



Texto para discussão

225

**Brasil: perspectivas do
crescimento e desafios do
mercado de trabalho**

**Claudio Salvadori Dedecca
Francisco Luiz C. Lopreato**

Dezembro 2013

Instituto de Economia
UNICAMP

Brasil: perspectivas do crescimento e desafios do mercado de trabalho¹

Claudio Salvadori Dedecca²

Francisco Luiz C. Lopreato³

Resumo

Este ensaio analisa como o país enfrentou o momento mais agudo da crise mundial e, ainda em um ambiente de instabilidade econômica internacional, quais são as atuais condições econômicas e sociais da economia brasileira para aproveitar as vantagens e enfrentar os desafios visando a estruturação do mercado nacional de trabalho. A redução do desemprego, da informalidade e a recuperação dos rendimentos foram marcas da trajetória recente desse mercado. Contudo, ele carrega problemas substantivos, cujo enfrentamento depende da continuidade do crescimento e da condução articulada das políticas nas várias áreas. Nesse sentido, é incontornável a exigência da política econômica responder aos objetivos acordados socialmente para as demais políticas.

Palavras chave: Crescimento; Crise econômica; Mercado de trabalho; Desemprego; Rendimento.

Abstract

This essay analyzes how the country faced the most acute moment of the world crisis and, still in an environment of international economic instability, the present economic and social conditions of the Brazilian economy to leverage its advantages and face the challenges of structuring of the national labor market. The reduction of unemployment, informal labor, and the recovery of incomes were the highlights of this market's recent history. However, it bears significant problems, whose solution depends on the continuity of growth and the coordinated conduction of the various policy areas. Thus, the unavoidable demand that the economic policy should respond to the socially agreed-upon goals set for the other policies.

Keywords: Growth; Economic crisis; Labor market; Unemployment; Income.

Introdução

Ao contrário do observado no passado, a economia e a sociedade brasileiras foram pouco afetadas pela crise internacional atual. A redução do Produto Interno Bruto ficou restrita em dois trimestres e o nível de emprego formal conheceu queda durante quatro meses. Como se discute nesse ensaio, algumas condições da economia brasileira foram fundamentais para atenuar o impacto sobre a produção e o emprego. A ausência de endividamento externo, a existência de superávit comercial, que se

(1) Ensaio elaborado para o projeto *What Crisis? Economic Growth, Labor Outcomes and Social Exclusion in the "Dynamic South"*, organizado pela ABET/Brasil, CEBRAP/Brasil, IDRC-CRDI/Canadá. O projeto tem o objetivo de realizar uma síntese das respostas dos governos brasileiro, sul-africano, indiano e chinês à crise internacional. A versão original do ensaio encontra-se publicada em inglês em M.C. Cacciamali e A.F. Barbosa, *The "dynamics South", economic development and inclusive growth*, São Paulo: ABET-CEBRAP-IRDRC/CRD, 2013I.

(2) Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, IE).

(3) Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, IE).

manteve durante a crise, o montante expressivo de reservas externas, a baixa inflação, o controle da situação fiscal e a quase suficiência na produção interna de petróleo, articulada com a capacidade de produção de etanol, deram liberdade ao governo para continuar com as políticas setoriais, de infraestrutura, sociais e de trabalho e adotar medidas adicionais de aporte financeiro no momento de eclosão da crise internacional.

As medidas de enfrentamento da crise adotadas pelo governo impediram o recuo da produção, do emprego e da renda, produzindo um resultado econômico e social positivo, em 2009 e 2010, que tem sido reconhecido pelas principais instituições multilaterais de desenvolvimento e pelos governos dos países desenvolvidos. O bom desempenho econômico e social do Brasil vem transformando o País, depois da China, em uma das experiências mais bem sucedida de desenvolvimento neste início de Século.

O bom desempenho econômico fortaleceu o mercado interno, a retomada do investimento em infraestrutura e a ampliação da cobertura das políticas sociais, dando lugar a um movimento que tem se caracterizado pela queda do desemprego, da informalidade, da desigualdade de renda corrente e pobreza ao longo de todo o território nacional.

As condições econômicas e sociais favorecem a capacidade do país de enfrentar os desafios para alcançar um desenvolvimento social com geração de emprego e justiça social na atual década. A precariedade das condições de trabalho e sociais, que atingem parcela dominante da população brasileira, requer esforço institucional e dos atores sociais na definição e condução das políticas setoriais, de infraestrutura, de trabalho e sociais. Apesar de as ações e os programas oficiais apresentarem resultados positivos até o momento, é preciso reconhecer a necessidade de ampliar sua qualidade e eficiência, sem as quais a oportunidade de um desenvolvimento com geração de emprego e justiça social poderá ser perdida ou aproveitada parcialmente.

Este ensaio analisa como o país enfrentou o momento mais agudo de crise e, ainda em um ambiente de instabilidade econômica internacional, quais são as condições econômicas e sociais atuais da economia brasileira de aproveitar as vantagens e enfrentar os desafios visando a estruturação do mercado nacional de trabalho. A redução do desemprego, da informalidade e a recuperação dos rendimentos foram marcas da trajetória recente desse mercado. Contudo, ele carrega problemas substantivos, cujo enfrentamento depende da continuidade do crescimento e da condução articulada das políticas nas várias áreas. Nesse sentido, é incontornável a exigência da política econômica responder aos objetivos acordados socialmente para as demais políticas.

O texto está organizado da seguinte forma. Depois desta breve introdução, analisa-se a evolução recente da economia brasileira, dando destaque à ação do Estado como indutor do crescimento a partir de 2006. No item 2 busca-se investigar a relação entre a atividade econômica e a dinâmica do mercado de trabalho, particularmente a rápida resposta do emprego após a crise de 2008. O item 3 mostra as características da evolução recente do emprego e da renda, com ênfase na queda da informalidade e na melhoria da distribuição de renda. Finalmente, o último tópico conclui apontando o contexto favorável para o enfrentamento das grandes desafios e possíveis medidas que seriam necessárias ao avanço das condições do mercado de trabalho.

1 Marco geral da evolução recente da economia brasileira

A evolução recente do mercado de trabalho no Brasil está diretamente articulada ao desempenho da economia e aos caminhos da política econômica, bem como as instituições públicas de regulação econômica e social. O País, depois de longo período de crise econômica, marcada por baixas taxas de crescimento e alta inflação, superou o quadro inflacionário com o Plano Real (1994) e adotou uma proposta de desenvolvimento contrária àquela responsável pelo avanço da indústria.

O novo caminho, a partir da crítica da estratégia da fase expansão acelerada (1950-1980), negou a ação do Estado como agente indutor do crescimento e defendeu outra forma de integração à economia mundial, abrindo espaço a um conjunto de reformas, cujo objetivo era adequar a institucionalidade herdada do período anterior ao projeto a ser implantado. No que se refere à articulação ao mundo globalizado, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ampliou a abertura comercial e financeira iniciada em 1990 e forçou a reestruturação industrial. A alta taxa de juros interna e a valorização do câmbio direcionaram crescente parcela da demanda ao mercado externo e acirraram o poder de concorrência dos produtos e das empresas estrangeiras interessadas no mercado nacional. Por outro lado, o governo tratou de mudar o regime fiscal, na tentativa de eliminar permanentemente o déficit público, visto como a causa nuclear da inflação. A política fiscal, em sua nova lógica de atuação, perdeu o lugar de instrumento de gestão da demanda agregada e passou a servir como fiadora do espaço de valorização do capital.

A mudança do regime fiscal alterou a estrutura do Estado, mexeu nas regras de aposentadoria e em traços relevantes do federalismo fiscal, bem como renegociou a dívida dos governos subnacionais. O programa de ajuste fiscal dos governos subnacionais impôs regras de controle de endividamento, a obrigatoriedade de gerar os recursos usados no pagamento dos encargos financeiros e a privatização de empresas e bancos estaduais, de modo a submeter os estados e município aos objetivos da política macroeconômica.

O conjunto de reformas alterou a dinâmica do capitalismo brasileiro em relação àquela que prevaleceu no período anterior. Porém, passados os primeiros dois anos de estabilização, período no qual o crescimento se deu a taxas expressivas, os resultados macroeconômicos mostravam-se pouco promissores. Os crescentes déficits em transações correntes, decorrentes da valorização cambial e da desordenada abertura comercial, recolocaram o problema de restrição externa e deixaram evidente a fragilidade da trajetória em curso da economia brasileira.

As crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998) explicitaram a dificuldade de sustentar o financiamento do balanço de pagamentos e a âncora cambial. A ameaça de colapso do regime de câmbio⁴ provocou altas expressivas da taxa de juros, na tentativa de manter o fluxo de capital externo e evitar a desvalorização cambial, de modo a não colocar em risco a estratégia de estabilização.

(4) O Plano Real adotou inicialmente a cotação de R\$ 1 / US\$ 1. Nos primeiros meses após a adoção do plano, o câmbio alcançou R\$ 0,82 / US\$1 em razão do forte fluxo de capital externo. A partir da crise do México, no final de 1995, o câmbio passou a ser desvalorizado de acordo com o índice de inflação, sem, no entanto, recuperar a valorização do período inicial.

A escolha de defender o regime de câmbio trouxe problemas de diferentes ordens. A expansão do produto interno, que havia experimentado níveis elevados no imediato pós-estabilização, perdeu fôlego. A retração econômica afetou o índice de emprego e os ganhos de renda derivados da queda da inflação, mas não resolveu o problema do déficit em transações correntes. Além disso, os altos juros e a expectativa de desvalorização cambial tiveram efeito imediato na dívida pública interna, fortemente concentrada em títulos indexados à taxa básica de juros e ao câmbio, elevando substancialmente o pagamento dos encargos da dívida e o déficit nominal.

A tentativa de sustentar o câmbio revelou-se um erro e a desvalorização não tardou (janeiro de 1999). A derrocada do regime de âncora cambial levou à adoção do modelo canônico de política macroeconômica, com o uso do câmbio flexível, do regime de metas de inflação e a consolidação da política fiscal baseada na sustentabilidade da dívida pública. A alta do déficit nominal colocou em xeque a lógica da política fiscal já adotada desde o limiar do Plano Real e o governo tratou de aprofundá-la. O acordo assinado com o FMI, em novembro de 1998, exigiu a realização de superávits primários capazes de garantir a solvência intertemporal da dívida pública e cristalizou o uso de regras fiscais com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2001). Por outro lado, a desvalorização cambial, mesmo gerando tensões inflacionárias, deu início à recuperação do saldo comercial e à queda da necessidade de financiamento externo.

