

SUBDESENVOLVIMENTO, MERCADO DE TRABALHO E GESTÃO MACROECONÔMICA: ANOTAÇÕES SOBRE A CONJUNTURA BRASILEIRA

Marcelo Soares de Carvalho¹

Resumo: O presente texto procura apresentar o mercado de trabalho periférico como diretamente conectado ao processo de construção e transformação de estruturas produtivas, dentro da divisão internacional do trabalho. Desdobramentos recentes do capitalismo financeirizado sobre essas estruturas produtivas levam a fragilidades importantes quanto à capacidade de absorção de mão de obra nas economias periféricas latino-americanas, com destaque para o caso nacional que mais havia avançado no processo de industrialização, o brasileiro. Com respeito à economia brasileira, são apresentados elementos conjunturais e sua respectiva (e breve) análise – desde uma perspectiva estrutural –, com foco na sustentabilidade do atual arranjo de gestão macroeconômica.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Industrialização; Mercado de trabalho; Macroeconomia

Abstract: This text aims to present the peripheral labor market as directly connected to the process of constructing and transforming productive structures within the international division of labor. Recent developments of financialized capitalism on these productive structures lead to significant weaknesses in the capacity to absorb labor in Latin American peripheral economies, particularly in

¹ Docente do Departamento de Economia da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

the case of Brazil, the country that had advanced the most in the industrialization process. With respect to the Brazilian economy, conjunctural elements and their respective (and brief) analysis – from a structural perspective – are presented, focusing on the sustainability of the current macroeconomic management arrangement.

Keywords: Economic development; Industrialization; Labor market; Macroeconomics

Introdução.

O presente texto tem o propósito de fazer uma breve análise da conjuntura econômica brasileira a partir de seus aspectos estruturais. Como ponto de partida, aborda-se o subdesenvolvimento econômico como fenômeno histórico, perceptível através de configuração produtiva específica e também de formas peculiares de uso do trabalho; são, a seguir, indicadas políticas que, ao menos hipoteticamente, poderiam ser aplicadas em prol da melhora das condições de vida material da maioria da população que vive sob essas condições estruturais. Posteriormente, são apresentados elementos conjunturais da economia brasileira, situando-a no contexto de um capitalismo periférico, marcado pelo desmonte do Estado, sob a égide da acumulação financeira. Breves apontamentos são finalmente introduzidos para interpretação crítica do cenário econômico recente.

1. Subdesenvolvimento econômico: das raízes históricas à desindustrialização.

Tal como costuma ocorrer com inovações teóricas, aquela posteriormente identificada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) tem seu marco inicial na crítica a um paradigma então estabelecido. Raúl Prebisch (1949) partiu da ideia de verificar a efetividade dos hipotéticos benefícios universais do comércio

internacional especializado, baseado no princípio das **vantagens comparativas**² de David Ricardo (1817); sua análise resultou na identificação da **deterioração dos termos de troca**, em sentido diametralmente oposto àquele previsto pelo autor britânico: a **dinâmica** intertemporal dos preços e da produtividade do trabalho, quando comparados os produtos industrializados (exportados pelos países desenvolvidos, do centro do capitalismo mundial) e aqueles primários (insumos e matérias-primas, exportados pelos países subdesenvolvidos, periféricos), fazia com que os frutos do progresso técnico fossem desigualmente distribuídos entre periferia e centro.

De acordo com a descrição histórica proposta por Prebisch – e posteriormente aprofundada pela análise de autores como Furtado (1961) –, o processo gradual de constituição do capitalismo industrial nos países desenvolvidos teria logrado aí erigir padrões específicos para a absorção de mão de obra. O processo de constituição da massa trabalhadora urbana, ainda que violento, teria ocorrido ao longo de mais de um século; à medida em que se desagregavam formas pretéritas de produção, constituía-se o proletariado urbano, absorvido essencialmente em atividades modernas, fossem elas industriais ou de apoio à produção em massa. A constante introdução de novos ramos da manufatura aumentava a demanda intersetorial de produtos, tornando os ganhos de produtividade do trabalho cada vez mais sistêmicos; as lutas sindicais, que acompanharam o processo de transformação dessas estruturas produtivas, cooperaram para a incorporação (ainda que limitada) de parte desses acréscimos de produtividade a salários e, portanto, ao padrão social de consumo. A transição do campo à cidade eventualmente encontrou seus limites quantitativos, o que se traduziria em um relativo escasseamento de mão de obra e, portanto, em condições viáveis para aumentos salariais – nas conjunturas de crescimento econômico – e de rigidez à queda dos salários – nas conjunturas recessivas³. De outra parte, a constituição

2 De acordo com Ricardo, sempre haveria a possibilidade de gerar ganhos advindos da prática da especialização produtiva e livre intercâmbio de mercadorias; na comparação internacional, cada país deveria se especializar na oferta de bens nos quais sua produtividade fosse mais alta ou, na pior das hipóteses, menos baixa. Esse procedimento corresponderia ao uso mais racional / eficiente dos recursos produtivos disponíveis localmente; a melhora na uso das capacidades produtivas e geração de excedentes (isto é, de produção em volume superior à demanda interna por aquela categoria de produtos) levaria à sua troca pelas demais mercadorias internamente demandadas. Depreende-se que todos os participantes desse sistema de produção e comércio obtêm ganhos de eficiência e produtividade – ainda que pouco destaque fosse dado pelo autor para a distribuição proporcional desses ganhos ou sobre a influência intertemporal dos preços, bem como do comportamento prospectivo da demanda de cada categoria de produtos.

