

<https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16620>

## ARTIGO

# Política econômica, neoliberalismo e mercado de trabalho no Brasil (2015-2021)

*Tiago Oliveira\**

*Ricardo Luiz Chagas Amorim\*\**

### Resumo

Recentemente, a política econômica brasileira sofreu inflexão e o pensamento neoliberal voltou a ocupar as esferas decisórias do poder. Os impactos dessa mudança, consolidada nos mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, sobre o mundo do trabalho são a preocupação deste artigo. O texto defende que houve deterioração da estrutura ocupacional, expressa no crescimento da desocupação, na perda de qualidade das ocupações geradas e no avanço da inatividade indesejada. Destaca-se que os problemas causados pela Covid-19, um fato relevante, apenas agravaram o cenário pré-existente. Para tanto, o texto combina uma discussão da bibliografia recentemente produzida sobre o tema com uma análise de dados provenientes de pesquisas domiciliares.

**Palavras-chave:** Mercado de trabalho; Política econômica; Neoliberalismo.

**JEL:** J01, E60, N16.

\* Investigador do Observatório sobre Crises e Alternativas do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0592-200X>

E-mail: tiagobahia@gmail.com

\*\* Pesquisador do grupo Cadeias Globais de Valor da Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7545-7924>

E-mail: rlcamorim.economia@gmail.com



## Economic policy, neoliberalism, and the labor market in Brazil (2015-2021)

### Abstract

Recently, Brazil's economic policy has suffered an inflection and neoliberal thinking has returned to occupy decision-making spheres of power. The impacts of this change, consolidated in the mandates of Michel Temer and Jair Bolsonaro, on the world of work are the concern of this article. The text argues that there has been a deterioration in the occupational structure, expressed in the growth of unemployment, in the loss of quality of the jobs generated, and in the advance of unwanted inactivity. It emphasizes that the problems caused by Covid-19, a relevant fact, have only aggravated the pre-existing scenario. To achieve this purpose, the text combines a discussion of the bibliography recently produced on the subject with an analysis of data from household surveys.

**Keywords** Labor market; Economic policy; Neoliberalism.

## Política económica, neoliberalismo y mercado laboral en Brasil (2015-2021)

### Resumen

Recientemente, la política económica de Brasil ha sufrido una inflexión y el pensamiento neoliberal ha vuelto a ocupar las esferas de decisión del poder. Los impactos de este cambio, consolidado en los mandatos de Michel Temer y Jair Bolsonaro, en el mundo del trabajo son la preocupación de este artículo. El texto sostiene que se ha producido un deterioro de la estructura ocupacional, expresado en el crecimiento del desempleo, en la pérdida de calidad de los empleos generados y en el avance de la inactividad no deseada. Destaca que los problemas causados por el Covid-19, un hecho relevante, no han hecho más que agravar el escenario preexistente. Para lograr este propósito, el texto combina una discusión de la bibliografía recientemente producida sobre el tema con un análisis de los datos de las encuestas de hogares.

**Palabras clave:** Mercado laboral; Política económica; Neoliberalismo.

## Politique économique, néolibéralisme et marché du travail au Brésil (2015-2021)

### Résumé

Récemment, la politique économique du Brésil a subi une inflexion et la pensée néolibérale est revenue occuper les sphères de décision du pouvoir. Les impacts de ce changement, consolidé dans les mandats de Michel Temer et Jair Bolsonaro, sur le monde du travail sont la préoccupation de cet article. Le texte soutient qu'il y a eu une détérioration de la structure professionnelle, qui s'exprime par la croissance du chômage, la perte de qualité des emplois générés et la progression de l'inactivité non désirée. Il souligne que les problèmes causés par Covid-19, un fait pertinent, n'ont fait qu'aggraver le scénario préexistant. Pour atteindre cet objectif, le texte combine une discussion de la bibliographie récemment produite sur le sujet avec une analyse des données des enquêtes sur les ménages.

**Mots clés:** Marché du travail; Politique économique; Néolibéralisme.

Nota do Editor: Este artigo é produto de estudo financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), I. P. (Portugal), no âmbito do projeto PTDC/DIR-OUT/32096/2017 – “ART 63: O direito à segurança social e a crise – o retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”.

## Introdução

As transformações ocorridas na economia brasileira durante cinquenta anos de industrialização, entre 1930 e 1980, foram capazes de colocar o país entre as mais importantes economias do globo ao final do século XX. Se as relações de produção sustentadas na grande produção agrária para exportação perderam espaço para os interesses urbanos, tendo a indústria como o setor mais dinâmico do Brasil os resultados sociais, todavia, se mostraram insatisfatórios, persistindo enormes contingentes populacionais submetidos a pobreza ao lado de um pequeno grupo social muito rico. Mesmo as mudanças ocorridas, já nos anos 1990, como a liberalização da economia, apesar das promessas, não permitiram resgatar a dívida social brasileira e elevar o bem-estar coletivo da nação. Esse drama fez, nos anos 2000, a população recusar a continuidade do projeto neoliberal dos anos 1990 e recolocar no debate a agenda desenvolvimentista. Essa agenda, representada pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, executou sua política econômica entre 2003 e 2015, sendo beneficiado – e depois atrapalhado – pelas oscilações econômicas internacionais. A gestão política dos problemas econômicos, ainda dentro do mandato da Presidenta Rousseff, no entanto, conduziu ao início de uma nova guinada neoliberal que o Brasil vive até os dias de hoje.

Este artigo se debruça exatamente sobre o momento dessa nova guinada neoliberal e sua consolidação, durante os mandatos dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro. O objetivo é observar os efeitos da mudança na política econômica sobre o mundo do trabalho, especialmente no que diz respeito às transições realizadas pelos trabalhadores entre cada uma das condições em relação à força de trabalho, ou seja, entre ocupação, desocupação e inatividade. A pergunta que se faz é: quais os impactos das novas políticas econômicas adotadas, a partir de 2015, sobre o mundo do trabalho no Brasil? A hipótese afirma que houve deterioração da estrutura ocupacional, que se expressa não somente pelo rápido avanço da desocupação, fato comumente mais destacado pelas análises, mas também, e, em alguns momentos, principalmente pela perda de qualidade das ocupações geradas e pelo avanço da inatividade não desejada. Isso pouco se deveu, importante frisar, aos problemas causados pela pandemia de Covid-19, um fato relevante, mas que apenas agravou um cenário pré-existente.

Para dar conta dessa discussão, o artigo se divide em quatro seções, além desta introdução. A primeira traz uma breve análise sobre as políticas econômicas do período Lula da Silva e Dilma Rousseff. A segunda seção observa a guinada neoliberal ocorrida a partir de 2015 e destaca as novas políticas econômicas adotadas desde então. A terceira seção apresenta os impactos da guinada neoliberal sobre o mundo do trabalho. Por fim, nas considerações finais, são avaliados os resultados apresentados ao longo do artigo.

## 1. Governos Lula e Dilma: limites e avanços da retomada desenvolvimentista

O Brasil que havia se transformado, no início dos anos 1980, em uma economia industrial, urbana e tecnologicamente respeitável, era o mesmo país incapaz de superar sua fratura social, responsável por amplas faixas de sua população viverem em situações de pobreza e extrema pobreza em uma das sociedades mais desiguais do mundo. A crise iniciada naqueles anos piorou, porém, o cenário. O ajuste recessivo e a ausência de estratégias de longo prazo conduziram o país ao baixo crescimento e à aceleração da inflação, terminando por ensejar a maior crise econômica desde 1930.<sup>1</sup> Frente a isso, o apoio popular à estratégia de crescimento protagonizada pelo Estado diminuiu na proporção que o horror aos problemas aumentava.

Assim, as eleições majoritárias, ao longo dos anos 1990, cancelaram o fim de um período e deram vitória ao neoliberalismo,<sup>2</sup> cuja proposta era o abandono do “padrão politizado de acumulação” (Fiori, 2003) e a adoção de políticas econômicas mirando fortalecer o mercado como indutor da alocação econômica dos recursos. Para tanto, superar a inflação era condição sine qua non e a liberalização do setor externo foi crucial para esse fim, através da abertura do mercado financeiro e da importação facilitada pela valorização da nova moeda, o Real.<sup>3</sup> Os resultados econômicos e sociais, porém, foram decepcionantes, em que pese a estabilização dos preços. O baixo crescimento, no período, impulsionou o desemprego aberto à níveis inauditos, assim como seu componente oculto. Em paralelo, ocorreu uma deterioração da estrutura ocupacional expressa pela expansão de postos de trabalho com pouca ou nenhuma proteção social, como o assalariamento sem carteira assinada, o trabalho por conta própria e o trabalho doméstico (Oliveira, 2017).

O governo seguinte, de Lula da Silva (2003-2010), contrariou parte do projeto liberalizante que vigorava. O cenário internacional era favorável. A balança comercial, por exemplo, era superavitária em função do alívio proporcionado pela desvalorização cambial, ocorrida em 1999, e pelas maiores exportações, especialmente para a China. Os termos de troca também se mostravam vantajosos, melhorando 38,2% no período 2003-2011, quando

---

<sup>1</sup> A inflação alcançou quase 2000% ao ano, a taxa de crescimento não ultrapassou 1,7% ao ano e a formação bruta de capital em máquinas e equipamentos atingiu, em 1986, seu nível mais baixo (5,3%) pelo menos desde 1970.

<sup>2</sup> Neoliberalismo será definido aqui como um conjunto de princípios, ideologias e orientações práticas para uma estratégia de crescimento econômico supostamente alinhada à modernidade globalizada e à reestruturação produtiva capitalista do final do século passado e assentada no estabelecimento do mercado e dos sistemas de preços como mecanismos primordiais de organização da vida econômica. Suas origens remontam ao monetarismo, dos anos 1970, e seu domínio se estabelece com a hegemonia das escolas de pensamento novo-clássica e novo-keynesiana.

<sup>3</sup> Sobre o período, há ampla literatura. Para os críticos, ver, por exemplo, Filgueiras (2000) e Belluzzo e Almeida (2002). Para os defensores, ver Franco (1999).

as *commodities* atingiram sua maior valorização.<sup>4</sup> A entrada de dólares e o acúmulo de reservas,<sup>5</sup> porém, valorizaram – como no início do Plano Real – a taxa de câmbio do país,<sup>6</sup> com efeito duplo: se, por um lado, ajudaram a controlar os preços ao facilitar as importações, por outro, expuseram deslealmente, mais uma vez, a indústria de transformação nacional à competição internacional.