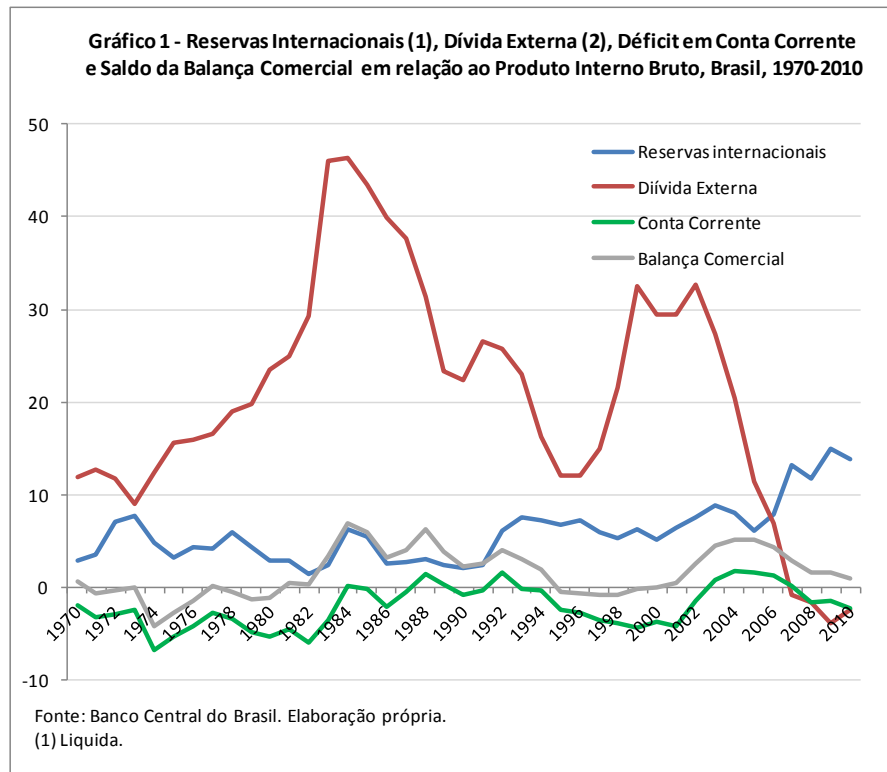
A mudança da política macroeconômica atacou os problemas em curso, mas não garantiu a retomada do crescimento nem afastou o quadro agudo de instabilidade econômica, refletida na volatilidade dos juros e do câmbio, decorrente dos constrangimentos externos (déficit em conta corrente e ausência de reservas cambiais) e dos problemas de financiamento interno. A incerteza ganhou fôlego com a perspectiva de vitória do candidato de oposição (Lula) nas eleições de 2002. O movimento especulativo de capitais provocou a fuga de capitais e o repique da taxa de câmbio, que se aproximou de R\$ 4,00 no final de 2002, provocando tensões nos preços e na situação das contas públicas.

1.1 O governo Lula

A posse do governo Lula, em meio à desconfiança geral do mercado, foi marcada por expectativa de alterações significativas na condução da economia. Entretanto, o que de fato se observou foi a manutenção da política macroeconômica, com inesperados graus de austeridade fiscal e monetária. O comando da política monetária, entregue a um executivo do setor financeiro, conduziu o regime de metas de inflação com forte dose de conservadorismo e as taxas de juros reais se sustentaram em patamar elevado durante todo o período. A orientação da política fiscal, baseada nesta primeira fase na visão da contração fiscal expansionista, defendeu o ajuste fiscal e aumento do superávit primário, como elementos indutores da economia. A proposta deu pouco espaço à ação ativa do Estado e o foco de atenção concentrou-se nas reformas microeconômicas.

A austeridade na condução da política fiscal e monetária não deu lugar, em 2003, à recuperação do PIB, da renda e do emprego. As exportações tornaram-se o único elemento dinâmico da demanda agregada. O impulso do câmbio, combinado com a expansão da economia mundial e a alta dos preços das commodities, puxada pela China, mexeu com o resultado das contas externas. A forte expansão do

saldo comercial fez com que o País alcançasse superávit em conta corrente no período de 2003 a 2007 (Gráfico1). Simultaneamente, cresceu o volume de reservas cambiais que, associada à queda da dívida externa pública, levou o setor público a desfrutar da inédita situação de ter dívida externa líquida negativa a partir de 2007.

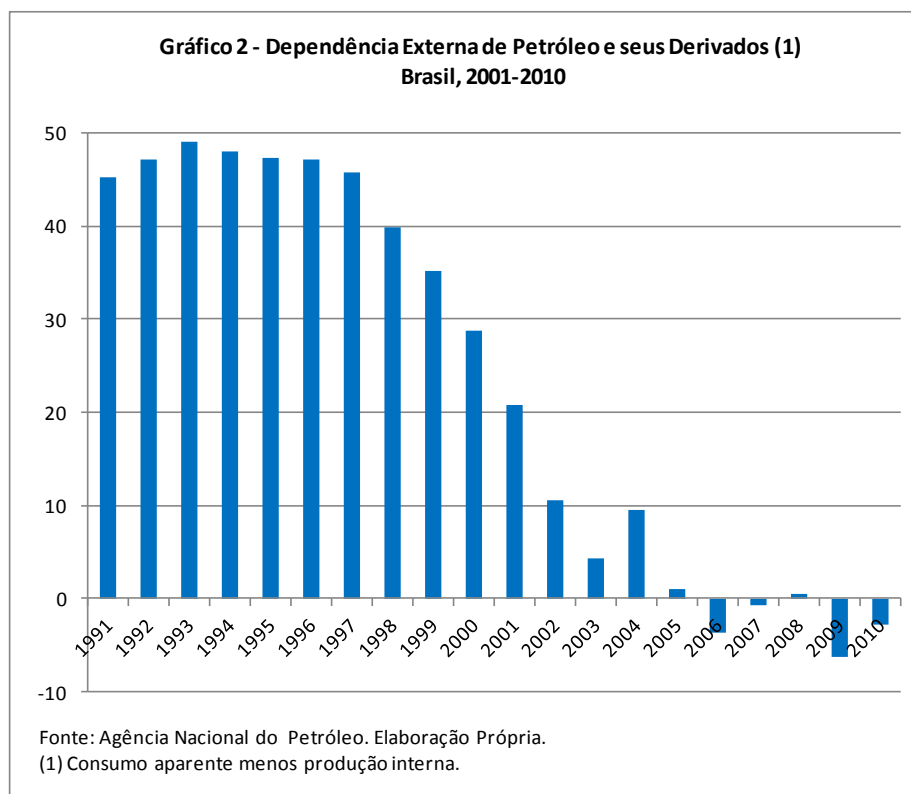


Além disso, na segunda metade da década o Brasil superou, antes de entrar em operação o pré-sal, a dependência do petróleo importado, eliminando o risco iminente de crise no balanço de pagamentos nos momentos de forte oscilação do preço do produto (Gráfico 2). Enfim, o comportamento favorável do balanço de pagamentos e a solução dos problemas de dívida externa e de dependência do petróleo reduziram o poder de contágio das crises internacionais. Ou seja, o quadro de restrição externa, comum à trajetória da economia brasileira e principal porta de entrada das crises internacionais, deixou de se colocar como resultado inelutável das turbulências da economia mundial. Não se está a defender a tese de imunidade aos ciclos de crédito ou às crises mundiais, mas merece destaque o fato de que a situação crítica do início dos anos 80 ou mesmo do período das crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998) ficou para trás e cresceu a resistência às mudanças do quadro internacional. O ressurgimento do déficit em transações correntes, a partir de 2008, recolocou a polêmica sobre o efeito do câmbio valorizado no setor industrial, bem como acendeu o sinal de alerta diante da queda acelerada do saldo comercial e do risco de elevar a necessidade de financiamento. Porém, o montante de reservas cambiais e o atual fluxo

de recursos externos não indicaram sinais de crise das contas externas, apesar do inevitável efeito sobre a dinâmica do mercado interno.

A partir de março de 2006, vieram se somar aos estímulos da balança comercial os maiores gastos decorrentes dos novos caminhos trilhados pela política oficial. A troca de comando no Ministério da Fazenda e no BNDES não alterou o tripé convencional de política macroeconômica, nem tampouco mexeu na política monetária conservadora, mantendo relevantes entraves às medidas de caráter expansionista. Entretanto, ganhou corpo um conjunto de ações de fortalecimento do mercado interno: i) políticas desenvolvimentistas; ii) política de valorização sustentada do salário mínimo; iii) políticas sociais como o programa bolsa família, bem como dos gastos previdenciários e iv) expansão do crédito.

A estratégia oficial incorporou uma meta de crescimento e o Estado voltou a desempenhar o papel de agente indutor do desenvolvimento. A obrigação de remontar a capacidade de atuação dos atores públicos e os mecanismos fiscais e financeiros de sustentação do investimento e de apoio às atividades privadas retornou ao centro das atenções. O mercado interno, impulsionado pela conjugação das três frentes citadas, ocupou novamente o comando do crescimento e garantiu a dinâmica do PIB, antes de qualquer sinal da crise internacional.



