

O PARADOXO DO PLENO EMPREGO NO BRASIL

THE PARADOX OF FULL EMPLOYMENT IN BRAZIL

Marcelo Weishaupt Proni*

RESUMO

O objetivo do artigo é apresentar o debate recente sobre o “pleno emprego” no Brasil e argumentar que o termo não é apropriado para caracterizar o mercado de trabalho brasileiro. Primeiro, resume as várias definições existentes e explica que as políticas recomendadas dependem da filiação teórica dos economistas. Em seguida, destaca opiniões divergentes publicadas na mídia nacional e comprova que o termo é usado com distintos significados e propósitos. Por fim, contrasta algumas análises teóricas que balizam a discussão sobre o pleno emprego no Brasil e coloca em evidência a dificuldade de um pacto político em torno da manutenção do pleno emprego.

Palavras-chave: Pleno emprego. Desemprego. Mercado de trabalho.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present the recent debate on the “full employment” in Brazil and to argue that the term is not appropriate to characterize the Brazilian labor market. First, it summarizes the best know definitions and explains that the recommended policies depend on their theoretical matrix. Then it emphasizes differing opinions published in the national media and confirms that the term is used with different meanings and purposes. Finally, the paper contrasts some theoretical analyses that mark the debate on full employment in Brazil and highlights the difficulty of a political pact to maintain full employment.

Keywords: Full employment. Unemployment. Labor market.

1. INTRODUÇÃO

Desde 2010, a mídia nacional tem dado destaque para opiniões de economistas preocupados com a proximidade de uma situação de pleno emprego no mercado de trabalho nacional. Inicialmente, como a economia brasileira estava bastante aquecida, a redução da taxa média de desemprego aberto (calculada pelo IBGE para as maiores metrópoles) poderia ameaçar a estratégia de controle da inflação traçada pelo Banco Central, uma vez que havia sinais de oferta insuficiente de mão de obra especializada, o que ocasionava pressão salarial em alguns segmentos econômicos. Posteriormente, a desaceleração do ritmo de crescimento amenizou a preocupação com a falta localizada de trabalhadores, em especial na indústria, mas o declínio persistente do desemprego manteve o alerta contra aquele suposto efeito inflacionário. Atualmente, nota-se certa perplexidade com a aparente situação de pleno emprego numa economia estagnada.

A discussão sobre a existência de (ou a tendência ao) pleno emprego no Brasil tem misturado argumentos de diferentes matrizes teóricas. De fato, as opiniões

* Professor do Departamento de Economia da Unicamp. E-mail: mwproni@gmail.com

expressas na mídia nacional remetem a distintos pontos de vista sobre os rumos deste mercado de trabalho heterogêneo e exprimem diferentes diagnósticos sobre a atual conjuntura macroeconômica. Pode-se dizer que, diante da enorme informalidade e do excedente estrutural de mão de obra, falar em pleno emprego no País soa quase como um paradoxo. Nesse contexto, o debate sobre a definição e o significado do pleno emprego ganhou novas nuances no meio acadêmico brasileiro.

O propósito deste artigo é clarear os argumentos apresentados nesse debate, mostrar que o termo “pleno emprego” não é apropriado para caracterizar o mercado de trabalho brasileiro e desfazer a referida perplexidade diante dos atuais indicadores de condição de atividade.

A exposição está dividida em três etapas. Primeiro, mostra-se que a definição de pleno emprego tem variado no tempo e que as políticas recomendadas para a sua manutenção dependem da filiação teórica dos proponentes. Em seguida, são destacadas divergentes opiniões expressas na mídia nacional para evidenciar que o termo tem sido usado com distintos significados e propósitos. Ao final, são contrastados distintos argumentos teóricos que balizam a discussão sobre o pleno emprego no Brasil e são explicitados alguns mal-entendidos na aplicação do conceito.

2. FORMULAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PLENO EMPREGO

No último quarto do século XIX, o pensamento econômico predominante se baseava em modelos teóricos abstratos. Para aqueles que acreditavam na existência de uma lei natural que regia o funcionamento perfeito do sistema econômico e propiciava a maximização da felicidade pública, como William Stanley Jevons, ou que postulavam a lógica de um sistema operando em equilíbrio e com a utilização máxima dos recursos disponíveis (capital, trabalho e matérias primas), como Léon Walras, o “pleno emprego” era o produto lógico das escolhas racionais dos agentes econômicos e da autorregulação dos mercados (MAZZUCHELLI, 2003). A ortodoxia econômica foi erguida sobre modelos puros, que abstraíam a realidade histórica e consideravam a existência de capacidade ociosa como sintoma de interferências à livre concorrência e o desemprego como um fenômeno voluntário (quando o trabalhador recusa o salário resultante do equilíbrio entre a oferta e a procura). No livro *Princípios de Economia*, publicado em 1890, Alfred Marshall expõe o otimismo com o progresso proporcionado pela liberdade dos indivíduos numa ordem econômica competitiva. Crises passageiras e desemprego poderiam ocorrer eventualmente, cabendo ao governo restaurar a confiança nos negócios, mas no longo prazo a economia tenderia naturalmente para um crescimento equilibrado, com a promessa de distribuição justa dos ganhos.

Este postulado continuava vigente durante a Grande Depressão (PIGOU, 1968), o que motivou a crítica contundente de John M. Keynes: na verdade, o sistema econômico frequentemente opera abaixo de sua capacidade produtiva ótima e pode-se pensar num equilíbrio de longo prazo com subutilização dos fatores produtivos. Para Keynes, o pleno emprego deve ser entendido como uma situação particular em que o nível de emprego global deixa de responder elasticamente a um crescimento da demanda efetiva por bens e serviços. Neste sentido, pode-se falar em “pleno emprego” mesmo quando uma pequena parcela dos trabalhadores se recusa a aceitar os salários oferecidos ou quando existe um retardo na adaptação dos trabalhadores às novas condições do mercado de trabalho. Porém, na sua *Teoria Geral*, publicada em 1936, o propósito é explicar o caráter instável da economia, que torna improvável a manutenção

do pleno emprego e produz o desemprego involuntário, resultado de uma insuficiência no nível da demanda efetiva e não de uma suposta rigidez salarial. Num período recessivo, o desafio seria recuperar o nível de investimento, a variável chave na determinação da renda e do emprego. E caberia ao governo adotar uma política monetária que propicie uma oferta abundante de crédito barato, assim como ampliar o gasto público para sustentar a demanda efetiva e provocar um efeito anticíclico.

O dogma de uma economia que tende, normalmente, a uma situação de “equilíbrio walrasiano” com pleno emprego foi recolocado por John Hicks. Ao propor uma síntese macroeconômica que invertia a afirmação de que o pleno emprego é uma situação eventual, Hicks procurou restringir a validade das proposições keynesianas sobre a determinação do emprego e explicar o desemprego involuntário como uma ocorrência restrita a períodos depressivos causados pela “armadilha da liquidez”, quando o público prefere reter a moeda e a política monetária não consegue alterar a taxa de juros (FERRARI FILHO, 2003).

A crítica de Michal Kalecki ao postulado neoclássico de uma tendência natural ao pleno emprego parte da constatação que não existe concorrência perfeita. Para ele, a grande empresa tem poder para definir preços no mercado, ao passo que o ajustamento da capacidade produtiva à demanda é um processo lento, gerando capacidade ociosa não planejada de caráter estrutural e persistente. Como explica em *Three ways to full employment*, artigo de 1944, o pleno emprego só poderia ser mantido se o governo interviesse na economia por meio de investimento em infraestrutura ou subsídio ao consumo popular (gerando déficit público), de incentivos ao investimento privado (reduzindo a taxa de juros, cortando impostos ou dando subsídios), ou promovendo redistribuição de renda (via tributação, elevação dos salários, transferência de renda).

Assim, o debate teórico em torno do pleno emprego se polarizou entre duas posições: uma vertente afirmava que um desempenho satisfatório do mercado de trabalho depende da capacidade do Estado de regular a concorrência e suprir a insuficiência de demanda agregada, ao passo que a outra continuava postulando que o livre funcionamento das forças de mercado tende a produzir uma situação ótima, mas que políticas econômicas equivocadas ou fatores exógenos podem ocasionar perturbações indesejadas na produção e no mercado de trabalho.

