

América Latina em tempos de Covid-19: uma análise comparada das políticas de transferência de renda e garantia de emprego¹⁹

Aginaldo Valentin²⁰, André Gal Mountian²¹, João Guilherme Rocha Machado²², Caio Scaravajar Oliveira²³, Felipe Jose Miguel Garcia¹⁷, Gabriel da Silva Benetti¹⁷, Julia Luiz Teles Caetano¹⁷ e Sara Rebeca Soares Mendes¹⁷

1. Introdução

A América Latina conheceu, no início do Século XXI, mudanças econômicas e sociais expressivas, resultado do que se convencionou denominar de “Onda Rosa” (LOUREIRO, 2018), quando fortes resultados da atividade exportadora e governos de esquerda possibilitaram a implantação de políticas de bem-estar, tendo como foco as transferências condicionadas de renda. Após uma década de governos identificados com a agenda neoliberal prevalente nos anos 90, parcela expressiva da população latino-americana pôde perceber recebimento permanente de renda, possibilitando acesso ao consumo e dinamizando a economia nos setores de bens e serviços essenciais. Não obstante, a “Onda Rosa” não logrou sucesso na perspectiva da sustentabilidade deste modelo, culminando no encerramento, legal ou não,

¹⁹ Este artigo é resultado de uma pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).

²⁰ Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

²¹ Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

²² Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV).

²³ Discentes do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

dos governos que implementaram estas políticas. Simultaneamente, o desempenho econômico destes países começou a apresentar oscilações mais ou menos intensas, sinalizadas através de redução do crescimento, aumento da inflação e culminando com manifestações populares intensas ao longo do ano de 2019 no Chile, Equador, Bolívia e reversão política nas eleições na Argentina.

É nesse contexto mais amplo que, parafraseando Celso Furtado, a crise causada pelo Covid se impõe como um cataclismo, de fora para dentro. Nosso objetivo neste artigo é mapear, de forma comparativa, como os governos centrais de alguns países da América Latina formularam políticas de proteção emergencial da renda e do trabalho, através de consulta à legislação dos países de nossa amostra: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Uruguai. Dessa forma, apresentamos inicialmente um breve quadro social e econômico associado à década de 2010 e, posteriormente, analisamos as políticas formuladas de perspectiva comparada. Este estudo utiliza a data de 30 de abril como teto para a coleta de informações e ressaltamos o cuidado necessário, pois temos clareza de que as medidas adotadas são respostas emergenciais e formuladas, muitas vezes, sem o necessário tempo de amadurecimento típico do ciclo das políticas públicas.

2. Indicadores econômicos e sociais²⁴ dos países selecionados pré-Covid

O desempenho econômico dos países considerados apresentou uma tendência de expressiva redução ou estagnação ao

²⁴Dados obtidos em IADB (2020) e WORLD BANK (2020).

longo da década de 2010. Brasil e Argentina apresentaram os piores desempenhos, com vários anos de retração do produto; de maneira drástica, porém não tão recessiva, Equador teve seu produto interno em queda permanente entre 2011 e 2016. Os demais países mantiveram tendência de queda, porém com valores positivos, ano a ano, com destaque para a Bolívia, com taxas superiores a 4% ao ano praticamente por toda década.

Ainda durante a década, percebe-se a pouca importância da atividade industrial nos países considerados: o valor agregado por ela gerado em todos os países apresentou tendência estagnada ou declinante; ademais, a perda da atividade industrial estratégica fica evidente no indicador de exportações com conteúdo de alta tecnologia: 20% no México, 13% no Brasil e cerca de 5% em todos os demais países.

Os dados sobre desemprego não são comparáveis dado que México, Bolívia e Equador conviveram com elevado grau de informalidade no mercado de trabalho e mantiveram, historicamente, taxas sempre abaixo de 5% desde 1990, pelo menos. Os demais países, após um longo período de queda que se inicia na virada do século, sinalizam reversão a partir de 2014, com menor crescimento no Chile, moderado na Colômbia, Uruguai e Argentina, porém com taxas abaixo de 10% e acentuada expansão no Brasil, com valores acima de 10% desde 2016.

