



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MERCADO
DE TRABALHO FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19**

Pedro Santa Cruz Gutman

Matrícula: 1412017

Orientador: Prof. Antônio Marcos Ambrózio

Junho, 2020



POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MERCADO DE TRABALHO FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

Pedro Santa Cruz Gutman

Matrícula: 1412017

Orientador: Prof. Antônio Marcos Ambrózio

Junho, 2020

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor".

Pedro Santa Cruz Gutman

(1412017)

"As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor ".

Dedicatória

- Dedico a todos os meus professores da minha vida e a todas as pessoas que, de alguma maneira, me ensinaram e transmitiram algum conhecimento. Assim como dedico a todas as instituições de ensino por onde passei.
- Dedico às minhas amadas irmãs, Clara e Julia, e ao meu sobrinho Francisco que chegou ao mundo em 2019 para alegrar nossas vidas. Às minhas avós Dôdo e Regina e ao meu avô Zé Mário, pelos ensinamentos e carinho. Aos meus pais Karla e Guilherme, meus primeiros professores, todo o meu amor, sem eles essa jornada seria mais difícil. Assim como meus tios Danilo, Renata e Fernanda por toda torcida. Sem esquecer do João Caetano e Rodrigo, por fazerem parte dessa grande família.
- Ao professor Marco Antônio Ambrózio, pela sua prontidão em aceitar o desafio de ser o meu orientador, algo essencial para o desenvolvimento do TCC. Dedico também ao professor Marcio Garcia pelos conselhos aprendidos ao longo do projeto.
- Dedico este projeto aos amigos que sempre estiveram ao meu lado em todos os momentos de minha trajetória. Em especial, Felps, Menescal, Dudu, Vitor, Luquinhas, Tiaguinho, Vic, Mirella e Zé.

Índice de Gráficos:

Gráfico 1 - Número total de Micro e Pequenas empresas de 2007 a 2016.....	16
Gráfico 2 - Tempo de resposta do governo para políticas implementadas em comparação ao Números de casos.....	22
Gráfico 3 - Evolução do conhecimento das empresas a respeito de programas de enfrentamento aos efeitos econômicos da crise.....	23

Índice de Quadros:

Quadro 1 - Critério de classificação do porte das empresas pelo número de pessoas ocupadas.....	14
Quadro 2 - Critério de classificação para as Micro e Pequenas empresas através da renda média das empresas.....	15

Índice de Figuras:

Figura 1 - Concentração de micro e pequenas empresas por setor de atividade.....	16
--	----

Sumário:

I.	Introdução	7
II.	Motivação	9
III.	Revisão da Literatura	10
IV.	Foco no Mercado de trabalho: um olhar sobre a relevância das Pequenas empresas no Brasil	14
V.	Descrição das políticas públicas implementadas no Brasil durante a Pandemia da Covid-19 com foco nas micro e pequenas empresas	18
VI.	Análise das políticas públicas brasileiras voltadas ao mercado de trabalho com foco nas micro e pequenas empresas implementadas durante a crise pandêmica COVID-19	20
VII.	Conclusão	24
VIII.	Referências Bibliográficas	26

I. Introdução

A pandemia da COVID-19 gerou uma crise humanitária no mundo em 2020. A COVID-19 é uma doença causada pelo novo coronavírus denominado SARS-CoV-2. Desde a emergência da doença na China, em dezembro de 2019, o número de casos aumentou rapidamente em todo mundo, levando a OMS a decretar em março de 2020 uma situação de pandemia (WHO, 2020). O primeiro caso confirmado em solo brasileiro foi em fevereiro, mais precisamente no estado de São Paulo. Até o final do mês de junho (27) o país já contabiliza 1.313.667 casos e 57.070 óbitos, com quadro de transmissão comunitária da doença (BRASIL, 2020a).

Assim como o vírus, a crise econômica se espalha rapidamente, atingindo as empresas e impactando a todos, direta ou indiretamente. Todos os setores da atividade econômica estão enfrentando sérios desafios e os efeitos socioeconômicos, de maneira geral, já podem ser comparados aos efeitos resultantes das principais crises dos últimos séculos.

No Brasil, pequenos negócios ou autônomos, formais ou informais, ocupam quase $\frac{3}{4}$ da massa de trabalhadores (Nogueira e Zucoloto, 2019). Neste cenário, sabendo da vulnerabilidade das micro, pequenas e médias empresas, é vital a implementação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho que assegurem a sobrevivência financeira das empresas e, conseqüentemente, dos postos de trabalho. A implementação ágil e assertiva é fundamental para atenuação dos choques causados pela pandemia.

Apenas no dia 22 de Março, mais de um mês depois do primeiro caso confirmado em solo brasileiro, foi anunciada a primeira política de auxílio econômico (HUMPHRIES, *et al.*, 2020). É possível identificar tanto uma diminuição na demanda por trabalho, visto que a população está submetida a restrições devido ao isolamento social e, também, uma contração na oferta de empregos, pois as empresas estão com o faturamento reduzido e experimentando o fechamento parcial ou definitivo de seus negócios. Segundo a pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), os pequenos negócios só conseguem ficar fechados e, ainda sim, ter dinheiro para pagar as contas por 23 dias em média (SEBRAE, 2020). Visto isso, a implementação ágil e assertiva é fundamental para atenuação dos choques causados pela pandemia.