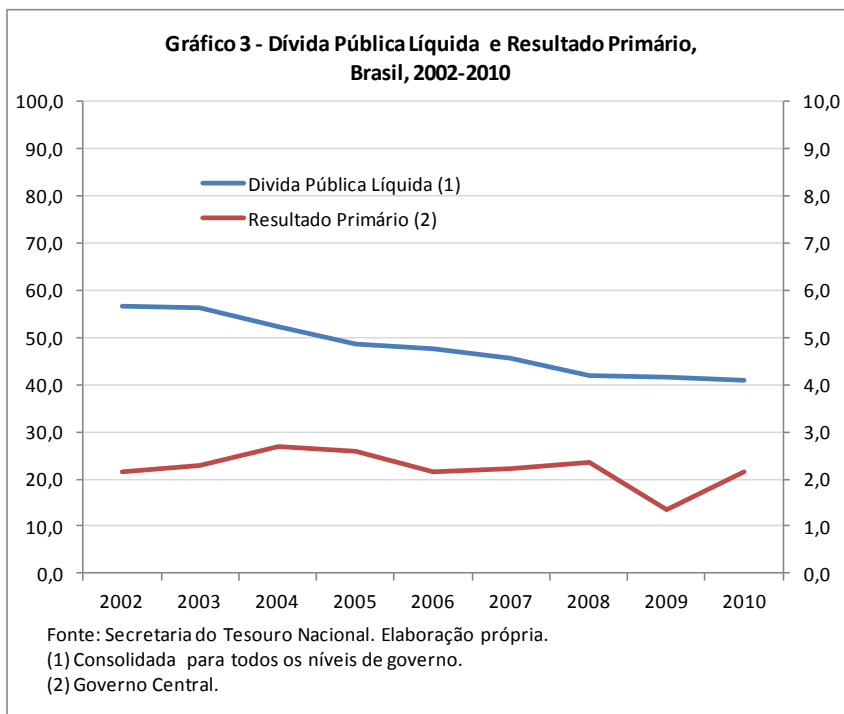
1.2 As medidas de apoio ao crescimento

As políticas de incentivo ao investimento e à produção buscaram ampliar a ação estatal de amparo a iniciativas do setor privado e a gastos em infraestrutura. O governo retomou o esforço de construir um plano de ação, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), definindo as metas de gastos de diferentes áreas. Além disso, desenhou um programa de apoio ao setor produtivo (Programa de Desenvolvimento Produtivo - PDP), oferecendo incentivos fiscais a setores estratégicos para o avanço industrial (Barbosa; Souza, 2010).

A ideia de delinear planos de atuação, apesar de embrionários e limitados pelo entrave da alta taxa de juros, recolocou traços da tradição desenvolvimentista e rompeu com o movimento, presente desde o limiar dos noventa, de delegar aos interesses privados a tarefa de impulsionar o crescimento. O Estado tratou de incentivar o capital privado, mas retomou a responsabilidade estabelecer a estratégia e de coordenar a implantação de projetos de investimento, por meio do fortalecimento das empresas estatais e da reativação do poder dos bancos públicos, sobretudo do BNDES, no financiamento das políticas setoriais e dos gastos em infraestrutura (Lopreato, 2011).

As empresas estatais voltaram a ser valorizadas e receberam aportes de capital para ocuparem o lugar de agente catalisador de novos investimentos (Petrobras, Valec e Eletrobras). Por outro lado, o BNDES assumiu a linha de frente na determinação de instigar a ação dos agentes privados e contou com expressivo suporte financeiro para alavancar o seu poder de fogo. A instituição privilegiou três eixos básicos de atuação. Primeiro, a redução do risco privado em setores produtivos considerados estratégicos, na tentativa de viabilizar novos investimentos, definindo um modelo específico de composição de capital das companhias atuantes nas áreas de infraestrutura: a formação de consórcios de empresas privadas, com a participação de empresas públicas e de fundos de pensão de estatais, além da garantia do BNDES de financiar parte substancial do capital. Segundo, a alteração da estrutura produtiva, via fusão ou incorporação, de modo a elevar a concentração setorial e a competitividade das empresas líderes nacional na economia global. Terceiro, o incentivo à internacionalização das empresas nacionais, visto que a presença delas no mercado mundial é manifestamente insuficiente diante da situação do País como potência emergente.

A política fiscal, mesmo sem abandonar a preocupação de solvência da dívida pública, deixou de lado a prática de elevar o superávit primário, consistente com a visão teórica até então defendida pelo governo, e privilegiou o aumento do investimento público. Os gastos com investimentos passaram a ser descontados do superávit primário e a fazer parte da estratégia de expansão do crescimento, considerada essencial para manter o controle da dívida em relação ao PIB. O sucesso em alcançar maior taxa de crescimento do PIB permitiu manter o resultado fiscal positivo, bem como a tendência de queda da relação dívida/PIB, apesar dos superávits primários mais baixos (Gráfico 3).

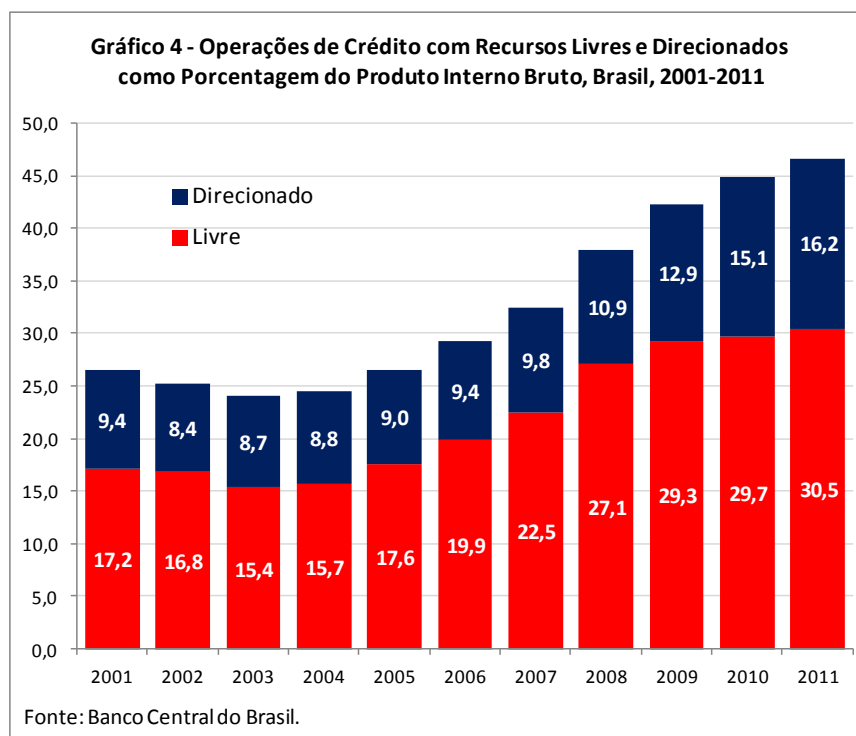


O comportamento satisfatório das contas públicas contribuiu para a estabilidade macroeconômica. O bom comportamento da arrecadação tributária permitiu a intensificação do uso da política de incentivos e subsídios fiscais em favor de setores específicos (indústria naval), programas sociais associados à infraestrutura (habitação) e parte das políticas setoriais atendidas pelo Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Além disso, o governo, preocupado com o efeito do câmbio valorizado no setor industrial, rompeu com o sistema anterior de compras públicas e passou a dar preferência às empresas com produção local, assim como definiu índices de nacionalização dos equipamentos utilizados na exploração das áreas do pré-sal.

As medidas de caráter social se somaram ao impulso gerado pelas ações de apoio ao investimento e ao capital privado. A nova ordem teve como elemento síntese a política de valorização do salário mínimo. A elevação do salário mínimo começou anteriormente, mas ganhou o caráter de política de distribuição de renda no governo Lula e, como se discute adiante, repercutiu sobre os ganhos de todos os trabalhadores do setor privado e de parte relevante do setor público nas diferentes regiões do País.

A política do salário mínimo cumpriu também o papel de correia de transmissão para a Previdência Social: tornou-se responsável por elevar o valor dos benefícios pagos, pois parcela substancial dos aposentados do RGPS tem os vencimentos atrelados ao piso nacional. Adicionalmente, o programa Bolsa Família, reestruturado, ampliou o montante das transferências sociais e passou a atender mais de 12 milhões de famílias abaixo da linha de pobreza, incentivando o consumo em regiões pobres do País.

A rápida aceleração do crédito agregou-se às outras ações e serviu de fator propulsor da demanda, ao incorporar ao mercado parcela da população até então alijada do consumo de maior valor agregado, com reflexo direto nos setores de alto impacto na dinâmica de crescimento (automóveis, linha branca e construção civil) (Gráfico 4).



O entrelaçamento destas políticas deu dinamismo ao mercado interno e sustentou a retomada do produto interno, aliada à expansão do emprego e à melhoria da distribuição de renda.

1.3 Atividade econômica e política econômica

As políticas desenvolvidas garantiram a expansão do PIB e da renda corrente da população, mas, diferente do aconteceu nas duas décadas anteriores, o crescimento não se concentrou espacialmente⁵. Todas as regiões apresentaram índices positivos de evolução do produto interno, sendo que o ritmo de expansão das áreas sul e sudeste ficou abaixo da média nacional, enquanto que as regiões de menor desenvolvimento relativo cresceram a taxas mais elevadas, apontando a presença do processo, ainda incipiente, de crescimento inclusivo, com melhor distribuição regional de renda (tabela 1).

(5) Para uma avaliação da questão regional durante a década passada, ver Cano (2011).

Tabela 1
Evolução Do Produto Interno Bruto
Brasil e Grandes Regiões, 1995-2008

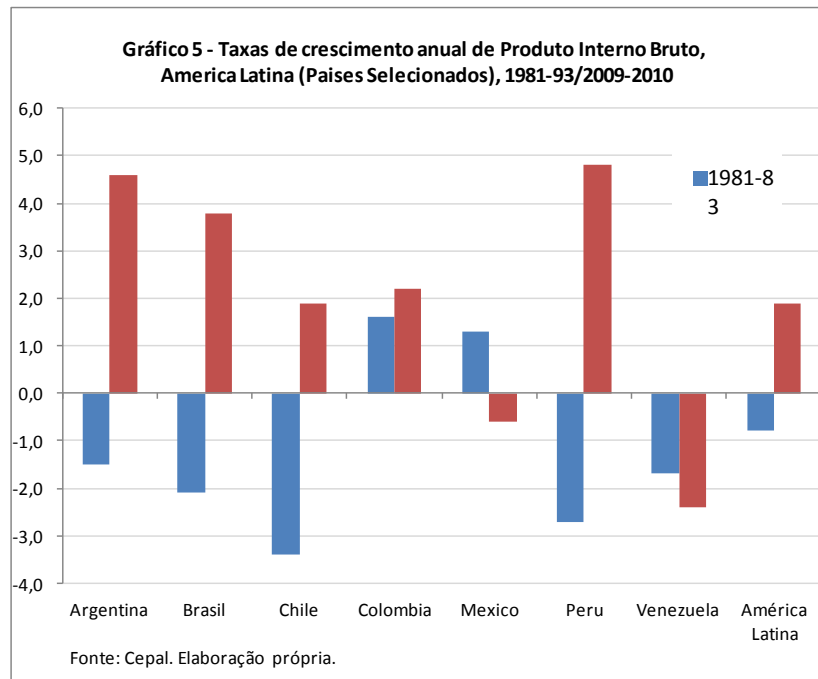
	Índice				Taxa Anual de Crescimento		
	1995	1999	2003	2008	1995-1999	1999-2003	2003-2008
Produto Interno Bruto							
Brasil	100,0	105,9	116,2	147,0	1,4	2,3	4,8
Norte	100,0	113,6	137,9	181,9	3,2	5,0	5,7
Nordeste	100,0	107,0	117,7	151,9	1,7	2,4	5,2
Sudeste	100,0	103,3	110,3	140,6	0,8	1,7	5,0
Sul	100,0	108,8	122,4	144,6	2,1	3,0	3,4
Centro-Oeste	100,0	113,4	133,8	173,3	3,2	4,2	5,3
Produto Interno Bruto Per Capita							
Brasil	100,0	100,3	104,5	124,4	0,1	1,0	3,6
Norte	100,0	103,6	115,6	138,6	0,9	2,8	3,7
Nordeste	100,0	102,4	108,0	132,6	0,6	1,3	4,2
Sudeste	100,0	97,9	99,3	119,3	-0,5	0,4	3,7
Sul	100,0	103,7	111,5	124,9	0,9	1,8	2,3
Centro-Oeste	100,0	104,9	115,1	137,4	1,2	2,3	3,6

