

Comunicado da Presidência

Crise Internacional:
impactos sobre o
emprego no Brasil e o
debate para a
constituição de uma
nova ordem global

Apresentação

O presente Comunicado da Presidência trata da temática da crise, o quarto da série, pela qual já foram publicados:

Março: Comunicado da Presidência nº 18 - Crise Internacional: metamorfoses de empresas transnacionais e impactos nas regiões do Brasil.

Fevereiro: Comunicado da Presidência nº 17 - Crise Internacional: reações na América Latina e canais de transmissão no Brasil.

Janeiro: Comunicado da Presidência nº 16 - Crise internacional e possíveis repercussões: primeiras análises.

Deste, três são as seções, a saber:

1. apresenta os consensos de ideias para estruturar uma nova ordem mundial;
2. descreve as reações na recente reunião do G-20 e a redefinição das instituições multilaterais;
3. sintetiza e analisa os impactos da crise sobre o emprego no Brasil.

As informações quantitativas primárias utilizadas, bem como as referências bibliográficas, encontram-se citadas em notas de tabela, gráfico ou de rodapé ao longo do estudo. Todas elas correspondem ao esforço analítico de um conjunto de pesquisadores do Ipea¹.

1 – EM BUSCA DE UMA NOVA ORDEM GLOBAL

Uma comunidade epistêmica é composta por redes de especialistas que possuem um modelo comum no que diz respeito à causalidade e conjunto de valores políticos. Eles se unem pela crença no engajamento, para se traduzir em políticas públicas que busquem melhorar o bem-estar da humanidade. Nesse sentido, o “Consenso de Filadélfia – *Bretton Woods*”² foi o triunfo da ideia de regulação internacional econômica e social. Em tal contexto, o “social” era considerado um complemento indispensável para o “econômico”. A OIT (Organização Internacional do Trabalho) liderou a comunidade epistêmica dominante que se impôs com a Declaração de Filadélfia, de 1944, que continha uma afirmativa incisiva: “o homem não é uma mercadoria”, inspirada nas formulações de Karl Polanyi³.

Segundo o ideário reinante, era preciso enfrentar os riscos do liberalismo vigente à época – como princípio de organização social – para uma existência humana baseada na responsabilidade moral e coletiva. Como as sociedades modernas se consolidaram com base na relação salarial, era preciso ultrapassar o conflito de classes por meio de um compromisso corporativista, delineado no Relatório Beveridge⁴. O Estado deveria perseguir o interesse geral, ou seja, corrigir e suplementar as falhas do mercado, sendo, por exemplo, um mediador dos interesses entre o capital e o trabalho. Em síntese, essa era a essência da concepção *weberiana*.

A época era marcada pelos acordos de *Bretton Woods*, a vertente keynesiana na condução das políticas macroeconômicas ganhou maior dimensão. Caberia aos governos gerir as políticas com

¹ Nota elaborada com as colaborações de: Alexandre Teixeira, Brunu Amorim; Milko Matijascic, María Piñón, Roberto Gonzalez, Marcelo Galizia, Jorge Abrahão, Ricardo Amorim, José Celso Cardoso, Guilherme Dias, Helder Ferreira, Luciana Acioly, Emilio Chernavisky, Hugo Cardoso, Maria Abadia, Michelle Sasaki, Rodrigo Leão, Samira Schatzmann, Richard Santos, Suellen Borges e Estanislau Maria.

² Essa interpretação parte das definições e conceitos de: MERRIEN, François-Xavier (2003) *Globalization et protection sociale*. Lausanne: Université de Lausanne- Rapport de Recherche. Version Préliminaire.

³ POLANYI, K. (1980). “A Grande Transformação”. Rio de Janeiro: Campus.

⁴ BEVERIDGE, W. (1942). *Social insurance and allied services: Report by command of His Majesty*. Londres: Parlamento Britânico. Esse relatório é o marco para a proteção social moderna.

os instrumentos da macroeconomia na busca do pleno emprego. A concepção intervencionista, tornou-se hegemônica.

Com a crise do sistema monetário internacional de 1973 o keynesianismo foi perdendo importância. De fato, a derrocada do sistema de *Bretton Woods*, a estagflação e a perda de confiança em relação à capacidade de intervenção do Estado na década de 1970 colocou em questão a hegemonia keynesiana diante dos problemas macroeconômicos de pleno-emprego naquelas circunstâncias.

A maior parte das críticas à comunidade epistêmica prevalecente se concentrou sobre os efeitos perversos das atividades de regulação e de redistribuição exercidas pelo Estado. Então, segundo as linhas do *public choice* (teoria da escolha pública), o novo paradigma nega a intrínseca capacidade das elites do Estado de promover o bem comum. Em contrapartida, os valores da concorrência e do individualismo suplantaram os da solidariedade. O princípio da responsabilidade individual veio à tona e o social voltou a ser considerado como um apêndice do econômico.

Com a adoção de medidas alinhadas com as novas comunidades epistêmicas identificadas com o receituário neoliberal, foram enfraquecidas ou até mesmo destruídas muitas das instituições criadas após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. As medidas que antes visavam estabelecer limites ao poder do capital foram rechaçadas, e, assim, diminuía os focos possíveis de resistência dos assalariados face aos seus empregadores. A mudança de paradigma fez com que o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial se tornassem os líderes das reformas do Estado e dos sistemas de proteção social, ficando a OIT em uma posição defensiva. O Consenso de Washington materializa essa reversão. Segundo as novas concepções hegemônicas, o mercado seria o melhor mecanismo para alocar riquezas e a meta seria liberar sua ação.

De um modo geral, o novo paradigma apontou para a redução do papel do Estado como produtor direto de bens e serviços, mas manteve o seu papel regulador, que era considerado essencial para garantir o funcionamento eficiente dos mercados. A meta era adotar políticas públicas adequadas para manter o ambiente macroeconômico estável, com condições previsíveis para o cálculo de risco.

Com base no conceito de “Estado Mínimo”, o FMI e o Banco Mundial passaram a recomendar:

- disciplina fiscal dos governos;
- privatização;
- focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
- desregulamentação do processo econômico e da legislação trabalhista;
- liberalização do comércio exterior; e
- eliminação de restrições ao investimento direto estrangeiro.

No Consenso de Washington, as instituições privadas com fins lucrativos ou não-lucrativos são consideradas mais eficientes e menos corruptas do que as instituições públicas; sendo necessário privatizar as empresas e muitos dos serviços públicos. Na área da proteção social era necessário privilegiar o seguro privado e a concorrência. Além disso, o indivíduo deixa de ser vítima, mas, sim, um ser racional, responsável e que calcula com exatidão o que é vantajoso para si. Então, a atuação do Estado deve permitir a escolha racional, evitar o risco moral ou a seleção adversa.

Por fim, a concepção da sociedade não passa a ser vista mais como uma sociedade de classes, mas sim uma sociedade de indivíduos; na qual podem existir diversos graus de riqueza, de afluência e desigualdade. A política pública deveria ajudar os menos favorecidos a adquirir autonomia via focalização das ações, o que também vem sendo chamado de gestão social do risco. Os outros grupos sociais devem prover a sua segurança às suas próprias expensas.

Com a crise internacional, consolidada pela crise subprime nos EUA, o paradigma neoliberal vem sendo fortemente questionado. Existem pelo menos cinco pontos a considerar detidamente:

- o mercado, ao agir livremente, não gerou equilíbrio econômico;
- existiram conseqüências políticas e sociais nos ajustes drásticos das economias;
- era essencial reforçar as instituições do Estado antes de liberar os mercados;
- a política econômica devia estar atrelada às políticas sociais; e
- era preciso levar em conta as heranças institucionais e normativas.