Gradativamente, o termo “pleno emprego” passou a ser usado no seu sentido mais restrito, circunscrito ao mercado de trabalho. Para Lord Beveridge (1945), tratava-se de uma situação em que o número de vagas a serem preenchidas é sempre maior do que o número de pessoas desempregadas. Neste caso, pode persistir uma taxa residual de desemprego (até 3% da força de trabalho) porque a correspondência entre oferta e demanda por trabalho não é um processo automático e instantâneo, mas o desempregado tem a expectativa de que não vai ficar muito tempo sem emprego (é o que Keynes chamava “desemprego friccional”). O mais importante é que, em meados do século XX, formou-se na Inglaterra e em outros países desenvolvidos um novo consenso: os governos deveriam adotar políticas macroeconômicas compromissadas com a manutenção do pleno emprego, além de aplicar mecanismos para regular o funcionamento do mercado de trabalho (o salário mínimo, a jornada de trabalho legal, o seguro-desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra).

Mesmo nos Estados Unidos havia economistas preocupados com a intervenção do Estado na economia e a regulação do mercado de trabalho. Para Minsky (1965), o governo deveria se empenhar em alcançar e manter o pleno emprego não apenas para evitar crises econômicas, mas como uma estratégia eficaz de combate à pobreza.

Posteriormente, seus escritos insistiram na necessidade (i) de reformas estabilizadoras (principalmente, regras para regular o sistema financeiro e o poder de mercado das firmas) e (ii) do Estado desempenhar a função de “empregador em última instância” (CARVALHO, 2011).

A reação do *mainstream* econômico caminhou no sentido de redefinir o significado do conceito. Influentes economistas norte-americanos passaram a argumentar que o pleno emprego (o nível ótimo da atividade econômica possível de ser alcançado, apesar das imperfeições dos mercados de bens e da rigidez do mercado de trabalho) deveria ser definido como a situação em que se verifica uma “taxa natural de desemprego”, aquela consistente com a estabilidade monetária (uma taxa de inflação baixa e constante). Para Phelps (1967), o *trade-off* entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação é superado quando se considera um modelo macroeconômico dinâmico, no qual prevalece um mecanismo adaptativo que conduz o sistema para um equilíbrio no longo prazo. Neste modelo, certo nível de desemprego é necessário para o equilíbrio do sistema. Na abordagem monetarista de Friedman (1968), o receituário keynesiano é ineficaz, uma vez que: (i) a taxa de desemprego é imune a uma regulação da demanda agregada no longo prazo, pois a taxa tende a retornar ao seu nível natural; (ii) o custo de tentar obter alguma redução no curto prazo da taxa de desemprego abaixo da taxa natural é a aceleração da inflação; e (iii) o desemprego só pode ser efetivamente reduzido por medidas microeconômicas que aumentem a flexibilidade do mercado de trabalho (inclusive dos salários nominais). Posteriormente, nas décadas de 1970 e 1980, o debate dentro do *mainstream* se desdobrou em diferentes direções¹.

Esta não era a visão predominante na Europa, onde o bom desempenho do mercado de trabalho era visto como resultado da política macroeconômica keynesiana, da regulação pública das relações de trabalho e das políticas de bem-estar social. Mas, à medida que o compromisso político com o pleno emprego foi sendo abandonado, no início dos anos 1980, ficou claro que as economias mais avançadas tinham um problema estrutural de desemprego relacionado com um conjunto amplo de mudanças: reestruturação produtiva, nova dinâmica demográfica, maior participação da mulher, descompasso na qualificação dos trabalhadores, entre outras (STANDING, 1983).

Em *Le chômage*, publicado em 1984, Freyssinet tratou de refutar as teorias baseadas em postulados incompatíveis com o funcionamento da economia contemporânea e explicar que haviam sido erodidas as principais condições macroeconômicas que tinham possibilitado manter o pleno emprego durante os anos dourados. Ao mesmo tempo, procurou revitalizar o debate sobre as políticas mais apropriadas para reduzir a taxa de desemprego aberto e eliminar o desemprego de longa duração, mostrando os limites da nova geração de políticas de emprego fundadas em análises microeconômicas.

Nesse contexto, a discussão teórica a respeito dos obstáculos ao pleno emprego agregou uma vertente baseada nos efeitos da terceira revolução tecnológica (DATHEIN, 2005). Conforme teorias de inspiração schumpeteriana, as inovações introduzidas no processo produtivo e nas estratégias de concorrência das empresas provocaram mudanças estruturais, que resultam em desemprego tecnológico (STANDING, 1984). Como a economia tem comportamento cíclico e tais inovações são entendidas como fatores endógenos e inexoráveis, o pleno emprego é visto como uma situação intrinsecamente transitória. Neste sentido, a possibilidade de redução das taxas de

¹ Ver, por exemplo, a teoria “novo-clássica” e a teoria “novo-keynesiana” (FERRARI FILHO, 2003).

desemprego para um nível próximo do pleno emprego dependeria de medidas mais ousadas, como uma diminuição da jornada de trabalho, uma política de incentivo à inovação acompanhada de educação profissional continuada e um estímulo sistemático a atividades econômicas intensivas em mão de obra (FREEMAN; SOETE, 1994).

Nos anos 1990, numa época em que o desemprego havia se tornado um problema crônico em muitas partes do mundo e predominava a crença de que (com a globalização e as novas tecnologias) o crescimento econômico não era mais capaz de gerar empregos em volume suficiente, o conceito de pleno emprego assumiu uma conotação menos rígida. Por exemplo, embora a Organização Internacional do Trabalho (1996) continuasse insistindo na necessidade de manter o pleno emprego como um tema prioritário na agenda política², as mudanças no mercado de trabalho (em especial, o aumento da participação das mulheres, a redução do emprego na grande empresa, a maior concorrência entre os trabalhadores, a flexibilização da jornada de trabalho e a difusão de formas atípicas de trabalho) tornavam necessária uma atualização do conceito. Continuava prevalecendo a ideia de que deve existir uma oferta suficiente de vagas (ou oportunidades) para contemplar todos aqueles que estão disponíveis e aptos para trabalhar e que tomam providências para tal. Contudo, a definição de pleno emprego poderia ser interpretada de maneiras diferentes, dependendo das características do mercado de trabalho em cada país. Inclusive, deveriam ser levadas em consideração as diferenças estruturais do mercado de trabalho entre os países industrializados, os países em desenvolvimento e aqueles que tinham feito a transição para uma economia de mercado. Em alguns países, o nível socialmente aceitável de desemprego manteve-se no patamar entre 2% e 2,5%, mas em outros subiu para um patamar entre 4% e 5%, ao passo que em muitos casos a preocupação maior era com a redução do subemprego. Assim, não seria correto estabelecer uma única taxa de desemprego para indicar o limiar para uma situação de pleno emprego válida para qualquer país³.

Embora a maioria dos economistas concordasse que um crescimento econômico vigoroso e duradouro poderia contribuir para resolver o problema do desemprego, a nova ordem econômica internacional impossibilitava o retorno às condições preexistentes nos “anos de ouro”. Para alguns, as mudanças verificadas na composição da oferta de mão de obra, na distribuição setorial do emprego e no padrão de emprego (com declínio do vínculo durante o ano inteiro e em tempo integral), assim como os avanços tecnológicos na área de informática, tornavam imperativo reexaminar o velho conceito de pleno emprego. Além de estabelecer uma meta para a taxa de desemprego, é preciso considerar também a taxa de atividade da força de trabalho, a duração da semana de trabalho e o tempo médio de procura de trabalho, entre outros indicadores. Nessa abordagem, é preciso elaborar um novo conceito de pleno emprego, no qual o direito legal ao trabalho deve incluir a opção por um emprego em tempo parcial, com a garantia a um nível de renda mensal. O argumento é que este novo

² A Convenção n. 122 da OIT, relativa à política de emprego, estabelece que os estados membros devem adotar uma política ativa para a promoção do pleno emprego, com trabalho produtivo e de livre escolha, o que requer ações eficazes para garantir uma oferta adequada de mão de obra e superar o desemprego e o subemprego.

³ Dada a variedade de situações de trabalho nas nações em desenvolvimento, a OIT argumentou que o pleno emprego deve ser medido por meio de combinação de indicadores, incluindo a taxa de crescimento do emprego no setor moderno, a evolução do rendimento médio real, as taxas de desemprego (aberto e oculto) e a presença de subemprego no setor informal. O pleno emprego é visto como centro de gravidade de políticas formuladas para aumentar tanto o volume como a qualidade do emprego e, assim, garantir um crescimento econômico equitativo e com redução da pobreza. Cf. *El empleo en el mundo 1996/97*, cap. II.

conceito não só é economicamente eficiente como também socialmente desejável em vários países europeus (DELTEN, 1997).

