

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

DIRCE CRISTINA DE CHRISTO

**EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO NO BRASIL DE 1995 A 2010: ANÁLISE DOS
GOVERNOS FHC E LULA**

Porto Alegre

2013

DIRCE CRISTINA DE CHRISTO

**EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO NO BRASIL DE 1995 A 2010: ANÁLISE DOS
GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho

Porto Alegre

2013

DIRCE CRISTINA DE CHRISTO

**EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO NO BRASIL DE 1995 A 2010: ANÁLISE DOS
GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Ciências
Econômicas da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, 25 de novembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Milan

UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

UFRGS

RESUMO

O trabalho investiga a questão do desemprego no Brasil entre 1995 e 2010, período que compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva. No Governo FHC, as taxas de desemprego foram ampliadas; no Governo Lula, apresentaram trajetória descendente. O objetivo deste trabalho é entender as causas da diferença na evolução desse índice nos dois governos. Para responder à questão, é feita uma abordagem inicial sobre a Pesquisa Mensal de Emprego, a qual fornece dados sobre o trabalho no Brasil, seguida de uma breve análise da evolução histórica do desemprego no País. Posteriormente, é feito um estudo sobre o Governo FHC, abordando a maneira como se deu a condução da política econômica no período e seus impactos sobre o nível de emprego. Por fim, o Governo Lula é analisado, e é feita a identificação de quais foram as diferenças em relação ao governo anterior, nos campos econômico e social, que se traduziram na redução do desemprego observada no período.

Palavras-chave: desemprego; política econômica; Brasil.

ABSTRACT

The paper investigates the issue of unemployment in Brazil between 1995 and 2010, a period that includes the administrations of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva. In the FHC administration unemployment rates were extended, in the Lula administration they showed a downward trend. The objective of this paper is to understand the causes of the difference in the evolution of this index in both administrations. To answer the question, an initial approach on the Pesquisa Mensal de Emprego is made, which provides data on labor in Brazil, followed by a brief analysis of the historical evolution of unemployment in the country. Subsequently, a study is made about the FHC administration by looking at the way the economic policy was conducted in the period and its impact on employment levels. Finally, the Lula administration is analyzed, identifying the differences in relation to the previous administration in economic and social spheres which resulted in the reduction of unemployment in the period.

Keywords: unemployment; economic policy; Brazil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de Desemprego Aberto (%): Brasil, Março a Dezembro de 2002... 14	14
Tabela 2 – Programa Nacional de Desestatização: Brasil, 1994 – 1998.....24	24
Tabela 3 – Resultados do Setor Público: Brasil, 1995 – 199824	24
Tabela 4 – Programa Nacional de Desestatização: Brasil, 1999 – 2002.....33	33
Tabela 5 – Dívida Líquida do Setor Público: Brasil, 1999 – 2002.....36	36
Tabela 6 – Superávit Primário (% PIB): Brasil, 2002 – 201039	39

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Desemprego Aberto (%): Brasil, 1995 – 2002.....	20
Gráfico 2 – Taxa de Desemprego Aberto (%): Brasil, 2003 – 2010.....	21
Gráfico 3 – Taxa de câmbio comercial - R\$/US\$ ¹ : Brasil, 1995 – 2002	26
Gráfico 4 – Balança Comercial (US\$ bilhões): Brasil, 1994 – 1998	27
Gráfico 5 – Transações Correntes e Balança Comercial (US\$ bilhões): Brasil, 1994 – 1998	30
Gráfico 6 – Taxa de Juros (Selic anualizada): Brasil, 1995 – 1998	31
Gráfico 7 – Taxas de Juros (Selic anualizada): Brasil, 1999 – 2002	35
Gráfico 8 – Investimento Público ¹ (% do PIB): Brasil, 2003 – 2010.....	40
Gráfico 9 – Taxas de Juros (Selic anualizada): Brasil, 2002 – 2010	40
Gráfico 10 – Coeficiente de Gini: Brasil, 1995 – 2009.....	43
Gráfico 11 – Operações de Crédito (% do PIB): Brasil, 2002 – 2010.....	44
Gráfico 12 – Evolução do Salário Mínimo Real ¹ (R\$): Brasil, 2003 – 2010	45
Gráfico 13 – Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (em milhões): Brasil, 2004 – 2010	47
Gráfico 14 – Geração Líquida de Empregos (milhares de postos de trabalho): Brasil, 2003 – 2010	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CMN – Conselho Monetário Nacional
- Copom – Comitê de Política Monetária
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo
- PAI – Programa de Ação Imediata
- PBF – Programa Bolsa Família
- PEA – População Economicamente Ativa
- PIA – População em Idade Ativa
- PME – Pesquisa Mensal de Emprego
- PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNEA – População Não Economicamente Ativa
- URV – Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DESEMPREGO	11
2.1 PESQUISA MENSAL DE EMPREGO	11
2.1.1 Mudança na metodologia de cálculo	12
2.2 DESEMPREGO NO BRASIL	16
2.2.1 Abordagem histórica	16
2.2.2 Desemprego no Governo FHC: 1995 – 2002	19
2.2.3 Desemprego no Governo Lula: 2003 – 2010	20
3 O GOVERNO FHC	22
3.1 O PLANO REAL	22
3.1.1 As privatizações	24
3.1.2 A âncora cambial	26
3.1.3 As taxas de juros	29
3.2 REDIRECIONAMENTO DA POLÍTICA ECONÔMICA	33
3.2.1 Arrefecimento do processo de privatização	33
3.2.2 O tripé macroeconômico	34
3.2.3 A taxa de juros como nova âncora	34
4 O GOVERNO LULA	38
4.1 A CONTINUIDADE DA POLÍTICA ECONÔMICA	38
4.2 OS AVANÇOS SOCIAIS	42
4.2.1 A expansão do crédito	44
4.2.2 O aumento real do salário mínimo	45
4.2.3 O Programa Bolsa Família	46
4.2.4 A redução do desemprego	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

Em uma sociedade monetária, como é o caso da brasileira, o acesso aos recursos necessários para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento da população se dá por meio do dinheiro. Afora aqueles poucos que obtêm rendimentos a partir da posse de meios de produção, ou de capital financeiro, a maior parte dos cidadãos depende do trabalho para garantir a renda que lhe permite acessar o mercado de consumo e adquirir os bens essenciais, e também os opcionais, que asseguram sua sobrevivência. Posto isso, a garantia da existência de um número adequado e suficiente de postos de trabalho, que tem como objetivo evitar a exclusão social que o desemprego gera em nossa sociedade, é um dever dos governantes que tomam decisões macroeconômicas que afetam todo o país.

O desemprego modifica as condições socioeconômicas de uma nação e também a situação pessoal dos indivíduos por ele atingidos. No âmbito da nação, a falta de emprego gera descontentamento social, reduz a qualidade de vida da população e acentua a desigualdade social, uma vez que os mais atingidos acabam sendo os estratos mais pobres da população. Além disso, o desemprego aumenta a criminalidade, pois pessoas sem perspectivas para o futuro são mais facilmente atraídas para o submundo do crime. Na esfera pessoal, o desemprego altera o nível de vida dos trabalhadores, que têm seu acesso a bens e serviços restrito pela falta de dinheiro, e também influencia na vida social, pois a centralidade do trabalho existente na sociedade contemporânea tem como consequência o fato de que os indivíduos são inseridos no meio social a partir do trabalho, ou seja, quem não trabalha acaba sendo duplamente excluído: econômica e socialmente.

Dada a relevância que o emprego tem sobre as condições socioeconômicas de uma população, este trabalho se dedica a estudar o tema, buscando entender as causas dos diferentes níveis que essa variável apresentou no Brasil no período aqui delimitado: 1995 a 2010. Do início desse período até 2002, espaço de tempo em que Fernando Henrique Cardoso foi presidente, o País conviveu com altos índices de desemprego acompanhados da desigualdade social histórica que remonta aos tempos em que o Brasil era colônia de Portugal. A partir de 2003, quando Lula assume a presidência, inicia-se um novo ciclo, representado pela queda contínua das taxas de desemprego concomitantemente a uma redução inédita das

desigualdades sociais. Tais fatos corroboram a tese de que a desigualdade social é atenuada quando a população tem acesso ao mercado de trabalho, desde que haja regulamentação das relações trabalhistas e proteção aos direitos dos trabalhadores. Desse modo, é reforçada a importância de se estudar a questão do emprego em um país de grandes desigualdades sociais, como o Brasil.

Este trabalho tem como objetivo identificar os determinantes das diferenças observadas na evolução do nível de desemprego nos dois períodos acima definidos. Para tanto, será analisado o modo como foram conduzidas as políticas econômicas e as diferentes conjunturas enfrentadas por cada governo. O estudo será feito por meio de revisão bibliográfica sobre o período e o tema abordados, além da análise da evolução de indicadores macroeconômicos brasileiros no período de 1995 a 2010. Ao longo do estudo, serão situados os impactos das políticas econômicas e da conjuntura sobre as taxas de desemprego.

No segundo capítulo, é feita uma exposição inicial sobre o conceito de desemprego, seguida da apresentação da Pesquisa Mensal de Emprego – a qual fornece os dados sobre emprego utilizados no trabalho – e de uma abordagem histórica da desocupação no Brasil, incluindo a análise das taxas de desemprego verificadas no período de 1995 a 2010. O terceiro capítulo compreende a análise do Governo FHC, na qual são identificadas as políticas econômicas adotadas e seus impactos sobre os índices de desemprego. No quarto capítulo, são expostas as principais políticas do Governo Lula nos campos social e econômico e suas influências sobre a redução do desemprego observada no período. Por fim, são feitas as considerações finais do trabalho, apresentando as principais conclusões desta pesquisa.

2 DESEMPREGO

O desemprego, que consiste na existência de um contingente de mão de obra não alocada no mercado de trabalho, pode ser de dois tipos: voluntário ou involuntário. O primeiro contempla os indivíduos que deliberadamente não estão à procura de emprego, enquanto o segundo compreende os trabalhadores que procuram ocupação no mercado de trabalho, mas não logram sucesso em sua busca.

As taxas de desemprego aberto mensuradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as quais serão utilizadas na análise proposta por este trabalho, consideram, em seu cálculo, apenas o desemprego involuntário, que será o objeto desta pesquisa. Na próxima seção, será detalhada a metodologia de cálculo das referidas taxas.

2.1 PESQUISA MENSAL DE EMPREGO

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) será utilizada como fonte de dados para a análise da evolução das taxas brasileiras de desemprego no período compreendido entre 1995 e 2010. Realizada desde 1980 pelo IBGE, a pesquisa traça mensalmente o panorama do trabalho e da mão de obra no Brasil, por meio da análise de dados obtidos a partir de uma amostra probabilística de cerca de 40.000 domicílios localizados nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

A PME segue as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), buscando viabilizar a comparação dos resultados a nível internacional e facilitar a análise dos dados em conjunto com as contas nacionais. A partir de uma metodologia criteriosa, planejada de forma a garantir a representatividade dos resultados para os níveis geográficos em que é realizada, a pesquisa possibilita a avaliação das flutuações e da tendência do mercado de trabalho a médio e longo prazos. Desse modo, a PME figura como um eficiente indicativo dos efeitos da conjuntura econômica sobre o mercado de trabalho e auxilia no planejamento de políticas socioeconômicas para o País.

O principal conceito da pesquisa é o trabalho, que engloba a ocupação econômica remunerada e a ocupação econômica não remunerada que tenha jornada semanal mínima de uma hora. A pesquisa coleta dados relacionados ao trabalho de todos os indivíduos entrevistados que compõem a População em Idade Ativa (PIA), isto é, todas as pessoas que tenham dez anos ou mais de idade.

Os entrevistados são classificados de acordo com suas condições de ocupação. Os que exerceram trabalho, remunerado ou não, no mês de referência, são considerados ocupados, enquanto aqueles que estavam sem trabalho, mas procuraram colocação no mercado, são classificados como desocupados. Juntos, os indivíduos ocupados e desocupados formam o potencial de mão de obra do setor produtivo, também chamado de População Economicamente Ativa (PEA). Por fim, os indivíduos que não estavam ocupados e não procuraram emprego no período de referência são classificados como inativos e integram a População Não Economicamente Ativa (PNEA). Além disso, a pesquisa também coleta uma série de outras informações dos entrevistados, com vistas a detalhar o perfil do trabalho e da mão de obra no Brasil, as quais não serão aqui especificadas, pois ultrapassam os objetivos propostos.

Com base nos dados levantados pela PME, são produzidos mensalmente diversos indicadores relacionados ao mercado de trabalho brasileiro, como taxa de ocupação e rendimento médio mensal. Todavia, o índice mais importante dentro da abordagem deste trabalho é a taxa de desocupação, que consiste no percentual de pessoas desocupadas na semana de referência da pesquisa em relação à população economicamente ativa na mesma semana. Para o desenvolvimento deste trabalho, fica definida a taxa de desocupação como equivalente à taxa de desemprego. Na seção 2.2, será analisada a evolução das taxas de desemprego brasileiras no período de 1995 a 2010.

