

# CRISE *SUBPRIME* NOS ESTADOS UNIDOS: A REAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E O IMPACTO SOBRE O EMPREGO

Carlos Pinkusfeld Bastos\*

Fernando Augusto Mansor de Mattos\*

## SINOPSE

Este artigo tem como objetivo analisar os impactos da crise das hipotecas *subprime* na economia americana sob dois aspectos: *i*) fazer uma avaliação crítica das medidas tomadas pelo Estado americano para enfrentar a crise; e *ii*) avaliar o impacto desta sobre o mercado de trabalho. Em relação ao primeiro ponto, procurou-se separar os gastos efetivamente fiscais dos dispêndios com compra de ativos e operações de crédito realizadas principalmente pelo Tesouro e pelo Federal Reserve (Fed). Tal procedimento revelou que os vultosos recursos comprometidos com estas operações não representaram de fato uma pressão sobre as contas do Tesouro. Demonstra-se também uma forte assimetria entre o governo federal e os governos subnacionais. Enquanto o governo federal realizou importante política contracíclica, nos trimestres analisados, os governos locais e estaduais, limitados por restrições legais, tiveram um comportamento pró-cíclico. Em relação ao segundo ponto, destaca-se que a aludida assimetria revelou um impacto diferenciado sobre o mercado de trabalho do setor público, afetando prioritariamente o emprego no âmbito local e também, em menor proporção, no âmbito estadual. No que se refere ao setor privado, as atividades mais atingidas foram a indústria e a construção civil, ficando em terceiro lugar o setor financeiro. Observou-se que, a despeito da importância das políticas públicas anticíclicas, o desemprego não teve uma redução expressiva, o que gera preocupação com o futuro do mercado de trabalho, sabendo-se que as políticas de estímulo se encerram em 2011.

Palavras-chave: crise das hipotecas *subprime*, emprego, Estados Unidos, política fiscal.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper analyzes the impacts of the subprime crisis on the American economy following two paths: *i*) the first studies critically the measures implemented by the American state to confront the crisis; and *ii*) the second shows its the impact on labor market. With respect to the first point we attempted to distinguish traditional fiscal expenditure from outlays under credit and asset purchases programs. This analysis showed that the huge amounts of resources allocated to these operations in the end did not have a real impact on Treasury's expenditures. We show also a strong asymmetry between Federal and Local governments fiscal policies. While the Federal government implemented strong countercyclical policies, in most quarters studied in this paper the local governments did the opposite. On the second part of the study we show that the above mentioned asymmetry had also distinct impacts on public employment, particularly a negative one on the local level. In terms of private sector employment the hardest hit activities were industries, construction and to a lesser extent financial services. It is highlighted that in spite of the important countercyclical policies implemented by the Federal Government the unemployment rate remained persistently high, which is a source of future policy concern once the stimulus bills wane by the end of 2011.

Keywords: subprime mortgage crisis; employment; United States; fiscal policy.

---

\* Professor na Universidade Federal Fluminense (UFF).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.  
*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

## 1 INTRODUÇÃO

A crise que se iniciou no mercado imobiliário *subprime* no terceiro trimestre de 2008 atingiu seu ponto mais agudo e entrou para a história como a pior recessão desde 1948, superando em 0,7 ponto percentual a queda do produto interno bruto (PIB) registrada na recessão de 1982, causada pela política de juros altos de Paul Volker. Apesar da severidade da recessão observada nos dois últimos trimestres de 2008 e dois primeiros de 2009, que garantiu essa desafortunada marca histórica à crise das hipotecas *subprime*, muitos previam consequências ainda mais profundas, dada a gravidade de seus impactos no mercado financeiro americano. Entretanto, uma intervenção maciça do governo americano, aí incluindo o Federal Reserve (Fed), foi capaz de conter a crise e reduzir bastante seu impacto em termos de produto e emprego.

A grande ironia do quadro sociopolítico após a crise nos Estados Unidos é a capacidade que os setores mais conservadores da sociedade têm de criar uma releitura histórica por meio da qual o Estado deixa de ser virtuoso e central no esforço de reversão dos efeitos da crise. Este fato ocorre a despeito não apenas do importante papel representado pelo Estado na superação da crise, como também dos registros, referendados em recentes pesquisas de opinião realizadas com a população norte-americana, nos quais a maior preocupação das pessoas é a grave questão do desemprego e não o equilíbrio fiscal.

Não cabe aqui discutir em profundidade os aspectos sociopolíticos dessa estratégia conservadora, mas apenas ressaltar a dimensão da intervenção estatal no sistema financeiro e alguns de seus aspectos principais que acabaram gerando, por vezes, mal entendidos e situações que abriram o flanco para o ataque do discurso conservador. Conforme se pretende argumentar neste texto, apesar de salvar a economia de uma crise de proporções inimagináveis e incertas, mas provavelmente catastróficas, a interferência estatal não evitou a mudança do patamar da taxa de desemprego de valores historicamente elevados.<sup>1</sup> Certamente, o contexto político que se vislumbrou após 2010 mostra-se claramente oposto ao do que seria o ambiente de adoção de políticas fiscais expansionistas. E essa opção política, em parte, já está refletida na perspectiva de crescimento para os próximos anos, que em nada se compara à vigorosa retomada da era Reagan, a qual, por sua vez, contou com uma política fiscal expansionista, com ênfase nos gastos bélicos. Assim, as perspectivas quanto à queda da taxa de desemprego são bastante modestas. Nas mais recentes projeções do Fed,

1. Antes do início oficial da recessão, definido pelo National Bureau of Economic Research (NBER) como sendo o mês de dezembro de 2007, a taxa de desemprego oficial (U3) dos Estados Unidos estava em 5%. Ao longo de 2008, ela saltou para 7,2% – valor atingido em dezembro de 2008. Em 2009, a taxa de desemprego subiu para 9,9% e permaneceu por volta deste patamar ao longo de 2010, embora a recessão oficial já tivesse terminado, com a evidência de alguns indicadores de recuperação da atividade econômica. Na segunda parte deste artigo, os indicadores de mercado de trabalho serão discutidos mais detidamente.

foi estimado que, em 2011, a taxa de desemprego anual deve ficar entre 8,8% e 9%, caindo para uma faixa entre 7,6% e 8,1%, em 2012, e entre 6,8% a 7,2%, em 2013 – ou seja, mesmo depois de quatro anos da recessão,<sup>2</sup> estima-se que a taxa de desemprego ainda estará acima dos 5% que a precederam.<sup>3</sup>

Conforme será mostrado ao longo do texto, a taxa de desemprego caiu um pouco em janeiro de 2011, atingindo o valor de 9%, mas esta queda ainda se revela frágil e, em boa medida, é explicada por uma redução expressiva da taxa de participação da força de trabalho. As trajetórias de taxas de desemprego medidas por critérios mais amplos revelaram-se menos alvissareiras, indicando a persistência de ampla parcela de atividades precárias (tempo parcial, entre outras fragilidades) de inserção no universo ocupacional do mercado de trabalho dos Estados Unidos, bem como de uma parcela crescente que dele se retira não por não precisar mais de uma ocupação, mas por entender que não a encontrarão em um horizonte de curto prazo.

O presente trabalho se divide em duas partes, além desta introdução. A primeira parte é dedicada à análise de alguns aspectos da resposta do governo americano à crise (englobando as medidas adotadas pelos presidentes George W. Bush e Barack Obama). Nesta avaliação, será possível também observar as distintas reações, nas esferas de governo, e seu impacto no gasto público agregado. Isto levanta uma reflexão acerca da trajetória futura da economia à medida que os programas emergenciais forem extintos. Esta análise vai se debruçar sobre diversos aspectos, destacando-se os programas de compra de ativos/títulos de propriedade, os programas de subsídio creditício a famílias, principalmente no setor habitacional, e os programas mais propriamente fiscais, ou seja, de gasto público e renúncia fiscal. Além disso, dado o comportamento bastante distinto quanto à possibilidade de gasto/tributação dos diversos níveis administrativos do Estado americano (ou seja, das diversas esferas de governo), devemos examiná-las separadamente, até mesmo para colocar em perspectiva a suposta crise fiscal dos estados da Federação e dos governos locais, um dos principais temas em debate no início de 2011.

A segunda parte do artigo pretende estudar os efeitos da crise sobre os principais indicadores de mercado de trabalho – procurando ir um pouco além da mera análise do comportamento da taxa padrão de desemprego (U3) – e avaliar a evolução recente de taxas de desemprego que captem as circunstâncias relacionadas às formas precárias de inserção no mercado de trabalho (como a realização, por amplas parcelas da população, de trabalhos em jornada parcial,

2. Oficialmente terminada em dezembro de 2009.

3. Oficialmente, o The National Bureau of Economic Research (NBER) define que a recessão começou em dezembro de 2007.

por causa justamente da falta de dinamismo econômico de alguns setores) ou dos fatores relacionados às momentâneas saídas da força de trabalho do mercado, em virtude do desalento que tem atingido segmentos dos trabalhadores em épocas de crise. Os indicadores analisados na segunda parte pretendem destacar as atividades do setor privado e do setor público que registraram os efeitos mais nefastos em termos de eliminação de postos de trabalho. Na análise das variações dos níveis de emprego está implícito que existem lógicas diferentes na determinação do emprego no setor privado e na do setor público. No caso do setor privado, deseja-se destacar os principais setores que sofreram os impactos diretos,<sup>4</sup> sobre seu nível de emprego, decorrentes da crise que se instalou na economia americana desde meados do ano de 2007. Os dados revelaram que estes setores foram os de construção civil e as atividades manufatureiras em geral, dadas as características da crise recente. No que se refere ao setor público, a lógica de determinação do nível de emprego é diferente, pois é baseada na oferta de serviços públicos e não na produção visando lucros. O que se pretende explicitar aqui é que a evolução recente do emprego público reverte, em alguns aspectos, a trajetória que vinha sendo desenhada nas últimas décadas. Mais importante do que isso, porém, é destacar como têm evoluído, desde a deflagração da crise, os níveis de emprego público segundo as esferas de governo (federal, estadual e local), procurando avaliar como as restrições fiscais e ideológicas norteadoras da política macroeconômica, desde, pelo menos, a eclosão da crise, têm afetado o comportamento destes indicadores. Desta forma, pode-se também qualificar a natureza da crise e das medidas fiscais adotadas pelos dois últimos governos (George W. Bush e Barack Obama) e descritas na primeira parte deste estudo.

## 2 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO PÚBLICA APÓS A CRISE

A reação do governo americano à crise das hipotecas *subprime* foi proporcional à sua gravidade. Esta reação teve início no governo Bush, a despeito de sua retórica fiscal conservadora, e continuou no governo Obama, cujo discurso, aliás, nunca se afirmou em clara oposição – no que se refere a este aspecto – ao de seu antecessor. Apesar de um número expressivo de ações pontuais, tanto por parte do Tesouro como do Fed, a intervenção pública no período foi marcada por três grandes iniciativas: duas no governo Bush, a House Recovery Act (HERA) e o Troubled Asset Relief Program (TARP); e também o American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), lançado no primeiro ano da administração Obama, em 2009.

4. É evidente que há também os efeitos indiretos, difíceis de serem mensurados e que mereceriam um estudo à parte. Com fatores indiretos queremos dizer os efeitos, sobre outras atividades – inclusive no setor manufatureiro –, da queda da demanda proveniente das atividades da construção civil. Estes efeitos serão apenas mencionados de passagem, com base na literatura recente, sobretudo algumas publicações na revista *Monthly Labor Review*.

Existe, de maneira geral, uma divisão de três naturezas distintas dessas ações anticrise lançadas pelo governo federal. Inicialmente, podemos caracterizar as ações de natureza patrimonial, ou seja, a compra por parte do Tesouro/Fed de participações acionárias em empresas majoritariamente financeiras, mas não exclusivamente, com o objetivo de salvá-las da insolvência via injeção de capital. Conforme comentado, este tipo de intervenção foi fundamental para a preservação do sistema financeiro e consequentemente para evitar um colapso da economia americana, que, certamente, também teria consequências desastrosas para a economia mundial. Entretanto, operações de compra de ativos ou estatizações também foram fundamentais para a sobrevivência do setor automobilístico americano, como se verá à frente.

Outro tipo importantíssimo de intervenção diretamente ligada ao setor financeiro foram as operações de crédito realizadas diretamente pelo Fed, que, em alguns casos, tiveram também participação do Tesouro. Estas operações serviram para destravar o mercado de crédito, além de reduzir o *spread* das taxas de juros. Caso o mercado de crédito não tivesse sido reativado, tal situação teria levado a uma completa paralisação da atividade econômica nos Estados Unidos.

Em relação ao mercado financeiro, é importante destacar também a intervenção específica no mercado imobiliário por meio da “reestatização” das agências Fannie Mae e Freddie Mac, patrocinadas pelo governo. Estas agências tinham papel central tanto no seguro quanto na securitização de títulos de hipoteca (os *mortgage-backed security* – MSB) e sua quebra representaria um impacto bastante dramático num mercado crucial no desenvolvimento da crise *subprime*. Caso tivesse havido um total desmoronamento deste mercado, a elevação do número de *foreclosures*<sup>5</sup> teria mantido (ou impulsionado) a tendência deflacionista no mercado imobiliário, com impactos negativos sobre os ativos que incluíssem hipotecas de tais imóveis e, assim, sobre as condições de liquidez e lucratividade do setor financeiro como um todo, também com reflexos sobre outros segmentos da atividade econômica. Além de impedir que a espiral deflacionária atingisse o já combalido mercado financeiro, a intervenção estatal no mercado imobiliário foi importante para, ao estabilizá-lo, evitar um impacto ainda maior sobre a perda de emprego no setor.

Finalmente, também ocorreram medidas de natureza mais claramente fiscal, ou seja, implementação de programas de elevação de gasto/renúncia tributária, bem como transferências para indivíduos. Estas medidas se estabeleceram, majoritariamente, como componentes do ARRA e tiveram comportamento muito distinto no que tange às diferentes órbitas governamentais.