Frente ao avanço das crises financeiras e do aumento da pobreza na América Latina, a ortodoxia econômica reconheceu as limitações da agenda de reformas. O Consenso de Washington havia dado ênfase demais à privatização, desregulamentação e liberalização comercial, dando pouca atenção às instituições e à complementaridade entre as esferas pública e privada na economia. A liberalização financeira e a abertura comercial aumentaram a “exposição do risco” dos países, sem ampliar sua capacidade para enfrentá-los. Houve privatização e fortalecimento do setor privado, com escassa importância conferida à melhoria do setor público.

Na virada do novo milênio, as palavras de ordem mudaram para "reformas de segunda geração", "governabilidade" e "revigorar a capacidade do Estado". O foco passou a ser a busca do "Estado eficiente", com um conjunto de funções agora reconhecidas como não-transferíveis. A meta passou a ser complementaridade entre Estado e mercado. A nova agenda de reformas incluía a criação de instituições adequadas à preservação dos direitos de propriedade, o respeito aos contratos e a consolidação de um ambiente regulatório com regras objetivas e estáveis. A meta era minimizar a incerteza do ambiente econômico e político, reduzindo os riscos para os investimentos privados. O Estado deveria voltar-se à competitividade sistêmica do país através de políticas efetivas em: educação, ciência e tecnologia, infra-estrutura e políticas de promoção do comércio exterior. Apesar disso, não é possível dizer que exista um novo consenso e, mesmo a recente reunião do G-20 em abril de 2009, que tratou de temas muito importantes, não parece ter gerado um “Consenso de Londres”. A não-geração de um novo consenso é, com certeza, uma das dificuldades centrais para poder superar os desafios que estão sendo colocados pela crise internacional.

2 – G-20 E AS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS DIANTE DA CRISE

Resta pouca dúvida sobre a necessidade de gerar um novo consenso internacional que possa substituir as formulações fracassadas do chamado Consenso de Washington e estabelecer as diretrizes de uma nova comunidade epistêmica que, em última instância, deve delimitar os contornos de uma nova ordem. Essa era a esperança implícita na recente reunião do G-20 em Londres. Como é sabido, tal intento não foi atingido, mas, o que foi proposto e a reação dos países e instituições internacionais às proposições são de interesse fundamental para entender o que está sendo gestado na direção da constituição de um novo consenso.

2.1 - Principais destaques e posições de países selecionados

Constituído há uma década na esfera dos ministros das Finanças, o Grupo dos 20 (G-20) reúne os sete países mais industrializados (EUA, Canadá, Japão, Reino Unido, França, Itália e Alemanha), a União Européia e doze outras grandes economias, entre as quais a China, Índia, Rússia e Brasil, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Indonésia, México e Turquia. Na primeira semana de abril de 2009 em Londres, líderes do mundo e economias emergentes se reuniram para reiterar compromissos de evitar o protecionismo e de retomar as negociações comerciais globais, além de chamar para mais ações de estímulo econômico.

O “G-20 meeting’s final communiqué”⁵ divulgado parcialmente antes do encontro trouxe 24 itens de destaque para a pauta de discussão da crise internacional, que podem ser resumidos em três pontos prioritários: análise das falhas no sistema financeiro internacional; a promoção de reformas radicais das instituições; e problemas de desequilíbrio macroeconômicos entre os países. O tom foi de um maior esforço para a retomada do crescimento por meio de estímulos fiscais, mas tal projeto não apresentou de início um plano específico para esse pacote, o que permitiria, segundo projeções, um aumento do produto global em 2% e a criação de mais de 20 milhões de empregos. Este ponto encontraria resistência nos países europeus.

Combinadas com o aumento dos recursos para reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI), as medidas fiscais e de suporte aos bancos seriam importantes para a retomada da expansão da economia global no final de 2010. A tônica dos discursos foi “se a crise é global, solução também é global”, ou seja, todos deveriam cooperar para restaurar o crescimento imediatamente, resistir ao protecionismo e reformar as instituições para um melhor funcionamento do mercado.

Para evitar impactos inflacionários (temidos pela Alemanha), os governos argumentaram que seria necessário elaborar estratégias de implementação das políticas fiscais de modo a evitar impactos indesejáveis de ações de alguns países sobre os outros. Outras três preocupações do documento foram (i) a estabilidade das economias emergentes, (ii) a administração das moedas e das reservas internacionais e (iii) o monitoramento das finanças e do comércio internacional. Com relação ao primeiro item, a reforma do FMI e o maior volume de recursos destinados a esta instituição teria como desdobramento o aumento dos empréstimos aos países mais vulneráveis – por meio das notas de direitos especiais de saque, os SDR (Special Drawing Rights) –, com recursos da ordem de US\$ 250 bilhões ou 4% das reservas mundiais, além do aumento dos empréstimos de bancos e de agências de desenvolvimento multilaterais, incluindo o financiamento às exportações.

Com relação ao segundo ponto, preocupam as desvalorizações competitivas e a posição dos países com bom nível de reservas, que estariam em melhores condições para adotar políticas fiscais e monetárias anticrise e para fazer empréstimos a outros países.

E por fim, a necessidade de maior monitoramento das finanças e do comércio internacional que dariam destaque aos papéis desempenhados pelo FMI e pela (OMS) Organização Mundial do Comércio.

Os resultados do encontro demonstram o quanto essas preocupações foram consideradas pelos líderes do G-20.

Triplicar o valor disponível para empréstimos do Fundo Monetário Internacional, dos atuais US\$ 250 bilhões para US\$ 750 bilhões. Dar maior papel de coordenação ao FMI nas reações frente à crise internacional, fortalecendo a “governança da globalização”.⁶

Disponibilizar US\$ 250 bilhões que serão direcionados para ampliar as reservas internacionais dos países do G-20, por meio dos SDRs (direitos especiais de saque).

Transformar o Fórum de Estabilidade Financeira em Conselho de Estabilidade Financeira, abarcando os membros do G-20, com a missão de reportar quanto aos esforços regulatórios nacionais sobre instituições como fundos de hedge, fundos de capital privado, derivativos.

Conter o protecionismo, que será monitorado pela OMC e por outras instituições internacionais, e tentar sustentar o volume do comércio e dos serviços internacionais via a ampliação do financiamento ao comércio.

⁵ G-20, “Global Plan for Recovery”, Abril, 2009.

⁶ Ainda não há garantia de que esses montantes sejam atingidos, até agora só o Japão confirmou o valor de US\$ 100 bilhões e a UE, Canadá e Noruega já se comprometeram em disponibilizar os recursos.

Maior coordenação de políticas fiscais agressivas dos países. Segundo o primeiro ministro britânico, Gordon Brown, os valores agregados dessas políticas podem chegar a US\$ 5 trilhões. Combater os paraísos fiscais, intenção confirmada pela divulgação de uma lista “negra” e outra lista “cinza” de países que não seguem as regras da OCDE quanto à transmissão de informações fiscais.

2.2 - Posição de países selecionados após a reunião do G-20

As proposições feitas em Londres na reunião do G-20 despertaram interesse e a apreciação inicial foi a de que o avanço foi maior que o esperado. Passado um curto lapso de tempo foi possível amadurecer a reflexão sobre o ocorrido e as reações dos países foram múltiplas e relevantes.

Entre os Estados Unidos e a União Européia houve divergências. Os europeus insistiram que a preocupação dos EUA está mais voltada para o lançamento de pacotes fiscais de estímulo a economia doméstica, enquanto que a Europa está preocupada com a reforma no quadro regulatório das instituições internacionais e com a pressão inflacionária desses pacotes.

O Reino Unido, juntamente com Estados Unidos, defendeu mais gastos públicos para enfrentar a crise. Por outro lado, a União Européia, especialmente França e Alemanha, defende a regulamentação do mercado financeiro. O presidente francês, Nicolas Sarkozy, chegou até mesmo a ameaçar deixar o encontro se as negociações não avançassem no sentido da regulamentação do sistema financeiro.

