

# ALÉM DA MACROECONOMIA DE CURTO PRAZO: NOTAS SOBRE A DEBILIDADE ESTRUTURAL DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE

## Resumo

Este trabalho identifica alguns gargalos estruturais que se transformaram em obstáculos para a elevação da produtividade média da economia brasileira. Assumindo uma abordagem que diagnostica o processo inflacionário recente como resultado de um conflito distributivo, a sua acomodação só é possível via obtenção de ganhos de produtividade, o que requer uma análise da estrutura produtiva e reflexões acerca das fontes de inovações e da ampliação do investimento. Metodologicamente, a contribuição deste artigo está em apontar que os entraves aos futuros avanços na política de redução da concentração da renda no Brasil exigem um olhar mais profundo e de longo prazo sobre a estrutura produtiva da economia nacional.

**Palavras-chave:** produtividade; estrutura produtiva; inflação.

**Classificação JEL:** O11; E63.

## Abstract

This paper identifies some structural problems that have become obstacles to raising the average productivity of the economy. Assuming that the recent inflationary process is a result of distributive conflict, its accommodation is only possible through the raise of productivity, that requires an analysis of productive structure and reflections on the sources of innovation and expansion of investment.

### DENISE LOBATO GENTIL

Professora Associada do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: <deniselg@uol.com.br>.

### VICTOR LEONARDO DE ARAUJO

Professor Adjunto da Faculdade de Economia da UFF. E-mail: <victor\_araujo@terra.com.br>.

Methodologically, the contribution of this paper is to point out that the barriers to future progress in the economic growth with reduction in the income distribution in Brazil require a more profound regard on the productive structure.

**Keywords:** productivity; productive structure; inflation

## I. Introdução

A partir de meados dos anos 2000, a economia brasileira foi capaz de alcançar taxas de crescimento mais elevadas e, simultaneamente, promover a redução da pobreza e da desigualdade de renda. As transferências de renda para as famílias, a expansão do crédito para as pessoas de baixa renda, a redução do desemprego e o crescimento real do salário mínimo foram alguns dos mecanismos que produziram esses resultados. Entretanto, a debilidade estrutural do padrão de crescimento da economia nacional é evidente através de vários indicadores – tais como a baixa taxa de crescimento da produtividade do trabalho, as baixas e instáveis taxas de expansão do PIB e do investimento, as reduzidas fontes de inovações e de avanços tecnológicos – e pode, num futuro próximo, interromper os avanços conseguidos na última década. Um deles é a estagnação da produtividade média da economia brasileira.

O baixo crescimento da produtividade em contexto de elevação dos salários reais criou desconfortos para acomodar o latente conflito distributivo existente na sociedade brasileira, resultando em pressões inflacionárias que, via de regra, são combatidas por meio de políticas macroeconômicas restritivas, submetendo a economia brasileira a uma trajetória de crescimento do tipo *stop-and-go*.

Assumindo este ponto de partida, a proposta deste trabalho é sugerir que a acomodação deste conflito passa necessariamente não por políticas macroeconômicas de curto prazo, mas sim por políticas que visem aumentar a produtividade média da economia brasileira. Neste sentido, este trabalho defende que o deslocamento do olhar para as questões pertinentes à estrutura produtiva brasileira constitui condição necessária para compatibilizar crescimento sustentado do produto com melhora da distribuição de renda e estabilidade de preços – e, portanto, mais do que a pura e simples correção do manejo dos instrumentos de política macroeconômica.

Dito isto, convém esclarecer que este trabalho não tem como objetivo final propor um diagnóstico sobre inflação, tampouco sobre proposições de medidas macroeconômicas para combatê-la. A inflação constitui apenas nosso ponto de partida: assumindo um diagnóstico

de inflação de custos com conflito distributivo, no qual a produtividade é a variável capaz de acomodar o conflito latente, argumentamos que a economia brasileira possui uma debilidade em sua estrutura produtiva, que a condiciona a operar sob baixa produtividade. O atual padrão de crescimento brasileiro, amparado por um mercado interno em expansão do qual os ganhos salariais reais constituem uma variável importante, não pode prescindir de aumentos sistemáticos de produtividade para sustentar-se. Ocorre, pois, que a produtividade média da economia brasileira tem crescido a taxas demasiadamente modestas e inferiores às taxas de crescimento dos salários reais. A baixa produtividade constitui um sintoma de uma estrutura produtiva débil, e é sobre essa estrutura produtiva que devem recair os esforços da política econômica. Ou seja, trata-se de desenhar uma política de desenvolvimento mais ampla em lugar de proceder o simples manejo das variáveis de política macroeconômica de curto prazo.