---

5. Trata-se do processo de despejo dos possuidores de imóveis hipotecados que se encontram inadimplentes. Estes moradores basicamente abandonam as unidades residenciais hipotecadas, que retornam aos detentores da hipoteca enquanto, em termos pessoais, têm como consequência uma imediata limitação no acesso ao mercado de crédito.

Além do fato óbvio de estes tipos de intervenção atingirem distintos segmentos da economia e, por esta razão, terem impactos macroeconômicos também diferenciados, a análise separada (desagregada) dessas medidas interventionistas permite dimensionar com mais clareza sua real dimensão fiscal. A abrangência da intervenção pública (particularmente daquela efetuada no ano de 2008) e os elevados montantes nela envolvidos criaram uma falsa impressão de elevadíssimo dispêndio público. Esta interpretação não só é irreal como acabou por gerar uma percepção equivocada em setores da sociedade americana de que o setor público americano estaria adentrando uma etapa de total descontrole fiscal.

Na realidade, boa parte dos recursos alocados para o TARP tem tido, como custo fiscal efetivo, uma parcela bastante reduzida do desembolso original. A tabela 1 resume as principais contas deste programa, especificando os valores comprometidos, os efetivamente desembolsados, os pagos e as rendas resultantes dos ativos adquiridos pelo Tesouro (dados atualizados em 31 de dezembro de 2010).

**TABELA 1**  
**Principais componentes do Troubled Asset Relief Program – TARP (2010)**  
 (Em US\$ bilhões)

	Comprometido	Desembolso	Pagamento	Renda
Programa de Compra de Capital (Capital Purchase Program)	204,89	204,89	180,56	25,32
Programa de Investimento Focado (Targeted Investment Program)	40,0	40,0	40,0	4,43
Programa de Garantia de Ativos (Asset Guarantee Program)	5	0	-	3,04
Iniciativa de Empréstimos a Consumidores e Empresas (Consumer and Business Lending Initiative)	5,24	0,67	-	-
Programa de Investimento Público-Privado de Seguros de Patrimônio Residencial (Legacy Securities Public-Private Investment Program)	22,41	15,56	0,59	0,43
American International Group – AIG <sup>1</sup>	69,84	67,84	12,82	0,32
Programa de Financiamento à Indústria Automotiva (Automotive Industry Financing Program)	81,76	79,69	34,65	4,96
Programas de Habitação do Tesouro (Treasury Housing Program)	45,63	1,96	-	-
<b>Total</b>	<b>475,0</b>	<b>410,61</b>	<b>268,62</b>	<b>35,46</b>

Fonte: *TARP Monthly 105(a) Report* (United States, 2011a) e *Daily TARP Update* (United States, 2011b).

Nota: <sup>1</sup> Trata-se de uma companhia norte-americana de seguros.

Como esperado, o maior de todos os programas listados na tabela 1 é precisamente o socorro às instituições financeiras, que já teve um índice de repagamento acima de 80%, tendo rendido quase US\$ 25 bilhões sobre os ativos que foram comprados pelo Tesouro americano. Quando somados às rendas, os dispêndios totais já estão quase todos cobertos, e a expectativa do Tesouro americano é de que gere em conjunto com os outros programas de apoio ao

setor financeiro<sup>6</sup> um lucro de US\$ 16 bilhões.<sup>7</sup> Ou seja, no final das contas, o programa público que salvou o sistema financeiro americano trará lucro e não déficit ao Tesouro.

Além do programa de compra de ativos, o TARP englobou programas de crédito que não são de natureza fiscal tradicional, ou seja, a dimensão de seu ganho ou perda para o Tesouro só é computada à medida que os empréstimos vencem e são pagos (ou não) e na relação entre a taxa de juros cobrada em tais operações de crédito e a taxa básica de financiamento do governo.

A Iniciativa de Empréstimo a Consumidores e Empresas engloba três programas específicos de apoio à expansão do crédito. O primeiro deles refere-se à Iniciativa para o Desenvolvimento do Capital das Comunidades (Community Development Capital Initiative), destinado a apoiar instituições e comunidades carentes de intermediários financeiros, com aportes de capital a custo inferior dos outros programas, como o Capital Purchase Programs (CPP). No caso do auxílio às comunidades, a taxa de juros cobrada foi de 2% contra valores de 5% do CPP.

O segundo deles é o programa Term Asset Backed Security Lending Facility,<sup>8</sup> que se destinou a prover empréstimos para a compra de ativos securitizados com classificação AAA, incluindo crédito ao consumo, empréstimos estudantis, créditos a pequenas empresas e empréstimos para imóveis comerciais. Caso os tomadores de tais recursos entrassem em *default* (inadimplência), o Tesouro criaria um fundo para a compra dos ativos securitizados. Este foi um programa conjunto do Federal Reserve de Nova York (FDRNY) e do Tesouro. Caberia ao FDRNY prover os empréstimos e, ao Tesouro, os recursos para compra dos ativos colaterais nos empréstimos inadimplentes. Inicialmente, o FDRNY comprometeria US\$ 200 bilhões para empréstimos, e o Tesouro, 10% deste valor. Ao terminar, em junho de 2010, o FDRNY havia completado um total de empréstimos no valor de US\$ 4,3 bilhões, com o Tesouro mantendo sua promessa de alocar recursos no valor de 10% dos empréstimos. De acordo com o relatório do Office of Financial Stability – OFS (UNITED STATES, 2010a), até setembro de 2010, não havia perdas nos empréstimos e a expectativa do FDRNY era de que os juros auferidos nos empréstimos seriam mais que suficientes para cobrir os eventuais

6. Tais despesas se efetivaram mediante o Programa de Investimento Focado, que se dirigiu especificamente para o Citigroup e Bank of America, cada um com US\$ 20 bilhões, já totalmente pagos e ainda gerando uma receita de mais de US\$ 4 bilhões. O outro programa também desenhado para os mesmos bancos, o Programa de Garantia de Ativos, nem chegou a gerar dispêndios: o simples anúncio das tratativas para o Tesouro absorver parte das perdas de ativos desses bancos garantiu a sustentação dos valores de tais ativos. Frente à não realização das operações e o pagamento de uma taxa de encerramento da operação e dividendos pelos bancos, o Tesouro americano registrou uma receita líquida positiva.

7. Ver o relatório do Office of Financial Stability – OFS (United States, 2010) para estimativas mais detalhadas.

8. Na impossibilidade de uma tradução mais exata, mas para uma melhor compreensão, traduzimos aqui livremente o nome do programa para Viabilização de Empréstimos para a Aquisição de Ativos Securitizados.

custos de perdas com os colaterais comprados pelo Tesouro. Em relatório recente (UNITED STATES, 2010d), o Tesouro estima que, no longo prazo, na realidade, irá obter um ganho líquido com essas operações superior a US\$ 300 milhões.

O terceiro é um programa de apoio ao financiamento de pequenas empresas, o Programa de Empréstimos Garantidos da Administração de Pequenas Empresas.<sup>9</sup> Até setembro de 2010, o programa havia realizado 31 transações no valor total de US\$ 357 milhões, com as operações sendo encerradas. Não são previstas perdas patrimoniais relativas a estes ativos.

O Tesouro lançou também o Programa de Investimento Público-Privado de Seguros de Patrimônio Residencial (Legacy Securities Public Private Investment Program – PPIP) para comprar “*legacy securities*” (seguros de ativos residenciais) problemáticas originárias de ativos tendo como lastro empréstimos residenciais e comerciais. A ideia básica novamente era de que a entrada de recursos governamentais na compra de ativos interromperia o processo de deflação, ajudando na recuperação da saúde financeira das instituições detentoras de tais ativos, desta forma, auxiliando o destravamento do mercado de crédito. O programa foi operacionalizado com a constituição de oito fundos de investimento público-privado, criados por gestores privados e com o objetivo de comprar ativos elegíveis de instituições sob o Ato de Estímulo Econômico (Economic Stimulus Act – ESA). A constituição dos fundos se encerrou ao final de 2009, tendo contribuído para a recuperação dos preços dos ativos financeiros cobertos pelo programa (UNITED STATES, 2010). O Tesouro destinou um montante de recursos igual ao do setor privado (US\$ 7,4 bilhões), e comprometeu-se, ainda, a providenciar US\$ 14,7 em dívida. Até 30 de setembro de 2010, as taxas de retorno registradas pelos fundos se situavam num intervalo entre 20% e 50%, e já haviam sido pagos aproximadamente US\$ 215 milhões, entre juros e dividendos para o Tesouro. Dado o longo prazo de maturação dos fundos, não há um número preciso do ganho patrimonial esperado pelo Tesouro, mas, em boletim recente (UNITED STATES, 2011b), este valor foi estimado em algo em torno de US\$ 200 milhões.

Ainda no campo específico financeiro, uma das grandes e, sem dúvida, das mais complexas operações foi aquela envolvendo a seguradora American International Group (AIG). Desde seu início, a operação de salvação da AIG foi não convencional, afinal, envolveu o Fed, que não tem institucionalmente nenhuma responsabilidade sobre o setor de seguros. Mas, frente aos riscos sistêmicos envolvidos pelas dificuldades da maior seguradora do mundo, o Fed usou de sua prerrogativa constitucional<sup>10</sup> de prover liquidez ao sistema financeiro em períodos de grave crise

9. O programa teria como objetivo apoiar tanto os mercados primários como secundários. O apoio ao mercado primário estava fora do alcance do TARP sendo parte do Recovery Act.

10. O FDRNY fez empréstimos a AIG dentro da seção 13, artigo 3, do Federal Reserve Act.

para salvar a AIG. De fato, a operação emergencial de resgate da AIG, no valor de US\$ 85 bilhões, foi realizada já em setembro de 2008, antes, portanto, da instituição do ESA e da criação do TARP pelo FRBNY. Esta intervenção teve como contrapartida cerca de 80% das ações com direito a voto, que foram depositadas num fundo fiduciário, o AIG Credit Facility Trust, em benefício do Tesouro, resultando numa virtual estatização da AIG. Daí em diante, uma série de intervenções foram realizadas tanto pelo FRBNY como pelo Tesouro, até que, no final de 2010, a AIG entrou em um *Master Agreement* com o Tesouro que complementa e implementa um acordo inicial firmado em 30 de setembro de 2010. É esperado que, em 2011, seja pago o empréstimo ao FRBNY, sem perda para este, e as ações preferenciais serão convertidas para ações comuns, que serão vendidas ao público. Segundo o relatório do OFS (UNITED STATES, 2010), o valor corrente das ações a serem recebidas pelo Tesouro é de US\$ 64 bilhões, e o valor a ser investido por este está estimado em US\$ 47,5 bilhões. Ou seja, há uma boa perspectiva de que o resultado final da operação seja lucrativo para o Tesouro.

Outra operação de grande porte, mas fora do âmbito especificamente financeiro, epicentro da crise de 2008, foi o Programa de Financiamento da Indústria Automotiva.<sup>11</sup> Graças a este programa, a General Motors (GM) e a Chrysler puderam se reestruturar, apresentando, no início de 2011, resultados operacionais satisfatórios.<sup>12</sup>

Como pode ser visto na tabela 1, ao todo, foram injetados cerca de US\$ 80 bilhões no setor automobilístico, na forma de empréstimos e compra de ações que resultaram na formação de “novas” empresas com forte participação do Estado americano e, em menor proporção, do Estado canadense. No caso da Nova GM, o primeiro possui uma propriedade de 60,8%, e o segundo, 11,7%, enquanto, na Nova Chrysler, os números caem para 9,9% e 2,5%, respectivamente. O Tesouro americano também interveio nos braços financeiros da GM e Chrysler, GMAC e Chrysler Financial. Esta última, em janeiro de 2009, tomou um empréstimo de US\$ 1,5 bilhão, que foi inteiramente pago em junho. Já a GMAC transformou-se na Ally Financial, tendo o Tesouro a propriedade de 74% das Common Equity e mais de US\$ 8,5 bilhões em outras formas de propriedade acionária.

Em relação aos empréstimos, enquanto a GM pagou integralmente os US\$ 6,7 bilhões tomados do Tesouro, a Chrysler honrou apenas cerca de metade do empréstimo de US\$ 4 bilhões. A perspectiva de longo prazo é que, à medida que sejam vendidas as ações das empresas estatizadas, o Tesouro consiga realizar um lucro em seus investimentos.

11. Houve também um programa de apoio à indústria de autopeças fornecedora das montadoras, já inteiramente saldado e, segundo o relatório do OFS (United States, 2010), sem prejuízo ao Tesouro.

12. Uma prova disso é que, após anos de salários congelados, a GM irá, em 2011, pagar bônus a seus trabalhadores pelo lucro obtido em 2010. Desde 2007, a GM não registrava um trimestre com lucro operacional (ver Vlasic e Bunkley, 2011).

Em resumo, as operações de crédito e estatização temporária de empresas, apesar das enormes quantias envolvidas, não representaram de fato uma pressão fiscal significativa sobre o Tesouro americano, nem podem ser apontadas como responsáveis por uma deterioração estrutural do déficit fiscal.

Em termos fiscais, quadro diverso ocorreu com as operações de crédito, a compra de ativos e os subsídios ao setor habitacional. Neste caso, a maioria das medidas tomadas terá, em algum grau, impactos negativos sobre o Tesouro. Uma operação para a qual ainda não se tem uma avaliação precisa de eventuais perdas do Tesouro é a compra de US\$ 1,4 trilhão de Mortgage-backed securities (MBS) das agências Fannie Mae e Freddie Mac. Supondo que o mercado possa se recuperar no médio prazo, é possível que esta compra de ativos possa ser revertida sem perdas para o Tesouro. Ainda mais porque a proposta do secretário do Tesouro (UNITED STATES, 2011c) é, paulatinamente, reduzir o papel das agências patrocinadas pelo governo Federal e vender estes títulos securitizados progressivamente. Em relação às ações das agências, esse mesmo processo é bem mais complexo. Em 2009, o Tesouro aportou às duas agências cerca de US\$ 90 bilhões em troca de ações preferenciais tanto para o aumento das reservas destas instituições como para cobrir perdas que, só no primeiro trimestre de 2009, totalizaram cerca de US\$ 30 bilhões (UNITED STATES, 2009, p. 3).