Neste projeto de conclusão de curso, busco ressaltar a importância das empresas de pequeno e médio porte para a economia brasileira, abordar quais são as políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho para as micro e pequenas empresas apontadas pela literatura como sendo as mais eficazes neste momento, descrever quais foram as principais políticas implementadas de fato e analisar se estas políticas públicas brasileiras estão de acordo com o que a literatura, nacional e internacional, disponível sobre o assunto recomendou.

II. Motivação

A partir da descoberta de um novo vírus, originalmente na cidade chinesa de Wuhan, o mundo foi gradativamente sendo contaminado, cidade a cidade, país a país, até que se atingiram todos os continentes (WHO, 2020). Visando frear a disseminação do vírus, as primeiras recomendações para a população foram as medidas coletivas de isolamento social, com o fechamento de atividades não essenciais, como o comércio, escolas, faculdades, fronteiras, bares, restaurantes e academias. A população mundial teve que mudar seus hábitos, suas rotinas e encarar uma realidade que não havia sido vivenciada desde a gripe espanhola em 1918. Pouquíssimos estavam vivos em ambas pandemias (Gripe Espanhola e Coronavírus). Os que vivenciaram as duas eram muito novos na primeira e centenários na segunda.

Na ocasião da pandemia do século XX, estima-se que cerca de 500 milhões de pessoas foram infectadas (1/4 da população mundial de 2 bilhões na época) e ocorreram em torno de 50 milhões de mortes (cerca de 2,5% da população mundial na época) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020). Se trouxermos os números da pandemia de 1918 para números atuais, podemos concluir que: ¼ da população mundial seria infectada, ou seja, 1.900.000.000 (um bilhão e novecentas milhões) de pessoas. Além disso, 2,5% da população morreria, o que representa cerca de 190.000.000 (cento e noventa milhões de pessoas) se levarmos em conta a última estimativa da população mundial feita pela Organização Nacional das Nações Unidas (ONU) de 7.600.000.000 (sete bilhões e seiscentos milhões) de habitantes.

Com esses dados espantosos, os países elaboraram e implementaram políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho que vão ao encontro da manutenção das vidas e dos empregos. Sabendo da importância das micro, pequenas e médias empresas para a economia, o auxílio estatal para a sobrevivência das mesmas é fundamental.

III. Revisão da Literatura

Este capítulo do presente trabalho tem como objetivo abordar as literaturas disponíveis já existentes para poder ser traçada uma referência ampla, completa e crítica sobre o tema proposto.

Apesar da pandemia do coronavírus ser um fenômeno recente, é importante ressaltar que há uma extensa quantidade de artigos e conteúdos relevantes sobre o tema. Diversos autores e instituições se debruçaram sobre o assunto e desenvolveram diferentes análises.

Uma das instituições que escreveu sobre o tema abordado foi a Organisation for Economic Co-Operation and Development (OCDE), que publicou um artigo chamado “Coronavírus (COVID-19): SME Policy Responses” (OCDE, 2020). Inicialmente, a publicação sugere quais seriam as políticas ideais e qual caminho a ser seguido para promover fôlego financeiro às micro, pequenas e médias empresas e, como consequência, a manutenção dos postos de trabalho.

O texto indica que muitos países devem adotar medidas de prorrogação dos prazos relacionados aos pagamentos de impostos, previdência social e pagamentos de dívidas das empresas de pequeno porte. Os impostos sobre aluguéis e propriedades em geral, assim como a cobrança sobre serviços públicos prestados às empresas, também estão incluídos entre aqueles que devem ser postergados (OCDE, 2020).

O artigo publicado destaca que em muitos países foram estabelecidos, de forma assertiva, apoios financeiros adicionais às empresas de pequeno porte: desde garantias de empréstimos (cobrindo os riscos envolvidos na operação) a, literalmente, empréstimos diretos e doações públicas, “gerando uma quantidade de estímulo fiscal sem precedentes na história” (OCDE, 2020). Estas medidas têm como objetivo a atenuação dos choques que foram causados pelo lockdown (medida adotada pelos governos com o objetivo de achatar a curva de contágio causado pela pandemia do coronavírus) que acabou por reduzir drasticamente os níveis de consumo, produção e investimento na economia.

É possível destacar, além das políticas públicas recomendadas pelo estudo já citadas, medidas relacionadas à redução do tempo de trabalho, dispensa temporária e licença médica, apoio salarial e de renda a funcionários demitidos temporariamente ou a empresas para

garantir o emprego, fornecimento de doações e subsídios para as empresas com o objetivo de reduzir a queda de receita e aumentar a liquidez no curto prazo.

É essencial que estas políticas públicas de auxílio citadas sejam implementadas o mais rápido possível e que a transmissão de recursos aconteça o quanto antes. Além disso, é necessário que os procedimentos legais e administrativos, para acessar os novos financiamentos, sejam claros, de fácil interpretação, transparentes e simples, com objetivo de garantir o entendimento e permitir um acesso rápido e fácil às empresas alvo.