Quando se considera a renda *per capita* ajustada pelo PPP (2018), a Bolívia surge como o país com valor destacadamente menor (US\$7.670), seguido do Equador (US\$11.420), estando os demais valores entre US\$14.480 (Colômbia) e US\$24.190 (Chile). A tendência de melhora do índice de Gini observada desde o início dos anos 2000 apresentou estagnação ou piora entre 2015 e

2018 para todos os países, exceto a Bolívia. Em 2018, a maior desigualdade foi registrada no Brasil (0,539) e a menor no Uruguai (0,397).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano como indicador de bem-estar das populações, Chile (0,847), Argentina (0,830) e Uruguai (0,808) destacam-se dos demais países que apresentam IDHs menores (México, Brasil, Colômbia, Equador e Bolívia, oscilando entre 0,767 e 0,703). De forma correlata, a taxa de população que vive com menos de US\$ 1,90 por dia é entre 3% e 5% para os países com menor IDH, sendo as menores para México (1,7%), Argentina (1,0%), Chile (0,3%) e Uruguai (0,1%).

3. Análise comparada das políticas de enfrentamento à pandemia

3.1 Políticas de transferência de renda

Quase todos os países da amostra criaram programas para transferir renda durante a pandemia de Covid-19, para fazer frente à redução acentuada da renda disponível de muitas famílias. Chama a atenção o México, único país que não havia criado nenhum programa até o fim de abril.

Além disso, a maior parte dos países implementou mais de um programa de transferência de renda. Alguns deles foram criados como pagamentos únicos. Diante da permanência da crise, alguns países estenderam os programas iniciais ou criaram outros. O Auxílio Emergencial brasileiro foi uma das exceções ao ser criado já com uma previsão de 3 meses de pagamentos, o que talvez esteja conectado com a demora em sua aprovação.

Podemos dividir os programas criados em dois grandes grupos: programas emergenciais “novos” e complementações a programas e benefícios já existentes (primeira e últimas colunas da Tabela 1 abaixo).

Tabela 1. Políticas de Transferência de Renda, países selecionados.

País	Criou Programa de Transferência Emergencial de Renda	Número de Pagamentos Previstos em meses	% do Salário Mínimo de cada um dos pagamentos*	Transferência Emergencial de Renda pode ser acumulada com outros Programas de Transferência de Renda	Realizou outras medidas de transferência de renda ou complementou programas já existentes
Argentina	Sim	1	59%	Sim	Sim
Bolívia	Sim	1	24%	Não	Sim
Brasil	Sim	3	57%	Não	Não
Chile	Sim	1	20%	Sim	Não ²⁵
Colômbia	Sim	2	18%	Não	Sim
Equador	Sim	1	27%	Não	Sim
México	Não	–	–	–	Não
Uruguai	Não	–	–	–	Sim

25 No início de abril foi aprovada uma lei que criou um subsídio para que os beneficiários alcançassem uma renda mínima garantida. No entanto, não colocamos essa lei como uma das medidas complementares porque ela começou a ser tramitada ainda em 2019, portanto, anterior à pandemia do Covid-19.

Fonte: Elaboração própria (quadro completo disponível em <https://drive.google.com/file/d/1hY6-DdxshqCCjCbrVRZEGcJlfk4LRDuI/view?usp=sharing>)

Grande parte dos países tem programas pertencentes ao primeiro grupo (Argentina, Bolívia, Brasil²⁶, Chile, Colômbia e Equador) e utilizam os cadastros sociais existentes para selecionar seus beneficiários. Tipicamente, esses programas têm como foco as pessoas sem fontes de renda “seguras” (sejam oriundas de trabalho formal ou de transferências e programas governamentais). Desta forma, a maior parte deles não permite a acumulação com outras iniciativas governamentais (seguro-desemprego, aposentadorias, pensões, transferências condicionadas de renda, etc.). Como podemos ver na Tabela 1, as exceções são Argentina e Chile. No caso do Brasil, a acumulação com o Bolsa-Família não é permitida: o beneficiário recebe automaticamente o que for mais vantajoso. As medidas da Argentina, Bolívia e Chile previam pagamentos únicos, enquanto os outros países têm a previsão de mais pagamentos, seja por seu desenho inicial, seja por conta de uma extensão. A tabela 3 mostra ainda os pagamentos previstos em relação aos respectivos salários mínimos, com destaque para a Argentina e o Brasil cujos valores excedem 50% de seus salários mínimos, sendo que no caso da primeira se trata de um pagamento único e o segundo serão 3 pagamentos²⁷.