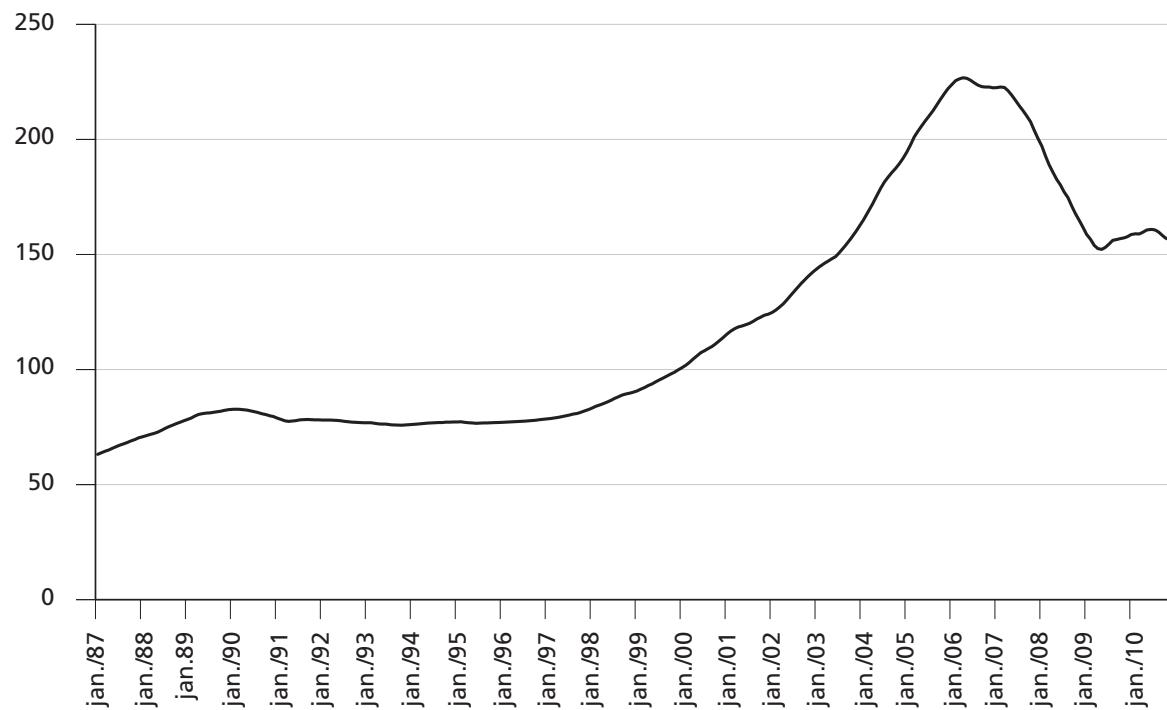
Outra despesa fiscal ligada ao mercado imobiliário foram os subsídios creditícios aos compradores de primeiro imóvel instituídos pelo HERA, realizados ainda em 2008, e estendidos pela ARRA do presidente Obama até o primeiro semestre de 2010. Ainda na categoria de despesas, nesta área, estão os programas de refinanciamento imobiliários que se iniciaram no HERA e foram reforçados pelo Home Affordable Modification Program – HAMP (UNITED STATES, 2010b). Todos estes planos buscam subsidiar os detentores de hipotecas, possibilitando reestruturá-las com o objetivo central de evitar o abandono das casas, o que gera efeitos negativos não apenas sobre o valor das próprias hipotecas como sobre o próprio mercado imobiliário em seu conjunto.

Esses esforços do governo têm tido resultado final não muito satisfatório. Embora seja verdade que podem apresentar alguns dados relevantes em termos de renegociação de contratos e evitar algumas *foreclosures*,<sup>13</sup> não foram capazes, ainda, de atingir seu objetivo maior, de estabilizar os preços dos imóveis. Como demonstra o gráfico 1, o preço das moradias caiu bastante em 2010 e, no máximo, pode-se argumentar que oscila em torno de um patamar

13. Entende-se por *foreclosure* aquela situação em que o mutuário se vê forçado a abandonar a residência por avaliar que não conseguirá honrar o contrato firmado.

ainda extremamente desvalorizado. De todo modo, o cenário não é, nem de perto, positivo para um mercado de grande importância na recuperação da produção de outras atividades a ele conexas e, principalmente, na geração do emprego nos Estados Unidos.

**GRÁFICO 1**  
**Índice de preços de imóveis dessazonalizado**



Fonte: S&P/Case-Shiller Home Price Indices (Standard & Poors, 2011).  
Elaboração dos autores.

Finalmente, trataremos brevemente de elencar as principais medidas de gasto/tributação usuais, que se concentraram, em geral, sob o mandato legal do ARRA, aprovado pelo Congresso em fevereiro de 2009. Este programa cobriu uma vasta gama de itens de gasto e tributação divididos em dois grandes blocos. A seção A, ou divisões por apropriações (*appropriation divisions*), englobou 16 títulos de gasto, cobrindo áreas como agricultura, defesa, meio ambiente, energia, transporte e habitação, entre outros. A seção B teve seu foco em itens tributários e transferências para pessoas e unidades subnacionais, ainda que não exclusivamente. Os gastos realizados pela aprovação do ARRA foram efetivados basicamente entre 2009 e 2010, ou seja, qualquer que tenha sido seu efeito, que será brevemente discutido à frente, este se esgota em 2011.

A tabela 2 resume os valores totais dos gastos do ARRA nos anos de 2009-2010, apresentando também a percentagem no total dos gastos para itens selecionados pelo Bureau of Economic Activity (BEA).

TABELA 2

**Impacto do American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) nas finanças públicas federais**

	2009		2010	
	Valor (US\$ bi)	Participação no total da rubrica	Valor (US\$ bi)	Participação no total da rubrica
Renúncia tributária	342,7	3,9	473,6	5,0
Gasto corrente	620,5	4,5	765,4	5,1
Despesas de consumo	26,3	0,7	70,4	1,7
Transferência para pessoas	303,7	4,7	283,4	4,1
Transferência para governos locais e resto do mundo	283,6	13,2	402,7	17,2
Subsídios	7,0	-	8,9	3,9
Investimento bruto	3,7	-	19	2,8
Necessidade de financiamento	-1.034,0	-	-1.398,6	23,1

Fonte: Council of Economic Advisers – CEA (United States, 2010c).

Elaboração dos autores.

Como se pode observar, o impacto total é de cerca de US\$ 1 trilhão, em 2009, e US\$ 1,25, em 2010, representando cerca de 7% e 8,5% do PIB, respectivamente. Em termos do orçamento federal propriamente dito, estes aumentos do gasto explicam uma porcentagem razoável dos déficits fiscais, ainda que, em termos das parcelas individuais, esta participação seja bem menos expressiva. Apenas uma destas rubricas tem valor elevado e representa uma peculiaridade da situação fiscal americana: as fortes limitações impostas ao gasto governamental das unidades subnacionais. Percebe-se que, em termos relativos, a expansão mais relevante dos gastos federais foi justamente nas transferências para estados e municípios, ou seja, o governo federal acabou sendo responsável por despesas em unidades subnacionais que, se não contassem com tais transferências, teriam de ser cortadas.

Esse comportamento pode ser mais bem avaliado examinando-se o gasto público, ou melhor, a taxa de variação contra o período anterior, incorporando os dispêndios dos governos locais.

TABELA 3

**Taxa de crescimento dos gastos públicos nos Estados Unidos (2008-2010 – trimestral)**

	2008 IV	2009 I	2009 II	2009 III	2009 IV	2010 I	2010 II	2010 III	2010 IV
Consumo e investimento	1,5	-3,0	6,1	1,6	-1,4	-1,6	3,9	3,9	-1,5
Federal	8,1	-5,0	14,9	5,7	0,0	1,8	9,1	8,8	-0,2
Militar	5,2	-8,4	16,8	9,0	-2,5	0,4	7,4	8,5	-2,1
Civil	14,8	2,6	10,9	-0,9	5,6	5,0	12,8	9,5	3,7
Estados e governos locais	-2,4	-1,7	1,0	-1,0	-2,3	-3,8	0,6	0,7	-2,4

Fonte: Bureau of Economic Activity – BEA (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Como a tabela 3 demonstra, o esforço de gasto do governo americano, apesar da aprovação de um pacote como o ARRA, foi, em vários trimestres, bastante modesto. Em dois trimestres de 2009, o gasto total se reduziu e, no acumulado do ano, o crescimento foi de apenas 1,6%.

Quando olhamos o desagregado, percebemos que foram os governos locais e estaduais os principais responsáveis pela política fiscal americana ter sido menos anticíclica. Dos nove trimestres estudados, houve contração do gasto em seis e, mesmo nos trimestres em que o gasto cresceu, este fato se deu a taxas muito reduzidas.

Ademais, conforme comentado anteriormente, esse comportamento dos estados se deu a despeito do aumento de transferência do governo federal para unidades subnacionais por meio do ARRA. À medida que os impactos dessa lei se atenuem fortemente a partir de 2011, espera-se que os estados, limitados em sua capacidade de operarem com déficits fiscais por restrições legais, passem a cortar ainda mais gastos, representando uma força contrária a moderada recuperação que se observa a partir de 2010.

Ainda que a política fiscal contracíclica americana tenha apresentado as limitações comentadas anteriormente, as análises de impacto macroeconômico apontam para o papel fundamental desta na superação da crise da economia. Em recente publicação, o Council of Economic Advisers (UNITED STATES, 2010c) publicou uma tabela síntese apresentando a comparação entre diversas estimativas de impacto no produto, especificamente, do ARRA (tabela 4).

TABELA 4

**Estimativa de efeito do American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) no nível do PIB americano**

(Em %)

	2009:Q2	2009:Q3	2009:Q4	2010:Q1	2010:Q2	2010:Q3
CEA: Model Approach	+0,8	+1,7	+2,1	+2,5	+2,7	+2,7
CEA: Projection Approach	+0,7	+1,1	+2,1	+2,7	+2,7	+2,7
CBO: Low	+0,8	+1,2	+1,4	+1,7	+1,7	+1,5
CBO: High	+1,3	+2,4	+3,3	+4,1	+4,5	+4,2
Goldman Sachs	+0,5	+1,4	+1,9	+2,3	+2,6	+2,4
IHS/Global Insight	+0,5	+1,2	+1,7	+2,0	+2,2	+2,3
James Glassman, J.P. Morgan Case	+1,3	+1,8	+2,6	+3,2	+3,7	+3,5
Macroeconomic Advisers	+0,5	+1,0	+1,4	+1,7	+2,1	+2,1
Mark Zandi; Moody's Economy.com	+0,8	+1,6	+2,2	+2,5	+2,7	+2,7

Fonte: Council of Economic Advisers – CEA (United States, 2010c, p. 16).

Obs.: para elaborar a tabela, o relatório do CEA esclarece que as fontes consultadas foram: o próprio CEA, o Congressional Budget Office (CBO), Council of Economic Advisers e as instituições privadas Goldman Sachs, IHS/Global Insight, J.P. Morgan, Moody's e Macroeconomic Advisers.

Como se pode observar da tabela 4, a partir de valores muito limitados no início de vigência do ARRA, a contribuição das medidas fiscais amparadas por esta lei para o crescimento do nível do produto foi cada vez maior no período em tela. Em meados de 2010, esta contribuição, segundo as instituições listadas, chegou a estar acima de 2,5 pontos percentuais (p. p.); ou seja, muitas delas estimaram que, sem o ARRA, o nível do produto, em 2010, teria sido 2,5% menor do que efetivamente registrado.

Em termos de emprego, pode-se observar uma estimativa semelhante. A média de empregos gerados direta e indiretamente pelo ARRA, em 2009, foi igual a algo em torno de 1 milhão, sendo que o impacto mais forte foi observado no quarto trimestre deste ano. Já em 2010, as estimativas de impacto no emprego subiram para cerca de 2 milhões de novos postos de trabalho.

Outra estimativa de impacto, calculada por Blinder e Zandi (2010), incorpora, além dos gastos, uma estimativa do impacto financeiro, por meio do efeito da intervenção do governo no socorro emergencial, principalmente dentro do programa TARP descrito anteriormente. Neste caso, os dados são bastante significativos. Caso não tivesse havido a intervenção após a crise, a taxa de desemprego em 2010 estaria mais de 5 (p. p.) acima de uma simulação observada. Nesse mesmo ano, uma simulação de Blinder e Zandi confronta um cenário sem e outro com intervenção, apontando para uma diferença de mais de 6 (p. p.).

Fica clara, a partir da análise anterior, a severidade da crise econômica que tem início no ano de 2008 e o papel central do estado para, num primeiro momento, sua contenção e posterior superação. Apesar de ter sido utilizada uma ampla gama de instrumentos de intervenção, muitos deles, altamente inusuais e heterodoxos, no primeiro semestre do ano de 2011, a taxa de desemprego ainda se encontrava em um patamar bastante elevado para os padrões históricos dos Estados Unidos, justificando um estudo mais acurado e desagregado a respeito de sua trajetória recente.

Outro fator que denota essa severidade diz respeito à fortíssima queda da arrecadação tributária que, ao gerar endogenamente déficits bastante expressivos, terminou por reforçar um viés fortemente fiscalista das forças políticas americanas. Em 2008, a arrecadação total recuou em mais de 10%, tendo este fato ocorrido num ano em que a economia esteve estagnada. A partir de 2009, a queda da arrecadação tributária passou a refletir também as medidas de renúncia fiscal contidas nas políticas de estímulo do governo federal, mas, ainda assim, a queda em 2009 é muito elevada – de mais de 20% em relação ao ano anterior e mais 30% em relação a 2007. Apesar da moderada recuperação econômica em 2010, a arrecadação tributária neste ano ainda é inferior aos montantes de 2008 e 2007, sinalizando que a redução de receita tributária foi bem mais severa que a própria retração do produto agregado.