3 Importa, ainda, notar que a descrição arquetípica da economia capitalista desenvolvida (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1961) aqui sucintamente retratada encontra o determinante de suas conjunturas de expansão e recessão no movimento cíclico do investimento (ou “formação de capital fixo”, no jargão

da matriz industrial trazia consigo crescentes possibilidades de inovação e de mudança de base técnica e, portanto, de aprofundamento da divisão do trabalho; dado o caráter crescentemente inelástico da oferta de mão de obra, o adensamento do progresso técnico (e crescente maquinização) era estimulado tanto pela (ciclicamente) limitada dotação de mão de obra quanto pelos eventuais aumentos salariais. Adicionalmente, dada a possibilidade praticamente ilimitada de introdução de diferenciações aos bens manufaturados finais, seus respectivos mercados se afastavam cada vez mais da configuração concorrencial, permitindo maiores margens de lucros na formação dos preços (acomodando, portanto, os custos salariais).

Por oposição a esse panorama de formação das estruturas sociais e produtivas do centro desenvolvido, os espaços econômicos da periferia do capitalismo teriam tido um processo de constituição bastante mais truncado. Em termos históricos, tais espaços correspondiam a colônias de exploração dos países centrais, tendo sua posição na divisão internacional do trabalho restrita ao fornecimento de bens primários (essencialmente da agricultura, da pecuária, do extrativismo) às suas respectivas metrópoles, das quais adquiriam todos os outros bens necessários à reprodução social. A independência política formal das novas nações periféricas não se fez acompanhar de mudança significativa na sua inserção comercial: sua dinâmica econômica interna persistia sendo fortemente condicionada pelo mercado externo. A alta produtividade do setor exportador de gêneros primários não era acompanhada por repartição de seus ganhos junto à população trabalhadora, já que não havia o predomínio de relações de assalariamento organizado e nem tampouco a difusão do progresso técnico para o conjunto de uma estrutura produtiva que fosse complexa, integrada e homogênea – tal como no capitalismo desenvolvido (FURTADO, 1961). A figura arquetípica do enclave primário-exportador, ladeado pelos expedientes de subsistência no restante da economia, dá ideia da heterogeneidade produtiva e social que marcava essas estruturas; a introdução de relações capitalistas nessas regiões de passado colonial não modificava a remuneração da mão de obra, nem sua abundância **relativa**. A expressiva concentração de propriedade e as formas arcaicas de uso da mão de obra, combinadas à canalização da demanda interna por bens industrializados (para consumo das elites e para a formação de capital) ao exterior, limitava as possibilidades de adensamento das relações de

formal); ou seja, o investimento seria o principal componente dinâmico – interno – da demanda agregada nesses espaços econômicos nacionais.

trabalho modernas e, portanto, do crescimento da massa salarial e da demanda por bens de consumo popular. Por outro lado, os gêneros primários, já de baixo valor agregado, comportam menores possibilidades de incrementos de produtividade (na comparação com a indústria) e são também marcados pela baixa (ou nenhuma) diferenciação de produto; isso equivale a dizer que seus custos de produção tendem a cair lentamente e que seus preços tendem à lógica concorrencial, onde as margens de lucro são reduzidas e os produtores se submetem à determinação de preços pelo mercado (internacional, nesse caso). Daí que se observasse nas longas séries históricas de dados analisadas por Prebisch (1949) um comportamento desfavorável dos preços dos produtos primários em face daqueles de natureza industrial: os preços médios internacionais dos primeiros caem muito mais rapidamente que os dos últimos, levando à necessidade do aumento contínuo das escalas de produção e venda de primários para preservar a capacidade de importar da periferia; por suposto, o aumento da oferta desses produtos na esfera internacional repõe o problema da deterioração dos termos de intercâmbio de modo ampliado. Ademais, considerando que o dinamismo dessas economias periféricas correspondia essencialmente àquele de seu setor exportador, o ciclo econômico do centro desenvolvido (dinâmica interna do investimento industrial) se fazia refletir na periferia por meio da flutuação na demanda internacional por insumos e matérias-primas; assim sendo, as conjunturas recessivas do centro rapidamente se convertiam em colapso das exportações dos países subdesenvolvidos – como também de sua renda interna e de sua capacidade de importar. Logo, essas **economias reflexas** viam-se crescentemente empobrecidas por suas relações comerciais com o centro desenvolvido.

Seria justamente por conta dos repetidos eventos de colapso das importações que aí se viabilizavam, ainda que de modo efêmero, experiências pontuais de industrialização, com destaque para a produção de bens de consumo de menores requisitos técnicos e de volume exigido de investimento⁴. A cíclica recuperação das exportações (e, portanto, da capacidade de importar), entretanto, cuidava de limitar o sucesso desses incipientes empreendimentos industriais na periferia. Mesmo com sua extensão e profundidade limitadas, passavam a conviver três setores: subsistência, exportação de primários e produção industrial para o mercado interno; ainda assim, preservava-se o centro dinâmico forâneo (FURTADO, 1961).

4 O complexo cafeeiro em São Paulo seria, em larga medida, uma exceção a esse padrão da indústria leve da periferia, já que a produção de tecidos para as sacas de café, de equipamentos de apoio à atividade agrícola e de material ferroviário (ligado ao escoamento da produção) seguia encontrando demanda e viabilidade financeira mesmo quando da expansão das exportações (FURTADO, 1961).

Configurava-se, porém, situação paradoxal: as exportações constituíam o principal gasto autônomo (a estimular o consumo interno, ainda que de modo concentrado), mas, ao mesmo tempo, aumentavam capacidade de importar – favorável à aquisição de bens de investimento, mas prejudicial à produção local de bens de consumo (vitimada pela competição externa). Logo, seguia precário o *modus operandi* da absorção de mão de obra.