26 Formalmente, o programa brasileiro é uma alteração do Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas, para efeitos de nosso estudo, estamos considerando-o como um programa emergencial novo.

27 A comparação entre as diferentes medidas de transferências emergenciais de renda deve ser feita com cautela porque no presente trabalho não estamos considerando a cobertura das medidas e o montante total de recursos transferidos às famílias como proporção do PIB.

Os programas de transferência de renda que complementam programas e benefícios já existentes são diversos e direcionados a diferentes públicos. Aparentemente, sua implementação tende a ser mais simples do que os programas “novos” porque utilizam os mesmos critérios de elegibilidade e as formas de pagamento já existentes. A maioria dos países realizou pagamentos adicionais aos beneficiários de seus principais programas de transferência de renda (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai.). Houve aqueles que fizeram complementações de pagamentos a seus aposentados/pensionistas e idosos, o principal grupo de risco do Covid-19, (Argentina e Colômbia). Além disso, há complementações a programas que destinam alimentos ou transferência de renda para compra de alimentos (Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai) e aumentos do seguro-desemprego (Argentina). Finalmente, há alguns casos especiais, como o da Colômbia que destinou recursos à população em processo de reintegração (desmobilização de grupos armados) e o da Argentina que criou pagamentos extraordinários às forças de segurança e defesa (pagamento único) e para os trabalhadores da saúde pública e privada envolvidos no tratamento de casos relacionados ao Covid-19 (durante 4 meses).

3.2 Políticas de manutenção de emprego

A maior parte dos países latino-americanos da amostra adotou políticas específicas de mercado de trabalho como uma das formas de minimizar as consequências econômicas e sociais da pandemia²⁸. Estas medidas têm caráter contracíclico uma vez

28 Uma exceção foi o Uruguai. O país formulou uma política voltada para desempregados e, por isso, foi incluída na seção de transferência de renda, e não de manutenção do emprego.

que atuam em um momento de forte contração das economias, em particular, da demanda por bens e serviços do setor privado.

De forma geral, as políticas emergenciais voltadas ao mercado de trabalho tiveram duas vertentes principais: a primeira foi permitir a flexibilização da jornada de trabalho e do pagamento de salário, situação não reconhecida pelas normas trabalhistas regulares; já a segunda constitui-se na complementação da remuneração dos trabalhadores com recursos públicos. Cabe destacar que os países adotaram outras medidas de apoio aos setores produtivo e financeiro, mas estas políticas estão fora do escopo desta análise comparada.

A flexibilização da jornada de trabalho foi permitida no Brasil, Chile, Colômbia e Equador²⁹. A redução na jornada pode ser parcial, a partir de acordo entre empregados e funcionários (em algumas situações com participação dos sindicatos), ou total, com a suspensão temporária dos contratos de trabalho. No caso do Brasil, o empregador pode reduzir a jornada de trabalho em 25%, 50% ou 70%³⁰. No Chile há uma redução máxima de até 50% das horas diárias trabalhadas. Já Colômbia e Equador não possuem limites para redução na jornada. Os dois países privilegiaram políticas que permitem acordos individuais ou coletivos de flexibilização de jornada e salário, mas sem complementação de recursos públicos. Ainda do ponto de vista da flexibilização, a postergação ou redução da contribuição patronal foi adotada pela Argentina e pelo Brasil (no caso de suspensão do contrato de trabalho). Estes resultados estão sintetizados na Tabela 2.