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

A crise teve impacto limitado na economia brasileira. A maior tensão ocorreu no âmbito privado. A desvalorização cambial, provocada pela parada do fluxo de capitais no momento de maior *stress* do mercado internacional, atingiu número expressivo de grandes empresas com operações no mercado de derivativos, afetadas com perdas milionárias e risco de quebra. O setor bancário, apesar de não ter grau de exposição semelhante ao de seus pares internacionais, também viveu tempos difíceis, sobretudo os de pequeno porte, presos às operações interbancárias. O desconhecimento sobre a real situação de cada instituição levou à paralisia do interbancário e colocou em risco a sobrevivência das instituições dependentes de financiamento do mercado, que só não se efetivou devido ao socorro dos bancos públicos.

No plano macroeconômico, o choque não teve o efeito de crises anteriores (Gráfico 5), quando a contração do ciclo de crédito comprometia as contas externas e exigia a busca de ajuda financeira em organismos internacionais. A rápida recuperação dos preços das *commodities* manteve estável o déficit em transações correntes e não trouxe sobressaltos ao financiamento externo (Fundap, 2011).

O colapso da instituição americana assustou o mercado internacional e provocou o movimento típico de fuga de capitais, com desvalorização cambial, mas a situação não desestabilizou a economia brasileira. A manutenção do fluxo de IDE, associado ao poder de fogo do Banco Central, de posse de elevado volume de divisas, não deixava antever sinais de que havia risco de crise aberta de balanço de pagamentos, nem problemas de financiamento externo do setor público. Entretanto, o ambiente de incerteza aguda contaminou as expectativas dos agentes privados, paralisou os investimentos e provocou a retração econômica no último trimestre de 2008 e primeiro de 2009 (Gráfico 6).

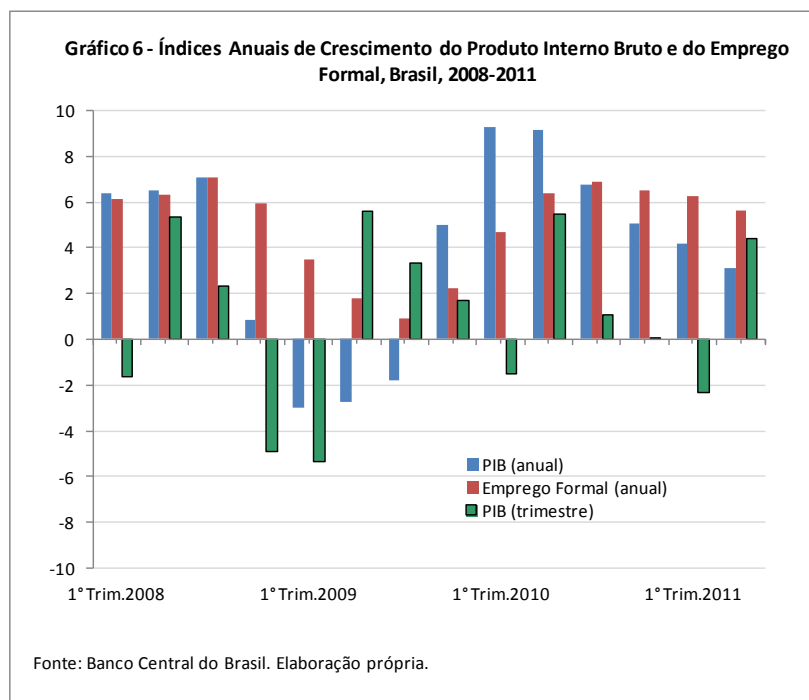


O Governo respondeu rapidamente à crise, ativando diversos instrumentos da política pública. No que diz respeito à política econômica, a linha básica de atuação não sofreu mudanças significativas. A decisão de adotar políticas desenvolvimentistas já havia sido tomada em 2006 e não sofreu descontinuidade. Com a crise, cessaram as críticas até então existentes contra a maior presença do Estado e o governo pode se livrar das amarras que limitavam os seus passos, dando sequência à linha de ação anterior e adotando medidas específicas em resposta à conjuntura. No plano específico da política fiscal, realizou a desoneração tributária de setores com alta articulação para frente e para trás na cadeia produtiva (linha branca, automobilístico e material de construção), com a intenção de evitar a desaceleração do consumo.

Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) criou uma linha de crédito com taxas de juros subsidiadas (PSI), na tentativa de recuperar o ritmo de investimento depois do colapso do final de 2008. A atuação do BNDES também se mostrou crucial para lidar com a situação de crise de grandes empresas: respondeu à demanda de capital e exerceu o papel de coordenador das soluções de socorro às companhias em dificuldade, evitando, assim, a ocorrência de falências e o desencadear de expectativas negativas.

A política monetária, por sua vez, manteve a trajetória conservadora característica de sua postura durante todo o governo Lula. Os dirigentes do Banco Central elevaram a taxa de juros à véspera do colapso do Lehman Brothers e agiram com cautela demasiada em reduzir os juros diante da dimensão da crise internacional, mas garantiram a liquidez ao mercado, reduzindo o compulsório. Por outro lado, os bancos públicos assumiram a tarefa de sustentar a expansão do crédito, ocupando o lugar deixado pela

retração das operações dos agentes privados. Simultaneamente, deram suporte às instituições com problemas de caixa, comprando carteiras de crédito ou participação no capital, de modo a evitar o contágio no sistema bancário.



No que diz respeito às políticas sociais e de trabalho associadas à geração e proteção de renda corrente, o governo as manteve, bem como manifestou a importância das mesmas para a sustentação do mercado interno, em um momento de desaceleração da economia internacional.

A resposta imediata à crise e o dinamismo anterior do mercado interno permitiram a retomada do crescimento em curto espaço de tempo. O produto interno já apresentou índices positivos de crescimento no segundo trimestre de 2009 em comparação com o trimestre anterior, apesar da evidente desaceleração em relação ao ano anterior. O crescimento ligeiramente negativo do ano de 2009 (-0,6%) não afetou a continuidade das frentes de expansão e não desmobilizou a economia, ao contrário, a resposta à crise sustentou o clima positivo da avaliação privada dos negócios e propiciou a rápida recuperação da economia, com o mercado de trabalho acompanhando o movimento da atividade econômica.

2 A atividade econômica e o mercado de trabalho

2.1 Dinâmica demográfica e crescimento econômico

A retomada do crescimento econômico, durante a década passada, se deu a taxas relativamente baixas, quando comparadas a de outros países emergentes e do próprio Brasil no período de expansão acelerada (1930-1980). Entretanto, apesar de menor, o crescimento recente teve impacto relevante em

termos médios de geração de emprego e renda, o que só pôde ocorrer devido à dinâmica demográfica do País.

A atual fase de crescimento, ao contrário das anteriores, ocorreu com um aumento da população brasileira da ordem de 1,7% a.a e da população economicamente ativa de 2.6% a.a. As perspectivas para as próximas décadas são de declínio contínuo dessas taxas de crescimento populacional, sendo que a relação entre população em idade ativa e população em idade inativa se manterá superior a um até a década de 2030⁶. Ademais, o processo migratório campo-cidade e entre as regiões brasileiras perdeu intensidade, havendo maior retenção de população nas regiões e também lenta redução da população rural. Estima-se que na atual década esta população deverá se manter estável em 30 milhões de pessoas (Brito, 2008).

Tabela 2					
Crescimento da População Total e da População Economicamente Ativa Brasil, 1940-2030					
Em 1000 pessoas					
	População Total			PEA	PEA/PT
	Total	Urbana	Rural		
1940	41.236	12.880	28.356	14.759	35,8
1950	51.944	18.783	33.162	17.117	33,0
1960	70.070	31.303	38.767	19.081	27,2
1970	93.139	52.085	41.054	29.557	31,7
1980	119.003	80.436	38.566	43.236	36,3
1991	146.825	110.991	35.834	58.456	39,8
2000	169.544	137.697	31.847	79.808	47,1
2010	199.992	170.017	29.974	102.888	51,4
2020	221.450	192.664	28.786	118.784	53,6
2030	238.326	209.872	28.455	132.559	55,6
Taxas Anuais de Crescimento					
1940-1950	2,3	3,8	1,6	1,5	
1950-1960	3,0	5,2	1,6	1,1	
1960-1970	2,9	5,2	0,6	4,5	
1970-1980	2,5	4,4	-0,6	3,9	
1980-1991	1,9	3,0	-0,7	3,1	
1991-2000	1,6	2,4	-1,3	3,2	
2000-2010	1,7	2,1	-0,6	2,6	
2010-2020	1,0	1,3	-0,4	1,4	
2020-2030	0,7	0,9	-0,1	1,1	

Fonte: Censos Demográficos, Ibge, e Celade/Cepal. Elaboração própria.