Outro ponto abordado pelo texto tange a questão das políticas públicas que estão voltadas somente para a compensação da perda de receitas e não no aprimoramento do potencial empreendedor destas empresas. Este aperfeiçoamento tem grande valor na medida em que as empresas possam se tornar mais eficientes e permanecer saudáveis financeiramente durante e depois da crise. Muitas pequenas e micro empresas estão experimentando novas formas de produção e vendas, geralmente utilizando canais digitais e demonstrando a aptidão da capacidade de inovação. Diversas empresas de pequeno porte estão desempenhando um papel importante na busca de soluções para a crise, desde o investimento no desenvolvimento de vacinas até a produção de equipamentos de proteção para profissionais de saúde e para a população em geral (OCDE, 2020).

Outro artigo abordado neste capítulo de revisão da literatura é “COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses” assinado pelo International Labour Organization (ILO, 2020). O texto discorre sobre quais deveriam ser as políticas públicas ideais a serem implementadas, voltadas ao mercado de trabalho, neste momento de crise. Segundo os autores, os esforços políticos devem ser realizados com o objetivo da manutenção dos empregos e da renda dos trabalhadores, além de estimular a economia e a demanda por trabalho. Estas medidas não apenas protegem empresas e trabalhadores contra a perda imediata de emprego e da renda, mas também ajudam a evitar choques na cadeia de produção que poderiam levar a uma profunda recessão econômica.

Os autores acreditam que, com o objetivo de causar impactos fortes e sustentados no longo prazo, são necessárias medidas em larga escala em todas as áreas da atividade econômica (ILO, 2020). Como a crise está evoluindo rapidamente, o monitoramento cuidadoso dos efeitos diretos e indiretos de todas as intervenções estatais é crucial para garantir que as respostas políticas permaneçam relevantes ao longo do tempo.

Além do cuidado com a saúde dos trabalhadores, o texto cita duas frentes importantes de implementação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho que poderiam ser adotadas neste momento crise: a primeira, que destaca o estímulo à economia e a demanda dos consumidores, necessita uma política fiscal ativa, uma política monetária acomodativa, empréstimos e financiamentos. A segunda, de apoio ao emprego e aos impostos, é baseada em três pilares: aumento da proteção social, retenção do emprego (através do trabalho com carga horária reduzida, férias remuneradas e outros subsídios) e subsídios fiscais às empresas de pequeno porte (ILO, 2020).

O livro “SOS COVID-19 - Vacinação em massa para as Micro e Pequenas Empresas” dos autores Maurício Oddo, Sandro Sacchet de Carvalho, Sandro Pereira Silva e Paulo Meyer Nascimento, lançado em junho de 2020 (ODDO, M. *et. al.* 2020), apresenta propostas de crédito para os pequenos negócios conseguirem fazer frente aos impactos causados da COVID-19 no Brasil. O texto inicia com um contexto de como a pandemia começou, como ela chegou até o Brasil e percorre o caminho até o momento atual (com números atualizados até a data de publicação). Em um segundo momento, o texto cita quais foram as principais medidas governamentais, do governo federal, de apoio às micro e pequenas empresas. Antes de citar quais foram os custos para o tesouro e o governo federal de uma maneira geral, os autores formulam uma proposição de quais seriam os caminhos e políticas ideias a serem implementadas para atenuar os choques econômicos.

Seguindo esta linha de raciocínio, o livro indica que a política pública recomendada seria um amplo e unificado programa geral de crédito, que seja implementado de maneira ágil e que atenda às necessidades financeiras das micro e pequenas empresas. Em contraste as diversas e complexas medidas que foram implementadas de forma separada e em diferentes momentos do tempo, o programa geral de crédito facilitaria o entendimento por parte da população e, principalmente, do público-alvo.

O programa geral, segundo os autores, deveria apresentar cinco características principais, são elas: valor máximo do crédito deve ser proporcional ao faturamento e específico a cada segmento; os juros e encargos máximos referentes a esse crédito devem ser iguais ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); a amortização, que deverá ser feita através de um sistema de Amortização Contingente ao Faturamento, deverá ser de no máximo 5% do faturamento bruto mensal descontado das despesas com o pessoal; o prazo para pagamento será variável (uma vez que depende do faturamento da empresa) mas,

em média, será de um ano para cada mês de concessão do crédito e, como última característica, a operacionalização deverá ser feita através de todas as instituições de pagamento e transferências financeiras (incluindo bancos públicos, privados e correspondentes bancários) (ODDO, M. *et. al.* 2020).

IV. Foco no Mercado de trabalho: um olhar sobre a relevância das Micro e Pequenas empresas no Brasil

Neste capítulo pretendo definir dois critérios de classificação do porte das empresas e apresentar dados que demonstram a relevância e a importância das Micro e Pequenas Empresas na economia brasileira. Esta enorme contribuição no mercado de trabalho pode ser observada tanto no âmbito dos empregos (através da geração de postos de trabalho) como no âmbito do consumo (que tem um grande peso na composição do Produto Interno Bruto - PIB).