A divergência na trajetória do desemprego nos EUA e na Europa alimentou o debate teórico e teve influência nas recomendações de políticas para enfrentar o problema⁴, visto como ameaça à coesão social. Em 1997, ao propor uma “estratégia europeia para o emprego” alinhada com a adoção de uma política macroeconômica austera e um programa de reformas estruturais, a União Europeia formulou um discurso que evidenciava a preocupação com a modernização das instituições econômicas para aumentar a competitividade e com a difusão tecnológica rumo à “sociedade do conhecimento”. Em 2000, reafirmou o objetivo de alcançar uma situação de pleno emprego associada com uma taxa de crescimento econômico em torno de 3% ao ano. A prerrogativa deixava de ser o combate ao desemprego e passava para o aumento da taxa de ocupação (de 61% para 70% da PIA até 2010) por meio da mobilização de toda a força de trabalho disponível para atender as necessidades do sistema econômico⁵. Porém, as políticas ativas de emprego e as reformas liberalizantes não produziram os resultados esperados, uma vez que ficaram subordinadas à prioridade de controlar a inflação e flexibilizar os salários (viés monetarista do Banco Central Europeu).

Como esclarece Freyssinet (2000), o termo “pleno emprego” usado para legitimar a “estratégia europeia para o emprego” supunha mudanças no sistema de proteção social com a finalidade de eliminar as causas para a falta de estímulo ao trabalho, ao passo que as políticas de “gestão social do desemprego” não deviam se preocupar com a qualidade dos postos de trabalho gerados. Em paralelo, ganhou evidência um entendimento mais abrangente do termo: a sociedade do pleno emprego não é mais aquela onde não há desempregados e sim uma na qual o desemprego é uma situação transitória, que não provoca privação duradoura. Na França, por exemplo, as políticas governamentais não deveriam se preocupar com a redução da taxa de desemprego aberto para um patamar de 3%, mas era necessário combater o subemprego relacionado com o trabalho em tempo parcial involuntário e as formas de inatividade forçada. Repete-se a crença de que o caminho para retornar ao pleno emprego requer a manutenção de condições favoráveis para um crescimento econômico sustentável, isto é, que não acarrete aceleração inflacionária. Para reduzir a taxa natural de desemprego para um nível mais baixo seria preciso adotar medidas em direção a uma sociedade da atividade plena, em especial, aumentando a taxa de atividade no final da vida ativa, flexibilizando as formas de contratação de mão de obra e obrigando aqueles que recebem o seguro-desemprego a procurar ativamente alguma ocupação.

Esta formulação alternativa considera superado o contexto social da época de Beveridge: não se trata mais de garantir trabalho em tempo integral para homens chefes de família ao longo de sua vida ativa porque, na sociedade contemporânea, os mercados de trabalho precisam abarcar uma variedade bem maior de situações ocupacionais e atender uma gama muito ampla e diferenciada de trabalhadores. Não basta adotar medidas de flexibilização: a estratégia para o pleno emprego deve ser condizente com uma ressignificação da vida produtiva e do papel social dos cidadãos. Segundo Günther

⁴ Por exemplo, em 1998, um grupo de economistas renomados lançou um manifesto que fez um diagnóstico mostrando que o persistente desemprego europeu resultava de uma somatória de fatores (rigidez do mercado de trabalho, baixa geração de empregos, acomodação dos desempregados). Defendia a combinação de políticas centradas tanto na oferta como na demanda (MODIGLIANI *et al.*, 1998).

⁵ Atualmente, a União Europeia coloca como meta, na busca do pleno emprego, uma taxa de ocupação de 75% para homens e mulheres entre 20 e 64 anos de idade, em 2020.

Schmid (2008), para eliminar o desemprego de longa duração é necessário criar canais institucionalizados para facilitar a transição entre distintos tipos de ocupação, ou mesmo a transição de um emprego convencional para um trabalho não remunerado. Na era da economia do conhecimento e da organização flexível do trabalho, em suma, uma política direcionada para o pleno emprego na Europa deve saber manejar tais transições e gerir os riscos sociais advindos da proliferação de empregos atípicos (fora do padrão socialmente desejável) e de trajetórias profissionais descontínuas, contribuindo tanto para o desenvolvimento dos indivíduos como para a coesão social.

Por fim, é relevante mencionar a contribuição ao debate de pesquisadores do Center for Full Employment and Price Stability, nos EUA, que buscam rebater a tese de que o pleno emprego de Beveridge é incompatível com a adoção de políticas macroeconômicas destinadas a promover a estabilidade monetária e mostram que o esforço de estimular a demanda efetiva não precisa acarretar recorrentes desequilíbrios fiscais (e déficits públicos), nem necessariamente pressionar os preços para cima. Seguindo a abordagem de Minsky, essa vertente “pós-keynesiana” defende que para evitar que a economia entre em recessão é essencial que o Estado desempenhe o papel de “empregador em última instância” por meio de programas de garantia de emprego que tragam benefícios para a sociedade, sem competir com o setor privado e sem provocar pressão inflacionária ou rigidez estrutural do sistema econômico (WRAY, 1998; FORSTATER, 1998).

Portanto, nas últimas décadas, o uso da expressão “pleno emprego” tem evocado distintos significados e imbricações, remetendo a diferentes compromissos das autoridades econômicas. Para uns, ocorre quando todos empregados recebem salários de equilíbrio e o desemprego residual é voluntário, ou seja, parcela pequena dos trabalhadores se recusa a aceitar o salário oferecido no mercado. Para outros, quando a existência de trabalhadores sem emprego é explicada por fricções no funcionamento do mercado de trabalho (desemprego “friccional”), sendo normal que uma baixa porcentagem dos trabalhadores fique desocupados por um curto período de tempo, sendo insignificante a incidência do desemprego de longa duração. Há os que dizem não ser desejável que a economia opere com um nível de desemprego muito baixo, uma vez que isto provoca pressão salarial e aceleração inflacionária, devendo-se considerar que a manutenção do pleno emprego supõe a convivência com uma taxa natural de desemprego compatível com o equilíbrio no longo prazo. E há os que procuram enfatizar os efeitos sociais positivos das políticas destinadas a gerar empregos e combater o desemprego, explicam que o trabalho é muito mais do que um meio de obter uma renda e vinculam o pleno emprego à qualidade das ocupações existentes e aos padrões de convívio social⁶.

3. VISÕES DIVERGENTES SOBRE O PLENO EMPREGO NO BRASIL

Em 2010, o crescimento acelerado da economia brasileira e a redução da taxa de desemprego a um patamar inusitado fizeram menções ao pleno emprego tornarem-se frequentes na mídia nacional. A seguir, são apresentadas resumidamente algumas interpretações consideradas relevantes para o entendimento das posições em disputa.

Em 30 de abril, manchete publicada no jornal *Brasil Econômico* apontava: “Brasil caminha para atingir o pleno emprego”. A afirmação era do professor da USP

⁶ Esta visão mais abrangente foi assumida pela ONU, que incluiu a meta do pleno emprego com trabalho decente entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (OCAMPO e JOMO, 2007).

Hélio Zylberstajn, para quem esta situação seria alcançada em breve desde que a demanda continuasse aquecida e gerando um elevado número de postos de trabalho. Entretanto, a trajetória declinante da taxa de desemprego era vista com preocupação por representantes da iniciativa privada, à medida que se manifestava um descompasso entre a oferta e a procura de trabalhadores qualificados, provocando um “leilão salarial”. De acordo com o editorial⁷, a construção civil era um dos setores mais afetados pela escassez de trabalhadores especializados. Mas, a carência de profissionais era apontada como um problema relevante por empresas de ramos variados: agronegócio, mineração, transportes, sistema financeiro, tecnologia da informação, entre outros. Previa-se, por exemplo, uma escassez de 140 mil vagas no setor de TI, onde o salário médio de um consultor subiu cerca de 40% entre 2007 e 2010. Era necessário, portanto, qualificar mais trabalhadores e garantir uma oferta adequada de mão de obra.

Pouco depois, em 6 de maio, o jornal *Valor Econômico* publicou matéria semelhante⁸. A Confederação Nacional da Indústria dizia que a falta de trabalhador qualificado havia se tornado a primeira preocupação da maioria dos empresários da construção civil e da indústria de transformação. E, segundo José Marcio Camargo, da PUC-RJ, o desemprego no Brasil tinha atingido um nível que causa a aceleração da taxa de inflação (para ele, uma taxa de desocupação abaixo de 7,5% provoca pressões inflacionárias, uma vez que os salários passam a crescer acima da produtividade).

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, comemorava o fato da economia brasileira ter alcançado um patamar de pleno emprego (taxa de desemprego mensal inferior a 6%) no final de seu mandato⁹. Era uma conquista que confirmava o sucesso da política econômica adotada. O ponto de vista do governo era que o bom desempenho do mercado de trabalho em relação à geração de empregos e à expansão da massa salarial era fundamental para o novo modelo de desenvolvimento do País.