As condições atuais da dinâmica demográfica brasileira permitem resultados mais expressivos mesmo na presença de taxas de crescimento relativamente mais baixas. De acordo com a Tabela 2, o crescimento de 4,8% a.a entre 2003-2008 se traduziu em uma elevação da renda per capita de 3,6% a.a. Em períodos anteriores, uma taxa de crescimento deste nível não teria resultado em ganho significativo de renda per capita.

Além disso, cabe ressaltar que a Região Nordeste, a de menor grau de desenvolvimento e de situação social mais desfavorável, foi a que apresentou a taxa de crescimento de renda per capita mais elevada dentre as regiões brasileiras. O desempenho relativamente mais expressivo dessa região espelha

(6) Considera-se população em idade inativa aquela com idade de menos de 10 anos e superior a 65 anos.

um padrão de crescimento menos concentrado na Região Sudeste, com capacidade de envolver dinamicamente o território nacional. Isto é, ocorreu um processo de crescimento mais equilibrado regionalmente e com poder de dinamização do mercado de trabalho, o que propiciou benefícios generalizados para a população brasileira independentemente da sua região de residência.

2.2 A crise e o mercado de trabalho

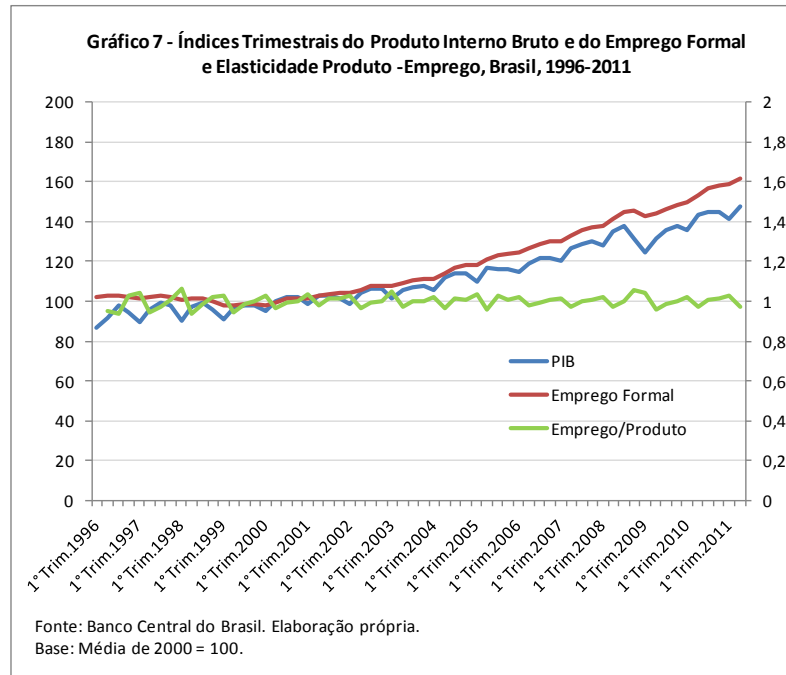
A característica mais equilibrada do crescimento em termos regionais foi importante para o enfrentamento da situação de crise internacional, na medida em que a dinamização do mercado interno ao não se dar concentrada regionalmente facilitou a expansão do emprego e a melhor distribuição de renda corrente da população. Já que no momento mais agudo da crise, as políticas de investimento e renda deram sustentação ao mercado interno e à geração de empregos, impedindo a desaceleração da atividade produtiva da economia nacional como um todo.

Como já apontado, a queda do produto se circunscreveu há três trimestres e ocorreu redução do nível de emprego formal somente durante três meses. Em março de 2009 o nível de emprego formal voltou a apresentar comportamento positivo, ao passo que a economia deu os primeiros sinais de reativação da atividade produtiva no segundo trimestre de 2009.

O baixo impacto da crise internacional está diretamente relacionado à situação favorável do ponto de vista das restrições econômicas, ou seja, estabilidade das contas públicas, ausência de endividamento externo, existência de reservas de moeda estrangeira, balança comercial positiva e quase suficiência de suas necessidades de petróleo, bem como à manutenção de políticas e a adoção de iniciativas capazes de reiterar a importância do mercado interno em um contexto de constrangimento da economia internacional. As políticas setoriais, industrial e agrícola, ao lado das sociais, salário mínimo e transferência de renda, passaram a jogar papel ainda mais importante na sustentação da economia, ao mesmo tempo em que as iniciativas de ampliação do crédito corrente e do investimento para o setor produtivo ganharam fôlego. A existência de importantes bancos públicos permitiu ao governo ampliar rapidamente o crédito no mercado interno e também para as exportações.

A manutenção da renda e do crédito, articulada à continuidade das políticas setoriais e sociais, foi determinante para a queda localizada do produto e do emprego, além de retroalimentar a atividade produtiva a partir do terceiro semestre de 2009, com consequências positivas para o mercado de trabalho.

O resultado pode ser rapidamente observado no Gráfico 7. O nível de produto atingiu no terceiro trimestre de 2009 aquele observado em igual trimestre de 2008. Enquanto que em relação ao emprego, o nível alcançado no segundo trimestre de 2009 já era o mesmo do prevalecente no terceiro trimestre de 2008. A continuidade da expansão do produto se refletiu em igual movimento do nível de emprego, propiciando a reiteração de uma elasticidade produto-emprego ao redor de um. Ou seja, o círculo virtuoso entre produção, emprego e renda foi rapidamente reativado, mesmo na vigência de um contexto econômico internacional marcado por exacerbada instabilidade e por enormes restrições à retomada do crescimento nos países desenvolvidos.



Os resultados positivos da produção, emprego e renda em um contexto de grave crise internacional apresentam o Brasil como exemplo de sucesso econômico e social durante o período de 2008-2010. Entretanto, como será explorado nesse ensaio, ainda são grandes os desafios em termos de emprego a serem enfrentados na década atual.

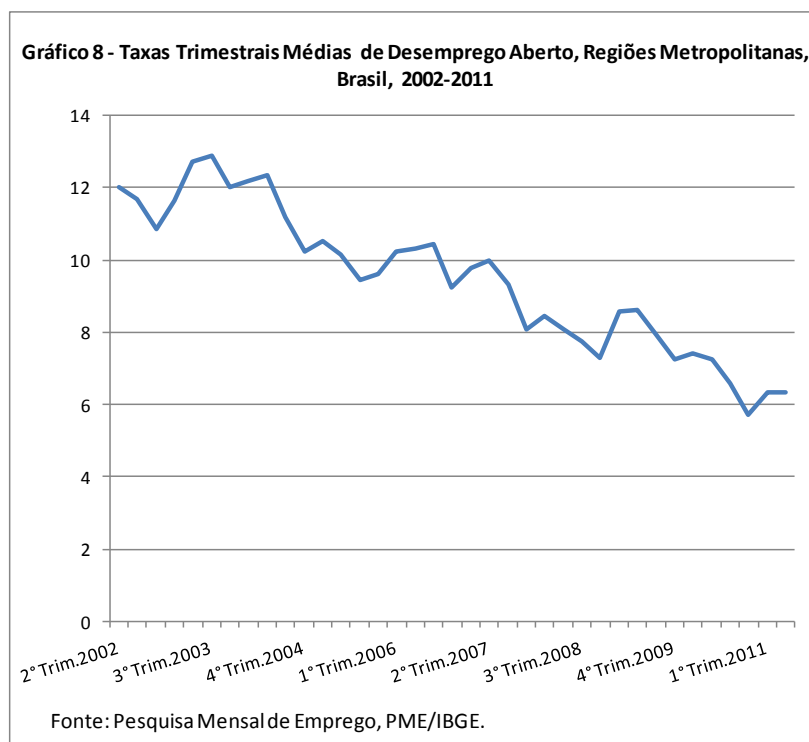
2.3 Dinâmica econômica, instituições públicas e mercado de trabalho

A análise realizada até o presente momento indica que o Brasil, depois de duas décadas marcadas por grandes restrições, restabeleceu capacidade de crescimento com geração de emprego, possibilidade que se encontrava desacreditada por parte dos pesquisadores acadêmicos e de instituições internacionais multilaterais.

A relação convergente entre os crescimentos do produto e do emprego não deve ser vista como espontânea. Ela decorreu da capacidade do País de aproveitar os estímulos externos para fortalecer o mercado e a produção interna, bem como da ativação das políticas setoriais, de infraestrutura e sociais, aproveitando a existência de uma matriz robusta de instituições públicas e privadas. Ademais, o reconhecimento da importância da produção e do emprego ocupou centralidade nas políticas públicas, em razão de suas implicações para a renda e a constituição de um mercado de consumo de massa.

Na transição para a democracia, o Brasil produziu uma nova Constituição Federal, vigente desde 1988, que conta com uma matriz institucional ampla de políticas públicas sociais e de trabalho, além de alguns fundos que também fortalecem a capacidade de investimento do Estado. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) tem o objetivo de custear a intermediação de mão-de-obra, a qualificação contínua

profissional e o seguro desemprego, sendo que suas reservas são destinadas ao BNDES para financiamento da política industrial e de infraestrutura. Diversas contribuições sociais constituem o Orçamento da Seguridade Social, responsável por financiar a política universal de saúde, as ações de assistência social, o pagamento dos benefícios da previdência social e o pagamento dos benefícios não contributivos, inclusive a transferência de renda.