2.1.1 Mudança na metodologia de cálculo

Desde sua criação, a PME sofreu algumas adaptações em sua metodologia com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos de coleta de dados e os critérios de avaliação e classificação das informações obtidas. A mudança mais recente, a qual

influencia os dados sobre desemprego do período de tempo analisado neste trabalho, ocorreu em 2002. Ao longo das duas primeiras décadas da pesquisa, a economia brasileira passou por grandes transformações que se refletiram sobre o mercado de trabalho de maneira significativa, motivando uma revisão profunda dos métodos da PME, que teve início no ano de 2001.

Os principais objetivos da atualização incluíram a redefinição dos temas abordados pela pesquisa, a adequação às recomendações mais recentes da OIT e a obtenção de maior detalhamento das características do trabalho e das formas de inserção dos trabalhadores no mercado produtivo. Essas mudanças possibilitaram o fornecimento de informações mais adequadas sobre o mercado de trabalho, favorecendo a formulação e o acompanhamento dos resultados de políticas públicas sobre o emprego.

As principais mudanças na metodologia da pesquisa foram:

- a) Expansão do conceito de população em idade ativa (PIA): a PIA agora abrange todas as pessoas com dez anos ou mais de idade (na antiga metodologia considerava apenas aquelas com idade mínima de quinze anos);
- b) Redefinição do conceito de população ocupada com trabalho não remunerado: anteriormente, a pesquisa definia um limite mínimo de quinze horas semanais trabalhadas, ao passo que agora o limite é de uma hora de trabalho na semana de referência;
- c) Redefinição dos critérios de classificação dos indivíduos como desocupados: a antiga metodologia incluía nessa categoria os indivíduos que procuraram trabalho na semana de referência, enquanto a nova metodologia alongou esse período para trinta dias e incluiu como critério a disponibilidade do indivíduo para assumir um posto de trabalho na semana da pesquisa;
- d) Distribuição dos indivíduos ocupados em quatro categorias: empregados, trabalhadores por conta própria, empregadores e pessoas que trabalharam sem remuneração em ajuda a membros da unidade familiar.

Tal classificação permitiu identificar a maneira como a mão de obra é distribuída nos diferentes tipos de ocupação.

Apesar da incorporação de todas essas mudanças, a PME continuou produzindo os mesmos indicadores que fornecia anteriormente. Todavia, o método de cálculo sofreu grande alteração, devido às mudanças conceituais supracitadas. Para mensurar o impacto dessas modificações sobre os indicadores, o IBGE conduziu simultaneamente duas pesquisas entre março e dezembro de 2002, uma utilizando a metodologia antiga e outra fazendo uso da nova metodologia. A análise comparativa dos resultados das pesquisas permitirá dimensionar os efeitos da mudança na metodologia sobre os índices calculados. A Tabela 1 apresenta a comparação dos resultados das duas pesquisas.

Tabela 1 – Taxa de Desemprego Aberto (%): Brasil, Março a Dezembro de 2002

Mês	Antiga Metodologia	Nova Metodologia
Mar/02	7,1	12,9
Abr/02	7,6	12,5
Mai/02	7,7	11,9
Jun/02	7,5	11,6
Jul/02	7,5	11,9
Ago/02	7,3	11,7
Set/02	7,5	11,5
Out/02	7,4	11,2
Nov/02	7,1	10,9
Dez/02	5,2	10,5

Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego.

Elaboração da autora.

A partir da análise da Tabela 1, verifica-se que a adoção da nova metodologia gerou um crescimento acentuado das taxas de desemprego. Em março, primeiro mês em que foram divulgados os resultados das duas versões da pesquisa, a taxa de desemprego foi 7,1% segundo a antiga metodologia e 12,9% de acordo com a nova, o que representa uma diferença de 55% no indicador. Tal fato é explicado pelas mudanças conceituais adotadas pela pesquisa. Primeiramente, o conceito de População em Idade Ativa foi expandido, incluindo os entrevistados na faixa etária de dez a quinze anos, o que aumentou a amostra da pesquisa. Além disso, a nova

pesquisa expandiu o conceito de população desocupada, que antes incluía indivíduos que haviam procurado trabalho no período de referência de uma semana e agora passa a incluir todos que procuraram trabalho no mês de referência, ou seja, a quantidade de pessoas englobadas na categoria de população desocupada aumentou.

Considerando que a taxa de desemprego é calculada pela razão entre a população desocupada e a população economicamente ativa, a variação das taxas de desemprego entre uma pesquisa e outra se deve, em parte, à alteração da quantidade de pessoas pesquisadas que compõem a população economicamente ativa e a desocupada. Além disso, os resultados foram influenciados por outros fatores, como a redefinição da área geográfica da pesquisa, que buscou inserir na amostra os municípios das regiões metropolitanas pesquisadas que foram criados entre o início da execução da pesquisa e a data de sua revisão.

De modo geral, as mudanças metodológicas da Pesquisa Mensal de Emprego alteraram significativamente os indicadores de trabalho e mão de obra que ela produz. Essas modificações ocorreram dentro do período de tempo considerado neste trabalho. Logo, para não comprometer os resultados da análise proposta, é indispensável a adoção de um criterioso método de avaliação dos índices brasileiros de desemprego, evitando a comparação direta de índices desenvolvidos a partir de diferentes metodologias.

Visando contornar essa dificuldade, este trabalho utilizará os índices de desemprego da versão antiga da PME para o Governo FHC e os da nova versão para o Governo Lula, uma vez que a mudança metodológica ocorreu em 2002 – último ano do Governo FHC. Desse modo, não serão comparados os índices de desemprego das diferentes versões da pesquisa, mas será feita uma comparação do modo como evoluíram esses índices dentro de cada um dos governos. Assim, a análise será centrada nas transformações dos níveis de desocupação verificadas ao longo dos dois governos. Na próxima seção, será avaliada a evolução desses indicadores.

2.2 DESEMPREGO NO BRASIL

O índice de desemprego constitui um importante instrumento de investigação da situação socioeconômica de uma população. No caso brasileiro, esse indicador possui um histórico de grande variabilidade, aumentando em épocas de recessão, com tendência de diminuição nos momentos de expansão econômica. Entretanto, os períodos de crise deixam marcas sobre a sociedade, como o agravamento da desigualdade social histórica do Brasil. Essa situação decorre do fato de que, em momentos de alto desemprego, as camadas mais baixas da população são as mais afetadas, o que leva à concentração da renda nas mãos da população mais rica, aumentando a distância entre as classes sociais. Assim, mesmo que o emprego volte a crescer, essa população empobrecida durante a recessão não voltará à mesma condição em que estava antes da crise, salvo se houver uma política de redistribuição da renda concentrada no período recessivo.

Em vista disso, o estudo do desemprego em uma economia emergente, como a brasileira, é de grande relevância para entender o cenário econômico e social e avaliar os impactos das políticas econômicas adotadas ao longo de sua história. Além disso, o desemprego, como agravador das desigualdades, é uma das chaves para compreender a dinâmica econômica de um país que tem como um de seus cartões de visita a desigualdade social, visto que, nos últimos anos, turistas de todo o mundo estão incluindo como passeio obrigatório em suas viagens pelo Brasil a visita a favelas como a Rocinha e o Morro do Alemão no Rio de Janeiro.

2.2.1 Abordagem histórica

A avaliação do processo histórico do desemprego brasileiro fica, em parte, limitada pela falta de dados estatísticos. Em 1967, foi criada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), iniciando a disponibilização de dados relacionados ao trabalho no Brasil. Na década de 80, foi desenvolvida a PME, com vistas a adequar a metodologia da PNAD às necessidades do País à época. Contudo, não há dados disponíveis relativos ao período anterior ao da realização das pesquisas

mencionadas, o que dificulta a análise da evolução histórica das taxas de desemprego.

Entretanto, substituindo a análise estatística pela investigação histórica, é possível identificar a forma como se desenvolveu a questão da ocupação da mão de obra no Brasil. Um dos primeiros momentos em que é possível perceber a existência de força de trabalho desocupada é na segunda metade do século XIX, quando, a despeito da falta de mão de obra nas lavouras brasileiras – decorrente do fim do abastecimento de escravos africanos –, havia expressivos grupos, formados em sua maioria por pessoas que abandonaram a agricultura de subsistência no interior do País, sofrendo com a dificuldade de encontrar trabalho nas áreas urbanas, como é descrito por Furtado:

[...] nas zonas urbanas se havia acumulado uma massa de população que dificilmente encontrava ocupação permanente. As dificuldades principais neste caso eram de adaptação à disciplina do trabalho agrícola e às condições de vida nas grandes fazendas. (FURTADO, 1959, p.179).

No mesmo século, é possível situar com facilidade outro acontecimento que reconfigura a situação do trabalho no Brasil: a abolição da escravatura, em 1888. Tal fato exigia o planejamento de políticas públicas por parte do Estado, de modo a garantir a inclusão social do enorme contingente populacional que foi libertado das senzalas brasileiras. No entanto, essas políticas não foram concebidas e os escravos libertos ficaram sujeitos à conjuntura do mercado de mão de obra da época, que variava de acordo com a região. De acordo com Pochmann (2012), a abolição do trabalho escravo não foi acompanhada pela reforma agrária e ocorreu concomitantemente ao ingresso de um significativo contingente de trabalhadores imigrantes europeus, o que ocasionou o surgimento de uma grande parcela de trabalhadores desocupados logo na formação do mercado de trabalho livre no País.

Furtado (1959) aponta que a maior parte das terras agrícolas da região nordeste já estava ocupada na época da abolição, dificultando a sobrevivência dos escravos libertados que abandonaram o engenho em que viviam antes da Lei Áurea. No sudeste, muitos continuaram a trabalhar sob regime assalariado nas fazendas cafeeiras. Todavia, encontraram a concorrência dos imigrantes europeus, o que rebaixou os salários. Outros se dirigiram para as margens das áreas urbanas, povoando locais que mais tarde seriam chamados de favelas, vivendo em situação de profunda pobreza, com dificuldades para encontrar trabalho e sustento.

Adiante na história, o Brasil continuou a ter um enorme contingente de pessoas em situação de pobreza, desempregadas ou com subempregos. Em 1930, Getúlio Vargas teve que lidar com a queda dos preços internacionais do café e com a fuga de capitais resultantes da Grande Depressão, que geraram grave crise interna. Em 1943, a questão do trabalho avançou significativamente com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Todavia, essas leis abrangiam somente os trabalhadores urbanos, ficando a enorme massa de agricultores desprotegida legalmente. De acordo com Corsi (2010a), essas medidas não atingiam os trabalhadores rurais, visando à regulação das relações entre capital e trabalho somente no espaço urbano. Como a situação do emprego ainda era precária, Getúlio presenciou grande descontentamento da classe trabalhadora, como é descrito por Corsi:

O ano de 1945 presenciou crescente mobilização popular. Com a abertura do regime, desencadearam-se inúmeros movimentos grevistas por melhores condições de trabalho e de salários, que estavam cada vez mais corroídos pela inflação em alta. (CORSI, 2010b, p. 95).

Durante o Governo JK, enquanto o Plano de Metas trouxe grande crescimento econômico, as condições de vida da classe trabalhadora não acompanharam essa trajetória ascendente, tendo o salário real sido corroído pela inflação do período. De acordo com Corsi, “Embora o emprego tenha crescido, em virtude do acelerado desenvolvimento, aproximadamente 48% da PEA, em 1960, exerciam trabalho informal.” (CORSI, 2010b, p. 137).

Na década de 1960, o Brasil vivenciou uma nova crise de desemprego, com aproximação do esgotamento do processo de substituição de importações¹, que resultou em estagnação econômica. Em 1964, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que buscou reverter a recessão que o Brasil vinha enfrentando na época, combatendo a inflação que assolava o País desde o final dos anos 1950 por meio de cortes na demanda, uma vez que essa variável foi apontada como a causa do descontrole inflacionário. Contudo, esse diagnóstico estava incompleto e as iniciativas do plano resultaram em um processo de estagflação, que teve impacto sobre diversos indicadores, dentre eles o emprego. Martone aponta

¹ O processo de substituição de importações se estendeu da década de 1930 até o final da década de 1970 e caracterizou-se pela ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial em resposta às restrições externas que o Brasil enfrentava.