As insatisfações com o quadro econômico e social adverso dos anos anteriores estimularam o novo governo a promover alterações na política econômica e na estratégia de crescimento econômico. Deste modo, após um primeiro ano marcado por ajustes contracionistas,<sup>7</sup> o governo federal adotou medidas que facilitaram o acesso ao crédito, a retomada dos investimentos públicos e o retorno da política industrial, tudo a fim de estimular a recuperação do crescimento econômico. Além disso, dotou a política social de uma nova centralidade, ao ampliar e consolidar institucionalmente as políticas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), e estabelecer uma política de valorização do salário-mínimo que, para além dos seus efeitos positivos sobre a elevação do salário de base da economia, repercutiu positivamente no combate à pobreza e à concentração de renda ao também elevar os valores do piso dos benefícios sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 (Kerstenetzky, 2017; Saboia & Hallack Neto, 2018) .

Com a facilitação do acesso ao crédito, por exemplo, foi possível elevar a relação crédito sobre PIB de perto de 25%, em 2004, para 42,6%, em dezembro de 2009, e 52,2% em dezembro de 2014, em meio ao crescimento da renda do país.<sup>8</sup> O impacto sobre a demanda foi ainda maior devido a retomada dos investimentos públicos que quase dobraram como proporção do PIB entre 2004 e 2010, passando de 2,5% para 4,7%, segundo Orair (2014).

A retomada da política industrial também marcou o período. Até 2014, foram três planos – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2004 a 2008), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008 a 2011) e o Plano Brasil Maior (2011 a 2014) – capazes de, aproveitando a retomada do crédito, dos investimentos públicos e do aumento da renda e dos salários, estimular setores por meio de financiamento e demanda,

---

<sup>4</sup> Dados obtidos em: <http://www.funcexdata.com.br/> (acesso em: 10 junho 2022).

<sup>5</sup> É interessante observar que a acumulação de reservas no Banco Central cresceu 3.471,6%, entre 2003 e 2013 e o superávit na balança comercial não foi a causa. Os saldos positivos, ano após ano, na conta Capital e Financeira explicam melhor esse resultado.

<sup>6</sup> A taxa de câmbio real, deflacionada pelo IPCA, entre dezembro de 1998 e dezembro de 2003, desvalorizou 78,5%. A valorização que ocorreu em seguida, até o ano de 2011, alcançou 49,6%. Dados retirados do site do Banco Central: <https://www.bcb.gov.br/> (Estatísticas/Séries Temporais).

<sup>7</sup> Para avaliações divergentes quanto às opções iniciais em termos de política econômica do Governo Lula, ver Paulani (2008) e Barbosa e Souza (2010).

<sup>8</sup> Dados disponíveis em: <http://www.bcb.gov.br> (acesso em 17 maio 2022).

criar novas capacidades, como no caso da CEITEC, a única fabricante de semicondutores da América Latina, e reconstruir a capacidade do governo federal de realizar políticas industriais.<sup>9</sup> Para tanto, o investimento foi colocado no centro das atenções através do barateamento dos financiamentos e das linhas de crédito, principalmente do BNDES, ampliação e a criação de programas de inovação, inclusive com elevação da dotação orçamentária da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos)<sup>10</sup> e reduções tributárias sobre a folha de pagamentos.

Em suma, o governo federal se esforçou para recuperar, marcadamente no segundo mandato de Lula da Silva, parte da musculatura perdida nos anos de domínio do pensamento neoliberal e reabilitou princípios desenvolvimentistas (Pereira, Oreiro, & Marconi, 2016).

A sobrevalorização cambial presente em quase todo o período em exame, todavia, continuou a reduzir a densidade das cadeias produtivas, a complexidade econômica e, conseqüentemente, a competitividade do país, apesar do crescimento econômico (Gala, 2021, julho 22). O período entre 2003 e 2011, não obstante o estímulo à demanda agregada, a retomada do investimento público, e mesmo privado, e da política industrial, não fortaleceu e parece, na verdade, ter ampliado a fragilidade da indústria de transformação nacional em função da utilização recorrente do câmbio valorizado como instrumento de estabilização de preços. O problema surge reforçado por Marquetti e Porsse (2014) que afirmam que a taxa de lucro líquido continuou baixa, mesmo com crescimento econômico e maior taxa de acumulação na economia desde 2003.

O cenário se complicou com a emergência da crise internacional, em 2008, que impactou negativamente o balanço de pagamentos e mudou os parâmetros sobre os quais se realizava o crescimento econômico brasileiro, apesar da resposta contracíclica exitosa do governo federal (Organização Internacional do Trabalho [OIT], 2011). Por exemplo, o baixo desempenho da economia mundial e a redução das trocas internacionais elevaram a agressividade comercial de alguns países, marcadamente da China, e a condição periférica do capitalismo brasileiro, onde multinacionais dominam os mais dinâmicos setores produtivos, tornou o país ainda mais vulnerável aos processos de intensificação de remessa de lucros e de ampliação da importação de insumos (Lélis, Cunha, & Lima, 2012; DIEESE, 2014).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> O Plano Brasil Maior, por exemplo, inovou ao incluir o setor privado nas discussões durante a construção do plano. Isso significou uma importante mudança técnica, pois, ficou mais claro ao Poder Executivo a visão, os interesses e as demandas da indústria. Para mais detalhes, ver ABDI (2015).

<sup>10</sup> Os financiamentos da agência para projetos de tecnologia cresceram muito nestes anos, passando de R\$ 120 milhões, em 2003, para cerca de R\$ 14 bilhões, em 2014 (Gandra, 2014, set. 23).

<sup>11</sup> O câmbio valorizado agravou as dificuldades da crise, pois os oligopólios mundiais, ao realocar custos e produções, viram no Brasil uma oportunidade para reduzir os problemas nos seus resultados mundiais consolidados. Os coeficientes de penetração das importações e os números da balança comercial apontavam para o início de um período preocupante: as importações cresciam, não obstante o fraco desempenho da economia (Amorim, 2020, dezembro).

Na verdade, o cenário exigia ainda mais atenção. A inflação voltou a preocupar, alimentada por dois problemas: o encarecimento dos produtos *non-tradables* (Carvalho, 2018) e a elevação dos preços internacionais de alimentos.<sup>12</sup> O primeiro caso refletia o conhecido Efeito Balassa-Samuelson e respondia pelo descompasso entre o aumento da renda e da geração de empregos e a oferta de serviços e da mão de obra a eles dedicada. O segundo problema estava além do controle do país.

A resposta do governo federal à inflação que se acelerava, já no governo Dilma Rousseff, foi em direção única: conter a demanda. Primeiramente, elevou a taxa de juros Selic em 3,7 pontos percentuais em menos de 15 meses e adotou medidas “macroprudenciais” para conter o crédito (Prates & Cunha, 2012). Em termos fiscais, o governo federal, após reduzir o superávit primário em função do impacto da crise internacional, voltou, já em 2011, a perseguir a taxa de 3,1% do PIB, pelo que promoveu um forte ajuste fiscal num contexto de desaceleração da economia global (Serrano & Summa, 2015). Além disso, também em 2011, não aumentou o valor real do salário-mínimo, interrompendo tendência iniciada em 1994, assim como reduziu o valor dos investimentos das empresas estatais (Orair, 2014). De outra forma, houve, no período, mudança no mix de política econômica, doravante assentada em taxas de câmbio desvalorizadas<sup>13</sup> e superávits primários elevados, almejando ancorar taxas de juros mais baixas. Ademais, no que diz respeito à política fiscal, optou-se pelo estímulo aos investimentos privados, via desonerações e renúncias tributárias, em detrimento do investimento público, contido pela austeridade fiscal em vigor (Paula, Modenesi & Pires, 2015).

Destarte, pouco a pouco, tanto mais o crescimento econômico perdia fôlego, a “coalizão produtivista” que dera suporte político à estratégia de crescimento econômico iniciada no governo Lula foi sendo minada, ao tempo que as elites do país questionavam a condução estatal do ciclo de crescimento iniciado em 2004 (Singer, 2018). Com isso, expunha-se a fragilidade do crescimento sustentado no consumo das famílias, nos gastos do governo e nos estímulos às inversões, desde que sob inflação controlada pelo uso da valorização cambial. Por quê? Porque o modelo continuou a fragilizar a indústria de transformação nacional, o setor mais importante ao desenvolvimento tecnológico, à transmissão de impulsos em longas cadeias produtivas e à geração de empregos de qualidade.

As causas da crise que se anunciava eram profundas e nem mesmo o alívio sobre a taxa de câmbio valorizada, a partir de 2011, ajudou a reverter a tendência anunciada: primeiro porque a produção nacional havia se adequado a quase duas décadas de dólar barato

---

<sup>12</sup> Conforme o FAO Food Price Index: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.

<sup>13</sup> A taxa de câmbio real, deflacionada pelo IPCA, entre dezembro de 2011 e dezembro de 2015, sofreu desvalorização de 67,5%. Dado retirado do site do Banco Central: <https://www.bcb.gov.br/Estadisticas/SeriesTemporais>.

e, agora, dependia de insumos importados para ser competitiva.<sup>14</sup> Segundo, porque a elevação dos custos em dólar pressionava os preços dos bens industriais que, somados à inflação de serviços e de alimentos, contribuía para dificultar o freio que o governo federal pretendia estabelecer sobre o aumento da inflação (Amorim, 2015, junho).

O governo federal ainda tentou conter os custos industriais restringindo a elevação dos preços da energia (petróleo e eletricidade), mas com a aproximação das eleições de 2014, a queda no crescimento econômico, a deterioração das expectativas empresariais e a piora nas contas do governo federal, a própria estratégia de crescimento foi posta em questão, em que pese o fato de os principais indicadores de mercado de trabalho e de desigualdades de renda e pobreza ainda reverberarem, naquela altura, as tendências favoráveis em curso nos anos anteriores (Oliveira, 2017; Kerstenetzky, 2017; Saboia & Hallack Neto, 2018).

## 2. A guinada neoliberal e a crise sem fim

O segundo governo Rousseff, interrompido bruscamente em 2016, ao retirar a primazia das medidas de estímulo ao crescimento econômico, em meio a um recrudescimento da crise internacional, aprofundou os problemas internos e deu início a um novo período de condução neoliberal da política econômica que se estendeu pelos governos seguintes.<sup>15</sup>

A contração fiscal expansionista, um conceito, no mínimo, polêmico, levada a cabo no Brasil, em 2015, combinou corte nos gastos públicos, acentuada desvalorização cambial, reajuste abrupto de preços administrados e elevação das taxas de juros. Buscava-se, por essa via, eliminar os mecanismos “artificiais” que distorciam o sistema de preços e coordenar as expectativas do setor privado com o fito de impulsionar os investimentos, tornando-o o principal agente condutor do processo de recuperação da atividade econômica que se almejava (Ministério da Fazenda, 2015). Ao contrário, o que se seguiu, porém, foi uma forte retração

---

<sup>14</sup> Afinal, desvalorizações cambiais elevariam seus custos. Mais interessante, no entanto, é ressaltar que a desvalorização do Real, ocorrida a partir de meados de 2011, foi insuficiente, pois o movimento de desvalorização da moeda brasileira foi acompanhado por ações semelhantes de vários países, inclusive concorrentes no mercado internacional (Megale & Barbosa, 2014, set. 26).