A Rússia tem tido uma posição em prol de uma nova arquitetura financeira internacional que minimize a influência americana sobre a economia global. O dólar seria substituído por outra unidade monetária internacional que refletisse a importância de outros países (essa ideia tem apoio da China e do financista George Soros). No entanto como resultado da reunião, apenas se decidiu pelo fortalecimento de instituições como o FMI. Assim, a Rússia declarou que não colocaria recursos no Fundo devido à importante ajuda que o país tem feito a ex-repúblicas soviéticas.

A China expressou sua posição de reforçar a comunidade internacional quanto à coordenação das políticas macroeconômicas, a luta contra a tendência ao protecionismo comercial, promoção da reforma do sistema financeiro internacional e o reajuste estrutural das organizações financeiras internacionais com maior representatividade dos países em desenvolvimento. A União Européia achou relevante essa discussão.

A expectativa da Índia sobre o resultado do G-20 girava em torno, basicamente, da redução de medidas protecionistas, sustentação do fluxo de comércio e investimento para países em desenvolvimento e aumento da participação no processo decisório no FMI. Dentre os resultados da reunião do G-20, o que afeta o país no curto prazo (e está de acordo com o discurso pré G-20) são as promessas de não intensificação de medidas protecionistas bem como o aporte de capitais para a sustentação dos níveis de comércio e investimento. No médio prazo, as mudanças em regulamentações do sistema financeiro, sobretudo no que diz respeito aos paraísos fiscais, podem impactar a economia indiana, que precisa de entrada de capitais para compensar os saldos deficitários em conta corrente. Além disso, a Índia vai contribuir com US\$ 20 bilhões para o FMI, podendo dobrar a sua participação no fundo conseguindo, assim, uma maior representatividade.

Por ser a única economia africana oficialmente representada no G-20, a África do Sul pareceu defender os diferentes países do continente. Tais interesses giram em torno da estabilização das finanças globais e restauração da confiança no sistema, manutenção dos fluxos de comércio e investimento, aumento do poder das economias emergentes no FMI, comprometimento com o desenvolvimento, por meio de medidas de contenção da recessão global. Particularmente sobre

a África do Sul há uma preocupação de que a intenção do FMI de vender suas reservas de ouro ocasione uma baixa no preço do produto, pois é o segundo item principal de exportação do país. A África do Sul pretende apoiar a reforma dos regimes monetários asiáticos (cambio fixo).

2.3 - A posição das organizações multilaterais

Com a crise financeira internacional, as organizações multilaterais passam por um momento de profunda reflexão questionamento de sua importância, seu papel e sua efetividade. Não obstante, essas organizações, em especial aquelas originadas da conferência de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) ainda são algumas das principais instituições na proposição de ações de combate a crise. Nos meses que precederam a reunião de abril do G-20, essas instituições emitiram pareceres e proposições sobre a crise.

Segundo a Unctad,⁷ os governos estão em posição de julgar movimentos de preço nos mercados movidos pela especulação financeira, e devem intervir caso haja grandes desequilíbrios. Não obstante, os agentes reguladores precisam ter acesso a dados mais compreensíveis e consistentes sobre esses mercados. Os países em desenvolvimento não deveriam, portanto, serem sujeitos a *crisis rating* pelos mesmos mercados financeiros que criaram o problema. É necessário revisar o papel das agências de classificação de riscos, e criar incentivos para instrumentos financeiros mais simples e mais regulamentados, além de combater a deterioração do crédito. Arranjos de taxas de câmbio globais também são necessários com urgência para manter a estabilidade global, evitarem o colapso do sistema internacional de comércio e prevenir políticas pró-cíclicas pelos países afetados.⁸ A crise deixou clara a necessidade de cooperação e regulação globais, fortalecendo o multilateralismo. As Nações Unidas (ONU) devem ter um papel central em sugerir essas reformas, já que essa seria a única instituição verdadeiramente universal, e que por isso teria credibilidade suficiente para garantir a legitimidade e a viabilidade das reformas do sistema de governança.⁹

Segundo o FMI,¹⁰ para que as economias voltem a crescer será necessário estabilizar as condições financeiras e incentivar a demanda. Como as incertezas e os problemas nos mercados são globais, é preciso haver cooperação internacional. Restaurar a confiança no sistema financeiro internacional é a chave para resolver a crise, e para isso é preciso solucionar os problemas de regulamentação desse sistema. Os *policymakers* devem resolver com urgência os problemas no balanço das instituições financeiras recapitalizando as que são viáveis. Governos podem ter que ajudar corporações domésticas que não consigam crédito. A política monetária deve ser facilitada por meio da redução de taxas sempre que possível e da geração de crédito direto. Os efeitos sociais decorrentes dos pacotes de estímulo fiscal anunciados pelo G-20 até o mês de março devem ser significativos, de acordo com as estimativas. Porém, como o estímulo é inferior a 2% do PIB, recomendado pelo Fundo para em 2009 e 2010, e dada a natureza prolongada do declínio da atividade econômica, países com espaço para adotar política fiscal devem planejar manter os estímulos até 2010.

A OMC pretende manter o comércio internacional aberto e continuar estimulando o livre comércio mundial (*keep trade open, keep opening trade*).¹¹ É fundamental encorajar as instituições financeiras públicas a dar suporte a bancos comerciais de modo a garantir crédito.

⁷ Unctad, “The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies –”, Março, 2009.

⁸ Unctad, “Unctad Policy Briefs - N°3”, Outubro, 2008.

⁹ Unctad, “Unctad Policy Briefs - N°4”. Outubro, 2008.

¹⁰ Fundo Monetário Internacional, “Group of Twenty –Meeting of the Ministers and Central Bank Governors - Note by the Staff of the International Monetary Fund”. Março, 2009.

¹¹ Organização Mundial do Comércio, Press Release, Abril, 2009.

Quanto a manter o comércio mundial “aberto”, Pascal Lammy, diretor geral da OMC, afirma que seus membros devem resistir às pressões para tomar medidas protecionistas. Para isso, ressalta que os membros do G-20 já se comprometeram a não tomar medidas protecionistas e de restrição ao investimento. Outro ponto considerado fundamental para combater a crise é a retomada da Rodada de Doha.

De acordo com o Banco Mundial,¹² existem três desafios no combate à crise: estabilização; proteção e promoção do crescimento e desenvolvimento de longo prazo; e proteção dos mais pobres e vulneráveis. Para atingir esses objetivos é necessário um grande volume de recursos, além da redução dos riscos. Como prioridades urgentes, o Banco acredita que a confiança precisa ser restaurada, pois somente assim o sistema financeiro poderá novamente promover o crescimento. Restaurar a demanda agregada e aumentar as concessões a países em desenvolvimento também são medidas fundamentais para restaurar níveis de emprego e garantir o progresso dos ODM.¹³ Também é urgente flexibilizar os empréstimos por parte do FMI para a tomada de ações anticíclicas, tal como fomentar o setor privado. Os estímulos fiscais anunciados pelo G-20 até o presente momento são positivos, porém insuficientes, pois apenas um quarto dos países em desenvolvimento que estão vulneráveis está em condições de expandir o déficit fiscal para adotar medidas anticíclicas.

Após a reunião do G-20, as organizações já começam a se posicionar. Para o FMI, o encontro reforçou o seu papel central no sistema financeiro internacional, aumentando seus fundos para empréstimos para até US\$ 750 bilhões, e permitindo a emissão de SDRs. O FMI tem seu papel essencial no combate à crise internacional como supervisor econômico, prestador global, provedor de empréstimos aos países mais pobres, e estimulador da liquidez global.¹⁴ A OMC se diz satisfeita com o apoio do G-20 para restaurar o crédito nos mercados financeiros, de modo a impulsionar o comércio.¹⁵ Sobre o Banco Mundial, o G-20 assegura que vai resolver os problemas de falta de crédito de modo a recuperar o comércio mundial. O Banco e outros parceiros pretendem ajudar o comércio com cerca US\$ 50 bilhões por meio do Global Trade Liquidity Program nos próximos três anos.¹⁶

¹² Banco Mundial, “Swimming Against the Tide: How Developing Countries are Coping with the Global Crisis”, Março, 2009.

