

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

# Política econômica e emprego no Brasil de Lula III

André Biancarelli  
Dezembro de 2025

## Ficha técnica

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

### Contato

[fesbrasil@fes.de](mailto:fesbrasil@fes.de)

### Responsáveis FES

Jan Souverein, representante da FES no Brasil  
Waldeli Melleiro, diretora de projetos

### Responsáveis CESIT

José Dari Krein  
Marcelo Manzano  
Marilane Teixeira

### Capa e diagramação

Caco Bisol

### Apoio à edição e revisão de texto

Julia Eduarda Bassani

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

As opiniões expressas nesta publicação não refletem necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

2025

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-65-83333-41-4

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>

## Série

### Trabalho para todas as pessoas: é possível?

Já passado um quarto do século XXI, em um contexto de dominância financeira e com o avanço da digitalização da economia e das tecnologias da chamada Indústria 4.0, fica cada vez mais claro que, principalmente para os países da periferia do capitalismo, não se conseguirá enfrentar satisfatoriamente o problema do desemprego estrutural e da desigualdade de renda a ele associado sem uma abordagem sistêmica que contemple uma canastra de ações e de políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho.

Atenta a estas questões, esta série publicada pela Fundação Friedrich Ebert traz a público 11 artigos com os principais resultados de um amplo esforço de pesquisa coordenado pelo Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Unicamp, que se dedica tanto à análise das questões relacionadas à insuficiência de oportunidades de trabalho no capitalismo contemporâneo quanto das proposições de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Os textos abordam temas de relevância para o mundo do trabalho brasileiro contemporâneo, dialogando em especial com as dimensões da transição ecológica, da neointustrialização, da redução das desigualdades e do fortalecimento do papel do Estado como promotor e garantidor do direito ao trabalho. A partir desta perspectiva sistêmica e humanista, espera-se que a presente série contribua para promover e garantir uma ocupação laboral digna e justamente remunerada ao conjunto de cidadãs e cidadãos brasileiros que a isso almejem.

**André Biancarelli**  
Dezembro de 2025

# **Política econômica e emprego no Brasil de Lula III**

# Sumário

1. Introdução .....	3
2. Panorama do mercado de trabalho e emprego.....	5
3. Estratégia de política econômica nos governos Lula I e II e Dilma I.....	8
4. Política Econômica no governo Lula III .....	13
5. Conclusão.....	17
Referências .....	18

# 1. Introdução

No trimestre móvel encerrado em junho de 2025, a taxa de desemprego no Brasil, medida pela PNAD Contínua do IBGE, registrou o valor de 5,8% da força de trabalho. Tratava-se do menor patamar – e o primeiro registro abaixo de 6% – desde que a pesquisa assumiu estes moldes, em 2012. É (ou deveria ser) sinal inequívoco de êxito de qualquer política econômica. A situação da economia brasileira, neste mesmo momento – a primeira metade do terceiro ano da gestão Lula III – era de dinamismo moderado (e em desaceleração) da atividade, inflação em patamares historicamente razoáveis mas acima da rigorosa meta para o IPCA, contas públicas convergindo para as metas de equilíbrio primário, política monetária extremamente restritiva e taxa de câmbio relativamente bem comportada, depois de uma maxidesvalorização nos meses finais de 2024 (já em grande parte revertida). O debate sobre a política econômica, neste quadro, tem sido marcado muito mais por críticas, em direções muito diversas, e previsões pessimistas do que por saudações aos bons números.

Não são simples nem estáveis as conexões entre estes dois temas que ocupam os economistas: o mercado de trabalho e a política econômica. E há um leque amplo de outros fatores, de natureza distinta, que influencia tais vínculos. Procurando circunscrever a análise sem ignorar toda a complexidade do tema, o esforço do presente artigo<sup>1</sup> é apresentar algumas ideias sobre tais relações, na experiência brasileira recente. O governo Lula III é o foco mais imediato, mas busca-se no passado lições e possíveis paralelos que iluminem o presente e as perspectivas futuras.

O texto começa com um panorama geral do mercado de trabalho brasileiro, com alguma perspectiva histórica, que ajuda a identificar o momento mais próximo – do ponto de vista do trabalho e do emprego – ao atual. A estratégia de política econômica seguida nos dois primeiros mandatos presidenciais de Lula, assim como no primeiro de Dilma Rousseff (é esse o momento identificado), é então resumida na seção 2. Na terceira, arrisca-se uma caracterização para a política econômica sob Lula III e seus dilemas. E, por último, enumeram-se possíveis conclusões na seção final. Antes de tudo, no entanto, se faz necessária uma breve reflexão sobre que se entende por política econômica.

No final de 2004, o primeiro governo Lula completava quase dois anos, e a avaliação de sua política econômica era quase consensual em ressaltar as continuidades em rela-

ção ao governo anterior. Principalmente por parte de economistas alinhados à esquerda, as críticas eram intensas, e Maria da Conceição Tavares era uma das suas principais vozes, não poupando adjetivos – em especial às equipes do Ministério da Fazenda e do Banco Central, compostas por economistas convencionais. No entanto, em seminário sobre o período Vargas coberto pela imprensa, a professora refinava seu posicionamento: o fato de praticar uma política macroeconômica ortodoxa não significava que o governo Lula não fosse diferente da gestão do seu antecessor<sup>2</sup>. *“Política macroeconômica ortodoxa se faz em situações de crise financeira do Estado, de crise do balanço de pagamentos (...a gestão tucana) combinou uma macroeconomia ortodoxa com o desmantelamento do Estado nacional (...) O Lula barra isso”*. Sintetizada em sentença provocativa (típica da personagem) – *“não existe uma macroeconomia de esquerda”* – a clivagem por ela insinuada é útil para o esforço que se pretende aqui.

Em termos analíticos, é possível separar as formas de atuação pública na economia em dois planos. Em um primeiro, encontra-se aquilo que pode ser identificado como estratégia de longo prazo, ou opções relativas aos papéis do Estado e do mercado, políticas industriais, abertura comercial e financeira, políticas sociais etc. Num segundo, as três principais políticas macroeconômicas: monetária, cambial e fiscal. Das primeiras escolhas (que tendem a ser mais permanentes) resultam, em interação com as condições herdadas e o cenário internacional, um certo estilo de desenvolvimento, ou falta dele. Há relações inescapáveis entre as duas dimensões, mas as combinações possíveis entre elas são inúmeras, e desta associação é que se entende melhor o sentido econômico de um período ou governo.

Um dos dramas da economia brasileira desde os anos 1980 é que a agenda de prioridades raramente escapou do segundo plano, ao contrário do que prevaleceu nas décadas anteriores. Mesmo depois de controlada a inflação em 1994, a urgência do curto prazo frequentemente se manifestava nas dificuldades cambiais, que condicionavam todo o resto. A *“instabilidade macroeconômica inibidora do desenvolvimento e da reflexão sobre ele”* (na feliz definição de Ricardo Bielschowsky) só seria temporariamente superada na segunda metade da década de 2000, com a retomada do crescimento, melhora externa, controle da inflação e das contas públicas. Abriu-se mais espaço para o debate sobre “desenvolvimentismo”, a estrutura produtiva, a distri-

1 Escrito com informações disponíveis até julho de 2025.

2 Santos (2004).

buição e o planejamento. Olhado com alguma perspectiva, aquele momento novamente contrasta com a realidade da década mais recente, na qual o império da conjuntura volta a vigorar, em meio a um crescimento bem mais baixo e volátil, e um debate muito focado na questão fiscal.

De todo modo, é com esta perspectiva que o presente texto buscará caracterizar as estratégias de política econômica e buscar suas relações com os fenômenos no mercado de trabalho.

## 2. Panorama do mercado de trabalho e emprego

O Gráfico 1 combina, na mesma figura, os resultados dos principais levantamentos sobre emprego e desemprego no Brasil, desde o início dos anos 1990<sup>3</sup>. Ao invés de comparar números de pesquisas incomparáveis – pela abrangência e metodologias distintas – ele é útil para a visualização dos grandes movimentos ao longo de mais de 30 anos. Estão nítidas, pelas diferentes métricas, quatro fases deste sintoma mais amplo do mercado de trabalho: i) a subida constante do desemprego ao longo da década de 1990, com auge em 2003; ii) a longa queda nos dez anos posteriores, até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff; iii) a rápida e muito acentuada piora entre 2015 e 2021; e finalmente iv) a queda igualmente rápida e intensa nas taxas desde 2022 até os últimos dados.

Haveria muito o que tratar – em termos quantitativos e qualitativos – sobre cada uma das fases e seus determinantes. Porém o objetivo aqui é mais restrito: tal panorâmica permite identificar claramente um momento similar ao atual, com patamares historicamente baixos de desocupação: o ano de 2014, que sucede um longo período de melhora gradual e antecede uma acentuada deterioração. Felizmente, para os fins do presente texto, a PNAD-Contínua é uma pesquisa que, iniciada em 2012 e não tendo sofrido alterações profundas em sua metodologia, permite fazer comparações rigorosas e mais refinadas entre as duas situações.