O critério de classificação do porte das empresas pelo número de pessoas ocupadas é realizado da seguinte maneira na Quadro 1:

Quadro 1 - Critério de classificação do porte das empresas pelo número de pessoas ocupadas

PORTE	ATIVIDADES ECONÔMICAS	
	SERVIÇOS E COMÉRCIO	INDÚSTRIA
MICROEMPRESA	ATÉ 09 PESSOAS OCUPADAS	ATÉ 19 PESSOAS OCUPADAS
PEQUENA EMPRESA	DE 10 A 49 PESSOAS OCUPADAS	DE 20 A 99 PESSOAS OCUPADAS
MÉDIA EMPRESA	DE 50 A 99 PESSOAS OCUPADAS	DE 100 A 499 PESSOAS OCUPADAS
GRANDE EMPRESA	ACIMA DE 100 PESSOAS	ACIMA DE 500 PESSOAS

Fonte: (SEBRAE, 2014)

O outro critério de classificação para as Micro e Pequenas empresas é realizado através da renda média das empresas que são divididas em faixas e classificadas da seguinte maneira, segundo a quadro 2:

Quadro 2 - Critério de classificação para as Micro e Pequenas empresas através da renda média das empresas

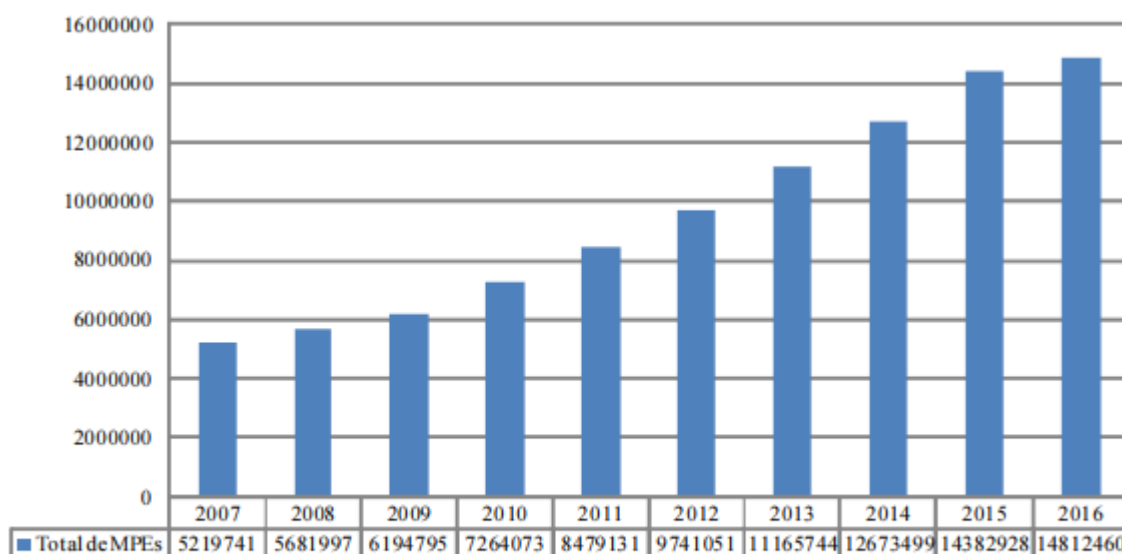
ATIVIDADES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	RECEITA MÉDIA POR PORTE DA EMPRESA (R\$)		
	2009	2010	2011
Serviços	257.281	280.896	311.244
Comércio	436.111	483.280	547.912
Indústria	1.057.476	1.194.611	1.257.527

Fonte: (SEBRAE, 2014)

Segundo o estudo “Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira” do SEBRAE (SEBRAE, 2014), as Micro e Pequenas Empresas (MPE) vêm progressivamente aumentando sua relevância na economia brasileira. Constatou-se que em termos agregados esta participação era de 21% em 1985, aumentou para 23% em 2001 e para 27% em 2011. A participação cresceu tanto em serviços como no comércio tendo se reduzido um pouco na atividade industrial, onde predominam grandes empresas que se beneficiam de ganhos de escala (BRASIL, 2020b).

Outros dados importantes no artigo, indicam que as micro e pequenas empresas representaram em 2011, 98% das empresas formalizadas na área de serviço e 99% das empresas no comércio. Em relação ao emprego, as MPE representam 44% dos empregos com carteira assinada nos serviços e 70% nos empregos gerados no comércio. Além disso, o valor adicionado das micro e pequenas empresas na economia nacional entre 2009 e 2011 ficou, na média, em 27%, representando mais de $\frac{1}{4}$ do valor adicionado total.

Como pode ser observado no gráfico 1, o número total de Micro e Pequenas empresas vem aumentando significativamente ao longo dos anos, tendo praticamente triplicado de valor de 2007 até 2016.

Gráfico 1 - Número total de Micro e Pequenas empresas de 2007 a 2016

Fonte: Adaptado - Empresômetro (2016)

Como citado anteriormente, as micro e pequenas empresas estão concentradas nos setores de comércio e serviço e pode ser observado na figura 1 abaixo:

Figura 1 - Concentração de micro e pequenas empresas por setor de atividade

Fonte: Empresômetro (2016).

Em uma perspectiva global, as pequenas empresas são responsáveis, a depender de cada país, por 40% a 60% dos empregos e, de acordo com (OCDE, 2020). Deste relevante percentual, 50% das pequenas empresas não sobreviverão a grave crise econômica causada pela COVID-19 (OCDE, 2020). Visto isso, é necessário que o Estado implemente políticas de auxílio ao mercado de trabalho em geral, especialmente voltadas às micro, pequenas e médias empresas. Estas políticas devem ir no sentido da conservação da saúde financeira destas

empresas e, conseqüentemente, na manutenção desta parcela muito significativa dos empregos.

