

O DESEMPREGO NO BRASIL: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA RECENTE

Amilton J. Moretto^{*}
Marcelo Weishaupt Proni^{**}

Resumo: A recente crise financeira internacional teve sérios impactos negativos sobre várias economias nacionais, afetando o consumo, a produção e o mercado de trabalho. A taxa de desemprego quase dobrou em alguns países após setembro de 2008, o que indica a gravidade das consequências sociais da crise econômica. Na maioria dos países desenvolvidos, a recuperação do crescimento econômico tem sido lenta. Assim, o nível de desemprego continua elevado, o que provocou uma discussão sobre as políticas mais apropriadas para resolver o problema. O objetivo deste artigo é analisar a evolução recente do desemprego no Brasil, mostrando que a trajetória de declínio gradual do desemprego se manteve apesar da crise, e colocar em questão as razões que explicam por que a crise não se manifestou com maior intensidade na procura de emprego. Em particular, busca-se enfatizar as medidas adotadas pelo governo federal que evitaram um impacto mais grave sobre o mercado de trabalho brasileiro.

Palavras-Chave: Desemprego; Crise econômica; Brasil.

Código JEL: J64, J68

Abstract: The recent international financial crisis has had serious negative impacts on various national economies, affecting consumption, production and labor market. The unemployment rate has almost doubled in some countries after September 2008, which indicates the severity of the social consequences of economic crisis. In most developed countries, the recovery of economic growth has been slow. Therefore, unemployment remains high, which has provoked a discussion about the most appropriate policies to address the problem. The aim of this paper is to analyze the recent evolution of unemployment in Brazil, showing that the trend of gradual decline in unemployment rate has remained despite the crisis, and put into question the

* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do Cesit.
E-mail: amoretto@eco.unicamp.br.

** Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do Cesit.

reasons that explain why the crisis is not expressed with higher intensity on the job search. In particular, it seeks to highlight the policies of the federal government that avoided a more serious impact on the Brazilian labor market.

Keywords: Unemployment; Economic crisis; Brazil.

JEL Code: J64, J68

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira internacional, que se explicitou com muita força a partir de setembro de 2008, teve impactos bastante negativos tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, afetando o consumo, a produção e o mercado de trabalho (OECD, 2009; ILO, 2009). Olhando especificamente para o mercado de trabalho, os principais impactos esperados diante de uma crise tão profunda eram: uma elevação expressiva do desemprego, uma redução dos salários médios, uma maior desproteção social e uma piora nas condições de trabalho¹.

Este artigo procura enfocar o problema mais agudo que afeta os trabalhadores: o desemprego. Parte-se do pressuposto de que o nível do desemprego é resultado de vários fatores, em especial do ritmo de expansão ou contração da economia e do modo de funcionamento do mercado de trabalho (que influenciam na maior ou menor geração de empregos), assim como da abrangência do sistema nacional de proteção social e das características do seguro desemprego (que permitem um maior ou menor tempo de permanência do trabalhador na

¹ O desemprego é apenas a “ponta do *iceberg*”. A OIT estimou que o número de indivíduos com emprego vulnerável teria aumentado em 110 milhões, entre 2008 e 2009, uma vez que a crise se difundiu por todos os continentes do globo. Como resultado, havia aproximadamente 1,5 bilhões de trabalhadores (metade da força de trabalho mundial) em situação de vulnerabilidade ocupacional em 2009 (ILO, 2010a).

situação de desempregado). Por ser uma questão complexa – que envolve circunstâncias demográficas, econômicas, sociais e políticas –, é normal que o desemprego se manifeste com intensidade diferente em cada país.

No caso do Brasil, não houve um aumento explosivo da taxa de desemprego no período em que a economia brasileira entrou em crise (último trimestre de 2008) e esteve em recessão (primeiro semestre de 2009). O IBGE estima que havia cerca de 7,7 milhões de pessoas desempregadas em setembro de 2008 quando eclodiu a crise internacional, o que correspondia a 7,9% da força de trabalho brasileira. Um ano depois, a PNAD indica que o número de desempregados havia retornado ao mesmo patamar anterior à crise. As estatísticas oficiais mostram que a taxa de desemprego segue numa trajetória descendente. Porém, o problema da insuficiência de empregos é mais grave do que aparenta, uma vez que é grande o número de trabalhadores subempregados ou que não recebem remuneração – situações muito precárias e vulneráveis.

O objetivo do artigo é analisar a evolução do desemprego no Brasil após a deflagração da crise financeira internacional, procurando colocar em discussão os motivos que explicam por que a crise não provocou uma elevação expressiva da taxa de desemprego, ao contrário do que ocorreu em outros países. Em particular, procura-se destacar as políticas do governo federal que evitaram um impacto mais grave sobre o mercado de trabalho brasileiro e possibilitaram que a taxa de desemprego retomasse sua tendência de queda. Além disso, pretende-se argumentar que o combate ao desemprego precisa ser mantido no centro da agenda pública.

2 DESEMPREGO: UM PROBLEMA MUNDIAL, MAS COM ESPECIFICIDADES NACIONAIS

Segundo a OIT, no final de 2007 havia quase 180 milhões de pessoas desempregadas em todo o mundo. Logo após a crise ter se explicitado, projetou-se um crescimento potencial do número de desempregados próximo de 20 milhões de pessoas. Posteriormente, com base em três cenários diferentes sobre o desempenho da economia mundial em 2009, a projeção mais pessimista indicava que o desemprego mundial poderia ser ampliado em 50 milhões de pessoas (ILO, 2009). Passado o período mais agudo da crise, foi divulgada nova estimativa em que o número de desempregados ultrapassou a marca de 210 milhões de pessoas, indicando que a crise econômica produziu, no conjunto, mais de 30 milhões de desempregados (ILO, 2010b).

O impacto da crise internacional sobre o nível de atividade econômica foi distinto em cada país. De forma análoga, o impacto sobre o mercado de trabalho também foi distinto.

Como pode ser visto no Quadro 1, algumas economias nacionais apenas desaceleraram seu ritmo de crescimento, ao passo que outras entraram num período de recessão profunda. O resultado em termos de desemprego também foi diferente, sendo possível verificar que há grupos de países onde as consequências sociais da crise foram mais graves.

