

O PROBLEMA DO DESEMPREGO NO BRASIL E NO MÉXICO (2008-2011)

THE PROBLEM OF UNEMPLOYMENT IN BRAZIL AND MEXICO (2008-2011)

Marcelo Weishaupt Proni
Amilton J. Moretto^(*)

Resumo: Este artigo analisa a evolução recente do desemprego no Brasil e no México, ressaltando as semelhanças e diferenças. Em particular, são destacadas as políticas adotadas pelos respectivos governos para evitar um impacto mais grave da crise internacional sobre o mercado de trabalho. São apontados os aspectos que diferenciam a elevação e a redução da taxa de desemprego aberto no período 2008-2011. O artigo se fundamenta em relatórios divulgados pela OIT e pela Cepal ou em pesquisa bibliográfica, ao passo que os indicadores foram produzidos pelo IBGE (Brasil) e pelo INEGI (México). Ao final, argumenta-se que os desafios para enfrentar o problema do desemprego continuavam sendo distintos nos dois países, ainda que as estatísticas oficiais indiquem que as taxas correntes estavam convergindo para um mesmo patamar.

Palavras-chave: Desemprego. Crise econômica. Políticas de recuperação. Brasil. México.

Abstract: This article analyzes the recent evolution of unemployment in Brazil and Mexico, highlighting the main similarities and differences. In particular, it emphasizes the policies adopted by their governments to avoid a more severe impact of the international crisis on the labor market. We have pointed out the aspects that differentiate the elevation and reduction of unemployment rate in the period 2008-2011. The article is based on reports released by ILO and ECLAC or in literature, while the indicators were produced by the IBGE (Brazil) and INEGI (Mexico). We argue that the challenges facing the problem of unemployment were still distinct in the two countries, although official statistics indicate that current fees were converging on the same level.

Keywords: Unemployment. Economic crisis. Policies for economic recovery. Brazil. Mexico.

Resumen: En este artículo se analiza la evolución reciente del desempleo en Brasil y México, con énfasis en las principales similitudes y diferencias. En particular, se destacan las políticas adoptadas por sus gobiernos para evitar un impacto más severo de la crisis internacional en el mercado de trabajo. Hemos señalado los aspectos que diferencian a la elevación y reducción de la tasa de desempleo en el período 2008-2011. El artículo se basa en informes dados a conocer por la OIT y la CEPAL o en la literatura, mientras que los indicadores fueron producidos por el IBGE (Brasil) y el INEGI (México). Al final, se argumenta que los desafíos que enfrenta el problema del desempleo seguían siendo distintos en los dos países, aunque las estadísticas oficiales indican que las tasas actuales fueron convergiendo en el mismo nivel.

Palabras clave: Desempleo. Crisis económica. Políticas de recuperación. Brasil. México.

JEL Classification: E62; J64.

(*) Professores do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit). E-mail: <mwproni@gmail.com; amilton.moretto@gmail.com>. Recebido em 1º.09.2012 e aceito em 19.10.2012.

1. INTRODUÇÃO

A crise financeira que eclodiu nos Estados Unidos em setembro de 2008 e rapidamente abalou a economia mundial teve consequências particularmente negativas em países do continente americano (o abalo foi maior na América do Norte do que na América Central e na América do Sul), afetando de forma imediata a oferta de crédito e, desse modo, trazendo prejuízos para o consumo, a produção e o mercado de trabalho. Olhando especificamente para o mercado de trabalho, havia uma preocupação generalizada com os prováveis impactos da crise econômica tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento: elevação expressiva do desemprego, redução do nível médio dos salários e aumento da informalidade.

O Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009, relatório da Cepal destinado ao acompanhamento da conjuntura econômica na região, publicado em julho de 2009, apontou a interrupção da tendência à gradual redução da taxa de desemprego e esclareceu que os impactos da crise sobre o mercado de trabalho se manifestaram de forma diferenciada entre os países (CEPAL, 2009, p. 23):

Dada la marcada desaceleración del crecimiento económico, la tasa de ocupación comenzó a registrar una caída interanual que se profundizó en el primer trimestre de 2009. Esto indica el fin de un período de cinco años (2004-2008) de considerables mejoras de los indicadores laborales, en los que la tasa de desempleo regional bajó del 11,0% al 7,4%.

A inicios de 2009, la marcada disminución de la tasa de ocupación incidió en un incremento interanual de la tasa de desempleo de 0,6 puntos porcentuales, tras lo cual la tasa del primer trimestre se ubicó en un 8,5%. Esta evolución implicó un aumento de más de un millón de desempleados urbanos, destacándose los casos de Chile, Colombia, el Ecuador y México, donde la tasa de desempleo urbano aumentó más de un punto porcentual entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. Cabe añadir que el aumento de la desocupación no fue mayor debido a un sesgo hacia una disminución de la participación laboral a nivel regional, lo que suaviza el impacto de la reducción del empleo en la tasa de desempleo.

O cenário de instabilidade, naquela época, fundamentou perspectivas bastante pessimistas não só para o mercado de trabalho, uma vez que os graves problemas causados pela volatilidade da atividade econômica e pelo aumento da incerteza em relação ao futuro próximo também trouxeram consequências em termos de distribuição de renda e de incidência da pobreza.

Pouco depois, o Panorama Laboral 2009, relatório publicado pelo escritório da OIT na América Latina, mostrou claramente os efeitos da propagação da crise e, ao mesmo tempo, enfatizou as respostas mais eficazes de governos da região contra a deterioração do mercado de trabalho, em comparação com o que ocorreu em crises anteriores (OIT, 2009, p. 5):

No cabe duda que 2009 será recordado como el año en el cual vivimos en la crisis. Ha sido un trago amargo para las economías de América Latina y el Caribe. Y esto se debe, en gran parte, a la forma en que la crisis impactó al mercado laboral. [...] En 2009 la tasa de

desempleo subió a 8.4%. Es poco menos de 1 punto porcentual de diferencia, pero significa que más de dos millones de personas se incorporaron a las filas del desempleo. El total de mujeres y hombres que no consiguen un puesto de trabajo ya supera los 18 millones. [...] El aumento del desempleo pudo haber sido aún mayor. Sin embargo, la tasa lograda se atribuye en gran parte a que numerosas personas se retiraron del mercado laboral, desalentadas por la falta de oportunidades. En su mayoría, jóvenes. También se ha destacado el impacto positivo de políticas aplicadas por diversos gobiernos de la región que en muchos casos contribuyeron a contener los efectos de la crisis sobre el empleo. A diferencia de lo que ocurría antes, cuando se recurría inmediatamente al ajuste, en esta oportunidad se optó por políticas contracíclicas de expansión del gasto fiscal y a programas sociales.

A recuperação das principais economias da região, iniciada no segundo semestre de 2009, e o surpreendente dinamismo econômico verificado em 2010 reverteram a tendência de aumento do desemprego aberto. De fato, em 2011, a taxa de desemprego urbano na região voltou a cair e alcançou o nível mais baixo das últimas duas décadas: 6,8%. De qualquer modo, ainda havia em torno de 15,4 milhões de trabalhadores latino-americanos procurando um emprego (OIT, 2011a). Além disso, observando as realidades nacionais, notam-se diferenças significativas nas trajetórias econômicas e nas possibilidades de enfrentamento do problema do desemprego.

O objetivo deste artigo é analisar a evolução do desemprego no período 2008-2011 nos dois países com maior população e maior PIB da América Latina: Brasil e México. Apesar das semelhanças entre as duas economias, parte-se da compreensão de que as dinâmicas econômicas têm sido muito distintas⁽¹⁾ e que há diferenças significativas entre os dois mercados de trabalho⁽²⁾. Em particular, procura-se destacar as políticas adotadas pelo governo federal em ambos os países, nos meses que sucederam a eclosão da crise, com a intenção de evitar um impacto mais grave sobre o mercado de trabalho. Em acréscimo, pretende-se ressaltar aspectos empíricos que podem subsidiar o debate sobre o problema do desemprego em países latino-americanos.