Este trabalho está estruturado em cinco seções, a contar a presente introdução. Na seção dois apresentamos os fatos estilizados sobre a conjuntura macroeconômica brasileira, particularmente os concernentes à inflação e distribuição de renda. Assumindo a hipótese de existência de um conflito distributivo cuja acomodação somente é possível através da obtenção de ganhos de produtividade, deslocamos

nosso diagnóstico para problemas tipicamente relacionados à estrutura produtiva. Este esforço consiste no resgate do velho método estruturalista, que incorporava em seus modelos a existência de uma relação entre inflação e estrutura produtiva (seção 3). Na seção 4 identificamos alguns gargalos estruturais que se transformaram em obstáculos para a elevação da produtividade média da economia, o que, portanto, limita a expansão do excedente e a sua apropriação pelos trabalhadores através da manutenção de uma política de recuperação dos salários no médio e longo prazo, inviabilizando um modelo que pretende obter simultaneamente crescimento do produto, distribuição de renda e estabilidade de preços. Na seção 5 fazemos as considerações finais.

## **2. Os fatos estilizados sobre inflação e distribuição de renda na economia brasileira no período recente**

O debate macroeconômico recente no Brasil deu fôlego à temática da inflação, sobretudo após um ligeiro repique inflacionário que pôs em dúvida o cumprimento da meta de inflação nos anos de 2011, 2012 e 2013. De um modo geral, pode-se afirmar que desde a implantação do Regime de Metas de Inflação (RMI) no Brasil, em 1999, em apenas dois dos 13 anos a inflação superou o teto da meta, e em outros dois a inflação ficou dentro da meta depois de ajustada

**Tabela 1. Regime de Metas de Inflação no Brasil: meta, banda e IPCA efetivo**

Anos	meta	banda	IPCA efetivo
1999	8,0	6,0 – 10,0	8,94
2000	6,0	4,0 – 8,0	5,97
2001	4,0	2,0 – 6,0	7,67 *
2001	3,5	1,5 – 5,5	12,53 *
2003	8,5 **	6,5 – 10,5	9,30
2004	5,5 **	3,0 – 8,0	7,60
2005	4,5	2,0 – 7,0	5,69
2006	4,5	2,5 – 6,5	3,14
2007	4,5	2,5 – 6,5	4,46
2008	4,5	2,5 – 6,5	5,90
2009	4,5	2,5 – 6,5	4,31
2010	4,5	2,5 – 6,5	5,91
2011	4,5	2,5 – 6,5	6,50
2012	4,5	2,5 – 6,5	5,84
2013	4,5	2,5 – 6,5	5,91

\* Meta descumprida

\*\* Meta ajustada

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

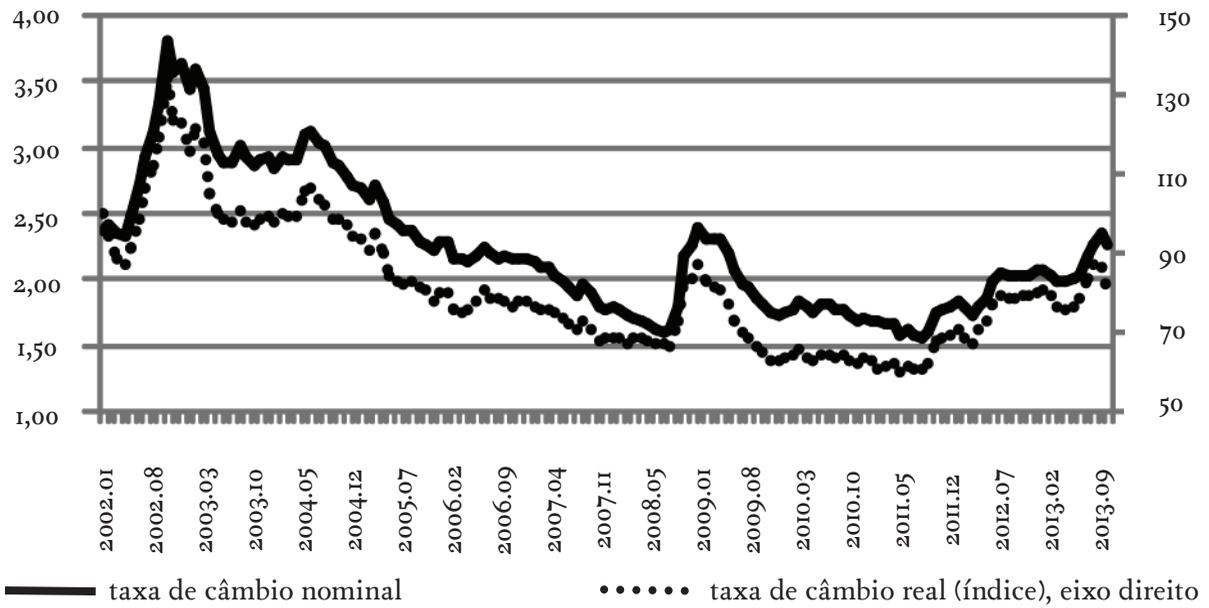
pelo Conselho Monetário Nacional. A Tabela 1 a seguir apresenta um balanço do RMI.