Quadro 1 - Diferentes impactos da crise sobre o PIB real (em %) e a taxa de desemprego (pontos percentuais). Países selecionados, 2009.

Tendência Observada do PIB	Tendência da taxa de desemprego			
	Redução	Suave a moderado incremento (0 a 1,5 pp)	Forte incremento (1,51 a 3.0 pp)	Incremento muito acentuado (mais de 3.0 pp)
Crescimento positivo	Argélia, Indonésia, Marrocos, Uruguai	Arábia Saudita, Argentina, Austrália, China, Coréia do Sul, Israel, Polônia	Colômbia, Vietnã	
Moderada redução (de 0% a -2.5%)	República da Macedônia	África do Sul, Brasil, França, Noruega, Suíça, Tailândia	Chile, Costa Rica, Grécia, Nova Zelândia	Estados Unidos
Forte redução (-2.5% a -4.9%)		Áustria, Bélgica, Holanda, Venezuela	Canadá, Portugal, Reino Unido, Suécia, Turquia	Espanha
Redução muito acentuada (-5.0% ou menos)	Montenegro	Alemanha, Bulgária, Itália, Japão, México	Dinamarca, Eslovênia, Finlândia, Hungria, Rússia	Estônia, Groelândia, Irlanda, Lituânia, Romênia, Ucrânia

Fonte: ILO (2010b)

Na Tabela 1, pode-se observar a evolução da taxa de desemprego nos últimos anos da década em países selecionados. Nos EUA, na Espanha e na Irlanda, por exemplo, o desemprego mais do que dobrou, entre 2007 e 2010.

Tabela 1 - Taxa de desemprego (% da força de trabalho).

Países selecionados: 2007, 2008, 2009 e 2010.

País	2007	2008	2009	2010
África do Sul	23,0	22,9	24,0	24,9
Alemanha	8,7	7,5	7,8	7,1
Austrália	4,4	4,2	5,6	5,2
Brasil	9,3	7,9	8,1	6,7
Canadá	6,0	6,1	8,3	8,0
Chile	7,1	7,8	9,7	8,1
Colômbia	10,9	11,4	12,0	11,8
Coréia do Sul	3,3	3,2	3,6	3,7
Espanha	20,1	20,1	19,8	20,3
Estados Unidos	4,6	5,8	9,3	9,6
Federação Russa	6,1	6,4	8,5	7,5
França	8,0	7,4	9,5	9,7
Holanda	4,5	3,9	3,7	4,5
Hong Kong, China	4,0	3,6	5,2	4,3
Irlanda	4,6	6,1	11,9	13,7
Israel	7,3	6,1	7,6	6,6
Itália	5,9	6,7	7,8	8,4
Japão	3,9	4,0	5,1	5,1
México	3,7	4,0	5,5	5,4
Portugal	8,0	7,6	9,6	11,0
Reino Unido	5,3	5,7	7,6	7,8
Suécia	6,0	6,2	8,3	8,4
Turquia	10,3	11,0	14,0	11,9

Fonte: ILO. LABORSTA. Disponível em <http://laborsta.ilo.org>.

Por outro lado, há países onde a taxa de desemprego elevou-se muito pouco, entre 2008 e 2009, voltando a se reduzir em 2010, como é o caso de Alemanha e Austrália. Outros tiveram forte crescimento em 2009 com relação a 2008 e permaneceram com taxas elevadas, Reino Unido, Estados Unidos e Espanha são exemplos. Ou seja, a crise impactou todas as economias, ainda que de forma diferente sobre o mercado de trabalho de cada país. Por outro lado, a diferença na evolução do desemprego tem provocado debates a respeito das políticas mais apropriadas para enfrentar o problema. Também é possível notar que há países (como Coréia, Japão e México) onde o desemprego tem sido historicamente baixo, ao passo que há outros onde o desemprego é estruturalmente elevado (África do Sul é um bom exemplo).

Na maioria dos países economicamente avançados, a recuperação do ritmo de crescimento da economia tem sido lenta. Por isso, o desemprego permanece elevado ou tem se reduzido lentamente (Tabela 2). É interessante notar que nos EUA, onde o sistema de relações de trabalho é bastante flexível, a taxa de desemprego se mantém elevada, ainda que apresentando tendência de queda, e situando-se num patamar próximo da França e acima da Alemanha e Suécia, onde as relações de trabalho são mais reguladas e o seguro desemprego é mais generoso.

Em contraste com outros países da Europa, o caso da Alemanha chama bastante atenção. A taxa de desemprego vinha se reduzindo gradualmente nos anos que antecedem a crise recente e, como indica a Tabela 2, tal tendência foi apenas interrompida momentaneamente pela crise. Dessa forma, a taxa de desemprego na Alemanha já é menor do que a da Suécia e a do Reino Unido. E é provável que uma taxa de desemprego próxima de 7% na Alemanha represente um problema social menos grave do que uma taxa em torno de 5% no Japão.

Tabela 2 - Taxa de desemprego, média trimestral (em %).

Países selecionados: 2007 a 2010.

País/Ano	I	II	III	IV
Alemanha				
2007	9,2	8,3	8,2	7,9
2008	8,0	7,5	7,0	6,8
2009	7,8	7,5	7,5	7,1
2010	8,0	7,0	6,7	6,5
Canadá				
2007	6,6	6,0	6,0	5,5
2008	6,3	6,0	6,2	6,0
2009	8,3	8,4	8,5	7,8
2010	8,7	8,0	8,1	7,2
Coréia do Sul				
2007	3,6	3,3	3,1	3,0
2008	3,4	3,1	3,1	3,1
2009	3,8	3,8	3,6	3,3
2010	4,7	3,5	3,5	3,3
Espanha				
2007	8,5	8,0	8,0	8,6
2008	9,6	10,4	11,3	13,9
2009	17,4	18,0	17,9	18,8
2010	20,1	20,1	19,8	20,3
Estados Unidos				
2007	4,8	4,4	4,7	4,6
2008	5,3	5,2	6,0	6,6
2009	8,8	9,1	9,6	9,5
2010	10,4	9,5	9,5	9,1
França				
2007	9,1	8,1	8,2	8,1
2008	7,8	7,4	7,6	8,3
2009	9,3	9,2	9,4	10,1
2010	10,2	9,4	9,6	9,9
Japão				
2007	4,1	3,8	3,7	3,7
2008	4,0	4,0	4,0	3,9
2009	4,6	5,1	5,4	5,0