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, em setembro de 2009, a PNAD indica que a proporção de trabalhadores desempregados havia retornado ao mesmo patamar anterior à crise. As estatísticas oficiais mostram que a taxa de desemprego metropolitano segue numa trajetória descendente. Porém, o problema da

(1) No início da década passada, a inserção internacional da economia mexicana mostrava-se mais exitosa do que a da economia brasileira, inclusive com reflexos sobre o mercado de trabalho e a taxa de desemprego (PADILHA; LIMA, 2004), mas, no período 2004-2008, a economia brasileira mostrou-se mais dinâmica do que a mexicana, o que proporcionou uma maior capacidade de geração de empregos e redução da informalidade (BALTAR; KREIN; SALAS, 2009). Quando a crise financeira eclodiu, a economia mexicana estava visivelmente mais vulnerável do que a brasileira (SANTISO, 2009).

(2) Deve-se considerar, ainda, que as pesquisas domiciliares em ambos os países possuem diferenças em relação aos conceitos de ocupação e de desemprego, que se refletem nos indicadores e dificultam uma comparação rigorosa entre as taxas de desemprego. Assim, optou-se por apresentar a evolução recente do problema em seções separadas.

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.

Por sua vez, no caso do México, a grande dependência em relação à economia norte-americana e as restrições à expansão do gasto público tornaram a recuperação mais difícil, agravando os problemas do mercado de trabalho nacional. A taxa de desemprego urbano aumentou de forma preocupante com a crise (de acordo como o INEGI, passou de 4,8% em 2007 para 6,6% em 2009). Ainda que o desemprego tenha permanecido num patamar relativamente baixo em comparação com outros países latino-americanos e que a taxa média anual venha declinando lentamente, as políticas adotadas pelo governo federal para enfrentar este problema foram muito limitadas. Em adição, de forma análoga ao que se verifica no Brasil, também é grande o número de trabalhadores subempregados ou em situações ocupacionais claramente precárias.

2. CRISE E DESEMPREGO: PANORAMA GERAL DA AMÉRICA LATINA

A profundidade da crise econômica internacional recolocou o desemprego como problema central da agenda de governos nacionais em todos os continentes. Mas é importante constatar que o impacto da crise sobre o mercado de trabalho (e, em particular, sobre a taxa de desemprego) não ocorreu de modo homogêneo, mesmo entre os países de uma mesma região ou com níveis de renda *per capita* semelhantes. A pergunta que interessa responder, inicialmente, é a seguinte: como a crise recente afetou as economias e os mercados de trabalho na América Latina?

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que, num contexto de economia mundial globalizada, os países latino-americanos sofreram imediatamente os efeitos da crise financeira por meio de dois canais de transmissão: os fluxos de comércio e serviços, de um lado; os fluxos de capital, de outro (MACHINEA, 2010). Por exemplo, o México e os países da América Central foram afetados pela queda das exportações industriais e das remessas, assim como pela redução do turismo e do investimento estrangeiro direto. A redução de preços dos produtos básicos teve um maior impacto na América do Sul, sendo que a redução do preço do petróleo desfavoreceu bastante a Venezuela. Além dos impactos sobre as transações correntes, acrescentam-se os vencimentos da dívida externa, provocando um grande desequilíbrio no balanço de pagamentos. Financiar este desequilíbrio tornou-se um desafio considerável em vários países sem acesso ao crédito internacional (tais como Argentina, Equador e Venezuela). Além disso, reduziu-se bastante a oferta de crédito para o setor privado, no último trimestre de 2008, período em que a saída de capitais privados se traduziu em fortes desvalorizações, o que por sua vez afetou o passivo das empresas privadas e deixou alguns grandes grupos à beira da falência (como visto no Brasil). Em suma, nos países latino-americanos, a escassez de financiamento internacional afetou, em maior ou menor medida, as reservas internacionais, a taxa de câmbio real e o nível de atividade econômica. A recessão no primeiro semestre de 2009 envolveu uma combinação de mudanças simultâneas destas três variáveis. Assim, para enfrentar a crise, tornou-se necessário implementar políticas anticíclicas destinadas a compensar a diminuição da demanda (externa e interna), assim como financiar o desequilíbrio externo e o déficit fiscal.

De acordo com o Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011, a crise representou uma retração das atividades econômicas (variação de -2,1% do PIB) na América Latina, em 2009. Entre os países da região, houve um impacto muito contundente da crise no México (-6,1%) e retração significativa no Paraguai (-3,8%), na Venezuela (-3,3%) e mesmo no Chile (-1,7%), ao passo que no Brasil a economia teve uma leve contração (-0,6%). Por sua vez, na Argentina (0,9%), no Peru (0,9%), na Colômbia (1,5%) e em Cuba (1,4%) a taxa de crescimento do PIB foi positiva, mas baixa, enquanto na República Dominicana (3,5%), na Bolívia (3,4%) e no Uruguai (2,6%) houve um desempenho mais razoável. Contudo, em 2010, as economias da região apresentaram uma forte capacidade de recuperação, resultando em uma taxa de crescimento de 5,9% para o conjunto, com destaque para a Argentina (9,2%), o Brasil (7,5%), o México (5,4%) e o Chile (5,2%), ficando a Venezuela (-1,4%) como exceção entre as maiores economias da América Latina (CEPAL, 2011a).

Num contexto de crise, o desemprego tornou-se o problema mais agudo na maioria dos mercados de trabalho latino-americanos, somando-se a outros problemas crônicos, como a informalidade e os baixos salários. Pode-se afirmar que a elevação do nível de desemprego resultou de vários fatores, em especial da amplitude da contração da economia e do modo como esta contração se reflete no funcionamento do mercado de trabalho, influenciando na maior ou menor perda de postos de trabalho. Devem ser consideradas, ainda, as diferenças na abrangência do sistema nacional de proteção social e as características do seguro-desemprego, que permitem um maior ou menor tempo de permanência do trabalhador na 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 conforme o país. De qualquer modo, como os fatores estruturais modificam-se mais lentamente, considera-se que variações na taxa mensal de desemprego aberto respondam a flutuações da conjuntura econômica.

PAÍS	ANO									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7
Brasil	-	11,7	12,3	11,5	9,8	10	9,3	7,9	8,1	6,7
Chile	9,9	9,8	9,5	10	9,2	7,7	7,1	7,8	9,7	8,2
Colômbia (a)	18,2	18,1	17,1	15,8	14,3	13,1	11,4	11,5	13	12,4
Cuba	4,1	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5
México	3,6	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6	4,8	4,9	6,6	6,4
Peru	9,3	9,4	9,4	9,4	9,6	8,5	8,4	8,4	8,4	7,9

TABELA 1 - CONTINUAÇÃO										
EVOLUÇÃO DA TAXA ANUAL MÉDIA DE DESEMPREGO ABERTO. AMÉRICA LATINA E PAÍSES SELECIONADOS: 2001-2010										
PAÍS	ANO									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
República Dominicana (a)	15,6	16,1	16,7	18,4	17,9	16,2	15,6	14,1	14,9	14,3
Uruguai	15,3	17	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	7,6	7,1
Venezuela	13,3	15,8	18	15,3	12,4	10	8,4	7,3	7,8	8,6
América Latina e Caribe	10,2	11,2	11,1	10,3	9,0	8,6	7,9	7,3	8,1	7,3

Fonte: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011.

Nota: (a) inclui o “desemprego oculto”.

Os dados da Tabela 1 mostram que o desemprego vinha declinando em toda a América Latina desde 2004. A crise fez a taxa de desemprego aumentar em 2009 e cair em 2010 para níveis pré-crise. Também se pode notar que há países onde o desemprego tinha alcançado patamares relativamente elevados no início da década passada (Argentina, Colômbia, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), enquanto em outros o desemprego havia permanecido relativamente baixo (México e Cuba). Sem dúvida, a maioria dos países da região apresenta problemas estruturais no seu mercado de trabalho, mas o problema do desemprego aberto havia se tornado mais grave em alguns países e menos grave em outros.