IPEA (2011) aponta uma mudança na dinâmica inflacionária após 2006, associada a dois elementos. O primeiro deles foi a mudança nas regras de reajuste de alguns preços monitorados

– as regras antigas mantinham velhos mecanismos de indexação aos quais podem ser atribuídos os ainda altos índices de inflação do início dos 2000. O segundo e mais importante elemento foi a tendência de apreciação cambial verificada a partir de 2003 (Gráfico 1). O Gráfico 1, lido em conjunto com a Tabela 1, permite perceber que nos anos em que a economia esteve submetida a choques cambiais negativos a inflação se acelerou, em alguns casos superando a meta. Para que se tenha uma dimensão da importância da trajetória da taxa de câmbio na determinação da inflação,<sup>1</sup> a tendência de apreciação deste preço foi capaz de compensar a tendência altista dos preços internacionais das *commodities*. De acordo com o Gráfico 2, esses preços estão em alta desde 2003, e de forma mais intensa entre 2007 e 2008. A eclosão da crise financeira internacional neste último ano provocou uma queda acentuada nesses preços, que, contudo, voltaram a recuperar-se logo em seguida. Os momentos de mais intensa alta correspondem a períodos de apreciação da taxa nominal de câmbio, que, segundo Serrano e Summa (2011, p. 5), foi capaz de transformar “uma série de choques negativos de oferta depois de 2003 em uma sequência de choques positivos em moeda local até 2008”.

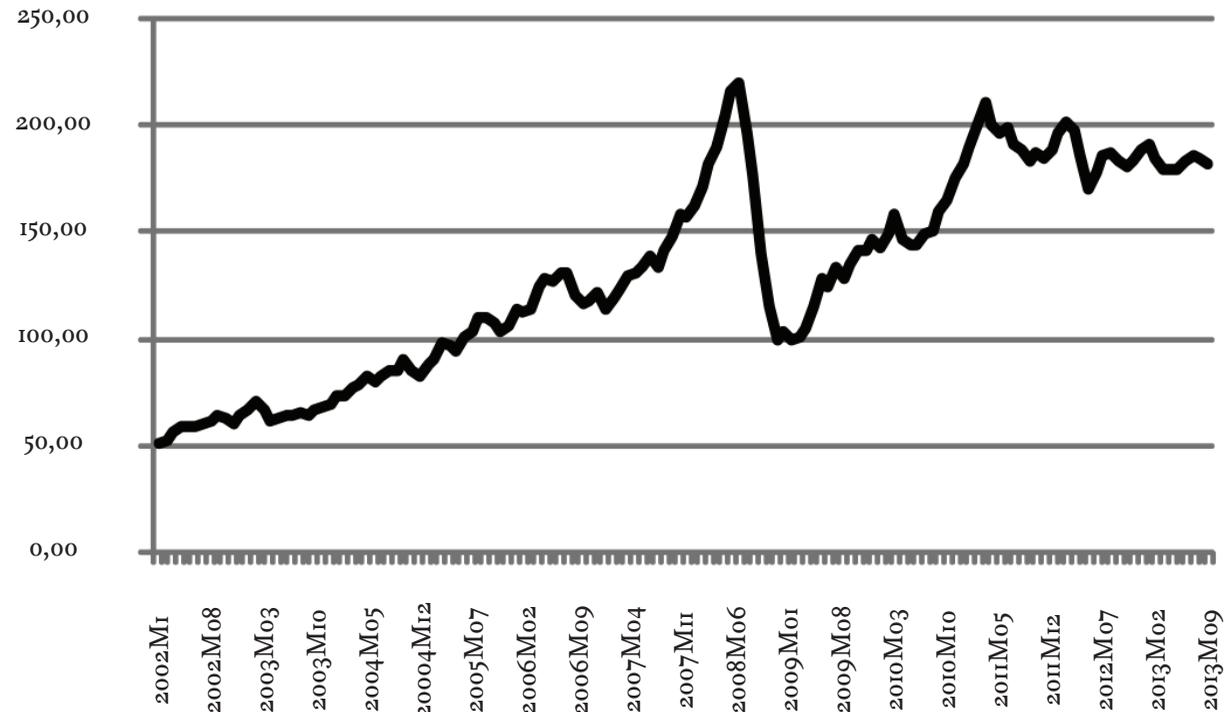
Nos últimos anos, contudo, os diagnósticos sobre inflação no Brasil deslocaram-se para o mercado de trabalho – em particular, o aumento do salário mínimo e a recuperação do salário

**Gráfico 1. Taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) e índice da taxa de câmbio real (jan/2002 = 100)**



Fonte: Ipeadata.

