

F O R U M D E L I S B O A – P o r t u g a l

18 de novembro de 2020

O impacto da pandemia no mercado de trabalho do Brasil¹

José Pastore²

No momento em que se realizou o VIII Fórum Jurídico de Lisboa e no XXIII Congresso Internacional de Direito Constitucional (novembro de 2020), o Brasil vivia um clima de grande apreensão. A cada dia a imprensa trazia uma nova incerteza sobre o Covid-19. Ora era a chegada de um novo surto, ora a limitada imunidade dos que saravam, ora era o aparecimento de novas cepas de vírus, ora as dúvidas sobre eficácia da nova vacina. Nesse campo, persistia uma importante interrogação para os brasileiros: quanto tempo levaria para uma boa vacina chegar ao Brasil e imunizar o mínimo de 70% da população – cifra considerada necessária para garantir imunidade coletiva?

Esse clima de incerteza estava afetando as decisões econômicas numa hora em que as economias do mundo passavam por um verdadeiro abalo sísmico. No Brasil, nos primeiros 60 dias de infecções, a pandemia quebrou milhares de empresas, destruiu 1,1 milhão de empregos formais³ e afastou do trabalho cerca de cinco milhões de pessoas, 75% informais.⁴

Os problemas de emprego

Analisando de modo mais amplo, o Brasil estava batendo um recorde de inatividade, pois mais da metade da força de trabalho de 110 milhões de pessoas estava sem trabalhar, incluindo-se aqui os desempregados, desalentados, desinteressados e temerosos de contrair a doença. Nos últimos 30 anos, o Brasil jamais teve 53% dos brasileiros em idade de trabalhar e sem trabalhar.

O quadro só não foi pior devido à ação rápida e inteligente do governo federal que tornou possível poupar milhões de empregos por meio dos programas de redução de jornada (com redução de salário) e suspensão temporária do contrato de trabalho. Os dados disponíveis no final de 2020 indicaram que com base em tais programas as empresas mantiveram cerca de 10 milhões de trabalhadores empregados, razão pela qual os programas foram prorrogados até 31 de dezembro daquele ano.

¹ Publicado no Fórum de Lisboa, 18/11/2020

² Professor da Faculdade de Economia e Administração (aposentado) e na ativa na Fundação Instituto de Administração, ambas da Universidade de São Paulo.

³ Dado do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, abril de 2020.

⁴ IBGE, Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios, maio de 2020.

Outra medida de enorme importância foi a concessão de cinco parcelas um auxílio emergencial, também chamado de coronavoucher, de aproximadamente US\$ 120 mensais concedidos de abril a agosto de 2020.⁵

A montagem desse auxílio demandou um grande esforço do governo para localizar os chamados “trabalhadores invisíveis” do mercado informal. A empreitada foi bem sucedida e um grande cadastro foi organizado, o que será de grande utilidade para programas sociais futuros.

O coronavoucher se destinou a desempregados que estavam na condição de informais, microempreendedores individuais e contribuintes individuais da Previdência Social. Dessa forma, chegou a proteger quase 70 milhões de pessoas. Com essa ajuda, muitas famílias saíram da condição de pobreza⁶ e de extrema pobreza⁷, conseguindo até poupar alguns recursos. Grande parte do consumo das famílias durante o ano de 2020 foi sustentada com essa ajuda emergencial. Para 36% dos beneficiados, o coronavoucher era a única fonte de renda, o que tornava esse auxílio imprescindível.

Em agosto de 2020, o auxílio foi renovado por mais quatro meses, mas no valor de aproximadamente US\$ 60 mensais. Ou seja, as despesas das famílias continuaram as mesmas e até aumentaram um pouco devido a um surto de inflação enquanto a sua “receita” diminuiu pela metade. Só essa redução, jogou 17 milhões de pessoas de volta à condição de pobreza e de extrema pobreza.