O importante a destacar, vale insistir, é que a Tabela 1 explicita que a crise econômica afetou os mercados de trabalho latino-americanos com intensidades distintas. De acordo com as informações disponíveis, o efeito da crise econômica sobre a taxa de desemprego, em termos relativos, pode ter sido maior no México do que na Colômbia. No caso do Brasil e da Argentina, a tendência de redução da taxa de desemprego foi interrompida momentaneamente em 2009, mas, com a recuperação da economia em 2010, a taxa de desemprego situou-se num nível menor do que o registrado para 2007. No caso do Uruguai, apesar da crise, não houve interrupção na tendência de redução da taxa de desemprego. Por sua vez, na Venezuela, em 2010, o nível de desemprego continuou se elevando, indicando que o efeito da crise ainda não havia sido superado.

TABELA 2					
TAXA DE DESEMPREGO, MÉDIA TRIMESTRAL (EM %). PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA: 2007-2010					
PAÍS	ANO	I	II	III	IV
Brasil	2007	9,8	10	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

TABELA 2 - CONTINUAÇÃO					
TAXA DE DESEMPREGO, MÉDIA TRIMESTRAL (EM %). PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA: 2007-2010					
PAÍS	ANO	I	II	III	IV
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	8,5	8	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	12	11,5	10,7
México	2007	4	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>> Acesso em: fevereiro/2012. Elaboração dos autores.

Em complemento, a Tabela 2 permite verificar com maior precisão o impacto da crise econômica sobre a taxa de desemprego aberto em quatro países latino-americanos. Nota-se que as médias trimestrais refletem variações sazonais do nível de desemprego ao longo do ano. No caso do Brasil, a taxa elevou-se pouco em 2009, na comparação com 2008, podendo-se dizer que o segundo trimestre de 2009 foi o período de culminância do impacto da crise. No Chile, a taxa de desemprego já havia aumentado um pouco em 2008. Na comparação com 2007; alcançou o ápice no segundo trimestre de 2009 e só voltou ao patamar pré-crise no segundo trimestre de 2010. Na Colômbia, a taxa de desemprego começou a se elevar no terceiro trimestre de 2008, manteve-se acima do nível pré-crise em 2009, atingiu o ápice no primeiro trimestre de 2010 e permaneceu num patamar relativamente elevado até o último trimestre de 2010, na comparação com 2007. E, no México, a taxa de desemprego também começou a se elevar no terceiro trimestre de 2008, atingiu o ápice no terceiro trimestre de 2009 e permaneceu num patamar relativamente elevado em 2010, na comparação com o período pré-crise (primeiro semestre de 2008).

Quando a crise econômica internacional se manifestou com força, em setembro de 2008, não se sabia ao certo qual seria a magnitude do impacto sobre a economia brasileira e a mexicana, quanto tempo duraria a depressão e quando haveria a recuperação da confiança dos agentes econômicos. Da mesma forma, era difícil prever a extensão do impacto negativo da crise sobre o mercado de trabalho no Brasil e no México. Nas próximas seções, serão examinadas as trajetórias da taxa de desemprego no período

2008-2011, assim como os grupos sociais mais expostos ao risco de ficar desempregado nos dois países, procurando constatar diferenças e semelhanças nos impactos mais agudos da crise e destacar o caráter crônico do problema, que persiste mesmo no período de recuperação econômica.

3. EVOLUÇÃO RECENTE DO DESEMPREGO NO BRASIL

Durante o período de cinco anos que antecedeu a crise econômica (até setembro de 2008), o mercado de trabalho brasileiro vinha apresentando uma melhoria progressiva, em contraste com o período 1990-2003. A partir de 2004, observa-se forte recuperação econômica, impulsionada pelo crescimento da exportação (e do preço) de *commodities*. Nos anos seguintes, a expansão do consumo das famílias (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 positivos sobre o mercado de trabalho (BALTAR *et al.*, 2010).

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2003 e 2008, a população economicamente ativa cresceu em quase 10 milhões de pessoas, no Brasil. Houve redução significativa no número de desempregados (de 9,4 para 7,7 milhões) e aumento expressivo dos ocupados com remuneração (de 70 para 81,8 milhões). Por outro lado, o trabalho informal e as ocupações precárias estavam se reduzindo aos poucos e o mercado de trabalho brasileiro estava apresentando grande dinamismo na geração de empregos protegidos pela legislação trabalhista. De qualquer modo, persistiam problemas relacionados com a insuficiente oferta de empregos, os baixos salários ou a falta de proteção social: em 2008, havia cerca de 43 milhões de trabalhadores brasileiros (44,5% da PEA) que estavam procurando emprego ou estavam ocupados de forma muito precária (PRONI, 2011).

No início do Governo Lula (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.

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, 2010, Box 6).

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⁽³⁾. Mas o impacto da crise econômica sobre o mercado de trabalho nacional foi bem menor do que o esperado e

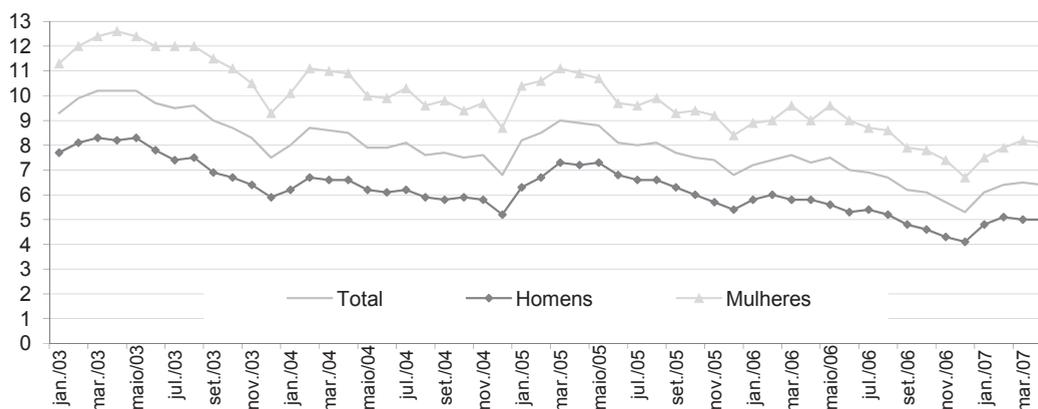
(3) Sobre esse ponto e para uma análise das características do desemprego no mercado de trabalho brasileiro, veja-se o artigo de Cacciamali e Tatei (2010).

provocou uma pequena elevação do desemprego em 2009 (na média anual, de 7,9% para 8,1%), uma vez que no segundo semestre a economia brasileira ingressou num período de recuperação. Embora o PIB tenha decrescido em 2009 (-0,6%), em vários ramos de atividade, houve geração líquida de empregos com registro. Por sua vez, em 2010, o forte crescimento econômico (aumento de 7,5% do PIB) contribuiu para intensa geração de empregos, fazendo a taxa média anual de desemprego diminuir de forma expressiva (abaixo de 7%). E, em 2011, o efeito positivo sobre o mercado de trabalho prosseguiu, ainda que o ritmo de crescimento da economia tenha desacelerado, fazendo a taxa de desemprego baixar para o patamar de 6%.

Observando a evolução mensal da taxa de desemprego nas maiores metrópoles brasileiras (Gráfico 1), nota-se que é normal ocorrerem variações sazonais. Dezembro costuma ser o mês do ano com menor desemprego, sendo seguido de elevação da taxa de desemprego no primeiro trimestre do ano seguinte (o pico da taxa ocorre geralmente no mês de março). Como pode ser constatado, a taxa de desemprego elevou-se de 6,8% em dezembro de 2008 para 9,0% em março de 2009. Essa elevação 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 2010, alcançou seu nível mais baixo para o mês de março (7,5%) em toda a década; e em março do ano seguinte a taxa média foi de apenas 6,5%, indicando claramente a continuidade da tendência declinante da taxa de desemprego no país.

No mesmo sentido, 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, o desemprego permaneceu em queda no contexto de firme retomada do crescimento da economia brasileira. Em 2011, o declínio foi mais suave e a variação sazonal foi menos pronunciada que no ano anterior: pico de 6,5% da taxa de desemprego em março, contra 4,8% em dezembro.