Caso não haja políticas públicas voltadas a estas empresas, muitas não terão fôlego para continuar a operação e podem optar por demissões em massa. E, uma vez que os trabalhadores perdem os seus empregos, o consumo agregado diminui. Com menos consumo, múltiplos impactos podem ser observados na economia: para ter uma noção de grandeza, cerca de $\frac{2}{3}$ do produto interno bruto é constituído através do consumo. Com a diminuição da demanda agregada (fruto das demissões em massa), os investidores, por sua vez, formam expectativas pessimistas sobre o futuro, o que também gera diversos efeitos negativos sobre a economia.

V. Descrição das políticas públicas implementadas no Brasil durante a Pandemia da COVID-19 com foco nas micro e pequenas empresas

Devido ao impacto econômico causado pela pandemia do coronavírus e, com o intuito de estimular a atividade econômica, os países do mundo inteiro adotaram diversas políticas para empresas e trabalhadores formais. No Brasil, não foi diferente e diversas medidas podem ser destacadas.

Neste capítulo pretendo descrever algumas das principais políticas públicas implementadas no Brasil, com caráter de urgência devido aos choques econômicos causados pela pandemia e, sendo a primeira ação descrita, a política de crédito executada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) chamada “BNDES crédito pequenas empresas” (BNDES, 2020b). Nesta iniciativa, o BNDES repassa através de agentes parceiros credenciados, recursos para que as empresas possam manter os atuais postos de trabalho, assim como gerar novos empregos. Esta política contempla desde os microempreendedores individuais até as médias empresas que faturam até R\$ 300 milhões por ano. A empresa que fizer a requisição do financiamento poderá ter um prazo máximo para pagamento de cinco anos e até dois anos de carência, sendo o empréstimo limitado a R\$ 70 milhões ao ano. É importante ressaltar que, como o produto é contrato através do Agente Financeiro, a avaliação do risco, análise do crédito e aprovação do financiamento fica a cargo do Agente. Outro ponto que é preciso mencionar sobre esta política é que ela já existia antes da pandemia, mas algumas mudanças foram implementadas como: alteração do valor máximo anual de R\$ 10 milhões para R\$ 70 milhões e aumento do limite de faturamento anual para R\$ 300 milhões (BNDES, 2020b).

Como segunda política abordada, destaco o Fundo de aval às pequenas e médias empresas (FAMPE), fruto da parceria entre a Caixa Econômica Federal com o SEBRAE. Esta política foi criada para agir no momento em que um empreendimento não tem as garantias necessárias para conseguir contrair um empréstimo. O fundo criado complementa com as garantias necessárias para o aval financeiro, sendo limitado a garantir até 80% de uma operação de crédito (a depender do porte da empresa que está fazendo o requerimento e da modalidade do financiamento) (SEBRAE, 2020). Esta política contempla desde os

Microempreendedores Individuais (faturamento de até R\$ 81 mil) até as empresas de Pequeno Porte (R\$ 360 mil até R\$ 4,8 milhões). É importante ressaltar que o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) deve ter, pelo menos, 12 meses de faturamento. Para os MEI's, o valor máximo por CNPJ é de R\$ 12,5 mil, carência de 9 meses, amortização após carência de 24 meses e taxa de juros de 1,59% ao mês. No caso das Microempresas, o valor máximo por CNPJ é de R\$ 75 mil, carência de 12 meses, amortização após carência de 30 meses e taxa de juros de 1,39% ao mês. Por fim, para as Empresas de Pequeno Porte, o valor máximo por CNPJ é de R\$ 125 mil, com carência de 12 meses, amortização de carência de 36 meses e taxa de juros de 1,19% ao mês. Esta linha especial de crédito tem um total de R\$ 7,5 bilhões de reais disponíveis (SEBRAE, 2020).

A Medida Provisória (MP) nº 936/2020 institui o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”, que autoriza as empresas a reduzir a jornada de trabalho dos funcionários com a proporcional redução salarial, sendo as seguintes proporções permitidas: 25%, 50% e 70% (BRASIL, 2020c). Além disso, a MP autoriza a suspensão temporária do contrato de trabalho. O limite máximo de redução da jornada é de noventa dias e, para a suspensão do contrato, sessenta dias (podendo ser dividido em dois períodos de trinta dias). Os rendimentos dos trabalhadores, em ambos os casos, serão complementados pelo Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (baseado no cálculo do valor mensal do seguro-desemprego a que o funcionário teria direito). Em contrapartida, o empregador deverá garantir o emprego do trabalhador após o restabelecimento da jornada de trabalho por um período equivalente à duração da utilização do programa.

Por fim, é válido mencionar a Medida Provisória nº 927/2020 que, entre algumas flexibilizações das leis trabalhistas para preservação dos empregos, autorizou o adiamento do pagamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no meses de março, abril e maio, sem que incidam multas e encargos (ainda que seja necessária a declaração até o dia 7 de cada mês). Os meses de competência supracitados poderão ser pagos de forma parcelada, entre julho e dezembro de 2020. Outros pontos da medida provisória que merecem citação são: aval para antecipação de férias e autorização às empresas e instituições a realizar o teletrabalho (BRASIL, 2020d).

VI. Análise das políticas públicas brasileiras voltadas ao mercado de trabalho implementadas durante a crise pandêmica da COVID-19

Neste capítulo pretendo analisar se as principais políticas públicas implementadas no Brasil para atenuar os choques causados pela pandemia do Coronavírus, voltadas ao mercado de trabalho com foco nas micro, pequenas e médias empresas, estão de acordo com o que a literatura publicada sobre o assunto recomenda (explicada em detalhes no capítulo “Recomendação para implementação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho durante a pandemia da COVID-19”). Além disso, busco analisar se tais políticas públicas atingiram o público alvo, se foram bem comunicadas e distribuídas a população.