**Gráfico 2. Índice geral de preços de *commodities***



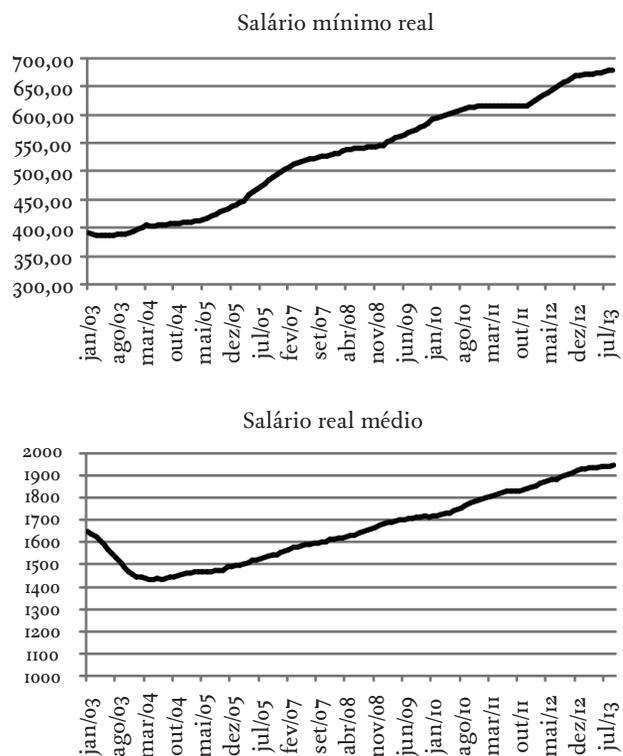
Fonte: Ipeadata.

médio da economia (Gráfico 3) – e para as políticas de transferência de renda, às quais têm sido atribuídas as pressões inflacionárias nos setores da economia tipicamente mais sensíveis à renda, como despesas pessoais (empregado doméstico, cabeleireiro, manicure, pedicura), vestuário, e algumas modalidades de alimentos e bebidas fora da residência. De fato, esses setores têm registrado inflação acima da meta, em alguns casos de forma sistemática (Tabela 2). São atividades sensíveis especialmente aos reajustes no salário mínimo, uma vez que constituem piso de profissionais de muitos desses setores, e que por serem não-comercializáveis por sua natureza, são pouco sensíveis à taxa de câmbio, ou são afetados de forma mais lenta.

Ao decompor o IPCA, Braga (2011) verificou que a variação salarial foi significativa para explicar a inflação dos preços dos setores de serviços e bens de consumo não-duráveis.<sup>2</sup> Martinez e Cerqueira (2011) consideram que a política de reajuste do salário mínimo é mais importante para explicar a inflação do setor de despesas pessoais.

Ainda que seja precipitado diagnosticar a inflação brasileira como sendo *de salários*, fato é que esta variável tem aparecido constantemente nos diagnósticos recentes de inflação. As teorias econômicas, ditas ortodoxas ou heterodoxas, contemplam, ainda que de forma distinta, a possibilidade de explicar os fenômenos

**Gráfico 3. Salário mínimo e salário médio, R\$ constantes de set/2013**



Fonte: Ipeadata.

inflacionários a partir do comportamento do mercado de trabalho. Grosso modo, nas teorias ortodoxas, o mercado de trabalho aquecido em geral corresponde a uma situação na qual a economia opera acima da assim chamada NAIRU, taxa de desemprego que não acelera a inflação.<sup>3</sup> Nesta abordagem, tentativas de manter a taxa de desemprego sistematicamente abaixo da taxa natural aceleram a inflação, e as políticas de desinflação necessariamente terão de sacrificar o nível de empregos, ainda que temporariamente.

**Tabela 2. Inflação anual medida pelo IPCA, total e desagregado (%)**

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	<b>5,97</b>	<b>7,67</b>	<b>12,53</b>	<b>9,30</b>	<b>7,60</b>	<b>5,69</b>	<b>3,14</b>	<b>4,46</b>	<b>5,90</b>	<b>4,31</b>	<b>5,91</b>	<b>6,50</b>	<b>5,84</b>	<b>5,91</b>
Alimentação e bebidas	3,20	9,63	19,46	7,48	3,87	1,99	1,23	10,77	11,12	3,17	10,39	7,19	9,86	8,48
Habitação	4,47	9,40	12,99	12,31	7,14	6,44	3,07	1,76	5,09	5,68	4,98	6,75	6,81	3,41
Artigos de residência	5,21	5,11	12,98	6,89	5,43	2,71	-2,71	-2,48	1,99	3,05	3,51	-0,00	0,85	7,12
Vestuário	4,13	4,89	8,82	10,21	9,96	7,10	5,07	3,78	7,30	6,11	7,51	8,26	5,80	5,37
Transportes	12,08	8,00	9,96	7,28	11,00	8,07	3,02	2,08	2,32	2,37	2,41	6,04	0,46	3,30
Comunicação	12,89	7,60	11,27	18,69	13,91	6,45	-0,24	0,69	1,79	1,07	0,86	1,51	0,76	1,51
Saúde e cuidados pessoais	2,65	4,20	10,19	10,04	6,87	6,20	6,01	4,47	5,72	5,37	5,06	6,33	5,94	6,95
Despesas pessoais	5,65	6,92	8,37	9,58	6,85	6,98	7,26	6,54	7,35	8,03	7,37	8,62	10,16	8,40
Educação	4,77	7,32	8,43	10,24	10,43	7,17	6,24	4,16	4,98	6,11	6,21	8,06	7,79	7,92

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Em última instância, são abordagens em que a inflação é explicada sempre pelo excesso de demanda.