Gráfico 1
Taxa de desemprego aberto por sexo (em %).
Brasil metropolitano(1), janeiro de 2007 a dezembro de 2011

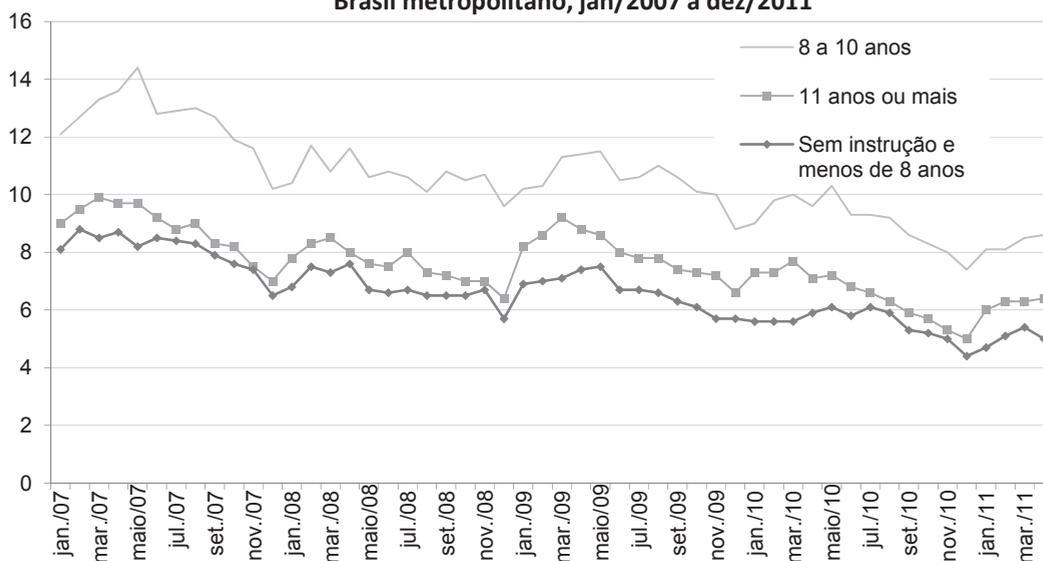


Fonte: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego. Elaboração dos autores.

Nota: (1) Refere-se ao conjunto das seis maiores metrópoles (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife).

O Gráfico 1 também apresenta o comportamento da taxa de desemprego para homens e mulheres, permitindo apontar uma diferença no risco de ficar desempregado. Verifica-se que a trajetória de ambas as curvas é bastante similar, mas, a taxa de desemprego feminino é sempre superior à dos homens. 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 do diferencial de 4,1 p.p. em março de 2007 para 3,2 p.p. em março de 2011.

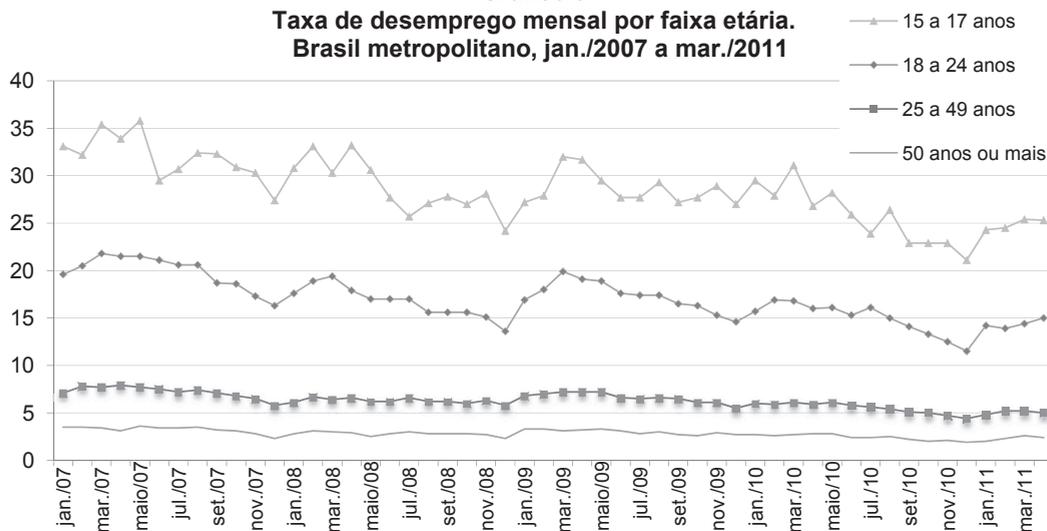
Gráfico 2
Taxa de desemprego mensal por anos de estudos.
Brasil metropolitano, jan/2007 a dez/2011



Fonte: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego.

Quando se analisa a evolução da taxa de desemprego segundo o grau de instrução do desempregado (Gráfico 2), observam-se trajetórias um pouco distintas, sendo sempre maior a taxa entre aqueles desempregados com o ensino fundamental completo (8 a 10 anos de estudo), cujo maior valor no período analisado foi em março de 2007 (14,4%). Em maio de 2009, este grupo registrou o nível mais alto de desemprego durante o período de recessão (11,5%), ao passo que em maio de 2010 ainda apresentava uma taxa relativamente elevada (acima de 10%). Por outro lado, os desempregados que sequer completaram o ensino fundamental (menos de 8 anos de estudo) são os que apresentam a taxa de desemprego mais baixa. O Gráfico 2 mostra um pequeno aumento da taxa entre janeiro e maio de 2009, comparável ao comportamento do indicador entre janeiro e abril de 2008, sugerindo que este grupo não foi muito afetado pela crise econômica. Por sua vez, o grupo dos desempregados com pelo menos o ensino médio completo (11 anos ou mais) parece ter sido o que sofreu maior impacto com a recessão, no primeiro semestre de 2009. Também chama atenção a expressiva redução da taxa do grupo com maior escolaridade no final de 2011, ficando de modo surpreendente abaixo da taxa do grupo com menor grau de instrução.

Gráfico 3
Taxa de desemprego mensal por faixa etária.
Brasil metropolitano, jan./2007 a mar./2011



Fonte: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego. Elaboração dos autores.

Em adição, as informações do Gráfico 3 permitem constatar que a sazonalidade do desemprego se concentra entre os trabalhadores jovens (menos de 25 anos de idade), além de confirmar que os trabalhadores jovens são proporcionalmente mais afetados pelo desemprego que os trabalhadores adultos (idade superior a 24 anos). 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 22% para 15%. Nota-se, também, que estas duas faixas foram as mais afetadas pelo efeito da crise em 2009 (em especial os adolescentes com menos de 18 anos). Por sua vez, entre os trabalhadores com idade superior a 24 anos a redução na taxa de desemprego tem sido mais suave e as flutuações são relativamente menores. Portanto, os trabalhadores jovens têm maior dificuldade para obter um emprego ou se manter ocupado e são mais vulneráveis às oscilações econômicas, mas a crise recente não agravou o problema do desemprego de forma significativa e duradoura, no Brasil, ao contrário do que ocorreu em outros países.

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” (DIEESE, 2012, cap. 3). A primeira pode ser justificada pela limitada cobertura do programa seguro-desemprego, uma vez que parcela considerável da força de trabalho não tem o contrato de trabalho 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.

Por fim, também é oportuno registrar que a crise econômica não ampliou a porcentagem do desemprego de longa duração⁽⁴⁾.

4. EVOLUÇÃO RECENTE DO DESEMPREGO NO MÉXICO

Inicialmente, é preciso esclarecer que, na década passada, a economia mexicana vinha apresentando um desempenho fraco em razão do modelo neoliberal de desenvolvimento adotado⁽⁵⁾. Durante o período 2000-2008, o ritmo de crescimento do produto mexicano foi baixo, quando não nulo, ainda que tenha crescido 4,8% em 2006 (GARCÍA GUZMÁN, 2010). Em segundo lugar, convém mencionar que a proximidade com os Estados Unidos continua influenciando a evolução do mercado de trabalho mexicano, haja vista a grande migração de trabalhadores mexicanos para o país vizinho e também a existência de empresas de capital estadunidense instaladas em território mexicano — na região de fronteira — que se beneficiam de vantagens fiscais e de mão de obra mais barata, as chamadas “maquilas”.