O custo do coronavoucher

O coronavoucher foi adotado inicialmente por três meses no pressuposto de que a pandemia arrefeceria em 90 dias. No entanto, a Covid-19 foi se propagando por um período muito longo. Pior. O Brasil chegou ao final de 2020 com um recrudescimento da epidemia que obrigou as autoridades a tomar novas medidas de suspensão ou regulação de horários de atividades não essenciais, sem saber quando tais medidas seriam canceladas. Isso afetou sensivelmente o funcionamento das empresas, em especial no comércio e nos serviços, com possíveis demissões de empregados em grande escala.

Mas, o custo do coronavoucher foi estratosférico, chegando ao equivalente de US\$ 10 bilhões mensais, o que veio agravar ainda mais o já grave déficit público. Os dados do

⁵ A mulher que sustentava o lar sozinha tinha direito a receber US\$ 600 mensais.

⁶ Famílias que vivem com meio salário mínimo (US\$ 110) por mês.

⁷ Famílias que vivem com ¼ de salário mínimo (US\$ 55) por mês.

Tesouro Nacional indicam que o governo brasileiro gastaria em 2020 cerca de 130 bilhões no atendimento de empresas, famílias e pessoas atingidas pela Covid-19

Na data de fechamento deste artigo (20/12/2020) o governo decidiu acabar com o coronavoucher no final de 2020, acreditando que, a partir de 2021, os beneficiários daquele programa encontrariam empregos para voltar a trabalhar e gerar renda do trabalho.

A inesperada recuperação de setores econômicos

Essa “aposta” teve por base a rápida recuperação de vários setores da economia brasileira. Do segundo para o terceiro trimestre o nível de atividade econômica havia crescido 9,47%. Foi um salto extraordinário, ainda que insuficiente para compensar a forte queda ocorrida entre abril e junho (10,1%). De agosto para setembro, os bens de consumo duráveis cresceram 10,7%; os bens de capital, 7%; os bens intermediários, 3,7%.

Vários outros setores estavam “bombando” como por exemplo, o comércio eletrônico, os alimentos, produtos de higiene e limpeza, medicamentos, delivery, pets, informática, materiais de construção, embalagens, vidros, plásticos, papelão, alumínio, logística, plataformas de comunicações, streaming, motocicletas, automóveis, máquinas agrícolas e outros. A safra agrícola prometia crescer 4,4% em relação a 2019.

Isso tudo deu motivos para o governo comemorar uma retomada da economia em “V”. O Ministério da Economia reviu a queda do PIB em 2020 de 4,70% para 4,50% e projetou para 2021, um crescimento de 3,20%.

No campo do trabalho, houve motivos para comemorar algumas altas na contratação do emprego formal. Em setembro, por exemplo, o CAGED (Cadastro Geral de Emprego e Desemprego) registrou um aumento de 313 mil postos de trabalho com registro em carteira. Em outubro foram quase 400 mil novos empregos.

Desencontro entre a economia e o emprego

Considerando-se o mercado de trabalho como um todo, o “boom” da produção e vendas nos setores indicados nem de longe ajudou a compensar o grande choque trazido pela Covid-19. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicaram que ao longo de 2020, foram destruídos 14 milhões de postos de trabalho (formais,

informais e por conta própria).⁸ E, dessa parcela quase nada foi recuperado. Os setores mais atingidos (transporte aéreo, hotéis, entretenimento, restaurantes e serviços às famílias) não davam sinais de recuperação e se tornaram um quadro crônico de desemprego.

A retomada da geração de emprego era fundamental para substituir a renda do auxílio emergencial pela renda do trabalho. Além disso, era essencial para alavancar a capacidade de compra das famílias – o que é crucial para o crescimento econômico do Brasil.

O que explica o desencontro entre a retomada em “V” dos setores indicados e a continuada estagnação do mercado de trabalho? As hipóteses mais usuais são bastante conhecidas: (1) o emprego vem sempre por último nas retomadas da economia; (2) os empresários ainda estão inseguros sobre o rumo da Covid-19; (3) estão inseguros também quanto as consequências da eliminação do auxílio emergencial ou da criação de um programa de renda mínima para 2021.