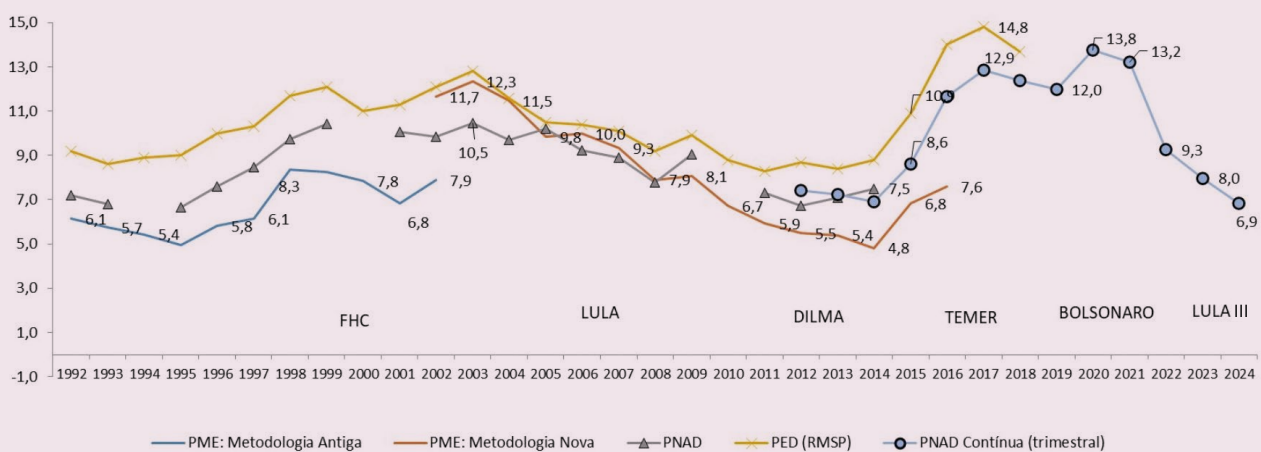
<sup>3</sup> A ideia e elaboração são de André Calixtre, a quem se agradece a generosidade de ceder o material. Versão anterior foi publicada em Fagnani e Calixtre (2018). Trata-se de médias anuais de cada indicador.

A começar dos próprios contornos adicionais da taxa de desocupação. No Gráfico 2, a evolução dela, trimestre a trimestre (em base móvel), traz outros ângulos interessantes de observação. Desde seu ponto mais baixo em 2013/14, outros quatro subperíodos se apresentam: i) a elevação abrupta entre 2015 e 2016 na sequência do choque ortodoxo do início do governo Dilma II; ii) a queda bastante suave entre 2017 e 2019 em meio à recuperação anêmica do governo Temer e ao primeiro ano de Bolsonaro; iii) a forte aceleração concentrada no momento mais crítico da pandemia de Covid em 2020; e iv) a queda contínua desde o segundo trimestre de 2021, mais intensa no fim do governo Bolsonaro (quando o patamar volta àqueles ainda muito elevados de 2016 e 2019) e mais moderada e persistente desde o início de 2023. Também recorrendo à comparação mais longa e menos rigorosa do Gráfico 1, pode-se inferir que a velocidade da queda do desemprego na fase atual é mais rápida do que aquela de uma década atrás.

Em termos absolutos, os últimos dados do IBGE reportam 6,3 milhões de pessoas desocupadas, patamar ligeiramente superior aos 6,1 milhões do quarto trimestre de 2013 e menos da metade dos 15 milhões do início de 2021 (o ponto mais alto da trajetória). O nível de ocupação – parcela ocupada da população em idade de trabalhar – atingiu em junho de 2025 também o seu patamar recorde (58,8%), pouco acima dos 58,5% do fim de 2013 e muito distante do seu ponto mais baixo: 48,9% no terceiro trimestre de 2020. Os

Gráfico 1

### Brasil, taxas de desocupação, % da força de trabalho, médias anuais, diferentes pesquisas, 1992-2024



Fonte: IBGE, Seade/Dieese. Elaboração André Calixtre.

ocupados, em termos absolutos, eram 102,3 milhões de pessoas, nível também máximo, muito além dos 81,9 milhões de setembro de 2020 e, nesse aspecto (até pelo crescimento populacional e da economia) compreensivelmente maior do que os patamares de 2013 e 14. As semelhanças positivas entre as duas conjunturas (em contraste com um período difícil entre elas) se repetem em alguns outros indicadores importantes.

O rendimento médio real mensal se aproximava de R\$ 3,48 mil pelos últimos dados, acima dos cerca de R\$ 3,2 mil do final de 2014 e superior inclusive ao pico do segundo trimestre de 2020 (R\$ 3,45 mil), quando as enormes transferências emergenciais de renda no início da pandemia inflaram repentinamente os rendimentos. A massa total de rendimentos, e aqui também não há grande surpresa, atinge o pico histórico de R\$ 351,2 bilhões, após dois anos e meio de crescimento seguido desde os cerca de R\$ 300 bilhões em que ficou estacionada durante boa parte de 2022.

O número de empregados com carteira assinada no setor privado também é o maior da série (39,0 milhões) e, em relação aos sem carteira assinada no setor privado, o pico é recente (julho a setembro de 2024, com 14,1 milhões, caindo para 13,5 milhões no último registro). Na mesma direção, trabalhadores por conta própria somavam ao final de 2024 39,3 milhões e agora recuam para 38,7 milhões. A alta de tais ocupações não significa, no entanto, aumento na informalidade: a *proxy* calculada (desde 2016) pelo IBGE para esta característica está em 37,8% da população ocupada, patamar só superior aos 36,6% do segundo trimestre

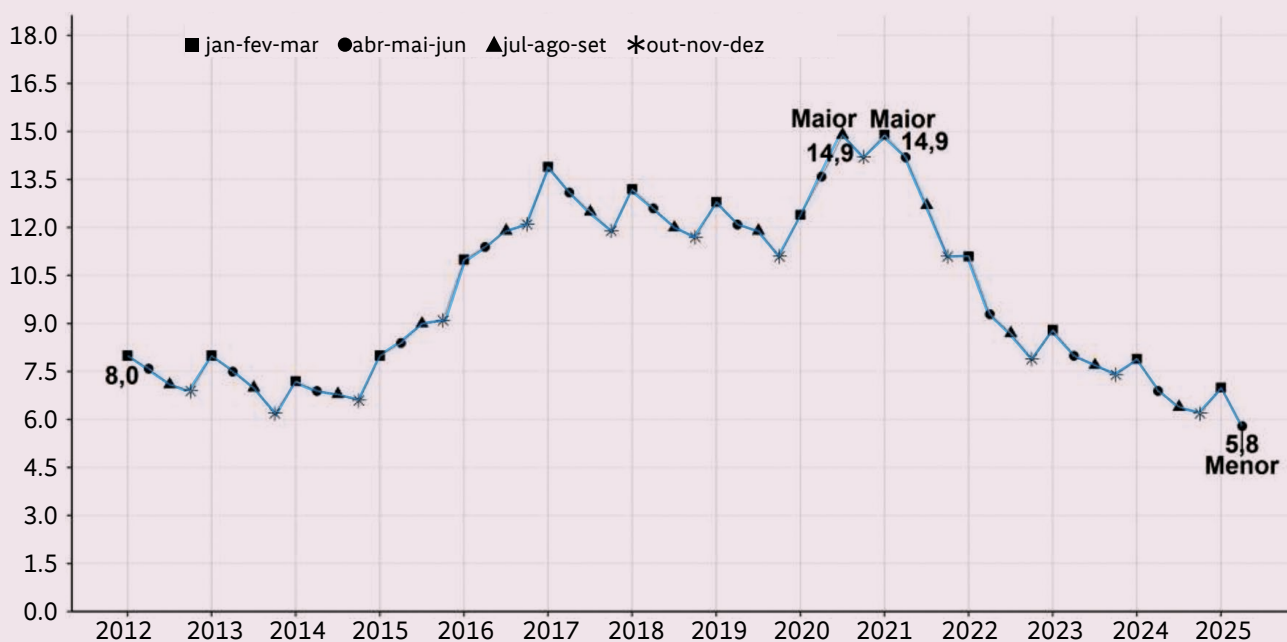
de 2020 – quando o número não era sinal positivo: o começo da pandemia e a necessidade de isolamento social atingiu desproporcionalmente as ocupações informais. A *proxy* não retrocede a 2013/14, mas está bem estabelecido na literatura (ver por exemplo Baltar *et al.*, 2018) que umas das principais características da evolução do mercado de trabalho naquele momento foi justamente o forte crescimento do emprego formal, reduzindo de maneira significativa a informalidade.

Em relação à subocupação – medida por ângulos complementares – o quadro atual também é de melhora expressiva, ainda que em alguns aspectos a situação esteja longe dos registros mais virtuosos de 2013/14. O indicador composto (que soma aos desocupados os subocupados por desalento e insuficiência de horas trabalhadas) estava em junho de 2025 no patamar de 14,4%. É menos da metade do maior valor (29,9%) de 2020 e quase igual ao menor valor anterior (14,9%) de 2014, sempre na mesma base mensal de comparação. O percentual de pessoas desalentadas, no entanto, é de 2,5%, cifra que vem em queda importante desde os 5,7% do auge da pandemia, mas ainda está significativamente acima dos 1,4% de meados de 2014. Em termos absolutos, o Brasil tinha 16,5 milhões de pessoas subocupadas em junho de 2025, das quais 2,7 eram desalentados (o dobro dos 1,4 milhão de junho de 2014).

Por fim, uma última forma de observar o comportamento do mercado de trabalho, neste plano geral, é acompanhar o movimento das vagas formais através dos registros no CA-

Gráfico 2

### Brasil, taxa de desocupação, % da força de trabalho, trimestres móveis, 2012-2025



Fonte: IBGE, PNAD-Contínua.

GED. No Gráfico 3, as médias móveis de 12 meses tanto das admissões quanto do saldo destas com as demissões são apresentadas. Novamente a mudança de metodologia do levantamento, em 2019, torna inadequada a comparação temporal (entre os períodos 2013/14 e 2024/25) dos patamares, mas é possível notar semelhanças nos movimentos.

Em ambas as situações, o auge das contratações é contemporâneo aos patamares mínimos do desemprego e às demais características vistas acima. Porém, também nos dois momentos, o saldo entre admissões e desligamentos já se encontrava em patamares bem mais modestos do que o observado em períodos anteriores, de recuperação. Isso sugere não apenas maior rotatividade em meio ao baixo nível de desemprego, mas também reduções na população economicamente ativa como motivação importante para a continuidade da queda na desocupação.