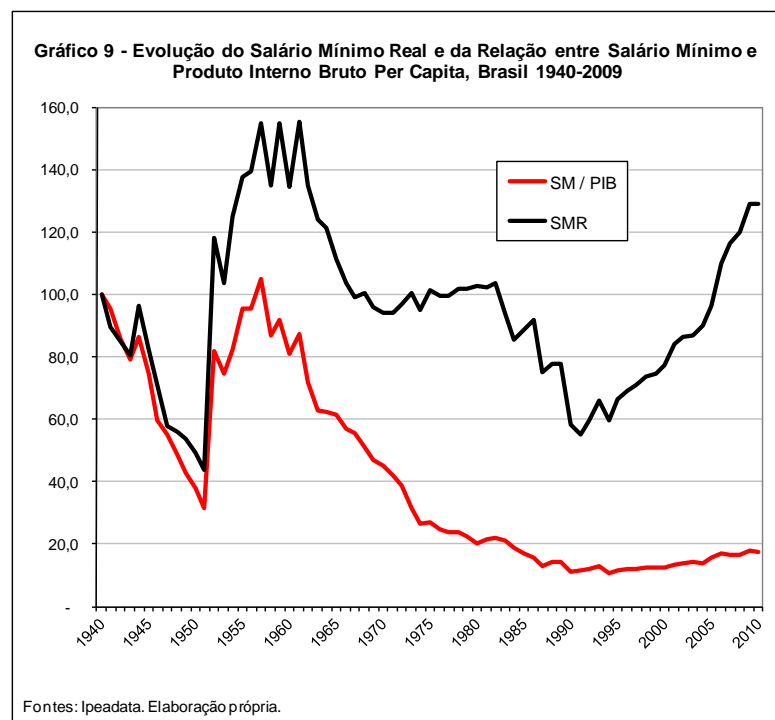


Essa matriz de políticas sociais e de trabalho articulou-se com a decisão de retomar o papel do Estado de indutor do crescimento. Esta estratégia consolidou a política de valorização do salário mínimo, iniciada em meados da década de 1990, e deu a ela o caráter de política de distribuição de renda, garantindo a evolução do piso legal segundo o comportamento do produto interno bruto. Portanto, a geração de emprego e renda e o aumento da produção interna se tornaram objetivos da política de governo, que aproveitou com virtuosidade os estímulos que o vetor externo produziu sobre a economia brasileira entre 1999 e 2003. Por outro lado, a conjugação entre crescimento do emprego e elevação da renda, propiciada pela valorização do salário mínimo e das políticas públicas sociais de proteção e de garantia de renda, favoreceu amplas parcelas da população, permitindo a sua maior e melhor inserção no consumo, processo que foi amplificado pela política de ampliação de crédito para a população de baixa renda.

Em síntese, foi dada prioridade para a produção, o emprego e a renda corrente e, por consequência, centralidade para o crescimento como núcleo da estratégia política do governo.

Considerando-se que o governo era conduzido por um ex-operário, que tinha fundado um partido para defesa dos interesses dos trabalhadores e vinha disputando eleições há duas décadas, pode-se afirmar que era quase impossível que os temas do crescimento, do emprego e da renda não ocupassem destaque na política pública. De certo modo, a centralidade desses temas se constituiu em um imperativo para sustentar a legitimidade do governo. Nesse sentido, o Brasil conheceu pela primeira vez uma política de governo que teve e tem as políticas sociais e do trabalho como elementos constitutivos e relevantes da estratégia de crescimento e desenvolvimento.

Frente à impossibilidade de tratar nesse ensaio de todas as questões mencionadas, tomaremos a política de salário mínimo para ilustrar o papel das políticas sociais e de trabalho para o crescimento recente. No Gráfico 9, é apresentada a trajetória histórica do salário mínimo, desde a sua criação na década de 1940. É possível notar a evolução errante do piso legal até a metade da década de 1990, quando se inicia o processo de valorização progressiva. Desde 2007, um acordo social, convertido em lei em 2011, determina reajuste nominal para o salário mínimo igual ao crescimento do PIB ocorrido dois anos antes, acrescido da inflação dos últimos 12 meses. Ou seja, institucionalizou-se tanto o salário mínimo enquanto instrumento de regulação do piso mínimo legal do mercado de trabalho brasileiro, como sua evolução real enquanto parte da estratégia de crescimento do país.



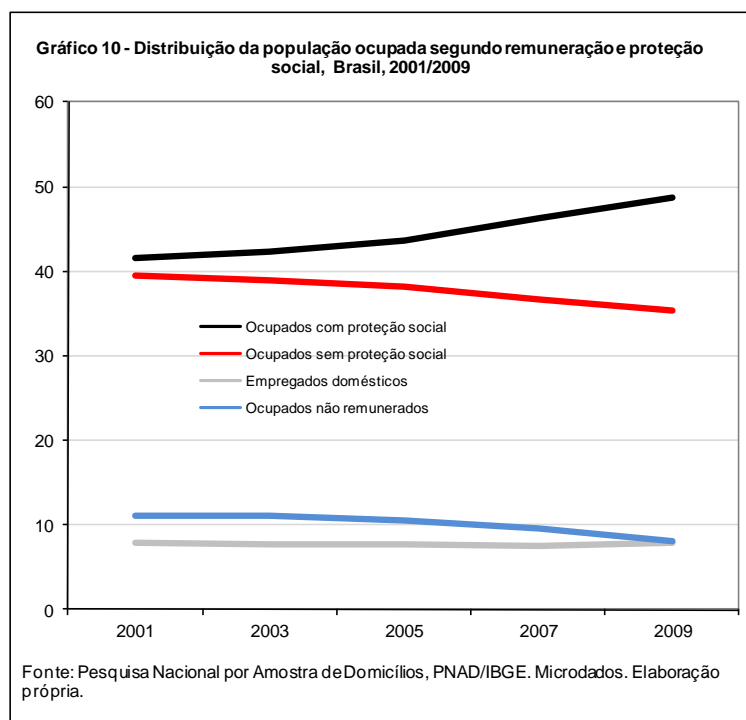
Contrariando prática observada em situações semelhantes vividas anteriormente, o governo reiterou a importância da política de valorização do salário mínimo frente à emergência da crise econômica, colocando a política pública como um dos elementos de preservação da renda, do consumo e,

portanto, da produção nacional em um contexto de instabilidade internacional. Em outras palavras, a preservação da renda corrente real da população foi considerada estratégica no enfrentamento da crise externa, recusando o receituário defendido pelo pensamento conservador.

3 Características da evolução recente do mercado de trabalho

3.1 A geração de emprego e a informalidade

Uma marca importante da relação entre crescimento e emprego tem sido a redução do desemprego, mas também a diminuição da densidade das relações não protegidas socialmente, genericamente denominadas como setor informal. Como apontado anteriormente, o menor crescimento da População Economicamente Ativa na década passada constituiu-se em importante elemento para a queda da informalidade, especialmente quando se considera o crescimento relativamente baixo da economia brasileira.



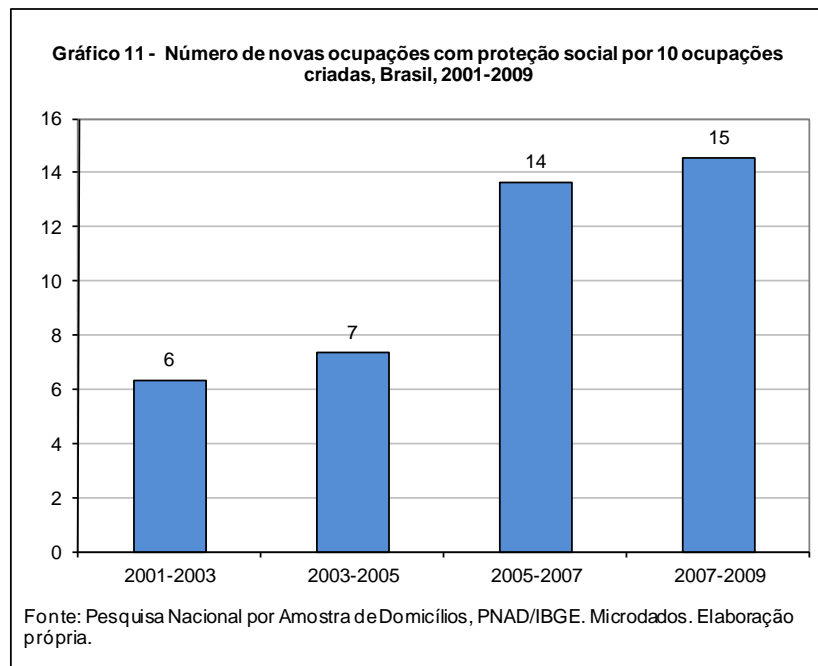
Entretanto, é inquestionável a importância da capacidade do crescimento gerar postos de trabalho protegidos para permitir o declínio da informalidade⁷. Ao longo do extenso período de instabilidade econômica conhecido pelo País, nas décadas de 1980 e 1990, ganhou legitimidade a visão sobre a inviabilidade do emprego com proteção social em um mundo globalizado. Os governos da década de 1990 introduziram mudanças visando dar maior flexibilidade aos contratos e às relações de trabalho,

(7) Ver Baltar (2011).

mas, ao mesmo tempo em que elas eram adotadas, se expandiam tanto o desemprego como a informalidade.

O enfraquecimento da capacidade de regulação pública do mercado de trabalho foi revertido na década passada. São vários os motivos que explicam o resultado. O primeiro decorre do próprio crescimento, que estimulado pelas exportações, teve maiores impactos dinâmicos sobre as grandes empresas, as quais são fonte privilegiada de geração de emprego protegido ou formal. Outro se deve ao comportamento das instituições de proteção ao trabalho na vigência de um novo governo capitaneado por um ex-operário, que passou a exigir maior comprometimento delas com o respeito à norma pública. E um terceiro, associado à estratégia de crescimento com fortalecimento do emprego formal assumida por esse governo. Deste modo, ao longo da década passada, os atores sociais, em especial às empresas, foram se convencendo que a proteção social contribui para o crescimento, ao invés de se constituir em um entrave para o mesmo.