Na década passada, o mercado de trabalho mexicano continuou crescendo em termos absolutos: entre 2000 e 2009, a população ativa ampliou-se em cerca de 6 milhões, passando de aproximadamente 39 milhões a pouco menos de 46 milhões de trabalhadores (GARCÍA GUZMÁN, 2010). A taxa de participação de homens e de mulheres teve comportamentos opostos: enquanto a participação masculina manteve sua trajetória de queda (a taxa passou de 80% para 77% entre 2000 e 2009), a participação feminina continuou se ampliando (a taxa aumentou de 38% para 41% no mesmo período).

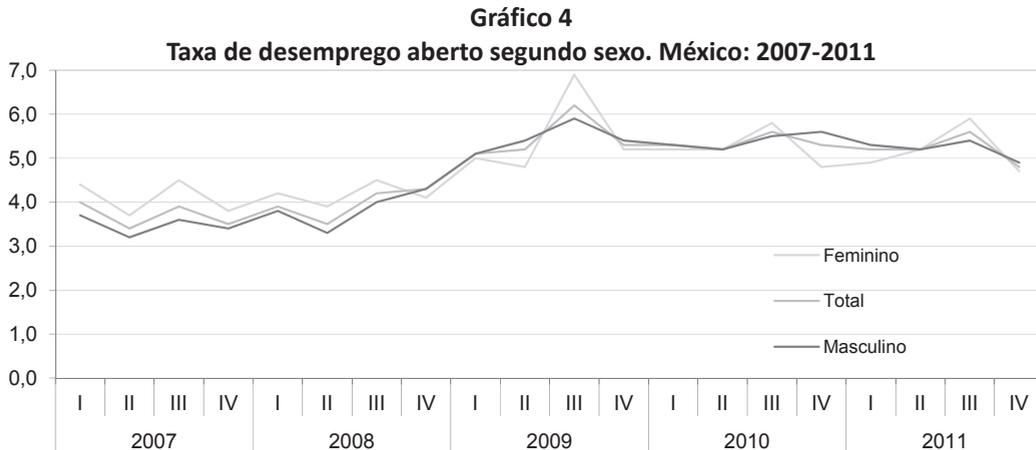
A ampliação da oferta de trabalho não encontrou correspondência na geração de empregos formais, tendo como resultado o crescimento da população ocupada em atividades informais em número superior ao de trabalhadores desocupados. Note-se que a precariedade do mercado de trabalho mexicano é um de seus traços marcantes. Parcela importante dos trabalhadores está ocupada em microestabelecimentos, onde o contrato de trabalho é verbal, sem garantias ou proteção da seguridade social, e a remuneração é muito baixa. Ademais, na primeira metade da década de 2000, a precariedade do trabalho ampliou-se em decorrência do aumento do trabalho formal temporário e em razão do aumento de trabalhadores sem o registro formal do contrato de trabalho (ROJAS GARCÍA; SALAS PÁEZ, 2011).

É verdade que a taxa de desocupação no mercado de trabalho mexicano tem se mantido num patamar relativamente baixo, nas últimas décadas, mas persiste um pro-

(4) 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) A adoção de políticas de corte neoliberal a partir do governo de Carlos Salinas de Gortari, no início dos anos 1990, levou a mudanças significativas na estrutura produtiva mexicana. A participação do Estado foi reduzida, ampliando-se a regulação da economia feita por meio dos mercados. As empresas de capital estrangeiro e as grandes empresas mexicanas tornaram-se grandes atores, enquanto a dinâmica da economia passou a ser dada pelo comércio exterior, especialmente com os Estados Unidos, via comercialização de manufaturados das “maquiladoras” (NOGUERA; GUERRERO, 2009). Este modelo acarretou em maior precariedade no mercado de trabalho (CHAVEZ, 2004).

blema estrutural na geração de postos de trabalho (PERALTA, 2010). Por outro lado, do ponto de vista individual, é possível identificar um leque variado de situações de vulnerabilidade ocupacional, o que confere maior complexidade às políticas de combate ao desemprego. Por sua vez, é importante mencionar a ausência de um sistema eficaz de seguro-desemprego, o que restringe a possibilidade de ficar desempregado por um período maior de tempo.

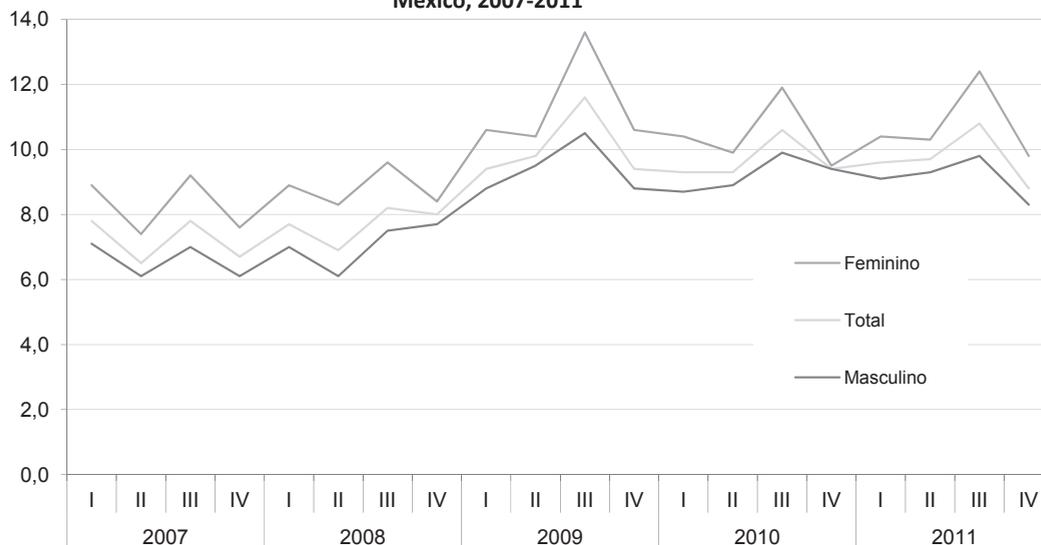


Fonte: ILO/LABORSTA. Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org>> Acesso em: mar./2012.
Elaboração dos autores.

A crise que eclodiu em 2008 impactou com força sobre a oferta de emprego (SAMANIEGO, 2009). E, de fato, a crise teve repercussões sobre o desemprego aberto, especialmente em 2009, quando a queda do produto foi de 6,5% em relação ao ano anterior. Como se pode observar pelo Gráfico 4, o desemprego aberto, que se situava em torno de 3,8% até o terceiro trimestre de 2008, alcançou um pico superior a 6% no terceiro trimestre de 2009, depois se estabilizou num patamar em torno de 5,5% da população ativa. É bastante nítido o impacto negativo verificado a partir do estouro da crise e nos meses subsequentes. E é importante ressaltar que, embora a economia mexicana tenha se recuperado em 2010-2011, a taxa de desemprego não voltou ao patamar do período anterior à crise.

Por sua vez, quando se observa a evolução da taxa de desemprego de homens e mulheres, nota-se que havia uma clara sincronia entre o desemprego masculino e o feminino (com maiores taxas para as mulheres) no período anterior à crise, mas, no 4º trimestre de 2008, as curvas se entrelaçaram e em alguns períodos a taxa masculina chegou a ser maior que a feminina.