Deve-se, por fim, enfatizar que o volume mais relevante de dispêndios previstos nas políticas contracíclicas ocorreu até o ano de 2010. Mesmo neste período, como demonstrado, a contribuição do governo federal foi bem mais importante que a das unidades subnacionais. O quadro que se apresenta em 2011 é preocupante na medida em que, a despeito do alto desemprego que será analisado a seguir, não só não estão previstos novos programas de ampliação do gasto como, ao contrário, há uma forte pressão política para corte de despesas públicas.

### 3 EFEITOS DA CRISE DAS HIPOTECAS *SUBPRIME* E DAS RESTRIÇÕES DE POLÍTICA FISCAL SOBRE O MERCADO DE TRABALHO DOS ESTADOS UNIDOS

Nesta segunda parte, o objetivo é descrever os efeitos da crise das hipotecas *subprime* e de seus desdobramentos sobre o mercado de trabalho americano, destacando como as restrições fiscais (incluindo as limitações legais e ideológicas para realizar políticas contra cíclicas) afetaram os indicadores de desemprego e os níveis de emprego nos diversos setores de atividade do setor privado e do setor público.

A tabela 5 mostra a evolução da taxa oficial (U3) de desemprego nos Estados Unidos desde dezembro de 2007, mês que o National Bureau of Economic Research (NBER) aponta, oficialmente, como o início da mais recente recessão, a qual, ainda segundo o NBER, terminou a partir do terceiro trimestre de 2009.<sup>14</sup> Os dados revelam que, mesmo depois do término da recessão, a taxa de desemprego manteve-se em um elevado patamar, declinado somente alguns meses depois e, mesmo assim, de forma bastante modesta.<sup>15</sup>

**TABELA 5**  
**Força de trabalho, total de desempregados e taxa de desemprego<sup>1</sup> – Estados Unidos (2007-2010)**

Indicadores de mercado de trabalho	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10	Jan./11
Força de trabalho civil	153.280	153.784	154.390	154.732	154.447	154.048	154.759	154.006	153.172	153.895	153.684	154.124	153.690	153.186
Total de desempregados	7.664	7.815	8.499	9.477	11.108	13.161	14.721	15.142	15.212	14.943	14.593	14.746	14.485	13.863
Taxa de desemprego	5,0	5,1	5,5	6,1	7,2	8,5	9,5	9,8	9,9	9,7	9,5	9,6	9,4	9,0

Fonte: Bureau of Labor Statistics – BLS (United States, 2011d).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Dados em milhares de pessoas e taxa de desemprego em percentual da força de trabalho total (taxa U-3 da classificação do Bureau of Labor Statistics).

14. Dados oficiais dos Estados Unidos revelam que a variação do PIB apontou valores negativos desde o primeiro trimestre de 2008 (queda de 0,7%), com modesto crescimento no segundo trimestre (0,6%) de 2008 e, daí em diante, quedas nos próximos quatro trimestres, iguais a -4,0%, -6,8%, -4,9% e -0,7%, respectivamente. A partir do terceiro trimestre de 2009, o PIB apontou crescimento, sendo de 1,6% no terceiro trimestre e de 5,0% no último trimestre de 2009. No primeiro trimestre de 2010, o PIB cresceu 3,7%, no segundo, 1,7% e, no terceiro, 2,6%.

15. A taxa de desemprego de dezembro de 2009, de 9,9%, foi uma das mais altas de toda a série divulgada pelo Bureau of Labor Statistics (BLS) desde 1948.

Um dos efeitos da crise sobre o mercado de trabalho manifestou-se na queda da taxa de participação neste mercado.<sup>16</sup> Em 2007, na média anual, segundo dados oficiais (divulgados pelo Department of Labor do Bureau of Labor Statistics – BLS), o total de integrantes da força de trabalho representava 66,0% da população, o mesmo percentual do ano de 2008, em média. Em 2009, porém, esta taxa caiu para 65,4% e, em 2010, para 64,7%. O dado mais recente, de janeiro de 2011, também revela uma queda da taxa de participação em relação ao mês anterior (dezembro de 2010).<sup>17</sup> Pode-se supor, portanto, que, se não fosse a queda da taxa de participação recente,<sup>18</sup> a taxa oficial de desemprego poderia ter caído menos rapidamente, conforme se pode observar tanto tomando a trajetória da taxa de desemprego oficial (U3) ao longo do ano de 2010, como também a recente queda verificada entre dezembro de 2010 e janeiro de 2011.

Esses fluxos de entradas e saídas do mercado de trabalho ocorrem concomitantemente a movimentos de diferentes graus de inserção no mercado de trabalho americano, que, de resto, já é marcado pela precariedade de inserção de parcela expressiva de seus trabalhadores no mercado de trabalho. Para medir este fenômeno, o Department of Labor calcula seis diferentes taxas de desemprego, procurando descrever o grau de precariedade do mercado de trabalho e também as oscilações de parcelas dos seus integrantes em diferentes situações de inserção no mercado de trabalho (quer seja por meio de uma situação de emprego formal e estável, por um lado, ou de ocupações precárias, por outro) e situações de inatividade, retirando-se do mercado de trabalho e desistindo de procurar uma ocupação.

As ocupações precárias se manifestam em trabalhos com jornada de tempo parcial alheias à vontade do trabalhador e/ou em atividades regidas por contrato de duração determinada, quando não, simplesmente, nas atividades por conta-própria, que têm, por características, remuneração incerta, más condições de trabalho e, fundamentalmente, desanimadoras perspectivas profissionais. Há também algumas situações em que o trabalhador deixa de procurar emprego embora dele precise, pois julga que, naquele momento, teria dificuldades adicionais para encontrar um posto de trabalho (trata-se do que se convenciona intitular, no Brasil, de desemprego pelo desalento).

A taxa de desemprego oficial, notadamente em um mercado de trabalho flexível como o dos Estados Unidos, tende, portanto, a subestimar a dimensão do fenômeno do desemprego da força de trabalho. A metodologia do cálculo da taxa de desemprego oficial considera como igualmente empregados tanto os

16. A taxa de participação significa a proporção da população em idade ativa que está incorporada ao mercado de trabalho como ocupada ou como desempregada. Uma queda na taxa de participação significa uma redução da população economicamente ativa (PEA) em relação ao conjunto da população em idade de trabalhar.

17. Taxa de participação igual a 64,2% em janeiro de 2011, contra taxa de 64,3% em dezembro de 2010, enquanto a taxa de participação em janeiro de 2010 havia sido de 64,8%.

18. A queda da taxa de participação ocorreu ao lado de uma redução importante também na relação emprego/população. Hippel (2010) destaca que a diminuição na relação emprego/população em 2009 foi a maior ocorrida em um ano desde que a série de emprego e desemprego do BLS começou a ser divulgada, em 1948. No primeiro trimestre de 2009, em média, a relação emprego/população era igual a 54,5%; no último trimestre de 2009, em média, a relação estava em 52,1%. Ver United States (2011d).

trabalhadores de jornada completa e relação contratual estável<sup>19</sup> quanto aqueles que se inserem no espaço ocupacional com estratégias de sobrevivência (ocupações por conta-própria ou empregos em tempo parcial). Da mesma forma, a taxa oficial tende a excluir do contingente de desempregados aqueles que deixaram de procurar emprego por causa do desalento, embora precisem dele.

As taxas U1 a U7, calculadas pelo Department of Labor, medem uma progressiva subutilização da força de trabalho. A análise de mais indicadores além da taxa oficial de desemprego representa importante elemento investigativo da situação do mercado de trabalho e justifica-se especialmente no atual cenário macroeconômico, no qual ainda é recente e tímida a recuperação de uma crise profunda, num país cujo mercado de trabalho é extremamente flexível e em que o peso de atividades precárias no mercado de trabalho é tradicionalmente significativo. A taxa oficial é denominada pelos anais do Bureau of Labor Statistics como U3.<sup>20</sup> Aumentando-se, sucessivamente, diferentes situações de subutilização da força de trabalho, obtêm-se as taxas U4, U5 e U6. A taxa U4 acrescenta aos desempregados da taxa U3 os chamados trabalhadores desalentados (*discouraged workers*);<sup>21</sup> a taxa U5 inclui entre seus integrantes, além dos já incluídos na U4, todos os demais trabalhadores marginalmente inseridos na força de trabalho, como, por exemplo, os que, nas últimas quatro semanas anteriores à sondagem, não procuraram emprego ativamente por problemas familiares ou escolares, por razões de doenças temporárias, por problemas de transporte ou quaisquer outras razões que os tenham impedido de tomar uma ação efetiva para procurar emprego. Por fim, a taxa U6, que agrupa os classificados como desempregados da taxa U5 aquelas pessoas que tenham trabalhado em jornada de tempo parcial involuntariamente,<sup>22</sup> ou seja, por motivos econômicos, o que significa dizer

19. O mercado de trabalho americano é extremamente flexível (há facilidade para demitir, seja por causa de legislação pouco restritiva para as empresas dispensarem seus funcionários, seja também por que as demissões não incidem em altos custos para os empregadores; ademais, nos Estados Unidos são pouco abrangentes – notadamente comprando-se com os países desenvolvidos da Europa, por exemplo – os direitos trabalhistas relacionados ao contrato de trabalho) e, portanto, esta afirmação deve ser feita com cuidado. A rigor, portanto, as relações de trabalho nos Estados Unidos não são estáveis, mas há situações de maior precariedade do que a média, como, por exemplo, os trabalhos em tempo parcial e/ou os empregos temporários. De todo modo, quando falamos aqui de relação contratual estável, estamos nos referindo à norma da relação de trabalho e não às situações excepcionais. Para uma comparação entre a institucionalidade do mercado de trabalho americano e a de outros países ocidentais desenvolvidos, ver Mattos (2009).

20. A taxa U1 é mais restrita que a taxa oficial, pois considera apenas as pessoas desempregadas há 15 semanas ou mais em relação ao total da força de trabalho; a taxa U2 leva em conta apenas os *job losers* (pessoas que perderam emprego) e as pessoas que já encerraram atividades de trabalhos temporários. A taxa U3 (a oficial) considera não apenas os *job losers*, mas também os que deixaram seus empregos e os que procuram outros, bem como os novos entrantes, que estão procurando ocupação, além dos que haviam se colocado fora da força de trabalho e que retornaram a ela (ou seja, que voltaram a procurar um posto de trabalho depois de terem cessado a procura durante algum tempo).

21. Os desempregados por desalento referem-se àquelas pessoas que deixaram de procurar ativamente um emprego nas últimas quatro semanas em relação à pesquisa domiciliar, e não o fizeram por terem uma percepção de que teriam dificuldades para encontrar um posto de trabalho, seja por avaliarem que não haveria vagas disponíveis naquele momento (devido à desaceleração da atividade econômica, por exemplo, ou por outro motivo) ou porque consideram que não há vagas disponíveis para trabalhadores com a sua característica profissional ou educacional ou, então, por temerem qualquer outro tipo de dificuldade ou alguma outra forma de discriminação.

22. Definidos, nos compêndios estatísticos oficiais (BLS) dos Estados Unidos, como *part-time for economic reasons* ou como *involuntary part-time*, o que denota – segundo as notas metodológicas do Department of Labor – a mesma situação de inserção (precária) no mercado de trabalho dos Estados Unidos.

que a jornada de trabalho do trabalhador em questão é parcial por causa de problemas de demanda por bens ou serviços da empresa que o emprega ou por motivo de dificuldades financeiras da empresa ou estabelecimento em que se insere o trabalhador.<sup>23</sup>

**TABELA 6**  
**Taxas de desemprego nos Estados Unidos, segundo diversos critérios<sup>1</sup>**

Período	Sazonalmente ajustadas			
	U3	U4	U5	U6
Dez./07	5,0	5,2	5,8	8,8
Dez./08	7,2	7,6	8,3	13,5
Dez./09	10,0	10,5	11,4	17,3
Dez./10	9,4	10,2	10,9	16,7
Jan./11	9,0	9,6	10,7	16,1
Variações das taxas <sup>2</sup>				
	U3	U4	U5	U6
Dez./10 a jan./11	-4,3	-5,9	-1,8	-3,6
Dez./09 a dez./10	-6,0	-2,9	-4,4	-3,5
Dez./08 a dez./09	38,9	38,2	37,3	28,1
Dez./07 a dez./08	44,0	46,2	43,1	53,4

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Ver detalhes no texto.

<sup>2</sup> Variação percentual da taxa de desemprego em cada período.

A tabela 6 revela a evolução, desde dezembro de 2007, das diferentes medidas da taxa de desemprego, a partir da taxa oficial até a taxa U6. Seus dados indicam, por exemplo, que, no período de ascensão mais pronunciada do desemprego, no ano de 2008, a taxa U6 cresceu bem mais do que a taxa oficial; da mesma forma, no recente período de retração do desemprego, no ano de 2010, a taxa U6 cedeu bem menos do que a taxa oficial,<sup>24</sup> revelando a precariedade dos postos de trabalho criados recentemente.

A redução recente da taxa oficial de desemprego, portanto, deve ser interpretada com cautela, pois as taxas mais amplas de desemprego revelam uma redução muito modesta do grau de subutilização da força de trabalho. Resta, então, avaliar como têm evoluído os indicadores de emprego privado e de emprego público no mercado de trabalho americano, destacando seus aspectos setoriais mais importantes.

23. Numa situação de recuperação econômica recente e tímida, após uma crise sem precedentes como a que foi deflagrada pela quebra dos mecanismos de financiamento do sistema de habitação dos Estados Unidos, esta situação de trabalhos em tempo-parcial por motivos econômicos torna-se ainda mais comum do que a habitual. É justamente por isso que se deve ter cuidado quando se analisa o desempenho do mercado de trabalho americano apenas pela medida oficial de desemprego (a taxa de desemprego U3).