De forma sintetizada, em uma primeira vertente, a literatura disponível recomendou que as políticas públicas implementadas devem ser direcionadas a manutenção dos postos de trabalho e, conseqüentemente, a renda dos trabalhadores. Para atingir estes objetivos, as publicações são unânimes no que tange a sobrevivência financeira das empresas. Visto isso, medidas que proporcionem alívio financeiro e fôlego ao fluxo de caixa são recomendadas para atingir os objetivos supracitados. Prorrogação dos prazos para pagamentos dos impostos, da previdência social e da cobrança de serviços públicos são alguns exemplos de políticas que podem trazer fôlego ao fluxo de caixa. Empréstimos diretos e garantias a empréstimos podem ser vitais ao alívio financeiro das empresas e, conseqüentemente, colaborar com a sobrevivência das mesmas.

Como pode ser observado no capítulo “V. Descrição das políticas públicas implementadas no Brasil durante a Pandemia da COVID-19 com foco nas micro e pequenas empresas”, o Brasil adotou algumas políticas que estão de acordo com o que a literatura recomenda. Como exemplo, destaco o “FAMPE (Fundo de aval às pequenas e médias empresas)” que complementa as garantias para as empresas contraírem empréstimos. Além disso, é importante destacar a política: “BNDES crédito pequenas empresas”. Através dela, desde microempreendedores individuais até médias empresas, conseguem contrair empréstimos que podem chegar até 70 milhões de reais ao ano.

Há, entretanto, diversas críticas aos programas de empréstimos implementados pelo governo. Apesar de haver iniciativas públicas no sentido complementar as garantias dos

riscos envolvidos nas operações de crédito, ainda há uma parcela do risco que fica a cargo dos bancos comerciais e, visto que estamos em um momento com muita incerteza e alto risco, não há incentivos suficientes a estes bancos para finalizar as operações. Isto, por sua vez, diminui o repasse dos recursos para as empresas. Outra crítica apontada, é em relação a condições do programa: nos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, o dinheiro está sendo emprestado “mais barato”, ou seja, com juros menores e, se o empregador que contraiu o empréstimo não demitir funcionários ao longo da crise, o empréstimo é perdoado (não precisa ser pago). Caso o empregador, nos EUA, venha a demitir funcionários, ele precisa pagar o empréstimo de forma proporcional aos empregados que desligou.

Outro ponto que foi recomendado pela literatura disponível sobre o assunto, é que as políticas devem ser desenhadas para facilitar o entendimento do público alvo. Pesquisas realizadas pelo SEBRAE, confirmam que o desenho da política de empréstimos não foi bem realizada: Segundo a pesquisa, 60% das pequenas e médias empresas declararam precisar de empréstimo para não fechar ou demitir e, destas, 88% buscaram em bancos, mas apenas 14% conseguiram o empréstimo (SEBRAE, 2014). Outro dado alarmante é que, aproximadamente, apenas 20% das empresas declararam conhecer um programa adequado para cobrir a folha salarial (OCDE, 2020).

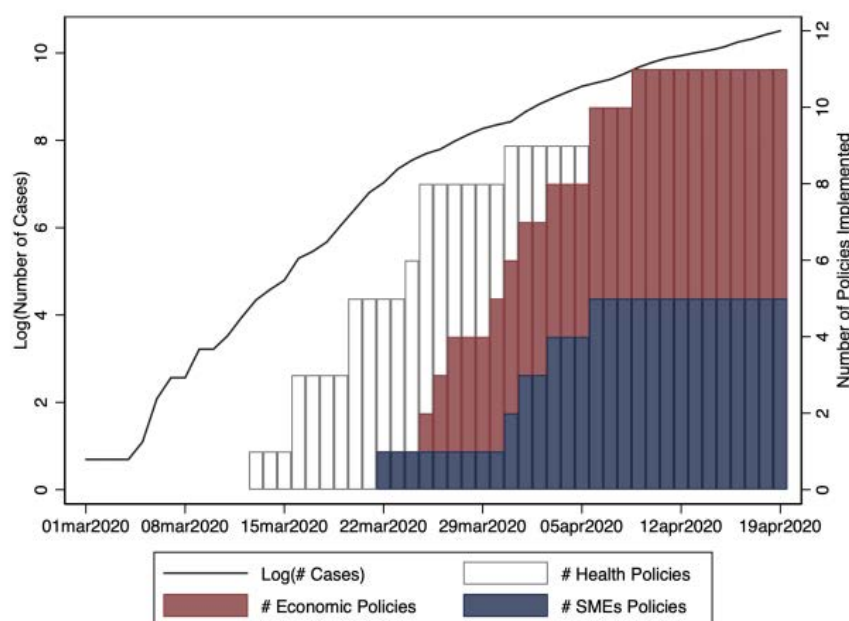
Em uma segunda vertente, a literatura recomenda que sejam criadas e implementadas políticas públicas baseadas em dois pilares: retenção do emprego (através do trabalho com carga horária reduzida e férias remuneradas) e subsídios fiscais às empresas de pequeno porte.