2010	5,1	5,3	5,1	4,8
Reino Unido				
2007	5,5	5,2	5,5	5,0
2008	5,1	5,2	6,0	6,2
2009	7,1	7,6	8,0	7,6
2010	8,0	7,7	7,9	7,7
Suécia				
2007	6,8	6,8	5,5	5,5
2008	6,3	6,8	5,6	6,2
2009	7,9	9,0	8,1	8,2
2010	9,1	9,3	7,7	7,3
África do Sul				
2007	23,6		21,0	
2008	23,5	23,1	23,2	21,9
2009	23,3	23,6	24,5	24,3
2010	25,2	25,2	25,3	24,0
Brasil				
2007	9,8	10,0	9,4	8,1
2008	8,4	8,1	7,8	7,3
2009	8,6	8,6	7,9	7,2
2010	7,4	7,2	6,6	5,7
Chile				
2007	6,7	6,9	7,7	7,2
2008	7,6	8,4	7,8	7,5
2009	9,2	10,7	10,2	8,6
2010	9,0	8,5	8,0	7,1
Colômbia				
2007	12,9	11,2	10,9	9,8
2008	12,1	11,1	11,4	10,5
2009	12,9	11,7	12,2	11,3
2010	13,0	12,0	11,5	10,7
México				
2007	4,0	3,4	3,9	3,5
2008	3,9	3,5	4,2	4,3
2009	5,1	5,2	6,2	5,3
2010	5,3	5,3	5,6	5,4

Fonte: ILO. LABORSTA. Disponível em <http://laborsta.ilo.org>.

Entre os países em desenvolvimento, por sua vez, há aqueles cuja economia foi bastante afetada pela crise e permanecem numa situação delicada, aqueles que se recuperaram mais rapidamente e aqueles que foram pouco afetados. Portanto, os impactos da crise sobre a taxa de desemprego também podem ser muito diferentes nesses países. O caso da África do Sul é interessante de se observar, pois a crise aparentemente não teve grande impacto, dado que a taxa de desemprego dessa economia já era elevado. Mas a taxa de desemprego ampliou-se em 2009 e 2010, praticamente com um indivíduo desempregado para cada quatro economicamente ativos.

Na América Latina – onde geralmente o mercado de trabalho se caracteriza por apresentar uma alta porcentagem de ocupações informais – há países onde o desemprego tem sido relativamente elevado (Colômbia) e países onde o desemprego tem sido historicamente baixo (México). De acordo com a Tabela 2, o efeito negativo da crise econômica sobre a taxa de desemprego foi, em termos relativos, maior no México do que na Colômbia. No caso do Brasil, a tendência de redução da taxa de desemprego foi interrompida em 2009, mas retomou essa trajetória a partir do último trimestre desse ano, chegando no quarto trimestre de 2010 com uma taxa de desemprego menor do que os mesmo trimestre de 2007. E, no caso do Chile, apesar da redução da taxa de desemprego em 2010, o nível está superior à média de antes da crise.

3. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO ANTES DA CRISE ECONÔMICA

Antes de analisar a evolução recente do desemprego no Brasil, é necessário explicar que, no período de cinco anos que antecede a crise econômica (até setembro de 2008), o mercado de trabalho vinha apresentando uma melhoria progressiva, em

contraste com o período 1990-2003². Nesta seção, pretende-se oferecer uma breve apresentação de alguns aspectos que evidenciam essa melhoria e dar uma ideia da dimensão dos principais problemas relacionados com a insuficiência de empregos.

O primeiro ano do governo Lula, 2003, foi marcado por uma crise de confiança e especulação financeira, que afetou fortemente os setores produtivos e agravou os problemas crônicos do mercado de trabalho. O desemprego aumentou no conjunto do País e, em particular, nas maiores metrópoles. O emprego industrial chegou ao seu nível mais baixo. Em geral, os empregos ofertados no setor terciário eram muito precários, a informalidade se ampliava ainda mais, ao passo que os rendimentos médios do trabalho seguiam uma tendência de queda.

A partir de 2004, começou uma forte recuperação econômica, impulsionada pelo crescimento da exportação de commodities. Nos anos seguintes, a expansão do consumo (estimulada pela maior oferta de crédito, pela gradual elevação do salário mínimo e pelo controle da inflação) consolidou uma fase de crescimento expressivo da economia, o que teve impactos muito positivos sobre o mercado de trabalho (BALTAR *et al.*, 2010).

De acordo com a Tabela 3, entre 2003 e 2008, a população economicamente ativa cresceu em quase 10 milhões de pessoas, no Brasil. Houve uma redução significativa no número de desempregados (de 9,4 para 7,7 milhões) e um aumento expressivo dos ocupados com remuneração (de 70 para 81,8 milhões). Por outro lado, foi pequena a redução no número

² Para uma visão detalhada das tendências do mercado de trabalho brasileiro nos anos 80 e 90, ver Baltar (2003).

de ocupados sem remuneração monetária (de 7,6 para 7,2 milhões)³.

Tabela 3 - Estrutura do Mercado de Trabalho no Brasil, 2003 e 2008.

Condição de Atividade e Posição na Ocupação	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
PEA (16 anos e mais)	86.968	100,0	96.749	100,0	9.781	11,2
Desempregados	9.351	10,8	7.718	8,0	-1.633	-17,5
Ocupados	77.617	89,2	89.031	92,0	11.414	14,7
Ocupados sem remuneração	7.579	8,7	7.237	7,5	-342	-4,5
Ocupados com remuneração	70.039	100,0	81.794	100,0	11.756	16,8
Funcionários públicos	5.294	7,6	6.363	7,8	1.069	20,2
Emp. com carteira assinada	23.896	34,1	31.727	38,8	7.831	32,8
Emp. sem registro	13.787	19,7	15.080	18,4	1.294	9,4
Trab. domésticos	5.970	8,6	6.428	7,9	458	7,7
Trab. por conta própria	17.736	25,3	18.099	22,1	363	2,0
Empregadores	3.356	4,8	4.098	5,0	742	

Fonte: IBGE – PNAD.