Analistas ortodoxos da problemática do subdesenvolvimento econômico a abordavam desde diferentes óticas – e pressupostos. Rostow (1956) defendia que o subdesenvolvimento seria apenas uma fase a ser superada após algum tempo, observados os hipotéticos efeitos cumulativos da poupança, da resultante formação de capital e da difusão planetária do progresso técnico; evidentemente, trata-se de uma derivação da ótica das vantagens comparativas de comércio, tomando por base a ideia de que os espaços econômicos diferenciam-se essencialmente por suas dotações de recursos que, porém, podem ser acumulados *urbi et orbi*. Desconsideram-se aí, portanto, os processos distintos de formação histórica e suas consequências para as relações econômicas (assimétricas) do presente, além de partir de um raciocínio de **escambo**, vale dizer, sem levar em conta os preços das diferentes categorias de produtos, suas estruturas de produção e produtividade, bem como suas elasticidades-renda ao longo do tempo (**análise estática**). Ainda na tradição neoclássica da análise das dotações de fatores, Lewis (1954) analisa o subdesenvolvimento sob a ótica de uma “oferta ilimitada de mão de obra” de baixa qualificação, o que levaria a produtividade média do trabalho a níveis extremamente baixos – implicitamente responsabilizando os efetivos populacionais pelo baixo nível de renda das nações periféricas.

Guardando importantes analogias com a análise de Prebisch e Furtado, Kalecki (1960; 1966) propõe que o principal traço definidor do subdesenvolvimento é a **escassez de capital**: diferentemente do que ocorre no capitalismo desenvolvido, o desemprego aqui **não** tende a ser eliminado em contexto de alta atividade econômica por conta da limitada disponibilidade de equipamento para a absorver mão de obra; como resultado, mesmo em conjunturas de crescimento o desemprego se mantém (**estruturalmente**), seja ele aberto ou disfarçado. O subemprego e os distintos expedientes precários de subsistência dos trabalhadores seriam consequências dessas estruturas produtivas peculiares, típicas de espaços econômicos nos quais haveria ainda traços coloniais importantes – tais como a concentração da propriedade fundiária e as relações semifeudais aí observadas, bem como o caráter perverso do capital externo diante de uma tímida burguesia nacional, frequentemente

submetida ao primeiro. Cabe ressaltar que, nessa abordagem, a baixa dotação de recursos produtivos (maquinário, conhecimento técnico, moeda de curso internacional) surge como desdobramento de um processo histórico de formação; ademais, inverte-se a lógica proposta por Lewis (1954): o determinante fundamental do baixo nível de renda na periferia não seria excesso de oferta de trabalho, mas as suas condições produtivas, estruturalmente precárias de absorção de mão de obra nos termos do assalariamento.

Diante de tal diagnóstico do subdesenvolvimento, tornava-se indispensável propor mudanças nas estruturas de produção e na inserção internacional da periferia. Se para Prebisch a industrialização por **substituição de importações** significaria o estancamento da sangria de recursos em direção ao centro, para Kalecki tratava-se de buscar a planificação econômica em prol de um processo acelerado de formação de capital, de modo a acomodar a maioria da população em condições materiais de vida superiores às daquelas da mera subsistência. Em ambas as visões, o Estado desempenharia um papel crucial, seja como indutor e regulador da atividade econômica em diferentes instâncias e setores, seja como responsável direto pelo investimento. Kalecki (1966), porém, era bastante cético quanto à capacidade de obtenção de um mínimo consenso político para elaboração e sustentação de um projeto de desenvolvimento de base nacional, justamente por conta da grande heterogeneidade social que é recorrente na periferia; daí que, segundo o autor polonês, a superação do subdesenvolvimento, ainda que teoricamente viável, esbarraria em todo tipo de limitação: para além da problemática obtenção dos recursos (materiais e financeiros) internamente escassos, restaria ainda a tarefa de contornar os entraves políticos à consecução e manutenção de um projeto de desenvolvimento autônomo; afinal, as estruturas de poder tradicionais e o peso dos interesses externos far-se-iam sentir, em diferentes formas e intensidades.

Sobretudo na segunda metade do século passado observou-se um aumento na presença do Estado no campo econômico, dando maior concretude àquilo que Lange (1945) havia chamado de **economia mista**: a convivência, em proporções variadas, dos mecanismos do **plano** (via Estado) e de **mercado** nas economias nacionais. A experiência das duas guerras mundiais e da crise de 1929 havia marcado definitivamente o ambiente de *policy making*, de modo a não mais tolerar todas as vicissitudes do *laissez-faire*; ademais, as circunstâncias específicas do último pós-guerra (em especial, o Acordo de Bretton Woods e a Guerra Fria) cuidaram para que, no centro desenvolvido, se buscasse preservar altos níveis

de renda e emprego, além de inauditos graus de proteção social – ao passo que, na periferia, eram observados diferentes experimentos nacionais de desenvolvimento (COUTINHO; BELLUZZO, 1998). No centro e na periferia do capitalismo predominava o que se convencionou chamar de **repressão financeira**, isto é, a restrição do escopo de ação do setor financeiro por meio de aparatos regulatórios, tanto em âmbito nacional (em prol do financiamento à produção e ao consumo) quanto internacional (controle do fluxo internacional de capitais). A internacionalização do capital monopolista ocorria sobretudo pela via do investimento direto, com foco prioritário na exploração dos mercados internos (TAVARES, BELLUZZO, 2002).

Na América Latina, a industrialização substitutiva avançava especialmente desde a década de 1950, ainda que com crescentes dificuldades de incorporar novos setores industriais, de maiores requisitos técnicos e de de capital. A capacidade de importar, antes ligada umbilicalmente às exportações (ainda o principal componente da demanda agregada), agora via-se premida por novas demandas (bens de capital e intermediários); observa-se, desde então, a tendência ao estrangulamento do balanço de pagamentos (FURTADO, 1961). De outra parte, a importação de bens de capital projetados para o contexto social e as escalas de produção dos países desenvolvidos mostravam importante incompatibilidade a realidade da periferia: as elevadas escalas mínimas de produção comprimiam a rentabilidade das indústrias que abasteciam um restrito mercado interno, resultando em preços elevados. Segue-se, portanto, a tendência à concentração de renda e às pressões inflacionárias, sendo últimas ainda agravadas pela concentração da propriedade da terra – geralmente associada à monocultura de exportação, em detrimento do abastecimento interno.