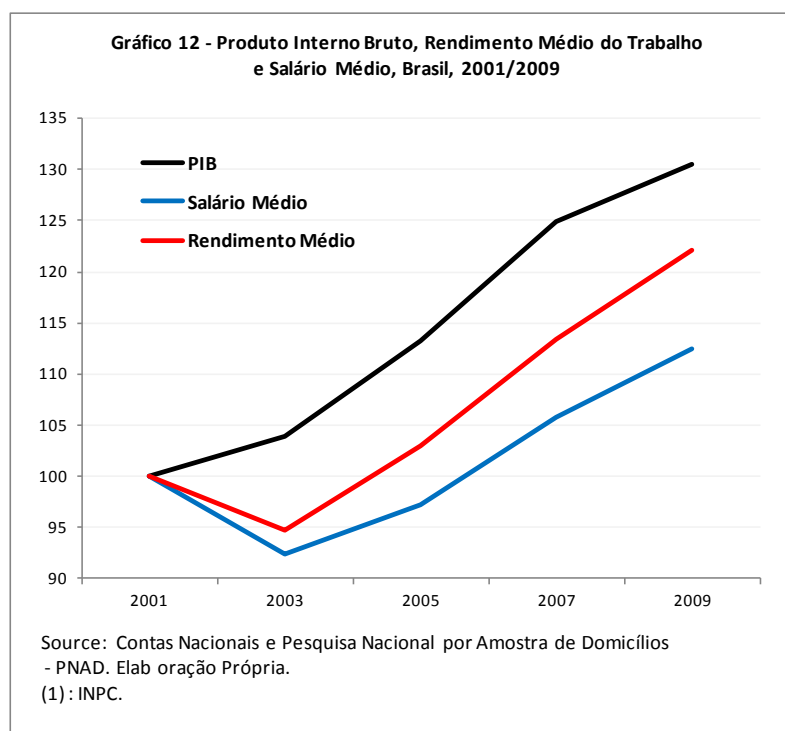
Ao final da década passada, a ocupação com proteção social representava 50% da ocupação total ou 2/3 da ocupação remunerada (Gráfico 10). Considerando que a proteção pública à ocupação restringe-se à parcela remunerada, constata-se uma informalidade da ordem de um para cada três ocupados, sendo que no início da década esta relação era aproximadamente de um para um. Em relação à ocupação não remunerada, iniciativas têm sido realizadas visando sua remuneração e proteção. Através das políticas de garantia e transferência de renda, agrária e agrícola, tem se buscado melhorar as condições de trabalho das ocupações não remuneradas.



Um entendimento mais adequado da geração de ocupações formais pode ser obtido quando se analisa o perfil das novas ocupações criadas durante a década passada. Enquanto, somente seis de dez ocupações criadas eram protegidas socialmente no início da década, constata-se que quinze para cada dez ocupações criadas tinham proteção em 2009 (gráfico 11). Nota-se prontamente a reversão do padrão de geração de ocupações no mercado de trabalho brasileiro durante a década passada, bem como a constituição de uma capacidade de geração de empregos formais que tem efeito sobre a estruturação do mercado de trabalho. Estabelece-se o processo de formalização do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que se reforça sua regulação pública, tendo como instrumento relevante desta a política de salário mínimo.

3.2 A recuperação do emprego e os rendimentos do trabalho

A constituição da sociedade urbana-industrial brasileira, durante o Século XX, foi marcada pela conformação de um mercado de trabalho com elevada concentração da estrutura de rendimentos e fundado nos baixos salários (Salm et al., 1989; Dedecca, 2005; Barbosa, 2008). A trajetória desfavorável do salário mínimo, entre 1940 e 1980, ilustra a distribuição desigual dos frutos do processo de industrialização nacional. Ao final de um longo ciclo de desenvolvimento, o País apresentava uma das piores distribuições de renda dentre as nações em desenvolvimento.



As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela situação de instabilidade econômica, onde o desemprego e a informalidade se apresentaram de forma crescente no mercado de trabalho nacional. Em

um contexto de inflação exacerbada e de deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho, ocorreu a tendência sistemática de redução dos rendimentos reais do trabalho. No início da década passada, a distribuição dos rendimentos do trabalho apresentava grau de concentração (Gini) de 0,56 (Tabela 3), observando-se uma participação desses rendimentos na renda nacional ao redor de 43%.

Tabela 3					
Indicadores de Rendimento do Trabalho Principal					
Brasil, 2001/2009					
	2001	2003	2005	2007	2009
Rendimento Médio Real					
1o. Decil	26	26	33	41	41
2o. Decil	160	157	186	211	230
3o. Decil	290	265	300	398	392
4o. Decil	341	330	361	443	467
5o. Decil	434	409	453	523	553
6o. Decil	550	511	566	641	681
7o. Decil	703	647	697	778	824
8o. Decil	942	857	892	995	1065
9o. Decil	1462	1316	1388	1522	1642
10o. Decil	4258	3873	4152	4245	4563
Média	916	842	880	971	1016
Indicadores relativos					
10/2	26,7	24,7	22,4	20,2	19,8
5/total	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8
Índices de concentração					
Gini	0,56	0,55	0,54	0,53	0,52
T de Theil	0,65	0,62	0,62	0,59	0,56
Rendimento médio em Salário Mínimo					
1o. Decil	,08	,08	,09	,10	,09
2o. Decil	,52	,49	,52	,50	,49
3o. Decil	,95	,83	,83	,95	,84
4o. Decil	1,12	1,03	1,00	1,05	1,00
5o. Decil	1,43	1,28	1,26	1,24	1,19
6o. Decil	1,81	1,59	1,57	1,52	1,47
7o. Decil	2,31	2,02	1,94	1,85	1,77
8o. Decil	3,09	2,67	2,48	2,36	2,29
9o. Decil	4,80	4,10	3,86	3,61	3,53
10o. Decil	13,98	12,08	11,55	10,08	9,81
Média	3,01	2,62	2,45	2,31	2,18

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdados.
Elaboração própria.

A história do trabalho no Brasil encontra-se associada estreitamente a uma configuração econômica e social desigual, que explica tanto os elevados desequilíbrios regionais quanto a existência de uma situação de pobreza estrutural elevada.

A recuperação econômica da década passada apresenta características que sugerem o rompimento da relação histórica entre desenvolvimento e desigualdade no Brasil. Como pode ser observado no Gráfico 12, a expansão do produto a partir de 2003 tem sido acompanhada da recuperação tanto do rendimento médio do trabalho como do salário médio, sendo que tal movimento não foi

interrompido com a crise de 2008. Dois elementos explicam esse comportamento positivo. O primeiro se associa ao comportamento do salário mínimo, responsável por garantir que os salários de bases tenham aumentado, ao menos, no mesmo ritmo do PIB. O outro decorre dos resultados das negociações coletivas que tem se traduzido, majoritariamente, em aumentos reais de salários. É importante ressaltar que a força desses determinantes recebeu a contribuição da recorrência de uma taxa de inflação de um dígito, fator fundamental para a preservação do poder de compra dos rendimentos do trabalho.

Uma avaliação mais adequada da recuperação dos rendimentos do trabalho pode ser feita analisando os resultados segundo estratos de renda ao longo da década passada. Como se nota, os primeiros anos do período foram marcados pela deterioração dos rendimentos do trabalho, revertida somente a partir de 2005. A razão do comportamento negativo decorreu da situação de instabilidade econômica exacerbada imposta pela crise externa entre 1999 e 2003. A criação de elevado déficit corrente produzido nos anos anteriores a 1999 desembocou na crise de balanço de pagamentos, enfrentada com a adoção de uma política econômica de natureza restritiva, acordada com o Fundo Monetário Internacional, que produziu agravamento ainda maior da precariedade do mercado nacional de trabalho. A única iniciativa positiva adotada pelo governo da época foi à manutenção da valorização do salário mínimo, que amenizou a deterioração generalizada dos rendimentos do trabalho, imposta pela situação desfavorável de emprego e pela inflação ascendente.

Somente depois de 2005 ocorre a recuperação dos rendimentos do trabalho, coincidindo com a recuperação econômica. Esse movimento foi marcado pela elevação generalizada dos rendimentos do trabalho para os diversos estratos de renda, tendo ocorrido ganhos mais expressivos para os estratos inferiores. As diferenças de rendimentos se reduziram ao longo do período, notando-se a queda do Índice de Gini de 0,56 para 0,52. Apesar dos resultados positivos, ainda era alto o grau de concentração da distribuição de rendimentos do trabalho em 2009, bem como o perfil da distribuição era marcado por níveis de rendimentos de base muito baixos.

Também merece destaque a progressiva concentração dos níveis de rendimentos ao redor do salário mínimo⁸. Em 2009, o rendimento do 6º estrato era inferior a dois salários mínimos. Isto é, 2 de cada 3 ocupados brasileiros recebiam um rendimento mensal de até dois salários mínimos, que equivalia a US\$/PPP 1600,00.

A desigualdade e os baixos rendimentos continuam sendo características importantes do mercado de trabalho brasileiro no início desta década. Uma questão que merece destaque é o não rompimento da recuperação dos rendimentos e da queda da desigualdade da sua estrutura pela crise internacional. Em suma, o país, pela primeira vez, foi pouco afetado por uma crise internacional e teve a capacidade de preservar o emprego e a renda do trabalho, fatores que foram fundamentais para dar sustentação ao nível da atividade econômica⁹.

3.3 A dinâmica econômica e os rendimentos correntes das famílias

A recuperação do mercado de trabalho, tanto em termos de emprego formal quanto de rendimento corrente, se traduziu em ganhos de renda para as famílias, que também foram favorecidas

(8) Sobre a relação entre o salário mínimo e a estrutura de rendimentos, ver Sabóia (2010).

(9) Ver também Cacciamali (2010).

pelas políticas de garantia e transferência de renda. Como no mercado de trabalho, as famílias mais pobres tiveram ganhos de renda mais expressivos, seja devido à política pública seja em razão do efeito combinado da geração de empregos com elevação do rendimento do trabalho.

A recuperação do emprego anteriormente à recomposição do rendimento permitiu aumento do rendimento familiar desde 2003 para as famílias mais pobres. Mas, somente a partir de 2005, observa-se o movimento generalizado de recuperação da renda familiar para todos os estratos. Como no mercado de trabalho, constata-se o declínio do grau de concentração da distribuição de renda corrente familiar.

Em razão da evolução favorável do mercado de trabalho durante a crise e a decisão do governo de manter as políticas sociais de garantia e transferência de renda como instrumento de enfrentamento da situação de instabilidade externa, percebe-se a permanência da tendência de elevação do rendimento familiar per capita entre 2007 e 2009, bem como de redução do grau de concentração da sua distribuição (Tabela 4)¹⁰.