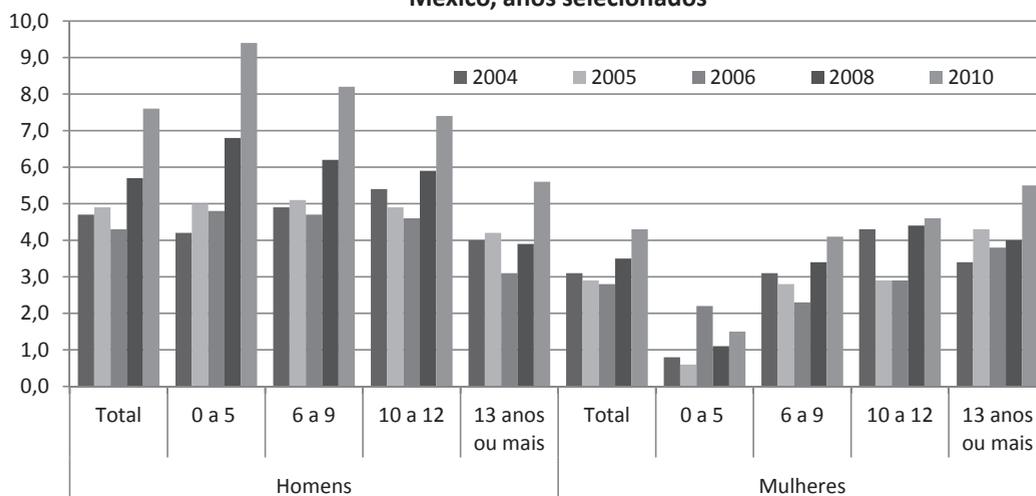
Gráfico 5
Taxa de desemprego aberto da população jovem segundo sexo.
México, 2007-2011



Fonte: ILO/LABORSTA. Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org>> Acesso em: mar./2012.
 Elaboração dos autores.

O comportamento do desemprego é semelhante quando se olha para a população jovem (Gráfico 5). Entre os trabalhadores com idade entre 14 e 24 anos, que geralmente possuem uma taxa de desemprego aberto mais elevada, observa-se que a taxa oscilava em torno de 7% antes da crise, chegou ao pico no 3º trimestre de 2009, depois se manteve num patamar em torno de 10% da população ativa jovem. Mas a taxa de desemprego entre as mulheres jovens permaneceu maior que a taxa dos jovens do sexo masculino. De qualquer modo, é importante constatar que, entre os trabalhadores com menos de 25 anos, observou-se uma elevação da taxa de desemprego aberto após o início da crise e, no período de recuperação da economia mexicana, certa acomodação num patamar superior, ou seja, uma trajetória diferente do caso brasileiro.

Gráfico 6
Taxa média anual de desemprego aberto segundo sexo e anos de estudos.
México, anos selecionados



Fonte: CEPAL STAT. Disponível em: <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp#1>> Acesso em: maio/2012. Elaboração dos autores.

Quando se analisa a taxa de desemprego por anos de estudo do trabalhador (Gráfico 6), chama atenção a menor incidência entre os que acumulam maior grau de instrução e a maior probabilidade de ficar desempregado entre os que possuem baixa escolaridade. Sem dúvida, a crise afetou todos os trabalhadores, inclusive aqueles com maior escolaridade, ainda que as chances de encontrar um posto de trabalho sejam distintas. Por sua vez, a diferença entre as taxas masculinas e femininas se mostra bem evidente: entre os trabalhadores do sexo masculino, o desemprego diminui à medida que aumenta a escolaridade, enquanto no caso das mulheres ocorre o contrário. Por isso, entre os mais escolarizados (13 anos ou mais), a taxa de desemprego é maior entre as mulheres do que entre os homens. É possível que as mulheres com menor escolaridade sejam mais propensas a aceitar uma ocupação por conta própria ou um emprego precário no setor informal.

O mercado de trabalho mexicano sempre apresentou taxas de desemprego baixas em razão de duas “válvulas de escape”: a informalidade e a emigração para os EUA (SAMANIEGO, 2010). Analisando os efeitos da crise econômica no México, pode-se verificar uma maior dificuldade de acomodação social, pois as formas tradicionais de sobrevivência mostraram-se insuficientes, seja porque a crise deprimiu a economia dos EUA, reduzindo as oportunidades de ocupação para migrantes mexicanos, seja porque o impacto sobre a renda das famílias afetou as atividades no setor informal e o trabalho por conta própria. Dessa forma, foram buscadas outras saídas para a insuficiência de geração de postos de trabalho diante do elevado número dos que perderam o emprego ou precisam ganhar algum dinheiro, em especial, no caso dos jovens que precisaram entrar para a população ativa. Há, pelo menos, quatro opções para os que não conseguem um trabalho informal ou não podem atravessar a fronteira ao norte: i) o regresso ao campo; ii) o mergulho no desemprego aberto; iii) tornar-se “Ni-Ni” (ou seja, a população jovem

que não estuda nem trabalha e tampouco procura trabalho); e iv) buscar alguma alternativa vinculada à criminalidade (SAMANIEGO, 2010). Alguns jovens que deixaram de pertencer à força de trabalho em decorrência do desalento (isto é, não saem em busca de emprego, pois não acreditam que irão encontrar) podem ser, inclusive, atraídos para atividades criminosas. Estas opções, portanto, não podem ser consideradas “válvulas de escape” adequadas para a crise do mercado de trabalho.

Se aos trabalhadores que estavam procurando emprego (desemprego aberto) são somados os trabalhadores que estavam fora da população economicamente ativa em razão do desalento, pode-se calcular uma taxa de desemprego total, que mensura o peso dos desempregados mais os desalentados em relação à população ativa ampliada (a qual também inclui os trabalhadores inativos por desalento). No período 2008-2009, tanto o desemprego aberto como o desemprego pelo desalento foram aumentados, fazendo a taxa de desemprego total passar de algo ao redor de 13% para uma taxa próxima de 16%, em 2010 e 2011. Pode-se dizer, em acréscimo, que o desemprego por desalento afeta com mais frequência as mulheres do que os homens, fazendo parecer que estão fora da força de trabalho. Isso tem implicações importantes, pois não fosse a ampliação da inatividade feminina, a elevação do desemprego aberto teria sido ainda maior, expondo de forma mais explícita a precarização recente do mercado de trabalho mexicano.

5. AS POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA ADOTADAS PELOS DOIS GOVERNOS

Nesta seção, pretende-se apontar os motivos que explicam por que a crise não provocou uma elevação pronunciada na taxa de desemprego no Brasil, ao contrário do que se verificou no México. Inicialmente, são mencionadas as políticas de austeridade fiscal do governo mexicano. Em seguida, são contempladas as políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro.

Como mencionado anteriormente, a economia mexicana foi bastante abalada pelo colapso financeiro ocorrido em setembro de 2008. A situação tornou-se ainda mais grave por causa das grandes dificuldades no enfrentamento da crise econômica, em razão da forte dependência em relação às exportações para o mercado dos EUA e da frágil situação das finanças públicas (causada pela baixa carga tributária em relação ao PIB e alta dependência das receitas do petróleo). De acordo com o *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, a resposta do governo mexicano à crise ficou restrita a medidas de austeridade fiscal e medidas voltadas para a estabilidade monetária, o que impossibilitou a adoção de políticas anticíclicas (CEPAL, 2010, p. 203):

Dada la desaceleración de la actividad económica mexicana, se redujeron los ingresos públicos. El gasto público se incrementó levemente con el objeto de mitigar los impactos sociales de la recesión. Sin embargo, las autoridades monetarias consideraron que el bajo nivel de ingresos impedía la aplicación de medidas contracíclicas más drásticas orientadas a contrarrestar los efectos adversos de los choques externos sobre la actividad económica y el empleo. Así, se mantuvo una estrategia de control del déficit fiscal y del endeudamiento público, lo que redujo el alcance de la política anticíclica de mayor impacto sobre la demanda agregada.

Em 2009, a arrecadação total do setor público mexicano se reduziu em 6,5% (em termos reais), em razão principalmente da queda das receitas provenientes do petróleo e à própria desaceleração da atividade econômica. Para compensar esta queda na arrecadação, o governo federal cortou gastos previstos no orçamento (da ordem de 0,9% do PIB), majoritariamente despesas correntes⁽⁶⁾. Dessa forma, aumentou pouco o déficit público e evitou-se uma elevação expressiva da dívida interna e da dívida externa líquida do setor público federal. Por sua vez, embora não tenha havido cortes na destinação de recursos para as políticas sociais, não houve aumento nos gastos sociais do governo federal para amenizar os efeitos da mais séria crise econômica das últimas décadas.