24. A taxa U6 apontou queda de 3,5% entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010 (ou seja, queda de 0,7 (p. p.) partindo de um patamar igual a 17,3%); no mesmo período, a retração da taxa U3 foi de 6%, resultado de uma redução de 10,0% para 9,4%.

**TABELA 7**  
**Evolução do emprego por setores de atividades (sazonalmente ajustados) em milhares de postos de trabalho<sup>1</sup>**

Emprego por setores de atividade	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total de atividades não agrícolas	-240	-172	-934	-1.658	-2.121	-1.218	-617	-1.530	162	720	-159	401
Total de atividades do setor privado	-283	-292	-973	-1.655	-2.130	-1.234	-508	-1.563	147	446	363	390
Extrativismo mineral e vegetal	11	17	27	-5	-34	-30	-20	-29	23	26	23	20
Construção civil	-129	-139	-66	-290	-383	-234	-181	-347	-104	-10	38	-17
Indústria de transformação	-130	-106	-214	-420	-601	-432	-129	-206	45	91	6	-6
Comércio, transportes e serviços residenciais (água, esgoto, energia, telefone etc.)	-98	-124	-179	-414	-372	-208	-173	-437	47	44	62	74
Informação	-5	-17	-10	-46	-36	-64	-12	-80	-22	-11	1	-5
Atividades financeiras	-25	-14	-98	-105	-155	-100	-52	-46	-58	-15	-8	9
Serviços profissionais e de apoio às atividades empresariais	-102	-86	-268	-319	-457	-249	-8	-154	74	147	40	105
Educação e saúde	140	167	82	123	68	104	96	2	92	77	102	151
Lazer e alojamento	42	9	-258	-124	-110	-17	-1	-185	50	73	60	57
Outros serviços	13	1	11	-55	-50	-4	-28	-81	0	24	39	2
Setor público – Total	43	87	72	-2	8	16	-109	-30	78	211	-459	11
Federal	-8	17	27	6	29	13	8	15	69	260	-327	8
Federal exceto serviços postais	14	27	21	22	26	29	25	23	88	269	-321	13
Serviços Postais dos Estados Unidos	-22	-10	6	-16	3	-17	-17	-26	0	-9	-6	-5
Governos Estaduais	7	19	13	1	-3	-14	-3	5	-12	-22	20	20
Educação nos gov. estaduais	3	19	19	14	-5	-1	-5	8	5	-11	33	20
Gov. estaduais exceto educação	4	0	-6	-5	-7	-12	1	-3	-22	-6	-13	1
Governos locais	44	51	32	-9	-18	17	-114	31	-60	-27	-152	-17
Educação nos gov. locais	21	16	22	-8	5	13	-97	51	-35	2	-118	10
Gov. locais exceto educação	24	35	10	-1	-23	4	-17	-20	-25	-65	2	-27

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Variação absoluta em relação ao último mês do trimestre anterior.

O auge da perda de postos de trabalho ocorreu no final do primeiro trimestre de 2009<sup>25</sup> (tabela 6), mantendo-se ainda um ritmo elevado de destruição de postos de trabalho ao longo de todo o ano de 2009. No ano anterior, em todos os trimestres, já haviam sido registradas queda do nível de emprego em atividades não agrícolas nos Estados Unidos, mas se deve registrar que o ritmo de queda do emprego começou a se acelerar a partir do último trimestre, justamente depois da quebra do Lehman Brothers. Em todo este período de retração do nível de emprego, iniciado em dezembro de 2007, a queda foi proporcionalmente maior no setor privado que no setor público.

No setor privado, a queda do emprego concentrou-se especialmente nas atividades da construção civil (algo esperado, uma vez que a crise foi deflagrada justamente por um problema relacionado ao financiamento de moradias)<sup>26</sup> e na atividade manufatureira, algo também previsível, já que, em momentos de retração do consumo, as encomendas para a indústria se arrefecem, assim como os investimentos se retraem em períodos de deterioração das expectativas. A magnitude da retração do emprego nas duas atividades mencionadas pode ser avaliada pelo fato de que, dos cerca de 7,2 milhões de postos de trabalho eliminados no setor privado, entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010, cerca de 1,86 milhão ocorreu na construção civil e cerca de 2,10 milhões nas atividades manufatureiras,<sup>27</sup> ou seja, os dois setores, juntos, responderam por cerca de 54% do total de postos eliminados pelo setor privado no período em questão (tabela A.1, anexo A), embora, no início do período, as duas atividades, em conjunto, representassem apenas cerca de 15,4% do total de empregos não

25. A mais alta taxa oficial (U3) de desemprego (10,1%) ocorreu em outubro de 2009, que, de resto, foi uma das taxas mensais (desse tipo, ou seja, U3) mais altas desde que se tem a série histórica do BLS, iniciada em 1948. Somente entre outubro de 1982 e abril de 1983 houve taxas mais altas do que 10,1% no mês (para a taxa U3). No que se refere à taxa mais ampla de subutilização (U6), a taxa de outubro de 2009 (17,4%) foi a mais alta desde que essa série histórica é publicada, em janeiro de 1994.

26. Byun (2010) destaca que o setor de construção civil compreende tanto a construção propriamente dita de edifícios ou casas residenciais e não residenciais, como segmentos da indústria manufatureira a ela relacionados, além da produção de cimento, de concreto, de madeira, de materiais de arquitetura, de objetos de decoração e jardinagem, e, ainda, da maquinaria envolvida nas obras de construção civil. Ademais, também movimenta atividades de empreiteiros que contratam as obras, de pessoas ligadas às atividades financeiras e de seguros das residências e demais edificações, sem contar os serviços relacionados às imobiliárias, entre outros. No comércio em geral também há atividades como lojas de móveis e de materiais relacionados a jardinagem e afins, além de objetos de decoração. O autor lembra que, na crise e no *boom*, são as atividades diretamente relacionadas à construção de residências as que mais oscilam. Porém, destaca que muitas das atividades acima arroladas também são fortemente afetadas pelo ciclo de negócios da construção. O autor mostra que a retração do mercado imobiliário tem um efeito sobre o mercado de trabalho dos Estados Unidos bem superior ao que revela a mera observação do que os compêndios definem como o setor da construção civil e que, muitas vezes, não são captados pela maioria dos trabalhos (como é o caso deste artigo, que explora os dados do Bureau of Labor Statistics tais como são divulgados).

27. Em dezembro de 2009, o nível de emprego nas atividades manufatureiras atingiu o patamar de 11,534 milhões de postos de trabalho (tabela A.1, anexo A). Pela série histórica de dados de emprego nas atividades manufatureiras, divulgada pelo BLS, este nível de emprego não era tão baixo desde março de 1941. O caso do nível de emprego na construção civil, porém, ainda continuou a cair continuamente durante o ano de 2010, e também em janeiro de 2011, quando atingiu 5,455 milhões de postos de trabalho, o que, pela série histórica divulgada pelo BLS, é a menor marca desde abril de 1996.

agrícolas e cerca de 18,4% do total dos empregos do setor privado<sup>28</sup> (tabela A.2, anexo A). Merece destaque também a queda do emprego nas atividades financeiras nos três anos discriminados na tabela 7, notadamente em 2008 e em 2009.

A tabela 8 revela dados mais agregados da queda ocorrida em 2008 e em 2009 no nível de empregos e também da tímida recuperação do emprego ocorrida ao longo de 2010. A queda foi mais intensa nos primeiros três meses de 2009, continuando a ocorrer ao longo daquele ano, mas de forma decrescente. A queda do emprego foi mais intensa nas atividades de produção de bens, embora não desprezível nas atividades de produção de serviços privados. Também aqui ficam claros os momentos em que ocorreram quedas de postos de trabalho nos serviços públicos: dezembro de 2008, setembro e dezembro de 2009 e setembro de 2010.

**TABELA 8**  
**Evolução do emprego por setores de atividades (sazonalmente ajustados)<sup>1</sup>**  
(Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total de atividades não agrícolas	-240	-172	-934	-1.658	-2.121	-1.218	-617	-1.530	162	720	-159	401
Total de atividades do setor privado	-283	-292	-973	-1.655	-2.130	-1.234	-508	-1.563	147	446	363	390
Produção de bens	-248	-228	-253	-715	-1.018	-696	-330	-582	-36	107	67	-3
Prestação de serviços	8	23	-648	-942	-1.104	-522	-287	-1.011	261	550	-163	404
Prestação de serviços privados	-35	-64	-720	-940	-1.112	-538	-178	-981	183	339	296	393

Fonte: BLS (United States, [s.d.]a).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Variação absoluta em relação ao último mês do trimestre anterior.

A tabela 9 sintetiza os mesmos dados relatados, mas agrupando-os ano a ano. Fica claro, em primeiro lugar, que houve queda de emprego, tomando-se o conjunto do mercado de trabalho americano, nos anos de 2008 e de 2009, e recuperação em 2010. Porém, esta recuperação esteve longe de repor os postos de trabalho perdidos nos dois anos anteriores. Os dados da tabela 7 já haviam mostrado que setores importantes como os da construção civil e das atividades financeiras, justamente duas das mais atingidas pela crise, ainda sofreram perdas de postos de trabalho ao longo de 2010, revelando a fragilidade da recuperação econômica em curso.

28. A participação relativa da construção civil no conjunto do emprego não agrícola dos Estados Unidos caiu de 5,4%, em dezembro de 2007, para apenas 4,3% em dezembro de 2010, enquanto, no mesmo período, a participação das atividades manufatureiras caiu de 10,0% para 8,9%. Em ambos os casos, houve praticamente uma trajetória contínua de queda da participação relativa ao longo dos 3 anos em questão.

Os dados da tabela 9 também revelam que os efeitos sobre o nível de emprego foram muito significativos tanto na produção de bens quanto na produção de serviços nos 36 meses considerados. No caso da produção de bens, pode-se afirmar que seu desempenho foi ainda pior, não somente pelo fato de ter eliminado, em termos absolutos, uma quantidade maior de postos de trabalho do que a produção de serviços (3,9 milhões contra 3,4 milhões), como também por ter um peso menor, no conjunto do mercado de trabalho dos Estados Unidos, que a produção de serviços.<sup>29</sup>

**TABELA 9**  
**Evolução do emprego por setores de atividades (sazonalmente ajustados)**  
(Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Dez./08	Dez./09	Dez./10	Variação dez./08-dez./10 <sup>1</sup>
Total de atividades não agrícolas	-3.004	-5.486	1.124	-7.366
Total de atividades do setor privado	-3.203	-5.435	1.346	-7.292
Produção de bens	-1.444	-2.626	135	-3.935
Prestação de serviços	-1.559	-2.924	1.052	-3.431
Prestação de serviços privados	-1.759	-2.809	1.211	-3.357

Fonte: BLS (United States, [s.d.]a).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Variação absoluta em relação ao último mês do ano anterior.

Os dados da tabela 9 chamam atenção, ainda, para o fato de que, entre as atividades de serviços, teve papel importante o comportamento do emprego no setor público, que eliminou cerca de 115 mil postos de trabalho no ano mais agudo da crise (2009) e que continuou a eliminar postos de trabalho em 2010, apesar da recuperação do conjunto do mercado de trabalho. Em 2010, o setor público americano eliminou mais 159 mil postos de trabalho, dificultando uma melhor recuperação do nível geral de emprego no conjunto do mercado de trabalho dos Estados Unidos.

Feitas estas considerações, é importante examinar o desempenho negativo do mercado de trabalho do setor público americano à luz das causas relacionadas à queda da arrecadação de impostos, das regras vigentes para a execução da política fiscal em todas as esferas de governo e, por fim, da postura do governo Obama e de seu predecessor em relação às decisões de política econômica e social que afetam o cenário do emprego público por esferas de governo – conforme mencionado na primeira parte deste artigo.

29. Tabelas do anexo A revelam que a participação relativa do emprego dedicado à produção de bens, nesse período, caiu de 15,9% do total de ocupações do mercado de trabalho americano em dezembro de 2007, para apenas 13,8% do total em dezembro de 2010.

Os dados de emprego público, desagregados por esfera de governo e algumas atividades, são descritos na tabela 10, na qual se pode verificar que os cortes foram mais expressivos na esfera local do setor público e, em segundo lugar, na esfera estadual.<sup>30</sup> O caso do emprego no âmbito local chama a atenção: no conjunto dos três anos, ocorreu uma perda de 222 mil postos de trabalho, com cortes expressivos especialmente em 2010.<sup>31</sup>

Cabem aqui diversas considerações, tanto relacionadas a aspectos conjunturais e institucionais relativos à crise recente, como também a aspectos histórico/estruturais relativos à evolução do emprego público por esfera de governo e atividades destacadas nas tabelas organizadas neste artigo (serviço postal e educação).<sup>32</sup>

TABELA 10

**Evolução do emprego público por esferas de governo e por atividades selecionadas (sazonalmente ajustados)**

(Em milhares de postos de trabalho)

Emprego público por esferas de governo	Dez./08	Dez./09	Dez./10	Variação dez./08-dez./10 <sup>1</sup>
<b>Total de atividades do setor público</b>	200	-34	-240	-74
Governo federal	42	65	10	117
Federal exceto serviços postais	84	104	49	237
Serviços postais dos Estados Unidos	-42	-57	-20	-119
Governos estaduais	40	-15	6	31
Educação nos gov. estaduais	56	-4	47	99
Gov. estaduais exceto educação	-7	-20	-41	-68
Governos locais	118	-84	-256	-222
Educação nos gov. locais	52	-28	-140	-116
Gov. locais exceto educação	67	-57	-115	-104

Fonte: BLS (United States, [s.d.]a).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Variação absoluta em relação ao último mês do ano anterior.

A divulgação, feita pelo BLS, das estatísticas de emprego público separa os dados das atividades dos correios por causa da importância destes nas atividades do setor público dos Estados Unidos. As atividades de correios,

30. Os dados da tabela A.6 no anexo A revelam que os cortes mais expressivos de contingentes de ocupados no setor público ocorrem ao final do terceiro trimestre de cada ano, que é quando se encerra o ano fiscal dos Estados Unidos.