Em vista desse quadro de incertezas, os empresários passaram a ampliar a produção utilizando o mesmo quadro de pessoal, horas extras e/ou revertendo as medidas de redução de jornada e suspensão do contrato de trabalho.

Outros argumentam que vários dos setores que estavam “bombando”, por natureza, geram pouco emprego (comércio eletrônico, embalagens, agropecuário, etc.). O setor de serviços que tem grande potencial empregador continuava com problemas.

Além dessas cogitações, muitos analistas viam a anemia dos empregos como decorrência de uma aceleração da automação em todos os setores da economia. O próprio Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, admitiu que a recuperação do emprego será ofuscada por uma escalada da digitalização no Brasil.

É bem provável que o referido desencontro se explique por uma combinação das hipóteses acima. Mas, o governo continuou acreditando na recuperação do emprego para 2021. Novamente, o Presidente do Banco Central revelou-se contrário à prorrogação do coronavoucher para 2021 acreditando que a economia e o emprego seriam recuperados naquele ano. Ou seja, a retomada em V de vários setores da economia permitiria absorver no mercado de trabalho os brasileiros que estavam parados.

⁸ Marcos Hecksher, “Que fração dos postos de trabalho perdidos foi recuperada”? IPEA, 11/11/2020

Tudo indicava, porém, que essa tão desejada sincronia demoraria algum tempo. Era ilusório pensar que, logo no início de 2021, as empresas e a informalidade viriam a dar trabalho e renda para grande parte dos 70 milhões de pessoas que estavam recebendo o coronavoucher. O IBC-Br do próprio Banco Central apontou uma desaceleração do crescimento em outubro. O Monitor do PIB da Fundação Getúlio Vargas, indicou também que outubro teve a menor taxa de crescimento mensal depois de abril. O consumo das famílias no trimestre terminado em outubro caíra 4,5% em relação ao mesmo período de 2019.

Isso tudo tornava improvável a substituição imediata da renda do coronavoucher pela renda do trabalho para os que estavam desempregados, desalentados, temerosos ou trabalhando poucas horas por semana.

Por isso, com o fim do coronavoucher em dezembro, antecipava-se um vácuo de renda para essas pessoas durante os primeiros meses de 2021 que, ademais, prometiam ser de inflação alta para os mais pobres.

Outro vácuo importante decorreria do retardamento da vacinação dessas pessoas. Para cumprir a escala de prioridades estabelecida pelo governo – idosos, pessoas com comorbidades, profissionais da saúde, professores e indígenas – seria grande o número dos que ficariam sem vacina, sem trabalho e sem coronavoucher por um bom tempo. Muitas famílias seriam “devolvidas” ao estado de pobreza e extrema pobreza como já havia ocorrido com a simples redução do coronavoucher de US\$ 120 para US\$ 60 mensais.

O agravamento do déficit público

Reconheço que o problema fiscal era gravíssimo e recomendava economizar e não prorrogar despesas com as do coronavoucher. Mas, quem tinha coragem de deixar idosos, adultos e crianças sem o sustento básico? O governo teria de agir, como de resto, fizeram vários países que prorrogaram os programas de ajudas às empresas e famílias em vista da renitência da pandemia. Ao ler este ensaio em 2021, o leitor saberá se o governo brasileiro foi sensível a essa lógica ou se, como queriam os mais otimistas, a oferta de empregos explodiu naquele ano de modo a acomodar todos os que deles necessitavam.