Já a tradição heterodoxa procura explicar a inflação a partir da transmissão de choques negativos de custos para os preços. Neste tipo de abordagem, as variáveis de custos relevantes para explicar a inflação são os preços dos bens e serviços básicos, como os salários nominais, a taxa de câmbio, o lucro e os preços dos insumos básicos. (Braga, 2011) A ideia central é que os preços são formados a partir de um *markup* sobre os custos unitários de produção. Os choques

negativos de custos são parcialmente repassados aos preços, e o grau em que isto ocorre depende de condições estruturais, como o grau de oligopólio da economia, e conjunturais, como o seu nível de aquecimento.

Do ponto de vista analítico, algumas abordagens<sup>4</sup> tornam endógenas as aspirações dos trabalhadores por melhores salários em processos de reivindicações motivados para obter a recomposição da inflação passada, ou mesmo para obter ganhos reais em seu poder aquisitivo. Ou seja, a inflação seria resultado da existência de um conflito distributivo, ou uma disputa entre

trabalhadores e capitalistas por fatias maiores da renda nacional. Uma forma de acomodar o conflito e garantir melhorias reais de renda para trabalhadores e capitalistas seria a obtenção de ganhos de produtividade, os quais permitiriam a elevação dos salários reais sem que os capitalistas tenham de comprimir suas margens. Obviamente, a elevação dos salários em contexto de crescimento da produtividade não é automática, e depende do poder de barganha dos trabalhadores e do seu grau de sindicalização. Sob condições de aquecimento do mercado de trabalho, o poder de barganha dos trabalhadores se eleva, enquanto sob estagnação ou recessão com aumento do desemprego, a manutenção dos postos de trabalho torna-se prioridade das demandas sindicais em lugar dos aumentos salariais. O importante é reter que

a elevação da produtividade é condição para acomodar o conflito distributivo sem ocasionar pressão inflacionária decorrente desta pressão de custos em particular.

A partir desta abordagem, é fácil perceber, pela análise da Tabela 3 a seguir que, em média, os ganhos de produtividade obtidos pela economia brasileira são nulos, à exceção dos anos de 2007 e 2008. Este comportamento é praticamente generalizado entre os diferentes setores da economia à exceção da indústria extrativa e da agropecuária. Já os salários reais têm crescido desde 2004 a taxas quase sistematicamente superiores à produtividade média (Gráfico 4).

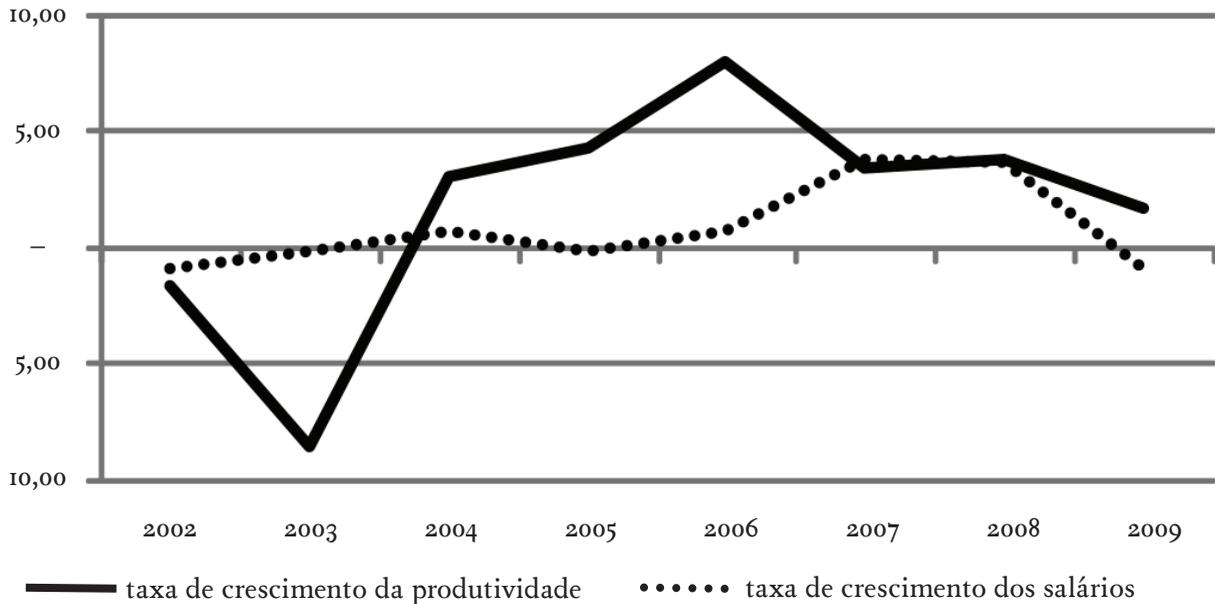
Outra forma de perceber o conflito distributivo latente expresso em ganhos salariais reais acima do crescimento da produtividade é a mudança