A política de retenção do emprego através da possibilidade de redução da carga horária foi feita através da implementação da Medida Provisória nº 936/2020, que institui o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”. A Medida tem como objetivo autorizar as empresas a suspenderem o contrato de trabalho (porém mantendo o vínculo empregatício com o trabalhador) ou redução da jornada de trabalho em 25%, 50% ou 75% (com o governo complementando a renda do trabalhador de forma proporcional ao que ele receberia com o seguro desemprego). Além de evitar que mais pessoas fiquem desempregadas, esta medida provisória, reduz o custo de matching e recrutamento do capital humano que teria de ser feito caso a empresa desligasse o funcionário.

Em relação a política de subsídios fiscais, podemos mencionar o adiamento dos prazos para pagamento dos impostos, implementado através da Medida Provisória nº 927/2020. Esta medida permitiu o adiamento, por três meses, do pagamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o adiamento do pagamento do abono anual aos beneficiários da previdência social, que será feito em em duas parcelas, em abril e maio.

A literatura disponível é unânime no que tange a necessidade da rapidez e agilidade no anúncio e na implementação das medidas. É possível verificar no gráfico 2 que as políticas públicas, sobretudo as voltadas às pequenas e médias empresas, demoraram a ser anunciadas. A curva de casos crescia rapidamente desde o início de março e, as políticas só começaram a ser anunciadas, em maior número, a partir de Abril.

Gráfico 2 - Tempo de resposta do governo para anúncio das políticas públicas em comparação ao números de casos

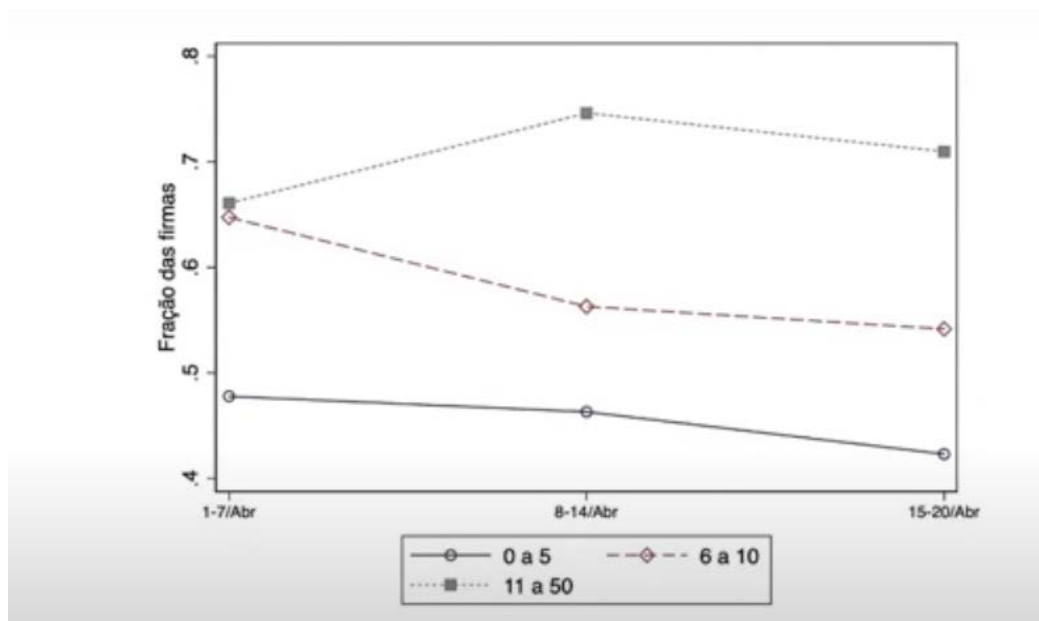


Fonte: COVID-19 Small Business Survey

Além das críticas já mencionadas às políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, podemos citar, também, que elas não foram bem comunicadas ao público alvo. Se observarmos o gráfico 3, podemos concluir que menos da metade das empresas que possuem de 0 a 5 funcionários, não conhecem ou não consideram que as políticas de enfrentamento à crise foram bem desenhadas a elas. Em relação às empresas de 6 a 10 funcionários, pouco

mais da metade delas têm conhecimento ou considera bem desenhados os programas econômicos.

Gráfico 3 - Evolução do conhecimento das empresas a respeito de programas de enfrentamento aos efeitos econômicos da crise



Fonte: Covid-19 Small Business Survey

Como ilustração deste quadro, podemos citar que 34,8% dos micro e pequenos empresários declaram não conhecer o funcionamento de uma das principais ações do governo, a MP nº 936/2020 (BRASIL, 2020c).

VII. Conclusão

As políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho implementadas no Brasil durante a crise econômica causada pelo impacto da pandemia do coronavírus corresponderam parcialmente a recomendação da literatura disponível sobre o assunto. Apesar de algumas medidas terem ido na direção certa, os desenhos das políticas e a comunicação a população não foram realizados de maneira assertiva.

A credibilidade criada através da transparência política e do diálogo com a sociedade é algo de suma importância para a tomada de decisões e para a formulação de políticas públicas eficazes, especialmente em tempos de maior tensão social e diminuição de confiança nas instituições.

Uma abordagem interessante que poderia ter sido utilizada pelos formuladores de políticas públicas é a unificação das políticas de crédito, de modo a serem implementadas de forma consolidada e homogênea, simplificando e facilitando uma maior compreensão da população em geral e, especificamente, das micro, pequenas e médias empresas.