<sup>15</sup> Nesse tempo, é interessante observar, como faz Miguel (2018), o reenquadramento do debate no Brasil. De outro modo, os grupos sociais privilegiados do país perceberam que a disputa que se deu, marcadamente desde a Constituição Federal de 1988, circunscrevia-se ao campo dos direitos humanos, da democracia e da questão da desigualdade social. Neste campo, a posição defendida pelos grupos elitizados do país estaria condenada a derrota. Desde aqueles anos, a extrema direita brasileira conseguiu fazer convergir, em pauta única, temas que afastavam do debate questionamentos e pressões sobre os privilégios (injustos) detidos por uma minoria identificável da população. Por isso a elite do país se aliou à extrema direita, deixando-a soltar seus monstros e fantasias. Com isso, alcançou seu objetivo de reenquadrar o debate nacional em direção a distantes questões morais e a falsa oposição entre liberdade e igualdade, tornando-se (assim como seus privilégios) quase invisível às controvérsias.

da atividade econômica (Gráfico 1) e uma rápida aceleração da inflação,<sup>16</sup> com impactos amplamente adversos sobre o emprego e o rendimento dos trabalhadores, conforme se verá na próxima seção.

A crise econômica somou-se ainda à outra crise, de caráter político, que se arrastava desde meados de junho de 2013, quando eclodiram as manifestações contra o reajuste do preço das passagens de transportes públicos na cidade de São Paulo. Esta crise política vinha sendo alimentada diuturnamente, com grande repercussão midiática, pelas denúncias de corrupção emanadas da Operação Lava Jato, direcionadas sobretudo ao Partido dos Trabalhadores, da então presidente Dilma Rousseff. Formou-se, então, o cenário propício para o golpe parlamentar de 2016 e a aplicação, sem tergiversações, da agenda econômica neoliberal. Como observado por Oreiro e Paula (2019, p. 2), a nova agenda teria:

(...) direcionado a economia para um novo modelo de desenvolvimento, baseado em reformas liberalizantes (reforma trabalhista, reforma previdenciária, etc.) e na reafirmação das políticas econômicas conduzidas de forma ortodoxa: uma política monetária mais conservadora (sob argumento de “ancorar expectativas inflacionárias” dos agentes), uma política fiscal contracionista (implementação do teto de gastos com base no argumento da “contração fiscal expansionista”), e uma política cambial mais flexível (inclusive sinalizando para maior conversibilidade do real). Na nossa avaliação, há uma linha de continuidade entre a política econômica de Temer/Meirelles e de Bolsonaro/Guedes, no sentido de que a mudança no “modelo” de desenvolvimento – implementação de políticas puramente ortodoxas em contexto de desaceleração e medidas de diminuição do papel do Estado na economia –, iniciou-se no Governo Temer e tem sido aprofundada no Governo Bolsonaro.

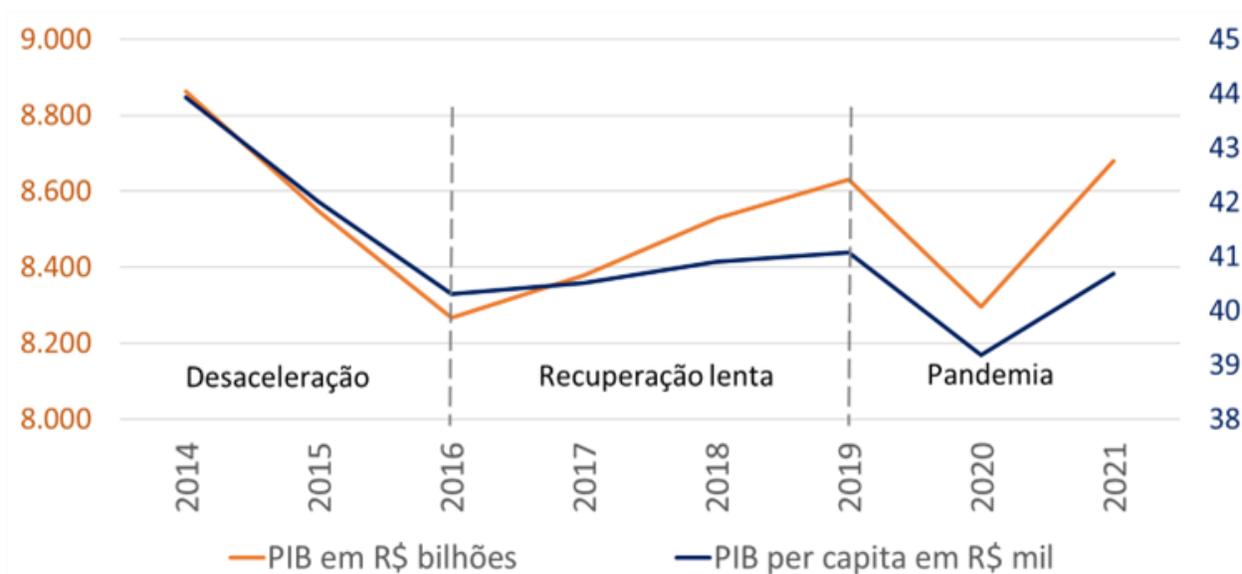
De notar que o novo “modelo” de desenvolvimento se apoiou numa profunda desvalorização do trabalho viabilizada por uma radical reforma do arcabouço jurídico de regulação do trabalho no Brasil. A denominada reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) promoveu, dentre outros muitos aspectos, a redução do papel do Estado, e particularmente da Justiça do Trabalho, como regulador das relações de trabalho, a contenção da atuação sindical, a ampliação de formas (mais precárias) de contratação e de demissão, a fragilização do componente salarial da remuneração, rebaixando o valor futuro das aposentadorias e a supressão de direitos individuais, ao passo que deu garantias jurídicas e maior liberdade na gestão do trabalho aos empregadores.

---

<sup>16</sup> O índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) saltou de 6,41% em 2014 para 10,67% em 2015. Obtido em: <http://www.ipeadata.gov.br>.

Não obstante, os números apontam que, desde a guinada neoliberal ocorrida em 2015, não se observou, sob nenhum indicador, qualquer dos resultados positivos prometidos pelos governos, desde o início das reformas liberalizantes. A pandemia agravou, com violência, tendências que já se observavam, tanto no emprego, objeto da próxima seção, quanto no crescimento, mas não pode ser culpada, exceto em 2020/2021, pelo desempenho do país desde a metade da década anterior (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolução do PIB e do PIB per capita. Brasil: 2014-2021.**  
(em Reais de 2021)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Tanto assim que, já em 2019, Pires, Borges e Borça Jr. afirmaram que “a atual crise econômica brasileira não encontra paralelo na história documentada do país. Depois de dois anos consecutivos, 2015 e 2016, de forte contração do PIB, e outros dois, 2017 e 2018, de baixo crescimento, a economia encontra-se (*sic*) praticamente estagnada e flertando com a volta da recessão neste ano de 2019” (Pires, Borges & Borça Jr., 2019, p. 175).

Ou seja, mesmo sem contar com os graves problemas provocados pela pandemia e a polêmica gestão federal das suas consequências, os últimos oito anos configuram a mais lenta trajetória de recuperação de uma recessão desde o final do século XIX.

Mas por que a economia brasileira apresenta desempenho tão débil? É importante estar claro que um cenário grave nunca é causado por um fato ou pelo comportamento de uma variável. Há fatores múltiplos e de ordem diversa que, atuando na mesma direção, empurram desfavoravelmente os resultados de renda, de produção e de emprego de um país. Nesse sentido, é interessante segmentar, como fazem Oreiro e Paula (2019), os fatores em

estruturais e conjunturais, pois as tendências impulsionadas pelos primeiros podem ser reforçadas ou contrarrestadas pelos segundos. Assim, iniciando pelos fatores estruturais, é possível chamar a atenção para a desindustrialização e o achatamento dos lucros.

A desindustrialização é um processo que não se iniciou com a guinada neoliberal recente. Os governos dos anos 1990 trouxeram, quando o desenvolvimentismo foi sepultado no debate público, reformas liberalizantes que expuseram a indústria de transformação nacional à competição externa sem a necessária cautela.<sup>17</sup> Naquela década, além dos primeiros passos dados no governo Collor de Mello, foi nos anos do Presidente Cardoso onde se localiza a política econômica responsável pelo início da “desindustrialização precoce” brasileira (Gentil & Araújo, 2021a e 2021b; Laplane, Coutinho, & Hiratuka, 2004).<sup>18</sup> De maneira mais precisa, os esforços para controlar a inflação inercial, a parte seu sucesso, implicaram na abertura do mercado nacional à importação de produtos estrangeiros com o intuito de conter pressões altistas sobre a formação dos preços. Para lidar com os crescentes déficits comerciais, foram atraídos dólares por meio de títulos públicos a juros altos, implicando em apreciação cambial que expuseram a indústria de transformação nacional, despreparada e em ambiente hostil, à competição (desleal) com outras nações. A manutenção dessa política por anos obrigou as empresas a se adaptarem aos novos preços relativos e a construir novas relações, a montante e a jusante, para atingir o consumidor final ou empresarial que migrava para os produtos importados (Amorim, 2020, dezembro).<sup>19</sup>

O fenômeno explicaria parte de outro problema estrutural que marcou o início da desindustrialização brasileira: o achatamento dos lucros fabris. Naqueles anos, o capital industrial viu sua lucratividade comprimida entre a concorrência externa, juros de financiamento elevados e risco demasiado alto para competir com multinacionais. Isso, ao mesmo tempo que o mercado financeiro interno oferecia aplicações seguras e rentáveis. Logo, a taxa de investimento perdeu ímpeto e declinou tendencialmente até 2003, reduzindo a competitividade brasileira.

---

<sup>17</sup> A cautela era necessária, pois o parque produtivo industrial brasileiro havia sofrido uma década de crise e oscilações bruscas na economia. Ao mesmo tempo, o principal agente do progresso do país nas décadas anteriores, o Estado, tinha exaurido sua capacidade financeira com a crise da dívida externa. Diante disso, sem clareza sobre a demanda efetiva, altas taxas de juros pagas pelos títulos públicos e o avanço tecnológico no exterior, era esperado que a indústria de transformação brasileira fosse incapaz de competir com o produto estrangeiro anos depois. Apesar do cenário facilmente identificável, a opção política da elite do poder no Brasil foi o neoliberalismo com o provável objetivo de manter seu domínio econômico e social sem levar em conta o futuro do país. De outro modo, a decisão foi uma escolha política pela manutenção de uma ordem de privilégios que nunca foi realmente questionada na história nacional.

<sup>18</sup> Para o conceito de “desindustrialização precoce”, ver Tregenna (2016).

<sup>19</sup> A perda relativa de mercado da indústria brasileira é perceptível quando se observam os coeficientes de penetração setoriais e geral da indústria de transformação. Para números que mostram o comportamento dos coeficientes, ver Amorim (2020, dezembro).