29 No caso da Bolívia, houve redução de jornada de trabalho compulsória decorrente da restrição de circulação.

30 Reduções em outras proporções podem ocorrer, a depender de acordo coletivo e da faixa salarial do trabalhador.

Tabela 2. Políticas de mercado de trabalho. países selecionados

País	Permitiu redução de jornada de trabalho	Complemento do salário com recursos públicos	Contrapartida de manutenção do emprego
Argentina	Não	Sim	Sim
Bolívia	Não	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Sim
Chile	Sim	Sim	Sim
Colômbia	Sim	Não	Sim
Equador	Sim	Não	Sim
México	Não	Não	Sim
Uruguai	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria (quadro completo disponível em <https://drive.google.com/file/d/1zGO1DKJF-a7myvfp935uPCMINrTSHTbA/view?usp=sharing>)

A política de complementação do salário com recursos públicos foi adotada pela Argentina, Bolívia, Brasil e Chile. Nestes casos, há coparticipação na remuneração dos trabalhadores pelos empregadores e pelo Estado. No Brasil e no Chile a complementação é feita por uma proporção do seguro desemprego que o trabalhador tem direito. No Brasil, no caso de suspensão do contrato de trabalho, o trabalhador tem direito a 100% do seguro

desemprego e o empregador não precisa remunerá-lo no período de vigência da política³¹. O México formulou uma política de crédito para micro e pequenas empresas, mas não remunerou diretamente os trabalhadores.

Outro aspecto relevante das políticas emergenciais de mercado de trabalho é a exigência de contrapartida por parte das empresas no sentido da manutenção dos empregos no período de vigência da política. Esta contrapartida foi adotada pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e México.

4. Considerações finais: tempo de resposta das políticas

A Tabela 3 mostra o tempo de reação dos países analisados em relação à formulação das políticas de transferência de renda e garantia de emprego. Em primeiro lugar, podemos observar que o México é o país com maior tempo de reação, com 57 dias para anunciar as primeiras medidas de emprego. Além disso, como visto na seção 2, o país não implementou políticas de transferência de renda específicas para o enfrentamento da pandemia.

Uma hipótese inicial seria supor que as políticas de transferência de renda teriam tempo de reação menor do que as políticas de manutenção do emprego, dada a gravidade da crise sanitária e o fato de as primeiras serem direcionadas a setores mais vulneráveis que as segundas. No entanto, a Tabela 3 mostra que esta hipótese não se mostrou correta para todos os países. Não houve um padrão de resposta claro: enquanto na Argentina, Bolívia e Colômbia as políticas de transferência de renda foram

31 Se a empresa possui receita bruta anual superior a R\$ 4,8 milhões, o trabalhador recebe 30% do salário pelo empregador e 70% do seguro desemprego.

anunciadas em primeiro lugar, nos demais países em que as duas políticas foram implementadas (Chile e Equador) isso não ocorreu. Podemos citar o caso do Brasil, em que a política de manutenção do emprego e da renda foi anunciada no dia 01 de abril de 2020, um dia antes da política de transferência. Uma possível explicação é que, enquanto a política de manutenção do emprego foi aprovada como medida provisória, a de transferência de renda foi discutida e aprovada pelo legislativo.

Tabela 3. Tempo de reação para o anúncio das políticas de transferência de renda e manutenção de emprego e salário, países selecionados.

País	1º caso de Covid	1ª transferência de renda	Emprego e salário	Tempo de resposta – transferência de renda	Tempo de resposta – emprego e salário
Argentina	03/03	23/03	31/03	20	28
Bolívia	10/03	18/03	14/04	8	35
Brasil	25/02	02/04	01/04	37	36
Chile	03/03	02/04	31/03	30	28
Colômbia	06/03	22/03	17/04	16	42
Equador	29/02	27/03	15/03	27	15
México	27/02	–	24/04	–	57

País	1º caso de Covid	1ª transferência de renda	Emprego e salário	Tempo de resposta – transferência de renda	Tempo de resposta – emprego e salário
Uruguai	13/03	18/03	–	5	–

Fonte: Elaboração própria.