Considerando apenas os ocupados com remuneração, houve um aumento muito expressivo no número de empregados com carteira de trabalho assinada (7,8 milhões) e de funcionários públicos (1 milhão), entre 2003 e 2008. Mas, houve também aumento no número de empregados sem carteira assinada (1,3 milhão), de pequenos empregadores (740 mil), de

³ Em 2008, entre os trabalhadores sem remuneração, cerca de 3,8 milhões estavam ocupados na produção para o próprio consumo ou na construção para uso próprio, enquanto outros 3,5 milhões estavam ocupados em trabalhos não remunerados (a maioria em atividades agrícolas).

trabalhadores em serviços domésticos (460 mil) e de trabalhadores por conta própria (360 mil). Embora tenha se elevado a proporção de pessoas que tinham uma relação de emprego formalmente reconhecida (de 44% para 49%), permanecia muito elevada a porcentagem trabalhando de forma independente ou submetida a uma relação de emprego inadequada. Em 2008, os empregados sem carteira assinada correspondiam a 18% desse conjunto e os trabalhadores em serviços domésticos sem registro de vínculo eram 6%. Não obstante a proporção de trabalhadores por conta própria tenha se reduzido, ainda correspondia a 22%.

Portanto, há evidências de que o trabalho informal e as ocupações precárias estavam se reduzindo aos poucos e que o mercado de trabalho brasileiro estava apresentando grande dinamismo na geração de empregos protegidos pela legislação trabalhista. Mas, é importante esclarecer que permaneciam vários problemas que preocupavam as autoridades governamentais. Somando ao desemprego as demais situações que exprimem a privação de um trabalho remunerado, havia 15 milhões de trabalhadores (15,5% da força de trabalho) numa condição ocupacional muito precária. Além disso, devem ser mencionadas as situações ocupacionais consideradas claramente insatisfatórias por causa de um rendimento inferior ao salário mínimo (16,4 milhões de pessoas, 17% da força de trabalho), assim como as situações vulneráveis por causa de não contribuição para um instituto de previdência (11,6 milhões de pessoas, 12% da força de trabalho). Considerando estes três tipos de precariedade ocupacional, no total, havia cerca de 43 milhões de trabalhadores brasileiros (44,5% da PEA) que não dispunham de um trabalho decente, em 2008⁴.

⁴ O crescimento do número de desempregados e de trabalhadores em ocupações muito precárias, no Brasil, ocorreu na década de 1990 e no início dos anos 2000 (ANTUNES; POCHMANN, 2008).

Quando a crise econômica internacional se manifestou com força, em setembro de 2008, ninguém sabia ao certo qual seria o impacto sobre a economia brasileira, quanto tempo duraria a depressão e quando haveria a recuperação da confiança dos agentes econômicos. Da mesma forma, ninguém podia saber qual a extensão do impacto negativo da crise sobre o mercado de trabalho no Brasil. Na próxima seção, será examinada detalhadamente a trajetória da taxa de desemprego, que permite constatar o aspecto mais agudo da crise e sua rápida superação no País.

4. EVOLUÇÃO RECENTE DO DESEMPREGO NO BRASIL

A mensuração do desemprego no Brasil é feita, mensalmente, apenas nas maiores regiões metropolitanas. Para efeito da análise do mercado de trabalho brasileiro, considera-se que as elas são representativas do conjunto do País. As estatísticas oficiais divulgadas pelo IBGE se baseiam na Pesquisa Mensal de Emprego, cuja metodologia se destina a mensurar as situações evidentes de procura de emprego.

Como pode ser observado na Tabela 4, no início do Governo Lula, o desemprego era um problema grave, mas desde então houve uma significativa redução da taxa de desemprego no País. Em 2003, ano marcado por moderada recessão econômica, a taxa de desemprego metropolitano estava acima de 12%, mas nos anos seguintes a economia brasileira ingressou num período de expansão, fazendo a taxa de desemprego diminuir para o patamar de 10% em 2005 e para 8% em 2008. Também é possível perceber que há diferenças significativas entre as áreas metropolitanas brasileiras: o desemprego afeta uma proporção maior dos trabalhadores nas metrópoles do Nordeste (Salvador e Recife) e uma porcentagem menor da força de trabalho nas metrópoles do Sul (Porto Alegre e Curitiba). Na região metropolitana de São Paulo, a mais

populosa e industrializada, foi registrada a maior redução na taxa de desemprego nesse período de crescimento econômico (de 14,1% para 8,4%). Nas regiões de Salvador, Recife e Belo Horizonte também houve reduções bastante significativas entre 2003 e 2008.

Tabela 4 - Taxa de desemprego média anual (em %). Regiões metropolitanas, 2003-2011.

Ano	RE	SA	BH	RJ	SP	PA	CUR	Total ⁽¹⁾
2003	13,8	16,7	10,8	9,2	14,1	9,5	8,9	12,3
2004	12,7	16,0	10,6	9,0	12,6	8,6	8,1	11,5
2005	13,2	15,5	8,8	7,7	10,2	7,4	7,4	9,8
2006	14,6	13,7	8,5	7,9	10,5	8,0	6,9	10,0
2007	12,0	13,7	7,6	7,2	10,1	7,3	6,2	9,3
2008	9,3	11,5	6,5	6,8	8,4	5,9	5,4	7,9
2009	9,9	11,3	6,4	6,1	9,2	5,6	5,4	8,1
2010	8,7	11,0	5,5	5,6	7,0	4,5	4,5	6,7
2011 ⁽²⁾	7,5	10,5	5,6	5,0	6,5	4,5	3,8	6,3

Fonte: IBGE – PME; IPARDES – PME.

Nota: ⁽¹⁾ Refere-se ao conjunto das seis metrópoles, excluindo a RM de Curitiba.

⁽²⁾ Média de janeiro a março.

A crise econômica internacional interrompeu a trajetória de expansão da economia brasileira: houve uma forte desaceleração no último trimestre de 2008 e recessão no primeiro semestre de 2009. Em consequência, houve uma forte redução líquida de empregos formais (634 mil) no último trimestre de 2008 (no mesmo período, em 2007, tinha havido aumento líquido de 10,4 mil empregos), que se manifestou com muita intensidade no setor industrial (ILO, 2010a, Box 6). Ao longo do ano seguinte, algumas regiões metropolitanas foram mais afetadas que outras.