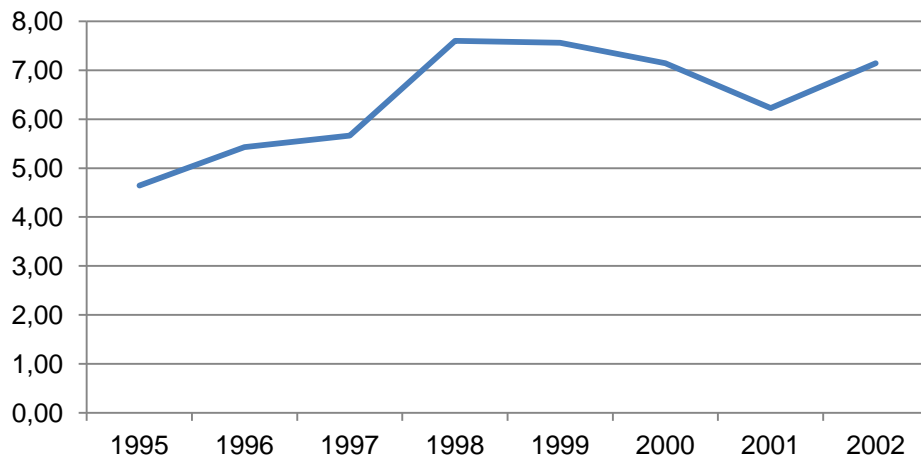
que “[...] a política antiinflacionária [sic] deprimiu a demanda interna e provocou queda acentuada no nível de atividade e emprego [sic].” (MARTONE, 1970, p. 86).

De 1967 a 1973, o Brasil se recuperou da crise do início da década de 60 e apresentou altas taxas de crescimento no chamado “milagre econômico”. Lago (1989) aponta que a retomada da expansão econômica foi acompanhada do crescimento do nível de emprego. Não obstante, a partir de 1974, sob o impacto da crise internacional do petróleo iniciada no ano anterior, o Brasil presencia o recrudescimento do processo inflacionário, que se estenderia pelos anos 80, com diversas tentativas de estabilização, chegando até a primeira metade dos anos 90, quando é lançado o Plano Real e o controle dos índices de preços é alcançado. Esse longo período de inflação em alta resultou em um processo de precarização do emprego brasileiro, com grande desvalorização dos salários reais e concentração de renda. Nas próximas seções, será analisado o desempenho do emprego no período de 1995 a 2010.

2.2.2 Desemprego no Governo FHC: 1995 – 2002

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência, em 1995, as taxas de desemprego brasileiras vinham apresentando trajetória ascendente. Esse cenário se manteve ao longo de seu primeiro mandato enquanto, no segundo, houve redução do nível de desemprego seguida de nova elevação, chegando ao último ano com taxas maiores do que as verificadas no início de seu governo. Essa oscilação fica clara a partir da análise do Gráfico 1.

Gráfico 1 – Taxa de Desemprego Aberto (%): Brasil, 1995 – 2002



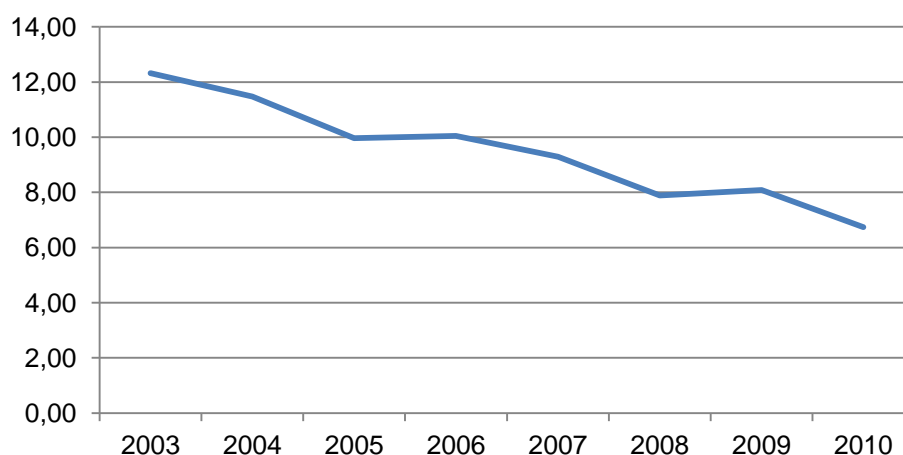
Fonte: IBGE- Pesquisa Mensal de Emprego (Antiga Metodologia)

Em 1995, a taxa de desemprego era de 4,6% a.a., ao passo que em 1998 se elevava a 7,6% a.a., o que representou crescimento de mais de 60% no período. A segunda fase do governo, por sua vez, começou com taxa de 7,6% a.a. e foi finalizada com o índice em 7,1% a.a. Como um todo, o Governo FHC apresentou aumento de mais de 50% no nível de desocupação.

2.2.3 Desemprego no Governo Lula: 2003 – 2010

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um quadro de desemprego bastante destoante daquele verificado no governo anterior. Durante as duas fases de sua gestão, o índice de desemprego apresentou clara trajetória descendente, sendo que, no ano em que Lula assumiu a presidência, estava em 12,3% a.a. e decresceu à taxa de 6,7% no final de seu segundo mandato. Tais resultados estão expressos no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa de Desemprego Aberto (%): Brasil, 2003 – 2010



Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego

Por conseguinte, a evolução do indicador de desemprego ocorreu de maneiras muito distintas nos dois governos. Enquanto no de FHC houve aumento do índice, no de Lula o indicador apresentou tendência de queda em todo o período. Tal contraste é reforçado quando consideramos a mudança de metodologia da Pesquisa Mensal de Emprego ocorrida em 2002. FHC finaliza seu governo com a taxa em 7,1%, e Lula assume no ano seguinte com 12,3%, reduzindo-a a 6,7% no último ano de sua gestão, ou seja, ao longo do Governo Lula a taxa foi reduzida a um percentual menor do que o apresentado no último ano da administração anterior, a despeito das mudanças metodológicas da Pesquisa Mensal de Emprego. Conforme demonstrado na seção 2.1.1, tais mudanças elevaram o índice de desemprego no momento da transição de um governo para o outro, pois taxas de 7% na pesquisa antiga equivalem a aproximadamente 11% segundo a nova metodologia. De modo a entender quais foram os determinantes da diferença na evolução do indicador, serão analisadas, nos próximos capítulos, as políticas econômicas adotadas em cada governo e seus impactos sobre o nível de desemprego no Brasil.

3 O GOVERNO FHC

Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 2002. Os dois períodos diferem entre si no que tange à condução da política econômica e suas influências sobre o desemprego do País, de modo que este capítulo será dividido em duas seções: na primeira, será analisado o panorama econômico de seu primeiro governo, que se expressa pela condução do Plano Real; na segunda parte, será abordada a etapa seguinte de sua gestão, que é marcada por um redirecionamento da política econômica, com a adoção do tripé macroeconômico composto por metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário.

3.1 O PLANO REAL

Quando FHC assumiu a presidência, em 1995, o Plano Real dava seus primeiros passos. O plano, também chamado de Programa de Estabilização Econômica, foi lançado durante o governo de Itamar Franco – quando FHC ocupava o cargo de ministro da Fazenda – com o objetivo de combater o descontrole inflacionário que atingia o País desde a década de 1980. Baseado nas ideias de André Lara Resende e de Pêrsio Arida, que em 1984 apresentaram a proposta de uma reforma monetária ao País², o plano foi implementado em três etapas entre 1993 e 1994.

Na primeira fase, foi lançado o Programa de Ação Imediata (PAI), que definia as primeiras medidas econômicas a serem adotadas com vistas a equilibrar as contas do governo por meio de uma grande reorganização do setor público e das suas relações com a iniciativa privada, que incluía as seguintes ações:

- a. Corte e maior eficiência de gastos;
- b. Recuperação da receita tributária;

² A proposta Larida, como ficou conhecida, se baseava no diagnóstico de inflação inercial e sugeria uma reforma monetária que permitisse, por algum tempo, a convivência entre duas moedas. A proposta foi uma alternativa ao congelamento de preços, indicando o uso de tabelas de conversão para neutralizar as defasagens de preços decorrentes da inflação inercial.

- c. Fim da inadimplência de Estados e Municípios em relação às dívidas com a União;
- d. Controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais;
- e. Saneamento dos bancos federais;
- f. Privatizações.

Uma vez instituídos os ajustes das contas públicas, o governo deu início à segunda etapa do plano: uma reforma monetária que visava eliminar a inércia inflacionária. Seguindo a proposta de Lara e Arida, foi criado um padrão estável de valor – a Unidade Real de Valor (URV) –, um índice monetário utilizado como referência para a definição de preços e salários. A URV não foi um meio de troca, mas uma unidade de conta. Todas as operações eram liquidadas na moeda em circulação – o cruzeiro real –, e o Banco Central emitia diariamente relatórios com a cotação da URV e a desvalorização do cruzeiro real, para que os agentes pudessem determinar preços e salários e firmar contratos em termos de URV, o que resultou em uma indexação generalizada da economia.

Em primeiro de julho de 1994, foi publicada a Medida Provisória nº 542, ou Medida Provisória do Real, e o plano chegou à sua terceira fase, com a introdução do real como moeda circulante. A partir de então, o Brasil adquiriu uma moeda com poder de compra estável e o processo inflacionário crônico foi contornado. A terceira fase do Plano Real se estendeu por todo o primeiro mandato de FHC até janeiro de 1999, quando a âncora cambial adotada nessa fase foi suspensa.

O Plano Real e seus desdobramentos são de fundamental importância na análise do comportamento da economia e, em especial, do desemprego brasileiro durante o primeiro governo de FHC, visto que representou um grande redirecionamento da política econômica. Visando entender o cenário de crescimento do desemprego verificado entre 1995 e 1998, serão examinados, nas próximas seções, três importantes elementos do direcionamento econômico vigente à época: as privatizações, a política cambial e as taxas de juros.

3.1.1 As privatizações

Entre os objetivos do Plano Real estava a redefinição do papel do Estado e da sua relação com a economia privada, por meio de medidas como a racionalização dos gastos e as privatizações de empresas estatais, que visavam recuperar as contas públicas. No tocante às privatizações, o governo buscava diminuir a pressão sobre a dívida pública, evitando os gastos necessários com as empresas públicas que possuíam nível inadequado de investimento e recebendo as receitas advindas da venda das empresas. A Tabela 2 mostra os resultados das privatizações durante o plano.

Tabela 2 – Programa Nacional de Desestatização: Brasil, 1994 – 1998

	Empresas privatizadas	Receitas (US\$ bilhões)	Passivos transferidos ao comprador (US\$ bilhões)
1994	9	0,62	0,35
1995	8	1,12	0,62
1996	11	4,20	0,67
1997	4	3,81	3,56
1998	7	1,23	1,08
Total	39	10,98	6,28

Fonte: Boletim Anual do Banco Central do Brasil n° IV, 1998.

Todavia, a despeito da privatização de 39 empresas, totalizando receita de US\$ 10,98 bilhões e transferência de US\$ 6,28 bilhões em passivos para os compradores, a situação da dívida pública não melhorou, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Resultados do Setor Público: Brasil, 1995 – 1998

	Déficit Nominal	Dívida Líquida do Setor Público	
	% PIB	Total (R\$ milhões)	% PIB
1995	7,2	208.460	30,5
1996	5,9	269.193	33,3
1997	6,1	308.426	34,3
1998	7,5	385.870	41,7

Fonte: Boletins do Banco Central do Brasil, diversos números.

O déficit nominal não foi reduzido e a dívida líquida do setor público aumentou de 30,5 % do PIB em 1995 para 41,7% do PIB em 1998. Entretanto, Giambiagi comenta que “[...] a dívida pública foi favoravelmente afetada, no sentido de que sem a privatização ela seria maior ainda.” (GIAMBIAGI, 2011a, p. 186). O autor também aponta como resultado positivo do processo privatizante o fato de que, na maioria dos casos, as empresas se tornaram mais eficientes depois de vendidas. Contudo, uma consideração feita por Márcio Pochmann (1996)³ quando discutia a abertura comercial é válida também para a questão das privatizações: “Eficiência para quem? Eficiência apenas do ponto de vista da empresa de produtos finais não significa eficiência do ponto de vista da nação”. Esse equilíbrio entre o que é eficiente para o mercado e o que é socialmente eficiente é uma importante questão a ser pesada pelo governo no momento de suas decisões, pois, como Pochmann considerou a respeito das privatizações,

[...] não se pode esquecer que para um país de graves desigualdades regionais e sociais, o predomínio do acesso aos serviços básicos a partir da iniciativa privada termina por potencializar ainda mais as diferenças. (POCHMANN, 2001, p. 37).

No tocante aos índices de desemprego verificados ao longo do Plano Real, Pochmann (2001) mostra que o efeito das privatizações sobre o volume de emprego no setor público foi negativo. O autor destaca que foi gerado um saldo líquido de 300 mil postos de trabalho destruídos no setor público entre 1995 e 1999, sem a necessária contrapartida da geração de novas vagas no setor privado.