Ao lado de uma política fiscal austera, o governo mexicano manteve uma política monetária expansionista, em 2009. Num contexto em que as pressões inflacionárias haviam se dissipado, o Banco Central fixou a taxa básica de juros em 4,5% ao ano, o que correspondia a uma taxa de juros real levemente negativa. Contudo, a oferta de crédito para o setor privado não se expandiu, chegando a diminuir em alguns segmentos (embora tenham aumentado os empréstimos do banco de desenvolvimento, caiu o crédito ao consumo, enquanto os empréstimos para capital de giro ficaram estáveis), contribuindo para a persistência de uma tendência recessiva da economia mexicana naquele ano.

No que se refere à política cambial, o governo mexicano teve de solicitar uma linha de crédito emergencial junto ao FMI para conter a especulação contra a moeda nacional. Posteriormente, obteve um empréstimo do Banco Mundial também para conter o impacto da crise financeira internacional sobre as reservas cambiais (não recorreu ao endividamento para sustentar a demanda agregada). Mas o Peso mexicano se desvalorizou em relação ao Dólar americano em 15% (em termos reais), na comparação das taxas médias de 2008 e 2009. Desse modo, melhorou a situação do balanço de pagamentos mexicano no último trimestre do ano, especialmente com o saldo na balança comercial resultante da recuperação da economia dos EUA.

A economia mexicana apresentou uma clara recuperação em 2010, mas não se pode dizer que a reversão do processo recessivo tenha sido mérito das políticas macroeconômicas adotadas. Também é importante ressaltar que muitas empresas sofreram perdas significativas durante um período de 12 meses, pelo menos, que talvez pudessem ser evitadas ou minimizadas. Além do mais, o governo federal não conseguiu evitar o elevado custo social da crise econômica, consequência da elevação do número de desempregados, da deterioração das condições dos empregados e da redução dos rendimentos do trabalho informal. Portanto, é relevante questionar se havia ou não possibilidade de seguir um caminho alternativo desde o início de 2009 (ou seja, adotar uma política econômica que não seguisse os ditames da ortodoxia).

Na América Latina, alguns governos nacionais responderam de forma menos passiva à crise internacional e conseguiram evitar um alongamento do período recessivo. No caso do Brasil, as políticas anticíclicas adotadas podem ser consideradas muito exitosas em virtude da eficácia na contenção dos impactos negativos sobre o nível de atividade econômica, da rápida recuperação dos indicadores econômicos (em especial, baseada

(6) Em janeiro de 2010, o governo mexicano adotou medidas que elevaram um pouco a carga tributária (1% do PIB).

na expansão do mercado interno), assim como do desempenho positivo do mercado de trabalho. O *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010* destaca o sucesso brasileiro (CEPAL, 2010, p. 103):

La recuperación de la actividad económica obedeció sobre todo a la evolución del mercado interno, que siguió registrando una expansión del consumo, tanto del gobierno como de los hogares, impulsado por el crecimiento de los créditos internos otorgados principalmente por las instituciones financieras públicas. A esto se sumaron los buenos indicadores laborales, el aumento del salario real y los subsidios al consumo de bienes duraderos. A su vez, la política fiscal estuvo dirigida a generar una fuerte acción anticíclica, a través de la reducción de los impuestos a los bienes de consumo duraderos y la expansión de la inversión pública, y ofrecer mayor financiamiento mediante la asignación de recursos públicos para las inversiones privadas. En línea con estas medidas, la política monetaria estuvo orientada a garantizar liquidez en los momentos iniciales de la crisis, por lo que se redujo la tasa de interés básica hasta alcanzar sus mínimos niveles nominales históricos. El ingreso de capitales por concepto de inversión de cartera contribuyó a financiar la balanza de pagos del Brasil, que se vio afectada por la desaceleración del comercio mundial y la menor inversión extranjera directa, lo que se tradujo en el mantenimiento de elevados niveles de reservas internacionales.

É necessário examinar as distintas frentes de atuação do governo federal que, em conjunto, corresponderam a uma política anticíclica bem-sucedida. Convém esclarecer que a economia brasileira estava numa situação menos vulnerável ao colapso do sistema financeiro dos EUA do que em crises anteriores (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 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 financeiro.

Pouco depois de eclodir a crise, o governo Lula agiu corretamente, adotando diversas medidas anticíclicas, que evitaram que a recessão se aprofundasse (OIT, 2011b). 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 (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010).

Em adição, 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 exportadoras, 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 Petrobras, que reforçaram as perspectivas otimistas sobre a trajetória da economia brasileira nos próximos anos (MANTEGA, 2011).

Outra medida relevante: o governo federal aumentou os recursos destinados ao Programa Bolsa Família (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. Por fim, é necessário mencionar o socorro do governo federal às prefeituras por meio de repasse de recursos extraordinários para compensar a diminuição da receita com o Fundo de Participação dos Municípios (decorrente da queda de arrecadação). Isto evitou que as prefeituras cortassem gastos de modo exagerado e ajudou a preservar o emprego público nos pequenos municípios.

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 acontece no primeiro trimestre do ano. O setor terciário (comércio, serviços e administração pública), 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, cuja produção é intensiva 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 o micro e o pequeno empreendimento são maioria).

Em suma, esse conjunto de medidas anticíclicas induziu uma rápida recuperação da economia brasileira, já a partir de meados de 2009, evidenciando a opção por um caminho completamente distinto daquele trilhado por governos que se mantiveram presos à preocupação com a austeridade fiscal, se limitaram a preservar as instituições financeiras e impuseram o custo do ajuste aos segmentos sociais mais fragilizados. 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, p. 17).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise financeira internacional explicitou a fragilidade do modelo de regulação neoliberal e forçou muitos governos nacionais a implantar políticas de recuperação econômica e a adotar medidas de contenção dos efeitos sociais perversos causados pelos impactos sobre o mercado de trabalho. Nesta nova conjuntura histórica, foi reivindicada, em distintos fóruns, a necessidade de resgatar o papel do Estado e reintroduzir maior grau de regulação da concorrência, mas não se constatou uma alteração significativa nas políticas econômicas e na regulação do trabalho (CARLEIAL, 2010). A potência hegemônica — os Estados Unidos — não foi capaz de reagir à altura e liderar os países latino-americanos na construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Aliás, poucos países da região estavam em condições de recorrer a políticas econômicas anticíclicas, quando a crise se aprofundou, em 2009 (MACHINEA, 2010).

Brasil e México responderam de formas diferentes à crise econômica. O governo brasileiro teve condições de adotar um conjunto de políticas anticíclicas, que conseguiu evitar um impacto mais profundo sobre o mercado de trabalho. A recuperação da economia brasileira, a partir de meados de 2009 e, principalmente, o expressivo crescimento em 2010, possibilitaram que a taxa de desemprego retomasse a tendência declinante que vinha desde 2004. Atualmente, a taxa se encontra no nível mais baixo dos últimos 20 anos.

O governo mexicano reagiu à crise de modo mais limitado, adotando políticas para evitar um colapso econômico, mas com grandes dificuldades para promover uma recuperação do nível de atividade. O resultado foi sentido no mercado de trabalho. A elevação da taxa de desemprego indicava a situação grave em que o país se encontrava. Dessa forma, em 2010, em contraste com outros países latino-americanos, o México ainda apresentava um quadro muito preocupante no mercado de trabalho. Desde 2011, há evidências de que a economia mexicana vem se recuperando e o desemprego tende lentamente a retornar ao patamar anterior à crise econômica.

A taxa de desemprego aberto reflete o maior ou menor dinamismo na geração de postos de trabalho que, por sua vez, está associado à dinâmica econômica. Contudo, comparando esses dois países latino-americanos, é importante chamar atenção para outros fatores relevantes para a análise do problema do desemprego. Primeiro, as situações classificadas como “desemprego oculto” aumentam a dimensão do problema e exigem políticas compensatórias mais abrangentes. Segundo, o grau de cobertura e a taxa de reposição salarial do seguro-desemprego também influenciam o maior ou menor nível de desemprego aberto, o mesmo sendo válido para o tempo médio de procura e o peso do desemprego de longa duração. Terceiro, é equivocado pensar que a diminuição da taxa de desemprego para um patamar inferior a 5% da população economicamente ativa poderia representar uma tendência ao “pleno emprego”, quando se verifica uma alta incidência de trabalhadores em ocupações informais precárias nesses países.