**Tabela 3. Produtividade do trabalho – macrossetores – 2002 a 2009,<sup>5</sup> R\$ 1.000 de 2000**

Setor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variação média anual
Agropecuária	3,3	3,6	3,7	3,9	3,7	3,7	4,0	4,4	4,8	4,7	4,3%
Indústria	18,4	18,4	18,1	18,2	18,4	17,7	18,2	18,3	18,0	17,4	-0,6%
Extrativa	69,0	70,8	74,9	76,9	73,2	79,4	83,9	80,5	83,5	81,1	1,8%
Transformação	18,5	18,9	18,7	18,4	18,6	17,6	17,9	18,2	18,1	17,1	-0,9%
Outros	16,1	15,4	14,7	15,1	15,6	15,3	15,8	15,8	15,2	15,3	-0,6%
Serviços	14,8	14,7	14,5	14,4	14,5	14,7	14,5	14,9	15,4	15,5	0,5%
Total	12,9	13,0	12,9	12,9	13,0	13,0	13,1	13,6	14,1	14,0	0,9%

Fonte: (IPEA, 2002, p. 4).

**Gráfico 4. Brasil: taxa de crescimento real dos salários e da produtividade média (%)**



Fonte: IPEA (2012) para crescimento da produtividade e IPEA (2011b) para crescimento dos salários. Elaboração própria.

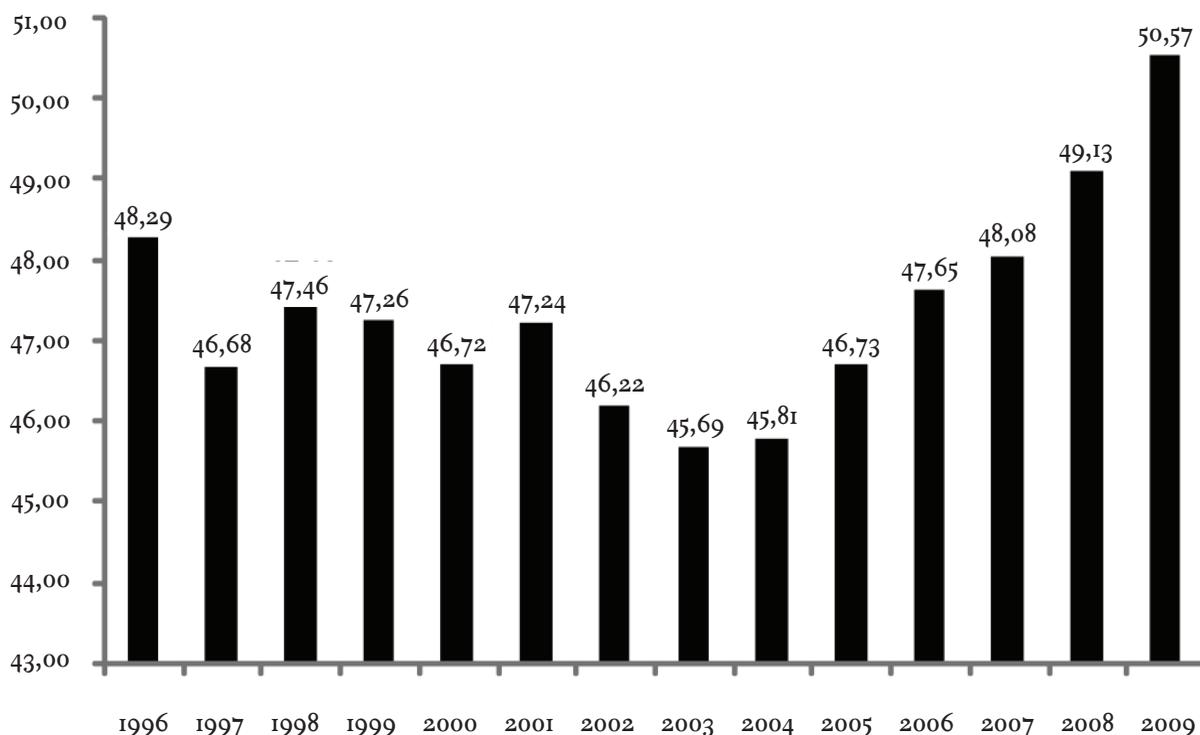
da distribuição funcional da renda mais favorável aos salários – na forma do aumento da participação dos salários no valor adicionado, (Gráfico 5). Este indicador passa a exibir clara tendência positiva a partir de 2004, em contraste com a trajetória declinante dos anos anteriores.

