadeado. Este é, de fato, o papel e a finalidade dos estabilizadores automáticos: proporcionar estabilidade (apoio à renda, medidas ativas, dentre outras) quando é mais necessário. Assim, os estabilizadores automáticos são geralmente de implementação mais fácil e eficiente do que as medidas discricionárias, que podem ser mais difíceis de serem adotadas de forma adequada e, muitas vezes, se tornam efetivas somente após certo período de tempo.

As políticas sociais têm sido um componente fundamental do aperfeiçoamento do sistema de bem-estar social no Brasil, que é organizado sob três pilares principais: (i) a oferta universal de educação e saúde; (ii) a assistência social (incluindo aposentadorias) para os pobres e famílias rurais; e (iii) os regimes de contribuição para a seguridade social providos pelo setor privado.⁴²

O gasto social no Brasil é comparativamente elevado, especialmente na área de proteção social...

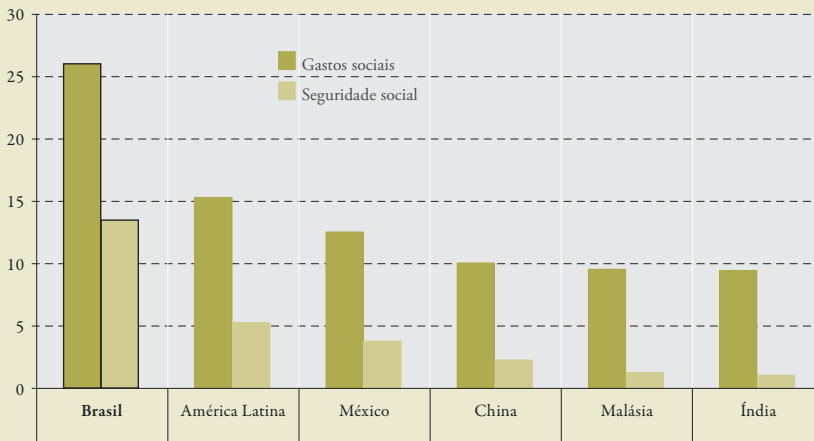
O gasto social, que inclui as despesas do governo central em educação, saúde, proteção social e habitação, é elevado, em termos comparativos, no Brasil (Gráfico 4.1). Em 2008, o gasto social total no País atingiu aproximadamente 26% do PIB, frente ao percentual de somente 15%, em média, nos demais países da América Latina. Em outras grandes economias emergentes, como a China e a Índia – embora o PIB per capita seja comparativamente menor – os gastos sociais representam menos de 10% do PIB. Outras economias emergentes em fases semelhantes de desenvolvimento também gastam significativamente menos do que o Brasil na área social. Por exemplo, o México e a Malásia alocam, respectivamente, 12 e 9,4% do PIB em gastos sociais. O maior componente desses gastos no Brasil é a seguridade social, que inclui assistência social, aposentadoria, seguro-desemprego e

⁴² Ver Draibe (2007) e Barrientos (2003).

treinamento profissional. Conjuntamente, esses programas respondem por mais da metade do total do gasto social e explicam a diferença em relação aos outros países latino-americanos.⁴³ De fato, enquanto as despesas como proporção do PIB são semelhantes para a educação, saúde e habitação nesses países, os gastos com seguridade social (de 13,4% do PIB em 2008) são mais que o dobro no Brasil.

As despesas com seguridade social no Brasil têm crescido constantemente há mais de uma década – de uma média de cerca de 11% do PIB no final dos anos 1990 para mais de 12% do PIB entre 2000 e 2008 (Gráfico 4.2). Como resultado, essas despesas no Brasil são mais elevadas do que na maioria dos outros países em desenvolvimento e se aproximam à média dos países da OCDE, onde as despesas se mantiveram relativamente estáveis ao longo da última década. Curiosamente, Lindert (2004) aponta que, para uma determinada idade e nível de distribuição de renda, o gasto em seguridade social na América Latina é maior do que o registrado na Europa em estágio similar de desenvolvimento.

Gráfico 4.1 Gastos sociais, Brasil e outros países selecionados, 2008
(percentual do PIB)

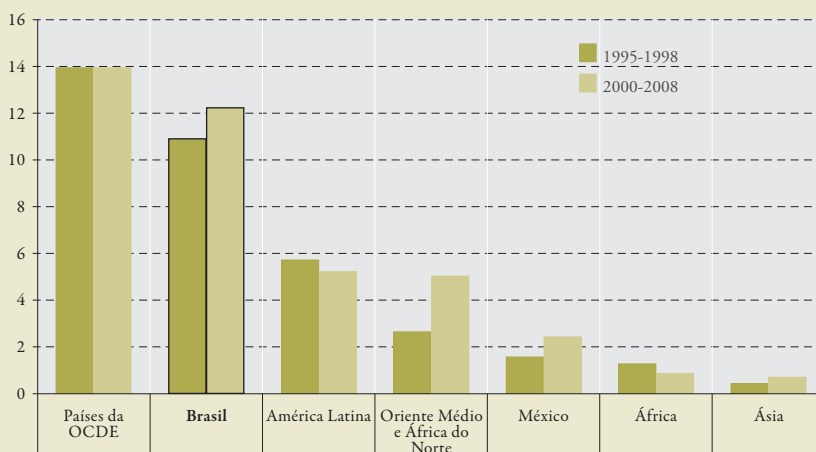


Nota: Os gastos sociais incluem gastos em seguridade social, educação, saúde, e habitação. Países latino-americanos abrangem Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela.

Fontes: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), CEPALSTAT (2010); Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Principais Indicadores de 2010 para a China, Malásia e Índia; Gastos em saúde para a China e a Índia baseados em OMS, Estatísticas Mundiais de Saúde, 2010.

⁴³ Ver CEPAL: CEPALSTAT, em <http://www.eclac.org/estadisticas>.

Gráfico 4.2 Gastos em seguridade social por região, 1995–1998 e 2000–2008
(percentual do PIB)



Nota: As estimativas do ILS são baseadas no FMI, Estatísticas Sobre Finanças Governamentais (2010) e FMI, base de dados Redes de Crescimento e Desenvolvimento Global; PIB do Banco Mundial (2008); OECDStat para países da OCDE; ADB, Principais Indicadores para países asiáticos; e CEPAL.

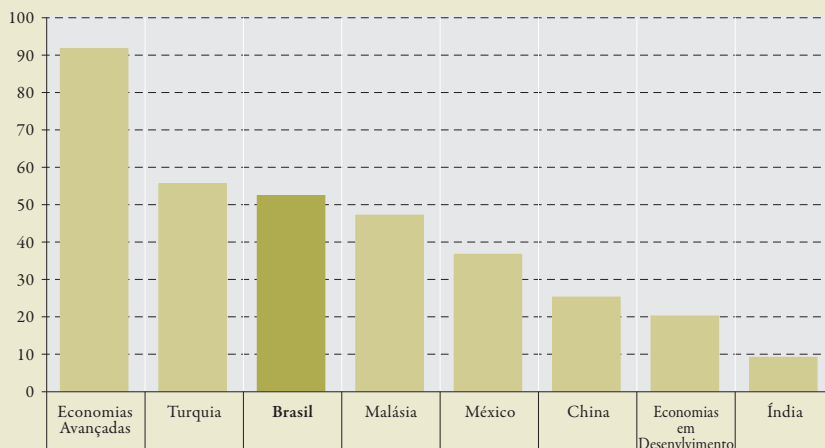
Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) (2010).

...incluindo um abrangente regime de pensão e um programa de assistência social para aposentados.

O regime de pensão – que responde por mais de 90% do total de despesas com seguridade social – desempenha um papel importante no sistema de bem-estar social do Brasil (ver Quadro 4.1). Como resultado, a cobertura previdenciária é relativamente alta, com mais de 50% da força de trabalho abrangida (Gráfico 4.3). Nas demais economias emergentes, como China, Índia e México, a taxa está bem abaixo dos 50%; e para as economias em desenvolvimento, a taxa é de apenas 20% (o percentual é de mais de 90% para as economias avançadas).

A abrangência do sistema de proteção social ancora-se em duas características importantes. Em primeiro lugar, embora o sistema tenha sido originalmente projetado para atender trabalhadores com contrato formal de trabalho, o regime de pensão social foi reformado para incluir, igualmente, trabalhadores autônomos e domésticos, aumentando substancialmente a cobertura do sistema. Em segundo lugar, dois programas importantes oferecem benefícios aos idosos mais pobres – o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC):

Gráfico 4.3 Cobertura de aposentadorias em determinados países e regiões
(percentual da força de trabalho)



Fonte: Banco Mundial (2010).

- *Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural*: para ser elegível, o trabalhador rural precisa apenas comprovar 15 anos de atividade rural.⁴⁴ A maior parte do programa é financiada pelo Estado (com base em impostos), embora um imposto de 2,1% sobre produtos agrícolas tenha sido instituído para cobrir parte do custo. O programa se expandiu significativamente desde o início dos anos 1990. O número de beneficiários dobrou nas duas últimas décadas, aumentando de 4,1 milhões em 1992 para 8,2 milhões no primeiro semestre de 2010 (Ministério da Previdência Social, MPS).⁴⁵ Estima-se que para 2010 os gastos atinjam o total de R\$50 bilhões (US\$28 bilhões, 1,6% do PIB).
- *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*: embora não seja estritamente parte do regime de pensão, o BPC é um programa de assistência social que proporciona benefícios equivalentes ao salário mínimo mensal. Esses benefícios podem ser recebidos por pessoas com 65 anos de idade ou mais ou por pessoas de qualquer idade que sejam incapazes de trabalhar em razão de invalidez e que possuam uma renda per capita familiar inferior a um quarto do salário mínimo (a linha de pobreza extrema). Em 2009, 1,54 milhões idosos e 1,63 milhões de indivíduos inválidos receberam benefícios por meio do BPC. O total de despesas atingiu R\$16,9 bilhões

⁴⁴ Os trabalhadores agrícolas que migram para áreas urbanas e contribuem para o sistema previdenciário por meio de seu emprego urbano podem deduzir o seu tempo de trabalho na agricultura (desde que comprovado) do período necessário para a aposentadoria.

⁴⁵ Ministério da Previdência Social (MPS): <http://www.previdenciasocial.gov.br>.

(US\$8,5 bilhões), equivalente a 0,05% do PIB. A média dos benefícios em 2009 foi de R\$444 (US\$223) por mês (devido ao aumento do salário mínimo de R\$415 para R\$465 (US\$234) em fevereiro de 2009).

Estes programas contribuíram, de maneira fundamental, na sustentação da renda de indivíduos e famílias durante a crise. Ademais, uma série de políticas sociais e de mercado de trabalho, notadamente o regime de seguro-desemprego, o programa Bolsa Família e a política do salário mínimo, também desempenharam um papel fundamental na resposta do Brasil à crise.

Quadro 4.1 O sistema de aposentadoria do Brasil

O sistema de aposentadoria do Brasil é dividido em três regimes. O primeiro é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é um regime público e mandatório para todos os trabalhadores do setor privado, incluindo também trabalhadores domésticos e autônomos. O segundo é o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no qual empregados do setor público estão cobertos de acordo com disposições específicas para a aposentadoria. O último regime é o Regime de Previdência Complementar (RPC), fundos voluntários de pensão gerenciados por instituições financeiras para trabalhadores de alta renda. Além desses três regimes, existem aposentadorias sociais sem contribuição que fornecem ajuda aos mais idosos (ver tabela).

Principais características do sistema de aposentadoria do Brasil

Regime	Taxa de contribuição	Condições de elegibilidade	Nível de Benefício
RGPS	<p>Empregados: 8 por cento do salário mínimo até 11 por cento do teto.</p> <p>Empregadores: 20 por cento da folha de pagamentos além de uma taxa adicional baseada no histórico de acidentes de trabalho da empresa.</p> <p>Autônomos: 11 por cento da renda declarada. Regras especiais para trabalhadores rurais e trabalho árduo</p>	<p>Aposentadoria por contribuição: 35 anos (homens) ou 30 anos (mulheres). Para trabalho árduo, entre 15 e 25 anos.</p> <p>Aposentadoria por idade: 65 anos (homens) ou 60 anos (mulheres) para empregados e autônomos urbanos, 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) para trabalhadores rurais. Pelo menos 168 ou 180 meses de contribuição, dependendo do primeiro período com seguro.</p>	<p>Aposentadoria por contribuição: 80 por cento da renda média do segurado.</p> <p>Aposentadoria por idade: 70 por cento da renda média do segurado mais 1 por cento da renda média para cada ano de contribuição, até um máximo de 100 por cento. A aposentadoria mínima por idade é igual ao salário mínimo legal.</p>
RPPS	11 por cento do salário integral, sem teto.	As mesmas que empregados urbanos em RGPS.	80 por cento do maior salário mensal.
RPC	Definida pela contribuição, privada, voluntária	Variável	Benefício definido.
Assistência Social	Sem contribuição	Mais de 65 anos ou inválidos com renda familiar média inferior a 25 por cento do salário mínimo.	O mesmo valor que o salário mínimo. A elegibilidade é revisada a cada dois anos.