O caso brasileiro, justamente aquele experimento nacional de maior profundidade e extensão no desenvolvimento industrial latino-americano, levaria a referida tendência ao extremo. A busca pela internalização do setor de bens de capital (e de vários insumos industriais) avançou substancialmente, com grande participação do Estado nacional; as tensões políticas, entretanto, levaram o movimento de industrialização a importantes percalços e mudanças de trajetória, em consonância com a previsão de Kalecki. O mais recente movimento no sentido de completar a matriz industrial (II Plano Nacional de Desenvolvimento) deu-se em contexto de autoritarismo político, o qual foi decisivo para a determinação do modelo de desenvolvimento nacional (TAVARES; BELLUZZO, 1998); a dependência tecnológica (por ausência de um núcleo endógeno de progresso técnico)

traduzia-se em pressão sobre as contas externas e em falta de dinamismo econômico do investimento privado interno; os repetidos contextos de achatamento salarial tampouco contribuíram para maior dinamismo e escala da demanda local de consumo de bens industrializados. Ao final desse período de industrialização pesada no Brasil, a despeito da sua estrutura produtiva moderna para os padrões de então, havia um saldo de pesado endividamento externo, concentração de renda e pressões sociais acumuladas.

A crise da dívida externa, propalada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, e, de forma decisiva, pelo brutal aumento dos juros estadunidenses, colocaria em xeque a industrialização latino-americana, constituindo uma ruptura definitiva: a década de 1980 mostrar-se-ia marcada por estrangulamento externo e aceleração da inflação. No Brasil, a abertura política (novo governo civil e, a seguir, nova constituição federal) deu-se em meio a diferentes e malsucedidos planos de estabilização macroeconômica, com pesadas implicações para as finanças públicas. Com efeito, os títulos de dívida pública assumiam o papel de prover ao setor privado amplas garantias e liquidez em meio a um cenário de instabilidade e perda de confiança na moeda nacional; tal cenário somente se alteraria em face da renegociação da dívida externa e da volta do capital estrangeiro, já no início da década de 1990 (TAVARES; BELLUZZO, 2002). Essa entrada de capital externo voluntário assumiu a forma de investimento direto estrangeiro voltado à aquisição de empresas nacionais, públicas e privadas, em um contexto de liberalização econômica (retração do Estado) e desregulamentação comercial e financeira (especialmente no flanco externo).

A década de 1990 foi marcada por forte retração da malha industrial, gerada pela combinação de abrupta abertura comercial, valorização do câmbio e a forte subida dos juros internos, usados como expediente desesperado de manutenção de débil equilíbrio no balanço de pagamentos – particularmente depois de esgotadas as reservas cambiais e os empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), e de já também desnacionalizadas quase todas as maiores empresas anteriormente estatais. Os juros altos tiveram forte impacto sobre o endividamento público, bem como sobre o crescimento econômico; ao mesmo tempo em que se processava valorização cambial, desindustrialização e alta do desemprego, o equilíbrio das contas externas passava a depender do seu lado financeiro que, paradoxalmente, foi desprovido de aparatos regulatórios que contribuiriam para estabilizá-lo. A fórmula de base do plano macroeconômico mais bem sucedido (moeda indexada, seguida por âncora cambial) colapsa no início de 1999, diante da escassez de dólares; desde então, a estabilidade

dos preços passa a depender de uma regra de política monetária (regime de metas de inflação) na qual os juros se elevam a cada ameaça (real ou especulativa) de surto inflacionário puxado pela demanda; porém, os juros também cumprem a função de (tentar) preservar os influxos de capital financeiro externo, sem os quais haveria desvalorização cambial e, via preços de importados, aumento da inflação. Nesse contexto, a regra de política fiscal imposta pelo FMI quando da concessão de empréstimos, na segunda metade da década de 1990 (meta de superávit orçamentário como percentual do PIB), passa a desconsiderar as despesas com juros da dívida pública (donde o conceito de “superávit primário”⁵), de modo a contingenciar apenas as despesas públicas que não se relacionam à manutenção do chamado **tripé macroeconômico** (regime de metas de inflação, câmbio flutuante e meta de saldo orçamentário). A reestruturação produtiva do setor privado nacional, essencialmente constituída de medidas de redução de custos para (inutilmente) resistir à avalanche de produtos importados, fez-se acompanhar de medidas de desregulamentação do mercado de trabalho, especialmente de modo a abrir brechas jurídicas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e favorecer os processos de subcontratação (terceirização) da mão de obra. Na transição para o novo século, o desemprego crescia ladeado pela precarização do emprego, pelo aumento da informalidade e pela baixa capacidade de oferta de proteção social (malgrado o conteúdo progressista da jovem constituição), devido à amarra fiscal.

A frágil estabilidade macroeconômica interna fora, portanto, obtida mediante altos custos em termos fiscais, produtivos e sociais. O ambiente de altos juros desestimulava permanentemente as inversões produtivas, com exceção dos setores de exportação de gêneros primários; isso equivale a dizer que a desindustrialização foi acompanhada de uma reprimarização da pauta exportadora brasileira, numa importante e curiosa reversão histórica das propostas de desenvolvimento.