Diferentemente, o governo Lula da Silva, como visto na seção anterior, criou condições para a retomada do crescimento econômico, aproveitando os números favoráveis das contas internacionais do país (Carvalho, 2018). Sem coincidência, a taxa geral de lucros no Brasil voltou a crescer até a eclosão da crise internacional e a taxa de investimento respondeu positivamente. A partir de 2008, porém, a taxa geral de lucros sofreu uma inflexão e iniciou um longo período de queda até, pelo menos, 2016 (Bruno & Caffe, 2018). Diante disso, a reação rápida do governo federal à crise impediu a desaceleração da economia, mas, a partir de 2011, o ímpeto do investimento estabilizou e iniciou forte queda em 2014. Por trás deste movimento, é possível identificar mais de uma causa: a agressividade comercial da China, aceita na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 (Oreiro & Paula, 2019); a queda da produtividade do capital a partir de 2010 (Bruno & Caffe, 2018) e o aumento do salário médio real acima dos ganhos de produtividade do trabalho identificável a partir de 2005 em alguns setores da atividade econômica (Bruno & Caffe, 2018). Diante disso, a desvalorização cambial, iniciada em 2011, longe de se mostrar uma mudança favorável, agravou o fluxo financeiro da indústria de transformação brasileira, que viu os custos com insumos, peças e equipamentos importados iniciarem tendência de alta que reforçou, ainda mais, o processo de achatamento do lucro das empresas, marcadamente do setor industrial.

O resultante baixo crescimento prolongado da economia teve consequências que, ao fim e ao cabo, tornaram-se um novo e grave fardo para a recuperação da produção e do emprego, comprometendo não apenas a competitividade hoje e futura da estrutura produtiva nacional, mas criando dificuldades estruturais em relação à mão de obra qualificada, à infraestrutura e à tecnologia empregada. A Lei de Verdoorn explicita a correlação que há entre taxa de crescimento da economia e a sua taxa de progresso técnico, assumindo a tese de que a demanda induz as decisões empresariais de oferta (Thirlwall, 2005). No caso brasileiro, portanto, a Lei esclarece por que a falta de crescimento afetou o progresso técnico da economia ao rebaixar o investimento com todas as suas consequências que atravancaram e atravancam o progresso. Por exemplo, na obsolescência de parte do capital físico das empresas, no declínio da infraestrutura renovada muito lentamente, na queima de capital humano – tanto em função do desperdício de mão de obra qualificada pela ausência de empregos, quanto pela perda de habilidades em razão de longos períodos de desocupação – e o rebaixamento do nível salarial médio causado pelo excesso de oferta de mão de obra. Resumidamente, um conjunto de fatores que dificultam a recuperação e o crescimento da economia.

Assim, sob os problemas de longo prazo que afetam o Brasil há quase quarenta anos,<sup>20</sup> não surpreende que a indústria de transformação, antes, o setor mais importante da

---

<sup>20</sup> Os anos entre 2003 e 2014 apresentaram os melhores indicadores nessas quatro décadas de problemas na economia brasileira. Não por coincidência, foi neste período que o país abrandou o

economia brasileira, e, hoje, o único, capaz de gerar crescimento disseminado e criar alternativas tecnológicas e empregos de qualidade, esteja reduzido em dinamismo, importância e poder de arrasto sobre as demais atividades.

Chama a atenção, no entanto, o descompromisso dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro com a indústria de transformação e o desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira. Por exemplo, Carneiro (2019, p. 164) fala em uma “agenda produtiva [na qual] estão incorporadas várias antipolíticas, ou seja, não se definem, por seu caráter estruturante, se não que ao contrário”. Três medidas ou conjunto de medidas apontam nesta direção: 1) o muito reduzido investimento em infraestrutura; 2) o desmonte e tentativa de privatização da Petrobrás e da Eletrobrás que, junto com as já privatizadas Vale (antiga Companhia Vale do Rio Doce) e Embraer, formariam o principal núcleo de investimento autônomo no Brasil (Carneiro, 2019); e 3) a liquidação da CEITEC, única produtora de semicondutores da América Latina, somada ao descaso com a ciência, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico no país, marcado por corte de verbas e por *fake news* em relação às universidades e centros de pesquisa.

Por isso mesmo, Pires, Borges e Borça Jr. (2019) e Oreiro e Paula (2019) têm razão ao destacar a gravidade dos problemas nos anos recentes, vinculados a medidas de curto prazo. E o curto prazo ou a conjuntura se caracteriza por (Oreiro & Paula, 2019, p. 22):

[uma] política econômica ortodoxo-liberal iniciada por Temer/Meirelles e aprofundada por Bolsonaro/Guedes [que] possui dois aspectos principais: (i) realização de uma forte contração fiscal, principalmente pelo lado dos gastos correntes, baseado na tese da “contração fiscal expansionista”; (ii) um conjunto de políticas liberais que visa “destravar” o espírito empresarial das amarras do Estado via desregulamentação do mercado, permitindo que a iniciativa privada comande o processo econômico, inclusive no que se refere aos investimentos. Políticas de demanda têm papel nulo ou marginal nesta estratégia de crescimento, podendo apenas ser adotadas excepcionalmente através de medidas pontuais que não impliquem em custo fiscal.

Argumentam em sentido similar Pires, Borges e Borça Jr. (2019, p. 199), ao afirmar que “um dos aspectos mais marcantes desse processo está na mudança do arranjo da política macroeconômica implementado na economia brasileira em 2015/2016”, quando um novo regime fiscal, baseado no Teto dos Gastos e na contração do crédito público, reduziu a demanda agregada na economia, e a política monetária sustentou uma postura contracionista além do adequado (Feijó, Araújo, & Bresser-Pereira, 2022).

---

discurso e a prática neoliberal, voltou a abraçar o crescimento como tema principal e a problemática do desenvolvimentismo retornou ao debate. Mesmo assim, o Brasil alcançou um crescimento relativamente baixo e pouco resiliente, baseado, em boa medida, no aumento do consumo final com pouca alteração da estrutura produtiva.

Como resultado, se em termos per capita, o PIB alcançou, em 2013, seu ponto mais alto (R\$ 44,1 mil), em 2021, não ultrapassou R\$ 40,7 mil. Ou seja, passados oito anos, o Brasil ainda não atingiu a renda per capita de 2013 e a pandemia não foi o motivo (ver Gráfico 1).<sup>21</sup> Ou seja, a crise que se instalou no Brasil, a partir de 2015, nunca foi superada e, observando apenas as variáveis econômicas, a pandemia aprofundou e trouxe novos problemas ao quadro geral de baixo crescimento do país.

Destarte, se durante o governo do Partido dos Trabalhadores o volume de crédito no Brasil se ampliou significativamente (como já foi explicado), a sensibilidade dos agentes econômicos à taxa de juros também se elevou. Assim, quando, a partir de 2013, o preço do dinheiro aumentou, percebeu-se um declínio no crédito com recursos livres e apenas os recursos direcionados se mantiveram em razão de suas características (Oreiro & Paula, 2019). No início de 2015, porém, houve aceleração no preço do dinheiro que atingiu fortemente as famílias e empresas endividadas. A taxa de juros anual média do crédito para pessoa jurídica cresceu de 16,6%, em dezembro de 2014, para 22,7%, em fevereiro de 2016. Para pessoas físicas, a taxa de juros anual média do crédito saltou de 30,0% ao ano, em dezembro de 2014, para 42,3% ao ano, em novembro de 2016.<sup>22</sup> Famílias e empresas devedoras, então, mudaram seu comportamento e, não apenas diminuíram a tomada de novos recursos no sistema financeiro como, a partir do segundo semestre de 2015, iniciam a redução dos volumes tomados, tornando o crescimento do crédito no Brasil negativo. O volume dos recursos direcionados, marcadamente os disponibilizados pelo BNDES, também diminuem por decisão do governo federal, completando o contracionismo da política monetária.

A política monetária empreendida pelo governo federal respondeu aos ditames das metas de inflação anuais, seguindo o pensamento econômico que associa a elevação dos preços ao excesso de absorção na economia. Contrariando este diagnóstico, todavia, Pires, Borges e Borça Jr. (2019) deixam claro que os indicadores econômicos então disponíveis, como o hiato do produto, apontavam para o sentido contrário, expondo o elevado grau de ociosidade na economia brasileira e o papel da política monetária contracionista nessa realidade.<sup>23</sup> De outro modo, para os autores, "(...) o principal fator limitante a uma expansão rápida do PIB brasileiro nos últimos três anos [2017 a 2019] tem sido a falta de demanda e não uma eventual restrição agregada pelo lado da oferta" (Pires, Borges, & Borça Jr., 2019, p. 190).

---

<sup>21</sup> A recessão de 2015 e 2016 provocou uma queda de 8,3% no PIB per capita, enquanto os problemas econômicos da pandemia, entre 2020 e 2021, reduziram a renda per capita em 0,9%.

<sup>22</sup> Dado retirado do site do Banco Central: <https://www.bcb.gov.br/> (Estatísticas/Séries Temporais).

<sup>23</sup> Pires, Borges e Borça Jr. (2019, p. 193) fazem o esforço de estimar a taxa de juros a partir do hiato do produto e da expectativa de inflação em 12 meses. Em seu cálculo, a SELIC deveria ser muito menor do que a praticada a partir de 2017.

No mesmo sentido, a leitura neoliberal da realidade econômica brasileira naturalmente alcançou a política fiscal. A Emenda Constitucional 95 (EC 95), aprovada em 2016,<sup>24</sup> no governo Michel Temer, congelou, em termos reais, os gastos públicos primários por vinte anos, isto é, a cada ano, os valores gastos pelo setor público só podem ser corrigidos pela inflação do ano anterior. Estão fora deste limite as despesas com juros devidos pelo governo. O objetivo declarado é conter o crescimento dos gastos federais e, assim, controlar a dívida pública, gerando maior confiança entre os agentes econômicos, o que, por sua vez, se reverteria em investimentos e retomada da economia. O problema é que, somando-se as conhecidas críticas à EC 95,<sup>25</sup> outro óbice emerge: juntas, a EC 95 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),<sup>26</sup> tornaram a política fiscal pró-cíclica (Barbosa, 2019, maio), contrariando um dos objetivos básicos da política econômica que é exatamente evitar flutuações acentuadas na produção e na renda do país. Deste modo, em momento de crise econômica, quando as receitas tributárias diminuem, a LRF afirma que o resultado primário precisa ser garantido, obrigando o governo a reduzir os gastos discricionários. Pelo lado do teto dos gastos, em uma economia com elevada capacidade ociosa, o governo se queda sem instrumentos para estimular o fluxo econômico, por exemplo, injetando demanda. Destarte, somando os indicativos das leis, a política fiscal termina por reduzir os investimentos públicos em áreas prioritárias – social ou produtiva – e têm impacto negativo sobre a demanda agregada.