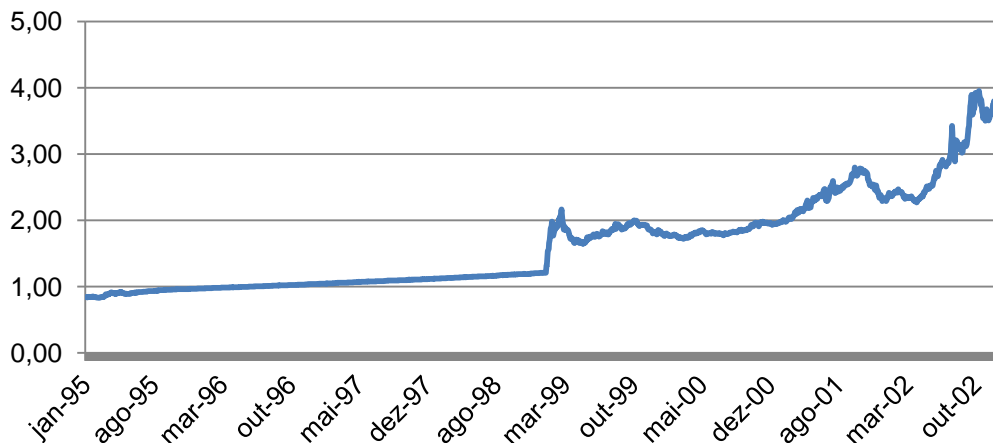
Por conseguinte, ainda que não exista consenso sobre os benefícios do processo de venda das empresas públicas, é possível perceber seu efeito sobre o nível de emprego. Postos de trabalho foram reduzidos ao longo do processo, o que explica, em parte, o comportamento da taxa de desemprego no período do Plano Real. As próximas seções procuram entender a influência de outros itens da política econômica vigente durante o Plano.

³ Debate realizado no CEBRAP em 30.04.1996, com Paul Singer (mediador), Cláudio Salm, José Márcio Camargo, Marcio Pochmann e Paulo Nogueira Batista Jr. Para consultar referência completa, ver SINGER et al (1996).

3.1.2 A âncora cambial

O Plano Real alcançou a estabilização tão almejada após diversas tentativas frustradas de conter a elevação desenfreada dos níveis de preços, que havia atravessado mais de uma década. Para atingir o sucesso no controle inflacionário, o governo mudou drasticamente o método de condução da política monetária, adotando a âncora cambial, que consiste em uma estratégia de combate inflacionário por meio da administração do câmbio. Em um primeiro momento, foi introduzido um teto máximo para a taxa de câmbio: um real equivalia a um dólar. A partir de março de 1995, o Banco Central adotou formalmente o sistema de bandas cambiais, estabelecendo os limites dentro dos quais o câmbio podia flutuar. Inicialmente, as bandas eram R\$0,86/US\$1 e R\$0,90/US\$1, mantendo a valorização cambial verificada nos primeiros meses do plano. Apesar das microdesvalorizações ocorridas ao longo do tempo, a taxa de câmbio ainda estava sobrevalorizada no início de 1999, quando o governo tornou o regime cambial flutuante e a moeda foi fortemente desvalorizada, como está demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Taxa de câmbio comercial - R\$/US\$¹: Brasil, 1995 – 2002



Fonte: Banco Central do Brasil

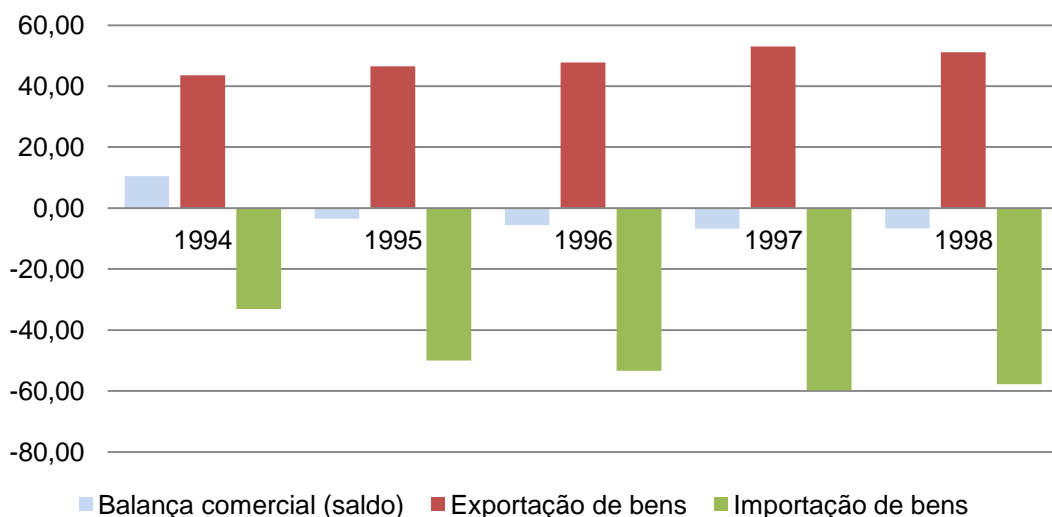
¹ Os dados referem-se à taxa de câmbio média comercial para compra.

Entre 1995 e 1998, a âncora cambial foi mantida e o real permaneceu artificialmente valorizado, o que por um lado garantiu a estabilidade e por outro se desdobrou em grandes impactos sobre o desempenho da economia brasileira. Primeiramente, o fato de a moeda interna estar sobrevalorizada encareceu as

exportações brasileiras e derrubou os preços das importações. Como consequência, as importações dispararam, deslocando o consumo da produção interna para produtos importados, uma vez que os produtores locais não puderam fazer frente à concorrência com produtos estrangeiros. Lacerda et al (2010) entendem que a redução das alíquotas de importação, somada à valorização da moeda e à ineficiência de mecanismos de proteção ao *dumping* e a práticas desleais de comércio internacional, causou um pesado ônus ao País, provocando a substituição da produção local por importações, mesmo em setores com boa capacidade competitiva.

Além disso, o aumento das importações ocasionou o desequilíbrio da balança comercial, pois as exportações foram pouco ampliadas no período, como está evidenciado no Gráfico 4. Juntamente com os saldos negativos da balança de serviços, o déficit comercial desencadeou déficits na conta de transações correntes, que terminaram sendo financiados pela entrada de capitais estrangeiros ou por maior endividamento externo.

Gráfico 4 – Balança Comercial (US\$ bilhões): Brasil, 1994 – 1998



Fonte: Ipeadata

Outro importante fator referente às condições externas enfrentadas pelo País foi a abertura comercial posta em prática ao longo dos anos 90, traduzida pelas drásticas reduções das tarifas aduaneiras. Conforme Pochmann (2001), entre 1989 e 1999 a média das tarifas alfandegárias caiu de 41,2% para 11,8%. A disparada

das importações, somada à abertura comercial, enfraqueceu a produção interna, que não teve meios de competir com os produtos externos. Com o enfraquecimento da produção, diminuiu também o emprego. De acordo com Pochmann (2001), por não ter condições satisfatórias para melhor colocar sua produção no exterior, o Brasil assumiu a posição de “exportador” de empregos, pois parte daqueles que aqui existiam no setor industrial foram trocados pela importação. Como consequência, o desemprego aumentou e o País piorou sua participação no comércio internacional.

De acordo com Batista Jr. (1996)⁴, nossa abertura foi uma espécie de desarmamento comercial, que deixou a economia exposta a uma pressão excessiva, atrapalhando a geração de empregos em diversos setores ou mesmo a defesa dos empregos existentes. O autor também considera que a utilização das políticas cambial, de comércio exterior e de juros e crédito como mecanismos para abafar a taxa de inflação em reais acabaram gerando um sério agravamento do problema do emprego no País, de forma, inclusive, desnecessária para o objetivo de combate à inflação.

No tocante às consequências da abertura comercial, Paul Singer menciona a questão das diferentes realidades da situação trabalhista nos países que negociam no comércio internacional:

[...] com a globalização os mercados se abrem para exportações de países que não têm nem Estado do bem-estar social, nem legislação de trabalho, nem movimento sindical. É o caso da China, por exemplo. Não dá para competir com a China com o acúmulo de redistribuição estrutural de renda que o Estado do bem-estar social implica. (SINGER, 1996, p. 143).⁵

Giambiagi (2011a) elenca três razões para a manutenção da política cambial em meio às dificuldades acima mencionadas. A primeira é o temor de uma repetição dos efeitos da desvalorização mexicana, que pretendia ser “moderada”, mas fugiu ao controle e provocou inflação de mais de 50% em 1995. Assim, o governo preferiu lidar com a situação externa difícil que, contudo, parecia contornável no momento, ao invés de desvalorizar a moeda e correr o risco de uma retomada do processo inflacionário.

⁴ Debate realizado no CEBRAP em 30.04.1996, com Paul Singer (mediador), Cláudio Salm, José Márcio Camargo, Marcio Pochmann e Paulo Nogueira Batista Jr. Para consultar referência completa, ver SINGER et al (1996).

⁵ O texto também faz parte do debate mencionado na nota anterior.

A segunda razão é que o melhor momento para desvalorizar a moeda teria sido em 1995, quando o nível de atividade estava caindo e um câmbio depreciado enfrentaria baixa pressão de demanda. Contudo, o governo evitou a desvalorização porque a memória da indexação ainda era recente, desaconselhando passos mais ousados na política monetária. Pouco depois, a janela de oportunidade se fechou, dado que o crescimento do PIB aumentou. Quando as circunstâncias voltaram a ser favoráveis, o cenário político tinha se alterado: em 1997 a emenda propondo a reeleição do Presidente da República estava sendo discutida e, em 1998, ocorreriam eleições gerais. Assim, o governo não quis adotar a desvalorização em dois anos politicamente cruciais e a situação do déficit em conta corrente agravou-se, chegando perto de 4% do PIB.

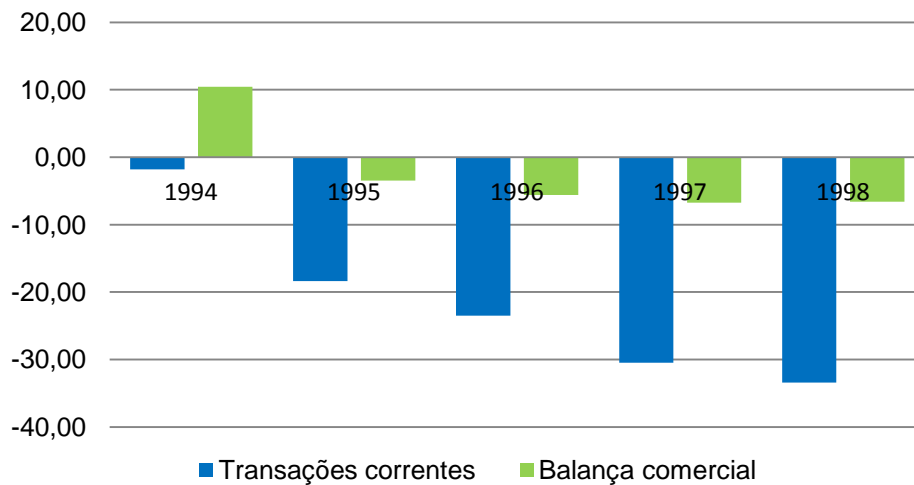
A terceira razão para a permanência da valorização cambial era a esperança de que o resto do mundo continuasse financiando o País, num processo em que os ajustes fossem feitos gradualmente e o governo se beneficiasse do papel de “ponte até o reestabelecimento do equilíbrio”. Os formuladores de política econômica esperavam que FHC fosse reeleito e que, no segundo mandato, fossem feitos os ajustes necessários de maneira gradual.

Belluzzo e Almeida (2002) sentenciam que a insistência em manter o câmbio sobrevalorizado, mesmo diante da certeza de que a desvalorização era necessária, não se explica pela lógica da política econômica. A explicação se encontra no fator político, representado pela eleição de Fernando Henrique Cardoso para um segundo mandato, o que se concretizou no primeiro turno das eleições de outubro de 1998.

3.1.3 As taxas de juros

A adoção da âncora cambial ocasionou déficits na balança comercial como resultado do aumento das importações no cenário de câmbio valorizado. Esses déficits geraram um grave desequilíbrio na conta de transações correntes do Balanço de Pagamentos, como mostra o Gráfico 5. O déficit em transações correntes, que girava em torno de US\$ 2 bilhões em 1994, chegou a mais de US\$ 30 bilhões em 1998.