O acúmulo de demandas sociais não atendidas e a frustração com o desempenho do mercado de trabalho pós-estabilização contribuíram para a eleição dos governos petistas, cuja

5 Tavares e Belluzzo (2002) chamam a atenção para o fato de que esse (des)arranjo macroeconômico (mantida a abertura da conta de capitais) faz com que a dívida pública se expanda tanto em conjunturas de grande liquidez internacional quanto nos momentos de crise (tal como nas crises de fuga de capitais financeiros da segunda metade da década de 1990): nas conjunturas de crise (movimento abrupto de saída de recursos em moeda estrangeira), adota-se a prática de elevar os juros, aumentando o custo de rolagem da dívida; nas circunstâncias de bonança (e entrada líquida de recursos), o banco central vê-se obrigado a esterilizar a entrada de moeda estrangeira (vale dizer, conter a expansão na oferta de moeda nacional) com a venda de títulos públicos, aumentando o volume de dívida em poder do setor privado, local e estrangeiro.

gestão se inicia em 2003, em meio a forte especulação cambial. A busca por maior proteção social dos segmentos empobrecidos da população, compromisso explícito da nova gestão, viu-se pontualmente respaldada por um comportamento favorável dos preços internacionais dos gêneros primários de exportação, estabilizando as contas externas e cooperando para aumento do PIB; mesmo sem mudança no tripé macroeconômico, foi possível até mesmo a quitação antecipada das pendências junto ao FMI (em 2005), além de importante (e inédito) acúmulo de reservas cambiais (MELLO, 2021).

Ainda que dentro de margens estreitas, os governos Lula e Dilma buscaram retomar o uso de instrumentos de planificação em prol do desenvolvimento nacional, como no caso do BNDES (que volta a ter papel ativo), da pesquisa, desenvolvimento e investimentos da Petrobras, da retomada de obras públicas (com destaque para os programas de moradia popular), do ativo enfrentamento local da crise internacional de 2008 – e mesmo um de breve ensaio de política industrial e de enquadramento do sistema financeiro, já no governo Dilma (SINGER, 2015), justamente no momento em que se atingia o (então) piso histórico do desemprego. O golpe parlamentar sepultou, ao menos momentaneamente, aquele leque de iniciativas e abriu caminho para uma outra forte diminuição do Estado. O período 2016-2022 foi marcado por um movimento de liberalização econômica ainda mais profundo que aquele da década de 1990, constituindo uma franca operação de desmonte institucional. A reforma trabalhista, introduzida no governo Temer, permitiu ainda maior permissividade nas formas de uso do trabalho (cuja precariedade dos vínculos passaria, agora, à formalidade jurídica), de tal forma que a geração de novos empregos ocorreria, desde então, em bases cada vez mais desfavoráveis aos trabalhadores. Ademais, a reforma constitucional que inseriu na Carta Magna a austeridade fiscal (o “teto de gastos”) intensificou a retração do Estado no campo econômico, tendo como desdobramentos o retrocesso na provisão pública de estoques reguladores de alimentos e a desarticulação de políticas de transferência de renda; tais elementos fizeram com o que o custo da reprodução social subisse de modo expressivo. Paralelamente, desde 2014 o *lanfare* cuidou de desarticular muitos elos da engenharia e da construção pesada brasileiras (golpeando também Petrobras e BNDES), comprometendo a geração de postos de trabalho em diferentes níveis, e abrindo caminho político para a gestão seguinte.

O governo Bolsonaro aprofundaria a abordagem liberal com a adoção de medidas como a autonomia ao banco central, a reforma da previdência, a privatização de elos da

cadeia de produção e distribuição da Petrobras, de partes da Caixa Econômica Federal e, finalmente, de toda a Eletrobras. Duas circunstâncias, porém, fariam com que a linha de ação desse governo se visse alterada: a pandemia e as eleições de 2022; se, no caso da primeira, houve a autorização emergencial para o descumprimento do “teto de gastos”, a PEC dos precatórios e a redução dos juros, a corrida eleitoral significou a concessão casuística de vários benefícios pontuais, bem como reajustes salariais a categorias específicas. Os pífios resultados macroeconômicos em termos de crescimento e geração de postos de trabalho (mesmo antes da pandemia) eventualmente se traduziram em derrota eleitoral (ARAÚJO, 2023).

O governo recém-eleito cuidou de negociar condições fiscais especiais para o momento de transição, via emenda constitucional, para que as deterioradas condições deixadas pela gestão anterior não o levassem a romper o limite constitucional de gastos. Este acabou sendo substituído por outro instrumento de controle dos saldos fiscais do Estado – o novo arcabouço fiscal –, que, embora menos draconiano que seu predecessor, mantém a orientação geral de austeridade fiscal e de redução das dimensões econômicas do Estado⁶.

2. Estruturas e desafios, velhos e novos.

O velho tripé macroeconômico, ainda que com nova aparência no seu componente fiscal, fora preservado, bloqueando as possibilidades de um projeto factível de desenvolvimento nacional autônomo – em profundo desalinho com as análises e prescrições de Prebisch, Furtado ou Kalecki. Como resultado, a base industrial e o investimento seguem em trajetória de regressão relativa, especialmente na comparação com a agropecuária e as atividades financeiras, que vêm se expandindo acima da média do PIB. A absorção de mão de obra, tal como se poderia esperar, não se concentrou em setores de mais alto valor agregado, nos quais há possibilidade de maiores patamares de remuneração, mostrando peso preponderante do comércio e dos serviços não especializados. Cabe salientar o fato de que a

6 A nova meta fiscal tem por foco: “(...) o controle da expansão dos gastos públicos pela inflação mais uma banda entre 0,6% e 2,5% ao ano. O crescimento das despesas também tem outra trava, qual seja, foi limitado a até 70% do crescimento das receitas. Há, ainda, travas à expansão do gasto público caso as metas voltadas para o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade da dívida não sejam alcançadas” (SAMPAIO; NOGUEIRA; SILVA, 2024, p. 14).

agropecuária, não obstante seu crescimento pujante (também na pauta exportadora⁷), mostra limitada capacidade de geração de postos (e remuneração) de trabalho, pouco contribuindo para distribuição progressiva de renda.