Por óbvio, esses dados evidenciam a natureza do conflito distributivo no Brasil: se, por um lado, os aumentos salariais têm contribuído para a desejável melhora da distribuição de renda, por outro, a estagnação da produtividade aponta para uma limitação do modelo de

crescimento em curso. A obtenção de ganhos de produtividade constitui variável-chave para que se possa dar prosseguimento à elevação do poder aquisitivo do salário sem pressionar a inflação, a qual, por sua vez, constitui uma importante componente do aquecimento do mercado interno brasileiro, apontado pela literatura econômica recente como um dos fatores responsáveis pela majoração das taxas de crescimento do PIB.<sup>6</sup>

Neste contexto, a produtividade aparece como variável chave na difícil tarefa de compatibilizar crescimento econômico induzido pela

**Gráfico 5. Brasil: Participação das remunerações dos empregados no valor adicionado a custo de fatores (%)**



Fonte: IBGE/SCN, elaboração própria.

ampliação do mercado interno, tendo a inflação sob controle. Sob o cenário de manutenção de baixa produtividade, o incremento do poder aquisitivo dos salários será limitado pela inflação e pelas já tradicionais medidas macroeconômicas de curto prazo postas em ação para debelá-la. Essas medidas normalmente têm cunho ortodoxo, de austeridade fiscal e monetária. Mas medidas consideradas mais heterodoxas, como políticas de renda – cujos custos tipicamente recaem sobre os trabalhadores na

forma de arrocho salarial – também significariam um indesejável freio no ritmo de expansão do PIB brasileiro. Já sob um cenário de elevação da produtividade da economia brasileira, é possível colocar a economia brasileira definitivamente na rota de um círculo virtuoso que garante ampliação sistemática do mercado interno e crescimento do PIB com inflação sob controle pela acomodação do conflito distributivo.<sup>7</sup> É importante ressaltar, sob o ônus da repetição do argumento, que não estamos afirmando

que os ganhos reais salariais ocorrem de forma automática em contexto de elevação da produtividade, mas sim que esta última é condição *necessária* para viabilizar um modelo no qual os trabalhadores barganham e de fato conseguem obter ganhos salariais acima da inflação, elemento central de uma estratégia de ampliação do mercado interno nos marcos de uma economia com preços estáveis.

O não reconhecimento destas relações tem colocado não só o debate sobre inflação no Brasil, mas todo o debate a respeito das limitações do modelo econômico atualmente em vigor, restrito às discussões a respeito das políticas macroeconômicas de curto prazo. Isto decorre da natureza dos diagnósticos, que normalmente ignoram a existência de deficiências na estrutura produtiva, ou, quando reconhecem, não fazem a *associação direta* entre tais deficiências e problemas como inflação e baixo crescimento do PIB.

Do ponto de vista metodológico, o que estamos propondo é justamente a mudança do foco do debate, qual seja, da macroeconomia de curto prazo para a análise das inter-relações entre os elos que compõem a estrutura produtiva, em particular daqueles que têm condicionado a economia brasileira a operar sob baixas taxas de crescimento da produtividade, assumindo-se que este constitui um aspecto central para entender a inflação brasileira e permitir

crescimento do PIB com estabilidade dos preços.

Obviamente, a ideia não é nova e remonta ao método estruturalista, originado entre os economistas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – Cepal.

### **3. Estrutura econômica e macroeconomia: resgatando o velho método estruturalista**

Desenvolvimento econômico, modificação da estrutura produtiva e inflação foram temas que ocuparam boa parte do debate econômico brasileiro durante as décadas de 1950 e 1960. A necessidade de gerar uma política de desenvolvimento pela promoção da industrialização esbarrava quase que inevitavelmente na aceleração da inflação, a qual parecia constituir uma espécie de efeito colateral do rápido crescimento ao qual a economia brasileira se submetera ao longo de todo aquele período.

Entre as interpretações propostas para o dilema envolvendo desenvolvimento e inflação, duas notabilizaram-se através do debate que opôs liberais e estruturalistas. Os primeiros atribuíam a inflação ao excesso de moeda, associado ao financiamento do déficit público, nos marcos de uma economia cuja institucionalidade não garantia as condições de financiamento do déficit por meio da emissão de dívida pública. A expansão de crédito ao setor

privado reforçava a tendência inflacionária. Austeridade fiscal e monetária, nesta tradição, seriam os remédios para garantir a estabilidade de preços. Embora a retórica liberal enfatizasse (e ainda enfatiza até hoje) as políticas de curto prazo como elementos explicativos centrais do processo inflacionário, as proposições desta corrente não se limitavam às políticas de curto prazo, mas transbordavam para a defesa de uma menor intervenção estatal na economia e, quase que tautologicamente, eram frequentemente contrários às medidas industrializantes (Bielschowsky, 1988) e, portanto, às políticas de desenvolvimento.