A dinâmica fiscal preocupante, no entanto, é observada diferentemente pelo governo Jair Bolsonaro. As autoridades econômicas atuais reafirmaram a importância estratégica do teto dos gastos e da LRF, anunciando, indiretamente, a intenção de reduzir o papel do Estado na economia (Carneiro, 2019). Por detrás desta defesa, está a crença na “contração fiscal expansionista”, algo negado inclusive pelo insuspeito Fundo Monetário Internacional, antigo bastião do pensamento neoliberal.

O resultado dos fatores conjunturais é parcialmente resumido por Pires, Borges e Borça Jr. (2019, p. 194) quando afirmam que:

existem várias evidências de que a postura da política monetária doméstica tem sido inadequada desde meados de 2016, sobretudo de meados de 2018. Em função das mudanças estruturais no mix de política econômica ocorridas desde 2016, com a introdução do teto de gastos para o governo federal e com a contenção acentuada do crédito público, as políticas fiscal e parafiscal deixaram de ser altamente

---

<sup>24</sup> Para a Emenda aprovada, ver: <https://legis.senado.leg.br/norma/540698/publicacao/15655553>.

<sup>25</sup> Para uma discussão sobre a EC 95 (que, antes de aprovada, se chamava PEC 55), ver Dweck, Oliveira e Rossi (2020).

<sup>26</sup> Para a LRF, ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm).

expansionistas, passando a ter uma postura mais neutra/contracionista. Portanto, nesse novo arranjo macroeconômico, fica a cargo da política monetária a administração do ciclo econômico, estando sujeito, obviamente, a restrição da meta inflacionária.

Os autores desvalorizam, no entanto, o fato de que a recente política fiscal, embora herde as restrições legais de governos anteriores, foi reafirmada e exaltada pelo atual mandatário e sua equipe econômica, explicitando um projeto de ordem econômica ultraliberal para o Brasil e a crença numa ação desimpedida dos mercados como o mais adequado caminho para o progresso. De outro modo, não houve tentativas do Poder Executivo para alterar a rigidez das amarras legais sobre a política fiscal, capaz de lhe fornecer maior liberdade de ação sobre um período de baixa no ciclo econômico. Assim, embora a acusação recaia sobre o contracionismo exagerado da política monetária, é claro que a política fiscal tem papel importante em duas frentes: a) na lentidão da recuperação da economia frente aos piores momentos de 2015 e 2016; e b) na continuidade do desmonte sobre a infraestrutura e a competitividade da indústria nacional.

De todo modo, somados fatores estruturais (resultado das mudanças ocorridas após a crise dos anos 1980) e fatores conjunturais (frutos da guinada neoliberal a partir de 2015), observa-se dois movimentos que se catalisaram, principalmente com os problemas conjunturais alimentando tendências estruturais sobre o parque produtivo nacional. As consequências desse cenário sobre o mercado de trabalho são o tema da próxima seção.

16

### 3. Neoliberalismo e mercado de trabalho no Brasil

Os impactos da estratégia de crescimento neoliberal sobre o mercado de trabalho brasileiro foram imediatos. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho avançaram, a partir de 2015, rapidamente e de forma praticamente ininterrupta até o primeiro trimestre de 2017: a primeira mais do que dobrou de tamanho e atingiu o percentual de 13,9%; a segunda, cresceu 9,2 pontos percentuais e alcançou o patamar de 24,1%. A lenta recuperação esboçada entre os anos de 2017 e 2019 não foi suficiente sequer para fazer com que tais taxas se aproximassem do patamar vigente em 2014.<sup>27</sup> Ademais, não se pode perder de vista que tal recuperação esteve amparada por uma evidente deterioração da estrutura ocupacional. Após

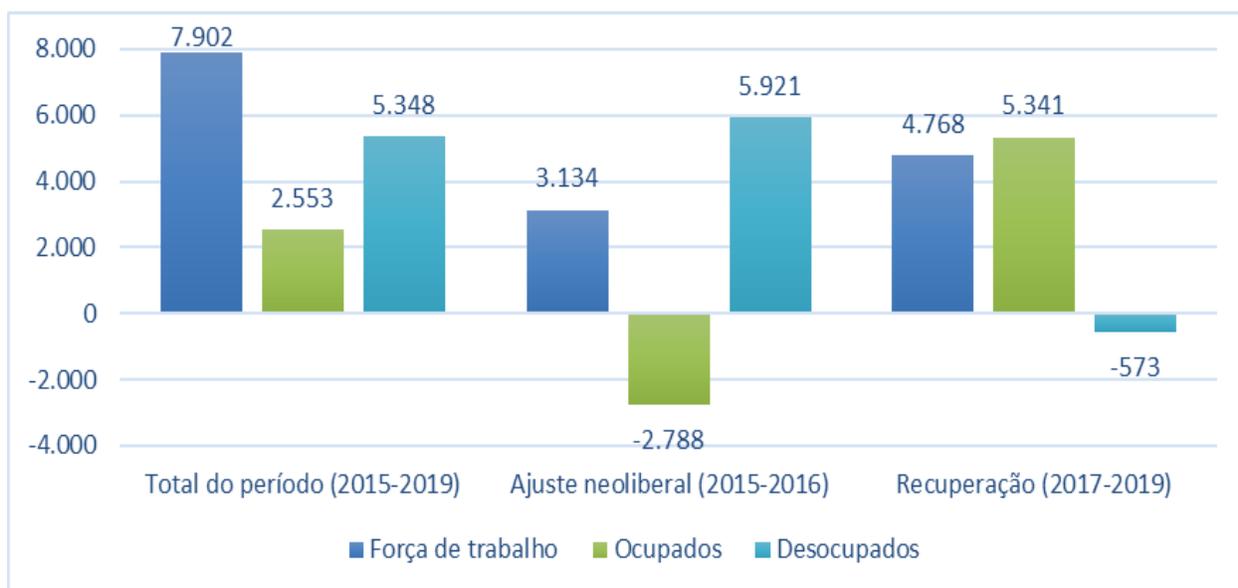
---

<sup>27</sup> No último trimestre de 2019, a taxa de desocupação e a taxa de subutilização da força de trabalho permaneciam, respectivamente, 4,5 e 8,1 pontos percentuais superiores ao período homólogo de 2014.

uma queda significativa das ocupações majoritariamente explicada pela retração dos empregos com carteira de trabalho assinada no biênio 2015/2016,<sup>28</sup> a recuperação observada nos três anos subsequentes foi liderada pela expansão do trabalho por conta própria e pela criação de empregos sem carteira de trabalho assinada.<sup>29</sup>

É necessário, doravante, aprofundar a compreensão desse período, pois, como já observado, a crise pandêmica mais aprofundou do que inaugurou os graves problemas enfrentados atualmente pelo mercado de trabalho brasileiro.

**Gráfico 2. Variação da força de trabalho (ocupados e desocupados). Brasil: 2015-2019.**



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

Entre 2015 e 2019, foram geradas aproximadamente 2,5 milhões de novas ocupações, montante insuficiente para absorver as quase 8 milhões de pessoas que ingressaram na força de trabalho, pelo que o número de desocupados aumentou em cerca de 5,3 milhões de trabalhadores no período. Sob esse prisma, nota-se que, não obstante seja possível identificar um processo de recuperação do mercado de trabalho brasileiro a partir de

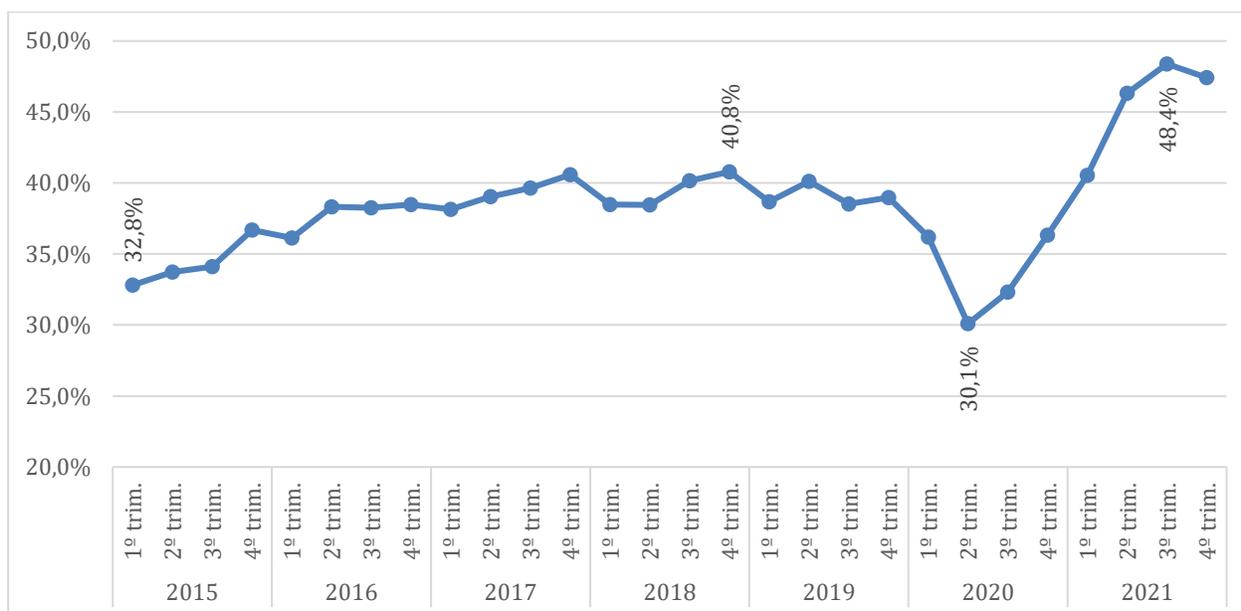
<sup>28</sup> Entre 2015 e 2016, aproximadamente 2,8 milhões de postos de trabalho foram suprimidos, resultado, basicamente, de um lado, da diminuição de aproximadamente 2,7 milhões de empregos com carteira de trabalho assinada no setor privado, 365 mil empregos no setor público e 477 mil de trabalhadores familiares auxiliares; e, de outro, do avanço do trabalho por conta própria (cerca de 400 mil), de empregadores (225 mil) e de empregados domésticos (147 mil).

<sup>29</sup> No triênio compreendido entre os anos de 2017 e 2019, foram criados algo próximo de 5,3 milhões de novos postos de trabalho. Destacam-se, nesse sentido, e por sua ordem de grandeza, os aumentos de cerca de 2,6 milhões de trabalhadores ocupados por conta própria e de 1,6 milhão de empregos no setor privado sem carteira de trabalho assinada. O emprego com carteira de trabalho assinada no setor privado, por exemplo, registrou, nesse mesmo período, uma criação de apenas 161 mil novas vagas.