31. Diversos estudos, entre os quais o de Hatch (2004), lembram que existe uma defasagem entre o ciclo econômico e a trajetória da arrecadação de impostos. Esta é uma das razões pelas quais a eliminação de postos de trabalho no setor público foi mais dramática em 2010 do que já havia sido em 2009, enquanto, em 2008, o estoque de emprego público ainda não apontava declínio. A severidade da recessão e as regrasrigorosas de equilíbrio fiscal nos estados e localidades acabaram promovendo a redução de postos de trabalho (e de tarefas) do setor público local, conforme se pretende mostrar na sequência. Ademais, é preciso lembrar que: *i*) em 2008, a recessão só se instalou efetivamente a partir do segundo semestre; e *ii*) em 2008, o governo federal ainda fazia transferências de recursos para estados e municípios enfrentarem a crise.

32. O Bureau of Labor Statistics (BLS) divulga regularmente uma desagregação dos dados de emprego público na esfera federal de tal forma a explicitar os empregos nas atividades dos correios; nos âmbitos estadual e local. Os dados geralmente vêm desagregados na área de educação, dada a sua importância nesses âmbitos subnacionais de governo.

naquele país, são historicamente vinculadas ao setor público em âmbito federal. O setor emprega um expressivo contingente de trabalhadores, e já representou, no final dos anos 1990, cerca de 30% de todos os empregados do setor público em âmbito federal.<sup>33</sup> Em termos absolutos, o mais alto patamar foi atingido em 1999, quando havia 876,5 mil empregados no serviço postal dos Estados Unidos; a partir daquele ano, o número de empregados nestas atividades caiu quase em todos os anos, continuamente, até o atual patamar de 644 mil, relativo a dezembro de 2010. Pode-se afirmar, portanto, que sua queda, no período recente, deriva principalmente de fatores alheios à recessão recente.<sup>34</sup>

Os dados da tabela 10 revelam que o conjunto das demais ocupações do setor público em âmbito federal cresceu no período considerado, contrastando nitidamente com o que ocorreu no âmbito local, onde a retração do emprego foi generalizada: ocorreu tanto nas atividades relacionadas à educação<sup>35</sup> quanto nas demais atividades.

A perda de postos de trabalho no âmbito estadual ocorreu apenas em 2009 e, mesmo assim, foi bem menos expressiva do que a verificada nas atividades de âmbito local (tabela 10). Ademais, deve-se registrar que, no âmbito estadual, ao contrário do local, a perda de postos de trabalho nas atividades ligadas à educação não foi tão determinante para o desempenho do conjunto do emprego nessa esfera de governo. Foram as demais atividades do setor público estadual que perceberam queda, em cada um dos anos analisados, certamente como resultado dos impactos do ajuste fiscal que os estados executaram desde que a crise foi deflagrada. Fatores institucionais e também a organização sindical dos trabalhadores em educação em âmbito estadual (com significativo peso das universidades dos Estados Unidos, que estão quase todas vinculadas aos estados da Federação) devem explicar este desempenho, sobrando para as demais tarefas de âmbito estadual o maior custo, em termos de eliminação de postos de trabalho, do “ajuste” fiscal que foi promovido pelos governadores.

33. Em relação ao total de habitantes dos Estados Unidos, os empregados dos correios já representaram uma proporção de 3,6 empregados para cada grupo de mil habitantes, no final dos anos 1960, mantendo-se, a seguir, e ainda até os anos 1980, na faixa de 3,0 para cada mil habitantes, caindo depois, quase seguidamente, até o atual patamar, de cerca de 2,0 empregados para cada grupo de mil habitantes.

34. Obviamente, as mudanças de hábitos da população, relacionadas à incorporação cada vez mais ampla e disseminada, ao cotidiano das pessoas, do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação, explicam essa queda contínua (e expressiva) do emprego nas atividades postais dos Estados Unidos. Desta forma, em que pese a recessão recente também ter tido algum peso para a redução dessas atividades, não se deve atribuir a fatores conjunturais a queda do emprego nos correios, que foi equivalente a cerca de 119 mil postos de trabalho entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010 (tabela 10).

35. Da mesma forma que os correios, no âmbito federal, as atividades de educação têm especial destaque nas atividades de âmbito estadual e nas de âmbito local.

A redução do emprego nas atividades locais em educação, nos três anos analisados, reverte uma trajetória inequívoca de crescimento de sua participação no conjunto do emprego que se verificara no período 1960-2008 (tabela 11). Era especialmente por causa das atividades de educação que o peso relativo do emprego público de âmbito local (e, em menor medida, também o do âmbito estadual) vinha crescendo dentro do conjunto do emprego público dos Estados Unidos. Avaliando-se o número de postos de trabalho nas atividades de educação em relação ao número de habitantes,<sup>36</sup> pode-se notar a expansão das atividades em educação nas últimas décadas. Peters (2008) reconheceu esse fenômeno, destacando que a educação pública, nos Estados Unidos, sempre teve uma forte tradição de organização sindical e exerceu muita influência no âmbito local. Desta forma, os sindicatos da área historicamente conseguiram ampliar as contratações no setor educacional, promovendo um crescimento no contingente de professores maior do que normalmente aconteceria como decorrência apenas de fatores demográficos.<sup>37</sup>

O resultado final de todas essas mudanças diferenciadas do nível de emprego público (segundo esferas de governo e atividades selecionadas) manifestou-se na queda da participação relativa do emprego em âmbito local, de 64,7% em relação ao conjunto do emprego público em dezembro de 2007, para 63,9% em dezembro de 2010. Ao mesmo tempo, a participação relativa do emprego em âmbito estadual ficou quase estagnada (tabela A.5, anexo A).

Essa trajetória recente da distribuição do emprego público por esfera de governo contrasta nitidamente com a evolução desse perfil nas últimas décadas (tabela 11) – o que revela a severidade do ajuste fiscal que estados e, principalmente, localidades tiveram que empreender,<sup>38</sup> dada a magnitude da recessão recente e as questões legais e ideológicas envolvidas na execução dos gastos públicos, conforme descrito na primeira seção deste artigo.<sup>39</sup>

36. Essa análise pode ser feita tomando-se a evolução dos dados do emprego público na educação (somando a esfera local com a esfera estadual) e da população americana. Dessa maneira, registra-se uma contínua evolução até o ano de 2008: 16,2 empregados em educação para cada grupo de mil habitantes em 1960; 24,2 em 1968; 30,2 em 1980; 31,5 em 1992; 34,6 em 2000; 35,7 em 2004 e 36,2 em 2008.

37. Peters (2008) também avaliou que, nos âmbitos local e estadual, o funcionalismo público historicamente permaneceu imune ao discurso anti-Estado e às práticas neoliberais de gestão ou de controle orçamentário, mesmo no auge da hegemonia ideológica neoliberal, nos anos 1990. De fato, nem mesmo sob o auge do neoliberalismo, as atividades de educação sofreram o impacto que enfrentaram nos três anos analisados neste artigo.

38. Notadamente em 2009 e em 2010, embora em 2010 a economia tenha emitido sinais de recuperação.

39. Só para registrar um contraste em relação a recessões anteriores, em 2002, um ano após a última recessão, as atividades do governo federal (exceto correios) foram as que mais cresceram, tendo representado um elemento importante para a retomada do mercado de trabalho americano naquele momento, conforme lembra Hatch (2004).

TABELA 11

**Distribuição do emprego público por esfera de governo nos Estados Unidos**  
 (Em %)

	2008	2004	2000	1996	1992	1988	1984	1980	1976	1972	1968	1964	1960
<b>Emprego público total</b>	<b>22.561</b>	<b>21.693</b>	<b>20.804</b>	<b>19.571</b>	<b>18.878</b>	<b>17.736</b>	<b>16.282</b>	<b>16.373</b>	<b>15.075</b>	<b>13.684</b>	<b>12.145</b>	<b>9.897</b>	<b>8.597</b>
Federal	12,3	12,6	13,2	14,5	16,4	17,8	18,2	18,1	18,9	20,5	23,5	24,9	28,0
Federal <sup>1</sup>	9,1	9,0	9,0	10,1	12,2	13,0	13,8	14,0	14,5	15,6	17,6	19,0	20,5
Estadual	23,0	23,0	23,1	23,4	23,5	23,2	23,2	22,2	22,2	21,3	20,6	19,3	18,3
Estadual – educação	10,5	10,3	9,8	9,7	9,6	9,2	9,3	8,6	9,3	8,8	8,2	6,4	5,3
Local	64,7	64,4	63,7	62,1	60,0	59,0	58,6	59,7	58,8	58,2	56,0	55,8	53,8
Local – educação	35,8	36,0	35,4	34,1	32,5	31,9	31,4	31,3	31,8	31,9	30,7	29,6	27,4

Fonte: BLS (United States, [s.d.]a).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Federal exceto US Postal.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise das hipotecas *subprime* teve um efeito devastador sobre a economia americana. Ela nasceu no coração de uma economia capitalista – seu sistema financeiro – e, se deixada seguir seu curso natural, poderia ter tido consequências ainda mais graves. A atuação firme e abrangente do estado americano foi a responsável direta por tal quadro não ter se materializado. Como apresentado neste texto, a intervenção estatal não se limitou a políticas fiscais contracíclicas tradicionais, incluindo também medidas radicais como estatização *de facto* de importantes instituições financeiras (e mesmo do setor produtivo). Destaque-se, também, que o Fed teve uma decisiva atuação como um verdadeiro banco comercial, descontando diretamente títulos do setor privado não financeiro.

Dois elementos relevantes se destacam desse quadro mais amplo. O primeiro diz respeito ao impacto fiscal propriamente dito de tais intervenções. Como boa parte das medidas em relação ao sistema financeiro se constituiu da compra de ativos em caráter emergencial, os vultosos dispêndios iniciais não se tornaram gastos públicos diretos, uma vez que quase a totalidade destes foi recomprada pelo setor privado. Assim, a dimensão quantitativa da intervenção estatal foi menor que a percebida pela opinião pública num momento inicial. Outro importante ponto a destacar foi a assimetria entre a intervenção federal e a das unidades subnacionais, sendo a primeira muito mais efetiva que a segunda.

Um dado explorado na segunda parte deste trabalho confirma tal assimetria: os efeitos sobre o emprego público no âmbito subnacional foram muito maiores do que os efeitos sobre a mesma variável no âmbito federal, provocando uma queda significativa da razão entre emprego subnacional e federal. Tal resultado contrasta com a evolução histórica do perfil do emprego público segundo esfera de governo, conforme foi demonstrado na segunda seção deste estudo.

Assim, o emprego público não revelou capacidade de evitar o aumento expressivo do desemprego ocorrido durante a crise.

Analizando o mercado de trabalho em seu conjunto, os dados mostram um aumento na trajetória da taxa de desemprego, tanto a oficial (U3) quanto as mais amplas, com destaque para a taxa U6, que inclui como desempregados, em sua medição, o contingente de trabalhadores em ocupações de tempo parcial por motivos alheios à sua vontade.

A rapidez com que a taxa de desemprego cresceu, de meros 5,0% em dezembro de 2007, para mais de 10% em meados de 2009, ficando, ainda, em 9,4% no final de 2010, revela os efeitos nefastos que um mercado de trabalho flexível pode ter na vida dos trabalhadores.<sup>40</sup>

Essa trajetória decepcionante na taxa de desemprego deveu-se, especialmente, à enorme derrocada de ocupações no setor privado, notadamente naquelas atividades mais atingidas pelas características da crise das hipotecas *subprime*. O total de desempregados só não atingiu um patamar ainda pior porque, dada a profundidade e a extensão da crise no tempo, muitas pessoas desistiram de procurar ocupação e deixaram de pressionar o mercado de trabalho.<sup>41</sup> O arrefecimento da pressão sobre a taxa de desemprego, entretanto, não deve ser analisado como um bom sintoma de comportamento do mercado de trabalho, dados os motivos e as condições que explicam a redução da taxa de participação da mão de obra. Pior ainda é constatar, como o fez estudo veiculado pelo Economic Policy Institute,<sup>42</sup> que, ao contrário do que ocorreu em outras recessões recentes, a taxa de desemprego, além de ter atingido, em 2009 e 2010, um patamar que não se via há cerca de 30 anos, tampouco dá sinais de que deva se recuperar com a mesma rapidez de outros períodos recessivos, embora a economia, em 2010, já tenha emitido sinais de expansão das atividades produtivas em alguns setores. Conforme se mostrou na primeira parte deste

40. É irônico imaginar que todo o discurso da propalada "eurosclerosis", tão presente e hegemônico nos anos 1980 e principalmente nos anos 1990, comparando a suposta excelência da institucionalidade do mercado de trabalho americano com a "esclerose" do regulamentado mercado de trabalho europeu, tenha servido de álibi (com resultados decepcionantes, no Velho Continente) para a adoção de diversas reformas liberalizantes nos mercados de trabalho de diversos países da Europa Ocidental, sob o argumento de que, naqueles países, a taxa de desemprego (oficial, ou seja, comparada com a U3 dos Estados Unidos) era muito mais alta do que nos Estados Unidos. Atualmente, a taxa de desemprego nos Estados Unidos se encontra em patamar bastante semelhante ao do conjunto de países da Euro Zona e acima de muitos deles. Para uma avaliação metodológica das diferentes taxas de desemprego, bem como do discurso liberal da "eurosclerosis" e dos resultados das medidas de flexibilização do mercado de trabalho europeu, ver Mattos (2009).

41. Em um relatório, Shierholz (2010) destaca que, de dezembro de 2007 a dezembro de 2010, dado o crescimento da população economicamente ativa, a força de trabalho deveria ter crescido em cerca de 4,1 milhões de pessoas, mas, em vez disso, cresceu em apenas 138 mil pessoas. Ou seja, cerca de 4 milhões de trabalhadores engrossaram as fileiras do desemprego pelo desalento ou caíram na inatividade (dependendo do critério de desemprego utilizado; a taxa oficial os considera simplesmente inativos, ou seja, os retira da conta de desempregados). O relatório alerta para o fato de que, se metade deste contingente de trabalhadores estivesse regularmente na força de trabalho e se estivessem desempregados, a taxa (oficial) de desemprego, em novembro de 2010, estaria no patamar de pelo menos 11,0%, em vez da já expressiva marca de 9,8% da força de trabalho daquele momento.