No início do governo Dilma, mesmo com a desaceleração do ritmo de crescimento da atividade econômica, a taxa de desemprego continuou a declinar, mantendo aceso o debate sobre a tendência ao pleno emprego e os problemas que isto poderia causar. Em fevereiro de 2011, por exemplo, o jornalista Celso Ming explicou a principal preocupação do mercado financeiro: a proximidade do pleno emprego estava fazendo os salários crescerem mais rápido do que a produtividade, o que fazia o consumo aumentar acima da oferta de bens e serviços, gerando uma pressão sobre os preços¹⁰. E citou a opinião de alguns economistas, entre os quais Marcelo Portugal, professor da UFRGS, para quem “o baixo índice de desemprego dos últimos meses se transformou em caixa de propagação inflacionária”.

Em abril de 2011, matéria publicada na revista *Exame* relatou o aumento da concorrência por profissionais qualificados no setor privado e alertava para o “risco de apagação da mão de obra”¹¹. Embora o forte dinamismo na geração de empregos e a elevação do salário mínimo tenham ajudado a expandir o consumo e a estimular o investimento produtivo em 2010, a continuidade do crescimento acelerado estava ameaçada em razão do gargalo na oferta de profissionais para atender a demanda das empresas. De acordo com a opinião de especialistas ouvidos, os 8 milhões de brasileiros desempregados não estavam aptos a ocupar as milhões de vagas que seriam criadas até

⁷ Cf. “Com otimismo, uma fase de pleno emprego”, *Brasil Econômico*, 30/04/2010.

⁸ Cf. “Cresce preocupação com falta de mão de obra qualificada”, *Valor Econômico*, 06/05/2010.

⁹ Cf. “Lula afirma que país está em padrão de pleno emprego”, *Brasil Econômico*, 20/12/2010.

¹⁰ Ming, C. “Emprego, salário e inflação”, *O Estado de São Paulo*, 12/02/2011.

¹¹ Salomão, A.; Gianini, T. “Um país em busca de gente”, *Exame*, 01/04/2011.

2015 por causa da “herança maldita” do sistema educacional nacional, classificado como predominantemente “inepto e ineficiente”. Outro problema atribuído ao pleno emprego foi a elevação da taxa de inflação nos primeiros meses de 2011. A solução proposta pela corrente ortodoxa pode ser sintetizada na seguinte fórmula: conter o crescimento econômico no curto prazo e apostar numa elevação da produtividade do trabalho no longo prazo.

Contudo, a tese de que havia um generalizado “risco de apagão de mão de obra” foi contestada por Anselmo dos Santos e José Dari Krein, professores do Instituto de Economia da Unicamp, em entrevista publicada na *Carta Capital*, em agosto de 2011. Para eles, ainda não se caracterizava uma situação de pleno emprego, uma vez que a taxa de desemprego metropolitano estava acima de 6% (com regiões e segmentos sociais apresentando taxas bem superiores a este patamar) e que a taxa de desemprego total (incluindo o “desemprego oculto”) estava próxima de 10%. Mas, se fosse mantida a trajetória de crescimento do PIB a uma média de 4% ao ano, acreditavam que, até o final de 2014, poderia ser alcançada uma “situação típica de pleno emprego de uma economia em desenvolvimento com renda per capita intermediária”¹², ou seja, situação em que o desemprego aberto é relativamente baixo, mas persiste uma parcela expressiva dos trabalhadores cuja ocupação está presa a trabalhos informais e precários.

Por sua vez, setores políticos mais progressistas trataram de reagir contra o discurso que enfatiza a ameaça de pressão inflacionária gerada a partir do mercado de trabalho. Em junho de 2011, o senador Inácio Arruda apresentou um projeto de lei complementar que pretende incluir entre os objetivos do Conselho Monetário Nacional (CMN) a promoção do pleno emprego, isto é, da “plena utilização da capacidade produtiva nacional”. Embora a fixação da taxa básica de juros seja responsabilidade do Comitê de Política Monetária (Copom), é o CMN que define o centro da meta para a inflação. De acordo com os defensores da proposta (PLS 301/2011), a definição da taxa de juros tem impacto direto sobre o nível da atividade econômica e o nível do emprego, por isso é preciso contrabalançar o peso atribuído ao controle da inflação pelo regime de metas. O argumento é que não se trata apenas de questão técnica, mas também política, daí a necessidade de bom senso e responsabilidade nas ações de combate à inflação, para assegurar que os fatores de produção (capital e trabalho) estejam plenamente empregados, condição para o progresso da economia e a satisfação da sociedade.

O agravamento da crise econômica na Europa e suas repercussões sobre a economia brasileira, no último trimestre de 2011, sinalizaram dificuldades maiores para o mercado de trabalho nacional em 2012. Mesmo assim, em outubro de 2011, Carlos Lupi, então Ministro do Trabalho e Emprego, ainda acreditava que o mercado de trabalho nacional alcançaria o pleno emprego ao longo de 2012. Segundo ele, seria possível alcançar uma taxa de desemprego próxima a 5% (no conjunto das metrópoles pesquisadas pelo IBGE), a despeito dos prováveis efeitos decorrentes da crise econômica internacional¹³.

No mês seguinte, a BBC Brasil ouviu especialistas para debater os efeitos prováveis de um “ajuste macroeconômico” sobre a geração e procura de empregos no País¹⁴. Para Daniel Sousa, professor do Ibmecc-RJ, a redução da taxa de desemprego mostrava uma tendência clara para o pleno emprego, mas a economia nacional estava se aproximando do “limite de seu potencial de crescimento” e esse efeito começaria a ser

¹² Daniel, P. “O Brasil perto do pleno emprego”, *Carta Capital*, 30/08/2011.

¹³ Cf. “Lupi prevê pleno emprego no Brasil em 2012”, *Zero Hora*, 01/10/2011.

¹⁴ Moraes, M. “Em baixa recorde, desemprego deve voltar a subir em 2012”, *BBC Brasil*, 24/11/2011.

sentido no mercado de trabalho em 2012. Já Rodrigo Leandro de Moura, da FGV-RJ, afirmava que ainda não havia sido alcançada a “taxa natural de desemprego”, preferindo ressaltar que o mercado de trabalho passava por um momento estável, devido às boas condições da economia nacional. Ele previa uma desaceleração do crescimento e que a taxa de desemprego começaria a subir, uma vez que a economia não teria capacidade de criar vagas em número suficiente para absorver a elevada oferta de mão de obra. Assim, a tendência de redução da taxa de desemprego só seria sustentável com investimento em infraestrutura e em educação e com uma “revisão da carga tributária”. Por sua vez, o então presidente do IPEA, Márcio Pochmann, afirmava que o País estava longe do pleno de emprego (só alcançaria essa condição quando a taxa de desocupação diminuísse para perto de 3%). Como a redução na taxa de crescimento do PIB estava diminuindo a geração de empregos, era fundamental continuar adotando medidas de estímulo ao investimento privado e à expansão da demanda agregada. Em acréscimo, também refutava o discurso que condena as políticas de combate ao desemprego por causa do compromisso com o controle da inflação.

Em janeiro de 2012, o IBGE divulgou a taxa de desemprego metropolitano referente a dezembro (4,7%) e a média para 2011 (6% da PEA). Mas, a própria instituição assumiu uma posição prudente, de acordo com matéria de *O Estado de São Paulo*¹⁵. Cimar Azeredo, gerente da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), argumentou que a situação de pleno emprego não se configura só com baixa taxa de desocupação, sendo necessário levar em conta outros indicadores do mercado de trabalho. Ele esclareceu que havia grandes disparidades regionais (as metrópoles do nordeste apresentam taxas bem maiores do que as do sul do País) e que não era adequado falar em pleno emprego num mercado de trabalho com número expressivo de empregados sem carteira assinada e de trabalhadores que não contribuem com a Previdência.

Com opinião similar, o economista do Dieese Sérgio Mendonça considerava não ser possível afirmar que o País vivia próximo de uma situação de pleno emprego¹⁶. Segundo ele, embora cada país tenha um mercado de trabalho com características próprias, para que houvesse pleno emprego a taxa de desemprego teria de ser inferior a 4% da PEA. Ele também esclarecia que a taxa medida pelo Seade/Dieese é maior que a do IBGE, por incluir o desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento: de acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego, a taxa de desemprego total referente a dezembro era de 9% e a média para 2011 tinha sido de 10,4% da PEA das áreas metropolitanas pesquisadas. A PED, assim como a PME, mostrava uma redução mais lenta da taxa de desemprego em razão da desaceleração econômica, em 2011.