2017, este só concorreu para compensar uma parcela muito pequena – cerca de 10% – do acréscimo de trabalhadores ao contingente total de desocupados assinalado no biênio 2015/2016, como pode ser visualizado no Gráfico 2.

Desta forma, entre 2015 e 2019, o número de trabalhadores desocupados aumentou aproximadamente 81,6% e atingiu, em valores absolutos, o montante de quase doze milhões de desocupados. Ademais, a desocupação foi adquirindo, ao longo desse período, um perfil de mais longo prazo, reflexo da crescente dificuldade de inserção ocupacional enfrentada pelos trabalhadores. Por exemplo, no primeiro trimestre de 2015, 32,8% dos desocupados lidavam com essa condição há pelo menos um ano, contra 40,8% no último trimestre de 2018 e 39,0% no trimestre homólogo de 2019 (Gráfico 3). Vale salientar que são percentuais maiores sobre montantes absolutos também significativamente maiores!

**Gráfico 3. Proporção do desemprego de longa duração (pelo menos 1 ano) no conjunto dos desocupados. Brasil: 2015-2021.**



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

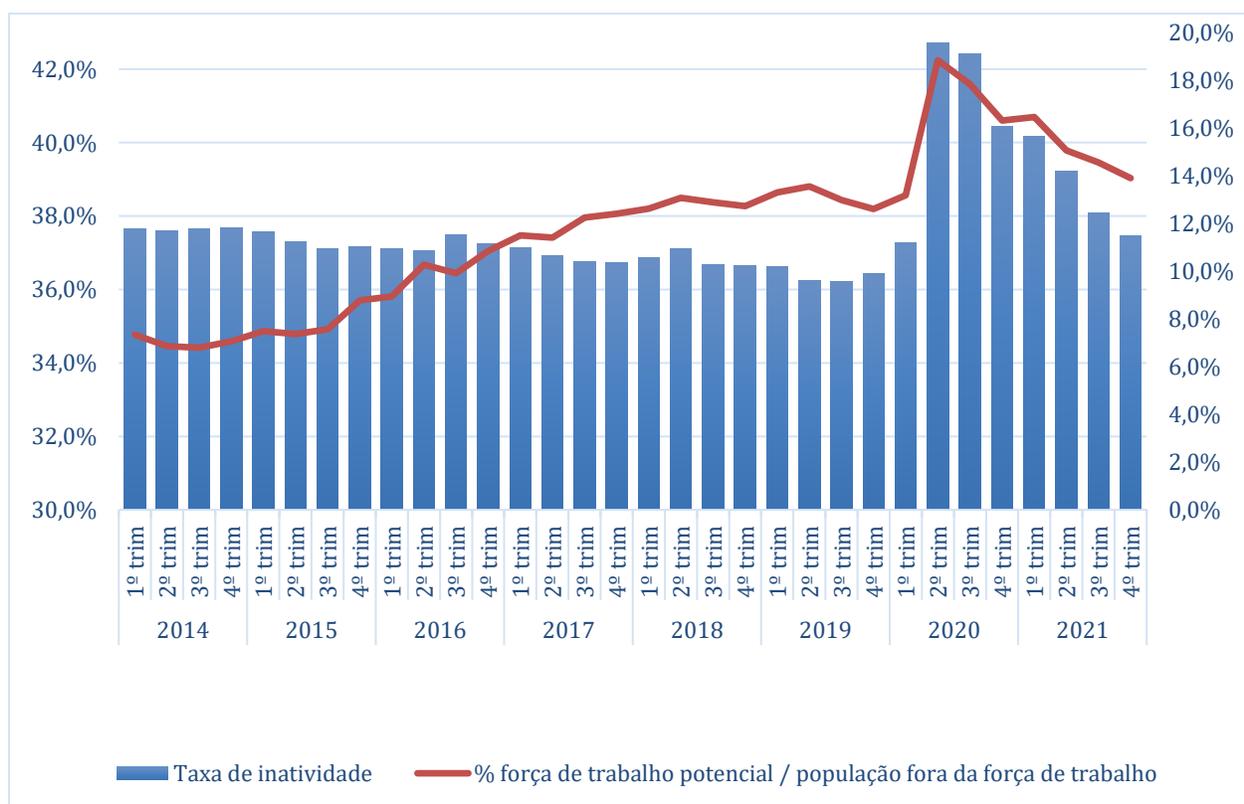
Nota: Desocupados com tempo de procura de trabalho igual ou superior a um ano (como % do total de desocupados).

Ademais, a partir de 2015, o aumento da desocupação não foi a única forma de manifestação do agravamento das condições de inserção ocupacional. Cumpre ter em conta que pari passu observou-se um crescimento do contingente de trabalhadores situados no terreno estatístico “pantanososo” da inatividade.<sup>30</sup> É verdade que a taxa de inatividade pouco

<sup>30</sup> Os inativos compõem o grupo populacional com 14 anos ou mais de idade que se encontra fora da força de trabalho, ou seja, que não está na condição nem de ocupado, nem de desocupado. A esse respeito, tendo como referencial de análise a economia portuguesa, ver Caleiras e Caldas (2017).

variou ao longo do período aqui em exame, permanecendo em torno de 37% da população em idade ativa. Contudo, entre 2015 e 2019, ainda antes, portanto, do eclodir da crise pandêmica, houve um aumento expressivo, em números absolutos, da força de trabalho potencial, que saltou de 4,2 para 7,8 milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, ampliou-se a participação da força de trabalho potencial no total dos trabalhadores fora da força de trabalho. No último trimestre de 2014, 7,1% do total de pessoas fora da força de trabalho encontravam-se na força de trabalho potencial.<sup>31</sup> No período homólogo de 2016, por exemplo, tal percentual havia alcançado a cifra de 10,8%. O seu valor mais alto, nesse período, foi atingido no segundo trimestre de 2019, 13,5%, bastante superior, portanto, aos níveis observados nos anos anteriores à guinada neoliberal (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Taxa de inatividade e participação da força de trabalho potencial na população inativa (em %). Brasil: 2014-2021.**



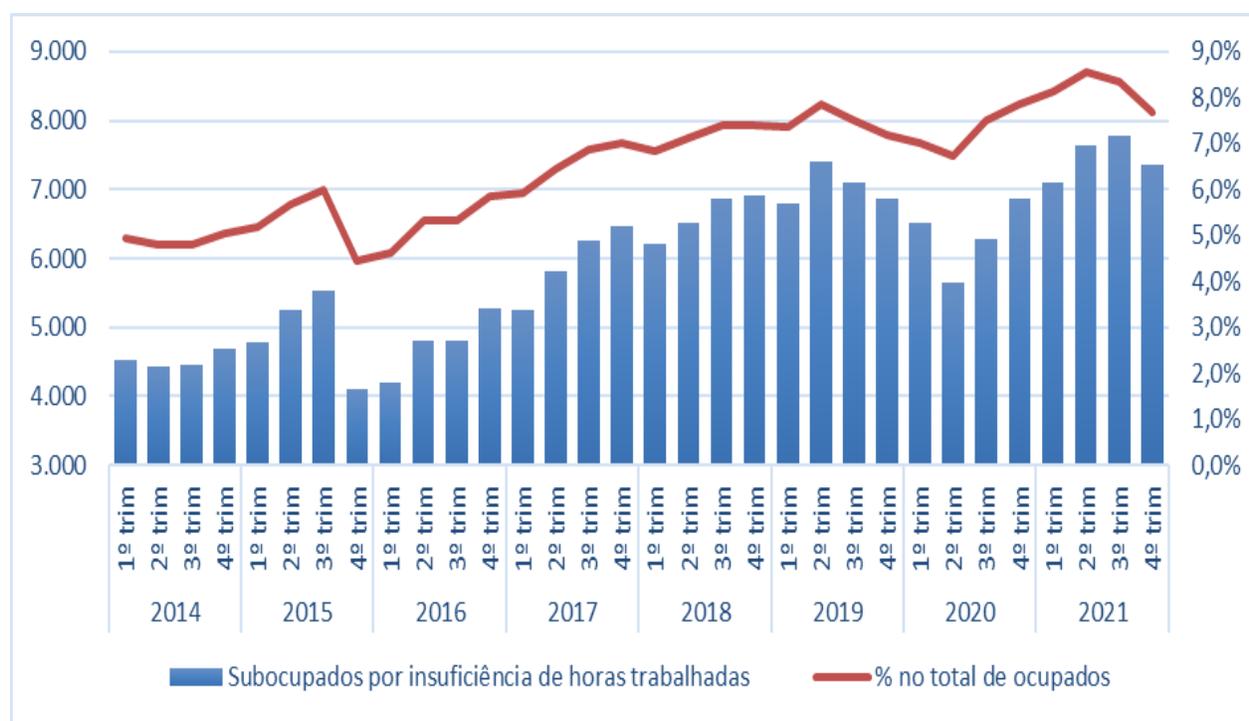
Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

<sup>31</sup> De acordo com o IBGE, a força de trabalho potencial reúne os indivíduos que, muito embora não estivessem na situação de ocupação ou de desocupação, apresentavam potencial de reintegrar-se com certo grau de facilidade à força de trabalho. É composto por dois grupos: pessoas que exerceram uma procura efetiva por trabalho, mas, na semana de referência, não se encontravam disponíveis para trabalhar; e as pessoas que apesar de não terem exercido uma procura efetiva por trabalho, manifestavam o interesse e estavam disponíveis para o trabalho na semana de referência.