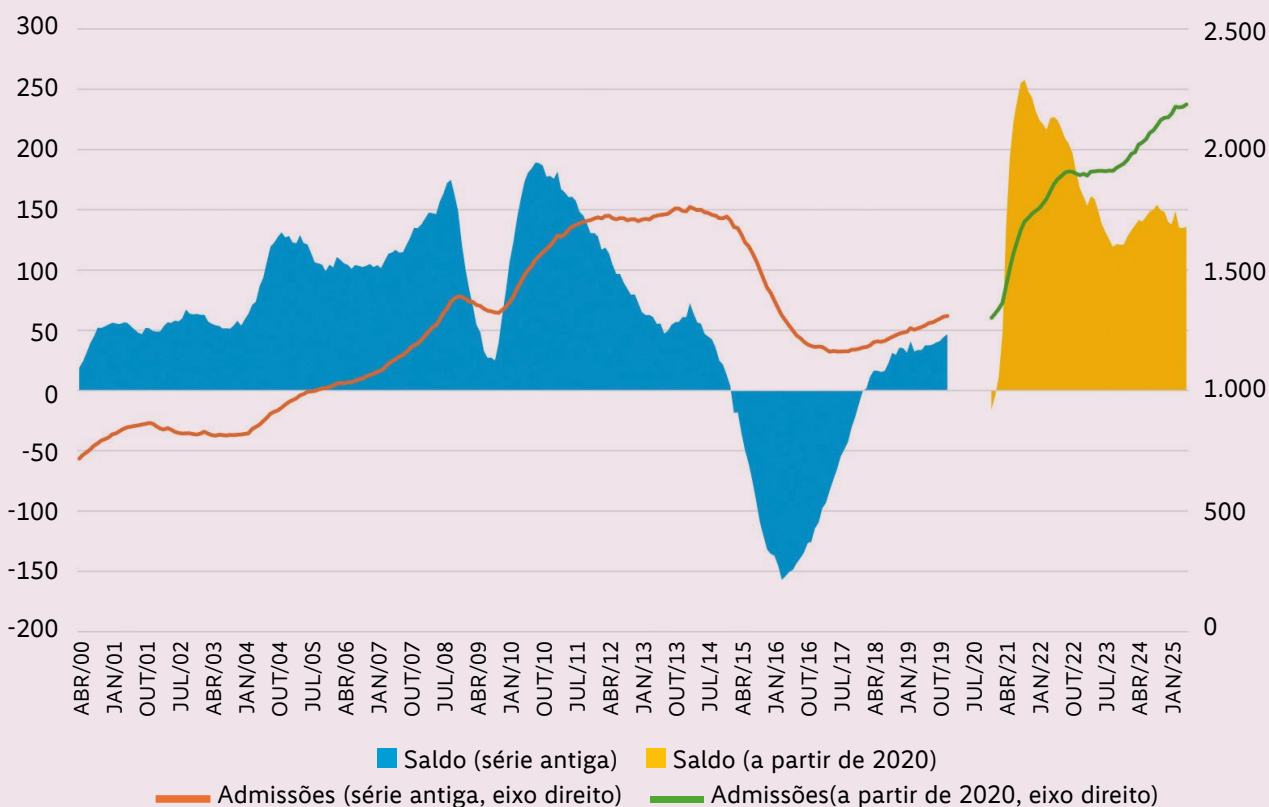
Há uma série de características bastante negativas do mercado de trabalho brasileiro, no entanto, que escapam a estes números e, numa análise mais aprofundada, descreveriam o quadro atual como muito mais desafiador do que o outro momento favorável identificado. A precariedade das ocupações e dos vínculos de emprego – estes, em grande parte fruto das alterações da Reforma Trabalhista de 2017 –; a geração de mais vagas primordialmente com as remunerações

mais baixas da estrutura salarial; um mal-estar generalizado com o trabalho formal; a “uberização” e a desproteção do trabalho em plataformas são apenas alguns exemplos. Apesar de não ignorados, estes aspectos não serão trabalhados no presente texto, nem suas relações com as políticas econômicas.

Voltando às tendências do Gráfico 3 e à comparação entre os dois momentos favoráveis, a principal dúvida que surge é em relação ao futuro. À queda no saldo líquido de contratações entre 2010 e 2014 se seguiu um mergulho para o território negativo, não apenas pelo aumento das demissões, mas também pela queda das contratações, dando início ao longo período de dificuldades já descrito. Na situação atual, o saldo já se reduziu, mas espera-se que o complemento do roteiro não se repita. A compreensão dos movimentos da política econômica talvez ajude a refletir sobre este futuro.

Gráfico 3

### Brasil, geração de empregos formais: saldo e admissões, abril/2000 a maio/2025, média móvel de 12 meses, em milhares



### 3. Estratégia de política econômica nos governos Lula I e II e Dilma I

A estratégia de política econômica que, sujeita a vários outros fatores de influência, ajudou a construir o quadro de aquecimento do mercado de trabalho em 2013/14 pode ser apreendida pela combinação de duas clivagens ou divisões. Uma entre a política macro e as opções estruturais (seguindo os parâmetros estabelecidos na introdução); a segunda temporal, relativa às fases pelas quais passa a condução da economia ao longo dos três primeiros governos petistas. Tais fases se referem mais à política macro, já que a estratégia de desenvolvimento – sintetizada na ampliação do mercado interno e na retomada do papel indutor do Estado – é uma característica mais permanente ao longo de todo o período, ainda que sua implementação tenha sido gradual.

Conforme discutido em Biancarelli (2014), o feito principal da “era Lula” foi aliar alguma retomada do crescimento com a melhora na distribuição de renda ou, em outros termos, conjugar de maneira inédita na história brasileira objetivos econômicos e sociais. Olhada a trajetória em perspectiva, parece claro que os instrumentos mais importantes para este êxito foram a expansão dos gastos sociais e a valorização do salário mínimo, por um lado, e a expansão do crédito, por outro. Em paralelo, a estratégia envolveu um conjunto de ações e mecanismos que, após mais de uma década de orientação liberalizante na condução da economia brasileira, reconstruíram parte dos mecanismos de intervenção e indução estatal (Lopreato, 2013).

O Bolsa Família é geralmente tomado como um símbolo da estratégia de expansão dos gastos sociais. De fato, foi um programa com grande êxito e abrangência, que parte de 3,6 milhões de famílias atendidas em 2003 para 14 milhões em 2014, com despesas relativamente baixas: o valor total dos benefícios chega a R\$ 27 bilhões ao final do período. Mas outros programas que não se iniciam no Governo Lula têm importância equivalente ou até maior – como o BPC (que em 2014 tinha pouco mais de 4 milhões de beneficiários, mas a um custo total de quase R\$ 60 bilhões), ou a própria Previdência Social (cuja taxa de cobertura sai de menos de 62% da PEA em 2002 para quase 75% em 2014). Se somadas as rubricas de Assistência, Previdência, Trabalho, Saúde e Educação, a trajetória do gasto social federal total tem um ganho de participação muito relevante: de 12,6% do PIB em 2003 para 17% em 2014<sup>4</sup>. Não há dúvidas sobre a relevância deste vetor não apenas para o

crescimento e a melhora social, mas também diretamente sobre as condições gerais do mercado de trabalho.

Incidindo diretamente sobre ele, no entanto, a valorização do Salário Mínimo é provavelmente mais importante para as melhoras sociais e econômicas do período. Seu valor sai de um patamar de 140 (com a base de 1994=100) em 2002 e atinge 255,6 em 2014, um acréscimo de mais de 80% em termos reais. No início com elevações discricionárias a cada ano, e a partir de 2007 pela regra que garantia a correção anual pela inflação do ano anterior e o crescimento do PIB de dois períodos antecedentes. Trata-se de fenômeno diretamente ligado à incorporação de larga parcela da população, anteriormente excluída, ao mercado de consumo, em conjunção com a formalização, a queda no desemprego e as outras melhoras já vistas no mercado de trabalho. O “consumo de massas” foi, como já bem estabelecido no debate brasileiro, um dos principais vetores do crescimento no período (Bielschowsky, 2012).

Contribui para tal inclusão, também, a expressiva ampliação do crédito. O saldo total da economia brasileira atingiu em 2003 um dos seus patamares mais baixos (24,4% do PIB), mas inicia na sequência uma trajetória que levará a relação a 52,2% em 2014. O crédito direcionado (que sai de 8,3% do PIB em 2002 para 25% em 2014) é fundamental para a escalada, mas aquele com recursos livres (de 13,8% para 27,3% na mesma comparação) também impressiona. Por tipo de tomador, o crédito para pessoas jurídicas se eleva de maneira expressiva (de 16% para 27,7% entre 2002 e 2014), mas a multiplicação é bem maior para as pessoas físicas (de 5,1% para 25,3%). Entre os determinantes deste processo – que contribui decisivamente para a ampliação do poder de compra e para o investimento, a despeito das taxas muito altas de juros que vigoraram – destacam-se a melhora gradativa no ambiente macroeconômico, algumas medidas microeconômicas (como o crédito consignado para aposentados e servidores públicos) e a atuação dos bancos públicos. Com destaque para Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e, no financiamento às empresas, para o BNDES, este papel é um dos marcos do outro lado das opções estruturais da “Era Lula”: a reconstrução ou reforço dos instrumentos de atuação estatal na economia, com traços semelhantes aos do período Nacional-Desenvolvimentista encerrado na crise dos anos 1980.