¹³ ONU, Objetivos do Milênio.

¹⁴ Fundo Monetário Internacional, IMF Survey Online, Abril, 2009.

¹⁵ Organização Mundial do Comércio, Chairperson’s concluding remarks, Abril, 2009.

¹⁶ Banco Mundial, Press Release, Abril, 2009.

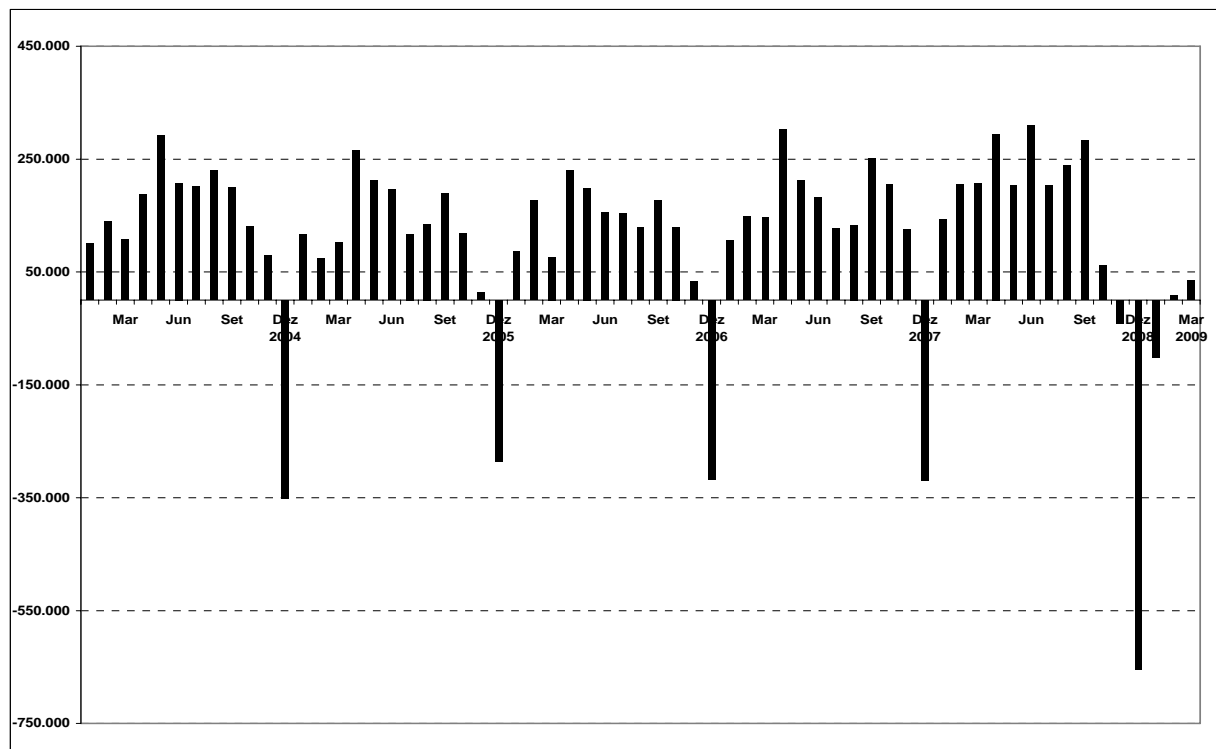
3 - EFEITOS DA CRISE SOBRE O EMPREGO FORMAL NO BRASIL

A atual crise internacional não foi debelada, tampouco foram encontrados denominadores que possam se traduzir em consensos capazes de gerar uma comunidade epistêmica predominante. Alguns de seus piores efeitos se fazem sentir nas economias nacionais sobre o nível de emprego. Embora o Brasil seja, reconhecidamente, um dos países em melhor posição nas circunstâncias atuais, os efeitos sobre o emprego merecem destaque por dois motivos: pelo impacto sobre as condições de vida da população e pelo fato de que a massa de rendimentos (determinada pelo nível de emprego e de salário) é um dos principais componentes da demanda interna – logo, sua evolução pode contribuir para abrandar ou ampliar os efeitos da crise. Para tratar dessa questão a seção vai apresentar o movimento geral de admissões e desligamentos de trabalhadores e seus reflexos gerais sobre o emprego formal, num primeiro momento, e, a seguir, traduzir esses efeitos segundo variáveis específicas referentes a admissões e desligamentos de empregados.

3.1 – Reflexos da crise internacional sobre admissões e desligamentos ao longo do tempo

Até outubro de 2008, houve uma acelerada criação de empregos com carteira assinada, refletindo tanto o crescimento da produção quanto a formalização dos vínculos. De acordo com o Caged -, o saldo acumulado de admissões e demissões de janeiro a outubro de 2008 foi de cerca de 2,1 milhões de postos, um recorde comparado ao mesmo período dos nove anos anteriores. De novembro de 2008 em diante, porém, o Caged passou a registrar saldos substancialmente inferiores aos períodos precedentes, incluindo os meses posteriores à crise cambial de 1998. De novembro a janeiro houve destruição líquida de postos de trabalho, o que só costumava acontecer no mês de dezembro por razões sazonais (fim do período de vendas de Natal e entressafra). O último dado, referente a março de 2009, aponta um pequeno saldo positivo de 40.179 postos de trabalho.

Gráfico 1 – Criação Líquida de Postos de Trabalho (Empregos com Carteira)



Fonte: MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Elaboração: Ipea

Partindo do gráfico 1, é importante destacar que o período pós-crise, ou seja, desde outubro de 2008 vem sendo tratado sempre de forma integrada, mas, diante de uma análise mais detida, é possível perceber que as perdas se dão de novembro a janeiro com forte concentração em dezembro, como em todos os anos, mas nos demais meses existe um fanho de empregos, ainda que seja bastante modesto e inferior aos mesmos meses em anos anteriores.

Para as regiões metropolitanas e não-metropolitanas, o período entre novembro de 2008 e março de 2009, foi registrado saldo negativo¹⁷. Nas regiões metropolitanas, no período mencionado, houve um saldo negativo de quase 167 mil postos de trabalho, enquanto nas regiões não-metropolitanas a variação negativa foi de 525 mil. Ambos os números foram recordes negativos para o período 1999/2009. Quando olhamos apenas o mês de fevereiro de 2009, observa-se uma variação positiva nas duas áreas, mas o resultado continua a ser o pior dos últimos nove anos.