Não obstante, a preocupação com o pleno emprego continuava. Artigo publicado na revista *Exame* em março de 2012 apontava a dificuldade de especialistas do setor financeiro ao interpretar os indicadores macroeconômicos, uma vez que o crescimento brasileiro vinha sendo marcado por “duas velocidades”: por um lado, forte consumo doméstico; por outro, um desempenho industrial fraco. A taxa anual de inflação medida pelo IPCA tinha se elevado para 6,5% em 2011. Este cenário configurava “um ambiente paradoxal de baixo crescimento associado a pleno emprego”¹⁷. A dificuldade de interpretação derivava da insistência na ideia de que uma

¹⁵ Saraiva, A. “Brasil não vive ainda momento de pleno emprego, ressalta IBGE”, *O Estado de São Paulo*, 26/01/2012.

¹⁶ Warth, A. “Para Dieese, desemprego deve diminuir em 2012”, *O Estado de São Paulo*, 26/01/2012.

¹⁷ Padovani, R. “Brasil: pleno emprego com baixo crescimento”, *Exame*, 26/03/2012.

taxa média de desemprego num patamar de 6% está muito próxima ao nível de equilíbrio de longo prazo, ou seja, uma situação de “pleno emprego”.

Por sua vez, em abril de 2012, José Pastore, professor da USP, afirmou que o mercado de trabalho estava “apertado”, mas que havia grandes chances da economia como um todo crescer no segundo semestre, o que permitiria “fechar o ano com pleno emprego”¹⁸, com a taxa anual de desemprego situada entre 5,5% e 6% da PEA. Para ele, todos os trabalhadores que aceitarem receber os salários oferecidos no mercado poderiam estar empregados. Porém, havia um obstáculo a ser superado: a baixa geração de empregos na indústria brasileira em razão do custo do trabalho ter crescido acima da produtividade. Mas, a desoneração da folha de pagamento e as medidas de incentivo à atividade econômica adotadas pelo governo federal permitiriam retomar a criação de postos de trabalho. Ainda assim, uma reforma trabalhista que reduzisse encargos sociais e diminuísse o custo do trabalho no Brasil era condição essencial para alcançar e manter o pleno emprego.

A divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 2010 trouxe novos elementos para o debate no terreno do mercado de trabalho. Em agosto de 2012, reportagem do jornal *O Globo* informou que 20% dos municípios brasileiros tinham uma taxa de desocupação inferior a 3,5% da PEA, caracterizando uma situação de “pleno emprego”, mais frequente na região sul e mais rara no nordeste¹⁹. Para João Saboia, professor da UFRJ, embora a taxa de desocupação do Censo não seja o melhor indicador para este tipo de análise, não havia dúvida de que o pleno emprego pode ser encontrado em um número considerável de cidades no País. Mas, Claudio Dedecca, da Unicamp, fazia a ressalva de que muitos municípios com taxa de desocupação baixa possuem fraco dinamismo econômico (o que desmotiva a busca ou obriga os desempregados a migrar para outras cidades em busca de melhores condições de vida). Assim, uma taxa de desemprego próxima de zero pode significar o contrário da ideia de pleno emprego associada a um mercado de trabalho aquecido.

Em dezembro, a taxa de desemprego aberto alcançou níveis muito baixos em algumas metrópoles (3% em Porto Alegre, 3,5% em Belo Horizonte, 4% no Rio de Janeiro, 5,2% em São Paulo, 5,6% em Recife e 5,7% em Salvador, conforme a PME). Na média anual, a taxa de desemprego para o conjunto das metrópoles pesquisadas caiu para 5,5% (4% em Porto Alegre, 4,4% em Belo Horizonte, 5% no Rio de Janeiro, 6% em São Paulo e Recife, 7,2% em Salvador). O então Ministro do Trabalho e Emprego Brizola Neto alimentava a expectativa de que, em 2013, a retomada do crescimento econômico faria o mercado de trabalho se aquecer ainda mais e o pleno emprego atingiria outras cidades do País. Nesse caso, caberia ao governo investir em ciência e tecnologia e em educação profissional: “O aquecimento vai demandar mão de obra e por isso é importante garantir qualificação aos trabalhadores e competitividade à economia, agregando conhecimento, tecnologia e inovação”²⁰.

Porém, o aumento da inflação acima da meta estabelecida pelo Banco Central voltou a preocupar o mercado financeiro. Em abril de 2013, Celso Ming relatou que o professor da FGV Yoshiaki Nakano teria afirmado que “o atual nível de inflação

¹⁸ Assis, F. C. de. “Emprego vai reagir a medidas do governo no 2º semestre, diz Pastore”, *O Estado de São Paulo*, 19/04/2012.

¹⁹ Ribeiro, F. “Último Censo indica que 20% das cidades atingiram o pleno emprego”, *O Globo*, 4/08/2012.

²⁰ Platonow, V. “Brasil continuará com pleno emprego em 2013, diz ministro do Trabalho”, *Agência Brasil*, 29/12/2012.

somente recuará se o governo aplicar à economia boa dose de desemprego”²¹. Ele defendia uma elevação forte dos juros básicos pelo Copom. O diagnóstico era simples: o volume de dinheiro em circulação estava elevado demais para um contexto de (i) demanda mais alta do que a oferta, (ii) custos altos demais para o setor produtivo (começando pelos salários), (iii) baixo nível de investimentos e, especialmente, (iv) excesso de gastos do setor público, que por sua vez alimentava a expansão da demanda.

Em resumo, as opiniões de distintos especialistas e de atores políticos registradas na mídia nacional confirmam que o termo “pleno emprego” tem sido usado com distintos significados e propósitos. E mostram divergências substantivas no que se refere ao diagnóstico das tendências recentes do mercado de trabalho nacional. Embora o ponto de vista do *mainstream* tenha grande influência entre os formadores de opinião pública, diferentes visões têm sido publicadas.

4. APROFUNDANDO O DEBATE SOBRE O PLENO EMPREGO NO PAÍS

A redução da taxa de desemprego para um nível relativamente baixo motivou um amplo debate sobre a existência e as consequências do pleno emprego no Brasil, que se desdobrou em várias frentes: o problema da escassez de mão de obra especializada em vários ramos de atividade; a preocupação com a pressão salarial e com o aumento da inflação; as implicações do baixo nível de produtividade do trabalho. Inicialmente, o crescimento econômico acelerado foi visto como ameaça à estabilidade monetária, ao passo que a falta de profissionais qualificados poderia prejudicar a sustentação da expansão econômica (seja por ser um obstáculo ao aumento da produtividade, seja por afetar a competitividade da indústria). Posteriormente, a progressiva redução da taxa básica de juros e a adoção de uma política fiscal mais frouxa fizeram muitas vezes reafirmarem o iminente perigo de aceleração inflacionária. Contudo, em razão do aprofundamento da crise internacional e da queda do investimento industrial no País, o cenário mudou. Com a estagnação da economia, ficou mais difícil sustentar a tese do pleno emprego, mas alguns economistas continuaram usando o conceito com o argumento de que, com o lento crescimento da PEA e a geração de empregos de baixa produtividade nos serviços, o mercado de trabalho continuava aquecido e ameaçando a estabilidade monetária.

Mas, em paralelo, a ideia de que o Brasil está próximo do pleno emprego tem sido recusada por diversos especialistas em economia do trabalho, que procuram assim redefinir os termos do debate nacional. Para concluir a reflexão proposta neste artigo convém examinar os argumentos apresentados por pesquisadores de diferentes correntes teóricas à luz do que foi exposto nas seções precedentes.

Primeiro, convém enfatizar que, num mercado de trabalho heterogêneo e marcado por profundas desigualdades regionais, a discussão teórica em torno da tendência ao pleno emprego ganha maior complexidade. Conforme esclarece estudo elaborado pelo IPEA, é preciso analisar com cuidado os fatores que influenciam a oferta de mão de obra no Brasil, assim como a sua variação ao longo do ciclo econômico: mudanças na conjuntura podem estimular ou inibir a participação no mercado de trabalho e aumentar ou restringir a ocorrência de ocupações precárias. A oscilação da condição de atividade e da forma de inserção no mercado de trabalho brasileiro é

²¹ Ming, C. “Inflação e pleno emprego”, *O Estado de São Paulo*, 30/04/2013.

entendida como consequência da heterogeneidade estrutural no mundo do trabalho²². Nestas circunstâncias, a manutenção de uma trajetória sustentada de crescimento econômico é vista como condição importante e necessária, mas não suficiente, para que a taxa de desemprego continue se reduzindo em direção ao pleno emprego, ou para minimizar as disparidades existentes na estrutura ocupacional em âmbito nacional (LAMEIRAS *et al.*, 2012).