Ao final de 2020, o Brasil ficou diante do desafio de uma tripla sincronia: retomada da economia, velocidade da vacinação e socorro aos desamparados. Mas, o governo

decidiu observar o ritmo real da recuperação da economia nos primeiros meses de 2021 para, eventualmente, aprovar algum tipo de auxílio temporário. No fechamento deste ensaio (final de dezembro de 2020), as perspectivas de uma retomada rápida do mercado de trabalho parecia improvável. Os empresários estavam inseguros ao verem os governantes e dos congressistas adiando mais uma vez a reforma tributária e administrativa assim como várias outras medidas econômicas importantes para atrair investimentos e dar segurança jurídica aos investidores. O quadro político era igualmente obscuro. O Presidente Jair Bolsonaro e vários congressistas mostravam-se pouco animados pelas privatizações de empresas públicas que davam grandes prejuízos ao erário público. Eles acreditavam que tudo poderia ser resolvido com uma melhoria do Programa Bolsa Família. Mais grave: o Presidente Bolsonaro dava pouca importância à propagação da Covid-19 e dizia com todas as letras que não tomaria a vacina que estava prestes a chegar no Brasil.

Com as reformas paradas, os empresários não se animavam a investir por não saber, por exemplo, qual seria o regime tributário do país nos próximos anos. Da mesma forma, desconheciam o resultado da reforma administrativa do setor público que buscava cortar despesas e racionalizar o atendimento dos órgãos do governo. Com o brutal crescimento do déficit público em 2020, devido, em grande parte, ao coronavoucher, o mercado financeiro dava sinais de incerteza quanto a possibilidade de o governo honrar a dívida pública o que forçava o aumento dos juros de longo prazo.

Com todo esse quadro de incertezas, era pouco provável que o Brasil entrasse em 2021 com um “boom” de investimentos produtivos e geração de empregos. Este ensaio foi concluído nesse clima de insegurança e prevendo dias ainda mais difíceis para o quadro do emprego no Brasil.

Problemas na área da educação

A pandemia também trouxe prejuízos na área da educação que vão se refletir no campo do trabalho ao longo do tempo. Dentre os vários problemas nessa área, o mais grave, sem dúvida, foi a de suspensão das aulas presenciais. Vários estudos indicam que perder um ano na vida escolar de crianças e adolescentes tem efeito gigantesco no futuro das pessoas e dos países.

O assunto já havia sido estudado em outras pandemias. Os prejuízos da paralisia das escolas ocorreram nos anos seguintes e se prolongaram por muitas décadas na vida

profissional das pessoas e na economia dos países. A peste negra (1347-1352), que matou cerca de 75 milhões de pessoas, devastou muitas cidades e fez diminuir a força de trabalho agrícola por várias décadas, ocasionando falta de mão de obra por muitos anos. A gripe espanhola (1918-1920) ceifou 100 milhões de pessoas e afetou a atividade econômica por várias décadas. A gripe Sars (2003) reduziu o PIB do Reino Unido, França, Bélgica e Holanda entre 0,5% e 2% do PIB naquele ano. ⁹Os autores desse estudo citam simulação que considera as perdas em 157 países que paralisaram as escolas do ensino fundamental pelo período de 5 a 7 meses. Os resultados são assustadores. Os alunos terão redução no salário em torno de US\$ 1.400 por ano e, no mínimo, US\$ 25 mil em sua vida profissional. Para a população mundial de estudantes, a estimativa da referida perda de aprendizagem chegará à devastadora cifra de US\$ 15 trilhões.

Quando se levam em conta os grandes agregados de pessoas, esses números se tornam estonteantes. Usando outra metodologia, Ricardo Paes de Barros apresenta resultados igualmente preocupantes: a evasão escolar do ensino médio no Brasil provoca perda de US\$ 40 bilhões por ano, o que daria cerca de US\$ 1,2 trilhão durante uma vida profissional de 30 anos. ¹⁰

As perdas sempre são maiores nos países de baixa qualidade da educação. Em qualquer nação, o que importa é o que os alunos apreendem. Segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2019, a aprendizagem dos estudantes brasileiros decaiu rapidamente à medida que eles avançam nas primeiras cinco séries do ensino fundamental I. O mesmo ocorre no fundamental II. Até as escolas particulares têm desempenho aquém da meta de 7,1. As escolas públicas estaduais atingem só 23% da meta fixada para aquele ano. No ensino médio, as escolas brasileiras têm média de 4,2 enquanto a meta é 5.