O desemprego tem sido apontado como um problema que afeta principalmente os grupos mais desfavorecidos: em especial, os trabalhadores com baixa escolaridade e qualificação e, também, aqueles sem experiência profissional. Porém, nos dois países o

problema é mais complexo do que aparenta, uma vez que os trabalhadores com poucos anos de estudo apresentam taxas de desemprego menores do que os que ultrapassam o ensino médio (no caso mexicano, apenas entre as mulheres). Isto se explica, provavelmente, pela falta de opção: não podem ficar sem remuneração e aceitam trabalhar de forma precária para obter um rendimento miserável. Quanto aos jovens sem experiência, a procura pelo primeiro emprego não pode ser entendida como uma situação de privação equivalente à dos trabalhadores com maior experiência que são demitidos e veem seu padrão de vida ser reduzido.

Pode-se dizer que, tanto no Brasil como no México, a elevada proporção de trabalhadores em ocupações informais é reflexo de uma insuficiência estrutural na absorção de mão de obra. Por serem estruturas produtivas heterogêneas, parcela importante dos trabalhadores tem permanecido condenada a uma condição ocupacional muito precária no setor informal, ao passo que no setor organizado formalmente há segmentação do mercado de trabalho e alta rotatividade de trabalhadores. Em acréscimo, convém mencionar que os dois países apresentam desigualdades regionais pronunciadas, que se refletem na incidência do desemprego e do trabalho informal (neste artigo, os diferenciais regionais entre as taxas de desemprego não foram considerados, uma vez que a análise focou o conjunto de cada país). Por isso, é preciso ter cuidado ao comparar a evolução do desemprego aberto nesses dois países com a verificada em países desenvolvidos, que contam com mercados de trabalho mais homogêneos e com programas de seguro-desemprego mais abrangentes e eficazes.

Neste sentido, é importante argumentar que os desafios para enfrentar o problema do desemprego continuam sendo distintos, dependendo das características do mercado de trabalho e da margem de manobra para a adoção de políticas econômicas expansionistas em cada país, mesmo quando as estatísticas oficiais indicam que as taxas correntes estão situadas em patamares próximos. Por exemplo, no caso de alguns países, 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 emprego. Em contraste, no México, esse tipo de política provavelmente não seria tão eficaz, uma vez que o mercado de trabalho é estruturalmente diferente. De qualquer modo, tal estratégia não foi adotada porque o governo assumiu uma postura de acentuada austeridade fiscal. No Brasil, por sua vez, o governo federal 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, a principal diferença entre Brasil e México, neste terreno, foi o conjunto de políticas anticíclicas do governo brasileiro, que evitou um impacto mais grave sobre o mercado de trabalho e fez a taxa de desemprego manter a tendência à queda⁽⁷⁾.

(7) 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 1990 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. 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 (CACCIAMALI; TATEI, 2010).

Certamente, os programas destinados a proteger os trabalhadores (por exemplo, a prorrogação do seguro-desemprego) também tiveram sua importância durante o período de recessão econômica. Mas o mais importante para explicar a divergência das trajetórias foi a sinergia das medidas destinadas a sustentar o nível de atividade e recuperar a trajetória de crescimento da economia.

Finalizando, é importante mencionar que, nos dois países, apesar da queda do desemprego e do cenário favorável para o mercado de trabalho desde 2010, permanecem sendo necessárias medidas de apoio para os trabalhadores mais vulneráveis, aqueles com menores chances de obtenção de um emprego formal. Não é demais insistir na necessidade de melhorar a proteção ante ao desemprego e de combater o trabalho precário. Inclusive, quando se considera o tamanho exacerbado da informalidade nos mercados de trabalho brasileiro e mexicano, constata-se a importância de reforçar os mecanismos não contributivos de proteção aos trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Júlio Gomes de. Como o Brasil superou a crise. *Carta Social e do Trabalho*, n. 9, Campinas, Cesis/Unicamp, jan./mar. 2010.
- BALTAR, Paulo; KREIN, José Dari; SALAS, Carlos (org.) *Economia e trabalho: Brasil e México*. São Paulo: LTr, 2009. (Coleção Debates Contemporâneos, Economia Social e do Trabalho n. 7)
- BALTAR, Paulo; SANTOS, Anselmo dos; KREIN, José Dari; LEONE, Eugenia; PRONI, Marcelo; MORETTO, Amilton; MAIA, Alexandre Gori; SALAS, Carlos. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *GLU Working Papers* n. 9, May 2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia Brasileira em Perspectiva*, ed. especial 2010.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio. Crise econômica mundial: mudanças nas características do desemprego no mercado de trabalho brasileiro? In: MORETTO, Amilton; KREIN, José Dari; POCHMANN, Marcio; MACAMBIRA, Júnior (orgs.) *Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho no Brasil*. Fortaleza-CE: IDT; BNB; Cesis, 2010. p. 53-78.
- CARLEIAL, Liana. Crise econômica internacional e crise do trabalho: o que já podemos antecipar? In: MORETTO, Amilton; KREIN, José Dari; POCHMANN, Marcio; MACAMBIRA, Júnior. (orgs.) *Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho no Brasil*. Fortaleza-CE: IDT; BNB; Cesis, 2010. p. 11-38.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011a.
- CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011b.
- CHAVEZ, Gerardo Gonzáles. *La globalización y el mercado de trabajo en México, Problemas del Desarrollo*, v. 35, n. 138, p. 97-124, jul./sep. 2004.
- DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2012.

GARCÍA GUZMÁN, Brígida. *Precariedad laboral y desempleo en México, 2000-2009*. Ponencia presentada en la X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, organizada por la Sociedad Mexicana de Demografía. México, D.F., del 03/11/2010 al 06/11/2010.

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

MACHINEA, José Luís. A crise financeira internacional: sua natureza e os desafios da política econômica. *Revista Cepal*, número especial em português. p. 101-125, maio 2010.

MANTEGA, Guido. Brazilian economic outlook. Report of the Brazilian Minister of Finance for the Seminary "Brazil investment opportunities". London, 5th July, 2011.

NOGUERA, Celso Garrido; GUERRERO, Claudia Ortiz. De crisis en crisis: la evolución reciente de las grandes empresas mexicanas. *Problemas del Desarrollo*, v. 4, n. 7, p. 83-111, diciembre 2008/ mayo 2009.

OIT. *Panorama Laboral 2009*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2009.

OIT. *Panorama Laboral 2011*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011a.

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

PADILHA, Maria Fernanda Gatto; LIMA, João Policarpo. Capitalismo contemporâneo e impactos em países em desenvolvimento: os casos do Brasil e do México, *Caderno de Estudos Sociais*, Recife, v. 20, n. 2, p. 221-248, jul./dez. 2004.

PERALTA, Ernesto. *El desempleo en México 2008-2030*. México: IIEc.UNAM; ITESM, 2010.

PRONI, Marcelo Weishaupt. *Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil*. Texto para Discussão, Campinas-SP: Instituto de Economia da Unicamp, n. 188, março, 2011.

PUYANA, Alicia. Economic growth, employment and poverty reduction: a comparative analysis of Chile and Mexico. *Employment Working Paper* n. 78, ILO, Geneva, 2011.

ROJAS GARCÍA, Georgina; SALAS PÁEZ, Carlos. Precariedad laboral y la estructura del empleo en México: 1995-2004. In: PACHECO, Edith; GARZA TOLEDO, Enrique de la; REYGADAS, Luis (coord.). *Empleo atípico, empleo precario*. México: El Colegio de México, 2011.

SAMANIEGO, Norma. La crisis, el empleo y los salarios en México. *Revista Economía UNAM*, v. 6, n. 16, México, 2009.

SAMANIEGO, Norma. El empleo y la crisis: precarización y nuevas válvulas de escape, *Revista Economía UNAM*, n. 20, México, 2010.

SANTISO, Javier. América Latina em 2009: acabou a festa. *Valor Econômico*. São Paulo, 13 jan. 2009.