

# Estratégias de crescimento econômico e mercado de trabalho no Brasil

Tiago Oliveira\*

Marcelo W. Proni†

A retomada do crescimento da economia brasileira, que se inicia em 2004 impulsionada pela elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional e se consolida com a expansão do consumo doméstico na segunda metade da década, estimulou o debate sobre a emergência de um novo *padrão de desenvolvimento*<sup>1</sup>, cujos impactos econômicos e sociais seriam amplamente positivos para a população brasileira.

É possível constatar que houve uma alteração significativa das diretrizes adotadas pelo governo federal. No período entre 1990 e 2003, a “estratégia neoliberal” havia imposto uma política econômica focada na estabilização da economia e difundido a crença de que o crescimento viria como resultado do choque de competitividade via liberalização dos mercados. Entre 2004-2014, as prioridades foram gradualmente se alterando, passando a predominar políticas que resgataram o papel do Estado como promotor do desenvolvimento nacional – o que levou alguns economistas a defenderem uma “estratégia social-desenvolvimentista”<sup>2</sup>, embora reconhecendo que esta ainda não havia adquirido contornos bem definidos na agenda pública.

A prevalência de um governo com viés neoliberal na década de 1990 e de um governo com traço desenvolvimentista nos anos 2000 trouxe implicações marcadamente distintas para o mercado de trabalho brasileiro (CARDOSO JR.; HAMASAKI, 2014). No primeiro período, observou-se aumento do desemprego e da informalidade, queda do poder de compra dos salários e enfraquecimento dos sindicatos. No segundo, queda do desemprego, aumento do emprego formal, elevação dos salários e redução da desigualdade entre os rendimentos do trabalho.

Em 2014, a campanha eleitoral para a Presidência da República colocou em questão o papel do Estado, dividindo a opinião pública. Os dois candidatos que foram para o segundo turno pareciam contrapor as duas estratégias de crescimento mencionadas. Embora a reeleição de Dilma Rousseff indicasse a continuidade do enfoque social-desenvolvimentista, em 2015 houve inflexão profunda da

---

\* Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP.

† Professor Livre Docente do Instituto de Economia da UNICAMP.

<sup>1</sup> Um padrão de desenvolvimento se configura, em cada país, pelo “seu ritmo de crescimento e de sua transformação estrutural, determinantes do progresso técnico e do aumento da produtividade, e pela combinação de três elementos que condicionam esses comportamentos, ou seja, dotação de recursos, lógica de mercado das decisões de investir e coordenação e liderança dos investimentos” (BIELSCHOWSKY, 2013, p. 11).

<sup>2</sup> Se, por um lado, no campo dos autores heterodoxos é relativamente consensual que a partir de meados dos anos 2000 inaugurou-se uma nova etapa na história econômica brasileira, por outro, não se pode dizer o mesmo a respeito de sua definição. Ricardo Carneiro (2012a; 2012b) adotou o termo “social-desenvolvimentismo”. Ricardo Bielschowsky (2012) preferiu usar “modelo de crescimento com redistribuição de renda por produção e consumo de massa”. Já Pedro Paulo Bastos (2012) sugeriu a expressão “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”.

política econômica. O ajuste das contas do governo federal provocou forte recessão no País, com impactos imediatos sobre o mercado de trabalho nacional.

O objetivo deste artigo é examinar os fundamentos teóricos desses dois discursos sobre as estratégias de crescimento econômico no Brasil, assim como evidenciar as conexões entre o padrão de desenvolvimento vigente e a dinâmica do mercado de trabalho. Advoga-se que a estratégia neoliberal está focada na austeridade fiscal, no controle da inflação e no crescimento puxado pelas exportações, o que leva a ver os salários como custos e o desemprego como instrumento para conter pressões inflacionárias. A estratégia social-desenvolvimentista, por sua vez, se propõe a fortalecer a indústria nacional e o mercado interno, estando mais apta a enfrentar os desafios que se colocam para o mercado de trabalho brasileiro, pois contempla políticas destinadas a superar a heterogeneidade estrutural, sustentar o pleno emprego, reduzir a desigualdade de rendimentos e universalizar a cobertura do sistema de proteção social.

## 1. A estratégia neoliberal

A pedra angular de uma estratégia de crescimento neoliberal é a estabilização da moeda. Isto porque é através dela que o sistema de preços pode funcionar corretamente, sinalizando para os agentes privados onde alocar de maneira mais eficiente os recursos escassos da sociedade. Sem a estabilização da moeda, necessariamente ocorrem perdas de eficiência para o sistema econômico, o que impõe obstáculos ao processo de crescimento em sua plenitude.

Dessa forma, intervenções no funcionamento do sistema de preços, a exemplo da concessão de subsídios e incentivos fiscais, são vistas como medidas que geram ineficiência, posto que alteram “artificialmente” a sinalização dada por aquele sistema. No fundo, os neoliberais creem que a atuação do Estado desenvolvimentista e o seu intervencionismo em prol de uma industrialização pesada distorceu o caminho mais vantajoso a ser seguido pela economia brasileira, pautado numa especialização produtiva voltada para a exportação de *commodities*.

Gustavo Franco (2000, p. 28, grifos próprios), refletindo acerca da experiência do Plano Real, é bastante explícito a esse respeito:

À medida que os fundamentos fiscais e monetários vão se consolidando, **é natural que a agenda da estabilização se confunda com a agenda do desenvolvimento**, e numa quadra onde este terá de ter lugar em contornos bastante diversos daqueles do passado recente.

Assim, o nível de emprego e de desemprego de uma economia deve ser objeto de políticas microeconômicas, uma vez que as de âmbito macroeconômico não podem assegurar o pleno emprego, tampouco o ritmo da atividade econômica. Com efeito, acredita-se na existência de uma taxa “natural” de desemprego motivada por elementos institucionais e regulatórios do mercado de

trabalho, assim como por ajustes que ocorrem em seu interior. O alcance de baixas taxas de desemprego adviria, então, da livre flutuação dos salários (em termos nominal e real)<sup>3</sup>:

Como o capital possui plena racionalidade, apenas os trabalhadores poderiam, exigindo salários anormalmente altos, produzir desemprego. Portanto, são os trabalhadores os geradores e os responsáveis pelo desemprego, o que revela a origem malthusiana desse pensamento. Assim, esse problema surge no mercado de trabalho, na órbita da oferta de mão-de-obra. Ou seja, em princípio, o desemprego é um problema microeconômico, e não macroeconômico, um problema de oferta, e não de demanda, um problema do mercado de trabalho, e não de outros mercados (DATHEIN, 2005, p. 124-5).

Assim, o projeto neoliberal no Brasil emerge nos anos 1990 como uma crítica contundente ao nacional-desenvolvimentismo. Afinal, o “padrão politizado de acumulação”, como se refere Fiori (2003 [1984]), característico do período desenvolvimentista era considerado um anátema, uma ofensa à doutrina neoliberal. A estagnação dos anos 1980, nesse sentido, era vista como expressão da relutância em abandonar o projeto desenvolvimentista e se ajustar aos “novos tempos”, ou seja, promover reformas de cunho liberalizantes.

No plano político, a implementação no Brasil de uma estratégia de crescimento neoliberal deu seus passos iniciais durante o governo Collor, empossado em 1990. A sua eleição, ainda que em segundo turno, refletia o espírito do tempo, em sintonia com os preceitos propugnados pelo Consenso de Washington, recém-difundido. Naquele momento, assumia-se como inadiável a tarefa de estabelecer padrões “modernos” de concorrência na economia brasileira, cujo caminho seria a abertura comercial e o resultado almejado uma elevação da produtividade e a sua convergência aos patamares vigentes nos países desenvolvidos. Note-se que a potência hegemônica, os EUA, era vista como modelo de gestão macroeconômica.

Mas, não é só isso. A abertura ao comércio exterior teria o condão de tornar mais igualitário os preços dos produtos e os padrões salariais das diversas nações, favorecendo os países menos desenvolvidos como o Brasil<sup>4</sup>.

Nesses termos, os breves e conturbados anos do governo Collor testemunharam o início de um audacioso processo de abertura comercial e de privatizações: barreiras não tarifárias foram abruptamente extintas, as barreiras tarifárias rapidamente reduzidas, ao tempo que as empresas estatais começaram a ser privatizadas, por meio do Programa Nacional de Desestatização – PND. Na

---

<sup>3</sup> Ver a esse respeito Standing (1991).

<sup>4</sup> Conforme bem expressou Gustavo Franco (2000, pp. 191-2, grifos no original): “Desde as primeiras interpretações sobre os efeitos do comércio exterior, devidas aos economistas clássicos, sabe-se que o comércio homogeneiza os preços das mercadorias e dos fatores de produção. Um diferencial de salários superior aos diferenciais de produtividade produzirá uma vantagem, digamos, da China ou do Brasil contra a França. E o comércio terá como resultado o aumento do salário e do emprego (ou a instalação de fábricas) na China (ou no Brasil) e o efeito contrário na França. É difícil argumentar que esse processo seja injusto ou excludente, pelo contrário: as duas regiões ficam mais parecidas no que toca a salários e emprego.”

sequência, no governo Itamar, o ritmo das privatizações foi arrefecido, ainda que não tenha sido interrompido, enquanto que a abertura comercial foi até mesmo parcialmente revertida.

No entanto, em meados de 1994, a estratégia de crescimento neoliberal ganhou novo e decisivo impulso no Brasil, com o que assumiu contornos bem mais evidentes. O marco, nesse caso, foi o Plano Real, que se valeu de uma expressiva valorização cambial, de altas taxas de juros e de uma apertada política salarial, dentre outras medidas, para reposicionar (com êxito) a inflação brasileira em patamares bem abaixo dos registrados historicamente.

O Plano Real não era um simples programa de estabilização da moeda ou “um fim em si mesmo”, devendo ser entendido como a pedra angular para consolidar uma nova estratégia de crescimento para o país, de base neoliberal, cujo eixo central seria a recuperação do crescimento da produtividade. Gustavo Franco, a esse respeito, afirmava:

A manutenção de altas taxas de crescimento da produtividade representa uma extraordinária novidade no tocante às características básicas do crescimento econômico brasileiro. O contraste com a nossa experiência anterior se estabelece em pelo menos três níveis: (i) a indução ao crescimento é pelo lado da oferta, ao passo que anteriormente o crescimento era essencialmente “keynesiano”, ou seja, movido predominantemente pelo investimento público e pela crença que há uma escassez de capital como limitação básica ao crescimento; (ii) a indução tem consequências redistributivas, pois parte do crescimento de produtividade é apropriada pelos salários, ao contrário da experiência anterior, cuja base era a noção de “poupança forçada”, seja produzida pela inflação, seja pelos grandes fundos compulsórios como o FGTS, PIS-PASEP, etc.; e (iii) a indução tem viés deflacionista pois o repasse pode beneficiar o consumidor se a maior eficiência é repassada aos preços e se a manutenção da competição estrangeira impede o uso das margens de lucro para a geração de lucros extraordinários retidos para fins de investimento. Este viés é reforçado pelo compromisso do governo para evitar o financiamento de investimentos públicos pela tributação do pobre através do imposto inflacionário (FRANCO, 2000, pp. 43-44).

Os componentes mais importantes de uma estratégia de crescimento neoliberal estão presentes na citação acima, sendo conveniente explicitá-los de um modo mais adequado aos propósitos desta reflexão. Em primeiro lugar, para os neoliberais, o lado da oferta, ou seja, os investimentos detêm a primazia na explicação do fenômeno do desenvolvimento econômico, cuja responsabilidade de execução cabe, prioritariamente, aos agentes privados. Nessa seara, o Estado deve se ater aos investimentos em infraestrutura, desde que estes não se enquadrem na lógica do cálculo econômico privado, dadas as suas elevadas exigências de capital, a sua longa maturação e os seus retornos incertos.

De acordo com essa concepção, os investimentos realizados pelo setor privado dependem essencialmente da manutenção de sólidos fundamentos macroeconômicos – por exemplo, moeda estável e dívida pública cadente<sup>5</sup> –, que, por sua vez, devem ser perseguidos mediante o respeito a regras previamente definidas e devidamente publicizadas pelo setor público.

---

<sup>5</sup> Lauro Ramos e José Guilherme Almeida Reis (1997, p. 230) ao discutirem as possibilidades e as políticas necessárias para a geração de empregos no pós-Plano Real afirmavam que: “Dada a crise hiperinflacionária por que passou a economia

Na esfera social, o Estado deve se ater à tarefa de assegurar primordialmente uma oferta adequada de mão de obra, com o que o atendimento básico em saúde e educação é eleito o campo prioritário para a atuação governamental. Ademais, reconhece-se a necessidade do combate à pobreza extrema, o que deveria ser feito mediante programas de transferência direta de renda e uma melhor focalização das políticas sociais.

Os pensadores alinhados com as ideias neoliberais não demonstram maiores preocupações em evidenciar as conexões existentes entre as esferas econômica e social (se é que acreditam que haja alguma). Na verdade, para eles, esta última apresenta-se como um importante entrave à primeira. Não deixa de ser bastante ilustrativa, portanto, a frase que segue, do economista e professor Armando Castelar Pinheiro, em meio a uma reflexão acerca das dificuldades de se implementar um conjunto de reformas neoliberais no Brasil: “[...] a agenda de crescimento compete por recursos com outras agendas, em particular a social” (PINHEIRO, 2004, p. 57).

Nesse sentido, segundo o ideário neoliberal, um grande obstáculo ao desenvolvimento brasileiro, senão o maior, é representado pelo “populismo” e pela participação “excessiva” do Estado no excedente econômico, o que tem raízes na “generosidade” da Constituição Federal de 1988. Os desequilíbrios nas contas públicas e as suas rigidezes, alertam, implicam em pressões altistas sobre as taxas de juros e o consequente deslocamento do setor privado (efeito *crowding out*), o que diminui a produtividade da economia e atrasa o desenvolvimento.

O segundo componente relaciona-se diretamente com o mercado de trabalho e diz respeito ao comportamento dos salários e da distribuição da renda. Segundo o pensamento neoliberal, a participação dos fatores de produção na renda gerada deve refletir a contribuição econômica de cada um ao processo produtivo (a sua produtividade marginal, para lançar mão de um conceito da economia neoclássica). Assim, os salários têm que se mover de acordo com a evolução da produtividade do trabalho, caso contrário, uma vez ultrapassado este limite, provocar-se-á uma elevação do nível de inflação, obstando o desenvolvimento. Idealmente, portanto, os preços devem ser “despolitizados”, inclusive a remuneração do trabalho, o que facilitaria uma alocação eficiente (e plena) deste fator pelo sistema produtivo.

O terceiro e último componente remete ao papel desempenhado pela concorrência externa no desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a disciplina competitiva imposta pela abertura comercial teria a tarefa de estimular a introdução de novas tecnologias e de promover uma geração mais dinâmica do progresso técnico, elevando a produtividade e diminuindo os espaços para a ampliação

---

brasileira em tempos recentes, a retomada do crescimento sustentado no Brasil hoje requer não o aumento dos gastos públicos, e sim o equacionamento do desequilíbrio do setor público. A partir do efetivo controle das finanças públicas, de tal forma a eliminar temores de um eventual retorno ao processo inflacionário e restaurar de vez a credibilidade da política econômica, serão criadas as condições propícias à retomada dos investimentos que irão viabilizar a geração de mais empregos”.

exagerada de margens de lucros e de preços, prática comum em economias protegidas da competição externa.

No Brasil, a valorização cambial tem sido utilizada de maneira recorrente como meio de alavancar a concorrência no mercado interno e, assim, reduzir a inflação (não sendo uma política adotada exclusivamente pelos governos neoliberais, convém esclarecer). Na primeira fase do Plano Real, pré-desvalorização cambial, acreditava-se que os déficits em Balanço de Pagamentos decorrentes de um Real forte seriam transitórios, uma vez que os ganhos de produtividade realizados pelas empresas brasileiras redundariam, cedo ou tarde, em uma recuperação do espaço perdido pelo país no comércio internacional, ao mesmo tempo que forjaria um padrão de competitividade virtuoso, posto que assentado em níveis mais altos de produtividade.

Nesse quesito, e retornando à questão salarial, cumpre destacar que, de acordo com esta visão, “o crescimento da produtividade é a única forma de se alcançar, ao mesmo tempo, mais salário e menos preço. É a única maneira de se conseguir mais competitividade sem inflação, desvalorização cambial e o arrocho salarial que daí decorre” (FRANCO, 2000, p. 74). Importante atentar que, nesse caso, assume-se que o sentido da causalidade dos fenômenos é unidirecional: da produtividade para os salários.

Uma das consequências fundamentais da implantação de uma estratégia de crescimento neoliberal para o mercado de trabalho foi a ampliação vertiginosa das taxas de desemprego. Estas, porém, eram vistas como resultado das profundas transformações operadas do lado da oferta da economia brasileira, o que as tornavam imunes aos remédios keynesianos. A solução, portanto, seria, de um lado, flexibilizar as relações de trabalho, o que significava afastar, tanto quanto possível, a interferência do Estado na definição das regras que pautam as relações entre capital e trabalho, deixando-as sob a responsabilidade dos atores sociais envolvidos (o que no linguajar jurídico passou a ser referido como “prevalência do negociado sobre o legislado”)<sup>6</sup>. De outro, acelerar a reestruturação industrial que se encontrava em curso. Para tanto, era imperioso substituir o regime de política comercial e industrial que vigorou no período desenvolvimentista, chamado de “vertical” ou “setorial”, por outro, denominado de “horizontal”, baseado em incentivos genéricos e que abre um maior espaço para a atuação das forças de mercado.

Ainda que nem sempre de maneira explícita, a agenda da flexibilização do mercado de trabalho brasileiro sempre esteve vinculada à crença de que era preciso reduzir os direitos trabalhistas

---

<sup>6</sup> É no aludido sentido que a necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho brasileiro mostra-se consensual entre os autores do campo neoliberal. Isto porque, muito embora para alguns o mercado de trabalho apresente uma elevada rigidez, como é o caso do sociólogo José Pastore, outros refutam essa tese, a exemplo de Edward Amadeo e José Márcio Camargo (1996), ao defenderem que o mercado de trabalho brasileiro é, pelo contrário, demasiadamente flexível, uma vez que os choques econômicos tendem a ser acomodados via uma diminuição dos salários reais e não, como é comum em mercados de trabalho rígidos, por meio de uma elevação do desemprego. Para eles, as causas da alta flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro são de origem institucional, aspecto que será tratado de maneira mais detida adiante.

juridicamente regulados pela Constituição e pela CLT, medida necessária para ampliar a competitividade do país no cenário internacional. Lauro Ramos e José Guilherme Almeida Reis (1997, p. 234) exemplificam este pensamento:

No Brasil a flexibilização passa pela mudança no sistema de relações de trabalho, que deve deixar de ser estatutário para ser negocial. A adoção da negociação coletiva – defendida em tese por empresários e trabalhadores – deve ser acompanhada por uma revisão da legislação, na qual, idealmente, seriam suprimidos vários direitos previstos em lei, garantindo-se apenas direitos básicos para os trabalhadores.

Note-se que o argumento continua sendo evocado: na obra intitulada “Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode” (capítulo 6, seção “O mundo não dorme”), Fábio Giambiagi e Alexandre Schwartzman (2014) enaltecem o ajuste promovido pelos países da periferia europeia, assentado em cortes de direitos trabalhistas e previdenciários, como meio de impulsionar a sua capacidade competitiva internacional.

A outra consequência sobre o mercado de trabalho que acompanhou a implantação do neoliberalismo no Brasil foi o aumento da precarização das relações de trabalho. Para os seus adeptos, no entanto, essa seria uma decorrência, em larga medida, do alto custo de formalização do emprego existente no Brasil. De acordo com Armando Castelar Pinheiro (2004, p. 50):

Parte do “custo da formalidade” pode ser atribuída aos tributos incidentes sobre a folha de salários, às incertezas associadas à Justiça do Trabalho e a uma carga tributária elevada. Mas, além do atrativo da sonegação fiscal, previdenciária e trabalhista, uma causa importante da informalidade é o alto custo regulatório da formalidade.

Disto isto, pode-se concluir que no âmbito de uma estratégia de crescimento neoliberal o mercado de trabalho é tomado como variável de ajuste, na medida em que ele deve funcionar de modo a não gerar pressões inflacionárias – que adviriam de aumentos salariais superiores ao da produtividade – e a não se constituir como um entrave à competitividade do país no cenário internacional, que resultaria, por sua vez, de instituições trabalhistas pouco flexíveis e de um elevado custo unitário da mão de obra. Daí resultam prescrições de reformas do marco regulatório-institucional do mercado de trabalho que enfatizam a necessidade de “desregulá-lo”, de diminuir ou extinguir os custos trabalhistas não-salariais, de descentralizar a negociação salarial em direção ao trabalhador individual e de fragilizar as políticas de salário mínimo (STANDING, 1991).

## **2. A estratégia social-desenvolvimentista**

O social-desenvolvimentismo é indissociável da experiência recente pela qual passou a economia brasileira, iniciada com o Governo Lula. Trata-se de um novo discurso, fruto de um esforço

de teorização (em boa medida, formulada *a posteriori*) que combina concepções ideológicas e escolhas políticas, cuja formatação final tem decorrido de uma interação dialética entre teoria e práxis.

Com efeito, o ponto de partida do social-desenvolvimentismo está na avaliação crítica da experiência neoliberal brasileira dos anos 1990. Em sua visão, as políticas de liberalização e de redução do papel do Estado na economia, representadas, especialmente, pelas aberturas financeira e comercial e pelas privatizações, produziram, entre outras consequências, uma ampliação da vulnerabilidade externa, uma fragilização fiscal crescente do Estado brasileiro e um enfraquecimento do setor produtivo, com perdas de elos das cadeias produtivas e de capacidade competitiva e exportadora. Como corolário, disseminou-se ao longo daquela década um comportamento econômico errático, que se notabilizou por um baixo crescimento econômico e uma dívida pública ascendente.

Do ponto de vista social, os resultados da estratégia de crescimento neoliberal não foram mais alvissareiros, muito pelo contrário. As taxas de desemprego e de informalidade alcançaram patamares inéditos, enquanto a perversa distribuição da renda e da riqueza e a ampla incidência da pobreza sofreram modificações pouco significativas.

Diante deste diagnóstico, o social-desenvolvimentismo se apresentou como uma estratégia de desenvolvimento alternativa ao neoliberalismo, capaz de engendrar uma nova dinâmica de acumulação assentada em três “motores” principais: (i) amplo mercado interno de consumo de massa; (ii) abundância de recursos naturais do país; e (iii) investimentos em infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2012).

Adicionalmente, reconhece-se como de fundamental importância que os aludidos “motores do desenvolvimento” sejam “turbinados” por inovações tecnológicas e pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados. Descartam-se, portanto, as exportações como um elemento por si mesmo capaz de dar sustentação a uma estratégia nacional de desenvolvimento, assim como a inovação também não pode ser considerada uma frente de expansão no momento atual (podendo, no entanto, vir a ser no longo prazo).

Interessa à reflexão aqui proposta dar maior relevância ao primeiro dos “motores” citados, por suas implicações evidentes sobre o mercado de trabalho brasileiro. Assim, se se deseja a construção de um amplo mercado interno de consumo de massa, como dito acima, é inevitável que o mercado de trabalho seja alçado a um papel de destaque no âmbito do projeto social-desenvolvimentista. E para viabilizar um consumo doméstico de dimensões respeitáveis é fundamental que se promovam transformações estruturais no mercado de trabalho brasileiro, no sentido de (i) elevar de maneira



sustentável os salários (e a sua participação na renda nacional), (ii) melhorar a distribuição da renda e da riqueza<sup>7</sup>, e (iii) ampliar o acesso dos trabalhadores ao sistema de proteção social.

Ao contrário do projeto neoliberal, portanto, aqui não há uma visão antagônica entre as agendas econômica e social, nem uma restrição ao gasto social devido às exigências da estabilização monetária. Ao contrário, defende-se que há entre ambas um comportamento sinérgico, uma vez que as políticas sociais, notadamente as de proteção da renda e do emprego, podem funcionar como estabilizadores automáticos, tornando mais estável o crescimento econômico capitalista. Ademais, ao funcionar como “salário indireto”, as políticas sociais atuam em prol da dinamização da demanda agregada e, conseqüentemente, do crescimento econômico.

Assim, a dinâmica econômica do social-desenvolvimentismo está fundada em um círculo virtuoso: o crescimento da massa de rendimentos disponível para o consumo das famílias trabalhadoras (resultante da geração de empregos formais, da elevação da remuneração média, assim como das políticas sociais e dos programas de transferência de renda) e a ampliação da oferta de crédito impulsionam o consumo da população; a expansão do mercado interno e a redução da capacidade ociosa induzem uma ampliação e modernização da base produtiva; os investimentos fomentam o progresso técnico e elevam os ganhos de produtividade, resultando em maior competitividade da economia nacional; em paralelo, os outros dois “motores do desenvolvimento” também induzem uma expansão da demanda agregada e um aumento da produtividade média; o crescimento do PIB possibilita um aumento da arrecadação tributária, a sustentação do gasto público, uma gestão eficaz da dívida pública e a redução da taxa básica de juros; são criadas, dessa forma, as bases para uma nova elevação dos rendimentos e um novo impulso à demanda agregada, completando o ciclo.

Está claro que há uma inversão da relação de causalidade entre mercado interno, exportações e desenvolvimento comparativamente ao projeto neoliberal. A seguinte passagem é elucidativa a esse respeito: “O desenvolvimento de nosso imenso mercado, com a criação de empregos e a geração de renda, revitalizará e impulsionará o conjunto da economia, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.13)”.

Nesse contexto, coloca-se como inadiável a recuperação da capacidade do Estado intervir no domínio econômico e de regular os mercados, inclusive o de trabalho. Deste modo, o social-desenvolvimentismo defende um maior protagonismo governamental, o que tem sido perseguido sem o abandono – pelo menos do ponto de vista retórico – do tripé macroeconômico instituído no final

---

<sup>7</sup> Para Ricardo Carneiro (2012), inclusive, a melhoria da distribuição da renda é um dos eixos da estratégia social-desenvolvimentista, ao lado da ampliação da infraestrutura econômica e social, da reindustrialização via adensamento de cadeias e da expansão do setor baseado em recursos naturais.

dos anos 1990, formado pelo regime de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. Para Francisco Lopreato (2014, p. 236-237):

A formulação teórica partiu da hipótese de que o maior espaço de atuação da política fiscal não é inconsistente com o tripé característico do regime de política macroeconômica da nova síntese neoclássica e era viável acomodar a expansão do papel do Estado. O posicionamento de corte keynesiano transformou a prática do segundo mandato – do Governo Lula – e defendeu a expansão dos investimentos das empresas públicas, a presença estatal na articulação e no financiamento de projetos de investimento privado, o uso de incentivos fiscais e financeiros em favor do capital privado, a definição de uma política industrial, ao lado da maior presença dos bancos públicos na oferta de crédito e de medidas de caráter social, como a política de defesa do aumento do salário mínimo e de ampliação dos gastos sociais.

Nesse sentido, o projeto social-desenvolvimentista busca a construção de um regime macroeconômico que possibilite uma atuação anticíclica da política macro, ao mesmo tempo que cria um ambiente macroeconômico favorável ao investimento produtivo. De acordo com Pedro Rossi (2014, p. 220-221):

A análise dos regimes de câmbio flutuante, de meta fiscal primária e de metas de inflação mostra que os pressupostos teóricos que dão substrato a estes não convergem com o projeto desenvolvimentista. Esse regime macroeconômico foi originalmente concebido para impor limites à discricionariedade da atuação do Estado e submeter as autoridades políticas aos princípios de uma visão liberal de desenvolvimento, em que o mercado é o principal protagonista. Entretanto, não se pode estabelecer uma correspondência direta entre esses princípios teóricos e a operacionalização do regime macro, que tem se mostrado flexível na gestão política. Nesse sentido, avaliou-se que o atual quadro institucional macroeconômico pode ser suficientemente flexível para acomodar um projeto de desenvolvimento em que o Estado tem papel de indutor e o social seja o foco central de sua atuação.

Com efeito, almeja-se que o maior protagonismo do Estado venha acompanhado de uma recuperação da sua capacidade de planejamento econômico, perspectiva ausente no período neoliberal. Destarte, defende-se uma retomada de uma visão estratégica de longo prazo, capaz de orientar e estimular o desenvolvimento econômico. Nesse quesito, ganham relevância as políticas industriais e tecnológicas como instrumentos de elevação da competitividade e da capacidade de exportação da estrutura produtiva nacional. Em complemento, torna-se essencial planejar a ampliação do gasto em políticas sociais, o que implica em expansão do emprego público.

Outro ponto que merece destaque na caracterização do social-desenvolvimentismo é o da política externa e de comércio exterior. Nesse aspecto, a orientação é buscar um maior protagonismo internacional e fortalecer os mecanismos de integração regional. Adicionalmente, procura-se uma diversificação das parcerias econômicas e comerciais, com o intuito de relativizar estrangulamentos internacionais, atenuar a vulnerabilidade externa e fornecer as bases para uma inserção internacional mais ativa.

Interessante notar que há uma clara convergência entre as proposições social-desenvolvimentistas e os documentos mais recentes da CEPAL, especialmente os publicados a partir

de 2010, onde se dá um maior destaque à importância de estímulos ao crescimento do mercado interno e à promoção da igualdade para a elevação do bem-estar econômico e social dos países latino-americanos, objetivos que só podem ser alcançados com o suporte e participação decisiva do Estado<sup>8</sup>.

O social-desenvolvimentismo busca se diferenciar do antigo nacional-desenvolvimentismo. Segundo o então Senador Aloizio Mercadante Oliva (2010), a atual ordem econômica internacional contemporânea não comporta um protecionismo incondicional, tal qual vigorou no período da industrialização brasileira, assim como requer uma preocupação maior com o incremento da competitividade. A seguinte passagem do Programa do Partido dos Trabalhadores destaca este aspecto: “Ao pensarmos em políticas ativas de incentivo à produção e à inovação tecnológica, não propomos a volta do velho protecionismo, mas a implantação de políticas industriais com metas explícitas e controle público” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 8).

De acordo com Mercadante, o social-desenvolvimentismo<sup>9</sup> também se distingue do nacional-desenvolvimentismo pela prioridade atribuída à redução das desigualdades. Apesar de reconhecer os avanços do esforço industrializante empreendido entre os anos 1930 e 1980 do século passado, o pensamento social-desenvolvimentista alerta para a concentração de renda e da riqueza e a perpetuação da pobreza para uma larga parcela da população que acompanharam esse processo, agravado sobremaneira durante o regime militar. Para o autor em questão, “[...] no governo Lula as políticas de distribuição de renda e de inclusão social ganham uma centralidade antes completamente inexistente” (OLIVA, 2010, p. 19, grifos do autor).

A estabilidade macroeconômica em geral, com inflação e endividamentos interno e externo sob controle, seria outro ponto a distinguir o social-desenvolvimentismo do neoliberalismo, assinalava Mercadante em 2010. O social-desenvolvimentismo, contrapondo-se à incapacidade do nacional-desenvolvimentismo em promover um ambiente macroeconômico estável, reconhece que este é um pré-requisito indispensável, ainda que insuficiente, para que uma estratégia de desenvolvimento possa ser exitosa nos planos econômico e social.

À diferença do nacional-desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo apresenta, em termos de política externa e de comércio exterior, uma inclinação mais internacionalista. Para

---

<sup>8</sup> “Igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Lo que proponemos va en esta dirección: hay que crecer para igualar e igualar para crecer. En el horizonte estratégico del largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental tienen que ir de la mano. Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizand o energías desde el Estado. Proponemos remediar las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. Proponemos fortalecer la protección de las personas mejorando tanto los mercados laborales como las transferencias y gestión públicas” (CEPAL, 2010, p. 7).

<sup>9</sup> Ainda que a tese de doutorado do autor se intitule “As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)”, ela se enquadra nos marcos de análise do que tem sido chamado de “social-desenvolvimentismo”.

Mercadante, o novo padrão de desenvolvimento da economia brasileira trazia consigo um protagonismo no cenário internacional (OLIVA, 2010, p. 33):

Embora contenha elementos nacionalistas, dada a sua ênfase política na soberania nacional e na eliminação da dependência e da vulnerabilidade externa, é decididamente mais internacionalista que o velho nacional-desenvolvimentismo, pois apoia a construção da nação na integração regional, em uma diversificação cada vez maior de parcerias comerciais e diplomáticas e em um protagonismo intenso nos foros de governança global e no cenário internacional.

É digna de nota ainda uma última diferenciação entre os dois projetos enumerada pelo autor: trata-se de uma maior preocupação por parte do social-desenvolvimentismo com a questão ambiental e a construção de uma economia verde, o que estaria em sintonia com os tempos atuais. No entanto, convém ponderar que a alegada diferenciação pouco ultrapassou o campo da retórica social-desenvolvimentista, não se desdobrando, no plano concreto, em ações efetivas.

Concluindo e sumando o exposto até aqui, o crescimento econômico mais elevado (ao menos até 2010), com uma relativa estabilidade macroeconômica, fortalecimento do poder de compra dos salários de base da economia e das políticas sociais, diminuição das taxas de desemprego, da pobreza e da concentração da renda, em um cenário político democrático, fazem com que o social-desenvolvimentismo reivindique a sua singularidade histórica no longo processo de desenvolvimento capitalista no Brasil.

### **3. O debate contemporâneo sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro**

A apreciação do período social-desenvolvimentista realizada pelos economistas neoliberais é um bom ponto de partida para se promover uma reflexão crítica acerca dos dois projetos políticos em disputa atualmente na sociedade brasileira, de suas respectivas estratégias de desenvolvimento e dos seus impactos sobre o mercado de trabalho.

Nesse sentido, convém partir da constatação de que, para os neoliberais, o cenário internacional é um elemento central na explicação do quadro econômico favorável verificado a partir de meados da década passada. Por exemplo, Fábio Giambiagi e Alexandre Schwartzman (2014), dois dos mais notórios expoentes da linha de pensamento aqui examinada, apontam quatro variáveis como decisivamente importantes para o êxito verificado no período em tela – três das quais ligadas ao cenário externo – que juntas comporiam um “quadrado mágico” ou um “paraíso zodiacal”: i) uma evolução bastante positiva dos termos de troca; ii) o baixo patamar das taxas de juros internacionais;

iii) uma taxa de câmbio persistentemente valorizada; e, por fim, iv) uma alta disponibilidade de mão de obra no início do ciclo<sup>10</sup>.

Não há como negar que o cenário externo, até 2008, foi amplamente favorável à economia brasileira, pelas razões acima apontadas pelos autores. No entanto, não deixa de ser curioso o papel quase irrelevante dado às políticas macroeconômicas e às políticas sociais, assim como a importância secundária que é atribuída ao mesmo cenário externo quando são discutidas as razões pelas quais a situação econômica do país se deteriorou a partir de 2011. Na realidade, os bons indicadores econômicos e sociais do período recente são vistos como consequência de um processo que se iniciou anteriormente, pelo menos desde a estabilização dos preços em meados da década de 1990. Ou seja, nada mais são do que uma evolução “natural” das medidas implementadas no passado<sup>11</sup>.

O fato é que a aceleração do crescimento econômico verificada a partir de 2004 teve como base os estímulos advindos do exterior. No entanto, o ritmo e a direção dos seus impactos sobre o tecido social foram condicionados por políticas públicas, especialmente as sociais, implementadas pela Constituição de 1988 e no período recente, como as políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda, beneficiadas pelo espaço fiscal criado. Estas políticas, por sua vez, retroalimentaram o crescimento econômico, potencializando-o. Os perversos resultados sociais do “milagre” econômico brasileiro, nos anos 1970, e o ineditismo histórico da combinação dos movimentos de aumento real do rendimento médio do trabalho e de redução do índice de Gini, observado nos anos recentes, são bastante reveladores da dimensão do problema que aqui se quer chamar a atenção.

Convém, então, refletir de maneira mais detida sobre o último ponto do “quadrado mágico”, ou seja, sobre a existência prévia de pessoas desocupadas e, portanto, disponíveis para se engajar na produção. Para os autores supracitados:

De fato, aumentar o salário mínimo, estimular o crédito, engordar o gasto público e promover uma “lipoaspiração” da SELIC podem funcionar como ingredientes de ativação da demanda, quando é a escassez desta que está limitando a economia. Isso, porém, não é mais o caso. Quando as plantas estão prontas e há gente desempregada, aumentar a produção é relativamente fácil se há demanda em perspectiva pela frente: basta contratar mais gente. Quando os galpões e as máquinas são ocupados e não há mais gente sobrando para contratar, porém, tudo se torna mais difícil e desafiante, pois não basta ocupar as pessoas: é preciso que

---

<sup>10</sup> O argumento de que “o mundo todo expandiu a sua economia a partir de 2003 e o Brasil apenas aproveitou a maré favorável”, em suas diversas variantes, também se enquadra nessa retórica.

<sup>11</sup> “Não é de estranhar que, nos primeiros anos da estabilização, o ambiente macroeconômico não fosse ainda suficientemente encorajador para as decisões de investimento. Seja pela memória até então recente do fracasso dos cinco planos anteriores adotados entre 1986 (Cruzado) e 1991 (Collor II), seja pela incerteza acerca da continuidade do respeito aos fundamentos em caso de mudança de governo, havia dúvidas pertinentes acerca do comportamento futuro da economia. A combinação de uma transição política bem-sucedida com a posse do governo Lula em 2003, preservação do arcabouço de políticas pelo novo governo e excelente receptividade ao reforço dessas políticas por parte da equipe econômica do Ministro Palocci, junto com o rápido declínio da inflação em 2003/2004, em função de tais medidas, parece ter despertado o *animal spirit* empresarial, dando início ao novo ciclo de crescimento a partir de 2004” (GIAMBIAGI; PINHEIRO, 2012, p. 51).

elas se tornem produtivas. E como dizia sabiamente Paul Krugman, “a longo prazo, a produtividade é quase tudo”. O Brasil cresceu ocupando gente, mas não se preparou devidamente para quando chegasse o momento de não mais poder depender da ocupação de mais e mais pessoas. Agora, esse momento está chegando (GIAMBIAGI; SCHWARTSMAN, 2014, p. 32).

Primeiramente, não se pode deixar de registrar que se havia um grande contingente de trabalhadores desempregados antes do início do período social-desenvolvimentista, isto se devia, em larga medida, às políticas de ajuste neoliberal implementadas nos anos 1990. Assim, cabe indagar: se para crescer em um cenário de elevado excedente de mão de obra “basta contratar mais gente”, por que não se procedeu dessa maneira durante a década de 1990? Como ter “demanda em perspectiva pela frente” com salários reais em queda, elevados níveis de desemprego e proliferação de postos de trabalho precários?

Com efeito, tal como organizado pelos pensadores de visão neoliberal, o debate oporia, de um lado, os economistas que acreditam que uma estratégia de crescimento deve estar ancorada no aumento da produtividade – resultado, por sua vez, de uma economia com elevado nível de poupança, gasto público reduzido, boa infraestrutura e mão de obra escolarizada e qualificada. De outro lado, estariam reunidos os economistas que, ao relegarem a produtividade a um segundo plano, privilegiariam um padrão de desenvolvimento baseado em estímulos à ampliação da demanda agregada, com altas doses de assistencialismo e de gasto público. A avaliação do comportamento recente da economia brasileira realizada por Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro (2012, p. 272) é ilustrativa a esse respeito:

O país baseou o seu crescimento nos últimos anos, notadamente na segunda metade da década passada e no começo da atual, quando a produtividade não teve um grande desempenho, em fortes estímulos à demanda, com muito gasto público, alto grau de assistencialismo, despreocupação com a poupança, consumo crescendo a taxas fortes, educação pobre e infraestrutura precária. Está na hora de migrar para um modelo com ênfase no aumento da produtividade e menor crescimento do gasto público, em que a expansão seja liderada pelo investimento, com maior poupança interna e uma obsessão com a melhoria dos indicadores educacionais e da infraestrutura. São essas as bases firmes para a expansão duradoura da economia.

Na verdade, conforme foi discutido na primeira parte desta tese, os economistas heterodoxos que primeiro se ocuparam do estudo do desenvolvimento econômico de países de industrialização tardia tinham no centro de suas reflexões o reconhecimento de que o crescimento econômico sustentado, alicerçado em uma estrutura produtiva homogênea e integrada, em incorporação de inovações tecnológicas e em aumento da produtividade do trabalho, é o pilar para a construção de uma sociedade moderna e civilizada.

Portanto, nada mais falso do que a aludida oposição proposta por pensadores neoliberais<sup>12</sup>. O que há, na realidade, é uma relativa divergência dos caminhos a serem percorridos para que a economia brasileira atinja um nível de produtividade mais elevado, ou, em outros termos, de se reconhecer (ou não) que uma demanda mais elevada pode contribuir para impulsionar a produtividade da economia. Para o social-desenvolvimentismo, a ampliação do consumo, estimulada pelo aumento da renda do trabalho e pelas políticas sociais, ao induzir investimentos, também tem o condão de estimular o progresso técnico e, assim, a produtividade, sem prejuízo de outras medidas igualmente necessárias (como os investimentos autônomos em infraestrutura). Como ensinou Adam Smith, o tamanho do mercado é um limitador da divisão do trabalho e, em consequência, dos aumentos de produtividade.

Nessa linha de raciocínio, não se trata de contestar que o crescimento do PIB *per capita* na década passada foi favorecido pela oferta de mão de obra barata, com pouca relevância dos ganhos de produtividade, ao contrário do que ocorreu nos anos 1990, quando o PIB *per capita* aumentou relativamente pouco, mas com base em ganhos mais expressivos de produtividade, ainda que à custa do emprego. Nem há dúvida de que, doravante, o crescimento do PIB *per capita* dependerá cada vez mais de aumentos robustos da produtividade média do trabalho.

Porém, é de fundamental importância para esta discussão considerar que os baixos ganhos de produtividade têm raízes estruturais, posto que a trajetória de alto crescimento da economia brasileira foi interrompida ainda nos anos 1980, junto com a *débâcle* do investimento industrial. Ou seja, a trajetória modesta do incremento da produtividade sistêmica, cujo comportamento foi indiferente às variadas conjunturas econômicas e às mudanças nas políticas econômicas adotadas desde então, remete à crise do desenvolvimento e ao problema da desindustrialização precoce já no final do século passado.

As transformações capitalistas que se aprofundaram nos anos 1980 comprimiram substancialmente os espaços existentes para as economias periféricas implementarem políticas nacionais de desenvolvimento, ao mesmo tempo que foi sendo gestado um novo padrão de concorrência capitalista – mais internacionalizado e financeirizado –, amparado pela fragmentação mundial dos processos produtivos e a sua organização em cadeias de valor global. O posicionamento da indústria brasileira nos elos menos dinâmicos destas cadeias, somado a uma sobrevalorização crônica e persistente do câmbio e a variados problemas conjunturais que se sucederam nas últimas

---

<sup>12</sup> Em artigo recente publicado na imprensa brasileira, Edward Amadeo organiza o debate tal como enunciado: “Para os Liberais, a fonte do crescimento é a produtividade. Por isso, todo cuidado é pouco com a estabilidade, requisito para o investimento e a inovação. Já os Desenvolvimentistas veem na demanda a fonte do crescimento. Por isso lançaram mão de estímulos ao consumo, cuja expansão seria o incentivo para as empresas investirem. Para sua surpresa, o mega-estímulo produziu taxas decrescentes de investimento (AMADEO, 2015).”

décadas, fizeram que o crescimento industrial caísse vertiginosamente e afetasse a economia como um todo, provocando, assim, uma relativa estagnação da produtividade.

Portanto, a baixa produtividade do trabalho da economia brasileira não revela tão somente um problema de baixa qualificação da força de trabalho (que é evidente e indiscutível), mas, antes de tudo, relaciona-se com a configuração estrutural que esta economia assume a partir dos anos 1980, marcada pelo encolhimento do peso da indústria (e do emprego por ela gerado) e pela sua posição subalterna nas cadeias de valor global, o que induziu uma reprimarização da pauta de exportações do país. Em contrapartida, viu-se um crescimento desmesurado dos serviços, especialmente os de baixíssima produtividade, muitas vezes alocados no setor informal da economia<sup>13</sup>. Ademais, convém reconhecer que a heterogeneidade estrutural da economia brasileira se manteve praticamente inalterada nas últimas décadas, evidenciando que a estabilidade macroeconômica *per se* não é suficiente para a sua superação (NOGUEIRA; INFANTE; MUSSI, 2014).

Deste modo, o ensaio desenvolvimentista do passado recente viu-se diante de um desencontro básico, distinto do enfrentado pelo desenvolvimentismo em voga no século XX. Neste último caso, tal desencontro dava-se entre um alto crescimento industrializante e melhora limitada das condições sociais e de vida da população. Mais recentemente, o desencontro foi marcado por avanços sociais expressivos, de um lado, e estrutura produtiva menos diversificada e pauta de exportações especializada em recursos naturais, de outro lado (MEDEIROS, 2012).

Os autores neoliberais dão a esta discussão uma importância secundária, afinal, para eles, a economia brasileira no final da década de 1970, e mesmo nos anos 1980, encontrava-se “sobreindustrializada” (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013), ou seja, apresentava graus de industrialização bem acima da norma internacional. A partir daí, o que ocorreu, na visão deles, foi que o Brasil se aproximou desta norma, embora reconheçam que, no período recente, a economia brasileira se posicionou em um patamar ligeiramente abaixo do padrão considerado normal.

Nesta visão, os problemas do mercado de trabalho, como o desemprego, a informalidade e a rotatividade, são, prioritariamente, de origem institucional, ou seja, as instituições trabalhistas brasileiras não geram os incentivos corretos para o bom funcionamento deste mercado. Para José Márcio Camargo (2009), por exemplo, as taxas de desemprego brasileiras – ainda elevadas na comparação internacional quando da elaboração do artigo – decorrem da alta assimetria de informações existentes no mercado de trabalho dos jovens<sup>14</sup> e dos elevados salários de reserva dos

---

<sup>13</sup> Os enormes diferenciais de produtividade existentes entre o setor formal e o informal levam a questionar se o aumento da formalização (dos negócios e dos vínculos empregatícios) redundaria em ganhos adicionais de produtividade para a economia brasileira, conforme sugerem Gabriel Squeff e Claudio Amitrano (2014) com base em simulações realizadas para os anos 2000.

<sup>14</sup> “Os elevados custos de demissão no Brasil inibem as empresas de utilizarem o processo de tentativa e erro para “descobrir” a qualidade dos trabalhadores, o que tende a aumentar a taxa de desemprego dos jovens” (CAMARGO, 2009, p. 237).



trabalhadores pouco qualificados (proveniente de “robustas” transferências governamentais, sobretudo de aposentadorias). A informalidade, por seu turno, adviria da rigidez do contrato de trabalho e da diferença existente entre o salário pago ao trabalhador e o custo do trabalho para a empresa. Por fim, as altas taxas de rotatividade relacionam-se com o “prêmio” concedido ao trabalhador no momento da sua demissão (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS).

Na mesma linha, para Bicalho e Goldfajn (2014) uma maior contribuição do trabalho para o crescimento econômico e a competitividade da economia brasileira adviria da adoção de políticas de estímulos à imigração, do aumento da taxa de participação no mercado de trabalho e da elevação da produtividade do trabalho. Como medidas para que tais resultados fossem alcançados, os autores sugerem, basicamente, uma flexibilização da legislação trabalhista, no sentido de que as contratações em período parcial sejam promovidas, o processo de contratação facilitado, o negociado prevaleça sobre o legislado e o período de concessão de férias seja flexibilizado.

Alternativamente, porém, entende-se que a viabilidade do padrão de desenvolvimento esboçado na última década e, conseqüentemente, a continuidade dos avanços obtidos no mercado de trabalho, requer a elaboração de políticas (macroeconômicas e setoriais) destinadas à recuperação da indústria brasileira, segmento responsável, por excelência, pela incorporação do progresso técnico<sup>15</sup>. Disto depende um ritmo de crescimento econômico mais elevado e duradouro e, portanto, uma maior geração de postos de trabalho. Ademais, como consequência desse processo, o mercado de trabalho brasileiro seria qualificado, uma vez que seria estimulada a migração de trabalhadores dos serviços para a indústria, setor sujeito a maiores níveis de produtividade e de salários, além de uma menor rotatividade dos postos de trabalho. De acordo com Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Gomes de Almeida (2012, p. 40):

O Brasil incorporou 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno por conta das políticas sociais e de elevação do salário mínimo, que habilitam esses novos cidadãos ao crédito. Essa incorporação será limitada se não estiver apoiada na ampliação do espaço de criação da renda. Nas economias emergentes bem-sucedidas, a ampliação do espaço de criação da renda é fruto da articulação entre as políticas de desenvolvimento da indústria (incluindo a administração do comércio exterior e do movimento de capitais) e o investimento público em infraestrutura. Esse arranjo, ao promover o crescimento dos salários e dos empregos, gera, em sua mútua fecundação, estímulos às atividades complementares e efeitos de encadeamento para trás e para frente.

---

<sup>15</sup> “A ideia de Revolução Industrial como um momento crítico trata da constituição histórica de um sistema de produção e de relações sociais que subordinam o crescimento da economia a sua capacidade de gerar renda, empregos e criar novas atividades. O surgimento da indústria como sistema de produção apoiado na maquinaria ‘endogeneiza’ o progresso técnico e impulsiona a divisão social do trabalho, engendrando diferenciações na estrutura produtiva e promovendo encadeamentos intra e intersetoriais. Além de sua permanente autodiferenciação, o sistema industrial deflagra efeitos transformadores na agricultura e nos serviços. A agricultura contemporânea não é mais uma atividade “natural” e os serviços já não correspondem ao papel que cumpriam nas sociedades pré-industriais. **O avanço da produtividade geral da economia não é imaginável sem a dominância do sistema industrial no desenvolvimento dos demais setores**” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2012, p. 38, grifos próprios).

Se, do lado da oferta, é de fundamental importância promover uma “reindustrialização” da economia brasileira, pelo lado da demanda é igualmente necessário que se mantenham os esforços de construção de um mercado interno de consumo de massas, consolidando-o como um dos pilares do novo padrão de desenvolvimento.

Para tanto, o modo como os salários se estruturam no mercado de trabalho é de fundamental importância. Não que isto determine o grau de absorção de mão de obra pelo sistema econômico, a partir de uma correlação inversa entre salários e empregos, como crê a ortodoxia econômica, mas por que a expansão (e uma melhor distribuição) dos salários constitui um dos principais vetores de estruturação de uma sociedade de consumo de massas.

Como, então, dar perenidade ao movimento de ampliação do rendimento médio real dos trabalhadores, e, assim, fortalecer a participação dos salários na renda nacional, sem que se pressione exageradamente a taxa de salários da economia brasileira? Carlos Medeiros (2012, p. 83-84) contribui para esta reflexão:

[...] se persistir uma situação caracterizada por um setor industrial que não se moderniza e se diversifica e, ao mesmo tempo, mantendo-se salários elevados (em relação aos países asiáticos, em particular a China), a economia brasileira tornar-se-á estruturalmente dependente do seu primário exportador e viverá um permanente conflito entre um custo de trabalho alto com alto déficit comercial na indústria e um custo de trabalho baixo, com menor déficit comercial na indústria, mas com baixa expansão dos mercados internos. Esse conflito foi fortemente agravado na economia brasileira em função da valorização da taxa de câmbio, mas ele pode tornar-se estrutural.

Enfim, no centro da discussão está o dinamismo da indústria nacional e sua importância para o padrão de desenvolvimento que vinha sendo gestado na última década. Dela depende, conforme já se disse, a continuidade dos avanços obtidos no mercado de trabalho nos últimos anos, incluindo o crescimento dos salários. Afinal, a modernização e a diversificação do setor industrial são condições necessárias para que a produtividade do trabalho se eleve e que os aumentos salariais ocorram sem maiores pressões sobre o nível de preços da economia<sup>16</sup>.

Entende-se que, nesse contexto, cabe chamar a atenção para as enormes lacunas ainda existentes em termos de escolaridade e de qualificação da força de trabalho brasileira. O baixo desempenho dos

---

<sup>16</sup> Não há indicadores que apontem de maneira conclusiva que os salários no período recente tenham crescido acima da produtividade. De acordo com Naércio Menezes Filho (2014): “os dados mostram que não há evidências de descolamento entre a produtividade e os salários pagos em nenhum setor agregado da economia brasileira nos últimos anos. Na indústria e no setor de serviços, o aumento real de rendimentos pagos foi pequeno, em linha com a estagnação da produtividade. O aumento de salário nesses setores foi repassado para preços, o que tem contribuído para manter a pressão inflacionária. [...] Para continuar aumentando o salário real, será necessário aumentar a produtividade na indústria e nos serviços e manter a inflação sob controle”. Ademais, no período recente não pode ser imputado ao comportamento dos salários uma possível perda de competitividade da indústria nacional. Conforme analisa Antônio Carlos Diegues (2015): “[...] os indicadores refutam a tese de que o aumento do salário real acima da produtividade tenha se configurado como um dos principais elementos para a erosão da competitividade da indústria brasileira”. Entre 2000 e 2010, aponta este autor, houve aumento da massa de lucro, ao passo que indicadores que consideram o percentual do lucro com relação ao valor da transformação industrial (VTI), à receita e ao ativo não se deterioraram.

estudantes brasileiros em programas de avaliação do aprendizado escolar, nacionais e internacionais, mostra que, para além da inclusão das crianças e dos jovens no sistema educacional, é preciso melhorar substancialmente a qualidade do ensino ofertado, aproximando-a dos padrões de excelência vigentes nos países considerados desenvolvidos.

Além disso, não basta que a produtividade da economia brasileira avance de maneira continuada nas próximas décadas. É necessário, igualmente, que mecanismos institucionais induzam a uma distribuição mais equitativa destes ganhos, favorecendo a expansão dos salários. Isto se justifica, primeiro, por que o poder de apropriação do excedente econômico é desigualmente distribuído entre classes e frações de classes sociais. Em segundo lugar, a produtividade é, especialmente nos dias de hoje, uma variável de natureza social; e, em larga medida, resultado de sistemas nacionais de inovação, e não meramente de esforços envidados pelas empresas. Nesse sentido, são muito importantes as políticas de valorização do salário mínimo e a plena liberdade de organização sindical para ampliar o poder de barganha dos trabalhadores.

Dois outros elementos merecem destaque no que toca à reflexão acerca da sustentabilidade do aumento real dos salários no longo prazo. Um ponto diz respeito à necessidade de aumentar a produtividade nos setores que produzem bens saláris, como o de gás, energia elétrica, alimentos, transporte público e habitação popular. Outro ponto relaciona-se com a oferta e gratuidade de serviços públicos, como saúde e educação, com o que diminuiria o peso desses serviços sobre o orçamento das famílias, que, assim, poderiam destinar os recursos liberados para a aquisição de bens de consumo duráveis.

## **Considerações finais**

Parece que a questão central do debate sobre como o mercado de trabalho é afetado pelo padrão de desenvolvimento (e vice-versa), conforme chamou a atenção Guy Standing (1997), reside no dilema de como sustentar formas de regulação que promovam níveis adequados de segurança no trabalho em um contexto bastante diverso. A nova divisão internacional do trabalho – fundamentalmente diferente da que vigorou no pós-guerra –, foi modificada pela entrada dos países asiáticos na produção global de manufaturas, pela emergência de um novo paradigma tecnológico e pela adoção de novos arranjos produtivos. Suas observações, embora voltadas para os países desenvolvidos, são apropriadas para o caso brasileiro:

In the industrialized countries at least, a key aspect of the era was the presumption of something close to production stability, in which the industrial structure was expected to change slowly and predictably, and in which the ‘advanced’ capitalist economies were essentially trading with countries with similar levels of labour rights, or were exporting manufacturing and service to countries that were exchanging primary products, often in

‘unequal exchange’. This was a crucial feature of the system, for it meant that labour rights in any one country were not perceived as onerous costs or ‘burdens on business’ (STANDING, 1997, p. 9-10).

Ademais, é desejável que uma melhor distribuição da renda, incluindo a do trabalho, assuma uma maior centralidade no padrão de desenvolvimento atual. Há razões econômicas, e não somente de justiça social, para tanto. Evidências estatísticas apresentadas por Andrew Berg e Jonathan Ostry (2011), pesquisadores do Fundo Monetário Internacional, apontam que países que ostentam padrões distributivos mais igualitários tendem a apresentar, no longo prazo, uma maior estabilidade do crescimento econômico. Ao contrário, quanto maiores os níveis de desigualdade, menor a durabilidade dos períodos de crescimento da economia. Segundo eles, tal constatação permanece válida mesmo quando são considerados outros determinantes da duração do crescimento econômico, como choques externos, renda inicial, qualidade institucional, abertura comercial e estabilidade macroeconômica.

Em estudo posterior, as novas evidências apresentadas avalizaram a conclusão acima mencionada. De acordo com Ostry, Berg e Tsangarides (2014, p. 26):

[...] there is surprisingly little evidence for the growth-destroying effects of fiscal redistribution at a macroeconomic level. We do find some mixed evidence that very large redistributions may have direct negative effects on growth duration, such that the overall effect—including the positive effect on growth through lower inequality—may be roughly growth-neutral. But for non-extreme redistributions, there is no evidence of any adverse direct effect. The average redistribution, and the associated reduction in inequality, is thus associated with higher and more durable growth.

Dessa forma, existem evidências estatísticas que autorizam a afirmação de que reduções dos níveis de desigualdade não provocam necessariamente uma desaceleração do crescimento econômico, como crê a ortodoxia econômica; e que podem assumir um efeito geral contrário, ou seja, pró-crescimento, possivelmente com a exceção dos casos mais extremos de redistribuição da renda. Nesse sentido, parece clara a necessidade de se avançar nessa agenda: a distribuição de renda via programas de transferência de renda e de elevação do salário mínimo apresenta sinais de esgotamento. Portanto, é preciso uma atuação governamental mais direta no processo de distribuição da renda, aumentando a importância relativa e a progressividade dos impostos sobre a renda e a propriedade, em detrimento daqueles incidentes sobre o consumo.