Portanto, as teorias relativas ao funcionamento do mercado de trabalho formuladas no centro do capitalismo não deveriam ser aplicadas de maneira imediata no País²³. Ao explicitar as características estruturais que diferenciam o mercado de trabalho brasileiro e analisar as tendências recentes, os pesquisadores do IPEA procuram questionar o discurso mais afoito mencionado anteriormente, refutar a tese sobre a prevalência do pleno emprego e sugerir que o importante é ressaltar que se encontra em curso na economia brasileira uma mudança de patamar salarial em alguns setores ou em algumas profissões. Além disso, afirmam que não há uma pesquisa em âmbito nacional apropriada para acompanhar a evolução mensal do desemprego no País e subsidiar a discussão sobre o tema. E concluem: além de ser “difícil e controverso” estimar a taxa de desemprego correspondente ao pleno emprego, a opção por uma mensuração do problema por meio da taxa de desemprego aberto subestima a porção de trabalhadores que poderia ser mobilizada produtivamente. Estes apresentam, contudo, “uma inserção produtiva e ocupacional disfarçada na forma da execução de diversas modalidades de subemprego, jornadas de trabalho parciais contra a sua própria vontade e necessidade econômica”, ou podem estar numa condição de inatividade temporária (LAMEIRAS *et al.*, 2012, p. 15).

Esta posição foi reforçada num artigo de Anita Kon, professora da PUC-SP, para quem a economia brasileira está longe do pleno emprego, tendo em vista os traços estruturais do mercado de trabalho (elevada informalidade, subocupação, grande proporção de trabalhadores com baixos salários e rendimento médio relativamente baixo), que não condizem com a definição de pleno emprego. Para ela, no Brasil, os indicadores usuais da condição de atividade “mascaram a percepção da real situação do mercado de trabalho” (KON, 2012, p. 6). Em adição, insiste no argumento de que a taxa de desemprego aberto, usualmente utilizada para registrar o pleno emprego, não é capaz de expressar corretamente o problema da desocupação (como normalmente ocorre com os mercados de trabalho em países desenvolvidos).

De fato, os dados registrados pela PED para 2012 apontam uma taxa de desemprego total (incluindo o desemprego oculto por trabalho precário e por desalento) correspondente a 10,5% da PEA no conjunto metropolitano (mantendo o mesmo patamar estimado para 2011). Este indicador também mostra níveis bem distintos entre as metrópoles: 5,1% em Belo Horizonte, 7% em Porto Alegre, 8,9% em Fortaleza,

²² A heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro se expressa pela convivência de empregos formalmente registrados (e sob a proteção da legislação) com diversas modalidades de ocupação precária e de inatividade involuntária (não participação na PEA apesar da necessidade de trabalhar). Como no Brasil o sistema de seguro-desemprego não é suficientemente abrangente e eficaz, nos momentos em que há uma insuficiente capacidade de geração de empregos, muitos trabalhadores recorrem a alguma estratégia de sobrevivência associada com as formas mais instáveis de trabalho informal ou se retiram temporariamente do mercado de trabalho, esperando uma oportunidade para se reinserir no futuro.

²³ Na visão cepalina, a especificidade do desenvolvimento econômico na América Latina requer uma matriz teórica apropriada para a discussão das questões pertinentes a um mercado de trabalho estruturalmente heterogêneo, impedindo que o tema do pleno emprego seja analisado com o mesmo prisma usado nos Estados Unidos ou na União Europeia (LEÃO e SILVA, 2012).

10,9% em São Paulo, 12% em Recife, 12,3% no Distrito Federal e 17,7% em Salvador. Na maioria das metrópoles a taxa de desemprego total se reduziu em relação a 2011, com exceção de São Paulo e, principalmente, Salvador (DIEESE, 2013).

Pode-se fortalecer essa linha de argumentação com três comentários adicionais (PRONI, 2012, p. 47). Primeiro: à referida heterogeneidade do mercado de trabalho se sobrepõem profundas desigualdades regionais, compondo um “quadro caleidoscópico da condição dos trabalhadores brasileiros”, o que invalida afirmações genéricas relativas ao conjunto do território nacional. Em metrópoles da região sul – Florianópolis, Curitiba e Porto Alegre – há uma tendência clara para o pleno emprego, ao passo que em áreas metropolitanas do norte e do nordeste – como Manaus, Belém, Recife e Salvador – não há fundamento para identificar tal tendência. Em áreas não metropolitanas, por sua vez, o excedente de mão de obra não se manifesta predominantemente como desemprego e sim na persistência de variados tipos de trabalho precário ou sem remuneração.

Segundo: “é preciso tomar cuidado para não interpretar o problema da escassez de profissionais em algumas áreas ou segmentos como um sintoma inquestionável da prevalência do pleno emprego” (*idem, ibidem*) e para não considerar o aumento dos salários médios como sinal de distorção no funcionamento do mercado de trabalho. A oferta insuficiente de profissionais com determinada qualificação num município pode ser suprida, no curto prazo, com atração de profissionais de outras regiões; no longo prazo, com a ampliação de cursos específicos de formação profissional. De qualquer modo, pode ser um problema localizado decorrente de falta de planejamento na política educacional e de má gestão do serviço de intermediação de mão de obra.

Terceiro: “a maioria dos que se declaram desempregados tem pelo menos o ensino médio completo e tem mais de 24 anos de idade, sendo minoritária a participação dos que nunca trabalharam” (*idem, ibidem*), o que leva à constatação de que o problema do desemprego não se restringe aos jovens e aos trabalhadores sem qualificação. Além disso, é relevante frisar que parcela significativa dos desempregados estava procurando trabalho havia, pelo menos, seis meses (as porcentagens variam entre as metrópoles).

Portanto, é preciso reconhecer que o mercado de trabalho brasileiro vinha apresentando sinais claros de ter ingressado numa fase nova, mas era cedo para acreditar que rumava inexoravelmente em direção ao pleno emprego. Mesmo considerando só o Brasil metropolitano, ainda faltava muito para que se pudesse falar em mercados de trabalho homogêneos e bem estruturados, ou numa situação em que todos dispostos a trabalhar (e habilitados para tal) tivessem facilidade de encontrar uma vaga. Se as tendências em curso não fossem interrompidas, à medida que o desemprego e a informalidade continuassem a se reduzir, os principais desafios no campo das políticas de emprego iriam se deslocar para a qualidade das ocupações geradas e a garantia de uma oferta adequada de força de trabalho especializada. De qualquer modo, convinha tomar cuidado para não deixar que o otimismo com os avanços obtidos desmobilizasse os esforços necessários para enfrentar os velhos problemas do mercado de trabalho brasileiro (IPEA, 2010, cap. 11).

Como contraponto, é oportuno citar a análise apresentada por João Basílio Pereima e Ricardo Nascimento, ambos da UFPR. Escrevendo em 2012, apontam evidências de que o mercado de trabalho nacional estava apresentando uma nova dinâmica e rumava para o “pleno emprego produtivo” em razão dos seguintes fatores: redução permanente da taxa geométrica de crescimento demográfico; perspectiva de taxa razoável de crescimento do PIB; expansão da taxa de ocupação nas principais

metrópoles; aumento efetivo do rendimento médio dos trabalhadores; e redução do grau de informalidade. Independentemente do movimento cíclico da economia (que se expressa na variação da taxa anual de crescimento do PIB: 5,2% em 2008, -0,3% em 2009, 7,5% em 2010 e 2,7% em 2011), acreditavam haver uma tendência de longo prazo apontando para um déficit estrutural de mão de obra especializada em alguns setores de atividade, especialmente na indústria. Para eles, se a economia brasileira voltasse a crescer num ritmo entre 3,5% e 4% ao ano, a situação de “pleno emprego produtivo” seria alcançada rapidamente (PEREIMA e NASCIMENTO, 2012, p. 77).

Essa análise se baseia em dois pressupostos: (i) o pleno emprego corresponde a uma relação capital-trabalho de equilíbrio de longo prazo, situação na qual o estoque de capital cresce num ritmo igual ao crescimento da força de trabalho (podendo acarretar pressão salarial no curto prazo); (ii) o setor produtivo organizado não contrata trabalhadores sem um nível mínimo de instrução e que se encontram em diversas modalidades de informalidade (deixaram de fazer parte do “exército industrial de reserva”). Ou seja, como o mercado de trabalho nacional é segmentado, o piso salarial pago no setor industrial é bem maior do que o salário mínimo e há escassez de trabalhadores qualificados em vários ramos de atividade, pode-se falar em proximidade do “pleno emprego produtivo”.

Para sustentar o pleno emprego sem o risco de descontrole inflacionário é fundamental haver investimento adequado em educação e inovação tecnológica, uma vez que é preciso garantir uma oferta de mão de obra qualificada e que o crescimento da renda per capita requer a incorporação de progresso técnico. Porém, alcançar um padrão de crescimento econômico deste tipo não significa resolver o problema da heterogeneidade e da desproteção. Por isso, eles advertem: “o mercado de trabalho brasileiro ainda precisa avançar em termos qualitativos para atingir um pleno emprego social” (PEREIMA e NASCIMENTO, 2012, p. 61).