Como a queda do nível de atividade econômica afetou muito negativamente a geração de postos de trabalho no final de 2008 e início de 2009, muitos analistas acreditavam que o desemprego pudesse voltar ao patamar de 2003. Mas, o impacto da crise econômica sobre o mercado de trabalho nacional foi bem menor do que o esperado e provocou uma elevação moderada do desemprego só no primeiro trimestre de 2009. No conjunto das metrópoles pesquisadas, a taxa de desemprego elevou-se de 6,8% em dezembro de 2008 para 9,0% em março de 2009. No segundo semestre, a economia brasileira ingressou num período de recuperação. Embora o PIB tenha sido menor em 2009 em relação ao ano anterior (-0,6%), em vários ramos de atividade houve geração líquida de empregos com registro⁵.

Na Tabela 5, pode-se verificar a redução recente da taxa de desemprego nas maiores metrópoles brasileiras. Na maioria das metrópoles, o pico da taxa para o mês de março ocorreu no ano de 2004, apresentando queda a partir de então. Comparando março de 2009 com março de 2010, a taxa diminuiu significativamente no Recife e em São Paulo (onde estava muito elevada). Por sua vez, na região metropolitana de Salvador, que apresenta a taxa mais elevada (acima de 10%), houve redução mesmo em 2009. Por fim, considerando as taxas para março de 2011, confirma-se a tendência de queda do desemprego metropolitano. Chamam atenção, ainda, os baixos valores registrados em março de 2011 para as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre (4,9% e 5% respectivamente), os menores da década.

⁵ A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, indica que houve um aumento de quase 1,8 milhão de empregos formais no Brasil, em 2009. Os setores que mais contribuíram para a criação de empregos formais foram: serviços (654 mil), administração pública (454 mil), comércio (369 mil) e construção civil (218 mil).

Tabela 5 - Taxa de desemprego mensal (em %). Regiões metropolitanas, mês de março, 2003-2011.

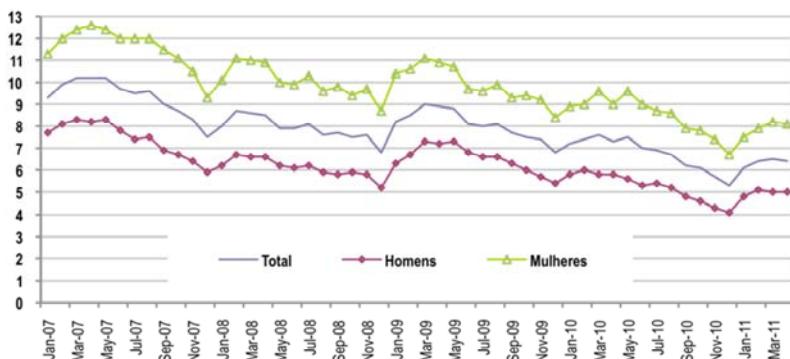
Mês/Ano	RE	SA	BH	RJ	SP	PA	Total ⁽¹⁾
arço / 03	12,7	16,2	10,3	9,1	13,9	10,0	12,1
Março / 04	12,6	17,1	12,1	9,8	14,6	9,6	12,8
Março / 05	14,1	15,7	10,7	8,4	11,5	7,9	10,9
Março / 06	16,5	13,7	9,3	8,5	10,6	8,3	10,4
Março / 07	12,0	14,1	8,6	7,4	11,5	8,2	10,2
Março / 08	9,7	12,8	7,2	6,7	9,4	6,9	8,6
Março / 09	10,4	11,9	6,6	6,9	10,5	6,4	9,0
Março / 10	8,1	11,3	6,3	6,4	8,2	5,9	7,6
Março / 11	7,6	10,5	5,3	4,9	6,9	5,0	6,5

Fonte: IBGE – PME.

Nota: ⁽¹⁾ Refere-se ao conjunto das seis metrópoles.

É normal ocorrerem variações mensais na taxa mensal de desemprego, como pode ser constatado no Gráfico 1. Dezembro costuma ser o mês do ano com menor desemprego, sendo seguido de elevação da taxa de desemprego no primeiro trimestre do ano seguinte. A elevação do desemprego ocorrida no início de 2009 foi mais intensa do que a registrada no início de 2008, mas a taxa de desemprego em março de 2009 (9,0%) era muito pouco superior à de março de 2008 (8,6%) e inferior à de março de 2007 (10,1%). Em 2011, alcançou seu nível mais baixo para março (6,5%) em toda a década. E é importante destacar que a taxa de desemprego metropolitano estava em 7,5% em outubro de 2008, voltou para esse nível em outubro de 2009, caindo para 6,1% em outubro de 2010. Ou seja, como a crise não se aprofundou e foi rapidamente superada, permaneceu uma clara tendência à queda da taxa de desemprego num contexto de firme retomada do crescimento da economia brasileira (aumento de 7,5% do PIB em 2010).

Gráfico 1- Taxa de desemprego aberto por sexo (em %).
Regiões Metropolitanas⁽¹⁾, janeiro de 2007 a março de 2011.



Fonte: IBGE – PME.

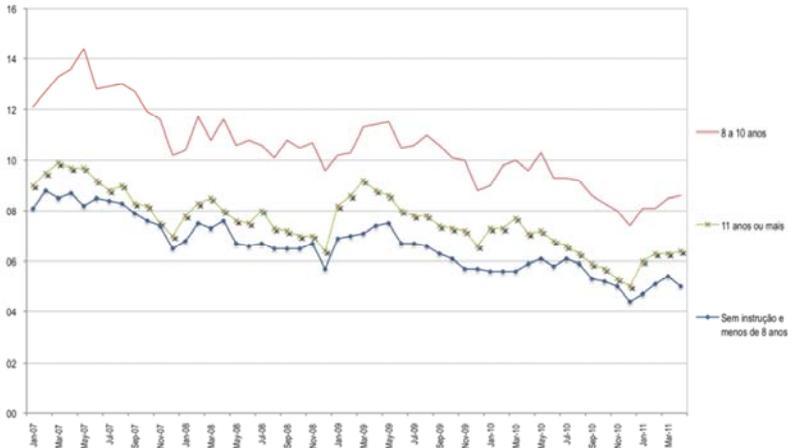
Nota: ⁽¹⁾ Refere-se ao conjunto das seis metrópoles

Em relação ao perfil do desemprego, o Gráfico 1 também apresenta o comportamento da taxa de desemprego para homens e mulheres. Verifica-se que a trajetória de ambas as curvas é a mesma, com o desemprego feminino sendo sempre superior ao desemprego masculino. Essa diferença situou-se em média em torno de 3,6 pontos percentuais no período analisado, mas ao comparar os meses de março de cada ano, constata-se que houve uma redução da diferença de 4,1 p.p., em março de 2007, para 3,2 p.p., em março de 2011.