E mais, o percentual de pessoas desalentadas<sup>32</sup> na força de trabalho potencial rapidamente saltou de um patamar situado um pouco abaixo dos 40%, no início de 2015, para 50% no último trimestre daquele mesmo ano. Esta tendência de elevação manteve-se, grosso modo, até o final de 2019, quando atingiu um valor próximo aos 60%.<sup>33</sup>

Deslocando a análise para a ocupação, mais um indicativo do processo de deterioração do mercado de trabalho brasileiro ocorrido entre 2015 e 2019 reside no aumento significativo do número de trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas. Entre o último trimestre de 2014 e o seu homólogo de 2019, pouco mais de duas milhões de pessoas foram acrescentadas a este contingente, totalizando 6,9 milhões de trabalhadores nessa condição. Paralelamente, ampliou-se, no mesmo período, o peso desse contingente no total de trabalhadores ocupados, de 5,1% para 7,2% (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Subocupados por insuficiência de horas trabalhadas: números absolutos (em milhares de pessoas) e participação no total de ocupados (em %). Brasil: 2014-2021.**



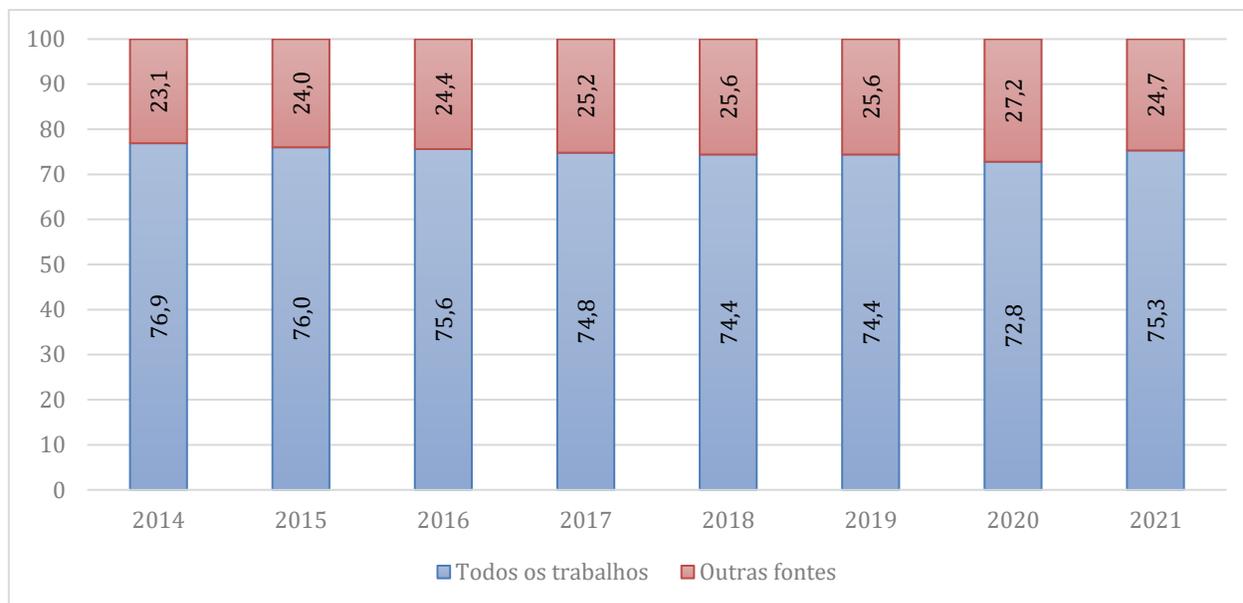
Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

<sup>32</sup> São pessoas que não exerceram uma procura efetiva por trabalho por razões de ordem pessoal, familiar, vinculadas ao mercado de trabalho, de infraestrutura insuficiente, de indisponibilidade de outras fontes de renda ou de exclusão social. Ver Resolução I da OIT (2013).

<sup>33</sup> Em termos absolutos, o número de pessoas desalentadas aumentou de 1,6 milhão no primeiro trimestre de 2015 para 4,6 milhões no último trimestre de 2019.

De notar ainda que os trabalhadores ocupados experimentaram, no período aqui em exame, um movimento lento – porém, persistente – de perda de importância relativa do rendimento do trabalho na composição do rendimento domiciliar, dimensão acentuada pela pandemia iniciada em 2020. Isso não surpreende e é mais um indicador do processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro a partir de 2015 (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Participação percentual na composição do rendimento médio mensal real domiciliar per capita. Brasil: 2014-2021.**



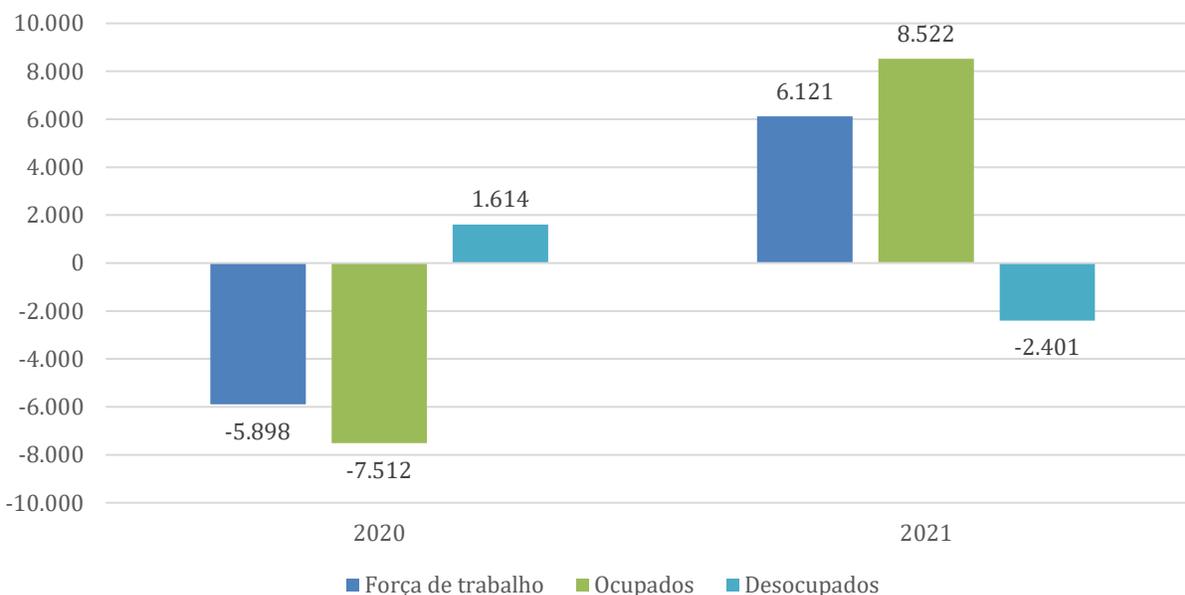
Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Obs: considerando o rendimento de todas as fontes.

Não restam dúvidas, portanto, que a crise pandêmica se sobrepôs a um grave quadro econômico e social, pelo que exacerbou tendências negativas que já se encontravam em curso na economia e no mercado de trabalho brasileiro. As taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho avançaram rapidamente ao longo de 2020, a primeira passou de 11,1% para 14,9% entre o último trimestre de 2019 e o terceiro trimestre de 2020; a segunda, avançou no mesmo período de 23,0% para 30,4%. Apesar da tendência de alta ter sido revertida nos trimestres subsequentes, tal reversão foi suficiente apenas para que a taxa de desocupação no último trimestre de 2021 retornasse ao (ainda muito elevado) patamar vigente no período pré-crise pandêmica. Por sua vez, nesse período, a taxa de subutilização permaneceu acima do patamar pré-crise em aproximadamente 1,3 ponto percentual.

Em adição ao que foi acima pontuado, o Gráfico 7 informa que a elevada supressão de postos de trabalho que teve lugar em 2020 só não se traduziu em um aumento ainda mais expressivo da desocupação por conta de um recuo bastante pronunciado da força de trabalho, reflexo da transição direta de trabalhadores ocupados para a inatividade, ponto que será

retomado adiante. Cumpre notar ainda que, em 2021, houve uma recuperação significativa da ocupação, em montante suficiente para absorver a entrada (ou o retorno) dos trabalhadores ao mercado de trabalho e diminuir o contingente de desocupados em 2,4 milhões (Gráfico 7). O número, porém, ainda é pequeno frente a situação que somou a crise econômica iniciada em 2015 e os efeitos da pandemia que alcançou o Brasil em 2020.

**Gráfico 7. Variação da força de trabalho (ocupados e desocupados). Brasil: 2020-2021.**



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração própria.

O movimento de recuperação do mercado de trabalho brasileiro, no entanto, deve ser interpretado com a devida cautela. Primeiro, porque foram os postos de trabalho com pouca ou nenhuma proteção social os que apresentaram recuperação mais rápida, ampliando o seu peso no mercado de trabalho nacional. Em segundo lugar, porque, após uma perda de importância relativa dos desocupados de mais longo prazo no total de desocupados em 2020,<sup>34</sup> registrou-se um crescimento acelerado desse contingente de trabalhadores, que avançou para um patamar próximo a 50% em 2021, conforme pode ser visualizado no Gráfico 3. Em terceiro lugar, porque o crescimento da ocupação veio acompanhado pelo avanço, em termos absolutos e relativos, dos subocupados por insuficiência de horas trabalhadas (Gráfico 5). Nesse sentido, é interessante perceber que, durante o auge do surto de Covid-19 no país, o número de trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas alcançou valores

<sup>34</sup> Há, aqui, um provável efeito composição, ou seja, é razoável supor que os trabalhadores em situação de desocupação de mais longo prazo retiraram-se do mercado de trabalho ao eclodir da crise e, portanto, a partir do agravamento das condições de inserção ocupacional.

acima de 8% e, mesmo após o arrefecimento das restrições à mobilidade social, não se alcançou ainda os já elevados valores do período pré-pandemia.

Além disso, a crise pandêmica e a sua natureza multidimensional – sanitária, social e econômica – exigiu, como resposta governamental, a adoção de medidas de isolamento físico, conforme já mencionado, e o estímulo ao teletrabalho, pelo que alçou a inatividade ao papel de indicador chave para o acompanhamento do comportamento do mercado de trabalho nacional no período. O Gráfico 4 mostra que, no segundo trimestre de 2020, a taxa de inatividade alcançou o expressivo patamar de 42,7%, contra 37,3% no trimestre anterior, o que significa que aproximadamente quatro em cada dez pessoas com 14 anos ou mais de idade encontrava-se inativa no início da pandemia. Paulatinamente, entretanto, a taxa de inatividade foi recuando e aproximando-se do já elevado patamar médio registrado no pré-crise. Comportamento semelhante ocorreu com a participação da força de trabalho potencial no conjunto da população fora da força de trabalho. Nesse caso, mais uma vez, a pandemia surge como um sério agravante, mas não a causa dos problemas – que já se estendem por largo período – do mercado de trabalho brasileiro.

Deste modo, e para concluir, não se pode negar que houve um movimento de recuperação do mercado de trabalho brasileiro ao longo do ano de 2021, após os impactos amplamente negativos causados pela crise pandêmica. A situação atual, todavia, não é melhor do que aquela vivida no período pré-crise pandêmica. Outrossim, também parece evidente que, cancelado por uma reforma trabalhista que nada mais fez do que legalizar a precariedade, tal recuperação terá como signo para aqueles que vivem do trabalho uma ampla vulnerabilidade e desproteção social.

23

### **Considerações finais**

O Brasil já não parece com o país do futuro. Depois de mais de quarenta anos oscilando entre períodos de crescimento baixo e crises, não se projeta no horizonte um progresso contínuo capaz de alçar a nação ao lugar de sociedade desenvolvida. Se durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff a preocupação com o crescimento econômico e os esforços para a redução da pobreza e da extrema pobreza se refletiram em políticas que se afastavam do receituário neoliberal, questões centrais para o progresso de longo prazo do país não foram suficientemente enfrentadas. Por exemplo, a desindustrialização precoce brasileira, a enorme distância de renda e propriedade entre o grupo mais rico e a grande maioria da população, a diferença de poder derivada da desigualdade de renda e riqueza, a financeirização da riqueza e da acumulação, os baixos salários e a abrangente precariedade laboral, entre outros temas.