Com o passar do tempo, a dificuldade de retomar um ritmo de crescimento econômico sustentado adicionou novas dúvidas. O intrigante fenômeno da estagnação com pleno emprego (em 2012, a taxa de crescimento do PIB caiu para 0,9% ao ano e a taxa anual de desemprego se reduziu para 5,5% da PEA) é muito difícil de ser explicado pela teoria keynesiana, uma vez que a obtenção de uma taxa de emprego elevada deveria ser um sinal claro de que o nível de demanda efetiva prevalecente na economia é bastante alto.

Uma explicação convincente para a recente dinâmica macroeconômica foi oferecida por José Luis Oreiro, professor da UFRJ. Para ele, a compreensão da lógica do ciclo vicioso de estagnação com pleno emprego requer uma abordagem teórica “keynesiano-estruturalista”. Considerando que o crescimento da economia no longo prazo é extremamente dependente do crescimento da produção industrial, afirma que a estagnação recente da economia brasileira é decorrência do fraco dinamismo da indústria nacional, que não tem competitividade suficiente para responder ao aumento da demanda doméstica. Ele elege o crescimento dos salários acima da produtividade do trabalho e a apreciação da taxa real de câmbio como os principais responsáveis pela perda de competitividade da indústria num contexto de expansão do mercado interno estimulada pelo governo. Ao mesmo tempo em que avança o processo de substituição da produção doméstica por importações, verifica-se “o aparente paradoxo do aumento do faturamento da indústria num contexto de estagnação da produção física, uma vez que a indústria brasileira está se transformando crescentemente numa *maquiadora*” (OREIRO, 2013, p. 35).

Por sua vez, o aumento da massa salarial e a facilidade de crédito contribuem para o desempenho favorável da demanda por serviços, que geralmente são intensivos em mão de obra, o que explica a elevada taxa de ocupação apesar do emprego industrial ter caído. Ele argumenta que as medidas de estímulo à demanda agregada feitas pelo governo se mostram ineficazes para lidar com o problema de estagnação com pleno emprego, uma vez que mantêm a taxa de desemprego num nível baixo e reforçam a tendência dos salários reais em crescer acima da produtividade, sem reverter a perda de competitividade da indústria. Dessa forma, sugere que é preciso “instituir um regime de política macroeconômica que gere endogenamente uma taxa de câmbio competitiva a médio e longo prazo, e um crescimento dos salários reais em linha com a produtividade do trabalho, ao mesmo tempo em que viabiliza um aumento significativo do investimento público em obras de infraestrutura” (OREIRO, 2013, p. 36).

A tarefa de desvendar o enigma da manutenção do pleno emprego mesmo diante da forte desaceleração econômica também tem mobilizado economistas filiados ao *mainstream*. Fernando Barbosa Filho e Sérgio Werlang, da FGV, argumentam que o ritmo de crescimento da oferta de mão de obra continuará declinando nos próximos anos, mantendo-se a escassez relativa de mão de obra e a elevação dos salários reais médios. E, se a geração de empregos no setor serviços continuar aquecida, o mercado de trabalho deve permanecer tensionado pelo pleno emprego, mesmo com um fraco crescimento do PIB e com um nível de utilização da capacidade instalada abaixo de 85%. Para eles, “a mais importante consequência desse fenômeno é que estímulos de demanda não têm efeito relevante na atividade econômica. Isto porque a restrição de oferta é a que atua na economia. E como há excesso de capacidade instalada, o Produto Interno Bruto crescerá o que for permitido pela oferta de mão de obra” (BARBOSA FILHO e WERLANG, 2013).

O problema da estagnação, para Barbosa Filho e Werlang, está centrado na gestão equivocada da política macroeconômica, uma vez que o pleno emprego restringe a validade de políticas keynesianas. Os estímulos adotados para estimular a demanda (em especial, a queda na taxa de juros, a expansão do gasto público e os empréstimos subsidiados do BNDES) não conseguem elevar o nível de atividade econômica e geram mais inflação. A situação requer, para eles, uma gestão responsável da política monetária e da política fiscal, assim como novas estratégias: políticas para elevar a produtividade e poupar mão de obra; ações que facilitem a imigração de trabalhadores qualificados; nova regulamentação da concorrência e medidas que reforcem a segurança jurídica para que o setor privado se anime em ampliar investimentos.

É importante ressaltar que, nessa análise, o pleno emprego acarreta pressão salarial e aceleração inflacionária (como supõe a teoria da taxa natural de desemprego), representando assim um empecilho para o crescimento da economia brasileira. Em contraste, na análise de Oreiro, é possível combinar o aumento da massa salarial com o crescimento econômico sem aumento da inflação, desde que os salários médios cresçam junto com a produtividade do trabalho e que seja preservada a competitividade da indústria nacional.

Outra observação é que o *mainstream* geralmente enfatiza a análise dos fatores responsáveis pela quantidade e qualidade da oferta de mão de obra (numa abordagem microeconômica), diminuindo o papel dos fatores relacionados com a demanda de trabalhadores e desconsiderando os efeitos positivos provocados pelo gasto público e pela ampliação do crédito. É inegável que as visíveis transformações demográficas têm sido muito favoráveis para o bom desempenho do mercado de trabalho brasileiro, em

especial pelo crescimento mais lento da População em Idade Ativa (PIA) e pela redução relativa dos jovens com idade entre 10 a 24 anos. Por sua vez, a redução da participação dos jovens no mercado de trabalho (motivada por aumento da renda familiar e por maior permanência na escola) contribuiu para um crescimento mais moderado da População Economicamente Ativa (PEA). Contudo, o aspecto mais importante para a compreensão da diminuição recente do desemprego metropolitano foi a expressiva geração de postos de trabalho, mesmo com o baixo crescimento do PIB (SANTOS, 2013). A queda no número de desempregados nas maiores metrópoles do País esteve claramente associada ao bom desempenho da ocupação no ramo da construção civil e em diversas atividades dos serviços, que são intensivas em mão de obra, e ao dinamismo econômico em municípios do interior do País, que gera empregos e atrai trabalhadores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apontado inicialmente, uma das principais dificuldades do debate é que não há consenso a respeito dos critérios para identificar o pleno emprego ou para estabelecer metas relativas ao mercado de trabalho. Como os países são estruturalmente muito diferentes e como há diferenças expressivas no nível de desemprego considerado socialmente aceitável, não há um patamar único para a taxa de ocupação que corresponda ao limiar da situação de plena utilização da força de trabalho²⁴.

Repetindo: se o pleno emprego é entendido como uma situação em que o desemprego é todo ele “friccional” (e não há desemprego de longa duração) fica difícil afirmar que a taxa média de desemprego aberto no Brasil metropolitano já tenha alcançado um patamar que corresponde ao pleno emprego (e, evidentemente, a distância aumenta quando se considera a taxa de desemprego total, incluindo o desemprego oculto). Por outro lado, há analistas que entendem o pleno emprego como a situação correspondente à “taxa natural de desemprego” (aquela que não acarreta pressão inflacionária e é compatível com o equilíbrio no longo prazo), estimada num patamar superior a 6% da PEA²⁵. Nos últimos anos, essa divergência tem contribuído para dificultar o diálogo e tornar mais complexo o debate sobre o pleno emprego.

Convém frisar que as opiniões divulgadas pela mídia nacional mostram claramente que os pontos de vista se baseiam em diferentes matrizes teóricas e expressam distintos interesses e preocupações. Este é o motivo para a perplexidade de alguns economistas diante da redução recente da taxa de desemprego numa conjuntura econômica desfavorável, que produz uma situação aparentemente paradoxal. Mas, para desfazer esse mal-entendido, é preciso compreender a intenção de cada discurso.

O debate sobre a proximidade do pleno emprego e suas consequências tem implicações econômicas e sociais, podendo interferir em importantes políticas do governo federal. Nesse sentido, é oportuno lembrar a advertência de Kalecki, no artigo *Aspectos políticos do pleno emprego*: é falso o postulado de que uma economia capitalista tende naturalmente para o pleno emprego; mas também é falsa a suposição de que um governo pode adotar livremente políticas macroeconômicas direcionadas para manter o pleno emprego, mesmo dispondo dos instrumentos necessários. Os

²⁴ Em algumas nações, como a Noruega e China, o patamar de referência para o pleno emprego continua sendo uma taxa de desemprego aberto abaixo de 3%; na maioria dos países europeus, como a Alemanha e a Espanha, a referência é uma taxa de desemprego entre 4 e 5%; por sua vez, nos Estados Unidos e no Canadá, considera-se uma taxa de desemprego em torno de 6% da força de trabalho.