Gráfico 5 – Transações Correntes e Balança Comercial (US\$ bilhões): Brasil, 1994 – 1998



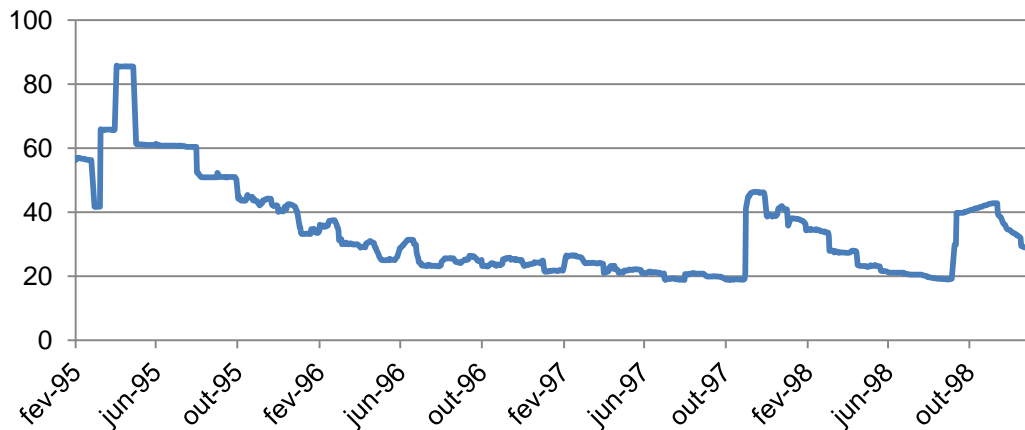
Fonte: Banco Central do Brasil

O financiamento do déficit em transações correntes se deu por meio da entrada de capitais estrangeiros, colocando o Brasil numa situação de dependência do capital externo. Para atrair os investimentos externos, o País precisou oferecer taxas de juros atrativas ao mercado. Consoante Pochmann,

Como o modelo de estabilização monetária perseguido esteve vinculado à constituição de uma âncora cambial, houve a imposição de taxas de juros elevadas para atrair o ingresso e a manutenção, por tempo necessário, de reservas em moedas fortes, geralmente em dólar norte-americano. (POCHMANN, 2001, P. 27).

Outro problema da dependência de capital externo é que, em momentos de crise, os investidores se tornam mais cautelosos e abandonam os mercados que apresentam riscos. Tal situação ocorreu nas crises do México no final de 1994, da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998. Nas três ocasiões, o investimento externo se tornou muito oneroso e, como é possível identificar na análise do Gráfico 6, as taxas de juros internas dispararam, na tentativa de atrair o capital estrangeiro.

Gráfico 6 – Taxa de Juros (Selic anualizada): Brasil, 1995 – 1998



Fonte: Banco Central

O Gráfico 6 mostra que, em todo o período do Plano Real, as taxas de juros estiveram elevadas, permanecendo preponderantemente acima de 20% a.a. e atingindo picos elevadíssimos nos momentos das três crises citadas. Ao adotar altas taxas de juros, o governo tem o ônus de aumentar seu gasto com o pagamento dos juros da dívida pública, pois uma parcela significativa dela é financiada a partir de taxas pós-fixadas. Giambiagi (2011a) afirma que a necessidade de compensar o déficit externo pela entrada de capitais que se sentissem atraídos pelas elevadas taxas de juros passou a gerar uma significativa despesa financeira para os cofres públicos.

Em 1997, a crise asiática obrigou o governo a adotar medidas de contenção da atividade econômica para evitar o descontrole da situação externa, contendo o crescimento e, conseqüentemente, o emprego. A crise russa, por sua vez, dificultou o financiamento do déficit em transações correntes, que ultrapassava US\$ 30 bilhões. O País perdeu suas reservas cambiais e o governo viu-se obrigado a recorrer a empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), que disponibilizou mais de US\$ 40 bilhões. Com o empréstimo, a desvalorização cambial que se fazia necessária pôde ser protelada, uma vez que a equipe de governo acreditava que seria impopular, podendo atrapalhar os planos de reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Como consequência das altas taxas de juros praticadas, o Brasil teve seu crescimento freado, uma vez que um cenário de juros altos direciona o capital para o

setor financeiro, em detrimento do setor produtivo. Juntamente com a disparada das importações, os juros altos represaram a produção interna e, por consequência, o emprego, o que se traduziu na escalada do desemprego verificada entre 1995 e 1998. Para Silva (2002), a entrada de capitais sobrevalorizando o câmbio era útil para conter a inflação, mas exigia enormes taxas de juros, tolhendo o crescimento ao longo do tempo. A autora aponta a queda do crescimento como responsável pela elevação da taxa de desemprego aberto no período.

Batista Jr. (1996)⁶ considera o crescimento econômico essencial para evitar o acréscimo de desemprego. Contudo, o autor aponta que a valorização cambial e o baixo desempenho comercial externo verificado à época do Plano Real travaram o crescimento do País, pois taxas de crescimento satisfatórias do ponto de vista da geração de emprego implicariam desequilíbrios na conta corrente do balanço de pagamentos que poderiam ser percebidos como perigosos, a exemplo do que aconteceu na crise mexicana em 1994. Como consequência, o Brasil vivenciou um cenário de crescimento econômico nitidamente inferior àquele que seria necessário para evitar o aumento das taxas de desemprego do País.

Singer (1998) lembra que as políticas fiscais e monetárias têm em vista impedir o excessivo aquecimento da economia, o que, na prática, implica manter uma generosa margem de sobreoferta de força de trabalho. Dessa maneira, o desemprego não seria um “mal”, mas um efeito funcional de políticas de estabilização exitosas.

Por outro lado, Mercadante (2010) aponta que, embora indispensável, a estabilidade de preços tem um alcance limitado como instrumento de homogeneização social quando não vem acompanhada de crescimento econômico e de políticas de distribuição da renda e da riqueza.

⁶ Debate realizado no CEBRAP em 30.04.1996, com Paul Singer (mediador), Cláudio Salm, José Márcio Camargo, Marcio Pochmann e Paulo Nogueira Batista Jr. Para consultar referência completa, ver SINGER et al (1996).

3.2 REDIRECIONAMENTO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Em 1999, FHC deu início ao seu segundo mandato, o qual foi marcado por fortes mudanças. Os direcionamentos da política econômica adotados na época do Plano Real foram substituídos, pois já não correspondiam às necessidades da economia brasileira, que vinha sofrendo com os efeitos negativos do câmbio sobrevalorizado. Houve diminuição no ritmo das privatizações e, como forma de prevenir a volta do fenômeno da hiperinflação, foi adotado o tripé macroeconômico composto por metas de inflação, metas de superávit primário e regime de câmbio flutuante.

3.2.1 Arrefecimento do processo de privatização

No segundo Governo FHC, reduziu-se o número de empresas públicas privatizadas. A Tabela 4 mostra que, nos quatro anos de governo, cinco empresas foram desestatizadas, uma redução significativa quando comparada com as 39 privatizações ocorridas entre 1994 e 1998. As receitas representaram mais de US\$ 11 bilhões e não houve transferência de dívidas dessas empresas aos compradores.

Tabela 4 – Programa Nacional de Desestatização: Brasil, 1999 – 2002

	Empresas privatizadas	Receitas (US\$ bilhões)	Passivos transferidos ao comprador (US\$ milhões)
1999	2	0,55	0
2000	1	7,67	0
2001	1	2,90	0
2002	1	0,08	0
Total	5	11,21	0,00

Fonte: Boletim Anual do Banco Central do Brasil nº IV, 2001 e 2002.

Giambiagi (2011a) considera que, a partir de 1999, a privatização deixou de ser urgente, pois a desvalorização cambial e o ajuste fiscal corrigiram o rumo da economia, dando origem a uma nova atitude fiscal, notadamente mais relaxada a esse respeito.

3.2.2 O tripé macroeconômico

Em janeiro de 1999, esgota-se o mecanismo da âncora cambial adotada no início do Plano Real, e o câmbio, que se encontrava demasiadamente valorizado, torna-se flutuante. Imediatamente, houve grande desvalorização e a paridade real/dólar, que estava em 1,21 no dia 12 de janeiro, chegou a 1,90 em apenas um mês.

Adicionalmente ao regime de câmbio flutuante, foram adotadas metas para a inflação e para o superávit primário, formando o tripé macroeconômico que simbolizou a política econômica do segundo governo FHC. Na concepção de Giambiagi (2011a), essas medidas deram condições para o País enfrentar os principais desequilíbrios macroeconômicos de forma integrada, utilizando o câmbio, os juros e o superávit primário como mecanismos de ajuste do balanço de pagamentos, da inflação e da dívida pública, respectivamente.

3.2.3 A taxa de juros como nova âncora

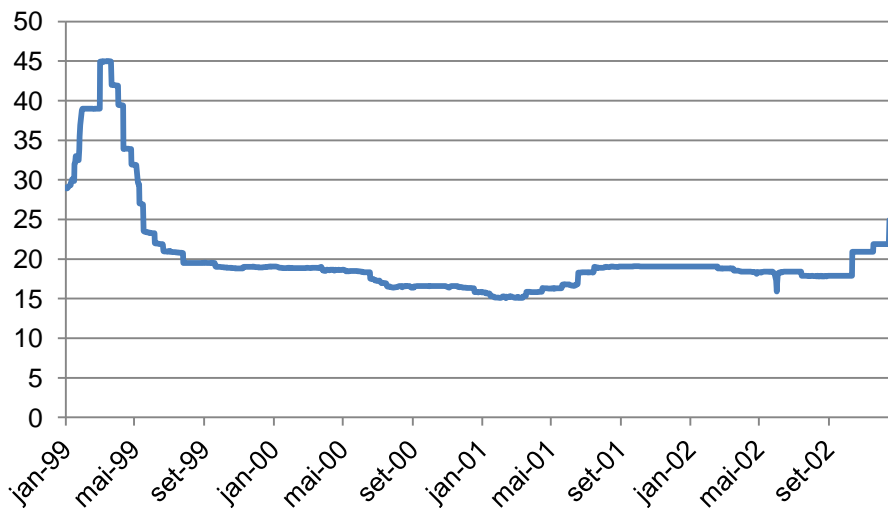
Com o estabelecimento do tripé macroeconômico, as taxas de juros assumiram um novo papel na política econômica. No primeiro Governo FHC, os juros eram administrados de modo a atrair o capital estrangeiro necessário para financiar o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos resultante da sobrevalorização cambial; no segundo governo, os juros passaram a servir como instrumento para fazer os ajustes necessários para o cumprimento das metas de inflação definidas. As metas de inflação eram determinadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e o Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) definia a taxa Selic de modo a atingir a meta inflacionária. Desse modo, quando a projeção da inflação era superior ao alvo definido, a taxa de juros era elevada, de modo a conter o nível de atividade e reduzir a variação dos preços; se, por outro lado, a previsão era de inflação abaixo da meta, a autoridade monetária tinha liberdade para reduzir os juros e incentivar o crescimento econômico.

Faria (2004) caracteriza essa nova função da taxa de juros como âncora nominal. De acordo com ele,

[...] as metas de inflação que dirigem a política do Banco Central são, na verdade, metas de juros reais. Seu objetivo é garantir o retorno das aplicações em real, para o que a taxa interna deve não apenas cobrir com alguma margem o prêmio de risco cobrado aos títulos brasileiros no mercado externo, como se ajustar às oscilações do câmbio. (FARIA, 2004, p. 181).

Como resultado dos ajustes feitos pelo Copom, as taxas de juros permaneceram em um patamar elevado, mantendo-se acima de 15% a.a. em todo o período, o que está demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Taxas de Juros (Selic anualizada): Brasil, 1999 – 2002



Fonte: Banco Central

Lacerda et al (2010) afirmam que houve maior flexibilidade para a redução dos juros após a mudança do regime cambial e a adoção das metas de inflação, o que não se concretizou, pois os juros reais permaneceram elevados, especialmente se comparados com a média internacional. Tal situação teve impactos negativos sobre o desempenho econômico do País. Primeiramente, o capital foi direcionado para o mercado financeiro, sem incentivar o investimento produtivo. Além disso, as altas taxas de juros ampliaram os gastos do governo com o pagamento dos juros da dívida pública, que aumentou proporcionalmente ao PIB durante todo o segundo Governo FHC, como está demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Dívida Líquida do Setor Público: Brasil, 1999 – 2002

	R\$ milhões	%PIB
1999	516.578	48,7
2000	563.163	48,8
2001	660.867	52,6
2002	881.108	55,5

Fonte: Boletins do Banco Central do Brasil

Lacerda et al (2010) consideram que a proporção dívida pública/PIB não é elevada quando comparada com outros países. Entretanto, é uma dívida excessivamente concentrada no curto prazo e de elevadíssimo custo de financiamento, em razão das altas taxas de juros.

Fazendo uma análise geral do governo, Giambiagi (2011a) conclui que FHC deixou o tripé composto por metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal como legado de sua gestão. Para o autor, se mantidas ao longo dos anos, essas políticas poderiam criar as condições para o desenvolvimento econômico futuro, com inflação baixa e equilíbrios externo e fiscal.

Faria (2004), por sua vez, argumenta que justamente esse modelo de política econômica, com juros elevados e superávit primário das contas públicas para atrair capital externo e controlar pressões sobre o câmbio, bloqueou o desenvolvimento do Brasil. O autor aponta que a nova modalidade de inserção econômica internacional introduzida no Governo FHC, com estabilidade inflacionária como pressuposto, produziu tendência à estagnação econômica e fragilidade externa, devido às altas taxas de juros praticadas para atrair capital. Por fim, considera que a abertura comercial enfraqueceu o dinamismo da estrutura produtiva interna, gerando destruição de postos de trabalho, aumento do desemprego ou da ocupação informal, além de ter diminuído a remuneração e as condições de trabalho.