O mercado de trabalho geral, apesar da queda no desemprego aberto⁸, mostra-se mais permeável a formas precárias de uso do trabalho e, considerando que boa parte dos postos de trabalho criados se ligam a atividades de mais baixo valor agregado, não há substancial melhora nas condições de vida da população trabalhadora⁹. Embora as atividades comerciais sejam grandes absorvedoras de mão de obra, oferecem remunerações inferiores à média do mercado de trabalho; cabe lembrar que boa parte dos serviços especializados (informática, comunicações) segue de perto o volume de postos de trabalho da indústria de transformação, indicando haver aí importante elos produtivos. A importante geração de postos de trabalho nas atividades de saúde, educação e administração pública deve-se, em volume, principalmente aos servidores municipais dessas áreas – o que é razão adicional para que haja preocupação com as restrições de saldos fiscais, portanto.

Apesar da alta produtividade do setor exportador de gêneros primários (Prebisch, 1949), a visão de Kalecki (1966) quanto às fragilidades das economias subdesenvolvidas parece ainda ser confirmada, tanto por conta da escassez de capital quanto pela subalternidade em relação ao capital externo. O desempenho sofrível da formação de capital fixo e da indústria encontram seu rebatimento na grande necessidade de importar manufaturados e abrir espaço ao capital estrangeiro dentro da produção local, justamente as razões que explicam os tímidos superávits de balança comercial e as grandes remessas de lucros. Como resultado dessa combinação de saldos, o país mostra repetidos déficits de transações correntes, o que reforça a sua dependência em relação a entradas de investimento

7 Saliente-se, porém, que há grande volatilidade dos preços internacionais de produtos primários, especialmente por conta da financeirização de seus preços (CARVALHO, 2024), confirmando a posição de subalternidade da posição periférica na divisão internacional do trabalho.

8 O desemprego aberto chegou ao piso da série histórica ainda no terceiro trimestre de 2025, atingindo o nível de 5,6%; o mesmo vale para a taxa composta de subutilização de mão de obra (que se refere à mensuração das várias circunstâncias precárias de fuga ao desemprego aberto, característica típica do subdesenvolvimento), que também caiu ao inédito patamar de 13,9%, no mesmo trimestre (PNAD-C - IBGE).

9 Dados sistematizados na Carta de Conjuntura do IPEA (IPEA, 2025), dão conta do fato de que há importante queda no ritmo de aumento de preços, especialmente no caso dos alimentos; no entanto, não houve deflação corretiva dos acelerados aumentos verificados no contexto da pandemia e no período imediatamente seguinte; registre-se o peso do declínio dos estoques reguladores da Companhia Nacional de Abastecimento, já no governo Temer, para este desfecho.

direto estrangeiro (IDE) e de capitais financeiros (cujo influxo demanda juros elevados) para manter o saldo de reservas internacionais – evidenciando expressiva fragilidade externa que, a cada nova entrada de capital externo, projeta novas saídas (juros e repatriação de lucros), ampliadas, no futuro. Saliente-se que, mesmo diante de uma prática de juros elevados, o influxo de IDE e de investimentos diretos tem se mostrado insuficiente para cobrir os saldos negativos em transações correntes (somatória da balança comercial, de serviços e de rendas), impactando negativamente a disponibilidade de reservas internacionais detidas pelo país (BNDES, 2025). Isso equivale a dizer que, embora haja grande dependência em relação às aplicações financeiras internacionais (majoritariamente de curto prazo), estas não têm logrado reverter os custos de nossa fragilidade produtiva estrutural, malgrado seu pesado custo (em termos de desempenho fiscal, social e de crescimento econômico); o mesmo se aplica ao desempenho exportador (puxado por *commodities* primárias) e pelo investimento direto estrangeiro. O pagamento de altos juros ao exterior está diretamente relacionado ao pagamento análogo que se faz ao sistema financeiro privado interno; a alegada regra monetária está diretamente ligada à fragilidade observada no balanço de pagamentos – o qual, por sua vez, espelha as debilidades das estruturas produtivas locais.

Com exceção do período da pandemia – em que houve aumento dos gastos primários e diminuição da meta para a taxa básica de juros (SELIC), o déficit nominal do governo federal (medida orçamentária mais ampla) seguiu de perto o volume de juros pagos aos detentores privados da dívida pública (especialmente bancos privados e fundos de investimento, locais e forâneos), com reduzida participação do saldo primário (que exclui o pagamento de juros sobre a dívida pública); o volume total de juros pagos segue, com alguma defasagem temporal, a meta estabelecida para a taxa básica de juros em termos reais (isto é, descontada a inflação). Logo, os juros seguem sendo (com a exceção pontual do referido período da pandemia) o fator de maior peso na determinação do crescimento da dívida pública (SAMPAIO; NOGUEIRA; SILVA, 2024). O saldo primário, onde se elencam as rubricas que poderiam ser mobilizadas pelo governo central para a consecução de um projeto nacional de desenvolvimento, fica, portanto, submetido a uma lógica de ajuste e contingenciamento permanentes – em franco contraste com as despesas financeiras do setor público. A compressão das despesas com proteção social e com os investimentos públicos¹⁰

10 Dados organizados pelo Observatório de Política Fiscal (IBRE / FGV) dão conta de que o fluxo de investimento público líquido de depreciação foi negativo entre 2016 e 2021, tendo se mantido em patamares inferiores a 1,5% do PIB desde 2010 (diante de uma formação bruta de capital fixo que flutuou entre,

caminham em direção diametralmente oposta à do desenvolvimento econômico (socialmente inclusivo). Poder-se-ia dizer que a luta política pela definição do padrão estrutural do (sub)desenvolvimento nacional adentrou a esfera do orçamento público, portanto.