²⁵ Em 2008, o Banco Central referendou uma estimativa que situava a taxa natural de desemprego no País num patamar relativamente elevado, variando entre 7,5% e 8,5% da PEA (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 133).

empresários tendem a ver o desemprego como um elemento disciplinador da força de trabalho e preferem apoiar políticas compromissadas com a estabilidade monetária do que medidas destinadas a eliminar o desemprego. Para ele, a convergência de interesses contrários à elevação dos salários leva à formação de poderosos blocos políticos financiados por grandes empresários e rentistas, que encontram muitos economistas dispostos a declarar que estímulos à demanda efetiva podem ser inócuos e ocasionar mais inflação, induzindo o governo a adotar uma política ortodoxa comprometida com a austeridade fiscal.

Por fim, deve-se ressaltar a contribuição da corrente teórica que defende o papel do Estado como empregador de última instância e a possibilidade de manutenção do pleno emprego sem acarretar pressão inflacionária (COSTA, 2010). Também no Brasil, em oposição ao discurso do *mainstream* (que pretende reduzir o custo do trabalho com medidas para flexibilizar ainda a relação de emprego), alguns economistas procuram mostrar que é possível construir um pacto político pelo pleno emprego sem ameaçar uma trajetória sustentável de crescimento econômico (GOMES; LOURENÇO, 2012). Contudo, algumas falas aqui selecionadas mostram a dificuldade de costurar um pacto político em torno desta questão no País.

REFERÊNCIAS

ASSIS, F. C. de. Emprego vai reagir a medidas do governo no 2º semestre, diz Pastore. **O Estado de São Paulo**, 19/04/2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. A taxa natural de desemprego no Brasil. **Relatório de inflação**, vol. 10, n. 1, Brasília, março, 2008. p. 129-133.

BARBOSA FILHO, F.; WERLANG, S. A macroeconomia com pleno emprego. **Valor Econômico**, 18/07/2013.

BEVERIDGE, W. **Full employment in a free society**. New York: W.W. Norton, 1945.

BRASIL caminha para atingir o pleno emprego, diz pesquisador da FIPE. **Brasil Econômico**, 30/04/2010.

CARVALHO, M. S. **Os pós-keynesianos e o pleno emprego**: uma proposta e suas origens, limites e possibilidades. Campinas: Unicamp, 2011. (Tese, Doutorado em Ciência Econômica)

COM otimismo, uma fase de pleno emprego. **Brasil Econômico**, Editorial, 30/04/2010.

COSTA, G. R. B. **O estado como empregador de última instância**: uma abordagem a partir das finanças funcionais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

CRESCER preocupação com falta de mão de obra qualificada. **Valor Econômico**, 06/05/2010.

DANIEL, P. O Brasil perto do pleno emprego. **Carta Capital**, 30/08/2011.

DATHEIN, R. Teorias econômicas e políticas contra o desemprego. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 121-153, 2005.

DELSEN, L. A new concept of full employment. **Economic and Industrial Democracy**, Sweden, v. 18, n. 1, p. 119-135, February, 1997.

DIEESE. **Mercado de trabalho metropolitano em 2012**. Sistema PED, Balanço Anual de 2012, janeiro, 2013.

FERRARI FILHO, F. “Keynesianos”, monetaristas, novo-clássicos e novos-keynesianos; uma leitura pós-keynesiana. In: LIMA, G. T.; SICSU, J. (orgs.) **Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o keynesianismo**. Barueri-SP: Manole, 2003.

FORSTATER, M. Flexible full employment: structural implications of discretionary public sector employment. **Journal of Economic Issues**, v. XXXII, n. 2, p. 557-563, June, 1998.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **Work for all or mass unemployment?** Computerised technical change into the 21st century. London: Pinter, 1994.

FREYSSINET, J. **Le chômage**. Paris: La Découverte, 1984.

FREYSSINET, J. Plein emploi, droit au travail, employ convenable, **Revue de l’IRES**, Institut de Recherches Economiques et Sociales, France, n. 34, 2000, p. 27-58.

FRIEDMAN, G. The role of monetary policy. **American Economic Review**, n. 58, 1968, p.1-17.

GOMES, Z. B.; LOURENÇO, A. L. C. de. O estado como empregador de última instância. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 485-519, dez. 2012.

IPEA. **Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego**. Organização: WERNECK VIANNA, S. T.; BRUNO, M. A. P.; MODENESI, A. de M. Brasília: IPEA, 2010.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. **Political Quarterly**, UK, v. 14, n. 4, p. 322-331, 1943.

KALECKI, M. Three ways to full employment. In: OSIATYNSKY, J. (ed.) **Collected works of Michal Kalecki**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1990. vol. I.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. London: MacMillan, 1973 [1936].

KON, A. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, UFPR, v. 8, n. 2, p. 5-22, abr-jun. 2012.

LAMEIRAS, M. A. P.; MATTOS, F.; ACIOLY, L.; CALIXTRE, A.; PIRES, M. Considerações sobre o pleno emprego no Brasil. **Comunicados do IPEA**, n. 135, 2012.

LEÃO, I. Z. C.; SILVA, N. G. da. Desenvolvimento, distribuição e emprego ou o mercado de trabalho brasileiro à luz de Raúl Prebisch. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, UFPR, v. 8, n. 2, p. 51-60, abr-jun. 2012.

LULA afirma que país está em padrão de pleno emprego. **Brasil Econômico**, 20/12/2010.

LUPI prevê pleno emprego no Brasil em 2012. **Zero Hora**, Porto Alegre, 01/10/2011.

MARSHALL, A. **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [1890], v. 1.

- MAZZUCCHELLI, F. Senior, Jevons e Walras: a construção da ortodoxia econômica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 137-146, jan.-jun. 2003.
- MING, C. Emprego, salário e inflação. **O Estado de São Paulo**, 12/02/2011.
- MINSKY, H. The hole of employment policy. In: GORDON, M. S. (ed.) **Poverty in America**. San Francisco, USA: Chandler Publishing, 1965.
- MODIGLIANI, F.; FITOUSSI, J.-P.; MORO, B.; SNOWER, D.; SOLOW, R.; STEINHERR, A.; LABINI, P. S. An economist's manifesto on unemployment in the European Union. **BNL Quarterly Review**, n. 206, September 1998.
- MORAES, M. Em baixa recorde, desemprego “deve voltar a subir em 2012”. **BBC Brasil**, 24/11/2011.
- OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S. (ed.) **Towards full and decent employment**. London: Zed Books; New York: United Nations Publications, 2007.
- OREIRO, J. L. A macroeconomia da estagnação com pleno emprego no Brasil. **Revista de Conjuntura**, Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, ano XIII, n. 50, p. 32-36, mar. 2013.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **El empleo en el mundo 1996/97**. Ginebra: OIT, 1996.
- PADOVANI, R. Brasil: pleno emprego com baixo crescimento. **Exame**, 26/03/2012.
- PLATONOW, V. Brasil continuará com pleno emprego em 2013, diz ministro do Trabalho. **Agência Brasil**, EBC, 29/12/2012.
- PEREIRA, J. B.; NASCIMENTO, R. Crescimento, emprego e renda no Brasil: rumo ao pleno emprego produtivo. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, UFPR, v. 8, n. 2, p. 61-80, abr-jun. 2012.
- PHELPS, E. Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time. **Economica**, n. 34, 1967, p. 254-281.
- PIGOU, A. C. **The theory of unemployment**. New York: Augustus M. Kelley, 1968 [1933].
- PRONI, M. W. O debate sobre o pleno emprego no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, UFPR, v. 8, n. 2, p. 23-50, abr-jun. 2012.
- RIBEIRO, F. Último Censo indica que 20% das cidades atingiram o pleno emprego. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4/08/2012.
- SALOMÃO, A.; GIANINI, T. Um país em busca de gente. **Exame**, 01/04/2011.
- SANTOS, A. L. dos. O paradoxo do emprego em alta. **Estado de Minas**, 30/03/2013.
- SARAIVA, A. Brasil não vive ainda momento de pleno emprego, ressalta IBGE. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26/01/2012.
- SCHMID, G. **Full employment in Europe: managing labour market transitions and risks**. United Kingdom; United States of America: Edward Elgar, 2008.
- STANDING, G. El concepto de desempleo estructural. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v. 102, n. 2, p.163-182, abr-jun. 1983.

STANDING, G. La noción de desempleo tecnológico. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v. 103, n. 2, p.155-179, abr-jun. 1984.

WARTH, A. Para Dieese, desemprego deve diminuir em 2012. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26/01/2012.

WRAY, L. R. **Understanding modern money**: the key to full employment and price stability. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

Recebido em outubro de 2012

Aceito em abril de 2013