A partir da análise da política econômica adotada no segundo Governo FHC, pode-se concluir que as altas taxas de juros impediram a redução do índice de desemprego. Dando prioridade à manutenção da inflação dentro dos limites considerados apropriados por sua equipe, o governo abriu mão do crescimento produtivo, uma vez que os investimentos se concentram no mercado financeiro em cenários de juros reais elevados. Por conseguinte, o tímido crescimento da atividade

produtiva não foi capaz de gerar o volume de empregos necessário para reduzir as taxas de desocupação da classe trabalhadora.

4 O GOVERNO LULA

Em sua quarta tentativa, Lula venceu as eleições presidenciais de 2002 no segundo turno, com 61% dos votos válidos. No momento de sua posse, o ambiente era de apreensão e expectativa. De um lado, o setor da sociedade ligado ao capital financeiro tinha preocupações sobre o cumprimento dos contratos e a manutenção da ordem econômica vigente, de modo a garantir o retorno de seus investimentos. De outro, havia a expectativa da mudança social que o Partido dos Trabalhadores propagara ao longo das duas décadas anteriores. Apesar do ambiente inicial de incerteza, seu primeiro governo foi bem avaliado pela população e, em 2006, Lula se reelegeu.

A próxima seção mostra como o governo conduziu a política econômica; na sequência, são apresentadas as iniciativas no campo social; por fim, esses elementos são relacionados ao nível de desemprego verificado no País ao longo dos dois governos de Lula.

4.1 A CONTINUIDADE DA POLÍTICA ECONÔMICA

Ao longo da campanha eleitoral de 2002, quando Lula despontava como possível vencedor do pleito, surgiram preocupações no setor econômico quanto à possibilidade de um candidato de esquerda ascender ao poder e efetivar as propostas de governo de seu partido, que incluíam a suspensão do pagamento da dívida externa. Essas desconfianças geraram fugas de investimentos e fizeram o índice de risco do País disparar. Visando acalmar os ânimos dos investidores e mostrar sua proposta de governo, Lula divulgou, em junho daquele ano, a Carta ao Povo Brasileiro, na qual firmou compromisso com o cumprimento dos contratos e o pagamento da dívida externa. Também reafirmou o compromisso com o equilíbrio fiscal e o combate à inflação, mas acompanhados de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda.

Após assumir a presidência, Lula de fato honrou seu compromisso com a manutenção de um ambiente econômico estável e recuperou a confiança dos

investidores. No decorrer de seus dois mandatos, ele manteve as bases da política monetária, cambial e fiscal construídas no governo anterior, dando continuidade ao tripé macroeconômico constituído de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. Fonseca, Cunha e Bichara (2012) apontam que, tendo que administrar uma profunda crise potencializada pelas incertezas da transição política, o governo optou, inicialmente, pela manutenção das diretrizes de política econômica herdadas do período anterior.

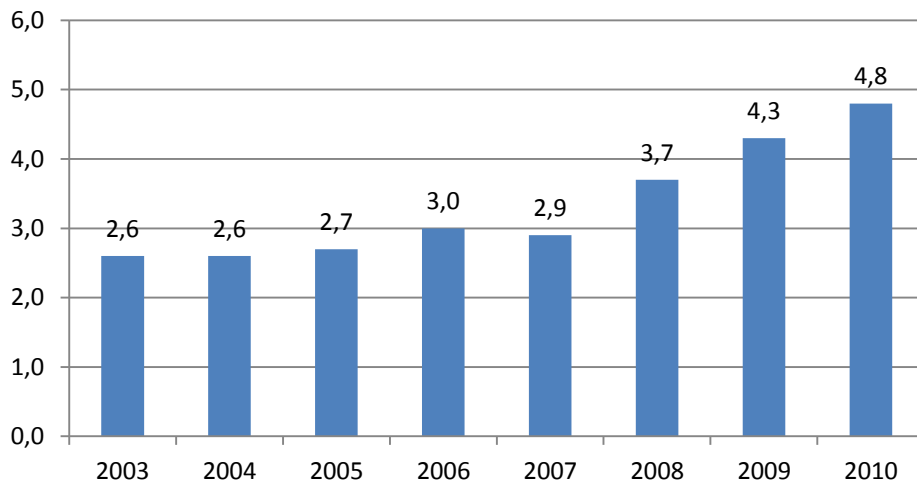
Como resultado, a inflação foi mantida sob controle, situando-se dentro da meta em todos os anos a partir de 2005. As metas de superávit primário foram conservadas e, inclusive, ampliadas nos primeiros anos de governo. Como está demonstrado na Tabela 6, o resultado primário em proporção do PIB nos três primeiros anos do Governo Lula foi maior do que o verificado no último ano do governo anterior. A partir de 2006, quando Guido Mantega assumiu o Ministério da Fazenda, as metas ficaram mais flexíveis.

Tabela 6 – Superávit Primário (% PIB): Brasil, 2002 – 2010

Período	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Superávit Primário	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20	3,31	3,42	2,03	2,77

Fonte: Banco Central do Brasil

O governo conciliou as altas taxas de superávit primário, que superaram a meta em todos os anos, com a expansão da despesa. Em 2002, a Despesa do Governo Central representava 15,7% do PIB; em 2010, esse indicador expandiu-se para 17,9%. Além disso, o investimento público também foi ampliado. Conforme demonstrado no Gráfico 8, o investimento apresentou trajetória ascendente, principalmente a partir de 2008, quando foram sentidos os primeiros resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 com o objetivo de promover a retomada do planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do País. Ao elevar o investimento público e também o privado, o PAC contribuiu para o aumento da oferta de empregos e para a geração de renda.

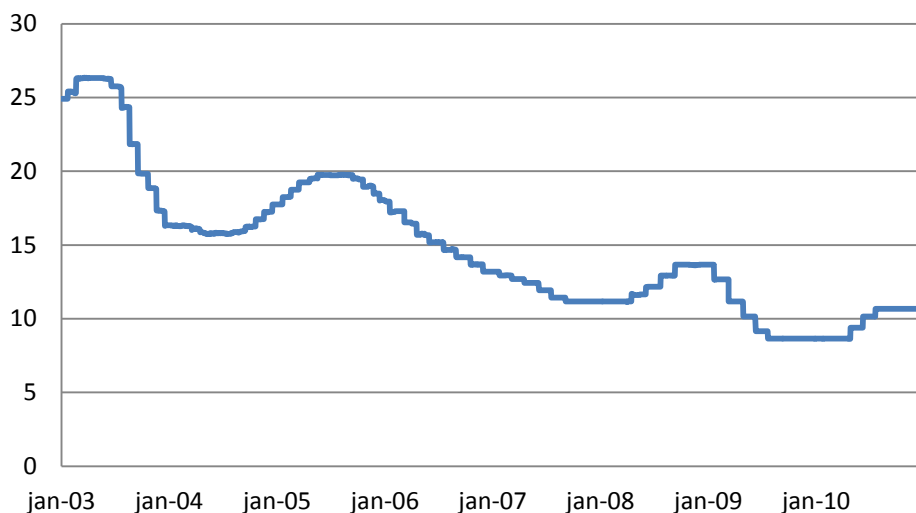
Gráfico 8 – Investimento Público¹ (% do PIB): Brasil, 2003 – 2010

Fonte: Ministério da Fazenda

¹ Inclui o investimento da Administração Pública (União, Estados e Municípios) e das Empresas Estatais.

Mantendo a sistemática da administração anterior, o Governo Lula utilizou as taxas de juros como instrumento de ajuste para garantir o controle inflacionário. Contudo, apesar de permanecer alta, a taxa de juros básica da economia apresentou forte tendência de queda, o que fica claro ao se analisar o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Taxas de Juros (Selic anualizada): Brasil, 2002 – 2010



Fonte: Banco Central

A redução da taxa de juros tem grande efeito sobre o crescimento econômico, pois encoraja o investimento produtivo, ao passo que taxas muito elevadas acabam por direcionar o capital para investimentos financeiros, sem passar pelo setor de

produção, que é gerador de empregos. Dessa forma, a tendência descendente da taxa de juros ajuda a explicar o crescimento médio de 4% a.a. e a redução do índice de desemprego apresentada no Governo Lula.

Além da taxa de juros, o cenário externo favorável também contribuiu para o quadro de crescimento com baixa inflação que caracterizou o período de 2003 a 2010. Giambiagi (2011b) destaca que houve uma combinação singular de trajetórias no campo externo. Os superávits em conta corrente, existentes nos primeiros anos de governo, juntamente com a entrada expressiva e contínua de investimentos estrangeiros, geraram significativa acumulação de reservas e, conseqüentemente, redução da dívida externa líquida do País, que se tornou negativa a partir de 2008. Além disso, o aumento dos preços internacionais das *commodities* elevou o valor das exportações brasileiras, resultando em superávits na Balança Comercial e contribuindo para o crescimento da economia.

Contudo, ainda que o Governo Lula tenha mantido a política econômica da administração anterior, representada pelas metas de superávit primário e pela utilização dos juros como instrumento de controle da inflação, houve uma ruptura com o governo anterior no campo social. Nas palavras de Perry Anderson,

Encarado como um período na economia política do Brasil, ele pode ser considerado contíguo ao de Fernando Henrique Cardoso, um desenvolvimento dentro da mesma matriz. Encarado como um processo social, por outro lado, marcou uma ruptura distinta. (ANDERSON, 2011, p. 48).

O redirecionamento das políticas sociais teve maior intensidade após Antônio Palocci ser substituído por Guido Mantega no cargo de ministro da Fazenda, o que ocorreu no final do primeiro mandato de Lula. De acordo com Giambiagi (2011b), como resultado dessa mudança, a retórica ministerial deixou de enfatizar os aspectos ligados à continuidade das políticas herdadas do governo anterior e passou a diferenciar, de forma sistemática, a política oficial em relação à praticada no Governo FHC. Houve expansão do gasto público e do crédito, o que resultou na aceleração do consumo, em particular o das famílias. A alteração do posicionamento do governo e seus impactos sobre a situação social do País serão analisados na próxima seção.

4.2 OS AVANÇOS SOCIAIS

Se, por um lado, o Governo Lula deu continuidade às medidas de manutenção da estabilidade econômica da administração anterior, por outro, rompeu com o padrão de descaso com as classes sociais mais pobres do País. Lula inaugurou um ciclo de inserção econômica da população até então marginalizada pelo mercado, o que tem sua representação máxima no Programa Bolsa Família, o qual, com um investimento de menos de 0,5% do PIB, garantia uma renda mínima a mais de 12 milhões de famílias no último ano de seu governo. Além disso, a classe trabalhadora foi favorecida com aumentos contínuos do salário mínimo real e com a expansão do crédito, em especial o consignado, promovida pelo governo.

As transferências de renda, unidas ao aumento real do salário mínimo e à expansão do crédito, fortaleceram o mercado interno, aumentando a produção e gerando empregos no país. Conforme Anderson (2011), as transferências condicionais de dinheiro, os salários mínimos mais elevados e as novas linhas de crédito engendraram não apenas um crescimento sustentado do consumo popular, mas também uma expansão do mercado interno, que propiciou a criação de mais empregos. Dessa forma, o Brasil diminuiu sua dependência externa, o que ficou evidente com a crise de 2008, quando o País adotou medidas anticíclicas bem sucedidas e foi um dos primeiros a sair da crise. As boas condições externas, representadas pelas reservas cambiais e pela dívida líquida negativa, também contribuíram para a rápida superação da crise.

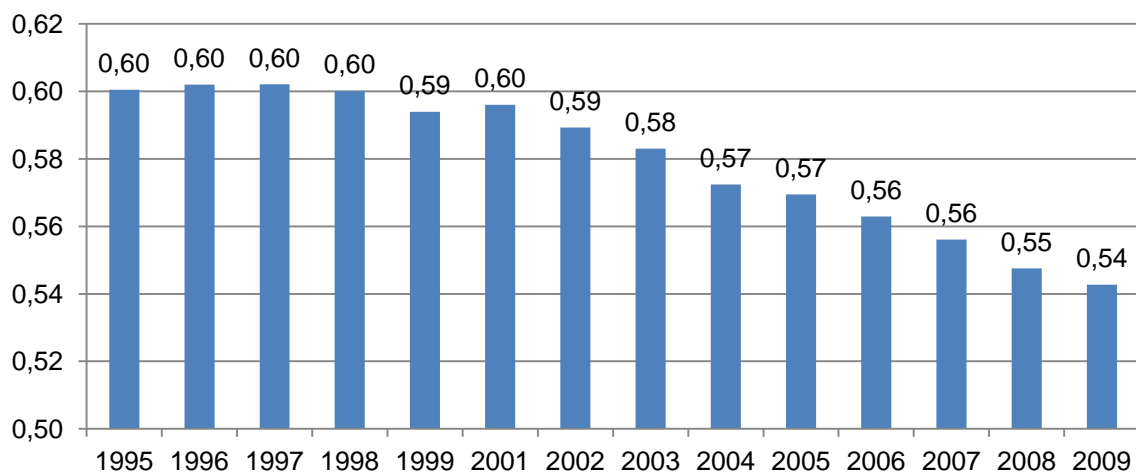
Na concepção de Pochmann (2012), a retomada da dinâmica expansionista da produção e da força de trabalho, combinada com a reorientação das políticas públicas, estabeleceu um novo padrão de mudanças sociais no Brasil. O autor aponta que, entre 1960 e 2010, o País conviveu com três dimensões diferenciadas de transformações sociais. A primeira, observada entre os anos 1960 e 1980, apresentou crescimento da renda por habitante, contudo, houve aumento da desigualdade da distribuição da renda. No segundo momento, que contempla o período de 1981 a 2003, a variação da renda per capita ficou estagnada e o grau de desigualdade na distribuição da renda permaneceu praticamente inalterado. A partir de 2004, verifica-se a manifestação de uma terceira dimensão nas mudanças

sociais, combinando expansão na renda per capita nacional e queda na desigualdade de renda.