Com efeito, Streeck (2014) alerta para o fato de que o movimento global de retração do escopo de ação econômica do Estado vem se traduzindo, desde a década de 1980, em uma combinação de desregulamentação financeira, arrocho fiscal e criação de um mercado mundial de dívida pública. Muito embora a análise do autor esteja centrada no capitalismo desenvolvido, suas observações relativas ao conceito de **capitalismo democrático** poderiam ser transpostas (mesmo que de modo parcial) ao contexto brasileiro pós-ditadura, especialmente em face da vigência do atual texto constitucional. Três aspectos do argumento do referido autor aqui merecem destaque: (i) o desempenho dos saldos fiscais dos governos centrais é diretamente dependente do crescimento econômico, o qual vem se mostrando limitado; (ii) os exercícios de austeridade fiscal têm se repetido, sem sucesso (dado o baixo nível médio de crescimento), com o esmagamento das despesas não relacionadas ao serviço da dívida pública; (iii) a legitimidade desse capitalismo democrático é dependente do crescimento econômico, desde que este possa se traduzir, mesmo que minimamente, em melhora das condições de vida material da maioria das populações. A esses aspectos, poder-se-ia ainda agregar outros, considerado o interesse de analisar as circunstâncias locais: (iv) o desempenho econômico brasileiro é também muito limitado, já desde os desdobramentos da crise da dívida externa (ainda na década de 1980), permanecendo ainda a fragilidade no balanço de pagamentos; (v) a prática de juros altos joga contra o investimento e, portanto, contra o crescimento econômico e a criação de postos de trabalho (com destaque para a indústria de transformação); (vi) no contexto do subdesenvolvimento, o mero crescimento econômico sobre as mesmas estruturas produtivas é incapaz de processar a inclusão social pelo mercado de trabalho – logo, ainda que se possa implementar políticas inclusivas por outras vias (como a proteção social e as transferências de renda), o aumento da qualidade material de vida da maioria da população dificilmente poderia ocorrer sem algum grau de enfrentamento de cunho redistributivo. Isso é particularmente verdadeiro nas circunstâncias em que o orçamento público se vê refém de regras que o circunscrevem a metas de saldo

aproximadamente, 17% e 20% do PIB no mesmo período), indicando um tímido papel das inversões públicas como apoio / estímulo / sinalização ao investimento privado (PIRES, 2025).

fiscal que, contraditoriamente, dependem do volume agregado de gasto, para o qual as despesas públicas seriam decisivas. Em tais circunstâncias, não é surpreendente que a legitimidade dos canais de representação política tradicionais seja eventualmente posta em xeque, e nem sempre em uma direção progressista.

Em uma realidade mundial na qual a desregulamentação financeira avançou fortemente (COUTINHO; BELLUZZO, 1996), o controle interno sobre as condições macroeconômicas de cada espaço nacional tornou-se mais frouxo e, mais que isso, acabou submetido à lógica de acumulação desprovida de nexos com a produção material – em um movimento histórico de reversão completa da repressão financeira. Nessas condições, o desenvolvimento econômico se converte em um horizonte cada vez mais distante, dado que as ferramentas mais elementares para o seu efetivo planejamento se encontram embargadas. No contexto do capitalismo periférico, onde os conflitos inerentes a esse sistema se mostram mais agudos, as perspectivas para aqueles que sobrevivem da venda de seu trabalho se configuram como pouco promissoras.

O governo federal brasileiro eleito em 2022 obteve seu êxito nas urnas por estreita margem de votos e em contexto de adensamento da extrema direita em nível local e planetário, sendo sua estratégia de base a composição de uma frente ampla de apoios. Ainda em janeiro de 2023, uma tentativa de golpe de Estado veio mostrar as reais condições políticas que cercavam a nova administração: uma composição do Congresso Nacional que lhe era (e é) francamente adversa, base popular de apoio dispersa e ranços autoritários no meio militar – ao que se poderia somar uma atitude arredia por parte de setores do Judiciário, das polícias estaduais e da grande imprensa. Malgrado seu improvável sucesso em obter um desempenho macroeconômico razoável (PIB, desemprego, inflação), bem como uma retomada parcial da estrutura institucional (especialmente no campo das políticas públicas, com impactos visíveis em indicadores de pobreza¹¹), o governo depara-se com o orçamento público federal – já constrangido pelo regime fiscal – drenado por um nível inédito de

11 O percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior à linha internacional de US\$2,15 por dia em paridade de poder de compra de 2017, também com base na PNAD-C / IBGE) caiu de 6,07% (2020) para 3,51% da população (2024). Ainda assim, mesmo com o recente (e modesto) sucesso macroeconômico, dados organizados na Carta de Conjuntura do IPEA (IPEA, 2025) mostram que, somados os domicílios para os quais não há rendimentos registrados (na PNAD-C / IBGE), os domicílios categorizados como de “renda muito baixa” e os de “renda baixa” (isto é, com renda domiciliar de até R\$2.471,09, em valores de 2020), tem-se o total de 59,5% de todos os domicílios brasileiros (dados relativos ao terceiro trimestre de 2025).

emendas parlamentares, que tornam ainda mais restrito o volume de recursos disponíveis para iniciativas como a nova política industrial, que poderia sinalizar o início de um plano de desenvolvimento. Os impactos da reforma trabalhista de 2017 ainda se fazem sentir, com crescente nível de informalidade e de desproteção ao trabalho, mesmo com o crescimento. Torna-se, portanto, difícil imaginar uma retomada das transformações estruturais que, em outros momentos históricos, lograram gerar amplos volumes de postos de trabalho nos termos do assalariamento organizado e mudar nossa inserção externa¹². A internalização do progresso técnico, a regulação do sistema financeiro (nas suas transações domésticas e internacionais), bem como a efetiva proteção ao trabalho permanecem como desafios de sempre; a mudança do regime de gestão macroeconômica (denunciando o arranjo neoliberal que o próprio centro desenvolvido já abandonou) e a construção de bases sociais que possam apoiar o desenvolvimento nacional autônomo e inclusivo – mesmo em meio ao movimento predominante de acumulação financeira e à virulência política da extrema direita (curiosamente alinhada ao neoliberalismo, na periferia latino-americana) – são os desafios deste (ainda) novo e (já) perigoso século.