No que se refere ao Banco do Brasil e à Caixa, seus papéis tradicionais de apoio especializado, respectivamente à agricultura e ao setor imobiliário, foram sendo reforçados

<sup>4</sup> Esta e todas as outras cifras citadas nesta seção (quando não mencionado explicitamente) têm como fonte o levantamento de Gomes e Cruz (2024 e edições anteriores).

gradativamente ao longo do governo Lula, inclusive com manobras ousadas de capitalização. E, em algumas ocasiões específicas como no imediato pós-crise financeira internacional no fim de 2008 ou na “batalha dos *spreads*” no início do governo Dilma, lideraram a expansão do crédito na contração (e para contragosto) dos bancos privados no país. O BNDES, por sua vez, gradualmente assumiu protagonismo na estratégia de desenvolvimento, foi seguidamente capitalizado com empréstimos diretos de recursos do Tesouro (que chegaram a cerca de 10% do PIB ao final de 2014) e catapultou sua atuação principalmente por meio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI): o estoque de financiamentos saiu de R\$ 35 bilhões em 2003 para cerca de R\$ 190 bilhões em 2013 e 2014; enquanto os desembolsos totais anuais partem de um patamar inferior a R\$ 130 milhões para mais de R\$ 300 milhões na mesma comparação.

Porém, nem só das modalidades convencionais de crédito se valeram os bancos públicos, BNDES à frente, para sustentar a estratégia de desenvolvimento. Como explicado por Lopreato (2013 e 2015), para os grandes projetos e prioridades setoriais, foram necessárias estruturas de financiamento que envolveram a mobilização de outros agentes, além dos bancos públicos, como os fundos de pensão e grupos privados. Aqui está a essência do caráter “desenvolvimentista” deste período: a articulação entre o Estado e o setor privado com o objetivo de explorar as possibilidades de desenvolvimento produtivo, indo além dos sinais de mercado e dos objetivos de curto prazo.

Esta estratégia se valeu de diferentes instrumentos de apoio à indústria e ao investimento: rodadas e programas articulados de política industrial – a PITCE até 2007 e a PDP na sequência –, intervenções mais localizadas como os incentivos lançados como reação à crise internacional de 2008, desonerações e intervenções em preços específicos (como os da energia elétrica) durante o governo Dilma. O arsenal clássico de políticas industriais – margens de preferência em compras governamentais, índices de nacionalização, isenção de tributos e proteção localizada contra importações – foi utilizado em diferentes programas. Em articulação com estes mecanismos, a política de fortalecimento das empresas estatais, da qual a Petrobras é o exemplo mais eloquente, também teve papel fundamental.

O modo como foram enfrentados os desafios tecnológicos, financeiros e organizacionais da exploração do pré-sal é um símbolo desta era e da estratégia. Da exigência de conteúdo nacional nos fornecedores e outras ferramentas de desenvolvimento produtivo, passando pela ousada capitalização em bolsa da companhia em 2010 (que preservou a participação do Estado) e chegando na aprovação do modelo de partilha para a exploração por empresas privadas, são vários os instrumentos “desenvolvimentistas” empregados.

O programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009 no bojo das reações anticíclicas à crise financeira internacio-

nal, foi importante para ampliar o acesso das camadas mais baixas à habitação e ativou setores importantes da construção civil. Antes disso, ainda no início de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) significou a coordenação – e estruturação de mecanismos de financiamento – de uma vasta gama de projetos, públicos e privados, que também incentivaram o setor da construção e ajudaram a recuperar em parte o investimento em infraestrutura do país.

Este conjunto de iniciativas tinha, explicitamente, objetivos que iam além do crescimento econômico. A intenção era – e isso foi ficando cada vez mais evidente, especialmente no governo Dilma – reverter o processo de regressão estrutural (ou “desindustrialização”) que vinha dos anos 1990. Apesar dos elevados custos, estas intenções foram frustradas em larga medida, pelos mais variados ângulos que se observe. A participação da indústria de transformação no PIB, que no início do governo Lula (2003 e 2004) oscilou de 14,5% a 15%, caiu para 10,3% em 2014; e nossa parcela na produção mundial da indústria de transformação vai de 2,2% para 1,75% no mesmo intervalo. No que se refere ao comércio exterior, os coeficientes de importação da indústria sobem continuamente (a penetração das importações neste setor vai de 13,4% para 22,4% entre 2003 e 2014), e a participação da indústria nas exportações saiu de patamares superiores a 80% nos anos iniciais do século para 60% em 2014. O saldo da balança comercial de produtos industriais, que era de US\$ 8 bilhões em 2002 e chegou a mais de US\$ 30 bilhões em 2005 e 2006, tem déficit recorde (-65 bilhões) em 2013 e 2014.

A discussão das razões de tal fracasso – que certamente vão além de falhas domésticas ou das políticas em si – extrapola os limites e objetivos do presente texto, mas importa aqui anotar que os resultados sobre o emprego são menos decepcionantes. É certo que a participação da indústria de transformação no emprego formal não reverte sua trajetória longa de queda: vinda de 20,7% do total em 1995, a parcela estava em 18,1% em 2003 e termina 2014 em 15,7% (e chegaria ao vale de 14,1% em 2022). Mas o comportamento em si do emprego na indústria foi positivo em vários dos subperíodos e, na comparação que é possível fazer pela PNAD-C desde 2012, ele se sustenta até 2014 apesar do ambiente geral de deterioração econômica naquele período. Alguns casos setoriais também ilustram a articulação virtuosa entre as políticas industriais e a geração de empregos qualificados. O mais citado é o da indústria de construção naval, diretamente ligado às estratégias da Petrobras e à exploração do pré-sal: dos menos de 2 mil empregos do início do século, o montante superava 80 mil ao final de 2014 (mas iria cair para cerca de 20 mil nos cinco anos seguintes).

Esta volta do Estado como protagonista, com objetivos setoriais e sociais – brusca e profundamente revertida nos governos Temer e Bolsonaro – foi uma característica cons-

tante, mas conviveu com oscilações bem mais intensas na condução das políticas macroeconômicas (especialmente a fiscal), o segundo plano da política econômica que se passa a resumir. Grosso modo, pode-se identificar a sucessão de quatro fases, das quais as duas primeiras parecem mais decisivas.

No arranjo inicial do governo em 2003, há uma linha clara de continuidade neste plano em relação ao governo anterior, priorizando a estabilidade e a conquista da “credibilidade”. Taxas de juros muito elevadas – o movimento é de queda, mas lenta e com reversões –, superávits primários maiores do que 3% do PIB (em um rigor fiscal maior do que o do segundo governo FHC, com forte retração das despesas primárias) e apreciação contínua da taxa de câmbio conviveram (em situação de superioridade) com os passos iniciais da construção da estratégia de longo prazo resumida acima. A opção foi, explicitamente, a de fazer um ajuste monetário e fiscal bastante duro no início, sacrificando o crescimento e outros eventuais objetivos. Beneficiado pela conjuntura externa favorável, esse arranjo cumpriu seu papel e sofre uma inflexão a partir de 2006.

Na segunda fase, que coincide com a gestão de Guido Mantega à frente da Fazenda, a política macro – principalmente a fiscal, e de maneira mais intensa durante a reação à crise internacional de 2008 – passa a estar mais sintoni-

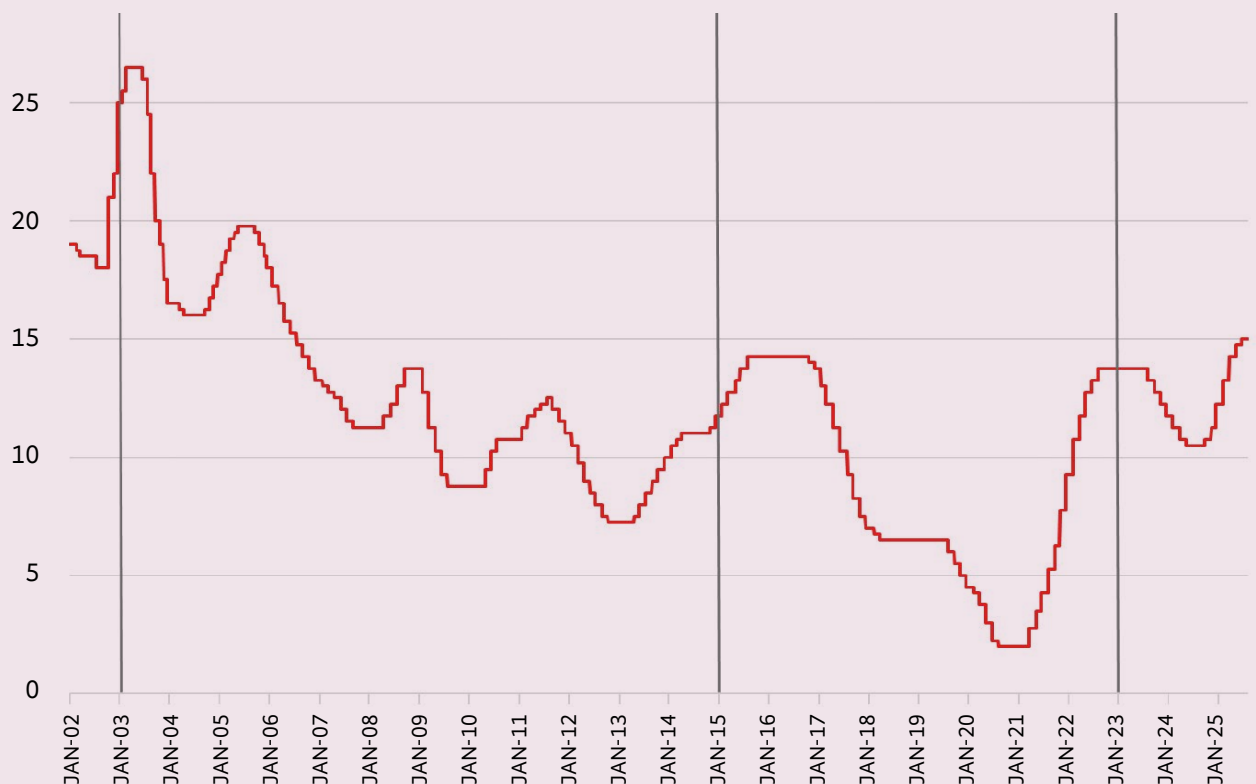
zada com os objetivos e políticas estruturais. O grande destaque deste segundo período é a elevação do investimento público, sustentáculo do PAC, e de outras despesas primárias. Em um roteiro relativamente comum, os governos Lula I e II promoveram, portanto, um ajuste duro no início e um relaxamento progressivo ao longo do tempo, contribuindo para uma retomada lenta e gradual do crescimento (e do emprego e renda, como visto).