Em relação a estrutura da política de crédito, foi repassada, de forma equivocada, parte do risco da operação aos bancos comerciais. Uma vez que os riscos estão elevados, em um contexto de economia desaquecida, não foram gerados incentivos suficientes para garantir que os bancos privados concretizem as operações. Seguindo na análise das políticas de crédito, é possível identificar a insuficiência dos valores oferecidos. Para ilustrar estas questões supracitadas, podemos parafrasear o atual Ministro da Economia Paulo Guedes: "O crédito ainda não está chegando na ponta. Falta capital de giro, a demanda é muito maior que oferta. O desempenho não é satisfatório. Vamos jogar uma nova rodada de programas de crédito", reconheceu, em webinar no dia 29 de Maio de 2020, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2020a).

A demora na formulação e na implementação das políticas públicas também foi um erro grave que pode resultar em falências múltiplas das empresas, sobretudo as micro e pequenas, desencadeando demissões e endividamentos em massa.

Um ponto positivo das políticas implementadas voltadas ao mercado de trabalho foi a Medida Provisória nº 936/2020, que instituiu o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”. Segundo o Ministério da Economia, “as medidas do governo para reduzir salário e jornada de trabalhadores durante a pandemia preservaram 8,5 milhões de

empregos formais”(BRASIL, 2020c). A implementação desta medida está de acordo com o que a literatura recomendou neste momento de crise.

Como a crise está evoluindo rapidamente e ainda não temos a dimensão do impacto causado, o monitoramento cuidadoso dos efeitos diretos e indiretos de todas as intervenções estatais é crucial para garantir que as respostas políticas permaneçam relevantes ao longo do tempo.

Além da adoção destas medidas, é importante refletir sobre o desenvolvimento de estratégias de saída da crise para essas empresas, visando a retomada dos níveis de atividade anteriores à crise e levando em consideração os recursos necessários para impulsionar a recuperação das micro, pequenas e médias empresas a longo prazo.

VIII. Referências Bibliográficas

1. BRASIL. **Painel Coronavírus COVID-19. Ministério da Saúde.** Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 28 de junho de 2020a.
2. BRASIL. **Ministério da economia. Governo Federal.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/covid-19/paginas/6-servicos-de-pequeno-porte>. Acesso em: 18 de junho de 2020b.
3. BRASIL. Medida Provisória nº 936/2020. **Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.** Diário Oficial da União. DOU de 1.4.2020 - Edição extra - D. 2020c.
4. BRASIL. Medida Provisória nº 927/2020. **Flexibiliza as leis trabalhistas para geração de emprego.** Diário Oficial da União. DOU de 22.3.2020 - Edição extra- L. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm. 2020d.
5. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2020a. **“O Novo Mercado de Gás: a importância do desenvolvimento de um mercado de gás natural aberto, dinâmico e competitivo no Brasil”.** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/seminarios/gas-para-o-desenvolvimento>. Acesso em 28/06/2020a.
6. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2020b. **Crédito pequenas empresas.** <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-credito-pequenas-empresas>. Acesso em 28/06/2020b.
7. EMPRESÔMETRO, 2016. **Estatísticas.** Disponível em: <https://blog.empresometro.com.br/>. Acesso em: 28/06/2020.
8. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020. **Gripe espanhola foi a pandemia mais letal da história, causando 50 milhões de mortes.** Disponível em: <https://br.historyplay.tv/noticias/gripe-espanhola-foi-pandemia-mais-letal-da-historia-causando-50-milhoes-de-mortes>. Acesso em: 28 de junho de 2020.
9. HUMPHRIES, J.E.; NEILSON, C.; ULYSSEA, G. The evolving impacts of COVID-19 on small businesses since the cares act. **Cowles Foundation for research in economics Yale University.** Box 208281. New Haven, Connecticut 06520-8281. Disponível em: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d22/d2230.pdf>. Acesso em: 01/07/2020.

10. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2020. **COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses.** Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf. Acesso em: 20/04/2020

11. NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das empresas e da informalidade no Brasil** Brasília: Ipea, 2ª ed., 2019. Disponível em: Acesso em: 20/06/2020.

11. OCDE, 2020. **Coronavírus (COVID-19): SME Policy Responses.** Available from: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>. (acessado em: 20/05/2020).

12. ODDO, M. *et. al.* 2020. **SOS COVID-19 Vacinação em massa para as micro e pequenas empresas.** Disponível em: [Texto oddo - 2 de junho de 2020.indd](#).

13. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE, 2014. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira** do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/e55cdb1932bc40120b21bf4d277bb6ea/\\$File/5307.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/e55cdb1932bc40120b21bf4d277bb6ea/$File/5307.pdf). Acesso em: 15/04/2020.

14. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE, 2020. **O impacto do coronavírus nos pequenos negócios. Pesquisa nacional.**

Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Impacto-do-coronav%C3%A1rus-nas-MPE-2%C2%AAedicao_geral-v4-1.pdf. Acesso em: 01/07/2020.

15. WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020. **WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV).** Geneva: WHO; 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020statement-on-the-meeting-of-the-inter>

national-healthregulations(2005)emergency-committee-regarding-the-outbreak
-of-novel-coronavirus-(2019 ncov).