Quando se analisa a evolução da taxa de desemprego segundo os anos de estudos do desempregado (Gráfico 2), observa-se tendência similar ao comportamento da taxa de desemprego total, aumentando no primeiro trimestre de 2009 para, então, voltar a cair. Em todos os grupos de escolaridade, o pico de desemprego observado após o início da crise foi inferior ao verificado no mesmo mês de 2007. Dentre os grupos de escolaridade, mantém-se a maior taxa daqueles desempregados com o ensino fundamental completo e ensino médio incompleto,

cujo maior valor no período analisado foi em maio de 2007 quando atingiu 14,4%. Em maio de 2009, registrou uma taxa de 11,5%, para chegar a abril de 2011 em 8,6%.

Gráfico 2 - Taxa de desemprego mensal por anos de estudos. Regiões Metropolitanas⁽¹⁾, jan/2007 a mar/2011



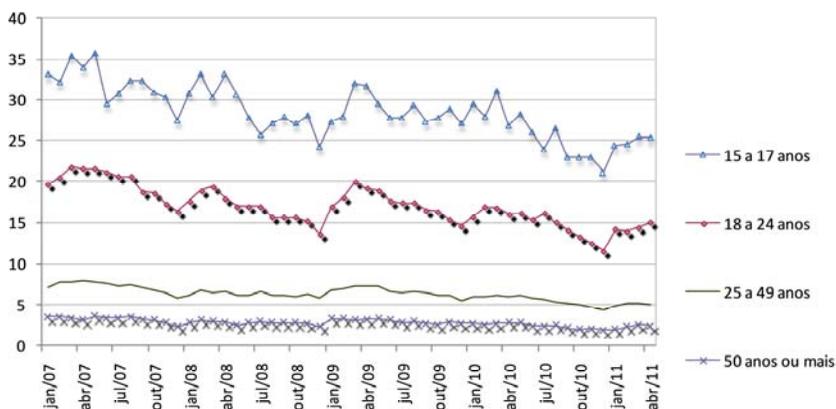
Fonte: IBGE – PME.

Nota: ⁽¹⁾ Refere-se ao conjunto das seis metrópoles.

Por sua vez, as informações do Gráfico 3 confirmam que os trabalhadores jovens são mais afetados, proporcionalmente, que os trabalhadores adultos. Na faixa de 15 a 17 anos, a taxa de desemprego caiu de 35% para 25% entre março de 2007 e março de 2011, ao passo que na faixa de 18 a 24 anos, essa redução foi de 20% para 15%. Nota-se, contudo, que estas duas faixas são as mais afetadas nos primeiros meses de cada ano, sendo que o efeito da crise em 2009 sobre os trabalhadores com idade superior a 24 anos foi muito menor. Portanto, no Brasil, os trabalhadores jovens têm maior dificuldade para obter um

emprego, mas a crise não agravou o problema do desemprego juvenil de forma significativa⁶.

Gráfico 3 - Taxa de desemprego mensal por faixa etária.
Regiões Metropolitanas⁽¹⁾, jan/2007 a mar/2011



Fonte: IBGE – PME.

Deve-se esclarecer que, no Brasil, muitos desempregados não aparecerem nas estatísticas oficiais, por dois motivos: 1) porque na semana de referência da pesquisa exerceram um trabalho precário e esporádico, embora estivessem procurando um emprego regular; ou 2) porque não procuraram emprego nos últimos trinta dias e foram considerados inativos, embora estivessem dispostos a trabalhar se recebessem uma oportunidade. Essas duas situações configuram o “desemprego oculto”. A primeira pode ser justificada pela limitada cobertura do programa de seguro-desemprego, uma vez que parcela considerável da força de trabalho não tem o contrato de trabalho

⁶ Esta é uma preocupação em muitos outros países: “The economic crisis is reflected in the largest ever cohort of unemployed youth. Since the onset of the economic crisis, between 2007 and 2009, youth unemployment increased by 7.8 million at the global level (1.1 million in 2007/08 and 6.6 million in 2008/09).” ILO, *Global Employment Trends for Youth*, p. 4.

formalizado ou trabalha por conta própria. A segunda situação está associada com o desemprego de longa duração e com o desalento causado pela frustração do trabalhador que não consegue retornar ao mercado de trabalho.

Tabela 6 - Taxa de desemprego oculto média anual (em%).
Regiões metropolitanas, 2003-2009.

Ano	RE	SA	BH	SP	PA	Brasília
2003	9,3	11,0	7,5	7,2	5,6	8,2
2004	8,8	10,6	6,7	7,1	5,2	7,9
2005	8,3	10,2	6,0	6,4	4,2	6,5
2006	7,9	8,8	4,2	5,6	4,1	7,4
2007	7,4	8,0	3,4	4,7	3,2	6,1
2008	7,6	8,2	2,4	4,2	2,0	5,8
2009	7,7	7,5	2,3	3,8	1,7	5,3
2010	6,4	5,6	1,3	3,1	1,7	4,4

Fonte: DIEESE – PED.