Nos Gráficos 4 a 6, que retratam a trajetória longa dos sinais principais da política monetária e fiscal, as regiões mais à esquerda mostram nitidamente essa opção pelo aperto inicial com posterior expansão, especialmente depois da crise de 2008.

A missão autodeclarada de uma terceira fase, no início do governo Dilma, era a de recuperar a competitividade, a produção e o investimento industriais, e para isso escolheu (além de redobrar as opções do plano estrutural) alterar os dois preços macroeconômicos “fora do lugar”. A busca foi por juros mais baixos, câmbio mais alto (com mais controle sobre os fluxos de capital e o mercado de moeda estrangeira), além do uso ativo da política fiscal (depois de um novo aperto inicial em 2011, ver Gráficos 5 e 6). A redução nos preços de energia e as desonerações tributárias fizeram parte da receita, que visava essencialmente reduzir custos do setor

Gráfico 4

### Taxa de juros Selic, em % ao ano, valores mensais, 2001-2014



Fonte: BCB, Elaboração própria.

privado e por isso poderia ser classificada como “industrialista” (Mello e Rossi, 2018). A aposta não deu certo, e não apenas por razões conjunturais; mas o emprego industrial resistiu ao quadro geral de desaceleração.

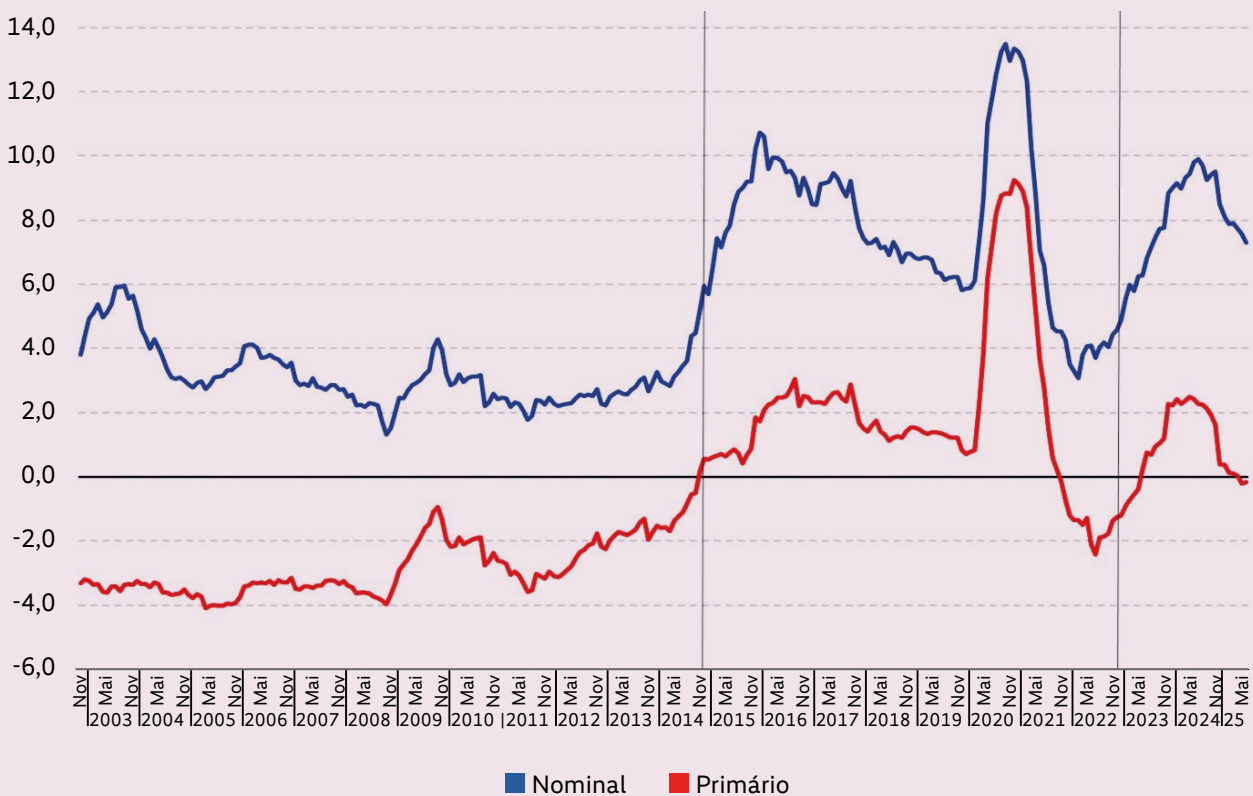
A marca de uma quarta fase, a partir de 2013, é então a tentativa de administração – custosa em termos fiscais e ineficaz para recuperar o dinamismo – do curto prazo, por meio da ampliação desmedida das desonerações e de outros expedientes não recomendáveis (“contabilidade criativa”, represamentos de tarifas etc.), em meio a uma nova rodada de elevação nas taxas de juros (Gráfico 4). As contas públicas sofrem o impacto dessas medidas (como é explícito no Gráfico 5), pelo fraco desempenho das receitas, ainda que as despesas primárias cresçam (Gráfico 6). Não houve aqui mudança na estratégia de longo prazo – pelo contrário: é explicitamente defendida na eleição de 2014 – mas esta vai perdendo prioridade diante dos dilemas conjunturais e pesadas críticas (sob o rótulo genérico de “nova matriz macroeconômica”) que passa a sofrer<sup>5</sup> (Gráfico 6).

5 Houve, é claro, uma quinta fase, na qual a opção foi atender às críticas com um ajuste simultâneo em todas as frentes identificadas de desequilíbrios macro: correção de tarifas, desvalorização cambial, elevação de taxas de juros e corte de gastos. Tal choque desorganizou o que restava de dinamismo interno e foi incapaz de recuperar a confiança dos agentes privados (sua grande aposta), em meio à crise política e às incertezas da Lava Jato. Já se trata, no entanto, da conjuntura de deterioração rápida no mercado de trabalho, fugindo ao foco que aqui se privilegia.

Enfim, pode-se resumir a estratégia de política econômica entre 2003 e 2014 como marcada pelo “social-desenvolvimentismo” (gasto social, salário mínimo, expansão do crédito, bancos públicos, política industrial e fortalecimento das estatais) e por políticas macroeconômicas que de muito restritivas no início passaram a expansionistas. Mesmo que os resultados sobre o crescimento tenham sido decrescentes a partir de 2010 e que a regressão estrutural não tenha sido revertida, a situação do emprego e do mercado de trabalho melhorou progressivamente, até o ano de 2014.

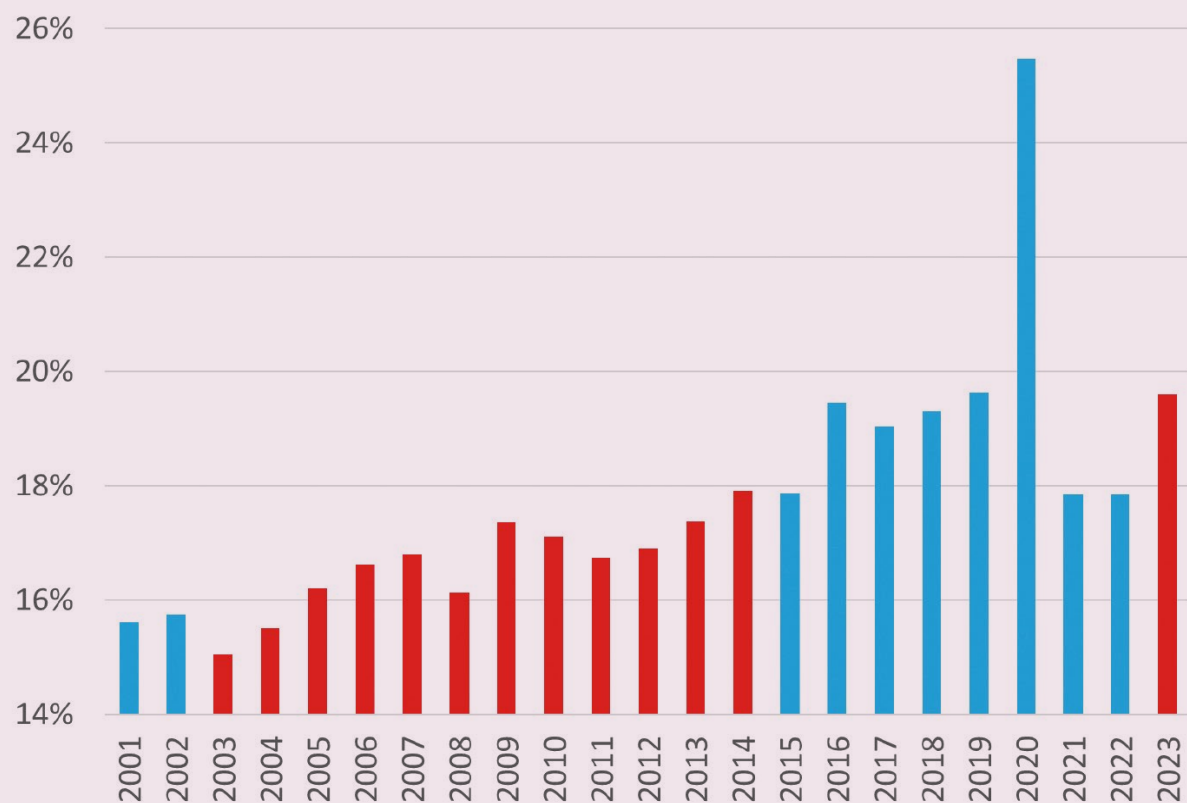
Gráfico 5

### Resultados fiscais: déficits nominal e primário, em % do PIB acumulado em 12 meses, nov/2002-jun/2025



■ Nominal ■ Primário

Fonte: BCB, Elaboração própria.