O resultado dos anos dos governos do PT, alvissareiros em diversos campos – por exemplo, o crescimento econômico, o aumento do consumo, a ascensão da renda dos mais pobres, os investimentos em educação e tecnologia, a formalização crescente dos postos de trabalho e a elevação do salário-mínimo – não permitiram ao país, porém, superar a extremamente longa sequência de décadas perdidas e criar condições para o prosseguimento do crescimento e do progresso social. Mais do que isso, a crise que começa a se formar depois de 2011 e redundando em recessão em 2015, ainda no governo Dilma Rousseff, expôs a fragilidade da estratégia de crescimento conduzida nesses anos. O início da guinada neoliberal, quando Joaquim Levy comandava a área econômica, apontam os números, parece ter agravado a desaceleração da economia e suscitado a crise, ainda hoje, não superada.

Os governos seguintes de Michel Temer e Jair Bolsonaro aprofundaram e consolidaram a guinada neoliberal da economia brasileira, implementando uma série de políticas que cobriam desde o corte de gastos em áreas sociais e política monetária contracionista até reformas profundas na legislação trabalhista. Desse modo, passada a fase recessiva dos anos 2015 e 2016, a política econômica levada a cabo pelo governo federal se revelou pró-cíclica, dificultando o esforço de recuperação da produção, da renda e do emprego no país. De outro modo, se a falta de demanda surgia, no curto prazo, como a grande vilã da ausente recuperação da economia, na verdade, o fenômeno intensificava tendências de longo prazo de declínio da indústria de transformação nacional e de desestruturação do mercado de trabalho. O motivo esteve o tempo todo, como observado por Pires, Borges e Borça Jr. (2019), na inversão da lógica de recuperação do ciclo econômico: ao invés de aproximar a economia do pleno emprego, expandindo a utilização da capacidade para, em seguida, expandi-la, optou-se por destruir capacidade, reduzindo o potencial produtivo e a complexidade da economia, através de desincentivos constantes e baixo crescimento econômico.

O que se viu nesses últimos, então, anos foi o fraco desempenho da produção, puxado pela indústria e serviços, gerando reflexos também no setor externo, visível através da reprimarização da pauta de exportações e da perda de competitividade crescente da estrutura produtiva nacional. Nem mesmo os resultados mais recentes, quando o auge da pandemia de Covid-19 parece ultrapassado, representam ganhos significativos para o desempenho da economia nacional. Do ponto de vista macroeconômico, os números positivos revelados em 2022, por exemplo, precisam ser observados com reserva, pois são dados e variações influenciados pela baixa utilização dos bens de capital disponíveis e do elevado desemprego da mão de obra vivido nos anos anteriores. A ainda incerta recuperação vigente parece parcial e a capacidade ociosa da economia ganha visibilidade através da baixa qualidade dos empregos gerados recentemente e da remuneração paga.

Destarte, os números e a bibliografia referenciada no artigo indicam que a agenda neoliberal dificultou a recuperação da economia, assim como desestruturou e aumentou a exclusão no mercado de trabalho, e isso pouco se deveu aos problemas causados pela pandemia da Covid-19, um fato relevante, mas que apenas agravou um cenário pré-existente.

## Referências

- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) (2015). *Plano Brasil Maior: Balanço executivo 2011-2014*. [https://www.abdi.com.br/Estudo/PBM%20-%20Balan%C3%A7o\\_.pdf](https://www.abdi.com.br/Estudo/PBM%20-%20Balan%C3%A7o_.pdf)
- Amorim, R. L. C. (2015, junho). O Plano Levy e seu previsível (in)sucesso. *Le Monde Diplomatique Brasil*, (95). <https://diplomatique.org.br/o-plano-levy-e-seu-previsivel-insucesso/>
- Amorim, R. L. C. (2020, dezembro). O ciclo de crescimento brasileiro entre 2003 e 2014. [Anais do 48º Encontro Nacional de Economia, Área 3: História Econômica], ANPEC, Brasília. <https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2020>
- Barbosa, N. (2019, maio). O problema das três regras fiscais. *Le Monde Diplomatique Brasil*, (142) [Observatório da Economia Contemporânea]. <https://diplomatique.org.br/o-problema-das-tres-regras-fiscais/>
- Barbosa, N., & Souza, J. A. P. de (2010). A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In E. Sader & M. A. Garcia (Eds.), *Brasil: entre o passado e o futuro*. FPA e Boitempo.
- Belluzzo, L. G., & Almeida, J. S. G. (Eds.). (2002). *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Civilização Brasileira.
- Bruno, M., & Caffé, R. (2018). Determinantes das taxas de lucro e de acumulação no Brasil: os fatores estruturais da deterioração conjuntural de 2014-2015. *Brazilian Journal of Political Economy*, 38(2), 237–260. <https://doi.org/10.1590/0101-31572018v38n02a02>
- Caleiras, J., & Caldas, J. M. (2017). Emprego e desemprego: o que mostram e o que escondem as estatísticas? In M. C. da Silva, P. Hespanha, & J. C. Caldas (Coords.), *Trabalho e políticas de emprego: Um retrocesso evitável* (pp. 197-244). Actual Editora.
- Carneiro, R. (2019). A agenda econômica anacrônica do Governo Bolsonaro. *Brazilian Keynesian Review*, 5(1), 154–173. <https://doi.org/10.33834/bkr.v5i1.200>
- Carvalho, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. Todavia.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2014). *Remessa de lucros e dividendos: setores e dinâmica da economia brasileira*. [Nota Técnica n. 137]. <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec137RemessaLucros.pdf>
- Dweck, E., Oliveira, A. L. M., & Rossi, P. (Orgs.) (2020). *Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. Autonomia Literária. <https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/>

Feijó, C., Araújo, E. C., & Bresser-Pereira, L. C. (2022). Política monetária no Brasil em tempos de pandemia. *Revista de Economia Política*, 42(1), 150–171. <https://doi.org/10.1590/0101-31572022-3353>

Filgueiras, L. A. M. (2000). *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. Boitempo.

Fiori, J. L. (2003). *O voo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Record.

Franco, G. (1999). *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. Editora 34.

Gala, P. (2021, julho 22). *Ascensão e queda da complexidade produtiva da economia brasileira: 1964-2016*. Blog do Paulo Gala. <https://www.paulogala.com.br/ascensao-e-queda-da-complexidade-da-economia-brasileira1964-2014>

Gandra, A. (2014, set. 23). Brasil precisa “dar um salto” em ciência e tecnologia, diz presidente da Finep. *Agência Brasil*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2014-09/brasil-precisa-dar-um-salto-na-area-de-cti-assegura-presidente>

Gentil, D., & Araújo, V. (2021). O primeiro governo FHC (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. In F. A. Mattos, & V. Araújo (Eds.), *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. Hucitec.

Gentil, D., & Araújo, V. (2021). O segundo governo FHC: consolidação e crise do projeto neoliberal. In F. A. Mattos, & V. Araújo (Eds.), *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. Hucitec.

Kerstenetzky, C. (2017). Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. *Novos Estudos CEBRAP*, 36(2), 15–34. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020002>

Laplane, M., Coutinho, L., & Hiratuka, C. (Eds.) (2004). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. Editora da Unesp.

Lélis, M., Cunha, A., & Lima, M. (2012). The performance of Chinese and Brazilian exports to Latin America, 1994-2009. *CEPAL Review*, 106, 55–73. <https://doi.org/10.18356/d4de1911-en>

Marquetti, A., & Porsse, M. (2014). Patrones de progreso técnico en la economía brasileña, 1952-2008. *Revista CEPAL*, 113, 57–73. <https://doi.org/10.18356/aef91620-en>

Megale, C., & Barbosa, F. (2014, setembro 26). Dólar segue se valorizando. *A Semana em Revista*. Banco Itaú. [https://www.itaubr.com.br/arquivosstaticos/itaubba/contents/common/docs/Semana\\_em\\_revista\\_26set14.pdf](https://www.itaubr.com.br/arquivosstaticos/itaubba/contents/common/docs/Semana_em_revista_26set14.pdf)

Miguel, L. F. (2018). A reemergência da direita brasileira. In E. S. Gallego (Ed.), *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil* (pp. 17-26). Boitempo.

Ministério da Fazenda. (2015). Reequilíbrio fiscal e retomada da economia. <https://www.conjur.com.br/dl/retomada-economia-ministerio-fazenda.pdf>

Oliveira, F. (2003). *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. Boitempo.

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

Orair, R. (2014). A dinâmica recente dos gastos públicos brasileiros (iii): a retomada do investimento público no Brasil e os desafios do padrão de financiamento. In C. H. M. dos Santos, & R. R. Gouvêa (Eds.), *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014)* (pp. 89-110). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3264/2/Finan%c3%a7as%20p%c3%bablicas%20e%20macroeconomia%20no%20Brasil%20-%20v.%202.pdf>

Oreiro, J. L., & Paula, L. F. (2019). A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. [Texto para discussão]. <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.28213.01766>

Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2011). *Brasil: uma estratégia inovadora avançada pela renda*. (Estudos sobre crescimento com equidade). Instituto Internacional de Estudos do Trabalho. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_153770.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_153770.pdf)

Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2013). Resolución I (Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo). 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_234036.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf)

Paulani, L. (2008). *Brasil delivery: Servidão financeira e estado de emergência econômico*. Boitempo.

Paula, L. F., Modenesi, A. M., & Pires, M. (2015). The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination? *Journal of Post Keynesian Economics*, 37(3), 408–435. <https://doi.org/10.1080/01603477.2015.1000118>

Pereira, L. C. B., Oreiro, J. L., & Marconi, N. (2016). *Macroeconomia desenvolvimentista: Teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Campus. <https://www.sciencedirect.com/science/book/9788535263206>

Pires, M. C., Borges, B., & Borça Jr., G. (2019). Por que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história? *Brazilian Keynesian Review*, 5(1), 174–202. <https://doi.org/10.33834/bkr.v5i1.204>

Prates, D., & Cunha, A. (2012). Medidas macroprudenciais e a evolução do crédito em 2011. *Indicadores Econômicos FEE*, 39(4), 117–128. <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/2726>

Saboia, J., & Hallack Neto, J. (2018). Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. *Economia e Sociedade*, 27(1), 265–285. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v27n1art9>

Serrano, F., & Summa, R. (2015). Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. *Nova Economia*, 25(esp.), 803–833. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3549>

Singer, A. (2018). *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Companhia das Letras.

Tavares, M. C. (1997). A retomada da hegemonia norte-americana. In M. C. Tavares, & J. L. Fiori (Eds.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Vozes.

Thirlwall, A. (2005). *A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tregenna, F. (2016). Deindustrialisation: an issue for both developed and developing countries. In J. Weiss, & M. A. Tribe (Eds.), *Routledge handbook of industry and development* (pp. 97-115). Routledge.

Recebido em 10 de junho de 2022.

Aprovado em 2 de setembro de 2022.

28