Como resultado desse novo padrão de mudanças sociais, o Brasil apresentou melhoras significativas nos seus indicadores sociais. Primeiramente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera as condições de saúde, renda e educação para medir o progresso do desenvolvimento humano de uma população, apresentou melhora significativa. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013), o IDH do Brasil evoluiu de 0,669 no ano 2000 para 0,726 em 2010. O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano.

Outro indicador que evoluiu positivamente foi o Coeficiente de Gini, que mede a desigualdade na distribuição da renda entre os indivíduos, variando de 0 – em que não há desigualdade – até 1, em que a desigualdade é máxima. O Gráfico 10 evidencia que, ao longo do Governo FHC, o indicador apresentou uma tímida melhora, reduzindo-se de 0,60 para 0,59; por outro lado, no Governo Lula, a redução da desigualdade de renda foi mais significativa e contínua, sendo que, em 2009, o Coeficiente de Gini chegou a 0,54, confirmando a tese de que esse governo inaugurou um novo padrão de transformações sociais, conciliando o aumento da renda per capita com a melhoria da sua distribuição entre a população.

Gráfico 10 – Coeficiente de Gini: Brasil, 1995 – 2009



Fonte: Ipeadata

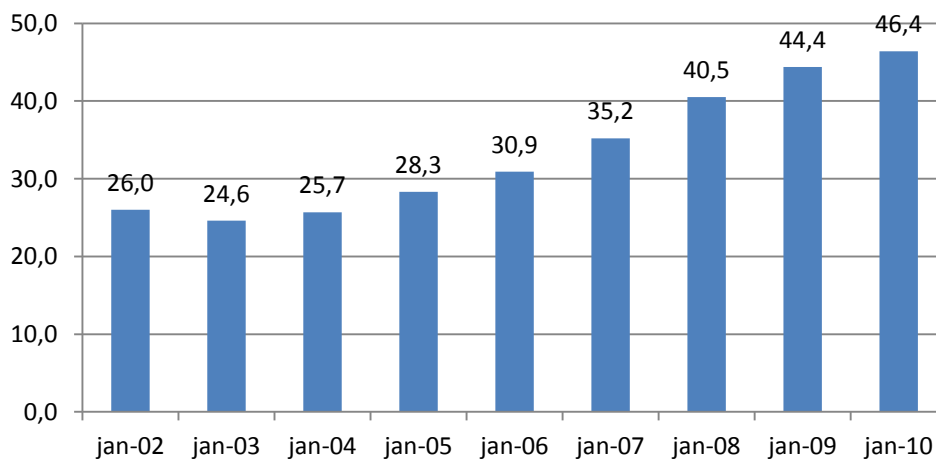
A seguir, são detalhadas as principais medidas adotadas pelo Governo Lula, que contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais apresentada acima: a

expansão do crédito, comandada principalmente pelos bancos públicos, a política de aumento do valor real do salário mínimo e o Programa Bolsa Família.

4.2.1 A expansão do crédito

Ao longo do Governo Lula, o acesso ao crédito foi ampliado por meio da ação ativa de aumento da oferta de crédito por parte dos bancos públicos, o que acabou por influenciar também a oferta dos bancos privados, favorecendo principalmente os estratos mais pobres da população. As operações de crédito, que representavam 26% do PIB em janeiro de 2002, foram equivalentes a 46,4% do PIB em janeiro de 2010, o que pode ser visualizado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Operações de Crédito (% do PIB): Brasil, 2002 – 2010



Fonte: Ministério da Fazenda

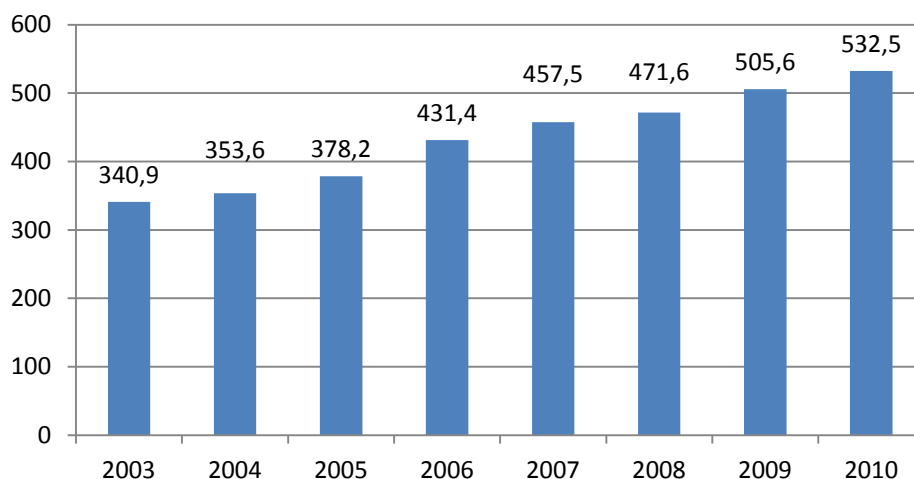
O valor total de operações de crédito, incluindo recursos livres e direcionados, mais do que quadruplicou, crescendo de R\$ 384 bilhões em dezembro de 2002 para R\$ 1,7 trilhão em dezembro de 2010. A expansão do acesso ao crédito aumentou o consumo das classes mais baixas, por meio do crédito pessoal e habitacional, aquecendo a economia interna. Com o acesso a empréstimos bancários facilitado, a população pôde antecipar o consumo planejado, dando propulsão à produção e ao investimento. Segundo Faria (2010), o aumento na oferta de crédito por parte dos bancos públicos foi um dos principais instrumentos da política anticíclica adotada à época da crise de 2008.

4.2.2 O aumento real do salário mínimo

A partir de 2003, o Brasil vivenciou um período de contínua ampliação do valor real do salário mínimo, aprofundando as iniciativas iniciadas no Governo FHC. Segundo Mercadante (2010), a partir do Governo Lula, a determinação em elevar o poder de compra do salário mínimo converteu-se em política de Estado, consistente e de longo prazo. Nos três primeiros anos, foi adotada a reposição da inflação do período anterior, juntamente com um percentual de aumento real, definido de acordo com o provável impacto no gasto público e na atividade econômica do País. Em 2006, o método foi alterado: o critério de reajuste passou a ser o repasse da inflação correspondente ao período entre as correções e o aumento real foi fixado pela variação do PIB de dois anos anteriores. Além disso, foi estabelecido um calendário de antecipação gradual da data de reajuste, de um mês a cada ano, até sua fixação em janeiro, a partir de 2010.

Como resultado, o aumento real acumulado entre 2003 e 2010 foi de 56%. A partir da análise do Gráfico 12, que mostra a evolução do salário mínimo real, pode-se concluir que houve aumento real em todos os anos do Governo Lula, o que significou uma vitória histórica para a classe trabalhadora, visto que grande parte dela tem seu salário vinculado ao mínimo nacional. Tal aumento resultou em maior poder de compra para as classes mais baixas e contribuiu para a redução da desigualdade de renda.

Gráfico 12 – Evolução do Salário Mínimo Real¹ (R\$): Brasil, 2003 – 2010



Fonte: Ministério da Fazenda

¹ Média anual, a preços de dezembro de 2010

De acordo com Pochmann (2010), o Governo Lula representou o abandono das teses neoliberais, com a volta do dinamismo econômico do mercado interno, acompanhado de políticas afirmativas de defesa do salário mínimo e da legislação reguladora do mercado de trabalho. Diferentemente do pregado pela tese neoliberal, o aumento do salário mínimo foi acompanhado de forte crescimento do emprego formal, sem a explosão da folha de pagamentos do setor público ou a quebra de micro e pequenas empresas.

4.2.3 O Programa Bolsa Família

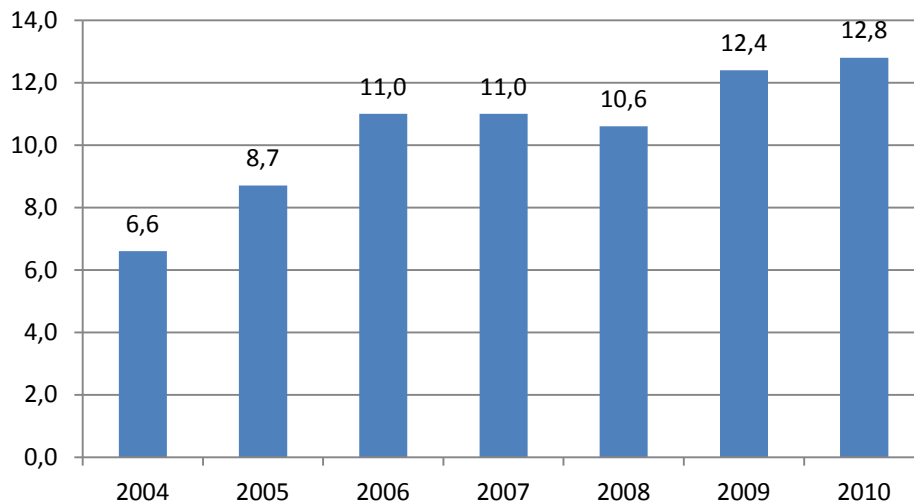
Principal instrumento de política social do Governo Lula, o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. Criado em 2003, unificou cinco programas sociais pré-existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Além de contribuir com a renda das famílias, o Bolsa Família reforça o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, por meio das condicionalidades do programa, que são compromissos assumidos pelos beneficiários e pelo poder público. As principais condicionalidades são o acompanhamento do cartão de vacinação das crianças e a exigência de que todas as crianças e adolescentes estejam matriculados e tenham frequência escolar mínima de 85% quando tiverem entre 6 e 15 anos de idade e de 75% quando estiverem na faixa etária dos 16 e 17 anos. Os beneficiários do programa ainda participam de palestras e ações complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os participantes consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Mensalmente, as famílias recebem o benefício por meio de cartão bancário emitido preferencialmente em nome das mulheres. Os valores do benefício variam conforme o perfil da família beneficiária. Em 2010, o valor médio do benefício era de R\$ 95,00 e o gasto do governo com as transferências representava 0,5% do PIB. Ao

longo do Governo Lula, a abrangência do programa foi ampliada, o que é evidenciado no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (em milhões): Brasil, 2004 – 2010



Fonte: Ministério da Fazenda

Em 2004, o Bolsa Família garantia uma renda mínima a 6,6 milhões de famílias brasileiras; em 6 anos, a abrangência do programa foi quase duplicada, chegando a 12,8 milhões de famílias em 2010. O impacto sobre as classes mais baixas foi muito positivo, reduzindo os índices de pobreza e de pobreza extrema. Segundo Rosa Maria Marques et al,

[...] essa foi a primeira vez que um governo dirigiu recursos para os mais pobres do País. Os programas do período Fernando Henrique Cardoso não só estavam pulverizados em vários ministérios, como, talvez por sua incipiência, não tiveram, nem de longe, a abrangência e o grau de cobertura do PBF. (MARQUES et al, 2010, p. 279).

Os autores pontuam ainda que o Bolsa Família é um programa de governo e não um direito, estando os beneficiários sujeitos à vontade política dos governantes de conservarem ou não o benefício. Contudo, consideram que seu nível de capilaridade é um forte argumento a favor da sua transformação em direito, pois o custo político de sua suspensão seria desastroso.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome revelam que 1,69 milhão de famílias beneficiárias deixaram o programa entre 2003 e 2013, após declararem que a renda familiar havia superado o limite definido para receber o

benefício. Tais informações reforçam a importância do programa como propulsor de melhorias nas condições de vida da população beneficiada e contestam a tese, muito utilizada para criticar o programa, de que as famílias se tornam dependentes do benefício e não são incentivadas a trabalhar e aumentar a renda por conta própria. Esses resultados fortalecem os argumentos a favor da transformação do benefício em direito, visto que comprovam que o PBF contribuiu para a emancipação das famílias, abrindo possibilidades para os beneficiários conquistarem uma situação financeira mais favorável de forma independente, acabando com a necessidade de recorrer ao benefício.