3. Conclusão.

O desenvolvimento econômico nacional, baseado na indústria de transformação, foi e ainda é condição essencial para modificar a posição dos países da periferia do capitalismo na divisão internacional do trabalho, bem como as condições de vida da maioria de suas populações. No caso brasileiro, o movimento industrializante se fez relevante até a crise da dívida externa, ao final da década de 1970; desde então, a preocupação com a estabilidade de certas variáveis macroeconômicas (com destaque para a inflação e contas públicas) tem solapado quaisquer iniciativas, mesmo que limitadas, de desenvolvimento. Mesmo com a incorporação de amplos segmentos sociais ao mercado de consumo, queda nos indicadores de pobreza, e crescimento moderado dos últimos anos, ainda há expressiva parcela da população em precárias condições de vida, não obstante o patamar historicamente baixo do desemprego aberto. Somente a criação de estruturas produtivas capazes de gerar maior valor

12 Apesar das circunstâncias amplamente desfavoráveis, ainda haveria possibilidades de resgate do investimento voltado ao adensamento industrial, inclusive com protagonismo social dos trabalhadores (CARVALHO, 2017). Por suposto, há que construir a base política para tal – o que, nos termos da heterogeneidade social típica do subdesenvolvimento, não é tarefa simples (KALECKI, 1966).

agregado e respectivos postos de trabalho assalariado podem abrir caminho para modificar tal cenário. Um novo plano de desenvolvimento económico nacional – autonomista (nos aspectos técnico e financeiro), inclusivo (socialmente) e sustentável (em termos ambientais) – demandará, porém, amplo apoio social; as bases políticas para tal precisam, no entanto, de (re)organização para um enfrentamento que deverá ir das ruas (como no caso das manifestações pelo fim da escada de trabalho 6x1), às eleições (sobretudo na composição do Legislativo) e à disputa pelas formas de uso e controle do orçamento público.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. L. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. **Texto para Discussão sobre o Desenvolvimento, CICEF**, N. 1, p. 01-31, jul. 2023. Disponível em: https://centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/TDD_01_2023.pdf. Acesso em 18/12/2025.

BNDES. O balanço de pagamentos do Brasil sob a perspectiva da variação de reservas. **Estudos Especiais do BNDES**, N. 55, p. 01-15, ago. 2025.

CARVALHO, M. S. Desemprego e subdesenvolvimento: considerações políticas na visão kaleckiana do capitalismo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, N. 47, p. 09-32, maio-agosto, 2017.

_____. Circulação financeira: raízes e implicações para a periferia do capitalismo. In: CORSI, F. L.; MENDONÇA, M. G.; SANTOS, A. (orgs.). **América Latina na conjuntura pós-pandemia: a crise do sistema e a nova guerra fria**. Marília: Projeto Editorial Praxis, 2024, p. 207-231.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, N. 7, p. 129-154, dez. 1996.

_____. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Vol. I**. 4ª Edição. Campinas: IE-UNICAMP, 1998, p. 11-43.

FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12/01/2026.

IPEA. **Carta de Conjuntura**. Vários números. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/>. Acesso em: 14/01/2026.

KALECKI, M. Unemployment in Underdeveloped Countries. *Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 3, N. 2, p. 59-61, jun, 1960. Reproduzido em: OSIATYŃSKI, J. (Ed.).

Collected Works of Michał Kalecki. Oxford: Clarendon Press / OUP. Vol. V, 1993, p. 03-05.

_____. The Difference Between Crucial Economic Problems of Developed and Underdeveloped Non-Socialist Economies. **Prace i Materiały (MZPGKSR)**, Vol. 3, N. 1, pp. 05-13, 1966. Traduzido e incluído em: OSIATYŃSKI, J. (Ed.). **Collected Works of Michał Kalecki. Vol. V. Oxford: Clarendon Press / OUP. 1993, p. 13-19.**

LANGE, O. The Scope and Method of Economics. **The Review of Economic Studies**, V. 13, N. 1, p. 19-32, 1945.

LEWIS, W. A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. **The Manchester School**, V. 22, N. 2, p. 139-191, May 1954.

MELLO, G. S. O bolsonarismo e a nova polarização da disputa política brasileira. In: TEIXEIRA, L.; BASTOS, P. P. Z. (Orgs.). **Conjuntura, Estrutura e Teoria**. Curitiba: CRV | Campinas: Unicamp-IE, 2021, p. 231-250.

PIRES, M. Investimentos públicos: 1947-2023. **Observatório de Política Fiscal – IBRE / FGV**. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2023>. Acesso em: 28/12/2025.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL, 1949.

RICARDO, D. On the Principles of Political Economy and Taxation. London: John Murray, Albemarle-Street, 1817.

RODRÍGUEZ, O. El estructuralismo latinoamericano. México, D. F.: Siglo XXI / CEPAL, 2006.

ROSTOW, W. W. The Take-Off Into Self-Sustained Growth. **The Economic Journal**, V. 66, N. 261, p. 25-48, Mar. 1956.

SAMPAIO, D. P.; NOGUEIRA, C. S.; SILVA, J. A. F. A austeridade como uma faceta da questão social no Brasil contemporâneo. **RBEST**, V. 6, e024020, p. 01-22, 2024.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, N. 102, p. 39-67, jul, 2015.

STREECK, W. The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State. **German Economic Review**, Vol. 15, N. 1, p. 143–165, 2014.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Vol. I.** 4ª Edição. Campinas: IE-UNICAMP, 1998, p. 139-160.

_____. Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). **Políticas para a retomada do crescimento.** Brasília: IPEA / CEPAL, 2002, p. 149-184.