Outro país que chama a atenção é o Equador, que logo no início da pandemia passou por grave crise sanitária. A seção 3 mostrou que o país formulou uma tímida resposta de garantia de emprego, sem participação de recursos públicos na complementação salarial, e foi um dos países com maior tempo de resposta para anunciar medidas de transferência de renda, com 27 dias entre o primeiro caso de Covid e o anúncio da política³².

Em linhas gerais, chama a atenção a abrangência dos programas criados pelo governo argentino para complementar a renda de seus cidadãos. Isso pode estar relacionado com a orientação política, declaradamente mais à esquerda, do governo argentino que assumiu o poder em fins de 2019. Por outro lado, o único outro país com governo com orientação semelhante, o México, teve uma atuação bastante diferente: seu presidente inicialmente minimizou a gravidade da pandemia e até o fim de abril

32 Tavares, Silveira e Sousa (2000) fazem uma análise das políticas de proteção social formuladas em países da América Latina (com uma amostra parcialmente coincidente com a nossa) durante o período da pandemia. Nele, a demora de alguns países em realizar medidas de proteção social é relacionada ao maior número de casos.

ainda não havia criado nenhuma iniciativa para complementar a renda de seus cidadãos.

Diante dos sinais de que a crise provocada pelo Covid-19 ainda está longe de terminar, podemos esperar novos programas e extensões dos programas atuais a partir de maio. Pesquisas complementares poderiam investigar a implementação dessas políticas, com ênfase na situação socioeconômica das famílias beneficiárias e no impacto que as medidas tiveram em suas condições de vida. No entanto, retratos e análises que se baseiem tão somente na intencionalidade das políticas de emergência, aqui captadas através de suas proposições iniciais, ocultam distintos quadros políticos e institucionais entre os países analisados. Temos na amostra países que conviviam até às vésperas da pandemia com manifestações de insatisfação popular e lenta resposta institucional (Chile, Equador e Colômbia), países com novos governantes democraticamente escolhidos e que representaram uma mudança em relação à gestão anterior (Argentina e Uruguai), países com presidentes eleitos há algum tempo e que começavam a conviver com desgastes políticos, sociais e econômicos (Brasil e México) e o caso da Bolívia, cujo governo provisório resulta de um processo eleitoral presidencial impugnado e que dividiu a sociedade, gerando um longo período de instabilidade e violência. Essa diversidade de quadros políticos e institucionais — agravado pelo quadro econômico descrito na primeira seção desta comunicação — deve ser somada aos diferentes tempos de reação, abrangência e escopo das medidas tomadas. Desta forma, esperam-se resultados muito distintos no longo período de excepcionalidade que se avizinha.

Certamente, além dos aspectos já mencionados, uma das variáveis-chave para explicar os futuros sucessos e infortúnios que estes países acumularão será a capacidade de articulação política de seus governantes.

5. Referências bibliográficas

5.1 Decretos e demais instrumentos legais, disponíveis em:

Políticas de transferência de renda:

https://drive.google.com/open?id=1R3X70seLLXlAnz7xKSoi_89dWIIh-dH0

Políticas de garantia de emprego:

<https://drive.google.com/open?id=1Qn5oYhlmy2SIh5mFW-CIqOefw2qk2SbMh>

5.2 Demais referências:

IADB. *Inter-American Development Bank*, disponível em <<https://data.iadb.org/>>, acesso em 1 de maio de 2020.

LOUREIRO, Pedro Mendes, *Reformism, Class Conciliation and the Pink Tide: Material Gains and Their Limits*. In YSTANES M., STRØNEN I.Å. (eds.), ***The Social Life of Economic Inequalities in Contemporary Latin America, Approaches to Social Inequality and Difference***. Palgrave Macmillan, 2018. DOI 10.1007/978-3-319-61536-3.

TAVARES, Amarílis Busch; SILVEIRA, Fabrício; SOUSA, Rômulo Paes. Proteção Social e COVID 19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. **Revista NAU Social**. v.11, n.20, p.111–129, Maio/Out 2020.

WORLD BANK. *World Bank Open Data*, disponível em <<https://data.worldbank.org/>>, acesso em 1 de maio de 2020.