Tabela 4					
Indicadores de rendimento familiar per capita segundo estratos de renda					
Brasil, 2001/2009					
	2001	2003	2005	2007	2009
Índice de Rendimento médio real familiar per capita					
Decil 1	100,0	101,2	135,3	142,8	155,5
Decil 2	100,0	103,7	128,4	144,8	163,2
Decil 3	100,0	101,7	120,1	137,8	156,3
Decil 4	100,0	100,1	116,4	133,7	150,7
Decil 5	100,0	100,0	115,4	133,4	148,0
Decil 6	100,0	101,3	113,8	131,9	145,4
Decil 7	100,0	97,2	108,4	122,4	134,3
Decil 8	100,0	96,4	106,0	118,2	127,9
Decil 9	100,0	95,4	102,7	112,7	119,3
Decil 10	100,0	93,0	99,3	104,9	109,0
Total	100,0	94,8	102,9	113,4	122,1
Índices de concentração					
Gini	0,594	0,582	0,571	0,557	0,546
T-Theil	0,724	0,685	0,665	0,631	0,608
Distribuição da massa de rendimentos					
Decil 1	0,4	0,5	0,7	0,7	0,6
Decil 2	2,2	2,4	2,6	2,6	2,9
Decil 3	3,1	3,3	3,6	3,6	3,8
Decil 4	4,4	4,6	4,9	4,9	5,4
Decil 5	5,2	5,9	6,2	6,2	6,8
Decil 6	5,9	5,8	5,6	5,6	6,1
Decil 7	8,7	8,3	8,5	8,5	9,0
Decil 8	10,4	10,9	10,9	10,9	11,2
Decil 9	16,9	16,6	16,2	16,2	15,4
Decil 10	42,7	41,7	40,7	40,7	38,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE. Microdados. Elaboração própria.					

(10) Sobre o declínio recente da desigualdade da distribuição de renda corrente no Brasil, ver Salm (2007) e Dedecca (2007).

A elevação da renda familiar durante a década passada acabou por provocar a retração do nível de pobreza prevalecente na sociedade brasileira. Enquanto no início da década a pobreza, medida em termos de rendimento corrente auferido pelas famílias e segundo critério elaborado pela Cepal, chegava a alcançar famílias pertencentes ao 4º estrato da distribuição; em 2009 abarcava predominantemente famílias dos dois primeiros estratos. Considerando que a renda do trabalho representa, em média, $\frac{3}{4}$ da renda corrente das famílias, constata-se a relevância da dinâmica positiva do mercado de trabalho para a redução da desigualdade econômica e a pobreza na sociedade brasileira na primeira década do século, movimento que não foi afetado pela crise internacional.

4 Um contexto econômico favorável para o enfrentamento de grandes desafios sociais

Na década passada, o Brasil conheceu mudanças substantivas de suas perspectivas econômicas e sociais. De um início de década marcado por grande pessimismo, a sociedade transitou para um contexto de expectativas favoráveis ao final do período, apesar da situação de crise internacional.

A recuperação econômica foi acompanhada de elevada capacidade de geração de empregos, permitindo o recuo do desemprego, a retração da informalidade, a melhora dos níveis de renda e a queda da desigualdade econômica e da pobreza. Em suma, as condições econômicas e sociais presentes nesse início de década são bastante favoráveis para o País empreender uma trajetória de desenvolvimento com geração de emprego e maior justiça social. As instituições públicas e privadas que suportam essa trajetória encontram grande convergência de interesses dos atores sociais. A agenda econômica e social em curso tem legitimidade política ampla.

As condições econômicas e sociais atuais não reduzem os desafios que a sociedade encontra para consolidar o processo de desenvolvimento com geração de empregos e justiça social. Ao contrário, apesar da importância e da oportunidade dessas condições, os problemas econômicos e sociais que historicamente o país carrega exige enorme esforço de planejamento, que produza uma estratégia de longo prazo de mudanças na estrutura produtiva, no mercado de trabalho e na proteção social. Caso a crise internacional se prolongue, deverá limitar o crescimento da economia brasileira nesse início de década e a consecução de uma possível estratégia de desenvolvimento.

Apresentadas estas considerações mais gerais, pode-se apresentar um rol de questões relevantes sobre ocupação e renda que devem ser tratadas em uma estratégia de desenvolvimento que potencialize os resultados obtidos na década passada e permita continuar minimizando os efeitos da crise internacional sobre a sociedade brasileira.

A primeira questão a ser focada diz respeito à necessidade de *articulação das políticas industrial, agrícola e de trabalho*. A dominância da baixa remuneração no mercado de trabalho brasileiro decorre também da estrutura produtiva, marcada por uma ampla gama de empresas de baixa produtividade. Nesse sentido, é fundamental que a política industrial e agrícola fomentem o investimento e o adensamento tecnológico da base produtiva de forma associada à elevação do perfil de qualificação e remuneração da força de trabalho. Esta preocupação tem estado presente nas iniciativas do BNDES, porém faz-se necessário dar maior sinergia e institucionalidade às ações e programas existentes.

Essa articulação entre as políticas setoriais e de trabalho se mostra particularmente relevante para o setor agrícola, ao qual ainda se vinculam ao menos 15 milhões de trabalhadores. A transformação do mercado de trabalho agrícola para uma conformação marcada por maior qualificação e remuneração da força de trabalho se constitui em processo decisivo para o enfrentamento da elevada pobreza presente no meio rural e nas pequenas cidades.

Ainda em relação à articulação das políticas setoriais e de trabalho é necessário ampliar as negociações coletivas, garantindo condições mais adequadas e equilibradas entre os atores sociais, propiciadas, por exemplo, pela disponibilidade de uma base de informação comum para a negociação e pela adoção de uma agenda de temas também comuns às diversas categorias de trabalhadores. É preciso que os acordos coletivos tratem das condições de trabalho, mas que se constituam em espaço para definição de condutas comuns em termos de qualificação da força de trabalho e de transformação produtiva.

Outra questão importante refere-se à *política de trabalho enquanto um sistema público de emprego* que carregue articuladamente as ações e programas de qualificação contínua, intermediação de força de trabalho e seguro-desemprego. Considerando que o país conta com um fundo específico para o financiamento da política de trabalho orientado para as ações e programas mencionados, é decisivo que se dê sinergia entre eles através da consolidação de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado com o objetivo de facilitar e ampliar e qualificar o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho.

A consolidação de um *sistema público de emprego, trabalho e renda* necessita se articular às demais ações da política de trabalho, como a de melhoria das condições ambientais, de redução de risco, de saúde ocupacional e assédio moral. Isto é, a presente agenda nacional do trabalho decente deve ser conduzida de modo associado às ações e programas do sistema público de emprego, trabalho e renda. O ganho que esta associação trará também deve resultar em benefícios para as políticas setoriais.

Ainda como parte do sistema público de emprego, trabalho e renda, faz-se necessário ampliar e dar maior institucionalidade às *ações e programas orientados para os pequenos negócios e para a produção familiar*, seja em termos de qualificação administrativa e tecnológica dos empreendedores, como de desenvolvimento de redes de comercialização, de acesso tecnológico e de financiamento. Mesmo que mantido o movimento de progressiva dominância do emprego formal no mercado de trabalho, o país continuará convivendo com parcela importante de pequenos empreendimentos que necessitam ser progressivamente formalizados.

Outro tipo de ação que necessita maior envolvimento com o sistema público de emprego refere-se ao estabelecimento de maior *equidade entre homens e mulheres e entre brancos e negros no mercado de trabalho*. O governo brasileiro conta com duas secretarias, com status quase de ministérios, que desenvolve ações para reduzir a discriminação de sexo e cor. Contudo, estas ações apresentam baixa articulação com a política de trabalho, havendo a necessidade de promovê-la.

Quanto aos jovens, encontra-se em curso o *Pró-Jovem* que articula diversas políticas do governo federal, se constituindo em uma iniciativa importante e de razoável êxito, mas que merece maior institucionalidade e articulação com a própria política de trabalho existente.

Uma melhor estruturação das políticas setoriais e de trabalho exige o desenvolvimento da política social. O Brasil conta com uma matriz complexa de política social que abarca ações e programas de segurança alimentar, agrária, educação, saúde, habitação, assistência social, previdência social. Parte importante dessas políticas apresenta elevada cobertura da população alvo, havendo como principal problema a qualidade do serviço prestado.

Do ponto de vista do trabalho, é decisivo que os problemas de qualidade de vida sejam progressivamente superados. Boas condições de trabalho não dependem somente da configuração da estrutura produtiva e da proteção ao trabalho das empresas, mas de serviços sociais adequados que propiciem qualidade de vida para os trabalhadores e condições sociais adequadas para inserção no mercado de trabalho.

Concluindo, são boas as oportunidades que o Brasil encontra para alcançar o desenvolvimento com geração de emprego e justiça social. O país conseguiu superar com competência a crise internacional até o momento. Porém, o seu aprofundamento ou um longo período de estagnação nos países desenvolvidos poderá reduzir o grau de liberdade da economia brasileira, reduzindo as possibilidades de continuidade do modelo de crescimento atual. Se os principais constrangimentos da crise atual forem superados com alguma rapidez e a economia internacional restabelecer a trajetória expansiva, o Brasil poderá aproveitar seu bom momento econômico e social, desde que tenha capacidade de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que amplie o horizonte da articulação presente das políticas setoriais, de infraestrutura, de trabalho e sociais.

Referências bibliográficas

BARBOSA, A. F (2008). *A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. de (2010). A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. *Brasil: Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo.

BALTAR, P. E. (2011). Crescimento na economia e mercado de trabalho no Brasil. In: IPEA. *Desafios para o desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea.

BRITO, F.; CARVALHO, J. A. M.; TURRA, C. M.; QUEIRÓZ, B. L. (2008) A transição demográfica e as políticas sociais no Brasil. In: CGEE (2008).

CACCIAMALI, M. C. (2010). Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho. A primeira década do século XXI. In: BRAGA, T., VIDAL, F. y NEVES. *Laumar.Trabalho em questão*. Salvador: SEI.

- CANO, W. (2011). *Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980*. Campinas: Instituto de Economia. (Texto para Discussão, 193).
- DEDECÇA, C. S. (2005). Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 25, n. 1.
- _____ (2007). A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. In: BARROS, R.P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (2007).
- FUNDAP (2011). Balanço de pagamentos: transações correntes e o seu financiamento. *Política Econômica em Foco*, São Paulo, Fundap, 2, mar.
- IEDI (2008). *A crise internacional e a economia brasileira: o efeito-contágio sobre as contas externas e o mercado de crédito em 2008*. São Paulo: Iedi.
- LOPREATO, F. L. C. (2011). *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. Tese (Livre-Docência)—Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- SABOIA, J. (2010). Elasticidades dos Rendimentos do Trabalho em Relação ao Salário Mínimo - A Experiência do Período Recente. *Economia e Sociedade*, Campinas: IE/Unicamp.
- SALM, C. (2007) Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (2007).
- SALM, C.; EICHEMBERG, L.C. (1989). Tendencia de integration en el mercado de trabajo brasileño. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, Cepal, 36.