Como pode ser observado na Tabela 6, em 2003, a porcentagem dos trabalhadores que podiam ser considerados como desempregados, de acordo com esse critério, havia alcançado níveis elevados, em especial nas metrópoles do Nordeste (Salvador e Recife), onde é maior a informalidade no mercado de trabalho. Ao longo da década, porém, verificou-se um declínio paulatino desse fenômeno, indicando uma melhoria generalizada nas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Em 2008, as taxas de desemprego oculto haviam se reduzido em todas as metrópoles analisadas (chama atenção a redução de 5 pontos percentuais na região metropolitana de Belo Horizonte). Em 2009, as taxas de desemprego oculto ficaram estáveis ou continuaram a se reduzir, dependendo da área metropolitana, confirmando que a crise foi superada sem maiores traumas para o mercado de trabalho brasileiro. Por sua vez, em 2010, o desemprego oculto voltou a cair de maneira

expressiva em razão do crescimento econômico. De qualquer modo, é preciso ressaltar que o problema do desemprego metropolitano no Brasil é mais grave do que indica a Tabela 4, afetando um número maior de trabalhadores, em especial na região Nordeste e no Distrito Federal.

Por fim, também é oportuno registrar que a crise econômica não ampliou a porcentagem do desemprego de longa duração. Em 2003, a porcentagem dos que estavam desempregados há um ano ou mais correspondia a 23,4% do total, mas, em 2008, essa porcentagem havia se reduzido para 19,0%. Em 2009, aumentou o peso dos desempregados com menos de um ano de procura por trabalho, ao passo que o desemprego de longa duração se reduziu para 15,7% dos desempregados nas metrópoles brasileiras. No ano de 2010, a proporção de trabalhadores desempregados havia pelo menos 12 meses situou-se em 17,7% do total de desempregados.

5. AS POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO FEDERAL

Após analisar a evolução recente do desemprego no Brasil, podem ser apontados os motivos que explicam por que a crise não provocou uma elevação pronunciada na taxa de desemprego.

Em primeiro lugar, a economia brasileira estava menos vulnerável ao colapso do sistema financeiro dos EUA (ALMEIDA, 2010). Os grandes bancos nacionais não tiveram perdas significativas. Havia um elevado nível de reservas internacionais, evitando uma crise grave no balanço de pagamentos. Embora a taxa de câmbio tenha aumentado consideravelmente no último trimestre de 2008 (US\$1,00 valia cerca de R\$1,60 em agosto e alcançou R\$2,40 em dezembro), a situação se normalizou no primeiro trimestre de 2009, aos poucos o Real voltou a se valorizar frente ao Dólar e a taxa de

câmbio aproximou-se gradativamente do nível pré-crise. E o governo brasileiro vinha obtendo superávits primários no orçamento da União, o que tinha permitido reduzir a dívida pública e dava margem de manobra diante das turbulências do mercado.

Em segundo lugar, o governo Lula agiu corretamente, adotando diversas políticas anticíclicas, que evitaram que a recessão se aprofundasse. Na área monetária, o Banco Central reduziu a taxa básica de juro (de 13,75% em janeiro para 8,75% em julho de 2009) e tomou medidas para recuperar o nível de liquidez e sustentar a oferta de crédito para empresas e para consumidores. Os bancos públicos também tiveram um papel importante ao ampliar as linhas de financiamento, inclusive para capital de giro das empresas. Na área fiscal, o Ministério da Fazenda reduziu impostos que incidem sobre a produção de veículos, materiais de construção, móveis e eletrodomésticos. Em paralelo, o governo federal também ampliou investimentos em obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). E foi lançado um programa de construção de casas populares – o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” –, que impulsionou o crescimento da construção civil. Além disso, foi mantida a política de valorização do salário mínimo legal (aumento de 12% em janeiro de 2009), que ajudou a preservar a renda das famílias num momento de elevação do desemprego. E foi incrementado o orçamento dos programas de transferência de renda, que protegem as famílias mais pobres e ajudam a sustentar o comércio em pequenos municípios. Esse conjunto de políticas contribuiu para a rápida recuperação da economia.

Em terceiro lugar, deve ser mencionada a política industrial conduzida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O BNDES, durante a crise, estabeleceu o “Programa de Sustentação de Investimentos”, abriu novas linhas de financiamento, inclusive para pequenas e médias empresas,

ampliou o crédito para as empresas exportadoras⁷, além de estimular a fusão de grandes grupos empresariais brasileiros. Os recursos injetados pelo BNDES na economia brasileira em 2009 alcançaram cerca de US\$ 70 bilhões. Também devem ser mencionadas as descobertas de petróleo anunciadas pela Petrobrás, que reforçaram as perspectivas otimistas sobre a trajetória da economia brasileira nos próximos anos.

Finalmente, é necessário mencionar que o governo federal aumentou os recursos destinados ao Programa Bolsa Família (atingiu 12,4 milhões de famílias beneficiadas, com um gasto de 0,4% do PIB, em 2009) e ampliou o número de parcelas do Seguro Desemprego para os trabalhadores demitidos entre novembro de 2008 e fevereiro de 2009 nos segmentos industriais mais afetados pela crise.

Esse conjunto de políticas anticíclicas induziu uma rápida recuperação da economia brasileira, já a partir de meados de 2009. Porém, convém fazer algumas ressalvas: o instrumento monetário veio com relativo atraso; o instrumento fiscal pode ser considerado tímido, se comparado aos esforços empreendidos em outros países; o instrumento da liquidez defendeu o sistema bancário privado, ao passo que o crédito dos bancos públicos foi “o mais ativo promotor da defesa da economia contra a crise e da restauração das condições de volta do crescimento” (ALMEIDA, 2010: 17).

A estratégia de socorro do governo federal às prefeituras por meio de repasse de recursos extraordinários compensou a queda de receita municipal com o Fundo de Participação dos Municípios decorrente da queda de arrecadação do governo federal. Essa estratégia foi importante, pois evitou medidas pró-

⁷ Houve forte impacto da redução dos preços de *commodities* e da retração do comércio mundial sobre o balanço de pagamentos, que afetou inicialmente o emprego nos segmentos exportadores, em especial na indústria. Contudo, as medidas tomadas pelo Governo Federal impediram que esse efeito se agravasse (Jansen; Von Uexkull, 2010).

cíclicas de parte dos governos municipais e garantiu o emprego público neste nível de governo.