Gráfico 2 – Saldo de Postos por Área Geográfica



Fonte: Caged/MTE. Elaboração Ipea

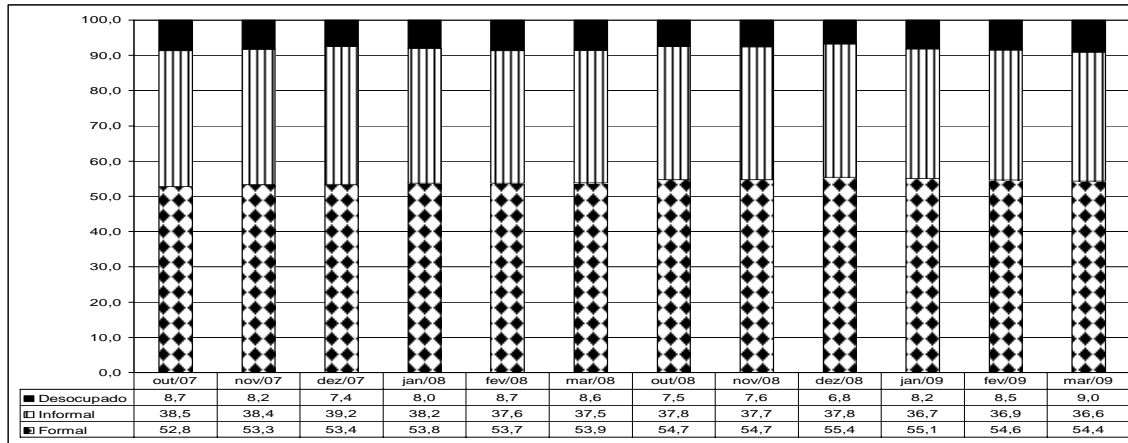
Esse quadro sugere que os efeitos da crise financeira internacional já se fazem sentir no Brasil. Desde novembro de 2008 até março de 2009 o número de desligamentos foi superior ao de admissões, revertendo a tendência observada entre janeiro e outubro de 2008 ou em anos como 2006 e 2007 conforme apontaram os dados.

Isso não significa, entretanto, que o aumento dos desligamentos tenha impacto imediato na taxa de desemprego. Os dados do Caged e da Rais se detêm em contratos de trabalho formais, ou seja, aqueles com carteira assinada ou via estatuto próprio, como o serviço público (o Caged não inclui estatutários). Nesse sentido, alguém pode ter perdido o emprego e ingressado em contratos de trabalho que não obedecem a essas regras e sejam considerados informais, ou então ter deixado de procurar emprego. O Caged não afere esse tipo de situação e é a PME (Pesquisa Mensal de Emprego), do IBGE, e a PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego), do DIEESE, que cumprem essa função. Ela cobre, no entanto, o território de modo parcial, pois levanta dados válidos para seis regiões metropolitanas, a saber: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e Recife. As regiões metropolitanas do Caged, embora tenham

¹⁷ As regiões metropolitanas incluídas aqui são as mesmas usadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

uma definição diferenciada daquelas do IBGE, se ressentem menos da crise. De toda a maneira, o dado é interessante, embora ainda não esteja disponível para março de 2009.

Gráfico 3 – Ocupação formal, informal e desocupação nas RM's do Brasil – em %



Fonte: PME/IBGE. Elaboração Ipea

De toda a maneira, dados globais ou pouco desagregados são limitados para explicar a dinâmica da crise internacional atual no Brasil. Para suprir essa lacuna, os dados do Caged serão apresentados de forma mais detalhada na seção a seguir.

3.2 – Efeitos de admissões e desligamentos de empregados segundo segmentos específicos

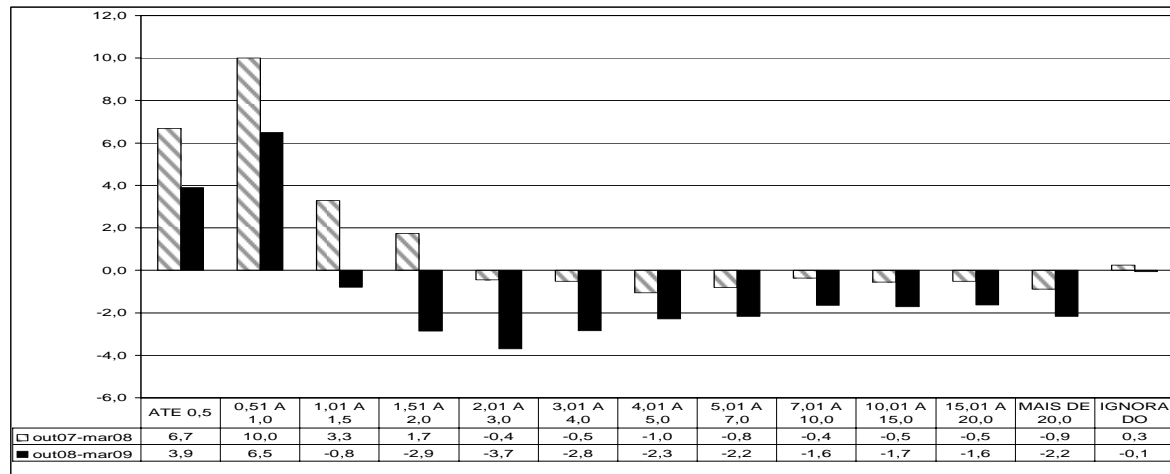
Este tópico detalha os impactos de admissões e desligamentos sobre variáveis específicas, a saber: faixa de renda, faixa etária, tempo de serviço, setor de atividade, unidades da federação, grau de instrução e tipo de município.

Para enfrentar a questão de modo correto sob o prisma conceitual foram comparados dados entre outubro e março iniciando no ano de 2007 até o ano seguinte e repetindo essa seleção para 2008. Isso permite eliminar, em grande medida, os efeitos da sazonalidade. Vale destacar que os dados de estoque para 2008 e 2009 utilizam a Rais de 2007 e assumem que a distribuição estatística se mantém inalterada. Com a publicação dos dados da Rais para 2008, esta estimativa poderá ser feita com mais precisão¹⁸.

Quando é considerada a faixa salarial, a crise revela seus efeitos de forma bastante incisiva: as reduções são generalizadas para todas as faixas que superam o patamar de um salário mínimo, sobretudo para a faixa compreendida entre esse valor e o equivalente a cinco salários mínimos, conforme aponta o gráfico 4.

¹⁸ Os gráficos contendo os resultados líquidos absolutos mostram o saldo de movimentação dos postos de trabalho, registrados no Caged, resultado da diferença entre os admitidos e os desligados. Comparou-se os períodos out/07-mar/08 e out/08-mar/09. A partir do saldo de movimentação absoluta foi construído um indicador de movimentação de empregos formais, com relação ao estoque de empregos totais. O cálculo é feito com a divisão do saldo absoluto de movimentação registrado no Caged em determinado período, pelo estoque total de empregos declarados à Rais no ano respectivo. A rigor o estoque da Rais atual resulta da soma do estoque da Rais no ano imediatamente anterior, do saldo de movimentação do Caged e dos trabalhadores não-celetistas declarados na Rais atual, no entanto não achamos adequado chamar o indicador de percentual devido ao fato de que o saldo pode ser negativo. Portanto chamamos o indicador de taxa de movimentação de empregos formais, podendo variar entre -100 e 100. Quando o valor for positivo a movimentação maior é de admitidos, enquanto que quando o valor for negativo o movimento maior é de desligados.

Gráfico 4 - Resultado líquido de admissões e desligamentos como proporção da população empregada segundo a faixa de salários mínimos no Brasil – em %