*Despesas primárias do Governo Federal, % do PIB, valores anuais, 2002-2016*

Fonte: Observatório de Política Fiscal, IBRE/FGV. Elaboração própria.

## 4. Política econômica no governo Lula III

Em economia ou outros aspectos da vida social, é difícil analisar fenômenos que ainda estão em curso, sendo pouco prudente interpretar o sentido maior das ações de um governo que tem pouco mais da metade de seu tempo percorrido. Nos dias em que se conclui este texto, o Brasil assiste ao desenrolar das agressivas medidas tarifárias e diplomáticas do governo dos Estados Unidos contra o país, calcula os efeitos sobre sua economia e as formas de reação ou compensação interna. É um processo completamente inesperado há poucos meses atrás, e que pode alterar bastante qualquer avaliação definitiva que se venha a fazer do período atual. Porém, ciente destes riscos todos, se propõe aqui uma caracterização provisória da política econômica do governo Lula III que pode ajudar na reflexão sobre o mercado de trabalho.

Pelo roteiro que vem sendo seguido, o esforço tem óbvios paralelos com o realizado na seção anterior. De fato, há semelhanças notórias entre as opções nos dois períodos, a começar da clivagem entre um lado estrutural – novamente orientado pela ampliação dos gastos sociais, ativação do mercado interno e tentativa de reconstrução das formas de atuação estatal na economia – e uma política macroeconômica mais “bem-comportada”. Porém, parecem tão ou mais importantes algumas diferenças, principalmente quanto às fases e o movimento, neste segundo plano.

Começando novamente pelo primeiro, o governo Lula III reedita vários programas e prioridades anteriores – e às vezes é criticado pela falta de originalidade. Mais do que as iniciativas em si – PAC 3, Farmácia Popular, Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida – importa anotar o sentido similar que as frentes de intervenção assumem. A gestão da Petrobras volta a se orientar por objetivos estratégicos, conflitando com os interesses de curto prazo dos acionistas minoritários; o BNDES interrompe o seu engajamento e volta a crescer, assumindo papel ativo e sintonizado com as prioridades setoriais do governo.

Há obstáculos maiores desta vez, especialmente nestas frentes mais amplas. Como exemplos, as limitações para o *funding* do banco de desenvolvimento (a devolução antecipada dos empréstimos ao Tesouro, o auxílio que os resultados têm prestado à geração dos resultados fiscais correntes) ou a desmontagem – operacional e jurídica – dos mecanismos que fizeram da estatal de petróleo o grande instrumento de inovação e desenvolvimento tecnológico no período anterior. Outra novidade – mas que não significa apenas dificuldades – decorre da questão ambiental: as

prioridades do governo nesta área e os conflitos que podem representar com outras metas “desenvolvimentistas” são mais explícitos e mais importantes. O exemplo da exploração de petróleo na Margem Equatorial é apenas o mais simbólico, mas não o único.

Outros sinais claros de reedição da estratégia – em marcado contraste com as opções estruturais do período 2016-2022 – se encontram nas políticas industriais e sociais. No primeiro plano, os esforços do MDIC, consolidados no programa Nova Indústria Brasil exprimem, com as novidades e exigências contemporâneas, a necessidade de atuação estatal na coordenação e incentivo aos investimentos em setores prioritários. No campo social, destacam-se a retomada dos pisos constitucionais de despesas com saúde e educação logo na partida do governo e a reedição, com as mesmas regras, da política de valorização do Salário Mínimo interrompida em 2019. Ambas as medidas, como será comentado adiante, sinalizam conflitos com as restrições fiscais, mas repetem de maneira ampliada a expansão do gasto social que foi combustível para o crescimento e a melhora do emprego no período 2003-2014.

Para este último aspecto também contribui, de maneira decisiva, a ampliação dos principais programas de transferência de renda: o Bolsa Família e o BPC. O primeiro – que chegava a 14 milhões de famílias em 2014 e pouco cresceu até 2021 – atingiu 21 milhões com sua reformulação em 2023, (caindo para 19,6 em 2025), com gastos em torno de R\$ 164 bilhões. Já o segundo tem crescimento recente explosivo, chegando a 6,7 milhões de beneficiários (eram 4 milhões em 2014) com custo superior a R\$ 120 bilhões. São parte importante da forte expansão de despesas primárias que marca o início do Governo Lula III. Adentra-se, assim, no segundo plano da política econômica<sup>6</sup>.

Neste aspecto, a singularidade a destacar, da gestão atual, é uma sequência inversa e incomum. Que pode ser compreendida pela observação mais atenta de três episódios (ou capítulos) que parecem decisivos nestes dois anos e meio.

Ao invés de ajuste, o governo começa com forte expansão fiscal, possibilitada pela PEC da Transição, o primeiro destes marcos. Aprovada ainda no fim de 2022, a PEC reco-

<sup>6</sup> Um outro “feito” da política econômica recente foi a aprovação e a regulamentação da Reforma Tributária, envolvendo os impostos sobre consumo. Mas por se tratar de projeto há muito tempo (e muitos governos) em discussão, e cuja implementação se dará ao longo de vários anos, não é fácil enquadrá-la na classificação aqui proposta para o lado estrutural.

nhece a inviabilidade da proposta orçamentária original para 2023, que seguia o moribundo Teto de Gastos. Ela abriu espaço para a ampliação da despesa em R\$ 145 bilhões, permitiu a exclusão de parte dos investimentos públicos do limite e concedeu aumento real para o salário mínimo. Esse sinal expansionista está claro na trajetória mostrada nos Gráficos 5 e 6 – e também no 7, abaixo, que traz dados trimestrais em cálculo ligeiramente distinto para expressar o mesmo movimento das despesas primárias.

Estas acabariam crescendo 12,5% em termos reais em 2023, resultando em um déficit primário “cheio” de 2,4% do PIB, vindo de um superávit de 0,5% em 2022. O déficit “oficial” (excluídas as despesas com precatórios) foi de 0,2%. Não deveria haver muita dúvida de que o impulso – cerca de 3 pontos percentuais do PIB, com forte crescimento nos gastos sociais – foi fundamental para o “surpreendente” crescimento do PIB daquele ano, que chegou a 3,2%.

Mas a PEC negociada era solução provisória, que não previa a continuidade da expansão. Pelo contrário, era a ponte para a construção de um novo conjunto de regras, restritivas. Sancionado em agosto de 2023, o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) é o segundo capítulo da trajetória. Trocava-se a proibição anterior de qualquer crescimento real das despe-

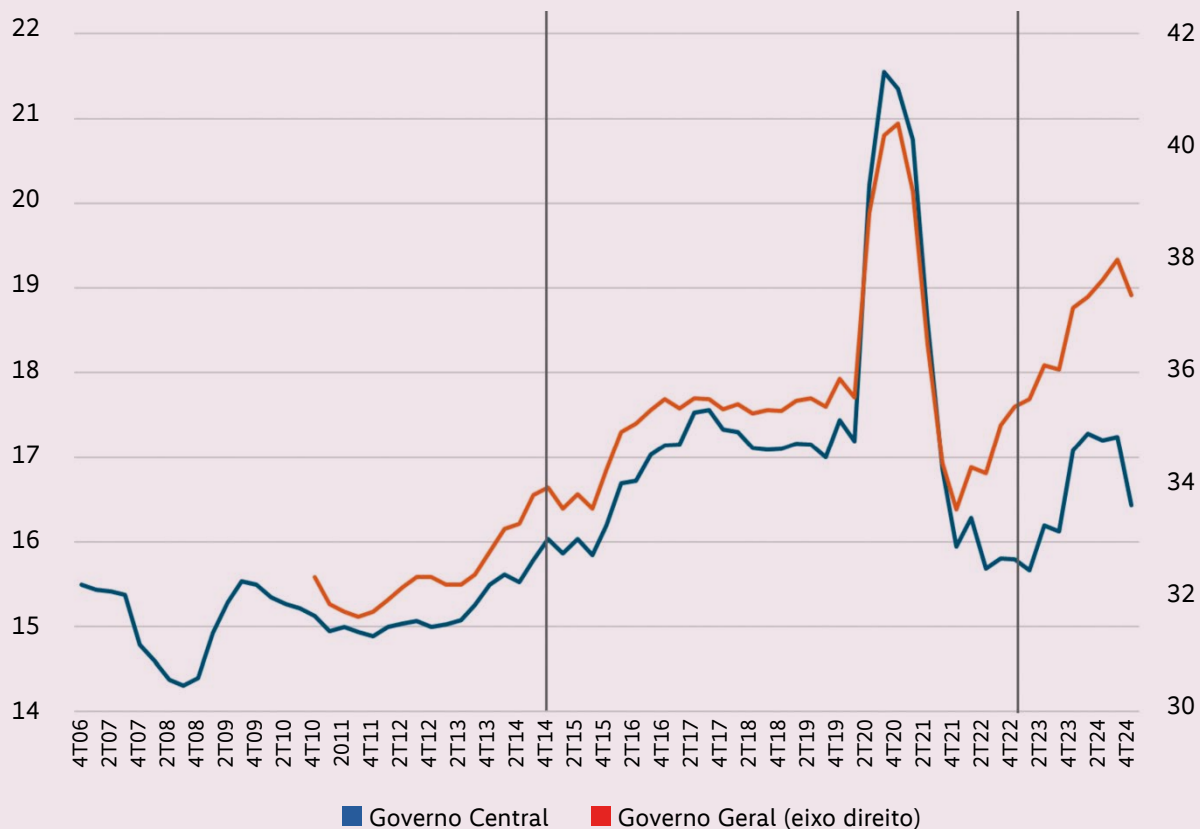
sas por uma vinculação dele (na proporção de 70%) ao aumento das receitas, dentro de um limite mínimo de 0,6% e um máximo de 2,5% a.a. E metas para o resultado primário eram definidas: zero em 2024; superávit de 0,5% em 2025 e 1% em 2026.

Era um ajuste gradual, aquém do clamor do “mercado” por cortes draconianos nas despesas. Mas que impunha uma postura progressivamente mais contracionista após a expansão inicial. Pela lógica que se pode inferir, o lugar do gasto público na demanda seria gradualmente ocupado pelo privado. E este, na concepção que parece mais influente no roteiro estabelecido, dependeria do aumento gradativo na “confiança” dos investidores. Há aqui outra implicação fundamental: a sequência inversa do ajuste, para não redundar em forte desaceleração na parte final do mandato, apostava na melhora nas condições financeiras, definidas nos mercados de ativos.

As coisas são muito mais complexas, na realidade concreta. O crescimento do PIB também afeta a arrecadação e o próprio tamanho relativo da dívida; boa parte das despesas depende da política monetária do BC; o ciclo de liquidez internacional é em geral mais relevante que os “fatores do-

Gráfico 7

### Despesas primárias do Governo Geral, % do PIB, valores trimestrais acumulados em 12 meses, 2006-2024



Fonte: Observatório de Política Fiscal, IBRE/FGV. Elaboração própria.

mésticos” na dinâmica destes mercados. A aposta, pode-se portanto interpretar, também passava pela redução da Selic, pela queda nas taxas de juros nos EUA, pela reconquista em algum momento do *investment grade* e confiava nas iniciativas tomadas no plano estrutural, na atração de investimentos diretos etc.

O NAF foi recebido de maneira mista, mas o impacto foi positivo, e as coisas pareciam caminhar na trilha desenhada. Tome-se como termômetro uma variável simples: as taxas de juros pagas pelo IPCA+2035 no Tesouro Direto. Elas iniciam 2023 acima de 6% a.a., sobem para 6,5% em março, mas em agosto daquele ano caíam para 5,1%. O câmbio estava no piso em fim de julho (R\$ 4,73), bem abaixo dos R\$ 5,45 do início do governo (Gráfico 8). Ambas se acomodam em patamares ligeiramente superiores até o fim de 2023.

Não é difícil perceber, no entanto, que o roteiro imaginado sofreu importantes reveses em 2024. A mudança na meta de resultado primário de 2025 e 2026 (para zero e 0,25% do PIB) foi entendida como um sinal de fraqueza no compromisso fiscal, levando os juros reais simplificados (mencionados acima) a 6% e o dólar a R\$5,25 em abril.

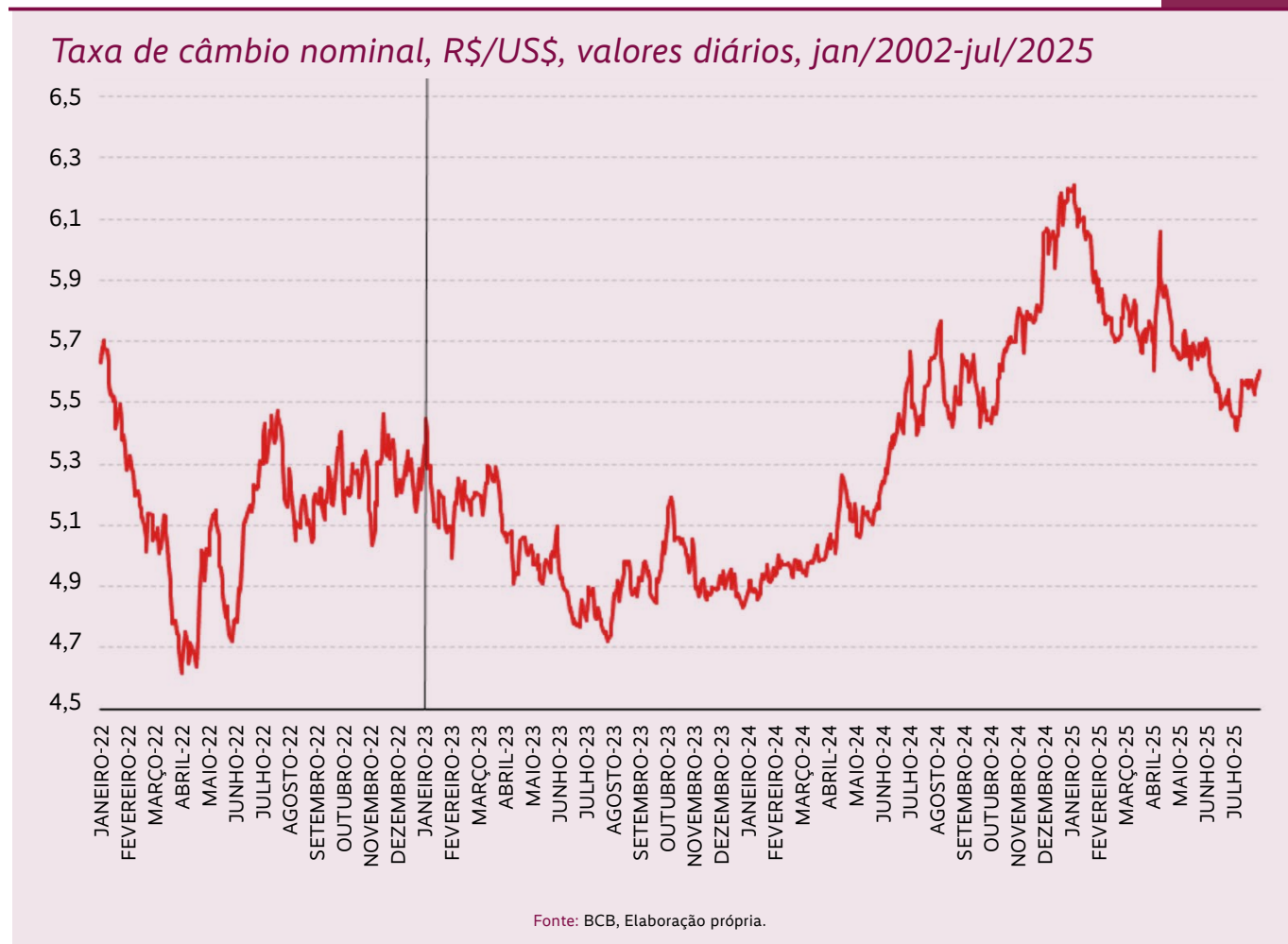
A este fato foram se somando frustrações em várias das outras apostas, domésticas e externas. A queda decepcio-

nante (menor e mais tarde) nas taxas de juros dos EUA, depois agravada pela eleição de Trump e suas assustadoras intenções, é a principal mudança de fundo. A retomada do aumento da Selic em setembro (ver Gráfico 4) piora bastante o quadro. Ao contrário do roteiro imaginado, as condições financeiras pioraram muito no segundo semestre. Nossa *proxy* para juros de mercado supera 6,5% em outubro e sobe acima de 7,5% no fim do ano. O dólar se manteve acima de R\$ 6,00 durante todo o mês de dezembro, com pico acima de R\$ 6,20 nos últimos dias.

Nesta espiral negativa, pouco destaque foi dado aos números da política fiscal em 2024. O resultado primário “oficial” fechou em -0,09% do PIB, valor muito próximo do centro da meta e muito longe das previsões de mercado. O número “cheio” saiu de -2,4% para -0,36%. Dois pontos percentuais em um ano não deveriam parecer irrelevantes. As despesas totais caíram 0,7% e a arrecadação sobe 8,9%, em termos reais.

Mas a trajetória da política fiscal, no plano institucional, ainda reservava mais um capítulo, o terceiro, não descolado da deterioração descrita acima: o “pacote de contenção de gastos”, anunciado em novembro e a duras penas aprovado em dezembro de 2024. As mudanças endurecem a

Gráfico 8



fiscalização e as regras para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada e outros programas sociais, e limitam o reajuste real do Salário Mínimo ao intervalo entre 0,6% e 2,5%, entre outras medidas menos relevantes ou que ainda estão no plano das intenções.

É uma resposta à demanda por ajustes pelo lado das despesas, parte importante da retórica de pressão. E que repetia a aposta: melhorar as condições financeiras para reforçar a confiança na trajetória sustentável para a dívida pública. Houve, ao contrário, frustração com a “fraqueza” das medidas e, mesmo que disfarçada, uma clara revolta com a “surpresa” anunciada simultaneamente: ampliar a isenção do imposto de renda para a faixa de R\$ 5 mil e compensar com tributação mínima para os mais ricos.

Era até ali um ajuste muito mais baseado nas receitas, fruto não só do dinamismo da atividade, mas também da tentativa de reversão de desonerações, tributação de fundos exclusivos e outras iniciativas. Além do aspecto arrecadatário, estes esforços reduzem a regressividade do sistema tributário – algo nem sequer tentado nos governos anteriores do mesmo grupo político, quando os ganhos distributivos decorreram muito mais de medidas pelo lado das despesas públicas. Como seria de se esperar, a resistência a – nos termos dos *slogans* utilizados pelo governo – “colocar o rico no imposto de renda” ou “cobrar do andar de cima” – foi e tem sido grande. E é o pano de fundo para as enormes dificuldades, ainda não superadas, que o governo teve no primeiro semestre de 2025 para elevar o IOF de modalidades de crédito antes subtaxadas e equalizar a cobrança de imposto de renda de algumas modalidades de aplicação financeira<sup>7</sup>.

No entanto, a despeito do ceticismo dos agentes de mercado e das resistências de setores beneficiados pela iniquidade tributária, no momento em que se conclui o texto o movimento – tanto dos fluxos líquidos (mostrados no Gráfico 5), quanto dos gastos primários (Gráfico 7) – é efetivamente de contração fiscal. A ordem inversa do ajuste está ocorrendo na prática.

<sup>7</sup> Em maio de 2025, o governo editou um decreto (junto com o primeiro Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias) que aumentava o IOF sobre operações de crédito, câmbio e investimentos no exterior, mas recuou parcialmente diante da forte reação do mercado e do Congresso, que posteriormente derrubou o decreto, levando o Executivo a acionar o STF para manter sua validade. A decisão final da justiça restabeleceu a cobrança majorada, com uma única exceção (as operações de “risco sacado”). Em junho, o governo editou a Medida Provisória nº 1.303/2025, que estabelece a tributação de 5% de IR sobre novas emissões de LCI, LCA, CRI, CRA e debêntures incentivadas, além de aplicar uma alíquota única de 17,5% de IR sobre rendimentos de aplicações financeiras em geral. Em julho, a MP (com validade até outubro) ainda precisava ser apreciada pelo Parlamento.

## 5. Conclusão

Ao longo das seções, o texto percorreu uma série de coincidências entre dois momentos na história econômica recente do Brasil. A primeira delas foi detalhada na seção I: repetem-se em 2024/25 os dados positivos que configuravam, dez anos antes, o melhor momento em décadas do mercado de trabalho brasileiro. Daquela vez, o fenômeno se deu ao final de três mandatos presidenciais do mesmo grupo político que reassumiu o poder em 2023. Agora, a melhora – que atinge níveis historicamente baixos de desemprego, informalidade e mesmo de subocupação, e historicamente altos de renda e pessoas empregadas – veio muito mais “cedo”. Na realidade, já vinham melhorando desde o final do governo anterior, quando todos os piores indicadores foram atingidos, especialmente durante a pandemia.

A sociedade e a economia brasileira, sabe-se, mudaram bastante entre 2014 e 2025, e entre as diferenças se destaca a desestruturação progressiva justamente das relações laborais. A Reforma Trabalhista de 2017, a continuidade da regressão estrutural, o enfraquecimento dos mecanismos de proteção social e de várias outras políticas públicas, além de fenômenos novos como o trabalho em plataformas, contribuem para esse quadro qualitativamente mais desafiador. Mas também é verdade que os números no final do primeiro governo Dilma, combinados com a inegável redução na desigualdade das rendas do trabalho, não significavam uma retomada nos processos estruturantes do mercado de trabalho, vivenciados nas décadas de industrialização que se encerraram nos anos 1980.

Lidando então com a “superfície” do mundo do trabalho captada pelas pesquisas mais abrangentes, o foco aqui foi buscar suas relações com a política econômica, entendida na sua dupla configuração de gestão macro e opções estruturais. Quanto a isso, voltam à cena as coincidências entre os dois períodos em tela, nos quais não é difícil identificar uma dicotomia semelhante entre os dois planos: a recolocação do Estado na direção (ou pelo menos na coordenação) do processo de desenvolvimento, com objetivos setoriais e sociais, convivendo com restrições decorrentes das políticas monetária e especialmente fiscal. À luz destas duas experiências, uma possível sugestão é a de que o lado estrutural seria mais importante para a redução do desemprego. No entanto, quando se considera o tempo e a sequência de fases da política macro, essa sugestão perde força. E aqui as coincidências desaparecem.

Em primeiro lugar, porque as políticas de mudanças estrutural, necessariamente levam tempo para gerar resultados,

e não é diferente com os efeitos sobre o emprego. A reativação do setor de petróleo, indústria naval, construção civil, não se deu na etapa anterior em dois ou três anos. É pouco provável que a reorientação da estratégia de desenvolvimento no governo Lula III (que parece bem mais tímida e limitada do que no ciclo anterior) já tenha tido impacto significativo sobre as taxas de ocupação, ainda que o emprego industrial tenha crescido de maneira mais acentuada nos últimos registros. A relação mais direta, no nível que se analisa aqui, parece ser com o sinal da política macro.

E aqui a segunda e mais importante diferença: o governo Lula III, por uma série de contingências principalmente de natureza política, inverte a ordem lógica e tradicional do ajuste macroeconômico, optando por uma forte expansão inicial e prometendo uma restrição gradativa à frente. A ativação do mercado de trabalho de maneira tão rápida e intensa encontra aqui – especificamente na expansão das despesas obrigatórias em 2023 e 2024, com o gasto social em lugar de destaque – uma explicação mais plausível.

Se faz sentido este argumento, o quadro atual e futuro se mostra menos otimista. Como mostrado nos Gráficos 5 e 7, o sinal expansionista da política fiscal já mudou ao longo dos últimos meses, e para os próximos se pode esperar mais queda das despesas públicas e impulsos ao crescimento, dadas as regras e compromissos estabelecidos. Somma-se a forte elevação de juros verificada ao longo da primeira metade de 2025 e a longa duração prevista para esse patamar bastante restritivo. A menos que surjam outras fontes autônomas e sustentáveis de dinamismo – e os problemas na relação com o mercado financeiro e outros atores políticos relevantes ilustram as dificuldades desse cenário – o mercado de trabalho deve sofrer pelo menos uma moderação. O que é, aliás, intenção explícita dos condutores da política monetária.

Não se trata de prever, nem muito menos de defender, uma guinada similar à de 2015 na política macroeconômica – o que provavelmente provocaria um salto similar àquele no desemprego. Mas sim de apontar que os sinais já colocados para o futuro próximo apontam na direção restritiva. Administrar os efeitos desta trajetória, sobre o trabalho, a economia e a sociedade em geral, parecem ser os grandes desafios à frente.

# Referências

Baltar, Paulo Eduardo de Andrade, Jacqueline Aslan Souen e Guilherme C. de Souza Campos. Emprego e distribuição da renda. In Para além da política econômica, organizado por Ricardo Carneiro, Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Fernando Sarti, 171-206. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

Bielschowsky, Ricardo. 2012. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.” Economia e Sociedade, suplemento 21, número especial (dezembro): 729–47.

Biancarelli, André M. 2014. “A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda.” Revista do Instituto de Estudos Brasileiros (São Paulo), n. 58: 263–88. DOI:10.11606/issn.2316-901X.voi58p263-288

Calixtre, André e Eduardo Fagnani. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In Para além da política econômica, organizado por Ricardo Carneiro, Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Fernando Sarti, 327-364. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

Gomes, Gerson, e Carlos Antônio Silva da Cruz. 2024. Vinte e Nove Anos de Economia Brasileira: 1995/2023. Brasília: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, Julho de 2024.

Lopreato, Francisco Luiz C. Caminhos da política fiscal do Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP e Instituto de Economia/UNICAMP, 2013. 279 p. ISBN 978-85-393-0460-8.

Lopreato, Francisco Luiz C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. Texto para Discussão nº 2039. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2039.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2039.pdf).

Mello, Guilherme Santos, e Pedro Linhares Rossi. 2018. “Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma.” In Para além da política econômica, organizado por Ricardo Carneiro, Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Fernando Sarti, 127–150. São Paulo: Editora Unesp Digital.

Santos, C. “Conceição diz que macroeconomia de esquerda não existe.” *Valor Econômico*, 26 de outubro de 2004, p. A3.

## **Autor**

**André Biancarelli** é *Professor Associado II (Livre Docente)* e pesquisador do Instituto de Economia da UNICAMP, na área de Economia Brasileira.



## Títulos da série

### **Trabalho para todas as pessoas: é possível?**

**1. Aspectos econômicos do direito ao trabalho**

Lucas Prata Feres

**2. Desemprego estrutural: revisitando Marx e Keynes**

Pedro Henrique Evangelista Duarte

**3. Pleno Emprego: entre a teoria e a realidade brasileira**

Guilherme Mascaretti Proença, Arthur Welle, Carolina Trancoso Baltar e Marcelo Manzano

**4. Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego**

Pietro Borsari, Erick Ohanesian Polli, Iris B. A. Viotti Maldaner, Luísa Gili e Raphael F. Torres Munhoz

**5. Programa de Garantia de Emprego com estabilidade de preços**

Pietro Borsari e Simone Silva de Deos

**6. Ocupações sociais e garantia de empregos**

Marcelo Manzano, Dari Klein, Marilane Teixeira

**7. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde: fonte de empregos de qualidade**

Denis Maracci Gimenez e Marcelo Manzano

**8. Empregos verdes no Brasil**

Brenda Brito Neves e Lucca Rodrigues

**9. Neoliberalização no Brasil e efeitos no emprego**

Jacqueline Aslan Souen

**10. Indústria e emprego no Brasil no primeiro quarto do século XXI**

Célio Hiratuka e Fernando Sarti

**11. Política econômica e emprego no Brasil de Lula III**

André Biancarelli

## Política econômica e emprego no Brasil de Lula III

O texto percorre coincidências entre dois momentos na história econômica recente do Brasil, em busca de relações entre a política econômica e os resultados gerais no mercado de trabalho. Repetem-se em 2024/25 os dados positivos que configuravam, dez anos antes, o melhor momento em décadas do mercado de trabalho brasileiro. Em 2014/15, o fenômeno se deu ao final de três mandatos presidenciais do mesmo grupo político que reassumiu o poder em 2023. Agora, a melhora – que atinge níveis baixos de desemprego, informalidade e mesmo de subocupação, e altos de renda e pessoas empregadas – veio muito mais “cedo”, com diferenças e semelhanças na estratégia de condução da economia. A comparação entre esses momentos não esgota as relações entre as duas dimensões, mas serve de luz para situar o momento atual e os dilemas à frente.

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>