Quando se considera que as crianças e jovens brasileiros ficaram em 2020 mais de nove meses sem aulas presenciais e muitas vezes sem aulas virtuais, é evidente que a perda de renda, avanços na carreira, produtividade e PIB será monstruosa nos próximos anos e ao longo das próximas décadas. As estimativas não são sacrossantas, é verdade. Mas, sem

⁹ George Psacharopoulos e colaboradores, “Lost wages: the covid-19 cost of school closures”, Bonn: Institute of Labor Economics, 2020.

¹⁰ [Brasil perde R\\$ 214 bilhões com evasão escolar todos os anos, Correio Braziliense, 14/07/2020.](#)

dúvida, o estrago da suspensão das aulas terá um impacto prolongado na produção, na produtividade, no emprego e na renda dos brasileiros.

Além disso, é preciso considerar que a suspensão das aulas agravou também os já graves déficits nutricionais das crianças porque as mais pobres dependiam e ainda dependem da escola para se alimentar (merendas, lanches, sucos, etc.). A desnutrição levará a maior adoecimento. E o desemprego dos adultos forçará o engajamento de crianças e adolescentes em atividades laborais precárias do mercado informal, novamente, com reflexos negativos na sua saúde, na sua educação e na produtividade futura.

Problemas das mulheres

As mulheres também estão sendo vítimas dos estragos da pandemia. Historicamente, as recessões sempre impactaram mais os homens do que as mulheres. Mas, na pandemia do Covid-19, deu-se o inverso porque as mulheres formavam a maioria da força de trabalho nas atividades mais paralisadas (escolas, creches, turismo, hotéis, entretenimento, salões de beleza, oficinas de costura, etc.). Além disso, eram a maioria entre os trabalhadores informais – os mais desprotegidos.¹¹

Por cima do desemprego há o aumento da violência doméstica e sexual nos domicílios mais pobres, onde homens adultos vivem de forma aglomerada com mulheres e meninas.¹² Ninguém sabe exatamente qual é a extensão desse problema: a violência ainda é muito subnotificada por medo que elas têm dos homens.¹³

Precisaremos de esforços redobrados para compensar, ainda que parcialmente, o estrago causado nas crianças e nas mulheres. Teremos de multiplicar nossas energias por muitos e muitos anos.

O emprego no médio prazo

Mas, olhando o mercado de trabalho em uma perspectiva de médio prazo, o Brasil pode apresentar resultados bem promissores no campo do emprego. No final de 2020 já havia sinais alentadores de geração de emprego para os próximos 3-4 anos. A reativação do

¹¹ United Nations, “The impact of Covid-19 on women”, New York: Policy Brief, 2020.

¹² United Nations, “Covid-19 pandemic triggers devastating social, economic impact on women and girls”, New York, abril de 2020.

¹³ Emanuele Souza Marques e colaboradores, “A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pelo Covid-19”, Cadernos de Saúde Pública, abril de 2020; Pâmela Rocha Vieira e colaboradores, “Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela”? Revista Brasileira de Epidemiologia, abril de 2020.

programa federal de construção de casas populares era um deles. Como se sabe, a construção civil é um rico espaço para a oferta de empregos de vários níveis de qualificação e que se desdobram em uma cadeia produtiva longa.

No campo da energia, a construção de dois mil quilômetros de linhas de transmissão e subestações já concedidas deve gerar muito emprego, sem falar na expansão já iniciada das fontes de energia eólica.

As várias concessões já aprovadas pelo Ministério da Infraestrutura como é o caso das ferroviárias das Malha Oeste e Sul, do incentivo à cabotagem, da privatização de 16 aeroportos e das Docas de Santos, tudo isso, vai gerar muitas obras de ampliação e remodelação que têm um enorme potencial de empregos.