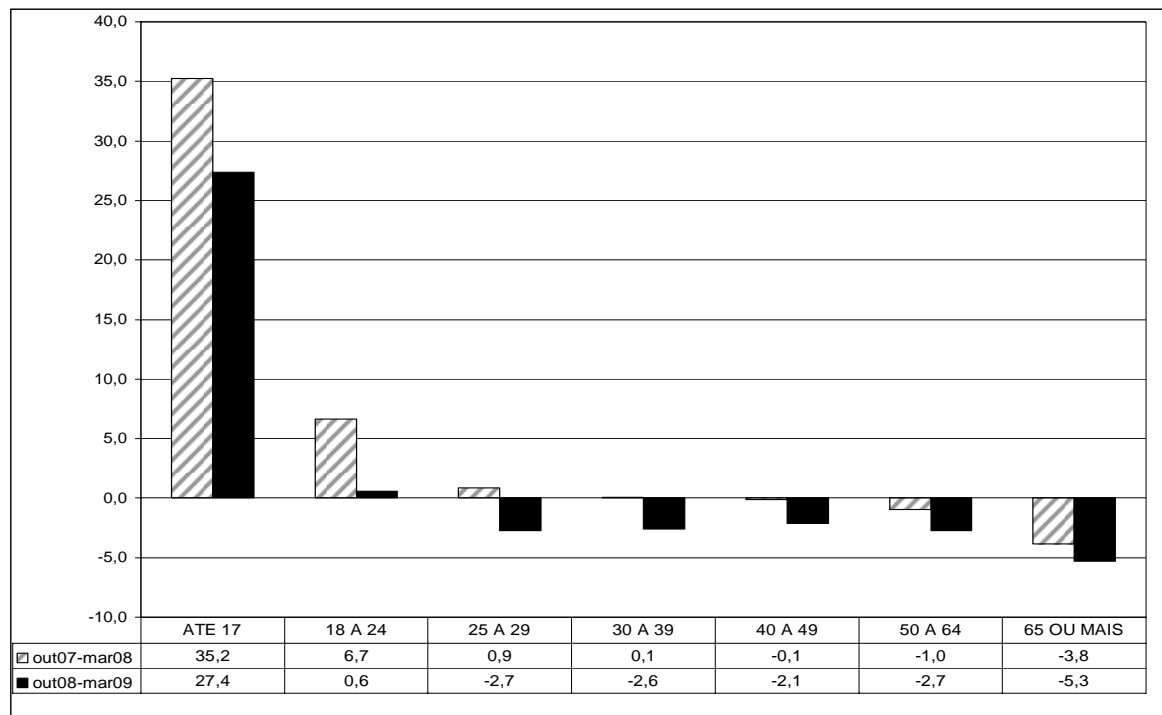


Fonte: Rais e Caged/MTE. Elaboração Ipea

Convém observar que mesmo antes da crise já diminuía a participação das faixas salariais acima de 2 SM e, depois de outubro/2008, os desligamentos se traduziram também na participação dos trabalhadores com salários entre 1 e 2 SM, que vinham obtendo ganhos nos período anterior. Em parte, isso reflete a valorização do próprio salário mínimo, cujos aumentos acompanharam os ganhos de produtividade da economia, enquanto que os salários mais elevados não tiveram reajustes semelhantes. Esse movimento poderá ser aprofundar com a crise, já que em um contexto de desemprego é mais difícil aos trabalhadores obterem aumentos de salário.

Outra característica importante pode ser apreendida quando o foco se detém na faixa etária. Existe perda para todas as categorias, excetuada aquela com idade até 17 anos, que, em geral, é menos numerosa em termos proporcionais e tende a concentrar salários mais reduzidos. As perdas nas categorias acima de 25 anos até 39 anos e acima dos 50 anos também requerem atenção.

Gráfico 5 - Resultado líquido de admissões e desligamentos como proporção da população empregada segundo a faixa etária no Brasil – em %

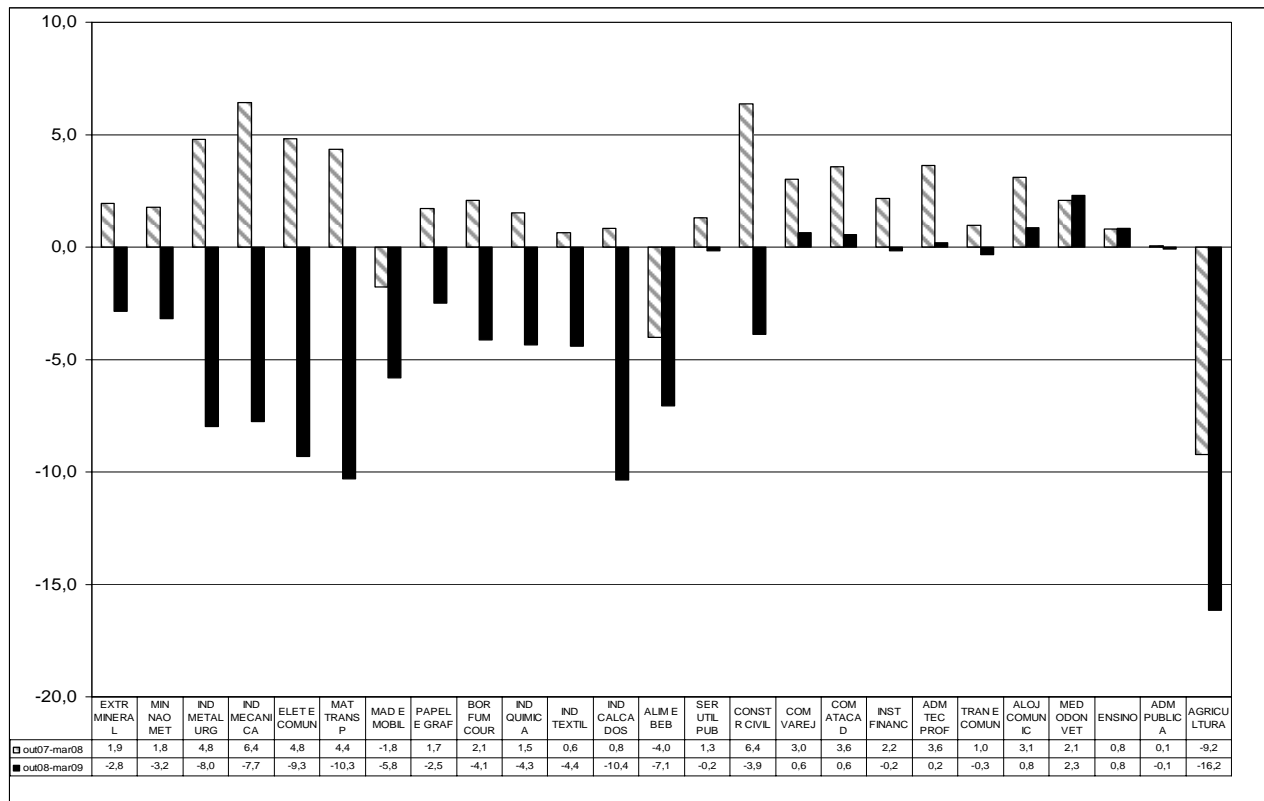


Fonte: Rais e Caged/MTE. Elaboração Ipea.

De qualquer modo, as mudanças de perfil de contratação para faixas etárias mais jovens ou de baixos salários, evocadas nos dois gráficos precedentes, revelam uma alteração importante, que já vinha ocorrendo, em alguma medida, antes que os efeitos da crise fossem sentidos, mas que se torna mais explícita após outubro de 2008.

Quando o foco passa a ser o setor de atividade, a reversão dos ganhos obtidos no período de crescimento mais acelerado findo em 2008 passa a ser mais evidente, pois os setores que mais sofrem perdas eram exatamente os mesmos que haviam obtido ganhos, segundo os dados apresentados no gráfico 6.