42. Ver Shierholz (2010).

estudo, certamente, os efeitos sobre o produto e o mercado de trabalho teriam sido bem piores caso não tivesse ocorrido a intervenção maciça do Estado na economia.

A crise também afetou o mercado de trabalho do setor público, e isso ainda prevaleceu ao longo de 2010, embora o nível de emprego no setor privado tenha se recuperado parcialmente durante o ano. A severidade da recessão provocada pela crise deflagrada pela falência dos sistemas de financiamento de moradias, ao lado das restrições legais colocadas para que os mandatários dos poderes executivos locais e estaduais executassem políticas anticíclicas que pudessem, em um momento posterior, recuperar a economia e promover uma mudança de expectativas nos agentes econômicos da sociedade americana, tiveram, nos níveis de emprego público das esferas local e estadual, alguns de seus efeitos mais nefastos e nítidos.

A queda do estoque de emprego público nos anos de 2009 e de 2010 e a mudança de sua composição interna segundo esferas de governo e segundo algumas atividades (notadamente a de educação) representaram movimentos tão expressivos que promoveram alterações na trajetória de algumas características que o emprego público americano vinha exibindo desde pelo menos meados da década de 1960. A reversão do emprego nas atividades de educação representa a característica mais conspícuia da excepcionalidade dos anos mais recentes.

Os efeitos limitados das medidas adotadas pelo governo G. W. Bush (em seus estertores) e depois pelo governo Obama, desde o seu início, bem como as restrições impostas pela legislação de assuntos fiscais vigente para os âmbitos subfederais das esferas de poder, sem deixar também de destacar os impedimentos ideológicos autoimpostos pelos próprios responsáveis pela execução das políticas fiscais, acabaram afetando o emprego público nessas esferas de forma muito mais intensa, por exemplo, do que ocorrera na recessão de 2001. Em 2008, o emprego público subiu muito pouco, mas, em 2009 e em 2010, declinou e, assim, não foi possível que funcionasse como fator contracíclico ou como estabilizador automático, caso tivesse, pelo menos, sido mantido estável em seu estoque. Conforme comentado na primeira seção deste estudo, até 2009, o governo federal ainda repassava recursos para estados e localidades, mas, a partir de 2010, estes recursos foram drasticamente reduzidos, sob a égide do ARRA. Com essa decisão, o setor público começou a demitir, especialmente em âmbito local – afetando até mesmo as atividades de educação, as quais, historicamente, nos Estados Unidos, mesmo em momentos de recessão e de severidade fiscal, frequentemente se mantiveram imunes a cortes de contingente de empregados. Deve-se registrar que, na mais recente recessão, os orçamentos públicos locais não puderam contar com um importante reforço de caixa que marcara a recessão de 2001: naquela época, o aquecimento do mercado imobiliário acabou contribuindo, um pouco antes da recessão, e logo depois também – e principalmente –, para aumentar as receitas

das localidades. Desta feita, entretanto, o foco da crise foi justamente o mercado imobiliário e as atividades por ele movimentadas, como a construção civil e atividades que são promovidas por sua demanda. Desta forma, os entes federativos locais não puderam contar com os recursos que lhes são mais afeitos, ou seja, os impostos sobre as propriedades imobiliárias. De todo modo, deve-se registrar que os efeitos contracionistas das políticas estaduais e locais teriam sido ainda mais graves caso não tivesse ocorrido um aumento significativo das transferências do governo federal para as unidades subnacionais.

A comparação com o que aconteceu na recessão de 2001 revela que, no caso mais recente, a perda de postos de trabalho no setor público, ao contrário do que ocorreria naquela oportunidade, acabou deteriorando ainda mais a situação de desemprego no mercado de trabalho americano.

Pode-se afirmar que, no conjunto do mercado de trabalho dos Estados Unidos, mesmo levando em conta que o peso do emprego público não seja tão significativo (por volta de 15%), este poderia ter tido um papel importante para mitigar a severidade do desemprego verificado nos últimos dois anos – caso seu comportamento tivesse sido semelhante ao que ocorreu na recessão de 2001.<sup>43</sup>

Para ilustrar, podemos lembrar que a taxa de desemprego de dezembro de 2010 atingiu 9,4% da força de trabalho, situando-se em patamar somente um pouco menor do que o seu ápice, obtido no final do ano anterior. Depois de eliminar cerca de 115 mil postos de trabalho em 2009, o emprego público continuou a se retrair ao longo de 2010 (eliminando mais 159 mil postos de trabalho), embora o mercado de trabalho do setor privado já exibisse uma modesta recuperação. Para que a taxa de desemprego tivesse alcançado, em dezembro de 2010, pelo menos o mesmo valor do final do primeiro trimestre de 2009 (ou seja, 8,7%), quando a atividade econômica estava em seu ponto mais deprimido desde a deflagração da crise, o setor público americano, além de não ter eliminado 275 mil vagas no biênio 2009-2010, deveria ter criado mais 800 mil vagas no mesmo período,<sup>44</sup> situação bastante improvável no contexto fiscal e ideológico vivenciado pelos estados e pelos governos locais.

Por fim, é *mister* registrar que os efeitos da crise sobre o emprego, nos Estados Unidos, revelam, antes de tudo, a situação deletéria representada pela flexibilidade do mercado de trabalho americano (tão propalada pelos neoliberais), que tem um

43. Ao longo do ano 2001, por exemplo, foram criadas cerca de 531 mil vagas no setor público dos Estados Unidos, das quais 366 mil no âmbito local e 179 mil no âmbito estadual.

44. Para chegar a esse número, supõe-se também que todos os que foram demitidos do serviço público nos últimos anos teriam permanecido no mercado de trabalho (ou seja, não teriam se retirado da população economicamente ativa). Assim, chegaria-se a um montante hipotético de cerca de 13,411 milhões de desempregados em dezembro de 2010, com a mesma magnitude da força de trabalho daquele mês, ou seja, 153,690 milhões de pessoas. De todo modo, nesta simulação, também não foi avaliado o “efeito multiplicador”, sobre a atividade econômica, da hipotética ampliação do emprego público.

pronunciado comportamento pró-cíclico. Ademais, fica também patente como o dogma do orçamento equilibrado – consolidado por leis draconianas para estados e localidades executarem seus orçamentos –, em combinação com o paulatino encerramento dos efeitos da ARRA, deverá afetar a geração de empregos e também ter um impacto negativo sobre a modesta recuperação da economia que se iniciou em 2010.

## REFERÊNCIAS

- HATCH, J. Employment in public sector: two recessions' impact on jobs. **Monthly Labor Review**, Oct. 2004. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/mlr/2004/10/art3full.pdf>>.
- HIPPLE, S. The labor market in 2009: the recession drags on. **Monthly Labor Review**, Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/mlr/2010/03/art1full.pdf>>.
- MATTOS, F. A. M. **Flexibilização do trabalho**: sintomas da crise. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2009.
- PETERS, B. G. Public employment in the United States: building the state from the bottom up. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work**: public sector employment in ten western countries. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008. v. 1.
- SHIERHOLZ, H. Labor market falters in November. **Economic Indicators**, Washington, Economic Policy Institute, 3 Dec. 2010. Disponível em: <[www.epi.org/publications/entry/november\\_jobs\\_picture](http://www.epi.org/publications/entry/november_jobs_picture)>.
- STANDARD & POORS. **S&P/Case-Shiller Home Price Indices**. [S.l.]: Standard and Poor's, 2011.
- UNITED STATES. US House of Representatives. The Committee on Financial Services. **The present conditions and future status of Fannie Mae and Freddie Mac**. Washington: U.S. Government Printing Office, June 2009. Disponível em: <<http://financialservices.house.gov/Media/file/hearings/111/Printed%20Hearings/111-38.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Department of Treasury. Office of Financial Stability – OFS. **Troubled asset relief program**: two years retrospective. Washington: Treasury, 2010a. Disponível em: <[http://www.treasury.gov/press-center/news/Documents/TARP%20Two%20Year%20Retrospective\\_10%2005%2010\\_transmittal%20letter.pdf](http://www.treasury.gov/press-center/news/Documents/TARP%20Two%20Year%20Retrospective_10%2005%2010_transmittal%20letter.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Department of Housing and Urban Development. **The Obama administration efforts to stabilize the housing market and help American home owners**. 2010b. Disponível em: <[http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=DEC\\_SCORE.pdf](http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=DEC_SCORE.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Whitehouse. Executive Office of the President. Council of Economic Advisers – CEA. **The economic impact of the american recovery and reinvestment act of 2009**. Washington: CEA, 18 Nov. 2010c. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/cea\\_5th\\_arr\\_report.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/cea_5th_arr_report.pdf)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Troubled Asset Relief Program (TARP). **Monthly 105(a) Report: december 2010d**. Washington: Treasury, 10 Jan. 2011a. Disponível em: <[http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/December105\(a\)%20report\\_FINAL\\_v4.pdf](http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/December105(a)%20report_FINAL_v4.pdf)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Troubled Asset Relief Program (TARP). **Daily TARP Update for 7/07/2011**. Washington: Treasury, 2011b. Disponível em: <<http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/tarp-daily-summary-report/TARP%20Cash%20Summary/Daily%20TARP%20Update%20-%2007.07.2011.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Department of Housing and Urban Development. **Reforming America's housing finance market: a report to congress**. Washington: Treasury, 2011c.

\_\_\_\_\_. Department of Commerce. Bureau of the Census. **Census of governments**. [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.census.gov/govs/>>.

\_\_\_\_\_. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics – BLS. **Statistics data**. [s.d.]b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **The employment situation – August 2011**. Washington: BLS, 2 Sept. 2011d.

UNITED STATES. Bureau of Economic Activity – BEA. **National income and product accounts tables**. Washington: BEA, [s.d.]c. Seção 3, Government Current Receipts and Expenditures. Disponível em: <<http://bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1>>.

VLASIC, B.; BUNKLEY, N. Auto Work Force Gets Dividend From Industry's Rebound. **The New York Times**, 13 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/13/business/13auto.html?pagewanted=all>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARKER, M. M.; HADI, A. A. Payroll employment in 2009: job losses continue. **Monthly Labor Review**, Mar. 2010.

BERRY, W.; LOWERY, D. **Understanding United States government growth: an empirical analysis of the postwar era**. New York: Praeger; London: Westport, Connecticut, 1987.

BLINDER, A.; ZANDI, M. **How the great recession was brought to an end.** 2010. Mimeografado.

BYUN, K. The U.S. housing bubble and bust: impacts on employment. **Monthly Labor Review**, Dec. 2010.

DAVIDSON, P.; KREGEL, J. A. **Employment, growth and finance:** economic reality and economic growth. London: Edgar Elgar, 1994.

DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work:** public sector employment in ten western countries. USA: Edward Elgar Publishing, 2008. v. 1.

HATCH, J. Job growth in the 1990s: a retrospect. **Monthly Labor Review**, Dec. 2000. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/mlr/2000/12/art1full.pdf>>.

KELTER, L. A. Counting the counters: effects of Census 2000 on employment. **Monthly Labor Review**, Feb. 2000. Disponível em: <<http://www.bls.gov/mlr/2000/02/art2full.pdf>>.

MATTOS, F. A. M. **Emprego público nos países desenvolvidos:** evolução histórica e diferenças nos perfis. Brasília: Ipea, fev. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.578). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1578\\_WEB.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1578_WEB.pdf)>.

## ANEXO A

**TABELA A.1**  
**Evolução do emprego por setores de atividades desde a crise subprime<sup>1</sup>**  
 (Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
<b>Total não agrícola</b>	138.078	137.838	137.666	136.732	135.074	132.953	131.735	131.118	129.588	129.750	130.470	130.311	130.712
<b>Total privado</b>	115.745	115.462	115.170	114.197	112.542	110.412	109.178	108.670	107.107	107.254	107.700	108.063	108.453
Mineração e exploração madeireira	739	750	767	794	789	755	725	705	676	699	725	748	768
Construção	7.465	7.336	7.197	7.131	6.841	6.458	6.224	6.043	5.696	5.592	5.582	5.620	5.603
Indústria de manufaturados	13.772	13.642	13.536	13.322	12.902	12.301	11.869	11.740	11.534	11.579	11.670	11.676	11.670
Comércio, transporte e serviços públicos	26.658	26.560	26.436	26.257	25.843	25.471	25.263	25.090	24.653	24.700	24.744	24.806	24.880
Informação	3.018	3.013	2.996	2.986	2.940	2.904	2.840	2.828	2.748	2.726	2.715	2.716	2.711
Atividades financeiras	8.252	8.227	8.213	8.115	8.010	7.855	7.755	7.703	7.657	7.599	7.584	7.576	7.585
Serviços profissionais e empresariais	18.131	18.029	17.943	17.675	17.356	16.899	16.650	16.642	16.488	16.562	16.709	16.749	16.854
Educação e serviços de saúde	18.568	18.708	18.875	18.957	19.080	19.148	19.252	19.348	19.350	19.442	19.519	19.621	19.772
Lazer e hospitalidade	13.635	13.677	13.686	13.428	13.304	13.194	13.177	13.176	12.991	13.041	13.114	13.174	13.231
Outros serviços	5.507	5.520	5.521	5.532	5.477	5.427	5.423	5.395	5.314	5.338	5.377	5.379	
<b>Governo - Total</b>	22.333	22.376	22.463	22.535	22.533	22.541	22.557	22.448	22.418	22.496	22.707	22.248	22.259
Federal	2.735	2.727	2.744	2.771	2.777	2.806	2.819	2.827	2.842	2.911	3.171	2.844	2.852
Federal exceto serviços postais dos EUA	1.972	1.986	2.013	2.034	2.056	2.083	2.112	2.137	2.160	2.248	2.517	2.196	2.209
Serviços postais dos EUA	763	741	731	737	721	724	707	690	664	663	654	648	644
Governo de Estado	5.153	5.160	5.179	5.192	5.193	5.190	5.176	5.173	5.178	5.166	5.144	5.164	5.184
Educação pública governamental	2.332	2.335	2.354	2.373	2.388	2.383	2.381	2.376	2.384	2.389	2.378	2.411	2.431
Governo de Estado, excluindo educação	2.821	2.825	2.819	2.814	2.808	2.796	2.797	2.795	2.772	2.766	2.753	2.753	
Governo local	14.445	14.489	14.540	14.572	14.563	14.545	14.562	14.448	14.479	14.419	14.392	14.240	14.223
Educação pública local	8.016	8.037	8.053	8.075	8.068	8.072	8.086	7.989	8.040	8.005	8.007	7.889	7.900
Governo local, excluindo educação	6.428	6.452	6.487	6.496	6.495	6.473	6.476	6.459	6.439	6.414	6.349	6.350	6.324

Fonte: Bureau of Labor Statistics (BLS).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Sazonalmente ajustados.