Fonte: ISSA (2010); M. Caetano (2009); J. Savoia (2007)

B A RESPOSTA À CRISE E O IMPACTO DAS POLÍTICAS NA RECUPERAÇÃO

Em tempos de crise e recessão econômica, medidas de proteção social podem ajudar na sustentação da demanda agregada e estimular a recuperação por meio de uma série de canais. Em primeiro lugar, medidas que ajudam na manutenção da renda dos indivíduos e famílias, incluindo aqueles que perderam o emprego, contribuem para sustentar e suavizar o consumo. Tais medidas podem mitigar o impacto do choque adverso sobre a demanda agregada e evitar a adoção de estratégias desnecessárias de curto prazo com conseqüências indesejáveis no longo prazo – como a retirada das crianças da escola. Em segundo lugar, se adequadamente elaboradas, as medidas de apoio à renda também podem ter efeitos positivos (e significativos) sobre a incidência da pobreza – que muitas vezes se amplia em períodos de recessão, o que pode afetar negativamente o crescimento a longo prazo, já que é um processo difícil de ser revertido. Em terceiro lugar, tais medidas, que têm como alvo direto aqueles trabalhadores que perderam o emprego, (i.e. por meio de programas de assistência ao desemprego ou subsídios), podem facilitar a transição entre as situações de desemprego e de emprego. Ademais, caso combinadas com o apoio ativo do estado, como, por exemplo, a assistência na procura de emprego ou na formação profissional, estas medidas podem ter efeitos positivos na busca de emprego, com potenciais benefícios de longo prazo na aquisição de capital humano.

Como observado no Capítulo 2, o pacote de estímulo fiscal do Brasil atingiu cerca de 1,2% do PIB, dos quais apenas uma pequena fração foi dedicada a medidas de proteção social. Entretanto, esse percentual não capta o papel que alguns programas existentes têm desempenhado na manutenção da renda de indivíduos e famílias. Na realidade, a abrangência do regime de proteção social brasileiro foi fundamental para mitigar o efeito negativo da crise sobre a evolução da renda da população – com impactos positivos sobre a demanda agregada e a confiança. Vários programas-chave foram reforçados como parte do pacote de estímulo adotado durante a crise; em particular, o Governo (i) estendeu o seguro-desemprego; (ii) expandiu o programa Bolsa Família de transferência condicional de renda; e (iii) manteve o aumento programado do salário mínimo real. A presente seção aborda estas medidas e analisa os seus impactos.

O Brasil é também um dos poucos países da América Latina que possuiu um regime de seguro-desemprego...

O impacto mais imediato da crise é geralmente sentido por aqueles que perdem o seu emprego. Em primeira instância, é prestado apoio por meio do seguro-desemprego para manter (e substituir) um certo nível de renda até que os trabalhadores encontrem um novo emprego. Em períodos de crise, os programas de apoio aos trabalhadores em situação de desemprego desempenham um papel crucial na proteção e capacitação dos trabalhadores, servindo como um estabilizador macroeconômico.⁴⁶

Na América Latina, o Brasil é um dos poucos países (seis no total) que possuiu um programa de seguro-desemprego (Quadro 4.2). O programa é baseado em cinco grupos distintos: trabalhadores formais (o maior grupo), pescadores de pequena escala, trabalhadores domésticos (o menor grupo), trabalhadores resgatados (do trabalho forçado) e trabalhadores que participam do programa Bolsa Qualificação (bolsa de formação profissional, ver Capítulo 3).

Apesar de previsto na Constituição da República de 1946, o sistema de seguro-desemprego somente foi introduzido no Brasil em 1986. No entanto, foi apenas em 1990 que o Governo criou uma fonte específica de financiamento para esse sistema e critérios mais acessíveis para a concessão de benefícios, com o estabelecimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT financia um programa de seguro-desemprego concebido para associar a ajuda financeira e a procura por emprego mediante a intermediação de serviços no mercado de trabalho, programas de qualificação profissional e investimentos. O Fundo é gerenciado por um conselho tripartite (CODEFAT ou Conselho Deliberativo do FAT), composto por representantes do Governo e organizações de empregados e empregadores, cujo objetivo consiste em definir, financiar, aprovar e monitorar os planos de trabalho do Fundo. O FAT financia não apenas o seguro-desemprego, mas também vários programas de intermediação da mão-de-obra e qualificação profissional, ao lado de uma série de outros programas; como, por exemplo, o de subsídio salarial para trabalhadores de baixa renda (Abono Salarial). Além disso, 40% do orçamento do FAT são destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para apoiar o

⁴⁶ Scholz et al. (2010).

Quadro 4.2 O programa de seguro-desemprego no Brasil, 2010

Os detalhes do seguro-desemprego no Brasil, baseados no ano 2010, são os seguintes:

- **Cobertura:** limitada a trabalhadores assalariados. Empregados domésticos com carteira de trabalho assinada podem participar se os seus empregadores os inscreveram no FGTS.
- **Fonte de financiamento:** gerenciado pelo FAT, que é financiado por meio de um imposto sobre o faturamento bruto das empresas (de 0,65 por cento).
- **Condições de elegibilidade:** os beneficiários devem ter tido emprego por pelo menos seis meses em um período estipulado de emprego recente. O desemprego não pode decorrer de conduta inapropriada ou demissão voluntária. O segurado não pode ter recursos para sustentar a si ou a sua família.
- **Nível do benefício:** depende da renda média nos últimos três meses de emprego. Geralmente, a fórmula para o cálculo do benefício é a seguinte: 80 por cento do benefício médio é pago de acordo com a renda média, até R\$841.88. O benefício mensal mínimo é igual a um salário mínimo (R\$510) e o benefício mensal máximo é R\$954.21.*
- **Duração do benefício:** três a cinco meses, dependendo da duração do emprego (seis a 11 meses, 12 a 23 meses, 24 meses ou mais). Em casos especiais, o benefício pode ser prolongado por dois meses.

* Os benefícios são ajustados anualmente de acordo com mudanças no salário mínimo. O salário mínimo em 2010 é de \$510.

Fonte: www.mte.gov.br/seg_desemp/beneficio.asp#; ISSA (2010); Y. Zhang et al. (2010); M. Vodopivec (2009).

financiamento de novos projetos de investimento, com o objetivo de estimular a criação de emprego e, destarte, reduzir a necessidade do seguro-desemprego.

... e os benefícios foram estendidos aos trabalhadores mais atingidos pela crise.

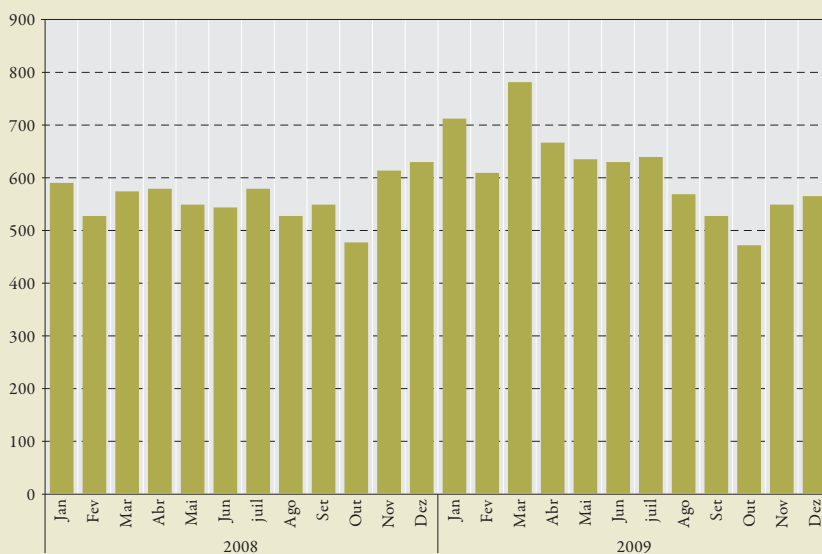
Como resultado da crise, o Ministério do Trabalho prolongou a duração do seguro-desemprego por dois meses para trabalhadores cujo setor da atividade econômica tivesse sido gravemente afetado pela recessão.

Em 24 de março de 2009, a prorrogação foi dada a trabalhadores que haviam sido demitidos em novembro e dezembro de 2008. Em maio de 2009 o benefício prorrogado foi ainda concedido a trabalhadores demitidos em janeiro e fevereiro de 2009. Esta medida foi um resultado do diálogo

social entre o governo, empresas e sindicatos. A duração da prorrogação foi, portanto, concedida à maioria dos trabalhadores que haviam perdido o emprego, uma vez que parcela significativa da perda de emprego ocorreu ao longo desses quatro meses (de novembro de 2008 a fevereiro de 2009), como destacado no Capítulo 1. Conseqüentemente, os pedidos de seguro-desemprego entre trabalhadores formais aumentou de um mínimo de quase 477.193 em outubro de 2008 para um pico de 780.125 em março de 2009 (Gráfico 4.4). Com a recuperação do mercado de trabalho, o número total de beneficiários do seguro-desemprego diminuiu no decorrer de 2009 para menos de 500 mil em novembro de 2009, uma vez que a taxa de desemprego recuou e a prorrogação dos dois meses do seguro expirou.

A duração e elegibilidade prolongadas constituíram uma importante iniciativa de resposta à crise. Com os valores mensais dos benefícios variando de R\$ 465 (US\$204) a R\$870 (US\$383) e o número de beneficiários quase dobrando, as despesas com benefícios de seguro-desemprego subiram drasticamente – de fato, aumentaram 50%, de R\$14 bilhões (US\$7,6 bilhões) em 2008 para mais de R\$20 bilhões (US\$11 bilhões) em 2010.

Gráfico 4.4 Beneficiários de seguro-desemprego, 2008–2009
(milhares)



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família presta apoio a famílias de baixa renda...

As transferências de renda provêm pagamento em dinheiro de caráter não-contributivo para os pobres ou aqueles que estão ameaçados de entrar na situação de pobreza. Geralmente, programas desta natureza são estatais e fazem parte de uma rede mais ampla de proteção social do governo. Esses programas também são, na maioria das vezes, condicionais – conhecidos como “transferência condicionada de renda” (TCR) –, na medida em que os desembolsos são sujeitos a certas condições relacionadas à, por exemplo, educação, saúde ou nutrição. As condicionalidades mais comuns são a manutenção das crianças na escola, a realização de check-ups de saúde e o atendimento de necessidades nutricionais. O objetivo desses programas é aumentar a renda real das famílias e, assim, garantir aos beneficiários um nível mínimo de consumo, de forma a reduzir a pobreza e a fome e contribuir para o progresso social por meio da transferência de renda direta a famílias pobres e extremamente pobres. Estes programas também visam romper o ciclo da pobreza intergeracional, melhorando o bem-estar e as habilidades das crianças para que elas possam superar as barreiras sociais e econômicas enfrentadas por seus pais. Os programas de TCRs tiveram início no Brasil (especificamente no Distrito Federal e em outros poucos municípios) e no México em meados nos anos 1990 (com foco na frequência escolar e saúde). Desde então, estes programas já foram amplamente adotados em outros países, especialmente na América Latina, muitas vezes em resposta a uma crise.⁴⁷ Estudos recentes mostram que um terço dos países em desenvolvimento implementou nos últimos meses algum tipo de programa de transferência de renda.⁴⁸

As principais características do Bolsa Família, presente em todos os 5.564 municípios brasileiros, são: a descentralização (a gestão é compartilhada entre o governo federal, os estados e os municípios); a prestação de assistência a toda família, e não a qualquer um de seus membros separadamente; o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias e do governo nas áreas da saúde, educação e assistência social; o pagamento direto à família,

⁴⁷ Iniciativas similares foram adotadas na Argentina, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, Honduras e Jamaica, assim como em outras partes do mundo, como Bangladesh, Burkina Faso, Camboja, Etiópia, Lesoto, Paquistão e Turquia.

⁴⁸ Lustig (2008).

sem qualquer intermediário; a utilização de redes bancárias para o pagamento; e a liberdade da família para fazer suas escolhas de consumo.

Em relação às condicionalidades, o programa requer a manutenção de crianças em idade escolar na escola, a vacinação das crianças e que as mulheres gestantes ou lactantes realizem o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e da criança. Em 2009, cerca de 90% dos beneficiários eram mulheres e 30% eram mães solteiras. Assim, o programa tem sido importante para a capacitação das mulheres, fortalecendo sua posição e influência no ambiente familiar e elevando a sua auto-estima.⁴⁹

O valor do benefício varia de acordo com o número de filhos na família, incluindo adolescentes com até 17 anos de idade e gestantes. O valor pode ser de R\$20 a R\$184 por mês (equivalente a US\$12-111). Os benefícios pagos mensalmente são calculados em, aproximadamente, R\$20 (US\$11) por filho com até 15 anos de idade, ao passo que para as gestantes e adolescentes (16-17 anos de idade) o benefício é de aproximadamente R\$30 (US\$17) mensais. As famílias podem inscrever no programa um número máximo de três crianças de até 15 anos de idade e duas crianças com idade entre 16 e 17 anos. Um benefício adicional mensal equivalente a cerca de R\$60 (US\$33) por mês é disponibilizado para famílias extremamente pobres – aquelas com renda per capita mensal abaixo de R\$65 (US\$33) – independentemente da composição familiar.

... e o Brasil atuou rapidamente para expandir a elegibilidade e melhorar os benefícios no âmbito do programa...