Gráfico 6 - Resultado líquido de admissões e desligamentos como proporção da população empregada segundo o setor de atividade no Brasil – em %

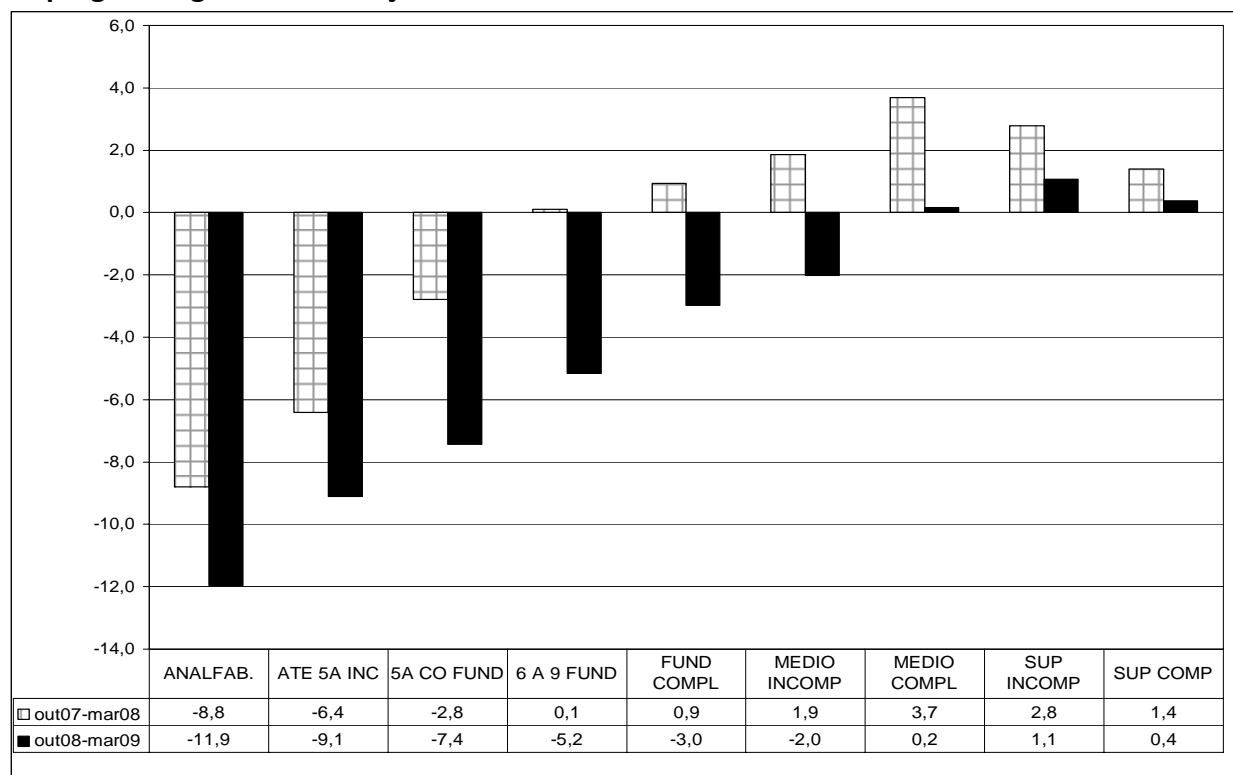


Fonte: Rais e Caged/MTE. Elaboração Ipea.

A análise setorial parece mostrar o quanto os ganhos em termos de emprego formal eram ainda dinamizados por uma conjuntura econômica dominada pela demanda do mercado externo. Mas cabe reconhecer nesses dados setoriais os efeitos positivos da demanda interna dinamizada pelos investimentos governamentais, como também do aumento dos rendimentos de menor valor, próximos ao salário mínimo, Estes últimos deram impulso à geração de postos de trabalho para populações mais jovens e com menor nível de rendimento.

Com base na formação escolar, expostos no gráfico 7, é possível observar que os ganhos líquidos de ocupação até setembro foram razoavelmente bem distribuídos até setembro.

Gráfico 7 - Resultado líquido de admissões e desligamentos como proporção da população empregada segundo a formação escolar no Brasil – em %

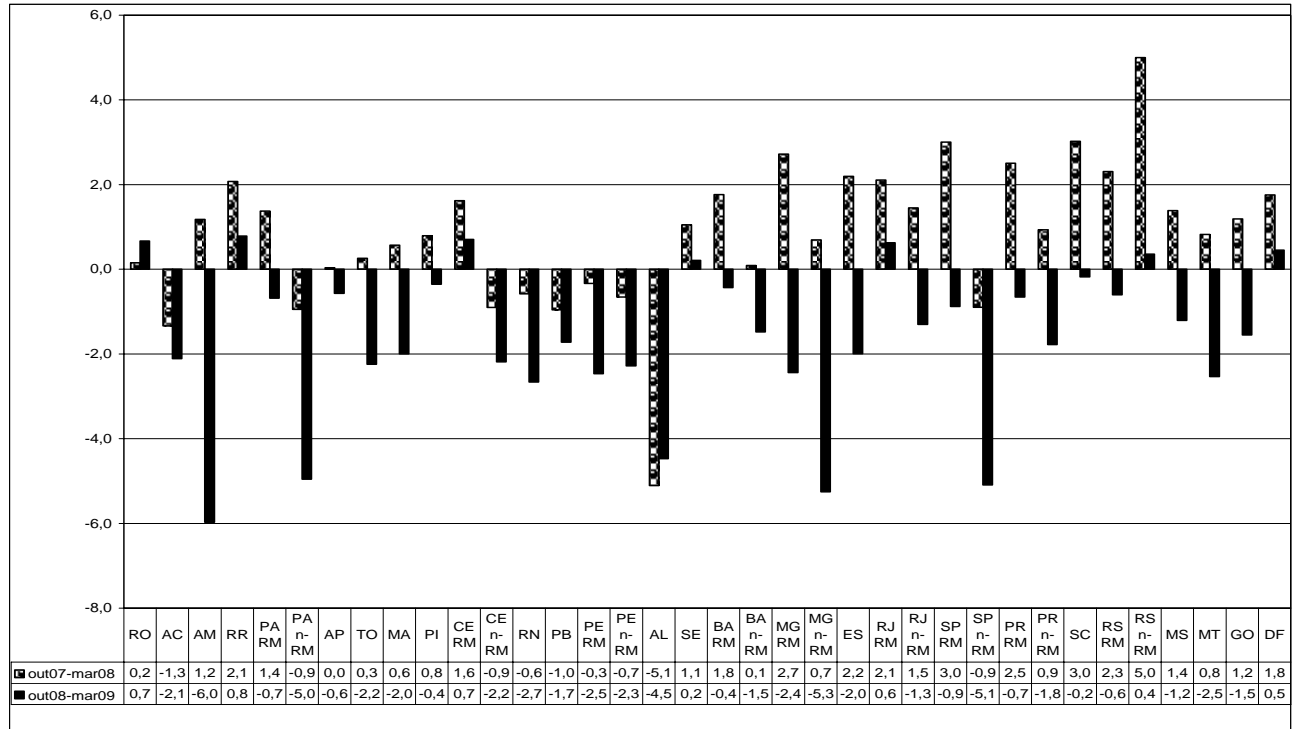


Fonte: Rais e Caged/MTE. Elaboração Ipea.

Quanto à escolaridade, no entanto, o momento da crise apresenta um comportamento diferente. As categorias que mais perdem emprego são aquelas com menor escolaridade e, à medida que essa escolaridade melhora as perdas diminuem e existem até ganhos.

Os dados do Caged/MTE revelam, ainda, que o movimento de admissões e desligamentos como proporção da força de trabalho é mais intenso em algumas unidades da federação e bastante desigual. Existe concentração de perdas na região norte, com destaque para o Amazonas e Pará não metropolitano e o sudeste. No caso do sudeste, o perfil das perdas é bem diferente, concentrando-se em todo o Estado de Minas Gerais, nas regiões metropolitanas e não metropolitanas, segundo a definição da Pnad. Em São Paulo as perdas também são de grande relevância, mas aparecem concentradas nas regiões não metropolitanas. O movimento observado nesses dois Estados merece destaque, considerando que são dos dois Estados mais populosos e que figuram entre os mais industrializados e com maior desenvolvimento das forças produtivas. Esse comportamento, vale registrar, está em descompasso com o Rio de Janeiro, onde as perdas são menores, mas, também, se concentram em áreas não metropolitanas. (Gráfico 8).