A pujança do agronegócio, apesar de muito mecanizado, gera muito emprego no comércio e serviços locais. Os dados têm mostrado que o emprego nas cidades que circundam as fazendas e as indústrias de alimentos cresce mais do que nas metrópoles.

Quando se observa o quanto está para ser feito no Brasil e o gigantesco potencial da sua natureza, chego a pensar que ao longo da década que se inicia em 2021, o Brasil pode se transformar numa grande usina de empregos.

Para chegar lá, é claro, os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo terão de promover a modernização de várias das nossas instituições.

Com isso, estaremos proporcionando mais trabalho para o povo brasileiro e reduzindo a pobreza e a desigualdade.

Mas, como estamos em um certame que trata de direitos constitucionais, ousou entrar em seara que não é minha. Penso que para reduzirmos as grandes desigualdades que ainda reinam no Brasil, será imprescindível também reformar muitas regras legais que, em si mesmas, criam disparidades intoleráveis. Cito três exemplos do caso brasileiro.

Primeiro, a redução de jornada e a suspensão do contrato de trabalho que vem sendo usada no setor privado, não podem ser aplicadas aos servidores públicos por ferir o princípio constitucional da irredutibilidade salarial. Essa foi a decisão recente do Supremo Tribunal Federal na frente de milhões de brasileiros que estão ficando sem emprego, sem renda e sem perspectivas de trabalho. É uma desigualdade garantida por

força de lei. Há que se avaliar o alcance dessa lei e verificar sobre a sua manutenção ou modificação à luz dos problemas enfrentados pela maioria dos brasileiros.

Segundo, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), um empregado infrator que é demitido por justa causa recebe apenas o salário pendente e eventuais férias não gozadas. Não tem seguro-desemprego. Pela Lei Orgânica da Magistratura, um juiz condenado por venda de sentença, desvio de recursos, tráfico de influência, conduta negligente e outras faltas disciplinares graves, é aposentado para receber o seu salário integral pelo resto da vida que, na época, estava em toro de US\$ 6.000 mensais. Parece uma provocação ao estante do povo brasileiro.

Terceiro, as famílias ricas e de classe média alta pagam mensalidades altíssimas para seus filhos cursarem as melhores escolas secundárias do país. Quando eles entram numa universidade pública, o ensino passa a ser gratuito, sem nenhuma despesa para seus pais. Esse é um disparate garantido pela Constituição Federal quando, por um critério de justiça, os alunos mais abonados deveriam pagar e os pobres deveriam receber bolsas de estudo para frequentar as mesmas universidades.

Não há espaço para arrolar os vários disparates legais que sustentam desigualdades inaceitáveis. Jean-Jacques Rousseau no discurso sobre a origem das desigualdades (1762) disse bem: "Se me perguntarem como puderam os homens chegar a tanta desigualdade, eu não sei responder. Mas se me indagarem como puderam tais desigualdades ser legitimadas, isso eu sei responder... A legitimação veio das convenções criadas pelos próprios homens. Afinal, o direito nada mais é do que o poder convencional".

Stanley L. Engerman Kenneth L. Sokoloff¹⁴ argumentam que depois de certo tempo as instituições extrativistas e a desigualdade econômica e social se realimentam. Esse parece ser o caso do Brasil. As corporações de profissionais sempre conseguem transformar os projetos de lei em leis que as beneficiam.

Se, de um lado, medidas econômicas são urgentes para atenuar o cataclismo trazido pela pandemia, de outro, há que se tomar providências urgentes para aperfeiçoar os diplomas legais de modo a reduzir a sua perversidade na determinação de desigualdades sociais.

¹⁴ Factor endowments, inequality, and paths of development among New World Economies, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9259/w9259.pdf, ano 2000

Regras desumanas também afetam a economia e agravam o intolerável estado de pobreza e desigualdade que reina no Brasil.