No início de 2009, com o objetivo de mitigar os efeitos da crise econômica, o governo brasileiro reiterou seu compromisso com o Bolsa Família e anunciou uma expansão que compreendeu duas principais medidas: (i) atualizar as linhas de pobreza e pobreza extrema e o valor do benefício; e (ii) expandir a cobertura do programa. O custo dessas medidas foi estimado em R\$ 410 milhões (US\$206 milhões) ou aproximadamente 0,014% do PIB, elevando

⁴⁹ Suarez and Libardoni (2007).

o custo total para R\$11,8 bilhões (US\$5,9 bilhões) ou 0,4% do PIB em 2009. A expansão ocorreu em três etapas principais:

- Etapa 1: inclusão de 300.000 famílias em maio de 2009; expansão em grandes municípios com menor cobertura do programa e aumento do número de famílias cadastradas no Bolsa Família;
- Etapa 2: inclusão de 500.000 famílias em agosto de 2009; expansão em municípios com um elevado número de famílias cadastradas no Bolsa Família e atualização de um grande número de registros;
- Etapa 3: inclusão de 500.000 famílias em outubro de 2009; expansão em outros municípios com uma cobertura menor.

Vale ressaltar que essas medidas – embora planejadas antes do efeito-contágio da crise em setembro de 2008 – foram implementadas mais rapidamente do que o previsto, em um esforço para expandir a rede de proteção social durante a crise. Em 2008, diante do aumento nos preços dos alimentos (e do Índice Nacional de Preços do Consumidor (INPC)), o governo brasileiro decidiu atualizar as linhas de pobreza e de pobreza extrema para neutralizar o impacto da inflação sobre os beneficiários do Bolsa Família. Assim, em 2009 a linha de pobreza foi atualizada de R\$119 (US\$60) para R\$135 (US\$68) e a linha de extrema pobreza de R\$59,70 (US\$30,00) para R\$68,70 (US\$34,50). Como resultado, a elegibilidade para os benefícios foi elevada de uma renda mensal média de R\$120 (US\$60) para R\$140 (US\$70) e os benefícios reajustados em quase 10%, com o benefício médio alcançando R\$95 (US\$48) por mês.

A extensão da elegibilidade resultou na inclusão de mais 1,4 milhão de famílias no programa. Com isso, o número de famílias beneficiárias aumentou significativamente de 11 milhões em 2008 para 12,4 milhões em 2009. Estima-se que a cobertura do programa chegará a 14 milhões de famílias até o final de 2010. Consequentemente, o número de indivíduos que recebem benefícios do Bolsa Família é de cerca de 50 milhões, ou seja, 25% da

Tabela 4.1 Distribuição regional de famílias beneficiárias do Bolsa Família e de pobres, Fevereiro de 2009 (percentuais)

Região	Distribuição de famílias beneficiárias em fevereiro de 2009	Distribuição de pobres
Norte	10.2	9.9
Nordeste	51.2	47.0
Sudeste	25.2	27.4
Sul	8.3	9.7
Centro-Oeste	5.2	6.0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

população brasileira. A extensão desse programa também constituiu uma importante fonte de apoio às famílias em zonas rurais mais pobres. A maioria da população pobre encontra-se nas regiões nordeste e sudeste, o que, por sua vez, se reflete na distribuição regional dos beneficiários do Bolsa Família, como mostra a Tabela 4.1.

... que teve importantes benefícios sociais e econômicos.

Vários estudos mostram que o programa Bolsa Família produziu melhorias imediatas e significativas nas condições de vida da população pobre:⁵⁰

- Dado que as famílias de baixa renda têm uma alta propensão ao consumo, uma grande parte do dinheiro é gasta em bens e necessidades básicas. De acordo com um estudo do IPEA, o multiplicador de renda é maior quando as transferências públicas são direcionadas a famílias de baixa renda: por exemplo, um aumento de 1% do PIB no Bolsa Família resulta em uma mudança positiva de 1,44% no PIB e de 2,25% na renda familiar; ao passo que o mesmo aumento em pagamento de juros aumenta o PIB em apenas 0,71% e a renda familiar em 1,34%.⁵¹ O Bolsa Família reforça o dinamismo das economias locais, uma vez que o dinheiro é gasto em produtos domésticos vendidos nos mercados locais. Como resultado, o programa gera demanda por bens e serviços produzidos internamente, o que, em muitos casos, favorece micro e pequenas empresas – que tem presença relevante em áreas rurais. Dessa forma, o programa estimula, igualmente, a geração de empregos.⁵²

⁵⁰ Ver Soares et al. (2007); OIT (2010a); OIT (2010b); Nota da OIT sobre a Crise.

⁵¹ IPEA (forthcoming).

⁵² Cardoso (2007).

- A segurança alimentar e nutricional melhorou – as famílias alimentam-se melhor e com mais frequência, e a desnutrição infantil diminuiu, uma vez que o recebimento do dinheiro é condicionado à realização de exames médicos;
- A pobreza e a desigualdade de renda foram reduzidas – 21% da diminuição do índice de Gini entre 2003 e 2006 é atribuído ao Bolsa Família. A regularidade do benefício permite às famílias o melhor planejamento de seus orçamentos. Ademais, estimativas sugerem que os vários programas de assistência social reduzem em 16% a pobreza extrema.⁵³
- Existe evidência de que o programa não cria um desincentivo ao trabalho.⁵⁴

O salário mínimo no Brasil é uma referência importante para o mercado de trabalho e para a política social...

O salário mínimo brasileiro define o nível de remuneração por emprego formal assalariado nos setores privado e público, servindo como uma referência para uma série de políticas de seguridade social, incluindo aposentadorias e benefícios ao desempregados e incapazes. O salário mínimo também é usado para medir as linhas de pobreza. Ele ainda influencia os rendimentos do trabalho informal, pois os empregados e empregadores muitas vezes negociam os salários utilizando o salário mínimo como referência (o chamado efeito farol).⁵⁵ De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, 12% dos trabalhadores brasileiros receberam o salário mínimo, sendo que entre empregados formais assalariados e trabalhadores informais do setor privado, esse percentual atingiu 16% (Tabela 4.2).

Em relação ao impacto distributivo, o salário mínimo no Brasil têm implicações importantes para uma série de grupos desfavorecidos. Em 2008, por exemplo, 13,8% das mulheres receberam o salário mínimo, em comparação com apenas 5,9% dos homens. Para os trabalhadores domésticos – quase 95% dos quais são mulheres – o salário mínimo foi a referência de valor para quase metade dos trabalhadores com carteira assinada (i.e. os trabalhadores formais com um contrato de trabalho registrado) e para cerca de 5% dos trabalhadores sem carteira assinada.

⁵³ Lindert et al. (2007).

⁵⁴ Ministério da Previdência Social (2009).

⁵⁵ Neri e Moura (2006).

Tabela 4.2 Trabalhadores recebendo o salário mínimo, por categoria ocupacional e sexo, 2008 (percentuais)

	Mulheres	Homens	Total
Funcionários públicos	12,3	3,4	10,6
Assalariados com empregos formais	18,7	8,8	15,5
Assalariados com empregos informais	19,1	9,5	16,1
Trabalhadores domésticos com carteira assinada	47,6	3,7	46,4
Trabalhadores domésticos sem carteira assinada	14,6	1,5	15,3
Total de empregados	13,8	5,9	11,8

Nota: O total de empregados inclui militares, autônomos, empregadores e trabalhadores sem remuneração. Quando a pesquisa foi realizada, em setembro de 2008, o salário mínimo era de R\$415.

Fonte: Escritório da OIT no Brasil, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O nível do salário mínimo tem uma especial importância em períodos de crise econômica. Há um crescente reconhecimento de que esse salário deveria servir como uma base social para reajustes salariais, bem como uma ferramenta para combater a deflação de salários.⁵⁶ Ao mesmo tempo, a elevação do salário mínimo podem desempenhar o papel de um estímulo fiscal, ao aumentar os gastos do consumidor.⁵⁷ Isto é particularmente relevante no caso do Brasil, dado que vários benefícios são vinculados ao salário mínimo.

... e durante a crise, o Governo manteve os aumentos planejados do salário mínimo.

Em 2006, o Governo Brasileiro, após consultas a representantes de organizações de trabalhadores, empregados e pensionistas, estabeleceu as bases para uma política anual de aumento real do salário mínimo até 2011. Em fevereiro de 2009, o aumento nominal previsto (de 12%) foi colocado em prática, elevando esse salário de R\$415 (US\$209) para R\$465 (US\$234), equivalente a 6% de aumento real. Esse aumento resultou num impulso significativo à economia, injetando R\$21 bilhões (US\$42 bilhões) ou 0,7% do PIB. Em janeiro de 2010, o salário mínimo foi novamente reajustado em 9,7% (5,7% em termos reais), para R\$510 (US\$256) por mês (Gráfico 4.5).

⁵⁶ H. Herr (2008).

⁵⁷ Um estudo recente do Federal Reserve Bank of Chicago [Banco Central de Chicago] mostrou que aumentos no salário mínimo impulsionam substancialmente os gastos dos consumidores, numa intensidade maior do que reduções de imposto: Aaronson, Agarwal and French (2008).

Gráfico 4.5 Valor real do salário mínimo, 2001–2010
(R\$, fevereiro de 2010)



Nota: Medidas em R\$ em fevereiro de 2010 na cidade de São Paulo.

Fonte: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE), 2010.

A decisão de manter os aumentos previstos do salário mínimo em fevereiro de 2009 e, novamente, em janeiro de 2010, teve uma série de consequências importantes. Em primeiro lugar, a renda dos trabalhadores com salários mais baixos aumentou – cerca de 12% dos assalariados em empregos formais recebem salário mínimo. Em segundo lugar, aumentos do salário mínimo ajudam a sustentar a renda familiar geral, uma vez que vários regimes de proteção social estão atrelados a esse salário, em particular, os valores dos benefícios do Regime Geral de Seguridade Social (RGPS), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do seguro-desemprego.⁵⁸ O aumento de fevereiro de 2009 concedeu R\$12,3 bilhões (US\$6,2 bilhões) adicionais aos beneficiários desses regimes. Considerando o impacto total, estima-se que cerca de 20% da população tenha se beneficiado deste aumento.

⁵⁸ Aposentados cuja aposentadoria tem um valor acima do salário mínimo também foram beneficiados pelo aumento, ainda que numa intensidade inferior. Ver Jaccoud (2009a).

Os programas atrelados ao salário mínimo também têm efeitos multiplicadores importantes:

- O IPEA estima que cada R\$1 adicional gasto no RGPS tem um efeito multiplicador de 2,1 na renda familiar e de 1,2 no PIB.
- O programa BPC tem um efeito multiplicador de 2,2 na renda familiar e de 1,4 no PIB.⁵⁹
- Estima-se que 22,5 milhões de pessoas, o equivalente a 12,3% da população, foram retiradas da pobreza como resultado do aumento nas aposentadorias e benefícios do BPC.⁶⁰

Além disso, uma pesquisa preliminar do IPEA, mostra que o estímulo sobre o PIB do aumento dos gastos com as transferências sociais de renda (Bolsa Família, o BPC e o RGPS) foram importantes para a criação de emprego durante 2009. Estima-se que os multiplicadores na produção das três políticas sociais resultou em uma injeção de 30 bilhões na economia. Partindo do pressuposto de que o crescimento do emprego é linear para o crescimento da produção, o aumento dos gastos em RGPS, BPF e BPC potencialmente criou (ou salvou) 1,3 milhão de empregos.⁶¹

⁵⁹ Análise baseada na Matriz de Contabilidade Social de 2006 (IPEA, 2010).

⁶⁰ A linha da pobreza é definida como a renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo, que em 2008 era de R\$415. Esta análise está baseada em informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008.

⁶¹ Mostafa, J., em andamento.

C CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Várias lições emergem da capacidade do Brasil de aliviar os efeitos da crise por meio de medidas de proteção social. Em primeiro lugar, no momento do contágio da crise, várias medidas de proteção social importantes já existiam e puderam ser facilmente ampliadas. Em particular, o Brasil reiterou o seu compromisso com o programa Bolsa Família, expandido sua elegibilidade e ampliando os benefícios durante a crise. A duração do seguro-desemprego também foi estendida, beneficiando, assim, a maior parte de indivíduos que perderam empregos formais. Os aumentos planejados do salário mínimo também foram mantidos, com benefícios adicionais a uma série de regimes de proteção social.

Em segundo lugar, os programas de proteção social são formulados para atender as necessidades dos segmentos mais vulneráveis a desacelerações econômicas. Programas desta natureza contribuem para o processo de recuperação, fornecendo um mecanismo eficaz para a transferência de pagamentos e atenuando o impacto social sobre aqueles mais necessitados, ao fornecer um apoio à renda das famílias carentes. No caso do Brasil, estes regimes também ajudaram no enfrentamento de problemas de longo prazo, como a redução da pobreza (i.e., por meio das pensões) ou o desenvolvimento (i.e., por meio da frequência escolar com o Bolsa Família).

Finalmente, esses programas possuem importantes efeitos multiplicadores sobre a atividade econômica como um todo, não somente porque as famílias de baixa renda apresentam uma maior propensão a consumir, mas também porque não reduzem os incentivos ao trabalho (i.e., Bolsa Família). De fato, estes programas contribuem para o dinamismo econômico das economias locais em razão do aumento da demanda por produtos e serviços produzidos localmente. Em resumo, a experiência do Brasil ilustra que programas não precisam ser caros para serem eficazes.

REFERÊNCIAS

Aaronson, D.; Agarwal, S.; French, E. 2008. *The spending and debt response to minimum wage hikes* [Os gastos e a resposta da dívida aos aumentos do salário mínimo], Working Paper No. 2007-23 (Chicago, Federal Reserve Bank of Chicago). Disponível em: http://www.chicagofed.org/publications/workingpapers/wp2007_23.pdf.

Arza, C. 2008. "Pension reform in Latin America: Distributional principles, inequalities and alternative policy options" [Reforma de aposentadoria na América Latina: Princípios distributivos, desigualdades e opções de políticas públicas alternativas], em *Journal of Latin American Studies*, Vol. 40, No.1, pp. 1-28.

Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB). 2010. *Key Indicators for Asia and the Pacific 2010* [Indicadores-chave para a Ásia e o Pacífico 2010] (Manila).

Barrientos, A. 2003. *What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa* [Qual o impacto das pensões não-contributivas na pobreza? Estimativas do Brasil e África do Sul], CPRC Working Paper No. 33 (Manchester, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester).

Behrendt, C.; Hagemeyer, C. 2009. "Can low-income countries afford social security?" [Os países de baixa renda podem arcar com os custos da seguridade social?], em P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* [Construindo sociedades decentes: repensando o papel da seguridade social em desenvolvimento] (Basingstoke, Palgrave Macmillan/ILO).

Calvo, S. G. 2010. *The global financial crisis of 2008–10: A view from the social sectors* [A crise financeira mundial de 2008-10: uma visão dos setores sociais], Human Development Research Paper No. 18, Nova Iorque, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Cardoso, J. C. 2007. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*, IPEA Texto para discussão 1310 [Back to the future? The sources of recovery of formal employment in Brazil and conditions for its sustainability, IPEA Text for Discussion 1310].

Banco Central do Brasil. 2010. *SDDI Serviços de Documentação e Disseminação de Informações* (Brasília). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/ingl/sddsi.htm>.

Banco Mundial. 2010. *World Development Indicators* [Indicadores Mundiais de Desenvolvimento] (Washington, DC).

—. 2008. *World Development Indicators* [Indicadores Mundiais de Desenvolvimento] (Washington, DC).

Cichon, M.; Scholz, W. 2009. “Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths” [Seguridade Social, impacto social e desempenho econômico], em P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* [Construindo sociedades decentes: repensando o papel da seguridade social em desenvolvimento] (Basingstoke, Palgrave Macmillan/ILO).

Draibe, S. 2007. “The Brazilian development welfare state: Rise, decline and perspective” [O Estado Brasileiro desenvolvimentista do bem-estar social: ascensão, declínio e perspectiva], em M. Riesco (ed.): *Latin America: A new developmental welfare state model in the making?* [América Latina: O desenvolvimento de um novo modelo de Estado de bem-estar social?] (Basingstoke, Palgrave Macmillan/UNRISD).

Ferreira Savoia, J. R. 2007. *Pension reform in Brazil: The challenge of labor inclusion* [Reforma da aposentadoria no Brasil: o desafio da inclusão no trabalho], trabalho apresentado na 5ª Conferência Internacional de Pesquisa sobre Seguridade Social: “Seguridade social e o mercado de trabalho”, International Social Security Association, Varsóvia, 5-7 de março.

Fundo Monetário Internacional (FMI). 2010. *Government Finance Statistics* [Estatísticas Financeiras Governamentais] (CD-ROM).

HelpAge International. 2004. *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* [Idade e segurança: Como as aposentadorias sociais podem prover ajuda eficaz aos idosos pobres e suas famílias] (Londres).

—. 2003. *Non-contributory pensions and poverty prevention: A comparative study of Brazil and South Africa* [Aposentadorias sem contribuição e prevenção da pobreza: Um estudo comparativo do Brasil e África do Sul], publicado conjuntamente pelo Institute of Development and Policy Management (Universidade de Manchester) e HelpAge International (Londres).

Herr, H. 2008. *The Labour Market in a Keynesian Economic Regime: Theoretical Debate and Empirical Findings* [O Mercado de Trabalho em um Regime Econômico Keynesiano: Debate Teórico e Evidências Empíricas], em *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 32, pp. 1-17.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2010a. *G20 statistical update. Brazil: Despite slowdown in economic growth, labour market proves to be resilient* [Atualização estatística do G20: Apesar da desaceleração do crescimento econômico, o mercado de trabalho prova ser resistente], parte da atualização estatística preparada para a Reunião de Ministros do Trabalho e Emprego do G20, Washington, DC, 20-21 de abril (Genebra).

—. 2010b. *G20 Country Briefs: Brazil's response to the crisis* [Resumos de Países do G20: a resposta do Brasil à Crise], Reunião de Ministros do Trabalho e Emprego do G20, Washington, DC, 20-21 de abril (Genebra).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010. “Efeitos Econômicos do Gasto Social no Brasil,” em *Perspectivas da Política Social no Brasil*, Livro 8 do Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro Desenvolvimento (Brasília).

International Social Security Association (ISSA). 2010. *Social security programs throughout the world: the Americas 2009* [Programas de seguridade social ao redor do mundo: as Américas 2009] (Genebra).

Jaccoud, L. 2009a. *Pobres, pobreza e cidadania: Os desafios recentes da proteção social*, IPEA Texto para Discussão nº1372.

—. 2009b. *Proteção social no Brasil: debates e desafios: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome/UNESCO), pp. 57-86.

Lindert, K. et al. 2007. *The nuts and bolts of Brazilian Bolsa Familia Programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context* [Os mecanismos de funcionamento do Programa Bolsa Família: implementando transferências condicionais de renda em um contexto descentralizado], Social Protection Discussion Paper No. 0709 (Washington, DC, Banco Mundial).

Lindert, P. H. 2004. *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century* [Gastos sociais e crescimento econômico desde o século dezoito], Vol. 1: The story [A História] (Cambridge, Cambridge University Press).

Lustig, N. 2008. *Thought for food: The challenges of coping with soaring food prices* [Os desafios para lidar com o aumento dos preços dos alimentos], Working Paper No. 155, (Washington, DC, Center for Global Development).

Mahler, V. A.; Jesuit, D. K. 2006. “Fiscal redistribution in the developed countries: New insights from the Luxembourg Income Study” [Redistribuição fiscal nos países desenvolvidos: novas idéias do Estudo de Renda de Luxemburgo], em *Socio-Economic Review*, Vol. 4, No. 3, pp. 483-511.

Ministério da Previdência Social (MPS). 2009. *Visão geral da seguridade social no Brasil*, Janeiro (Brasília).

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2010. *Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> (Accessed June 2010).

Mostafa, J. Forthcoming. *Economic Effects of Government Social Expenditures* [Efeitos econômicos dos gastos públicos sociais], mimeo, IPEA.

Neri, M.; Moura, R. 2006. "Brasil: La institucionalidad del salario mínimo," [Brasil: a institucionalidade do salário mínimo] em A. Marinakis e J. J. Velasco: *¿Para qué sirve el salario mínimo?* [Para que serve o salário mínimo?] (Santiago de Chile, ILO).

Organização Mundial da Saúde (OMS). 2010. *Estatísticas Mundiais da Saúde 2010* (Genebra).

Robalino, D. A.; Zylberstajn, H. 2009. *Ex-ante methods to assess the impact of social insurance policies on labor supply with an application to Brazil* [Métodos ex-ante de avaliar o impacto de políticas de seguro social na oferta de trabalho com uma aplicação para o Brasil], Policy Research Working Paper No. 5027 (Washington, DC, Banco Mundial).

Scholz, W.; Bonnet, F.; Ehmke, E. 2010. "Income support in times of global crisis: An assessment of the role of unemployment insurance and options for coverage extension in Asia" [Apoio à renda em tempos de crise global: uma avaliação do papel do seguro-desemprego e opções para ampliar sua cobertura na Ásia], em A. Bauer e M. Thant: *Poverty and sustainable development in Asia: Impacts and responses to the global economic crisis* [Pobreza e desenvolvimento sustentável na Ásia: impactos e respostas à crise econômica mundial] (Manila, Asian Development Bank (ADB)).

Soares, S. et al. 2007. *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality* [Transferências condicionais de renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade], Working Paper No. 35 (Brasília, Centro Internacional de Pobreza).

Suarez, M.; Libardoni, M. 2007. "Impactos do Programa Bolsa Família: Mudanças e continuidades na condição social das mulheres," em J. Vaitsman e R. Paes-Sousa (eds.): *Avaliação de Políticas e Programas do MDS: Resultados*, (Brasília, SAGI/MDS).

Townsend, P. (ed.). 2009. *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* [Construindo sociedades decentes: repensando o papel da seguridade social no desenvolvimento] (Basingstoke, Palgrave Macmillan/OIT).

Vodopivec, M. 2009. *Introducing unemployment insurance to developing countries* [Introduzindo o seguro-desemprego em países em desenvolvimento], Maio (Washington, DC, Banco Mundial).

Willmore, L. 2007. “Universal pensions for developing countries” [Aposentadorias universais para países em desenvolvimento], em *World Development*, Vol. 35, No. 1, pp. 24-51.

Zhang, Y.;Thelen, N.; Rao, A. 2010. *Social protection in fiscal stimulus packages: Some evidence* [Proteção social nos pacotes de estímulos fiscais: alguma evidência], Um trabalho PNUD/ODS, março (Nova Iorque, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)).

CAPÍTULO 5

LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

INTRODUÇÃO

No final de 2010, muitas economias continuavam enfrentando as conseqüências adversas da crise econômica e financeira mundial. Em vários países, como nos Estados Unidos, o crescimento do emprego ainda não foi retomado de maneira sustentável. Em outros países, há preocupações sobre a qualidade dos empregos que estão sendo criados e a dimensão das mudanças estruturais no mercado de trabalho.⁶² O Brasil, em contrapartida, já no início de 2010 havia alcançado ou superado os altos patamares de crescimento e emprego existentes antes da crise. A resposta de política do Brasil também levou em consideração, de maneira efetiva, os desafios enfrentados pelos grupos mais vulneráveis. Nesse aspecto, a experiência brasileira oferece uma série de lições valiosas, especialmente sobre como o mercado de trabalho e as políticas sociais – quando bem desenhados – podem estimular a recuperação econômica. E, de forma alternativa, como as políticas macroeconômicas podem levar a um crescimento inclusivo e rico em empregos. Além disso, dado que a recuperação brasileira está em curso e o crescimento estimado para 2010 superou os 7%, o momento é oportuno para examinar de forma mais detalhada alguns dos desafios que o país precisará enfrentar nos próximos anos.

Com isso em mente, a seção A destaca uma série de possíveis lições da experiência brasileira para outros países e também examina deficiências ou áreas para aperfeiçoamento que poderiam ser consideradas no âmbito da resposta brasileira à crise. A seção B discute uma série de desafios que o Brasil continua enfrentando, enquanto a seção C avalia as principais áreas que poderiam ser aperfeiçoadas.

⁶² Ver, por exemplo, OIT (2010a).

A LIÇÕES APRENDIDAS

O sucesso do Brasil em lidar com o efeito-contágio da crise e mitigá-los provém de uma série de fatores. Em primeiro lugar, após a crise cambial de 1999, o Brasil melhorou sua situação fiscal e externa, o que ampliou sua capacidade de resistência a futuros choques externos. Neste sentido, a experiência pré-crise e as condições iniciais foram elementos importantes. Após a crise de 1999, o Brasil adotou um novo regime macroeconômico ancorado nas políticas de metas de inflação e câmbio flutuante (com intervenções, *dirty float*) e na busca de superávits primários. O conservadorismo fiscal, ao lado do aumento expressivo dos preços das commodities, contribuiu para a melhora dos fundamentos macroeconômicos, particularmente o acúmulo de reservas internacionais e um superávit primário considerável nas contas fiscais do país. Durante a década de 1990, o país também aprovou uma série de reformas que fortaleceram o setor financeiro, tornando-o menos vulnerável a crises desta natureza.

Como resultado, a melhoria na posição brasileira permitiu que o país adotasse as ações necessárias para enfrentar os efeitos adversos da crise, especialmente a contração do crédito doméstico pelos bancos privados, e estimular a demanda interna em setores intensivos em emprego, além de apoiar o setor privado. Ao mesmo tempo, antes da eclosão da crise atual, o Brasil havia criado e expandido uma série de regimes de proteção social que, com a melhora na posição fiscal, puderam ser fortalecidos para apoiar os grupos mais vulneráveis. Muitos países – tanto avançados quanto em desenvolvimento – introduziram políticas anticíclicas em várias áreas. A especificidade da experiência brasileira é que a formulação de políticas públicas levou em conta os benefícios mútuos das várias ações colocadas em prática.

O Brasil conseguiu enfrentar de maneira efetiva e rápida o efeito-contágio da crise ao maximizar os efeitos benéficos da política macroeconômica em termos da geração de emprego...

Diante do espraiamento da crise financeira e econômica global para os países emergentes após a falência do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008, o governo brasileiro implementou várias medidas de política

Sob o novo regime macroeconômico vigente na última década, o Brasil conseguiu acumular reservas externas e obter um superávit primário considerável nas contas públicas, os quais puderam ser utilizados para restaurar liquidez ao mercado financeiro e à economia real. A melhora na posição fiscal também criou espaço para a realização de uma série de cortes de impostos.

O sucesso dessas iniciativas reside no fato de que as medidas, sobretudo as reduções de impostos e o crédito direcionado às pequenas e médias empresas, se concentraram em áreas nas quais o impacto multiplicador em termos da criação de emprego é significativo.

A expansão do crédito – abordando as origens da crise: Os bancos públicos, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, foram autorizados a adquirir participação acionária em instituições financeiras privadas e públicas com o objetivo de aumentar sua capacidade de conceder crédito, principalmente no mercado interbancário. Além disso, o banco estatal de desenvolvimento, BNDES, foi capitalizado com fundos do Tesouro, operação que envolveu um subsídio de taxa de juros (já que a taxa de juros de longo prazo cobrada nos empréstimos do BNDES é superior à taxa incidente nos títulos públicos emitidos para financiar a capitalização). A existência e dimensão do sistema bancário público forneceram ao Governo uma ferramenta excepcional para conter a contração privada de crédito.

Pequenas e médias empresas – linhas de crédito para empresas intensivas em emprego: Medidas especiais foram tomadas para impulsionar as operações de crédito às micro, pequena e médias empresas. O apoio a essas empresas foi importante para a criação de empregos, uma vez que as micro e pequenas absorvem mais de um terço do emprego formal do país. Em 2009, o emprego nas micro e pequenas empresas cresceu, respectivamente, em 4,5 e 4,6%, frente ao percentual de somente 3,5% no caso das empresas médias.

Cortes de impostos em setores altamente integrados: O maior componente do corte de impostos – que representou um terço do pacote de estímulo – foi a redução no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em dezembro de 2008, o IPI foi reduzido de 7 para 0% para motocicletas, caminhões e automóveis (de até 1.000 cc) e de 13% para 6,5% para automóveis de até 2.000 cc. Estes cortes tiveram importantes efeitos multiplicadores. Em primeiro lugar, a redução do IPI sobre automóveis foi responsável por 13,4% da venda de automóveis no primeiro semestre de 2009. Em segundo lugar, o aumento na venda de veículos estimulou a atividade econômica e o emprego em outras áreas devido aos efeitos dinamizadores da cadeia produtiva da indústria automotiva – um número estimado de 25 milhões de empregos, diretos e indiretos, provém da fabricação de carros. Segundo estimativa do IPEA, cada R\$1,00 gasto em carros tem um efeito multiplicador de R\$3,76 sobre a produção.

monetária e cambial para ampliar a liquidez no mercado doméstico por meio de reduções na taxa de juros (cinco no total) e uma série de iniciativas para aliviar as pressões de curto prazo no mercado de câmbio. Além disso, para aumentar o fluxo de crédito para indivíduos, empresas e famílias, o governo também lançou diversas medidas, mas a abordagem foi de natureza mais focada. Ademais, uma série de cortes de impostos foi introduzida para estimular a demanda doméstica. No que diz respeito aos dois conjuntos de iniciativas, foram utilizadas políticas macroeconômicas para maximizar os benefícios microeconômicos, particularmente a criação de empregos (Quadro 5.1).

*...e apoio a setores intensivos em emprego
para estimular a criação de novos postos de trabalho...*

Várias iniciativas foram adotadas para estimular mais diretamente a geração de empregos. Em particular, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e programa Minha Casa, Minha Vida favoreceram o crescimento do emprego no setor de construção civil, que foi atingido, adversamente, pela crise. Neste sentido, o setor privado teve um papel fundamental em ajudar a economia a se recuperar e fornecer o apoio necessário à criação e manutenção do emprego. Além disso, medidas de apoio a agricultores familiares foram implementadas (Quadro 5.2).

Embora reconhecendo que a promoção da produção, venda e uso de automóveis e outros produtos similares através da redução de IPI tenha com algumas desvantagens em termos de meio ambiente, o pacote de estímulo fiscal brasileiro também incluiu uma série de medidas para promover o crescimento de “empregos verdes” e a promoção do desenvolvimento sustentável. Por exemplo, em março de 2009 o governo prorrogou a redução do IPI sobre automóveis, mas a restringiu apenas a veículos com motores flex, que funcionam com etanol e gasolina. Além disso, no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida, o Governo adotou o uso de aquecedores solares e desenvolveu – em cooperação com a OIT – um programa de treinamento para estimular sua instalação e manutenção.

Quadro 5.2 Apoio direto ao emprego

Infraestrutura intensiva em emprego: Duas importantes medidas foram adotadas como parte do pacote de estímulo, representando mais de 40% dos desembolsos totais do pacote. Em primeiro lugar, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi expandido e respondeu por cerca de 75% dos desembolsos direcionados a projetos de construção na área de transporte e utilidades públicas. Em segundo lugar, o programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em resposta à crise, que tinha como meta a construção de um milhão de novas casas em 2009 e 2010. As duas iniciativas impulsionaram o setor de construção civil: em agosto de 2010, o emprego nesse setor cresceu mais de 15% (frente a agosto de 2009), ritmo de expansão bem superior ao registrado em outros setores.

Apoio à agricultura familiar – que responde por 16% da força de trabalho: Para incentivar a atividade no setor agrícola, o Governo anunciou o Plano Safra 2009/2010, que garantiu R\$107,5 bilhões (US\$59,4 bilhões) para 4,1 milhões de unidades rurais, dos quais R\$15 bilhões (US\$8,3 bilhões) foram destinados a agricultores familiares. O objetivo do financiamento foi ampliar a oferta de crédito, estimular a diversificação de culturas e aumentar as garantias contra quedas de preço.

Quadro 5.3 Medidas de proteção social bem elaboradas

Direcionadas a: Programas que são direcionados a necessidades ou desafios específicos – e não a grupos específicos – têm uma probabilidade maior de atingir os seus objetivos.

- **Bolsa Família:** os benefícios são direcionados a famílias pobres com crianças e famílias extremamente pobres – aquelas com renda per capita mensal inferior a R\$65 (US\$33) – independentemente da composição familiar.
- **Seguro-desemprego:** os benefícios foram prorrogados por dois meses durante a crise atual, mas apenas para os trabalhadores mais severamente afetados, tais como aqueles empregados nos setores de mineração e siderurgia, especialmente atingidos pela crise (ver também a seção B deste capítulo).
- **Salário mínimo:** o salário mínimo em vigor serve como referência para uma série de políticas de seguridade social, incluindo aposentadorias, benefícios por invalidez e desemprego, bem como para o estabelecimento da linha de pobreza.

Condicionalidade: Em muitos casos, obrigações mútuas geram motivação para os beneficiários e podem gerar resultados melhores que os inicialmente previstos.

- **Bolsa Família:** os beneficiários devem cumprir uma série de requisitos nas áreas de educação e saúde, i.e. assegurar que crianças com idade escolar permaneçam na escola e sejam vacinadas.
- **Seguro-desemprego:** os beneficiários devem ter sido empregados por pelo menos seis meses e a perda de emprego não pode ser gerada por conduta inapropriada ou demissão voluntária.

Quadro 5.3 Medidas de proteção social bem elaboradas

Atualizações regulares de acordo com os rendimentos do mercado de trabalho:

Assegurar que os benefícios sejam atualizados de maneira sistemática e consistente com a evolução corrente dos salários e da renda, o que aumenta sua relevância e efetividade.

- *Bolsa Família*: o critério de elegibilidade é função das linhas de pobreza e de pobreza extrema com atualizações regulares de acordo com a inflação e o aumento no custo de vida.
- *Seguro-desemprego*: 80% do benefício médio é pago com base no rendimento médio recebido pelo beneficiário, até um valor máximo (R\$954), com o benefício mensal mínimo equivalente ao salário mínimo mensal.
- *Salário mínimo*: Aumentos anuais planejados, como os dois aumentos anteriores do salário mínimo (fevereiro de 2009 e janeiro de 2010), representaram um aumento real (acima da inflação) de 6% e 5,7%, respectivamente. O Governo recém-eleito reiterou seu compromisso com o aumento do salário mínimo em janeiro de 2011.

Sem distorção em termos dos incentivos ao trabalho: As medidas de proteção social devem ser alinhadas com incentivos ao trabalho – quando formuladas de maneira apropriada, as medidas de proteção social e os incentivos ao trabalho podem se reforçar mutuamente.

- *Bolsa Família*: vários estudos mostram que não cria um desincentivo ao trabalho e, em alguns casos, tem contribuído para aumentar a participação dos beneficiários na força de trabalho.
- *Seguro-desemprego*: os benefícios têm duração limitada (3-5 meses). Portanto, é improvável que distorçam a função trabalho-lazer.
- *Salário mínimo*: Não há evidências de que a presença de um salário mínimo (ou aumentos desse salário) tenha um efeito negativo no emprego. Ao contrário, o caso do Brasil demonstra que aumentos do salário mínimo podem melhorar o bem-estar dos trabalhadores de baixa renda.

Consistentes com os objetivos econômicos: Quando elaboradas de maneira apropriada, as medidas de proteção social podem não apenas fornecer apoio aos indivíduos, como também ter efeitos multiplicadores em toda a economia.

- *Bolsa Família*: Enquanto o programa busca reduzir a pobreza e a fome e promover o progresso social, comprovou-se que ele também tem um efeito positivo relevante sobre o crescimento da renda e da atividade empresarial:
 - O multiplicador de renda é mais elevado quando as transferências públicas são dirigidas a famílias de baixa renda;
 - Os gastos realizados pelos beneficiários aumentam o dinamismo das economias locais, uma vez que o dinheiro é gasto em produtos domésticos que são vendidos nos mercados locais. Assim, o programa tem um papel importante no estímulo à criação de empregos e no desenvolvimento de pequenas e médias empresas.
- *Seguro-desemprego*: os benefícios podem evitar quedas bruscas na qualidade de vida, manter os indivíduos em contato com o mercado de trabalho formal e melhorar a qualificação profissional (*job matching*). Todos esses benefícios podem contribuir para ganhos de produtividade a longo prazo.
- *Salário Mínimo*: O caso do Brasil demonstra que aumentos reais do salário mínimo podem ter importantes efeitos positivos sobre a demanda agregada. Se bem definido, o salário mínimo pode ajudar a reduzir a incidência de informalidade, que por sua vez, pode afetar positivamente a competitividade.

.. e medidas de proteção social bem elaboradas que apóiam os mais vulneráveis e reforçam objetivos econômicos.

Durante a última década, o Brasil desenvolveu um sistema abrangente de proteção social que, no período da crise, foi aperfeiçoado e ampliado. Em particular, o Governo (i) expandiu o programa Bolsa Família de transferência condicional de renda; (ii) aumentou a proteção e o apoio a trabalhadores desempregados; e (iii) manteve o aumento previsto do salário mínimo. Os três programas possuem características de políticas eficazes, que se reforçam mutuamente (Quadro 5.3).

O diálogo social está no centro de uma boa formulação de políticas públicas.

O engajamento de parceiros sociais e, de forma mais geral, o tripartismo, desempenhou um papel fundamental no contexto da crise. Em primeiro lugar, a decisão de 2006, que estabeleceu a política de aumento do salário mínimo entre 2007 e 2011, foi resultado de uma consulta com parceiros sociais. Além disso, a extensão do seguro-desemprego para os trabalhadores mais afetados pela crise também foi produto de um engajamento tripartite. O diálogo social resultou, igualmente, em um programa que ofereceu a trabalhadores demitidos, por um período determinado, a possibilidade de receber seguro-desemprego enquanto realizavam cursos de qualificação. De fato, há um crescente reconhecimento no Brasil da importância do diálogo social para moldar o debate político. Por exemplo, desde 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – um conselho multipartite – tem como objetivo dar sugestões sobre estratégias de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social. O Conselho conta com representação do governo, empregadores, sindicatos e sociedade civil, e fez recomendações pertinentes de medidas para mitigar os impactos da crise, bem como de políticas pós-crise.

Em conjunto, essas iniciativas ajudaram a amortecer as conseqüências negativas da crise sobre os mais afetados. Porém, é importante notar que estes programas comprovadamente ajudaram a estimular o dinamismo econômico local, ao mesmo tempo em que contribuíram para o desenvolvimento a longo prazo do Brasil nas áreas de sustentabilidade ambiental, educação, saúde, nutrição e melhoria da produtividade.

B DESAFIOS FUTUROS E ÁREAS PARA APERFEIÇOAMENTOS

Mais atenção deve ser dada ao papel das políticas trabalhistas...

No caso da maioria das medidas, a resposta brasileira à crise foi um sucesso. Assim, a crise atual oferece uma oportunidade para o Brasil aprender a partir de suas práticas. O impacto – ainda que de curta duração – foi sentido, principalmente, no mercado de trabalho por meio de perdas de emprego; no futuro, o Governo deveria dedicar mais atenção e recursos às políticas de emprego existentes (Quadro 5.4).

O Pacto Global para o Emprego solicitou que os países ajudassem os indivíduos em busca de emprego por meio de políticas de emprego ativas e bem direcionadas, incluindo o aumento de recursos, a melhoria da eficácia dos serviços públicos de emprego e o investimento nos programas de qualificação profissional. O Pacto também recomendou que se limitasse ou evitasse a perda de empregos por meio de práticas como a extensão do seguro-desemprego ou compartilhamento de emprego.⁶³ De fato, segundo o Modelo Econômico de Vínculos Globais (GEL) - um modelo teórico macroeconômico de uma economia fechada usada para analisar o impacto de choques de política em uma série de variáveis econômicas – os investimentos públicos bem concebidos na área das políticas do mercado de trabalho, por exemplo, seguro-desemprego, manutenção do emprego, intermediação de mão de obra ou serviços públicos de emprego tem importantes efeitos positivos sobre a produção, o emprego, e os salários (Gráfico 5.1, painéis A, B e C). Na verdade, os gastos públicos em políticas ativas do mercado de trabalho tem um efeito multiplicador fiscal de 0,31 ao início e 0,43 depois de um ano. O efeito é alcançado principalmente através da melhoria da eficiência do mercado de trabalho, por exemplo, investimentos em serviços públicos de emprego e formação melhoram a intermediação da mão de obra e a correspondência entre a procura e a oferta de trabalho. Além disso, o efeito multiplicador é maior quando os gastos ocorrem no período de subemprego dos recursos - a melhoria das perspectivas econômicas como resultado da criação de emprego também leva ao aumento dos salários e do emprego, o que reforça as perspectivas de crescimento. Embora

⁶³ OIT (2009a).

Quadro 5.4 Um resumo das políticas de emprego no Brasil

Serviços Públicos de Emprego: O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi estabelecido em 1975 para aconselhar trabalhadores desempregados, aumentar a informação sobre o mercado de trabalho e ajudar a formular e desenvolver políticas para o mercado de trabalho. O aumento rápido do desemprego nos anos 1990 levou à criação de mais programas de treinamento e certificação e um aumento no número de setores abrangidos. O número de trabalhadores registrados no SINE ultrapassou cinco milhões anualmente desde 2002.

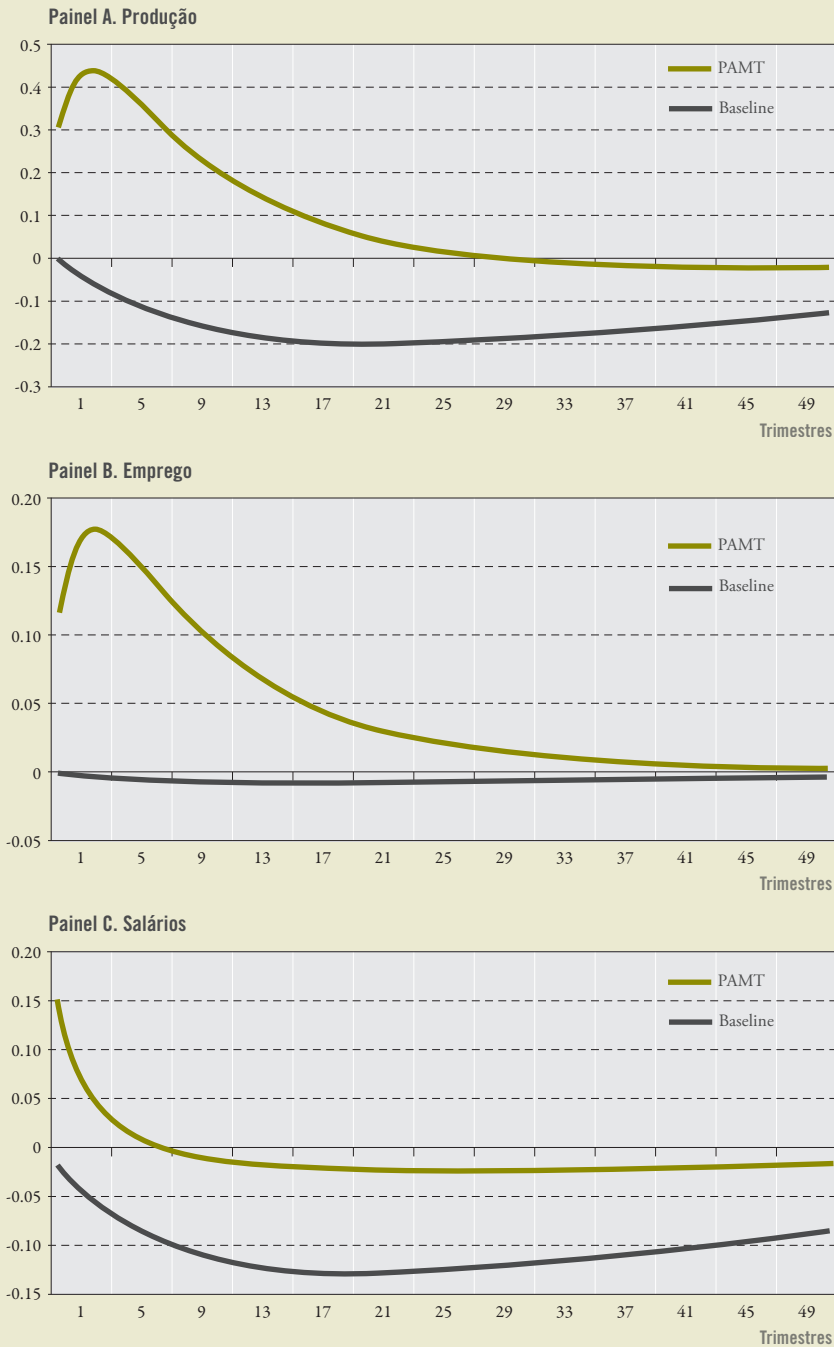
Programas de qualificação: O Plano Nacional de Formação e Qualificação (PLANFOR) de 1995 buscou aumentar a produtividade do trabalho e estabeleceu o objetivo de treinar 20% da população economicamente ativa do país. Este programa foi implementado por meio dos governos estaduais e entidades sociais, sem o envolvimento do SINE. Onze milhões de trabalhadores foram capacitados entre 1990 e 2001; entretanto, vários cursos não alcançaram as metas do programa. Em 2003, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ), que estabeleceu conteúdo pedagógico específico e aumentou as horas de treinamento.

Programas de micro-crédito: O Programa de Geração de Emprego e Renda Rural foi estabelecido em 1994 com o propósito de expandir o crédito para micro-empresas, pequenas empresas, cooperativas e iniciativas produtivas no setor informal. O objetivo foi gerar emprego e renda mediante a concessão de empréstimos a entidades que, de outra forma, teriam acesso limitado ao crédito. Os recursos são oferecidos por várias instituições financeiras públicas. O programa teve como foco inicial os trabalhadores das regiões metropolitanas com maiores taxas de desemprego. Em 1995, disponibilizou-se crédito também para o setor rural, primeiro por meio do PROGER Rural e mais tarde pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Em 2008, quase 1,8 milhões de empréstimos foram oferecidos pelo PROGER, com um valor médio de R\$9,500.

Fonte: Escritório da OIT no Brasil.

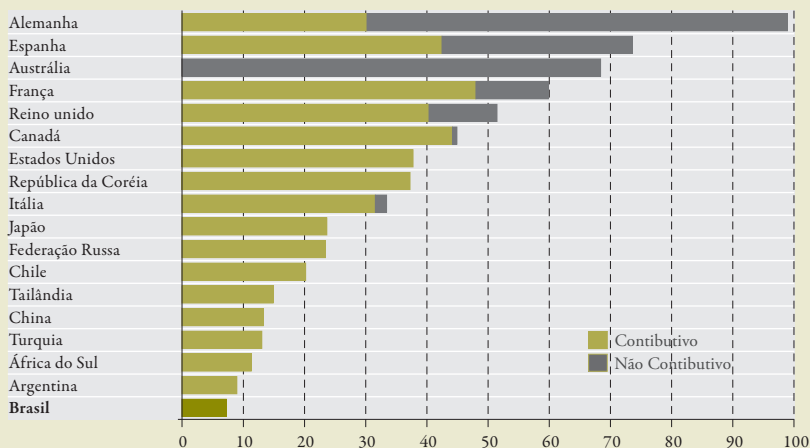
essa intervenção demande despesas no curto prazo, o modelo demonstra que os níveis de dívida se recuperam para valores semelhantes aos do cenário em médio prazo. Na verdade, ao longo do tempo a situação fiscal melhora devido à melhoria global do emprego e dos salários (base de impostos mais eficaz e menos gastos com benefícios como, por exemplo, seguro-desemprego).

Gráfico 5.1 Impacto dos gastos em políticas ativas de mercado de trabalho



Fonte: S. Bridji e M. Charpe (2010).

Gráfico 5.2 Desempregados recebendo seguro-desemprego em países selecionados, ano mais recente com dados disponíveis (percentual do total de desempregados)



Fonte: OIT (2010b).

... em primeira instância, melhorando a cobertura do seguro-desemprego...

Como discutido acima, o Brasil prorrogou os benefícios por dois meses e expandiu a elegibilidade para certos trabalhadores, de forma que em março de 2009 mais de 780,000 indivíduos em busca de trabalho receberam os benefícios. Enquanto o Brasil é apenas um de seis países da América Latina com um regime de seguro-desemprego, a cobertura é limitada. O programa cobre apenas trabalhadores do setor formal, ou cerca de 35% dos trabalhadores. A cobertura efetiva – devido aos critérios de elegibilidade – é ainda mais baixa (Gráfico 5.2); de fato, somente 7% dos desempregados no Brasil são cobertos pelo seguro-desemprego.⁶⁴ Na maioria dos países emergentes – e nos poucos países da América Latina com regimes similares – a cobertura efetiva é muito maior (por exemplo, 20% no Chile e 13% na China e Turquia).

⁶⁴ O cálculo leva em conta o número de trabalhadores desempregados no mercado de trabalho, incluindo aqueles que estão entrando nesse mercado, os que estão informalmente empregados ou que não se qualificam para receber os benefícios. Incluem-se também os desempregados que esgotaram seus benefícios e, portanto, não mais se qualificam para receber os benefícios do programa de seguro-desemprego.

Durante tempos de crise, o Brasil – e outros países – deveriam considerar a extensão dos benefícios para um grupo mais amplo de trabalhadores desempregados, permitindo, por exemplo, que trabalhadores com menor tempo de trabalho sejam elegíveis para benefícios ou ampliando os critérios de elegibilidade para além do setor de emprego. No caso do Brasil, em 2007 apenas 11.800 trabalhadores domésticos receberam seguro-desemprego, de um total de 6,7 milhões de indivíduos empregados como trabalhadores domésticos. O acesso dos trabalhadores e trabalhadoras domésticos a esses benefícios poderia ter sido ampliado: as regras atuais estipulam que eles só podem receber benefícios se o seu empregador optar voluntariamente por inscrevê-los no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).⁶⁵ Além disso, critérios mais amplos de elegibilidade durante desacelerações econômicas poderiam se basear em fatores que não são específicos ao setor. Embora em muitos casos as perdas de emprego se concentraram inicialmente no setor automobilístico – e, portanto, o critério mais amplo de elegibilidade tinha mérito – as empresas cuja demanda é originária direta ou indiretamente dessa indústria também foram atingidas. Por exemplo, no município de Betim, em Minas Gerais, entre novembro de 2008 e março de 2009 houve uma perda líquida de mais de 7.000 empregos industriais formais, mas emprego no setor de serviços também diminuiu em quase 2.000 postos durante o mesmo período.

... e fortalecer os vínculos com outros programas voltados para o mercado de trabalho, criando, por exemplo, obrigações recíprocas relacionadas à qualificação.

Os tomadores de decisão no Brasil poderiam ter utilizado a crise como uma oportunidade para fortalecer outras políticas de emprego, como a intermediação de mão de obra e a formação profissional, e poderiam ter melhorado a integração desses programas com o sistema de seguro-desemprego. Por exemplo, há pouca ou nenhuma condicionalidade para o recebimento do seguro-desemprego, e os beneficiários poderiam se integrar em programas de formação profissional ou outros tipos de programas relacionados ao mercado de trabalho. Embora o Brasil tenha uma série de políticas de emprego, algumas das quais vigentes há várias décadas, a intermediação da mão de obra e a formação profissional não foram incluídas na resposta à crise.

⁶⁵ O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é um sistema de indenização financiado pelo empregador, no qual 8% do salário do trabalhador é depositado em uma conta individual todos os meses. O trabalhador pode ter acesso ao fundo após uma demissão, aposentadoria ou para a compra de um imóvel. Em caso de demissão sem justa causa, o empregador paga uma multa equivalente a 40% do valor do fundo.

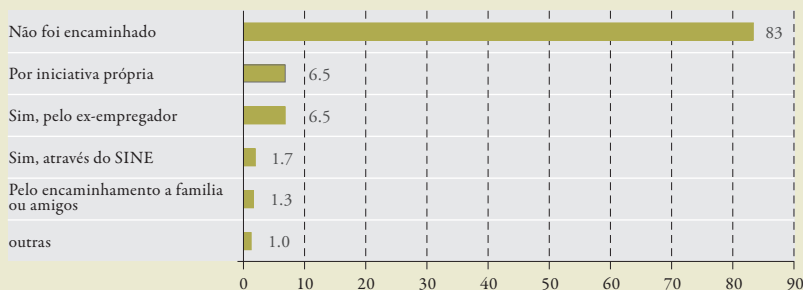
Entretanto, para que as políticas e programas voltados ao mercado de trabalho sejam efetivos, um serviço público competente de emprego (PES) é essencial. Porém, uma avaliação recente do sistema público de emprego do Brasil revelou algumas deficiências significativas que devem ser enfrentadas (DATAUnB, 2010). Um problema importante é a baixa taxa de encaminhamento de trabalhadores que recebem os benefícios do seguro-desemprego ao sistema de intermediação para o mercado de trabalho. Em 2009, apenas 2,1% dos trabalhadores desempregados receberam apoio do SINE durante a busca por trabalho. Além disso, mesmo quando encaminhados, as taxas de colocação do SINE são baixas, em torno de 18% dos quase seis milhões de trabalhadores registrados entre 2007 e 2009.

A baixa taxa de colocação se deve, parcialmente, aos diferentes perfis dos trabalhadores registrados no SINE e das demandas do mercado. Em geral, os empregadores buscavam trabalhadores com ensino médio e com menos de 40 anos de idade, enquanto os indivíduos registrados no SINE têm, em geral, menor nível educacional e maior idade, ou são jovens com ensino, porém com limitada experiência profissional.

A formação profissional também não é bem integrada no sistema público de emprego. Apenas 1,7% dos beneficiários do seguro-desemprego foram encaminhados a um curso profissional de capacitação (ver Gráfico 5.3). Com efeito, a avaliação do sistema público de emprego revelou que são os jovens com maior nível educacional, com acesso à informação pela internet, que geralmente estavam inscritos nos cursos oferecidos pelo Plano Nacional de Qualificação. Das 124.000 pessoas que participaram de um curso do PNQ em 2007, apenas 16% tinham 40 anos ou mais, e 51% tinham 24 anos ou menos. Ademais, os cursos geralmente não tinham sucesso entre jovens no sentido de levá-los a uma colocação no mercado de trabalho, já que havia pouca formação profissional e poucas oportunidades de estágios depois do término do curso.⁶⁶ Embora a formação profissional não possa resolver o problema da falta de oferta de empregos durante uma crise, cursos de capacitação profissional, quando bem desenhados, podem melhorar as perspectivas de emprego e apoiar uma recuperação produtiva.

⁶⁶ Universidade de Brasília, DATAUnB (2010).

Gráfico 5.3 Encaminhamento de beneficiários de seguro-desemprego a um curso de formação, Brasil, 2009 (percentuais)



Fonte: Universidade de Brasília, DATAUnB.

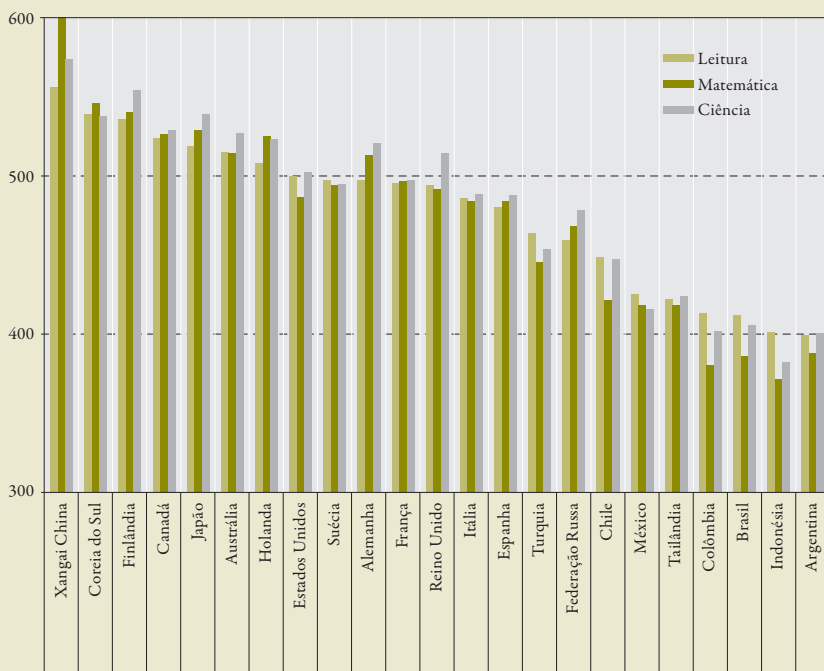
Ao mesmo tempo, resultados educacionais precisam ser melhorados.

Nas últimas duas décadas, o Brasil fez progressos consideráveis em termos de matrículas no ensino primário e secundário. Por exemplo, a taxa de escolarização bruta na educação (ambos os sexos) passou de apenas cerca de 67% em 1990 para mais de 87% em 2005. Como resultado, houve também algumas melhorias importantes nas taxas de alfabetização. No entanto, os níveis globais de competências dos estudantes jovens ainda são um problema importante. Por exemplo, no ranking da OCDE de competências leitura, ciências e matemática, o Brasil está muito abaixo da maioria dos países industrializados (Gráfico 5.4). A menos que sejam feitos esforços para melhorar as competências básicas, isso vai comprometer as perspectivas de trabalho futuro do mercado de uma grande proporção da força de trabalho, proporcionando importantes consequências negativas na competitividade global.

Atenção poderia ter sido dada aos regimes de manutenção de emprego.

Como a crise teve uma curta duração, as empresas poderiam ter sido mais bem sucedidas caso tivessem tomado medidas para limitar as demissões. A perda de empregos pode ter repercussões significativas e persistentes na moral e na produtividade quando – e se – há uma recontração. Houve algumas tentativas de limitar as demissões no Brasil, principalmente por meio do programa Bolsa Qualificação, mediante o qual os trabalhadores participam de um curso de treinamento e recebem seguro-desemprego por alguns meses, retornando em seguida ao local de trabalho. Em 2008, 7.700

Gráfico 5.4 Resultados internacionais da PISA em leitura, matemática e ciência. 2009



Fuente: OECD PISA 2009 database.

trabalhadores participaram do programa, mas durante a crise o número subiu para aproximadamente 20.100.⁶⁷ Alguns acordos coletivos também foram assinados – como discutido acima – segundo os quais os trabalhadores concordaram em tirar férias coletivas e reduzir a jornada de trabalho com um salário reduzido. Porém, como as perdas de emprego e a queda do PIB no Brasil foram de curto prazo, medidas como o compartilhamento de emprego, segundo a qual os trabalhadores concordam em trabalhar horas reduzidas – em alguns casos com compensação do governo pela redução de salário – poderiam ter sido eficazes para diminuir o número de demissões, como no caso da Alemanha (Quadro 5.1).⁶⁸ De fato, embora o PIB da Alemanha tenha caído bruscamente durante a crise, a taxa de desemprego aumentou pouco, de uma média de 7,2% em 2008 para 7,6% em 2009 (no mesmo período, a taxa média de desemprego da União Européia aumentou

⁶⁷ Giubertti (2010).

⁶⁸ Para mais informações sobre o programa alemão de trabalho compartilhado, ver Dietz et al. (a ser publicado); Crimman et al. (2010).

Quadro 5.5 O programa de compartilhamento de emprego da Alemanha

Em resposta à crise econômica, arranjos de trabalho de curto prazo (*Kurzarbeit*) foram ampliados em 2008 de seis para 18 meses. Em maio de 2009, a duração máxima foi novamente ampliada para 24 meses. No âmbito do programa, os empregadores podem solicitar assistência temporária do Estado para complementar o salário dos empregados que estão trabalhando com redução da jornada de trabalho. A assistência está disponível para estabelecimentos que enfrentam uma perda de emprego temporária e inevitável devido a fatores econômicos. A Agência Federal de Emprego cobre 67 por cento da perda total de salário sofrida pelo assalariado (60 por cento para trabalhadores sem filhos), e os empregadores são reembolsados por 50 por cento das contribuições à seguridade social realizadas em nome dos trabalhadores. Este valor pode subir para 100 por cento caso o tempo de inatividade (i.e. horas reduzidas de trabalho) seja utilizado para o treinamento. O Estado também paga pela contribuição dos empregadores para benefícios sociais, aposentadoria, plano de saúde, seguro desemprego, etc.

Durante a crise, uma média de 1,1 milhões de pessoas foram contratadas por meio de arranjos de trabalho de curto prazo, frente a menos de 150.000 pessoas antes da crise. Apenas em 2009, um número estimado de 340.000 empregos foi preservado por meio de reduções na jornada semanal de trabalho, horas extras, trabalho de curto prazo e bancos de horas de trabalho. Assim, o programa *Kurzarbeit* provou ser uma forma muito eficaz e acessível para minimizar o desemprego e custos associados.

Fontes: Dietz et al. (a ser publicado); OIT (2009b).

1,9 ponto percentual). Alternativamente, mais acordos setoriais poderiam ter sido concluídos, como ocorreu nos anos 1990 com as câmaras setoriais do ABC paulista ou o pólo industrial do Amazonas durante a crise atual. Nestes casos, os incentivos fiscais oferecidos pelo governo tiveram um papel catalisador, trazendo os empregadores para as negociações e garantido a preservação de trabalhadores.

Os esforços para reduzir a pobreza, a desigualdade de renda e o emprego informal devem continuar...

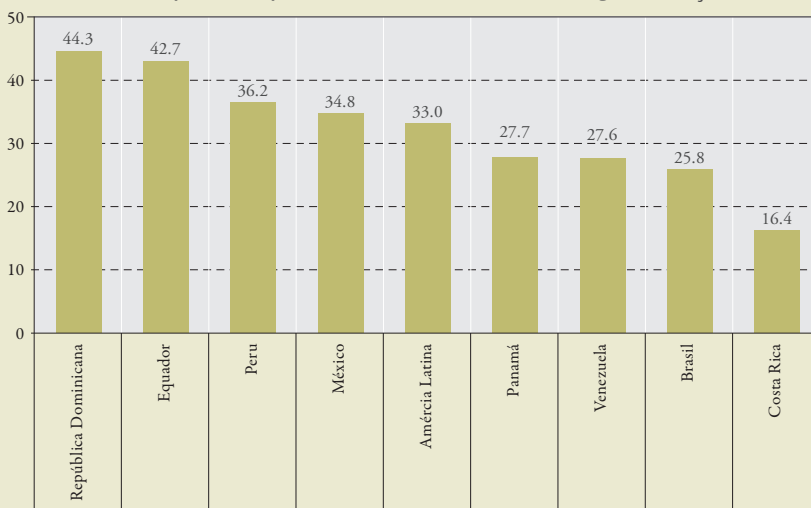
Vários desafios estruturais também devem ser confrontados. Nas duas últimas décadas, o Brasil realizou um progresso substancial na redução da pobreza, da desigualdade de renda e do emprego informal. Em grande medida, esta tendência manteve-se durante a crise – apoiada principalmente pela implementação de políticas sociais direcionadas. Entretanto, a pobreza e a desigualdade – e em menor grau o emprego informal – permanecem

altas para os padrões internacionais e, em alguns casos, substancialmente mais elevados que em outros países da América Latina.

Em termos da parcela da população vivendo abaixo da linha da pobreza, em uma comparação recente entre países da América Latina, o Brasil tem um desempenho bom. Entre os nove países da região com dados disponíveis, o Brasil apresenta a segunda menor taxa de pobreza, um pouco acima de 25% (Gráfico 5.5, gráfico A). Entretanto, é preocupante que um quarto da população atual viva abaixo da linha da pobreza. E, se por um lado muitos brasileiros se beneficiam de um conjunto de programas disponíveis (i.e. um quarto da população se beneficia do Bolsa Família), o fato de que tantas famílias sejam elegíveis para estes programas merece consideração sobre como garantir que, com o passar do tempo, indivíduos e famílias progridam e fiquem menos dependentes destes programas. De forma similar, um número significativo de brasileiros – quase 13% – vive com menos de US\$2 por dia, o que é um número muito elevado se comparado a outras economias emergentes importantes e a países da América Latina, como, por exemplo, Argentina, Chile, Malásia, México, Tailândia e Uruguai (Gráfico 5.5, gráfico B).

Gráfico 5.5 Taxas de pobreza em países selecionados, último ano com dados disponíveis, 2004–2008 (percentual da população)

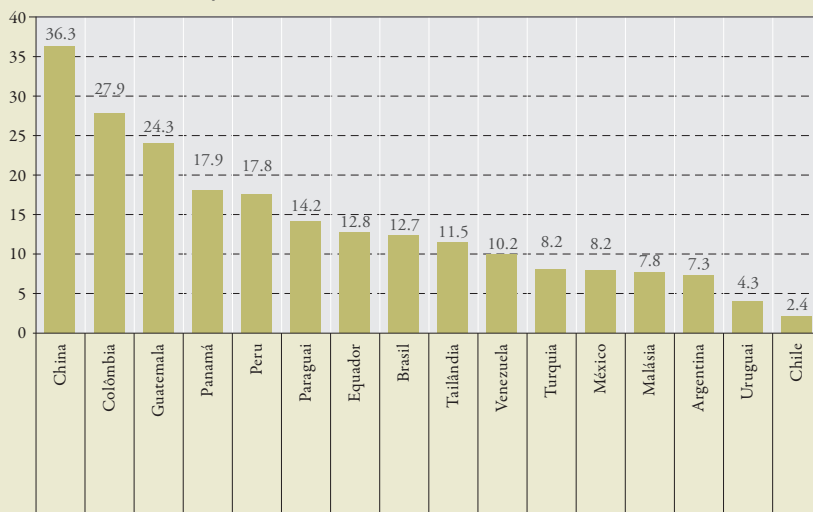
Painel A. Taxa de pobreza em países selecionados da América Latina segundo definições nacionais



Fontes: Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), Divisão de Estatísticas e Projeções Econômicas para o Gráfico A; Banco Mundial, Índices Mundiais de Desenvolvimento para o Gráfico B.

Gráfico 5.5 Taxas de pobreza em países selecionados, último ano com dados disponíveis, 2004–2008 (percentual da população)

Painel B: Pobreza em países selecionados



Nota: Os dados para o Gráfico B referem-se ao ano mais recente com disponibilidade de dados durante o período especificado; pobreza em renda se refere à parcela da população vivendo com menos de US\$2,00 por dia em preços internacionais de 2005.