**TABELA A.2**  
**Evolução do emprego por setores de atividades desde a crise subprime<sup>1</sup>**  
 (Em % do emprego total)

	Emprego por setores de atividade	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
<b>Total não agrícola</b>		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Total privado</b>		83,8	83,8	83,7	83,5	83,3	83,0	82,9	82,7	82,5	82,2	82,0	82,9	83,0
Mineração e exploração madeireira		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Construção		5,4	5,3	5,2	5,2	5,1	4,9	4,7	4,6	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
Indústria de manufaturados		10,0	9,9	9,8	9,7	9,6	9,3	9,0	8,9	8,9	8,9	9,0	8,9	8,9
Comércio, transporte e serviços públicos		19,3	19,3	19,2	19,2	19,1	19,2	19,2	19,1	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Informação		2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Atividades financeiras		6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,8
Serviços profissionais e empresariais		13,1	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7	12,6	12,7	12,7	12,8	12,8	12,9	12,9
Educação e serviços de saúde		13,4	13,6	13,7	13,9	14,1	14,4	14,6	14,8	14,9	15,0	15,0	15,1	15,1
Lazer e hospitalidade		9,9	9,9	9,9	9,8	9,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,1	10,1	10,1	10,1
Outros serviços		4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
<b>Governo - Total</b>		16,2	16,2	16,3	16,5	16,7	17,0	17,1	17,1	17,3	17,3	17,4	17,1	17,0
Federal		12,2	12,2	12,2	12,3	12,3	12,4	12,5	12,6	12,7	12,9	14,0	12,8	12,8
Federal exceto serviços postais dos EUA		8,8	8,9	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,5	9,6	10,0	11,1	9,9	9,9
Serviços postais dos EUA		3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Governo de Estado		23,1	23,1	23,0	23,0	23,0	22,9	23,0	23,0	23,0	22,7	23,2	23,3	23,3
Educação pública governamental		10,4	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,5	10,8	10,9	10,9
Governo de Estado, excluindo educação		12,6	12,6	12,6	12,5	12,5	12,4	12,5	12,5	12,3	12,2	12,4	12,4	12,4
Governo local		64,7	64,8	64,7	64,6	64,5	64,6	64,4	64,6	64,1	63,4	64,0	63,9	63,9
Educação pública local		35,9	35,9	35,8	35,8	35,8	35,8	35,8	35,6	35,6	35,3	35,5	35,5	35,5
Governo local, excluindo educação		28,8	28,8	28,9	28,8	28,8	28,7	28,7	28,8	28,5	28,0	28,5	28,4	28,4

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Sazonalmente ajustados.

**TABELA A.3**  
**Evolução do emprego por setores de atividades desde a crise subprime<sup>1</sup>**  
 (Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
<b>Total não agrícola</b>	<b>138.078</b>	<b>137.838</b>	<b>137.666</b>	<b>136.732</b>	<b>135.074</b>	<b>132.953</b>	<b>131.735</b>	<b>131.118</b>	<b>129.588</b>	<b>129.750</b>	<b>130.470</b>	<b>130.311</b>	<b>130.712</b>
<b>Total privado</b>	<b>115.745</b>	<b>115.462</b>	<b>115.170</b>	<b>114.197</b>	<b>112.542</b>	<b>110.412</b>	<b>109.178</b>	<b>108.670</b>	<b>107.107</b>	<b>107.254</b>	<b>107.700</b>	<b>108.063</b>	<b>108.453</b>
Produção de bens	21.976	21.728	21.500	21.247	20.532	19.514	18.818	18.488	17.906	17.870	17.977	18.044	18.041
Produção de serviços	116.102	116.110	116.133	115.485	114.543	113.439	112.917	112.630	111.619	111.880	112.430	112.267	112.671
Prestadores de serviços provados	93.769	93.734	93.670	92.950	92.010	90.898	90.360	90.182	89.201	89.384	89.723	90.019	90.412

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Sazonalmente ajustados.

**TABELA A.4**  
**Evolução do emprego público por esferas de governo e por atividades selecionadas desde a crise subprime<sup>1</sup>**  
 (Em milhares de postos de trabalho)

Emprego público por esferas de governo	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
<b>Governo - Total</b>	<b>22.333</b>	<b>22.376</b>	<b>22.463</b>	<b>22.535</b>	<b>22.533</b>	<b>22.541</b>	<b>22.557</b>	<b>22.448</b>	<b>22.418</b>	<b>22.496</b>	<b>22.707</b>	<b>22.248</b>	<b>22.259</b>
Federal	2.735	2.727	2.744	2.771	2.777	2.806	2.819	2.827	2.842	2.911	3.171	2.844	2.852
Federal exceto serviços postais dos EUA	1.972	1.986	2.013	2.034	2.056	2.083	2.112	2.137	2.160	2.248	2.517	2.196	2.209
Serviços postais dos EUA	763	741	731	737	721	724	707	690	664	663	654	648	644
Governo de Estado	5.153	5.160	5.179	5.192	5.193	5.190	5.176	5.178	5.178	5.166	5.144	5.164	5.184
Educação pública governamental	2.332	2.335	2.354	2.373	2.388	2.383	2.381	2.376	2.384	2.389	2.378	2.411	2.431
Governo de Estado, excluindo educação	2.821	2.825	2.825	2.819	2.814	2.808	2.796	2.797	2.795	2.777	2.766	2.753	2.753
Governo local	14.445	14.489	14.540	14.572	14.563	14.545	14.562	14.448	14.479	14.419	14.392	14.240	14.223
Educação pública local	8.016	8.037	8.053	8.075	8.068	8.072	8.086	7.989	8.040	8.005	8.007	7.889	7.900
Governo local, excluindo educação	6.428	6.452	6.487	6.496	6.495	6.473	6.476	6.459	6.439	6.414	6.349	6.350	6.324

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Sazonalmente ajustados.

**TABELA A.5**  
**Evolução da distribuição percentual do emprego público por esferas de governo e por atividades selecionadas desde a crise subprime<sup>1</sup>**

	Emprego público por esferas de governo	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
<b>Governo - Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Federal	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3	12,4	12,5	12,6	12,7	12,9	14,0	12,8	12,8	12,8
Federal exceto serviços postais dos EUA	8,8	8,9	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,5	9,6	10,0	11,1	9,9	9,9	9,9
Serviços postais dos EUA	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Governo de Estado	23,1	23,1	23,1	23,0	23,0	23,0	22,9	23,0	23,1	23,0	22,7	23,2	23,2	23,3
Educação pública governamental	10,4	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,5	10,8	10,9
Governo de Estado, excluindo educação	12,6	12,6	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4	12,5	12,5	12,5	12,3	12,2	12,4	12,4
Governo local	64,7	64,8	64,7	64,7	64,6	64,5	64,6	64,6	64,6	64,6	63,4	64,0	63,9	63,9
Educação pública local	35,9	35,9	35,9	35,8	35,8	35,8	35,8	35,8	35,8	35,8	35,6	35,3	35,5	35,5
Governo local, excluindo educação	28,8	28,8	28,9	28,8	28,8	28,7	28,7	28,7	28,7	28,7	28,5	28,5	28,5	28,4

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Sazonalmente ajustados.

**TABELA A.6**  
**Evolução do emprego público<sup>1</sup> por esferas de governo e por atividades selecionadas desde a crise subprime<sup>2</sup>**  
 (Em milhares de postos de trabalho)

	Emprego público por esferas de governo	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
<b>Governo - Total</b>	43	87	72	-2	8	16	-109	-30	78	211	-459	11	
Federal	-8	17	27	6	29	13	8	15	69	260	-327	8	
Federal exceto serviços postais dos EUA	14	27	21	22	26	29	25	23	88	269	-321	13	
Serviços postais dos EUA	-22	-10	6	-16	3	-17	-17	-26	0	-9	-6	-5	
Governo de Estado	7	19	13	1	-3	-14	-3	5	-12	-22	20	20	
Educação pública governamental	3	19	19	14	-5	-1	-5	8	5	-11	33	20	

(Continua)

(Continuação)

Emprego público por esferas de governo	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Governo de Estado, excluindo educação	4	0	-6	-5	-7	-12	1	-3	-17	-11	-13	1
Governo local	44	51	32	-9	-18	17	-114	31	-60	-27	-152	-17
Educação pública local	21	16	22	-8	5	13	-97	51	-35	2	-118	10
Governo local, excluindo educação	24	35	10	-1	-23	4	-17	-20	-25	-65	2	-27

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup>Variação absoluta em relação ao último mês do trimestre anterior.<sup>2</sup>Sazonalmente ajustados.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

### **Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

### **Capa**

Fábio Oki

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 11/13,2 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>  
Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---

## **INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS**

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês, francês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i*) título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) um resumo de cerca de 150 palavras; *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, e-mail e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i*) Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, sem identificação dos autores –, em formato PDF; e *ii*) Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas *online* pelo e-mail [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### **Itens de verificação para submissão**

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

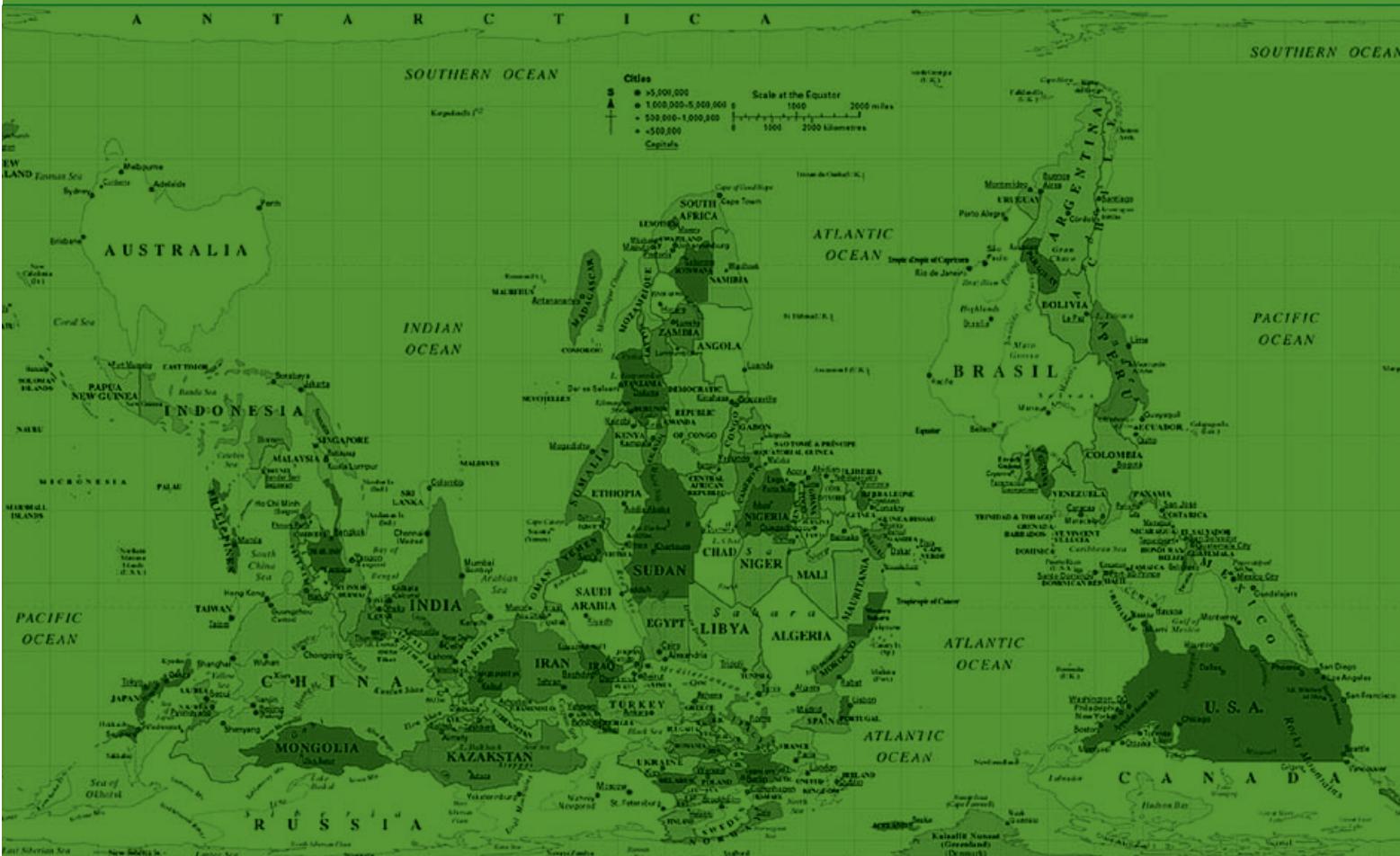
### **Declaração de direito autoral**

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2<sup>a</sup> edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

### **Política de privacidade**

Os nomes e os e-mails fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A Revista *Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



#### Missão do Ipea

Producir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA