

doi:10.20396/rbest.v1i0.12426

ARTIGO

Estratégia de crescimento econômico e mercado de trabalho no Brasil

*Tiago Oliveira**
*Marcelo Weishaupt Proni***

Resumo

O texto critica os fundamentos da estratégia neoliberal de crescimento econômico e analisa suas implicações para o mercado de trabalho nacional. Primeiro, examina a estratégia adotada no governo FHC (focada no controle da inflação, na austeridade fiscal e na abertura comercial), na qual empregos e salários são vistos como variáveis de ajuste macroeconômico. Na sequência, explica a estratégia desenvolvimentista concebida no governo Lula e modificada no governo Dilma, na qual são enfatizados os impactos positivos do dinamismo econômico e das políticas sociais sobre o mercado de trabalho. Em seguida, reproduz os principais argumentos presentes no debate recente entre expoentes dos dois enfoques. Expõe, então, o retorno da estratégia neoliberal no governo Temer e seus efeitos negativos sobre o mercado de trabalho. Ao final, sugere que a radicalização da estratégia neoliberal no governo Bolsonaro agravará os problemas crônicos do mercado de trabalho brasileiro.

Palavras-chave: Estratégia de crescimento; Mercado de trabalho; Neoliberalismo; Desenvolvimentismo.

JEL: O1, O2, J2, J3, J6.

* Centro de Estudos Sociais (CES), Universidade de Coimbra, Portugal.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0592-200X>
E-mail: tiagobahia@gmail.com

** Instituto de Economia, Unicamp, Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>
E-mail: mwproni@unicamp.br



Economic growth strategy and labour market in Brazil

Abstract

The paper criticises the fundamentals of the neoliberal strategy of economic growth and analyses its implications for the national labour market. First, it examines the strategy adopted by the Fernando Henrique Cardoso government (focused on inflation control, fiscal austerity and trade liberalisation), in which jobs and wages are seen as macroeconomic adjustment variables. Next, it explains the developmentalist strategy formulated in the Lula government and altered in the Dilma government, which emphasises the positive impacts of economic dynamism and social policies on the labour market. In sequence, it shows the main arguments present in the recent debate between the exponents of both approaches. It exposes, then, the return of the neoliberal strategy in the Temer government and its negative effects on the labour market. In the end, it suggests that the radicalisation of the neoliberal strategy in the Bolsonaro government will aggravate the chronic problems of the Brazilian labour market.

Keywords: Growth strategy; Labour market; Neoliberalism; Developmentalism.

Estrategia de crecimiento económico y el mercado de trabajo en Brasil

Resumen

El texto critica los fundamentos de la estrategia neoliberal del crecimiento económico y analiza sus implicaciones para el mercado laboral nacional. Primero, examina la estrategia adoptada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (centrada en el control de la inflación, la austeridad fiscal y la apertura comercial), en la cual empleos y salarios se consideran variables de ajuste macroeconómico. Posteriormente, explica la estrategia desarrollista concebida durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva y modificada en el gobierno de Dilma Rousseff, estrategia basada en los impactos positivos del dinamismo económico y las políticas sociales en el mercado laboral. En seguida, reproduce los principales argumentos dados en el reciente debate entre exponentes de ambos enfoques. Se expone, entonces, el retorno de la estrategia neoliberal en el gobierno de Michel Temer y sus efectos negativos en el mercado laboral. Finalmente, sugiere que la radicalización de la estrategia neoliberal en el gobierno de Jair Bolsonaro agravará los problemas crónicos del mercado laboral brasileño.

Palabras clave: Estrategia de crecimiento; Mercado de trabajo; Neoliberalismo; Desarrollismo.

Stratégie de croissance économique et marché du travail au Brésil

Résumé

Le texte critique les fondements de la stratégie de croissance économique néolibérale et analyse ses implications pour le marché du travail national. Premièrement, le texte examine la stratégie adoptée par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso (axée sur le contrôle de l'inflation, l'austérité budgétaire et la libéralisation des échanges), dans laquelle les emplois et les salaires sont considérés comme des variables d'ajustement macroéconomiques. Ensuite, le texte explique la stratégie de développement conçue dans l'administration Lula et modifiée dans l'administration Dilma, dans laquelle les effets positifs du dynamisme économique et des politiques sociales sur le marché du travail sont soulignés. L'analyse reproduit ensuite les principaux arguments du récent débat entre les exposants des deux approches. Le texte expose encore le retour de la stratégie néolibérale du gouvernement Temer et ses effets négatifs sur le marché du travail. Au final, l'article montre que la radicalisation de la stratégie néolibérale au sein du gouvernement de Bolsonaro aggravera les problèmes chroniques du marché du travail brésilien.

Mots clés: Stratégie de croissance; Marché du travail; Néolibéralisme; Développementalisme.

Introdução

O sucesso ou fracasso de uma estratégia de crescimento econômico depende da sintonia entre a gestão macroeconômica, as políticas de desenvolvimento (comercial, industrial e tecnológica), as políticas sociais e o arranjo institucional doméstico.¹ As diretrizes adotadas por um governo nacional para manter a estabilidade monetária, estimular investimentos do setor privado, aumentar a produtividade média, elevar a competitividade internacional, expandir a infraestrutura econômica e atender demandas sociais podem variar de acordo com o quadro de possibilidades e os interesses predominantes na agenda pública, produzindo resultados bem distintos, em especial no que se refere ao ritmo de crescimento do PIB e à dinâmica do mercado de trabalho. No Brasil, no período 1990-2002 (nos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso), tais diretrizes refletiram uma “estratégia neoliberal”, que se baseava na crença de que o crescimento viria como resultado do choque de competitividade (via liberalização dos mercados) e da adoção de uma política econômica focada na estabilização monetária (via valorização cambial e altas taxas de juros) e na austeridade fiscal (via contenção de gastos primários, sobretudo os gastos destinados à área social).

No primeiro mandato do governo Lula, as prioridades foram gradualmente se alterando, mas foi no segundo mandato que se ensaiou uma tentativa de resgatar o papel do Estado como promotor do desenvolvimento nacional. A necessidade de definir uma nova “estratégia desenvolvimentista” provocou um debate sobre os fins e os meios de uma intervenção governamental proativa. Nos anos iniciais da década de 2010, o elevado nível das reservas internacionais, os estímulos à indústria nacional, a elevação do gasto social, as melhorias visíveis no mercado de trabalho, a redução da pobreza extrema e da concentração da distribuição da renda do trabalho, e a desconcentração regional da produção evidenciavam um quadro favorável para a construção de um novo modelo de desenvolvimento nacional durante o governo Dilma, em que pese os ventos contrários advindos do setor externo desde 2008, irradiados a partir da crise econômica internacional que acometeu os países desenvolvidos.

Em 2014, quando ficou evidente que a economia brasileira estava estagnada, a campanha eleitoral para a Presidência da República recolocou em questão o papel do Estado, polarizando a opinião pública. Embora a reeleição de Dilma Rousseff indicasse a preferência popular pelo projeto de desenvolvimento com inclusão social, em 2015 houve inflexão profunda da política econômica. A tentativa de ajuste das contas do governo federal por meio

¹ Além disso, é preciso considerar a força da coalizão política que confere legitimidade à agenda pública e as circunstâncias internas e externas que favorecem ou obstruem a execução de um projeto de desenvolvimento nacional (Medeiros, 2013).

de forte redução no gasto público provocou uma recessão sem precedentes no País, causando impactos severos sobre o mercado de trabalho. Em paralelo, uma alta acelerada da inflação, provocada sobretudo pelo forte reajuste de preços administrados e por uma rápida e aguda desvalorização do câmbio, reforçou o discurso em prol de maior austeridade fiscal. Em 2016, após a deposição da presidenta eleita e o início do governo Temer, completou-se o retorno a uma estratégia neoliberal, aumentando a exclusão no mercado de trabalho, o grau de precariedade ocupacional, a desigualdade de renda e a vulnerabilidade social.

O contraste entre essas duas estratégias de crescimento econômico (uma com viés neoliberal e outra fundada no papel proativo do Estado) ajuda a entender as trajetórias opostas do mercado de trabalho brasileiro nas respectivas conjunturas econômicas (Oliveira, 2017). No período 1995-2003 (governo FHC e primeiro ano do governo Lula, quando as políticas fiscal e monetária foram fortemente contracionistas), a taxa média anual de crescimento do PIB foi de apenas 2,3%, o desemprego e a informalidade aumentaram significativamente e o poder de compra dos salários diminuiu, num contexto de enfraquecimento dos sindicatos. Entre 2004 e 2013 (governo Lula e primeiros anos do governo Dilma), a taxa média anual de crescimento se elevou para 4,0% e houve queda expressiva do desemprego, aumento do emprego formal, fortalecimento da negociação coletiva, elevação dos salários e redução da desigualdade de renda.

O retorno da estratégia neoliberal não foi capaz de restaurar o dinamismo econômico e foi muito prejudicial para o mercado de trabalho. Após a recessão de 2015-2016 (com redução do PIB de quase 7%), que causou forte elevação do desemprego e da informalidade, estagnação dos rendimentos e concentração da renda do trabalho, seguiu-se uma débil recuperação em 2017-2018 (taxa média de crescimento em torno de 1,0%), que não gerou os empregos prometidos, nem tampouco reverteu ou atenuou a perversa distribuição da renda nacional.

O objetivo do artigo é criticar os fundamentos teóricos da estratégia econômica “neoliberal” e realçar suas implicações negativas para o mercado de trabalho nacional. O texto tem mais quatro seções e uma conclusão. Na primeira seção, é examinada a estratégia de crescimento adotada em meados dos anos 1990, focada na austeridade fiscal, no controle da inflação e no crescimento puxado pelas exportações, destacando que os salários eram vistos como custos e o desemprego como instrumento necessário para conter pressões inflacionárias. Na segunda, mostra-se que a partir da segunda metade dos anos 2000 foi ganhando corpo uma estratégia “desenvolvimentista”, que gerava a expectativa de obtenção do pleno emprego, de redução da desigualdade de rendimentos e de uma maior efetividade do sistema de proteção social. Na terceira, são apresentados os principais argumentos presentes no debate recente entre defensores dos dois enfoques. Na quarta, é constatado o

retorno da estratégia neoliberal no governo Temer e são enfatizados seus efeitos negativos sobre o mercado de trabalho. Ao final, sugere-se que a radicalização da estratégia econômica neoliberal no governo Bolsonaro causará o agravamento de problemas crônicos do mercado de trabalho brasileiro.

1. Fundamentos da estratégia neoliberal e seus impactos no trabalho

A pedra angular de uma estratégia de crescimento neoliberal é a estabilização da moeda. Isso porque é por meio 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 no 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.

Gustavo Franco (2000, p. 28, grifos próprios), refletindo acerca da experiência do Plano Real, posicionou-se claramente a esse respeito ao afirmar: “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*”.

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 são capazes de assegurar o pleno emprego, tampouco sustentar o ritmo da atividade econômica. Com efeito, acredita-se na existência de uma taxa “natural” de desemprego² condicionada por elementos institucionais que balizam o funcionamento do mercado de trabalho e propiciam ajustes nos contratos de trabalho. A manutenção de baixas taxas de desemprego adviria, então, da livre flutuação dos salários nominais.

O projeto neoliberal emerge nos anos 1990, no Brasil, como crítica contundente ao nacional-desenvolvimentismo. Afinal, o “padrão politizado de acumulação”, como se refere Fiori (1984/2003), característico do período desenvolvimentista era considerado um anátema 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.

² Os adeptos da estratégia neoliberal geralmente definem “pleno emprego” como uma situação de equilíbrio em que a taxa de desemprego não produz pressão sobre os salários e não provoca aceleração da inflação. Para uma visão crítica sobre a utilização do termo no Brasil, ver Proni (2013).

No plano político, a implementação de uma estratégia de crescimento neoliberal no Brasil deu seus primeiros passos durante o governo Collor, empossado em 1990. A sua eleição 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 as privatizações e o resultado almejado uma elevação da produtividade e a sua convergência aos patamares vigentes nos países desenvolvidos.

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 (Franco, 2000).

Em meados de 1994, após uma breve suspensão no Governo Itamar Franco, 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 tinha na estabilização da moeda um fim em si mesmo, mas como um meio de consolidação de uma nova estratégia de crescimento para o País, de base neoliberal, cujo eixo central seria a recuperação do crescimento da produtividade.

Nesse sentido, Franco (2000) identificava na nova estratégia de crescimento pelo menos três distinções fundamentais com relação ao período desenvolvimentista: (i) o crescimento econômico seria puxado pelo lado da oferta, abandonando o crescimento “keynesiano” anteriormente prevalecente; (ii) o crescimento econômico assumiria um perfil redistributivo, pois o aumento da produtividade seria, em alguma medida, apropriado pelos salários, contrastando com um crescimento apoiado na “poupança forçada”; e (iii) o crescimento da economia teria um viés deflacionista, na medida que aumentos da produtividade seriam repassados aos preços e a competição estrangeira deixaria contidos os espaços para que lucros extraordinários fossem acumulados para fins de investimento. Em adição, contribuiria com tal viés o compromisso do governo em não recorrer à inflação como fonte de financiamento de investimentos públicos.

Uma estratégia de crescimento em bases neoliberais foi claramente delineada (Franco, 2000). Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico é um fenômeno que se baseia no aumento da produtividade do trabalho, que, por sua vez, é impulsionado pelo aumento da dotação de capital por trabalhador, liderado pelos investimentos realizados pelo setor privado. Ao Estado, cabe prioritariamente assegurar a manutenção de “fundamentos

macroeconômicos sólidos”³ – p.e., moeda estável e dívida pública cadente – e atuar subsidiariamente na promoção dos investimentos, notadamente na área de infraestrutura. No que se refere à questão social, o Estado deve garantir uma oferta de mão de obra adequada, o que demandaria a sua presença nas áreas de educação e saúde, e atuar contra a pobreza extrema através de políticas de transferência de renda e políticas sociais focalizadas.

Os pensadores alinhados com tais ideias não consideram que possa haver conexões sinérgicas entre as esferas econômica e social. Na verdade, para eles, esta última apresenta-se como um importante entrave à primeira, conforme fica evidente no trecho da reflexão de Pinheiro (2004, p. 57): “[...] a agenda de crescimento compete por recursos com outras agendas, em particular a social”.

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 atravanca o desenvolvimento.⁴

Quanto ao mercado de trabalho, o ideário neoliberal advoga que a participação dos fatores de produção na renda gerada deve refletir a contribuição econômica de cada um ao processo produtivo (a sua produtividade marginal). 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 salários devem ser “despolitizados”, o que facilitaria uma alocação eficiente (e plena) do fator trabalho pelo sistema produtivo.

A concorrência externa cumpre um papel central na estratégia econômica neoliberal. 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

³ Ramos e 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 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”.

⁴ As ideias apresentadas por Almeida Jr., Lisboa e Pessoa (2015, julho 19) sintetizam o posicionamento neoliberal no debate sobre o papel do Estado e da Constituição Federal no desenvolvimento econômico brasileiro.

técnico, elevando a produtividade e diminuindo os espaços para a ampliação 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. Na primeira fase do Plano Real, antes da 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 e, ao mesmo tempo, forjariam 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).

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. Este, porém, era visto como resultado das profundas transformações operadas do lado da oferta da economia brasileira e da manutenção de um padrão de regulação do trabalho pouco flexível, que tornavam inócuos os remédios keynesianos. Seria a combinação, portanto, de excessos regulatórios, reestruturação produtiva poupadora de mão de obra e demandante de trabalho mais qualificado, e a intensificação da concorrência global, que explicariam o aumento do desemprego nos anos 1990.⁵ Logo, a solução adviria, de um lado, da flexibilização das 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);⁶ e, de outro, da ampliação dos investimentos em educação e qualificação profissional, em paralelo a uma intensificação da 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

⁵ Um resumo das principais vertentes de explicação para o alto desemprego da década de 1990 pode ser encontrado em Oliveira (2017).

⁶ Pastore (1994) é o defensor mais notório da tese de que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) confere alta rigidez às relações de emprego.

“horizontal”, baseado em incentivos genéricos e que abre um maior espaço para a atuação das forças de mercado.

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, porém, essa seria uma decorrência, em larga medida, do alto custo de formalização do emprego existente no Brasil. De acordo com 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.

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 sem gerar pressões inflacionárias – que adviriam de aumentos salariais superiores ao da produtividade – e sem se constituir como um entrave à competitividade do País no cenário internacional, que resultaria, por sua vez, de instituições trabalhistas pouco flexíveis e do elevado custo unitário da mão de obra.⁷ 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).

9

2. A construção de uma estratégia socialmente inclusiva

No início dos anos 2000, multiplicaram-se as críticas à experiência neoliberal no Brasil. Ficou evidente que as políticas de liberalização e a redução do papel do Estado na economia 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, predominou um comportamento econômico errático (com baixo crescimento do PIB) e uma dívida pública ascendente.

⁷ Por exemplo, Giambiagi e Schwartzman (2014), representantes do pensamento neoliberal, enaltecem o ajuste promovido pelos países da periferia europeia, diante dos impactos causados pela crise financeira de 2008 e seus desdobramentos nos anos subsequentes, assentado em cortes de direitos trabalhistas e previdenciários, como meio de impulsionar a sua capacidade competitiva internacional.

Também do ponto de vista social os resultados da estratégia de crescimento neoliberal foram bastante insatisfatórios. As taxas de desemprego e de informalidade alcançaram patamares inéditos, a perversa distribuição da renda e da riqueza se manteve praticamente intocada e a incidência da pobreza continuava elevada. A conclusão era que o País precisava de um novo estilo de desenvolvimento, o que só seria possível por meio de um projeto de construção nacional que restaurasse o papel central do Estado (Tavares & Belluzzo, 2002; Furtado, 2002; PT, 2002).

Ao final do primeiro mandato do presidente Lula, o debate no campo heterodoxo contrapunha duas visões. De um lado, a ideia de que era possível adotar uma estratégia semelhante à adotada por países asiáticos bem-sucedidos na globalização, baseada num modelo de crescimento econômico puxado pelas exportações, combinando estabilidade macroeconômica, câmbio competitivo e especialização produtiva (Bresser-Pereira, 2006). De outro, o argumento de que o *export-led growth* propiciava resultados muito diferentes entre os países, dependendo da forma de integração na economia mundial (o Brasil não conseguiria repetir o sucesso chinês ou coreano), e a proposição que o desenvolvimento nacional só ocorreria se fossem enfrentadas as “fragilidades genéticas”, tais como a inconversibilidade monetária, o atraso tecnológico e a heterogeneidade social (Carneiro, 2006). Não há espaço, aqui, para detalhar o modo como essas duas visões foram debatidas nos anos seguintes.⁸ Será priorizada, a seguir, a explicação da segunda visão, de maior ascendência nos governos petistas e na qual o mercado de trabalho é muito relevante.

O discurso desenvolvimentista ganhou maior evidência no final do governo Lula (Ipea, 2009; Oliva, 2010) e principalmente no primeiro mandato de Dilma. Havia a intenção de construir um novo padrão de desenvolvimento nacional, almejando que levasse à superação das relações de dependência econômica e que fosse socialmente inclusivo, conforme as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

A estratégia desenvolvimentista, tal como formulada por Bielschowsky (2012), buscava 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. Adicionalmente, reconhece-se como de fundamental importância que os aludidos “motores do desenvolvimento” sejam

⁸ Bresser-Pereira (2006) consagrou o termo “novo-desenvolvimentismo”, que refutava tanto a política “populista” do velho desenvolvimentismo como o ineficaz receituário ortodoxo. Carneiro (2012) preferiu o termo “social-desenvolvimentismo”. Este é descrito por Bielschowsky (2012) como um “modelo de crescimento com redistribuição de renda por produção e consumo de massa” e qualificado por Bastos (2012) como um “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”. Para uma síntese do confronto entre diferentes projetos políticos de desenvolvimento no Brasil contemporâneo, ver Cordeiro (2014).

“turbinados” por inovações tecnológicas e pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados.⁹

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 é feita a escolha de construir um amplo mercado interno de consumo de massa, como dito acima, é inevitável que o mercado de trabalho seja alçado a um lugar de destaque nessa estratégia desenvolvimentista (Carneiro, 2012; Bastos, 2012). 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,¹⁰ 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 uma interação sinérgica, uma vez que as políticas sociais, notadamente as de garantia da renda e proteção do emprego, podem funcionar como estabilizadores, tornando mais estável o crescimento econômico. Ademais, ao agirem como mecanismo de redistribuição de renda, as políticas sociais atuam em prol da dinamização da demanda agregada e, conseqüentemente, do crescimento econômico.

Assim, nesse enfoque, a dinâmica econômica deve ser assentada em políticas que geram um ciclo virtuoso de prosperidade: o crescimento da massa de rendimentos à disposição das famílias trabalhadoras¹¹ 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,

⁹ Descartam-se, portanto, as exportações como um elemento capaz de, isoladamente, dar sustentação a uma estratégia nacional de desenvolvimento. E a inovação também não podia ser considerada uma frente de expansão naquela conjuntura (mas poderia vir a ser no futuro).

¹⁰ Para Carneiro (2012), 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 produtivas e da expansão do setor baseado em recursos naturais.

¹¹ Resultante da geração de empregos formais, da elevação da remuneração média, assim como das políticas sociais e dos programas de transferência de renda.

dessa forma, as bases para nova elevação dos rendimentos e um novo impulso à demanda agregada, completando o ciclo.

Nesse contexto, coloca-se como inadiável a recuperação da capacidade do Estado de atuar no domínio econômico e de regular os mercados, inclusive o de trabalho. Deste modo, tal estratégia defende um maior protagonismo governamental.

Note-se que, inicialmente, a regulação econômica foi tentada sem o abandono – pelo menos do ponto de vista retórico – do tripé macroeconômico instituído no final dos anos 1990, formado pelo regime de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário (Lopreato, 2014). Posteriormente, a estratégia desenvolvimentista esboçada no governo Dilma buscou a construção de um regime macroeconômico que possibilitasse uma atuação anticíclica da política macro e, ao mesmo tempo, criasse um ambiente macroeconômico favorável ao investimento produtivo (Rossi, 2014).

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

Outro ponto que merece destaque na caracterização dessa estratégia é a política externa e de comércio exterior. Nesse aspecto, seria importante buscar maior protagonismo internacional e fortalecer os mecanismos de integração regional. Adicionalmente, procurava-se a diversificação das parcerias econômicas e comerciais, com o intuito de relativizar constrangimentos internacionais, atenuar a vulnerabilidade externa e fornecer as bases para uma inserção internacional mais ativa.

Interessante notar que havia clara convergência entre tais proposições e os documentos da Cepal publicados a partir de 2010, que deram destaque para a necessidade de uma macroeconomia em prol do crescimento e de políticas industriais orientadas para a elevação da produtividade do trabalho, mas colocando em primeiro plano a promoção da igualdade e do bem-estar social nos países latino-americanos – objetivos que só poderiam ser alcançados com o suporte e participação decisiva do Estado (Bárcena, Bielschowsky & Torres, 2018).

Também convém esclarecer que esse desenvolvimentismo renovado procurou se diferenciar do antigo nacional-desenvolvimentismo nos seguintes temas (Oliva, 2010): grau

de proteção da economia doméstica diante da concorrência externa; formulação e implementação de políticas de combate à desigualdade de renda e à pobreza; gestão das políticas macroeconômicas; política externa e de comércio exterior; e defesa do meio ambiente. Nesse sentido, avalia-se criticamente o período desenvolvimentista da economia brasileira pelo seu excessivo protecionismo ao mercado interno, pela elevada concentração da renda e da riqueza, pela pouca preocupação com a evolução dos indicadores fiscais e dos índices de preços; pelo caráter pouco internacionalista de sua política externa e, por fim, pela ausência de maiores preocupações com os impactos ambientais do crescimento econômico.

Mas, embora o período 2004-2013 tenha sido marcado por um ritmo de crescimento econômico mais elevado e com relativa estabilidade macroeconômica, fortalecimento do poder de compra dos salários de base, ampliação do gasto social e diminuição da taxa de desemprego, da pobreza e da concentração da renda, não é correto afirmar que tal estratégia desenvolvimentista tenha sido plenamente adotada no Brasil. Há necessidade, inclusive, de aprofundar a reflexão a respeito de qual o sentido e o significado das mudanças em termos de política econômica operadas pelo Governo Dilma ainda em seu primeiro mandato.¹² É mais acertado dizer que, naquele cenário democrático, o traço comum que permeia os Governos Lula e Dilma é a negação da estratégia neoliberal e a tentativa de se construir uma estratégia alternativa, que, no entanto, defrontou-se com inúmeros e crescentes obstáculos.

13

3. Aprofundando o debate entre as duas correntes de pensamento

A estratégia desenvolvimentista foi bastante criticada por economistas neoliberais, que consideram o cenário internacional um elemento central na explicação do quadro econômico favorável verificado a partir de meados da década passada. Por exemplo, Giambiagi e Schwartzman (2014) 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

¹² Para Medeiros (2017), a experiência desenvolvimentista foi interrompida no governo Dilma, uma vez que, em sua avaliação, do conjunto de políticas que caracterizariam tal experiência – macroeconomia expansiva, política industrial e proteção à indústria –, apenas essa última pode ser identificada no período 2011-2014. Mello e Rossi (2017), por seu turno, defendem que o governo Dilma, em seu primeiro mandato, procurou avançar na implementação de uma agenda industrialista com medidas voltadas para o lado da oferta da economia, mas não teve sucesso. O objetivo era, por meio de estímulos ao setor privado via a redução de custos produtivos, estimular a modernização da estrutura produtiva e a absorção de trabalhadores em segmentos econômicos de produtividade mais elevada. Em seu breve segundo mandato, porém, a política econômica do governo Dilma foi redirecionada para a contração da demanda agregada e o ajuste de preços estratégicos, o que significou uma guinada em direção às políticas de austeridade (Mello & Rossi, 2017).

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.

De fato, o cenário externo foi amplamente favorável à economia brasileira, até 2008, pelas razões acima apontadas. No entanto, não se pode negar o papel relevante das políticas macroeconômicas e das políticas sociais na explicação dos êxitos. De modo análogo, deve-se dar importância ao cenário externo quando são discutidas as razões da desaceleração econômica a partir de 2011. Na realidade, os bons indicadores econômicos e sociais naquele período são vistos, pelos principais expoentes do neoliberalismo, como consequência de um processo iniciado com 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 (Giambiagi & Pinheiro, 2012).

A aceleração do crescimento econômico verificada a partir de 2004 teve como primeiro impulso 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, 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 e permitiram combinar o aumento do poder de compra dos trabalhadores com a redução da desigualdade na distribuição da renda do trabalho.

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.

Primeiro, não se pode deixar de registrar que, se havia um grande contingente de trabalhadores desempregados antes do início do comportamento virtuoso do mercado de trabalho brasileiro, isto se devia, em larga medida, às políticas de ajuste neoliberal implementadas nos anos 1990. Assim, cabe indagar: se para crescer num 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; e, de outro lado, 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.¹³

Na verdade, 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. 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 os desenvolvimentistas contemporâneos, a ampliação do consumo, estimulada por aumento da renda do trabalho e por políticas sociais, ao induzir investimentos, também estimula 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 importante 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

¹³ Esta é a avaliação, equivocada, que Giambiagi e Pinheiro (2012) fazem dos governos petistas.

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 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.¹⁴ 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 sua superação (Nogueira, Infante & Mussi, 2014).

Deste modo, o ensaio desenvolvimentista 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. 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 indústria não é central para o crescimento econômico acelerado e duradouro das economias capitalistas (Lisboa & Pessoa, 2016). Ademais, na avaliação destes autores 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

¹⁴ Os enormes diferenciais de produtividade 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 Squeff e Amitrano (2014) com base em simulações realizadas para os anos 2000.

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 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 jovens¹⁵ e dos elevados salários de reserva dos 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 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 de um novo padrão de desenvolvimento – e, conseqüentemente, a continuidade dos avanços obtidos no mercado de trabalho entre 2004 e 2014 – requereria a elaboração de políticas (macroeconômicas e setoriais) destinadas à recuperação da indústria brasileira, segmento responsável, por excelência, pela incorporação do progresso técnico. 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.

¹⁵ “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).

Se do lado da oferta seria fundamental reverter a desindustrialização precoce e promover a “reindustrialização” da economia brasileira (IEDI, 2016, dezembro 23), pelo lado da demanda seria igualmente necessário que se mantivessem os esforços de construção de um mercado interno de consumo de massas, consolidando-o como um dos pilares do novo padrão de desenvolvimento (Medeiros, 2015).

Para tanto, o modo como os salários se estruturam no mercado de trabalho tem enorme 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. O relevante é que a expansão (e a melhor distribuição) dos salários é um dos 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? Medeiros (2012, pp. 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 se pretendia gerar. Dela dependia, conforme já se disse, a continuidade dos avanços obtidos no mercado de trabalho no aludido período, 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.

Além disso, não bastaria que a produtividade da economia brasileira avançasse de maneira continuada nas próximas décadas. Seria igualmente necessário que mecanismos institucionais induzissem uma distribuição mais equitativa destes ganhos, favorecendo a expansão dos salários. Isto se justifica, primeiro, porque o poder de apropriação do excedente econômico é desigualmente distribuído entre classes e frações de classes sociais. Em segundo lugar, a produtividade é 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, seriam muito importantes as políticas de valorização do salário mínimo e a plena liberdade de organização sindical para ampliar o poder de barganha dos trabalhadores.¹⁶

4. O retorno da estratégia neoliberal e suas consequências

Com a aproximação das eleições de 2014, as tensões políticas que se encontravam latentes na sociedade brasileira, suscitadas pelas transformações sociais e econômicas vivenciadas a partir de 2004, foram se avolumando e se tornando cada vez mais explícitas, o que possibilitou uma reorganização das forças políticas contrárias à coalização liderada pelo Partido dos Trabalhadores. A partir da deposição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, houve uma redefinição do bloco no poder e, sob o governo Temer, viabilizou-se o retorno de uma estratégia econômica neoliberal.¹⁷

O documento *Uma ponte para o futuro*, divulgado pelo PMDB (presidido por Michel Temer) em outubro de 2015, em meio à recessão econômica, já defendia a necessidade de uma reorientação da estratégia de crescimento econômico. Entre as propostas do documento se destacam: redução do papel do Estado, opção pelos investimentos privados e pelas exportações como motores do crescimento econômico, equilíbrios fiscal e externo como condições para o crescimento do investimento, competitividade industrial baseada em reformas institucionais (tributária e trabalhista), inserção do País em acordos regionais de comércio e focalização das políticas sociais nos mais pobres (PMDB, 2015).

O conjunto de medidas adotado pelo governo Temer dialoga diretamente com as preconizadas naquele documento: a criação do Programa de Parcerias de Investimento (Lei 13.334, de setembro de 2016), a adoção do “novo regime fiscal” (Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016), a reforma trabalhista (Lei 13.467, de julho de 2017), as privatizações (usinas hidrelétricas, aeroportos, direitos de exploração do petróleo etc.), o abandono da política de conteúdo nacional e a diminuição do papel dos bancos públicos, entre outras, quando articuladas entre si, denotam a implementação de uma estratégia neoliberal de crescimento econômico.

¹⁶ Dois pontos merecem destaque na reflexão sobre a sustentabilidade do aumento real dos salários no longo prazo: i) a necessidade de aumentar a produtividade nos setores que produzem bens salariais (como gás, energia elétrica, alimentos, transporte público e habitação popular); e ii) a oferta e gratuidade de serviços públicos (como saúde e educação), que diminuiria o peso desses serviços sobre o orçamento das famílias, as quais poderiam aumentar o gasto com bens de consumo duráveis.

¹⁷ Embora em 2015 o Ministro da Fazenda Joaquim Levy tenha adotado uma política de austeridade fiscal, tal medida não significava o abandono definitivo da estratégia desenvolvimentista.

Ao contrário do que prometiam os artífices da nova agenda neoliberal, não houve uma retomada do crescimento econômico e a dívida pública continuou em trajetória ascendente, ainda que a inflação tenha se reduzido para um patamar baixo.¹⁸ Não houve recuperação dos investimentos (ao contrário, a taxa de investimento – Formação Bruta de Capital Fixo / PIB – caiu para 15,8% em 2018, ante 19,7% em 2014), nem elevação da produtividade média do trabalho.

Além disso, o estabelecimento de um teto para o crescimento real do gasto público sinalizou um ataque às políticas sociais e mirou uma diminuição substancial do tamanho do Estado social brasileiro, tarefa que foi complementada em 2019 com a aprovação de uma nova reforma da Previdência Social, num contexto de reversão do processo de mobilidade social, que trouxe o empobrecimento da classe média, e de elevação da população em situação de pobreza. De acordo com o IBGE (2019), em 2018, 13,5 milhões de pessoas sobreviviam com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145, ou US\$ 1,90 por dia (critério adotado pelo Banco Mundial para definir uma situação de extrema pobreza). Em termos percentuais, isto significou um aumento de 4,5% para 6,5%, entre 2014 e 2018. Já o percentual de pessoas com rendimento diário inferior a US\$ 5,50 (critério do Banco Mundial para a mensuração de pobreza monetária) aumentou de 22,8% para 25,3%, no mesmo período. Estima-se que 52,5 milhões de brasileiros viviam com menos de R\$ 420 *per capita* por mês em 2018.

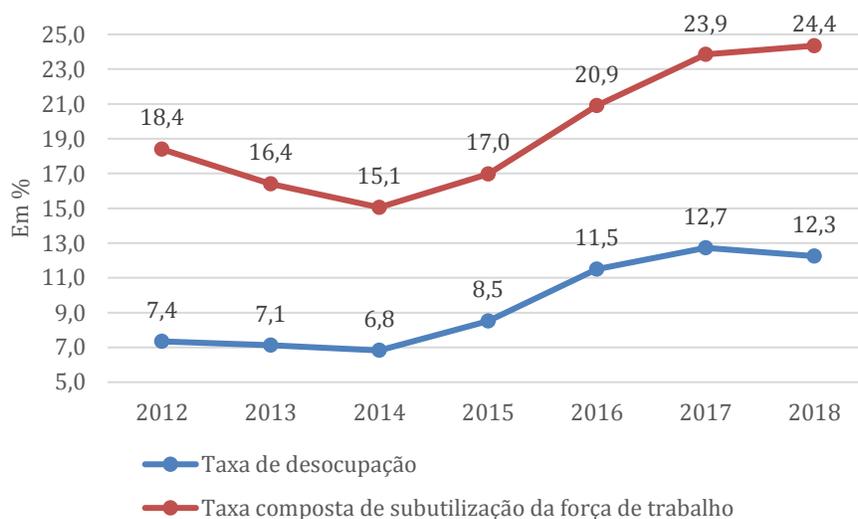
Do ponto de vista do mercado de trabalho, os resultados foram muito similares ao da experiência neoliberal dos anos 1990. De acordo com informações da PNAD Contínua (IBGE), houve aumento imediato da taxa de desemprego e sua posterior estabilização em um alto patamar (12,3% em 2018, contra 6,8% em 2014), acompanhado por uma expansão continuada do grau de subutilização da força de trabalho¹⁹ (de 15,1% para 24,4% entre 2014 e 2018) (Gráfico 1). A precarização da qualidade dos empregos é particularmente notável a partir de quatro movimentos: i) diminuição e mudança de composição do assalariamento no setor privado, com o crescimento do emprego sem carteira de trabalho assinada e decréscimo dos empregos com carteira; ii) aumento do trabalho por conta própria e do trabalho doméstico sem registro na carteira de trabalho; iii) crescimento expressivo dos empregadores, que, em contexto econômico muito adverso, é impulsionado quase sempre pela busca de alternativas

¹⁸ O PIB recuou fortemente em 2015 e em 2016 (3,6% e 3,3%, respectivamente) e assinalou crescimentos bastante modestos nos dois anos subsequentes, pouco acima de 1,0% em 2017 e em 2018. A dívida pública, por seu turno, saltou de 56,3% do PIB em 2014 para 77,2% em 2018. Já a inflação, medida pelo IPCA, diminuiu de 10,7% em 2015 para 3,8% em 2018.

¹⁹ A taxa composta de subutilização da força de trabalho é o indicador mais abrangente adotado pelo IBGE para estimar a proporção de trabalhadores afetados direta ou indiretamente pelo desemprego, pois, além dos desocupados que estão procurando emprego (desemprego aberto), contabiliza os subocupados por insuficiência de horas trabalhadas (desemprego oculto por trabalho precário) e a força de trabalho potencial (desemprego oculto por desalento).

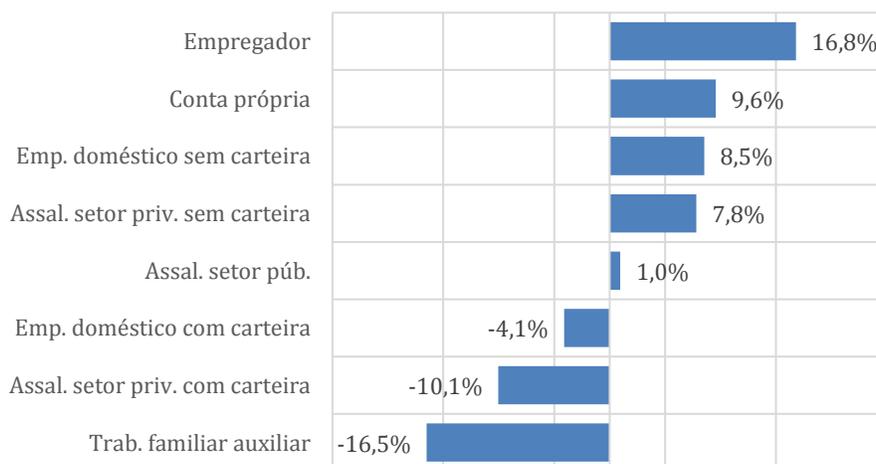
de sobrevivência pelos trabalhadores por meio da autoocupação (Gráfico 2); e iv) estagnação dos rendimentos (oscilação de 0,7% no período 2014-2018). Nesse quadro, observa-se uma interrupção, após 2015, do processo de diminuição da concentração da renda do trabalho. De acordo com o IBGE (2019), o índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* atingiu 0,545 em 2018, contra 0,524 em 2015, o que significa um aumento da desigualdade de renda.

Gráfico 1. Taxa de desocupação e taxa composta de subutilização da força de trabalho
Brasil: 2012-2018



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

Gráfico 2. Variação das formas de inserção ocupacional
Brasil – 2014/2018



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

No que se refere às relações de trabalho, a reforma trabalhista estimulou a terceirização de atividades-fim das empresas, flexibilizou normas trabalhistas, impactou fortemente na ação sindical e dificultou o acesso à Justiça do Trabalho, diminuindo o grau de proteção aos empregados com carteira de trabalho assinada²⁰. As consequências negativas dessas mudanças no marco jurídico-institucional já começaram a ser sentidas por parcela da força de trabalho.

A estratégia econômica do governo Bolsonaro avança de modo acelerado para a consolidação do modelo neoliberal no País. A mencionada reforma da Previdência Social dificultou o acesso e rebaixou valores de benefícios, prejudicando as parcelas mais pobres dos trabalhadores. Além disso, pretende-se implantar uma política de estímulo à contratação de trabalhadores jovens (idade entre 18 e 29 anos) com remuneração mensal máxima de um salário mínimo e meio (Programa Verde e Amarelo), por meio da redução de custos. Os novos vínculos empregatícios não seriam obrigados a cumprir integralmente os direitos trabalhistas previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), ou seja, a diminuição do custo do trabalho para as empresas seria alcançada por meio do rebaixamento do patamar de direitos e benefícios concedidos aos trabalhadores contratados sob essa nova modalidade. A Medida Provisória 881/2019, conhecida como Medida Provisória da Liberdade Econômica, também trouxe alterações importantes no ordenamento jurídico vigente de regulação do trabalho no Brasil (por exemplo, enfraquece a fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas e dificulta a cobrança pelos trabalhadores de direitos na Justiça).

22

Considerações finais

O retorno da estratégia neoliberal recoloca a necessidade de debater a importância do dinamismo na geração de empregos, da qualidade dos empregos existentes e da maior ou menor desigualdade salarial para a conformação do “padrão” ou “estilo” de desenvolvimento nacional desde uma perspectiva cepalina (Cepal, 2012; Rugitsky, 2019).

A questão central do debate reside em saber como os empregos e os salários são afetados pelo padrão de desenvolvimento (e vice-versa). Conforme mostrou Standing (1997), tornou-se progressivamente mais difícil, nos países desenvolvidos, sustentar formas de regulação que promovam níveis adequados de segurança no trabalho num contexto econômico bastante desfavorável. A divisão internacional do trabalho se modificou profundamente desde a década de 1980, em especial com a entrada de países asiáticos na produção global de manufaturas, a emergência de um novo paradigma tecnológico e a adoção

²⁰ Sobre os impactos previstos da reforma trabalhista, ver Dieese (2017) e Galvão *et al.* (2017).

de novos arranjos produtivos nas grandes empresas. No cenário de exacerbada concorrência imposto pela globalização, predomina não um crescimento econômico sem empregos, mas a precarização das relações de trabalho em razão da adoção de um ordenamento mais flexível, que submete os trabalhadores aos desígnios da acumulação de capital, enfraquece a defesa dos direitos do trabalho e abala o alicerce da cidadania no mundo contemporâneo.

O resultado da aplicação do receituário neoliberal foi desastroso em muitos países. Por isso, o *mainstream* econômico passou a enaltecer uma estratégia inclusiva de crescimento econômico, que produza uma melhor distribuição da renda. Evidências estatísticas apresentadas por Berg e 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. Ademais, tornou-se evidente a necessidade de incluir o combate às desigualdades sociais na agenda pública, em especial com a promoção do desenvolvimento sustentável (United Nations, 2015).

No Brasil, ao contrário, o discurso neoliberal tem ignorado as contribuições mais recentes da literatura internacional. Assim, interrompeu-se o processo de melhoria da distribuição de renda via geração de empregos formais, elevação do salário mínimo e programas de transferência de renda. E as medidas adotadas pelo governo Bolsonaro, no início de seu mandato, apontam para uma radicalização da agenda econômica neoliberal.

Já se comprovou que a estratégia neoliberal é incapaz de dar resposta satisfatória aos principais problemas e desafios do mercado de trabalho brasileiro. Para os seus adeptos, fundamentos macroeconômicos sólidos e instituições trabalhistas flexíveis, ao balizarem adequadamente o comportamento dos agentes econômicos, são condições suficientes para gerar empregos e reduzir a informalidade, e para que o funcionamento do mercado de trabalho seja compatível com a manutenção da estabilidade monetária. Mas, sempre que testada, tal proposição provocou resultados negativos para a grande maioria dos trabalhadores.

A eliminação do subemprego estrutural exige que a produtividade média do trabalho cresça de forma sustentada a partir da incorporação das pessoas subutilizadas em atividades de produtividade intermediária, o que não pode ocorrer sem crescimento econômico elevado e sustentado ao longo do tempo. Isso requer algum grau de proteção a essas atividades, seja via subsídios, tarifas ou vantagens creditícias. Ademais, no caso das atividades mais modernas também persistem defasagens tecnológicas, uma vez que o ritmo de crescimento da produtividade é mais intenso nos países centrais. Assim, ao contrário do que defende o pensamento neoliberal, é fundamental o desenho e a implementação de políticas tecnológicas e produtivas, concatenadas sob a organização de um Sistema Nacional de Inovação (Rodríguez, 2010).

Importante frisar que não é tarefa simples garantir a sustentabilidade estrutural de um regime de crescimento econômico com pleno emprego e melhoria da distribuição de renda. De acordo com Medeiros (2015), ao final do primeiro mandato de Dilma, a economia brasileira deparava-se com um duplo desafio: obter uma trajetória de “convergência sustentável” (mantendo a taxa média de crescimento do PIB num nível superior ao de países desenvolvidos) 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 consistia em implementar uma estratégia de desenvolvimento que (i) combinasse a reindustrialização com a diversificação das exportações e (ii) possibilitasse a geração de empregos de qualidade por meio do aumento dos investimentos em infraestrutura e da provisão de serviços públicos.

Em adição, devem ser consideradas as dificuldades causadas pelas tensões resultantes da contraposição de duas posições antagônicas na definição da agenda de políticas públicas: de um lado, a prioridade para a austeridade fiscal e a eficiência do mercado na alocação dos recursos produtivos; de outro, o compromisso com o pleno emprego, a melhoria da distribuição de renda e a garantia dos direitos sociais para toda a população. Tais tensões estiveram presentes, em maior ou menor medida, no experimento desenvolvimentista recente, e dificultaram um avanço substantivo no debate político sobre as reformas estruturais necessárias (notadamente a tributária) para a superação das crônicas desigualdades sociais brasileiras (Calixtre & Fagnani, 2017).

O cenário econômico e político no Brasil mudou drasticamente nos últimos anos. A aprovação de reformas institucionais de caráter neoliberal e a ausência de dinamismo econômico estão agravando problemas crônicos do mercado de trabalho nacional, tais como a subutilização da força de trabalho, a informalidade nas relações de emprego, a alta rotatividade da mão de obra e a elevada proporção de trabalhadores com baixa remuneração. Dessa forma, o modelo de crescimento econômico proposto pelo governo Bolsonaro conduz parcela da população ao empobrecimento e obstrui canais de mobilidade social.

Concluindo esta reflexão crítica sobre as consequências do retorno da estratégia neoliberal, convém mencionar o estreitamento do espaço político conferido aos representantes dos trabalhadores na discussão da agenda pública. Na verdade, a participação popular não é bem-vista no modelo de democracia neoliberal. Aliás, tal discussão tem sido feita de forma bastante superficial, pautada em critérios ditados pelo mercado. Ao colocar os interesses do grande capital acima dos interesses da coletividade e afirmar que o Estado brasileiro não tem condições de assegurar os direitos sociais inscritos na Constituição Federal, fica evidente que a finalidade dessa estratégia não é promover um desenvolvimento nacional socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

Referências

- Almeida JR., M., Lisboa, M., & Pessoa, S. (2015, julho 19). Ajuste inevitável. *Folha de São Paulo*, Ilustríssima. Retirado de: www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel
- Bárcena, A., Bielschowsky, R., & Torres, M. (2018). El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. En R. Bielschowsky & M. Torres (Comps.). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Textos seleccionados del período 2008-2018 (pp. 13-110). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087_es.pdf
- Bastos, P. P. Z. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, 21(n. esp.), 779-810. doi:10.1590/S0104-06182012000400004
- Berg, A., & Ostry, J. (2011). Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin? [IMF Staff Discussion Note, SND/11/08], International Monetary Fund, Washington. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Inequality-and-Unsustainable-Growth-Two-Sides-of-the-Same-Coin-24686>
- Bicalho, A., & Goldfajn, I. (2014). Medidas para elevar a contribuição do trabalho ao crescimento econômico e melhorar a competitividade. In CDPP (Ed.). *Sob a luz do sol: Uma agenda para o Brasil* (pp. 69-76). São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas. Obtido em: <http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-7.pdf>
- Bielschowsky, R. (2012). Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, 21(n. esp.), 729-747. Obtido em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea02.pdf>
- Bonelli, R., Pessoa, S., & Matos, S. (2013). Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: E. Bacha & M. B. de Bolle (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate* (pp. 45-80). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Camargo, J. M. (2009). Desemprego, informalidade e rotatividade: reformas que fazem diferença. In: F. Giambiagi & O. de Barros (Orgs.). *Brasil pós-crise: Agenda para a próxima década* (pp. 231-244). Rio de Janeiro: Campus.
- Carneiro, R. (2006). O desenvolvimento revisitado. *São Paulo em Perspectiva*, 20(3), 73-82. Obtido em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_06.pdf
- Carneiro, R. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, 21(n. esp.), 749-778. Obtido em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea03.pdf>
- Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012). *Mudança estrutural para a igualdade: Visão integrada do desenvolvimento*. Santiago de Chile: Nações Unidas. Obtido em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37939-mudanca-estrutural-igualdade-visao-integrada-desenvolvimento>
- Cordeiro, R. M. (2014). Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Política*, 34(2), 230-248. Obtido em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n2/v34n2a04.pdf>
- Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). (2017). A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. [Nota Técnica n. 178], São Paulo. Obtido em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html>

Fiori, J. L. (1984/2003). *O voo da coruja: Para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record.

Franco, G. (2000). *O desafio brasileiro: Ensaio sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Editora 34.

Furtado, C. (2002). *Em busca de um novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Galvão, A., Krein, J. D., Biavaschi, M., & Teixeira, M. (2017). A reforma trabalhista e seus prováveis impactos. *Carta Social e do Trabalho*, 35, 41-70. Obtido em: <http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2017/12/Carta-Social-35.pdf>

Giambiagi, F., & Pinheiro, A. C. (2012). *Além da euforia: Riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Giambiagi, F., Schwartzman, A. (2014). *Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode*. Rio de Janeiro: Elsevier.

IBGE (2019). *Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE. Obtido em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>

IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). (2016, dezembro 23). Desindustrialização prematura e política industrial. *Carta IEDI*, ed. 765, São Paulo. Obtido em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_765.html

Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2009). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: Contribuições do conselho de orientação do IPEA*. Organização: J. C. Cardoso Jr. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 1). Brasília: IPEA. Obtido em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5647

Lisboa, M. de B., & Pessoa, S. (2016). Crítica ao novo-desenvolvimentismo. *Cadernos do Desenvolvimento*, 11(19), 181-189. Obtido em: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/11/pdf_1

Lopreato, F. L. C. (2014). Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In A. Calixtre, A. Biancarelli & M. Cintra (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro* (pp. 227-260). Brasília: IPEA. Obtido em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23279

Medeiros, C. A. de (2012). Problemas de industrialização avançada em capitalismo tardios e periféricos: trinta anos depois. In L. C. D. Prado (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise: Ensaio em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares* (pp. 67-90). Rio de Janeiro: Contraponto.

Medeiros, C. A. de (2013). Estratégias nacionais de desenvolvimento. In R. Bielschowsky, R. (Org.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia* (vol. 1, pp. 79-112). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Obtido em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/PDE_V1_Web_08082014_17244.pdf/098f5af4-31be-4e46-a08d-a32c335facdc?version=1.2

Medeiros, C. A. de (2015). *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: IPEA. Retirado de: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3845>

Medeiros, C. A. de (2017). A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. *Revista de Economia Contemporânea*, 21(n. esp.), 1-16. doi:10.1590/198055272127

Nogueira, M., Infante, & R., Mussi, C. (2014). Produtividade do trabalho e heterogeneidade estrutural no Brasil contemporâneo. In F. De Negri, & L. R. Cavalcante (Orgs.). *Produtividade no Brasil: Desempenho e determinantes* (vol 1, pp. 337-371). Brasília: ABDI; IPEA. Obtido em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_produtividade_no_brasil.pdf

Oliva, A. M. (2010). *As bases do novo-desenvolvimentismo no Brasil: Análise do governo Lula (2003-2010)*. (Tese, Doutorado em Economia). Campinas, SP: Unicamp. Obtido em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286345>

Oliveira, T. (2017). *Trabalho e padrão de desenvolvimento: Uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Hucitec.

Pastore, J. (1994). *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr.

Pinheiro, A. C. (2004). Por que o Brasil cresce pouco? In A. Urani, F. Giambiagi, & J. G. Reis (Orgs.). *Reformas no Brasil: Balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). (2015). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro. Obtido em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

Proni, M. W. (2013). O paradoxo do pleno emprego no Brasil. *Revista da ABET*, 12(1), 98-118. Obtido em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/18517>

PT (Partido dos Trabalhadores). (2002). *Programa de Governo, Coligação Lula Presidente*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores. Obtido em: <https://www1.uol.com.br/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula>

Ramos, L., & Reis, J. G. A. (1997). Emprego no Brasil: os anos 90. [Texto para Discussão, n. 468], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro. Obtido em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1988/1/td_0468.pdf

Rodríguez, O. (2010). Sobre a agenda do desenvolvimento. *Revista Tempo do Mundo*, 2(1), 7-36. Obtido em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/100923_rtm_port02_cap1.pdf

Rossi, P. (2014). Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In A. Calixtre, A. Biancarelli, & M. Cintra (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro* (pp. 195-225). Brasília: IPEA. Obtido em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23279

Rugitsky, F. (2019). Questão de estilo: a mudança estrutural para a igualdade e seus desafios. In Chiliatto-Leite, M. V. (Org.) *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade* (pp. 75-95). Santiago: CEPAL – Naciones Unidas. Obtido em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44616/S1900253_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Squeff, G. C., & Amitrano, C. R. (2014). Informalidade, crescimento e produtividade do trabalho no Brasil: desempenho nos anos 2000 e cenários contrafactuais. In De Negri, F., Cavalcante, L. R. (Orgs.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes* (vol. 1, pp. 281-314). Brasília: ABDI; IPEA. Obtido em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_produtividade_no_brasil.pdf

Standing, G. (1991). Structural adjustment and labour market policies. In G. Standing & V. Tokman (Orgs.). *Towards social adjustment: Labour market issues in structural adjustment* (pp. 5-51). Geneva: International Labour Office.

Standing, G. (1997). Globalization, labour flexibility and insecurity: the era of market regulation. *European Journal of Industrial Relations*, 3(1), 7-37. doi:10.1177/095968019731002

Tavares, M. da C., & Belluzzo, L. G. de M. (2002). Desenvolvimento no Brasil – relembando um velho tema. In R. Bielschowsky & C. Mussi (Orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento – Reflexões de economistas brasileiros* (pp. 149-184). Brasília: Ipea; Cepal. Obtido em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1558/S338981B587_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York: United Nations. Retrieved from: <https://www.un.org/development/desa/dspd/2015/08/transforming-our-world-the-2030-agenda-for-sustainable-development/>

Recebido em 10 Maio 2019

Revisado em 20 Setembro 2019

Aprovado em 19 Novembro 2019