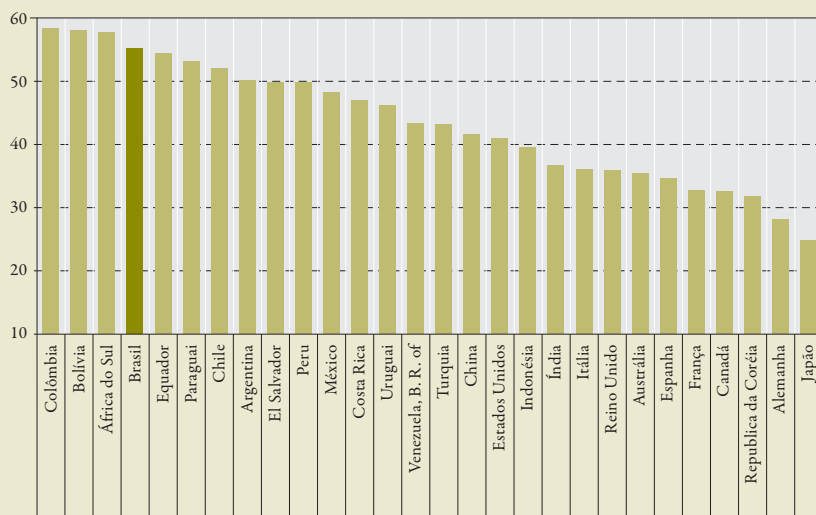
Fontes: Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), Divisão de Estatísticas e Projeções Econômicas para o Gráfico A; Banco Mundial, Índices Mundiais de Desenvolvimento para o Gráfico B.

Na mesma linha, a desigualdade de renda continuou a cair mesmo durante a crise, como ilustrado no Capítulo 1. Entretanto, apesar deste progresso, o Brasil tem um dos níveis mais altos de desigualdade de renda – medida pelo índice de Gini – entre países do G20 e determinados países da América Latina (Gráfico 5.6). Apenas a Bolívia, Colômbia e África do Sul têm uma distribuição de renda mais desigual. Já que a demanda doméstica é um componente importante do crescimento do Brasil, é importante estar consciente de quaisquer efeitos adversos que podem ter a desigualdade de renda sobre a acumulação da dívida das famílias. Na verdade, a dívida das famílias, consumo excessivo e as desigualdades de rendimento desempenharam um papel fundamental no desencadeamento da atual crise em muitos países.

... e o salário mínimo deve continuar a desempenhar um papel vital.

Parte do desafio com relação à desigualdade de renda é a alta taxa de emprego informal. A taxa de informalidade no Brasil caiu nos últimos anos, de forma que em agosto de 2010 a parcela de assalariados sem

Gráfico 5.6 Desigualdade de renda no G20 e países selecionados da América Latina, 2007
(índice de Gini)



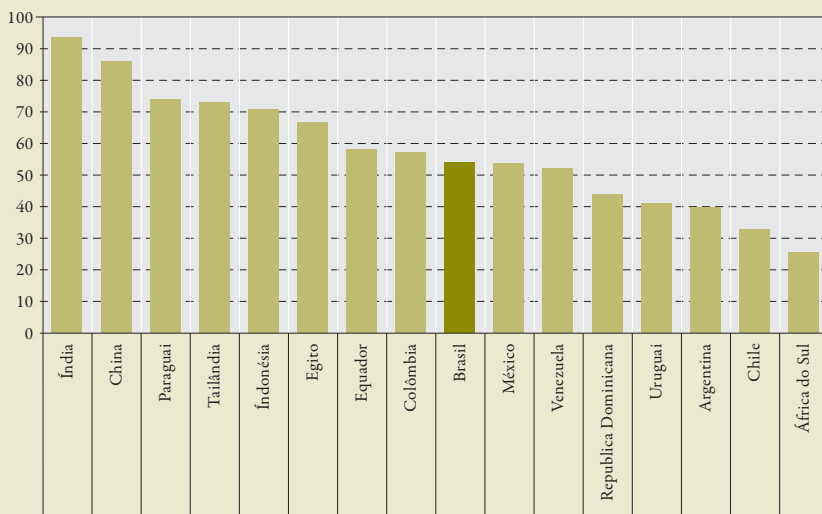
Nota: O índice de Gini tem um intervalo de 0 a 100. Um valor de 0 representa igualdade absoluta e 100 igualdade relativa.
Fonte: PNUD (2009).

carteira de trabalho assinada nas seis áreas metropolitanas era de apenas um quarto – comparado com um terço antes da crise. Ainda assim, o emprego informal no Brasil representa metade da força de trabalho, deixando muitos trabalhadores sem proteção adequada (Gráfico 5.7).⁶⁹ Em vários aspectos, os esforços do Brasil para promover a criação de empregos formais contribuíram positivamente para melhorar este quadro. Ao mesmo tempo, outras políticas direcionadas ao mercado de trabalho, principalmente a existência – e atualização regular – do salário mínimo, podem desempenhar um papel importante para reduzir a incidência da informalidade, enquanto aumentam a competitividade. Embora isso possa parecer contraditório frente a um quadro de oferta e procura, o aumento dos rendimentos dos trabalhadores, especialmente daqueles situados na parte inferior da pirâmide salarial, estimula o consumo através da aquisição de bens e serviços produzidos internamente. A demanda agregada adicional provocada pelo maior poder aquisitivo, aumenta a demanda por trabalhadores, especialmente nas áreas de produção, distribuição e comércio varejista, dos quais muitos empregos são formais.⁷⁰

⁶⁹ O emprego informal inclui trabalhadores assalariados, incluindo trabalhadores domésticos, sem carteira de trabalho assinada; trabalhadores autônomos; trabalhadores que não contribuem à previdência social; e trabalhadores não remunerados.

⁷⁰ Berg (2011).

Gráfico 5.7 Emprego informal, 2001–2006



Nota: Os dados se referem ao ano mais recente com dados disponíveis durante o período especificado.
 Fonte: Bacchetta, Ernst and Bustamante (2009).

Finalmente, o Brasil deve continuar a melhorar a competitividade global.

Para melhorar a competitividade do país e suas perspectivas de desenvolvimento, são necessárias políticas para empreender as reformas institucionais, ampliar as taxas de investimento, reformular o sistema tributário e garantir uma taxa de câmbio que se alinhem para melhorar a competitividade do país e suas perspectivas de desenvolvimento. Em primeiro lugar, há uma excessiva dependência nas exportações de commodities para o crescimento. Neste sentido, são necessárias políticas para incentivar os investimentos, incluindo infra-estrutura física e social, em outras áreas, na tentativa de diversificar e desenvolver outros setores de ponta - como foi o caso com a aeronáutica do Brasil e biotecnologia, por exemplo. Mas os níveis de investimento global - em torno de 17% do PIB - é baixo, comparado a outros países emergentes, especialmente na Ásia em desenvolvimento, onde os níveis de investimento são, em média acima de 40% do PIB. Além disso, cabe ampliar o investimento em pesquisa e desenvolvimento, que gira em torno de apenas 0,5% do PIB.

Segundo, há uma série de impostos sobre a produção e consumo que dificultam a demanda interna e agravam a desigualdade de renda. Diante desse contexto, poderiam ser empreendidos esforços para melhorar a progressividade do sistema atual de impostos. Finalmente, quando o país se recuperou da crise, os fluxos de capital retornaram - impulsionados pela perspectiva econômica positiva e pelas taxas de juros mais altas. Isto levou a uma significativa valorização do Real, apesar dos controles de capital (taxa de 2%) instituídos em outubro de 2009. Vale ressaltar que uma excessiva apreciação da moeda pode amortecer os setores orientados para a exportação e criação de emprego. O Brasil, na condição de membro do G-20, poderia desempenhar um papel proeminente em prol da defesa para a regulamentação dos fluxos internacionais de capitais, em benefício não só da economia brasileira, mas também de toda a economia mundial.

C CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Este capítulo – e o relatório de forma geral – destaca uma série de lições valiosas decorrentes do sucesso do Brasil em mitigar os impactos sociais e no mercado de trabalho de uma crise econômica e financeira global de amplas proporções. Essas lições servem como boas práticas para países que continuam enfrentando desafios gerados pela crise.

A experiência do Brasil revela que políticas sociais e de emprego não são apenas residuais ao crescimento econômico, mas, com efeito, ajudam a estimular o crescimento, a produtividade e o dinamismo econômico – além de fornecerem apoio essencial aos mais vulneráveis. Estas são lições que vão muito além da atenuação do efeito-contágio da crise, oferecendo orientações sobre como construir sociedades produtivas, competitivas, inclusivas e sustentáveis.

Neste aspecto, enquanto o Brasil obteve um progresso notável – tanto recentemente quanto ao longo da última década – este capítulo chamou atenção para uma série de desafios importantes com os quais o país ainda se defronta. Todavia, a força da recuperação econômica em curso representa uma oportunidade importante para enfrentar e resolver essas questões de longo prazo.

REFERÊNCIAS

Bacchetta, M.; Ernst, E.; Bustamante, J. P. 2009. *Globalization and informal jobs in developing countries*, a joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization [Globalização e empregos informais em países em desenvolvimento, um estudo conjunto entre a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Mundial do Comércio] (Genebra, OIT/OMC).

Berg, J. 2011. “Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s,” [“Legislação ou Boa Sorte? Entendendo o aumento da formalização no Brasil nos anos 2000”], em S. Lee e D. McCann, *Regulating for Decent Work: New directions in labour market regulations* [Regulamentando para o Trabalho Decente: Novos caminhos na regulação do mercado de trabalho], (Genebra e Basingstoke, OIT e Palgrave Macmillan).

Cardoso, J. C. 2007. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*, IPEA Texto para discussão 1310.

Crimmann, A.; Wießner, F.; Bellmann, L. 2010. “The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis”, em *Conditions of Work and Employment Series* No. 25 [O regime de trabalho compartilhado da Alemanha: um instrumento para a crise] (Genebra, OIT).

DATAUnB. 2010. *Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego no Brasil*, Brasília: Universidade de Brasília.

Dietz, M.; Stops, M; Walwei, U. *Maintaining jobs in times of crisis: Lessons from the German experience*, [Mantendo empregos em tempos de crise: lições a partir da experiência alemã]. Trabalho para Discussão No. 207, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, Genebra, OIT (IILS).

Goñi, E.; Lopez, H.; Servén, L. 2008. “Reforma fiscal y equidad social en América Latina” [Reforma fiscal e equidade social na América Latina], em J. L. Machinea e N. Serra (eds): *Hacia un nuevo pacto social* [Rumo a um novo pacto social] (Santiago, CEPAL-CIDOB).

Giubertti, A. M. 2010. *Crise financeira no Brasil*, Boletim nº 2, Ministério de Trabalho e Emprego

Jütting, J. P.; Laiglesia, J. R. 2009. “Employment, poverty reduction and development: What’s new?”, [Emprego, redução da pobreza e desenvolvimento: o que há de novo?] em J. P. Jütting e J. R. Laiglesia (eds.): *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* [Informal é normal? Em direção a mais e melhores empregos nos países em desenvolvimento] (Paris, OCDE).

Lindert, K.; Skoufias, E.; Shapiro, J. 2006. *Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean*, [Redistribuído renda para os pobres e os ricos: transferências públicas na América Latina e Caribe] Trabalho pra Discussão No. 0605 (Washington, DC, Banco Mundial).

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2010. *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?*, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (IILS), Genebra. [Relatório Mundial sobre Emprego 2010: de uma crise à outra?].

—. 2010b. *World Social Security Report 2010/11* [Relatório Mundial de Seguridade Social 2010/11] (Genebra).

—. 2010c. *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience* [Acelerando uma recuperação rica em emprego nos países do G20: construindo com base na experiência], Trabalho apresentado na reunião do Ministros do Trabalho e Emprego do G20, Washington, 20–21 de Abril.

—. 2010d. *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience* [Políticas públicas de emprego e proteção social, da crise à recuperação: uma visão a partir da experiência], Trabalho apresentado na reunião do G20 Ministérios do trabalho e Emprego, Washington, 20–21 de abril.

—. 2009a. *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact* [Recuperando da crise: Um Pacto Mundial para o Emprego], adotado pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 98a Sessão, Genebra, 19 de junho de 2009.

—. 2009b. *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond* [Relatório Mundial de Emprego 2009: a crise mundial do trabalho e além] (Genebra, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (IILS)).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2009. *Human Development Report 2009: Overcoming barriers – Human mobility and development* [Relatório de Desenvolvimento Humano 2009: Ultrapassar Barreiras – Mobilidade e desenvolvimento humanos]. (Nova Iorque).

Satchi, M.; Temple, J. 2006. *Growth and labour markets in developing countries* [Crescimento e mercados de trabalho nos países em desenvolvimento], Departamento de Economia, Trabalho para Discussão 06/581 (Bristol, Universidade de Bristol).

BRASIL :
UMA ESTRATÉGIA INOVADORA
ALAVANCADA PELA RENDA

Costuma-se argumentar que as políticas para promover a inclusão social e a equidade afetam o crescimento econômico, o que sugere a inevitabilidade de um trade-off entre esses objetivos econômicos e sociais. A crise que eclodiu em 2008 - que foi precedida por um aumento das desigualdades sociais - tem mostrado que não há esse automatismo. Na verdade, se bem formuladas e integradas, as políticas de equidade também podem promover a prosperidade e reduzir o risco de futuras crises. O objetivo dos *Estudos sobre Crescimento com Equidade* é mostrar a importância da complementaridade entre políticas econômicas e sociais no processo de desenvolvimento.

O caso do Brasil é um importante exemplo de crescimento com equidade. Ao longo dos últimos anos, o país lançou uma ampla gama de políticas sociais e de emprego. As medidas foram cuidadosamente concebidas e implementadas em sinergia com as políticas macroeconômicas, permitindo que o país reduzisse a pobreza e a informalidade, além de alcançar uma das recuperações econômicas mais notáveis do mundo.

ISBN 978-92-9014-964-4



9 789290 149644