Diante dessas reflexões, parece incontestável que uma estratégia de crescimento neoliberal é incapaz de dar respostas convincentes aos principais problemas e desafios que hoje se colocam para o mercado de trabalho brasileiro, sobre os alicerces de um capitalismo periférico. Para os seus adeptos, a manutenção de sólidos fundamentos macroeconômicos e instituições trabalhistas que produzam incentivos adequados ao comportamento dos agentes econômicos são os elementos

necessários para o bom funcionamento do mercado de trabalho. Se a validade de tal proposição é questionável no caso dos EUA, soa totalmente inadequada para o Brasil.

A eliminação do subemprego estrutural exige que a produtividade média do trabalho cresça de forma sustentada, a partir da incorporação em camadas de produtividade intermediária das pessoas alocadas no subemprego, o que não pode ocorrer sem um crescimento econômico elevado e sustentado ao longo do tempo. Estas camadas, por seu turno, também devem aumentar os seus níveis de produtividade, o que pode exigir algum grau de proteção, seja via subsídios, tarifas ou vantagens creditícias. As atividades de produtividade elevada, por seu turno, devem ser também objeto de políticas (temporárias) de promoção e de proteção, visto que o ritmo de crescimento de produtividade tende a se dar de modo mais acelerado nos países centrais, podendo gerar a qualquer momento defasagens tecnológicas. Impõe-se como fundamental, nesse sentido, o desenho e a implementação de políticas tecnológicas e produtivas, concatenadas sob a organização de um Sistema Nacional de Inovação (RODRÍGUEZ, 2009; 2010).

As políticas de mercado de trabalho, em especial o tradicional tripé de proteção ao emprego – a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional e o seguro desemprego – devem estar articuladas entre si, como componentes de um Sistema Público de Emprego, e sustentadas por fontes de financiamento adequadas, de modo que possam efetivamente diminuir o desemprego friccional e combater o desemprego estrutural, passível de manifestação em diferentes regiões do país.

Concluindo, é importante frisar que não é tarefa simples garantir a sustentabilidade estrutural de um regime de crescimento com pleno emprego e melhoria da distribuição de renda. De acordo com Carlos Medeiros (2015), a economia brasileira depara-se com um duplo desafio: obter uma trajetória de “convergência sustentável” (mantendo a taxa média de crescimento do PIB num nível superior ao dos países industrializados) e, simultaneamente, alcançar uma “convergência inclusiva” (na qual a renda da base da pirâmide distributiva cresce a uma taxa superior à da renda média). A chave de ambos os desafios consiste em ser capaz de definir uma estratégia de desenvolvimento que combine a reindustrialização com a diversificação das exportações, e que possibilite a geração de empregos de qualidade por meio do aumento dos investimentos em infraestrutura e da provisão de serviços públicos. Porém, o atual quadro econômico internacional e o atual cenário político nacional apontam para grandes dificuldades de avançar nesta direção (MEDEIROS, 2015, p. 169):

[...] com os novos patamares estabelecidos pela China nas indústrias intensivas em mão de obra, quer em atividades industriais, quer nas de maior sofisticação tecnológica, a sustentação de uma trajetória de expansão dos salários e do emprego requer uma estratégia que transcende as políticas cambiais e tarifárias. Experiências do país e de economias em desenvolvimento convergem para o reconhecimento da importância dos investimentos públicos em infraestrutura e serviços e no uso do poder de compra do governo em atividades com potencial, tanto sobre as exportações, quanto sobre a substituição de importações. [...]

O enfrentamento simultâneo de ambos os desafios – o distributivo e o da transformação produtiva – não é, entretanto, condição necessária para viabilizar uma moderada taxa de crescimento e manter o *status quo* das coalizões sociopolíticas predominantes.

## Referências bibliográficas

AMADEO, Edward. Descalabro desenvolvimentista. Valor Econômico, Opinião, 13 de março de 2015.

BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Economia e Sociedade, n. 21, número especial, Campinas, dezembro de 2012.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de Almeida. Como recuperar o vigor: a perda de competitividade industrial não é resultado apenas das mudanças estruturais da economia contemporânea. Carta Capital, Relatórios Especiais, Produção, 07 de março de 2012.

BERG, Andrew; OSTRY, Jonathan. Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin? Washington, D. C.; IMF, 2011. (IMF Staff Discussion Note). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

BICALHO, Aurélio; GOLDFAJN, Ilan. Medidas para elevar a contribuição do trabalho ao crescimento econômico e melhorar a competitividade. In: CDPP (org.). Sob a luz do sol: uma agenda para o Brasil. 2014. Disponível em: <<http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/12/CAP%C3%8DTULO-7.pdf>>. Acesso em: 22/04/2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, n. 21, número especial, Campinas, dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Introdução ao estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013, v. 1.

BONELLI, Régis; PESSOA, Samuel; MATOS, Silvia. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (org.). O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CAMARGO, José Márcio. Desemprego, informalidade e rotatividade: reformas que fazem diferença. In: GIAMBIAGI, Fábio; BARROS, Octávio de (org.). Brasil pós-crise: agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

CARDOSO JR, José Celso; HAMASAKI, Claudia. Padrões de Desenvolvimento, Mercado de Trabalho e Proteção Social: a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000). Texto para discussão, nº 2021, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimentismos. Valor Econômico, Opinião, 04 de abril de 2012a.

\_\_\_\_\_. Velhos e novos desenvolvimentismos. Economia e Sociedade, n. 21, número especial, Campinas, dezembro de 2012b.

CEPAL. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

DATHEIN, Ricardo. Teorias econômicas e políticas contra o desemprego. Pesquisa & Debate, São Paulo, volume 16, n. 1(27), pp. 121-153, 2005.

DIEGUES, Antônio Carlos. Custos salariais estão erodindo a competitividade da indústria? Valor Econômico, Opinião, 26 de março de 2015.

- FIORI, José Luís. O voo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003 [1984].
- FRANCO, Gustavo. O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Editora 34, 2000.
- GIAMBIAGI, Fábio; PINHEIRO, Armando Castelar. Além da euforia: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- \_\_\_\_\_.; SCHWARTSMAN, Alexandre. Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, André; BIANCARELLI, André; CINTRA, Marcos Antônio (org.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.
- MEDEIROS, Carlos. “Problemas de industrialização avançada em capitalismo tardios e periféricos”: trinta anos depois. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme (org.). Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012.
- MEDEIROS, Carlos. Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira. Brasília: IPEA, 2015.
- MENEZES-FILHO, Naércio. Produtividade e salários. Valor Econômico, Opinião, 15 de agosto de 2014.
- NOGUEIRA, Mauro; INFANTE, Ricardo; MUSSI, Carlos. Produtividade do trabalho e heterogeneidade estrutural no Brasil contemporâneo. In: DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (org.). Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. Brasília: ABDI: IPEA, 2014.
- OLIVA, Aloísio Mercadante. As bases do novo-desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.
- OSTRY, Jonathan; BERG, Andrews; TSANGARIDES, Charalambos. Redistribution, inequality, and growth. Washington, D. C., IMF, 2014. (IMF Staff Discussion Note). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo, Coligação Lula Presidente. São Paulo: PT, 2002.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Por que o Brasil cresce pouco? In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme (org.). Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- RAMOS, Lauro; REIS, José Guilherme Almeida. Emprego no Brasil: os anos 90. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- RODRÍGUEZ, Octávio. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- \_\_\_\_\_. Sobre a agenda do desenvolvimento. Revista Tempo do Mundo, v. 2, n. 1, abril de 2010.
- ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, André; BIANCARELLI, André; CINTRA, Marcos Antônio (org.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.
- SQUEFF, Gabriel; AMITRANO, Claudio. Informalidade, crescimento e produtividade do trabalho no Brasil: desempenho nos anos 2000 e cenários contrafactuais. In: DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (org.). Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. Brasília: ABDI: IPEA, 2014.

STANDING, Guy. Structural adjustment and labour market policies. In: STANDING, Guy; TOKMAN, Victor (Org.). Towards social adjustment: Labour market issues in structural adjustment. Geneva: International Labour Office, 1991.

\_\_\_\_\_. Globalization, labour flexibility and insecurity: the era of market regulation. European Journal of Industrial Relations, Vol.3, No.1, March 1997.