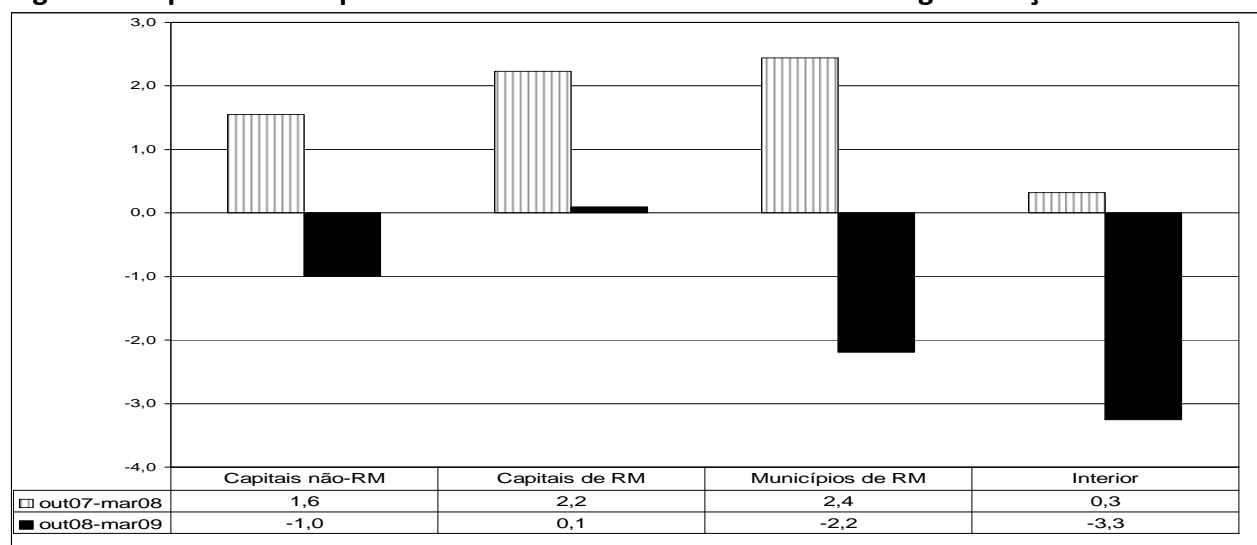
Gráfico 8 - Resultado Líquido como porcentagem da população empregada segundo a UF



Fonte: Pnad/IBGE e Caged/MTE. Elaboração Ipea.

Partindo do gráfico 8 é preciso, uma vez mais, assinalar que o comportamento de admissões e desligamentos não é uniforme no período compreendido entre outubro de 2008 e março de 2009. É importante assinalar que a crise atinge, num primeiro momento, as regiões de maior densidade urbana e industrial, ou seja, o sudeste do país. Mais recentemente, ou seja, nos últimos 75 dias o movimento parece ter se direcionado com mais intensidade para as regiões de menor nível de produto no contexto nacional, atingindo de forma mais incisiva o norte e o nordeste, sem deixar de mencionar que o centro-oeste também merece grande atenção. Quando a análise foca o tipo de município aparecem alguns resultados são dignos de nota conforme é possível apreender no gráfico 9.

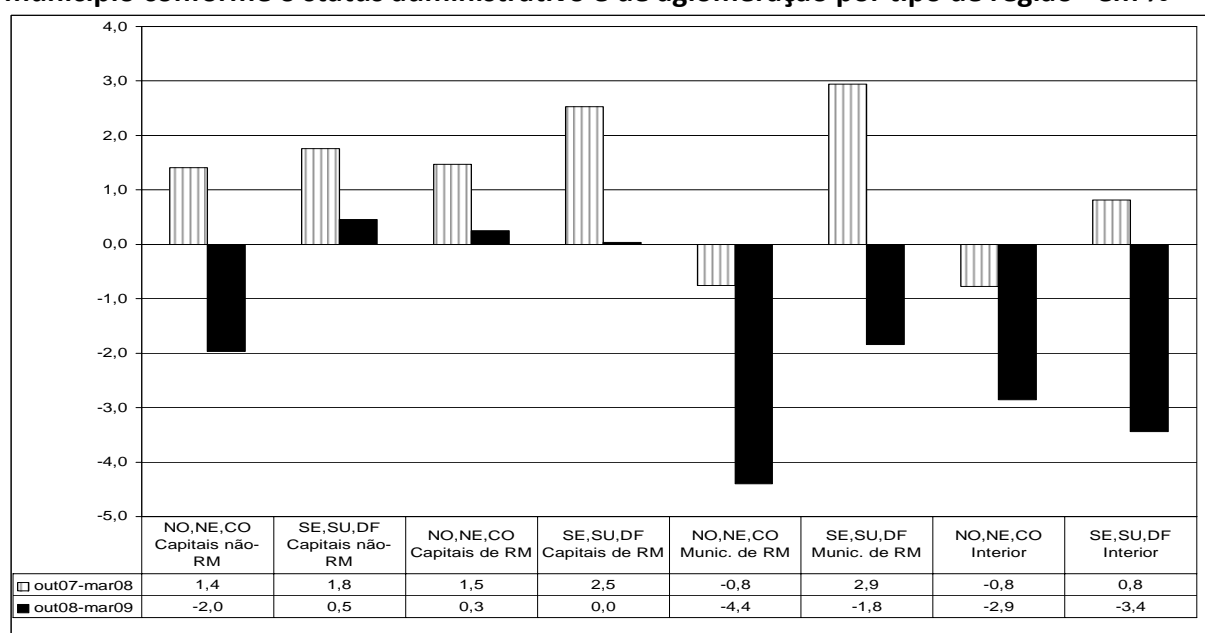
Gráfico 9 - Resultado Líquido entre admissões e desligamentos da população empregada segundo o tipo de município conforme o status administrativo e de aglomeração – em %



Fonte: Pnad/IBGE e Caged/MTE. Elaboração Ipea.

As perdas mais importantes que decorrem da crise internacional se dão em cidades de interior, sejam elas caracterizadas como aglomerações comparáveis com regiões metropolitanas – RM - no Caged (como Campinas, Juiz de Fora ou Criciúma, por exemplo) ou cidades menores. É nessas cidades, aliás, onde a perda de emprego requer atenção. As capitais que não são caracterizadas como RM também sofrem perdas, mas a sua dimensão é menor. A única situação em que não existe um saldo superior de desligamentos sobre admissões após a crise se dá nas capitais que são RM, mas o volume de admissões também é insuficiente para fazer face ao crescimento da PEA. De todo o modo, a crise possui um componente mais agudo no interior, até o março de 2009.

Gráfico 10 - Resultado Líquido como proporção da população empregada segundo o tipo de município conforme o status administrativo e de aglomeração por tipo de região– em %



Fonte: Pnad/IBGE e Caged/MTE. Elaboração Ipea.

Em termos analíticos a situação se torna algo diferente quando a informação é desagregada ao considerar as regiões menos industrializadas e urbanizadas, como o norte, nordeste e centro-oeste e as que podem ser caracterizadas dessa maneira, como o sul e o sudeste, incluindo aí o Distrito Federal. Os resultados do gráfico 10 revelam que é sempre o interior quem mais sofre, mas, em termos proporcionais, são as regiões menos industrializadas e urbanizadas as impactadas de modo mais agudo. Nessas regiões, até as capitais se ressentem da crise de forma mais severa, o que não ocorre no centro-sul. De toda a maneira, a constatação que as perdas são mais relevantes no interior, e, em especial, no interior não metropolitano.

Os dados do Caged permitem olhar para o problema de emprego de forma mais precisa quando comparados ao estoque de cada tipo de variável com base em dados da Rais. Nesse sentido, é preciso notar que algumas das categorias ou setores que mais obtiveram ganhos estão sendo afetadas por maiores perdas. Mas, ao mesmo tempo, havia uma reconfiguração em processo concentrando as admissões nos postos de trabalho destinados aos trabalhadores mais jovens, com menores níveis de renda e nível de escolaridade cada vez mais elevado. A crise, até agora, parece estar acentuando esse tipo de reconfiguração, sobretudo em capitais.