De acordo com Mercadante (2010), o Programa Bolsa Família figura como um dos mais importantes instrumentos de distribuição de renda e de inclusão social. Além disso, as transferências de renda feitas às famílias também ajudaram a amenizar os efeitos da crise econômica de 2008 sobre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira.

Além de auxiliar na distribuição da renda, o PBF contribuiu para o fortalecimento do mercado interno brasileiro. Com o benefício, as famílias ampliaram seu consumo, incentivando a economia da sua região, o que se traduziu em ampliação da produção e do emprego. Em 1996, Singer chamou atenção para a influência que um programa de renda mínima teria sobre o crescimento econômico:

[...] no Brasil, uma possibilidade de termos taxas de crescimento muito mais amplas seria, por exemplo, um programa de renda mínima razoável. Esta seria uma forma de sustentar através da demanda interna uma taxa muito mais elevada de crescimento. (SINGER et al, 1996, p.144).⁷

De fato, o Programa Bolsa Família influencia a dinâmica interna da economia brasileira. Em um estudo cujo objetivo era entender melhor os resultados macroeconômicos das principais transferências sociais do governo brasileiro, Neri, Vaz e Souza (2013) calcularam o efeito multiplicador do gasto do governo com o PBF sobre o PIB e sobre o consumo das famílias. No caso do PIB, o multiplicador foi de R\$ 1,78; ou seja, cada real adicional gasto no PBF estimularia um crescimento de R\$ 1,78 no PIB. O maior efeito do PBF foi sobre o consumo final das famílias, com multiplicador de R\$ 2,40. Os pesquisadores concluíram que as transferências sociais

⁷ Debate realizado no CEBRAP em 30.04.1996, com Paul Singer (mediador), Cláudio Salm, José Márcio Camargo, Marcio Pochmann e Paulo Nogueira Batista Jr. Para consultar referência completa, ver SINGER et al (1996).

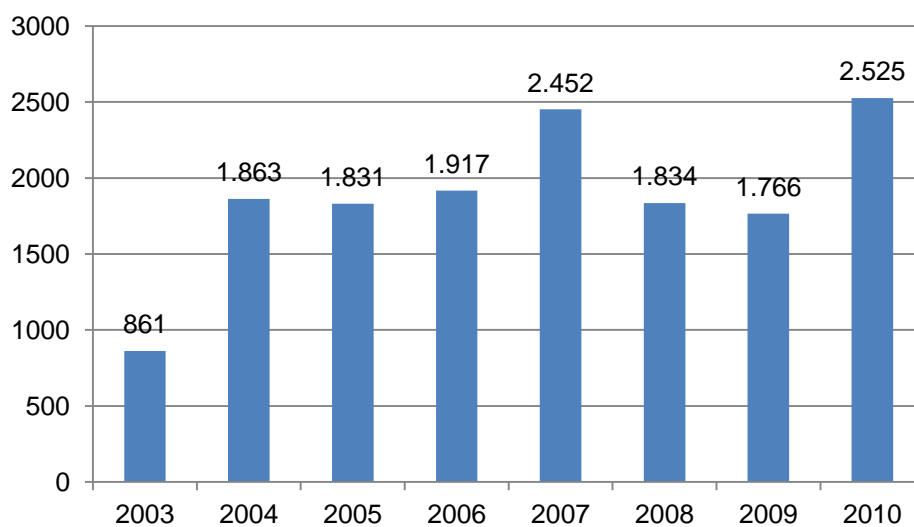
voltadas para os mais pobres – principalmente as do Programa Bolsa Família – cumprem papel positivo importante para a dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade.

À guisa de conclusão, o Programa Bolsa Família alterou positivamente a situação social brasileira. Além de distribuir renda, ampliou o acesso da população em situação de pobreza e extrema pobreza a direitos básicos como saúde e educação por meio das condicionalidades do programa. Por fim, melhorou também a condição econômica do País, ampliando a demanda interna, o que fortaleceu o crescimento e contribuiu para a redução do desemprego observada no Governo Lula.

4.2.4 A redução do desemprego

No Governo Lula, a situação do emprego foi bastante favorecida. As taxas de desocupação foram continuamente reduzidas e o emprego formal aumentou. Além disso, os trabalhadores – especialmente os de baixa remuneração – foram beneficiados com o aumento das remunerações advindo da política de aumento real do salário mínimo. O Gráfico 14 mostra que, entre 2003 e 2010, foram criados mais de 15 milhões de empregos no Brasil, sendo que o número de postos de trabalho foi ampliado em todos os anos, inclusive em 2008 e 2009, quando o País foi atingido pela crise econômica internacional.

Gráfico 14 – Geração Líquida de Empregos (milhares de postos de trabalho): Brasil, 2003 – 2010



Fonte: Ministério da Fazenda

As causas dessa evolução positiva na questão do emprego podem ser divididas em dois componentes. Primeiramente, a situação externa favorável, representada pelo aumento do consumo chinês e dos preços internacionais das *commodities*, elevou o valor das exportações brasileiras e contribuiu para o crescimento econômico, gerando emprego.

Adicionalmente, o consumo interno foi estimulado por meio de políticas expansionistas como a redução das taxas de juros, o aumento do investimento público, a ampliação do crédito, os aumentos reais do salário mínimo e a distribuição de renda ocasionada pelas transferências do Programa Bolsa Família. O fortalecimento do mercado interno reduziu os impactos da crise internacional de 2008, pois o País diminuiu a dependência externa e pôde manter a economia aquecida, sem a destruição de postos de trabalho verificada em diversos países que foram mais fortemente afetados pela crise. Além disso, a ampliação da demanda interna contribuiu para o crescimento do País, expandindo a produção e a demanda por emprego, o que acabou por reduzir os índices de desocupação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma grande diferença na evolução da taxa de desemprego nos governos FHC e Lula. Enquanto no primeiro o índice apresentou tendência ascendente, no segundo registrou trajetória de queda em todo o período. A análise da política econômica adotada por cada um dos governos auxiliou no entendimento das causas da diferença no comportamento desse indicador.

FHC iniciou seu governo em 1995, quando o Plano Real acabara de ser lançado com o intuito de conter o descontrole inflacionário existente há mais de uma década no País. Dessa maneira, seu primeiro mandato foi marcado pela busca da estabilidade econômica. Para tanto, foram definidas algumas iniciativas, dentre as quais estava a política de privatização de empresas estatais, a abertura comercial e a adoção da âncora cambial. Tais ações contribuíram para o aumento do desemprego verificado no período. As privatizações reduziram o número de postos de trabalho no setor público, mas sem a contrapartida da geração de empregos no setor privado; a abertura comercial, representada pela redução das tarifas alfandegárias, ampliou as importações, reduzindo o consumo de bens produzidos internamente, o que se traduziu no enfraquecimento da produção interna; por fim, a âncora cambial, utilizada para manter a inflação sob controle, manteve o câmbio sobrevalorizado, gerando déficits na conta de transações correntes do Balanço de Pagamentos, que foram financiados pela entrada de capitais externos, os quais exigiram altas taxas de juros para investirem no País. Com juros elevados, o capital foi direcionado para o mercado financeiro, desincentivando a atividade produtiva e a geração de emprego.

A partir de 1999, quando FHC assumiu seu segundo mandato, houve um redirecionamento da política econômica brasileira. O câmbio tornou-se flutuante e o governo adotou metas de inflação e de superávit primário, formando o tripé macroeconômico que passou a pautar suas decisões econômicas. A partir de então, as taxas de juros foram utilizadas para garantir que as metas de inflação fossem atingidas. Novamente, os juros permaneceram elevados, direcionando o capital para o mercado financeiro em detrimento da geração de empregos no setor produtivo.

A política de controle inflacionário por meio da manutenção de juros elevados beneficia os detentores do capital, que buscam mercados estáveis e taxas de retorno atrativas. Por outro lado, os trabalhadores sofrem com o aumento do desemprego e com a redução dos valores reais de seus salários, pois os empregadores têm mais espaço para pagarem menores salários em ambientes de alto nível de desocupação, dado o excesso de oferta de mão de obra. A estabilidade econômica é muito importante para um país, contudo, deve vir acompanhada de políticas que garantam também a estabilidade social, como a geração de empregos e a redistribuição de renda. Do contrário, a classe trabalhadora – que é maioria em nosso país – não consegue fazer usufruto das vantagens dessa estabilidade.

No Governo Lula, o cenário de desemprego em elevação foi substituído por reduções contínuas do nível de desocupação. Entre 2003 e 2010 foram criados mais de quinze milhões de empregos no País. Na esfera econômica, Lula manteve as diretrizes da administração anterior, dando continuidade ao tripé macroeconômico formado por metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit primário. As metas de inflação foram cumpridas em todos os anos a partir de 2005, contrastando com o Governo FHC, que conseguiu manter a inflação dentro da meta apenas nos dois primeiros anos dessa política. Desse modo, quando Lula tomou posse, a inflação estourava a meta e o governo teve de agir no sentido de controlá-la, o que foi alcançado em 2005.

Ao mesmo tempo em que manteve a política econômica da gestão que o precedeu, o Governo Lula rompeu com o governo anterior no campo social. O mercado interno foi ampliado por meio da inserção econômica de uma parcela da população que até então estava marginalizada pelo mercado. Com o Programa Bolsa Família, o governo incluiu milhões de brasileiros na economia, fortalecendo os mercados locais e aumentando a produção interna, o que se refletiu na geração de empregos verificada no período. Adicionalmente, a expansão do crédito e os aumentos reais do salário mínimo aumentaram o poder de compra das camadas mais pobres da população. Tais políticas resultaram na redução da concentração de renda no País. O Coeficiente de Gini, que apresentou leve melhora na gestão anterior, evoluiu consideravelmente no Governo Lula, confirmando os avanços na redistribuição de renda no período.

Este trabalho permitiu concluir que o contraste entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, no tocante à questão do emprego, se deve às diferentes decisões que cada um tomou para conduzir a política econômica e social do País. O Governo FHC elegeu como prioridade a estabilidade econômica, que foi alcançada à custa de juros elevados que travaram a atividade produtiva, aumentando as taxas de desemprego do Brasil. Lula, por outro lado, conciliou a manutenção da estabilidade econômica com a expansão do produto, por meio de políticas sociais que fortaleceram o mercado interno e contribuíram para a geração de empregos.

Paralelamente, foi possível concluir que baixos índices de desemprego auxiliam na redução da desigualdade social. Ainda que altos níveis de emprego não garantam igualdade social, sua ausência é certeza de desigualdade. Baixos níveis de desocupação são uma condição necessária para a conquista de uma sociedade mais justa. Logo, ao tomar decisões políticas e econômicas, os governantes devem considerar que iniciativas que limitam o acesso da população ao mercado de trabalho têm um grande custo social: a ampliação das disparidades na distribuição dos recursos entre os diferentes grupos sociais.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos CEBRAP**. 2011, n° 91. p 23-52. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n91/a02n91.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CORSI, Francisco Luiz. A criação das bases da industrialização (1930-1945). In: PIRES, Marcos Cordeiro (Coord.). **Economia Brasileira: Da colônia ao Governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010a, p. 63-93.
- _____. As estratégias de desenvolvimento (1945-1960). In: PIRES, Marcos Cordeiro (Coord.). **Economia Brasileira: Da colônia ao Governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010b, p. 95-138.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella. Aquém da estagnação: 10 anos do Plano Real. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 32, n. 2, 2004, p. 175-196.
- _____. Política econômica e crescimento no Brasil de Lula. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 37, n. 4, 2010, p. 163-188.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Rede Desenvolvimentista. Texto para Discussão, n. 4. 2012. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=179&catid=14&lang=en>. Acesso em: 10 out. 2013.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**, São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1959).
- GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a.
- _____. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego. **Série Relatórios Metodológicos**. Rio de Janeiro, v. 23, 2 ed., 2007. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Metodologia_da_Pesquisa/srmpme_2ed.pdf> Acesso em: 16 ago. 2013.

LACERDA, Antônio Correa et al. **Economia Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.) et al. **A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889-1989**, Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 233-291.

LARA RESENDE, André. **A moeda indexada**: uma proposta para eliminar a inflação inercial. Texto para Discussão n. 75, Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RJ, 1984.

MARQUES, Rosa Maria et al. O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo? **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 31, n. 1, 2010, p. 259-282.

MARTONE, Celso Luiz. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970, p. 69-89.

MERCADANTE, Aloizio. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos**: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. **Nova classe média?** o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. Washington DC: Communications Development Incorporated, 2013.

SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e âncora cambial. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 22, n. 3, 2002.

SINGER, Paul (mediador) et al. Globalização e Emprego. Debate. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 45, 1996, p.133-149. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626_globalizacao_e_emprego.pdf>. Acesso em: 04 out. 2013.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto, 1998.