É oportuno esclarecer que o maior impacto da crise econômica ocorreu nas atividades industriais e na agropecuária, o que provocou um número elevado de demissões, acima do que normalmente costuma acontecer no primeiro trimestre do ano. O setor de serviços, por sua vez, manteve-se imune durante o período mais agudo da crise. Isso foi possível pela sustentação do consumo privado, sobretudo pela demanda de bens de consumo não-duráveis cujo setor é intensivo em emprego. Nesse caso compreende-se a importância da política de transferência de renda – em especial o programa Bolsa Família – que, associada à valorização do salário mínimo, ao garantir o poder aquisitivo das famílias de baixa renda, sustentou as vendas do comércio varejista onde os micro e pequenos empreendimentos são maioria⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise financeira internacional explicitou a fragilidade do modelo de regulação neoliberal e forçou a maioria dos Estados nacionais a buscar políticas de recuperação econômica e a adotar medidas de contenção dos efeitos sociais perversos causados pelos impactos verificados sobre o mercado de trabalho. Neste cenário, é relevante destacar que tem sido reivindicada, em distintos fóruns, a necessidade de resgatar o papel do Estado e reintroduzir um maior grau de regulação da concorrência, mas ainda não foi possível constatar uma alteração significativa nas políticas econômicas e na regulação do trabalho, pelo menos nos Estados Unidos (CARLEIAL, 2010).

⁸ Para um estudo mais detalhado sobre as medidas que foram adotadas pelo governo brasileiro, ver OIT (2011).

Ao contrário de muitos países desenvolvidos, onde o combate ao desemprego envolveu esquemas de subsídios às empresas para reduzir temporariamente a jornada de trabalho de parcela dos empregados e garantir a continuidade no emprego⁹, no Brasil esse tipo de política não foi adotado. De fato, o governo brasileiro não seguiu o receituário ortodoxo. A estratégia de enfrentamento da crise privilegiou a manutenção da demanda, garantindo o nível da atividade produtiva e do emprego.

Sem dúvida, foram as diferentes políticas anticíclicas do governo federal que evitaram um impacto mais grave sobre o mercado de trabalho brasileiro e fizeram a taxa de desemprego manter uma tendência à queda (OIT, 2011). Certamente, os programas destinados a proteger os trabalhadores (por exemplo, a prorrogação do seguro desemprego) tiveram sua importância durante o curto período de recessão econômica. Mas, o mais importante foram aquelas medidas destinadas a sustentar o nível de atividade e recuperar a trajetória de crescimento da economia brasileira.

A trajetória de queda do desemprego, apesar de uma curta interrupção durante o período mais agudo da crise, continuou por conta do crescimento econômico. As características do desemprego também não se alteraram: continua atingindo mais as mulheres, os jovens e os trabalhadores com o fundamental completo e o ensino médio incompleto. Por isso, apesar do cenário favorável para o emprego em 2010, permanecem sendo necessárias medidas de apoio para os trabalhadores cujo perfil restringe as chances de obtenção de um emprego formal.

⁹ Vários países ampliaram a elegibilidade, estenderam a duração e aumentaram a generosidade dos programas de estímulo ao trabalho em jornada parcial, durante a recente recessão econômica. Sobre esse ponto, ver OECD (2010).

Deve-se esclarecer, por fim, que o ajustamento do mercado de trabalho brasileiro no período imediatamente posterior à crise econômica recente foi muito distinto do ocorrido após a crise observada em 1997-1998, também causada por um choque financeiro externo. A maior vulnerabilidade externa da economia brasileira nos anos 90 e as restrições para adoção de políticas econômicas anticíclicas na época ajudam a explicar o contraste gritante quando se comparam os efeitos sobre o mercado de trabalho nacional (CACCIAMALI; TATEI, 2010). Dessa forma, fica ainda mais evidente a eficácia na condução da política econômica e na adoção de medidas de proteção aos trabalhadores no período recente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. G. de. Como o Brasil superou a crise. **Carta Social e do Trabalho**, n. 9, Campinas, Cesit/Unicamp, jan.-mar., 2010.

ANTUNES, R.; POCHMANN, M. The dimensions of unemployment and poverty in Brazil. **Journal Interfacehs, Senac**, São Paulo, Brasil, v. 3, n. 2, april/aug. 2008. Available in:

http://www.interfacehs.sp.senac.br/images/artigos/147_pdf.pdf

BALTAR, P. **O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90**. Campinas: Unicamp.Instituto, 2003. (Tese, Livre Docência em Economia).

BALTAR, P. *et al.* Moving towards decent work. Labour in the Lula government: reflections on recent Brazilian experience. **GLU Working Papers** no. 9, May 2010.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. Crise econômica mundial: mudanças nas características do desemprego no mercado de trabalho brasileiro? In: MORETTO, A.; KREIN, J. D.;

POCHMANN, M.; MACAMBIRA, J. (orgs.) **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: IDT; BNB; Cesit, 2010, pp. 53-78.

CARLEIAL, L. Crise econômica internacional e crise do trabalho: o que já podemos antecipar? In: MORETTO, A.; KREIN, J. D.; POCHMANN, M.; MACAMBIRA, J. (orgs.) **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: IDT; BNB; Cesit, 2010, pp. 11-38.

HOFFER, F. Don't waste the crisis: the case for sustained public investment and wage-led recovery policies. In: PONS-VIGNON, N. (ed.) **Don't waste the crisis: critical perspectives for a new economic model**. Geneva: ILO, 2010.

ILO. **Global Employment Trends**. Geneva: International Labour Office, January 2009.

ILO. **Global Employment Trends**. Geneva: International Labour Office, January 2010 (a).

ILO. **Recovery and growth with decent work**. International Labour Conference, 99th Session. Report of the Director-General. Geneva: ILO, 2010 (b).

ILO. **Accelerating a job rich recovery in G20 countries: building on experience**. Geneva: ILO, April 2010 (c).

ILO. **Global Employment Trends for Youth**. Special issue on the impact of the global economic crisis on youth. Geneva: ILO, August 2010 (d).

IMF. **World Economic Outlook 2010**. Rebalancing growth. International Monetary Fund, April, 2010.

JANSEN, M.; VON UEXKULL, E. **Trade and employment in the global crisis**. Geneva: ILO; New Delhi: Academic Foundation, 2010.

OECD. **Employment Outlook 2009**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2009.

OECD. **Employment Outlook 2010**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2010.

OIT. **Brasil, uma estratégia inovadora de crescimento com equidade**. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, 2011.