Já a escola estruturalista, fundada por Raúl Prebisch, associava o processo inflacionário das economias subdesenvolvidas (e da brasileira, em particular) aos desequilíbrios nas respectivas estruturas produtivas, os quais se tornavam mais latentes em contexto de crescimento acelerado do produto. Do ponto de vista analítico, entre os autores de tradição estruturalista não existe uma linha de pensamento homogênea no que diz respeito à explicação do fenômeno inflacionário. (Braga e Bastos, 2010; Pereira, 2006) É possível, contudo, elencar pelo menos três tipos de desequilíbrios que, nesta abordagem, estão associados à inflação. O primeiro deles era a relativa rigidez da oferta doméstica, em geral decorrente da escassa mobilidade de fatores de produção. O segundo eram as desvalorizações

cambiais decorrentes dos desequilíbrios externos, os quais, por sua vez, tinham origem na demanda crescente das importações industriais *vis-à-vis* o lento crescimento das exportações brasileiras, essencialmente compostas de produtos primários. Finalmente, a existência de pontos de estrangulamento setoriais, geralmente materializados em insuficiência da infraestrutura de transporte e energia, significava pressões sistemáticas de custos que eram frequentemente repassados aos preços ao consumidor. (Bielschowsky, 1988; Modenesi, 2005)

A partir deste diagnóstico, a proposição de política econômica sugerida pelos estruturalistas deveria consistir na adoção de medidas visando à modificação da estrutura produtiva – transcendiam, portanto, a macroeconomia de curto prazo. Por exemplo, a rigidez da oferta no setor de alimentos seria solucionada a partir de uma reforma da estrutura fundiária capaz de expandir a fronteira agrícola em bases modernas. A introdução do setor industrial seria capaz de substituir importações e aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos. Reformas nos sistemas tributário e financeiro permitiriam a modernização dos mecanismos de financiamento do setor público de modo a viabilizar o reaparelhamento da infraestrutura econômica e modernizar a oferta dos serviços de utilidade pública.

Parte deste diagnóstico pode ser considerada datada no tempo. A hipótese da inelasticidade da oferta de alimentos caiu em desuso depois da expansão da fronteira agrícola brasileira a partir da década de 1970 e da modernização da grande propriedade. Já os desequilíbrios externos foram persistentes até o início dos anos 2000, quando, em meio à conjuntura externa favorável, deu início o *boom* nos preços das *commodities* agrominerais simultaneamente ao início de um longo ciclo de liquidez internacional que induziu a uma tendência de apreciação da taxa de câmbio. Finalmente, a infraestrutura econômica foi parcialmente reaparelhada nos anos 1970, e sua inadequação foi mascarada pelas duas décadas de semiestagnação que se seguiram. O ensaio de retomada de crescimento da segunda metade dos anos 2000 tornou a evidenciar estrangulamentos nos setores de transporte e energia, mormente o primeiro.<sup>9</sup>

É importante notar que a proposição de políticas visando a modificação da estrutura produtiva não era decorrente apenas do diagnóstico de inflação. A rigor, a inflação era uma das formas através das quais as deficiências da estrutura produtiva brasileira se manifestavam. O desequilíbrio externo e o baixo crescimento do PIB também estavam associados a essas deficiências e, como eles, diversos outros problemas tipicamente macroeconômicos. O interessante, contudo, é perceber que a escola estruturalista não ficava restrita, em suas proposições, às medidas

macroeconômicas de curto prazo, transbordando sempre para as necessidades de modificação da estrutura produtiva, reportando-se, em última instância, a uma política de desenvolvimento econômico no sentido mais amplo.

A estagnação econômica que assolou a América Latina nos anos 1980 concomitante com o fenômeno da inflação exorbitante deslocou o debate do desenvolvimento e da superação dos gargalos estruturais para o ajustamento macroeconômico de curto prazo. Metodologicamente, o debate liberais *versus* estruturalistas deu lugar ao debate monetaristas *versus* keynesianos, e o problema da inflação teve seu foco desviado para as discussões de política monetária e fiscal nos diagnósticos dos primeiros e de custos e conflito distributivo nos diagnósticos dos últimos. O êxito em estabilizar as economias do continente a partir de políticas de curto prazo afastou definitivamente a macroeconomia das teorias de desenvolvimento: estabilidade de preços e crescimento econômico pareciam ser capítulos exclusivos da primeira e fatos dissociados da configuração da estrutura produtiva, a qual seria objeto dos estudiosos do desenvolvimento econômico.

Como sugerido anteriormente, taxas de crescimento do produto mais elevadas durante o período 2005-2010 em um particular contexto de elevação dos salários reais e estagnação da produtividade tornaram evidente uma contradição

do modelo econômico brasileiro, e a inflação pareceu constituir a variável de ajuste, especialmente a partir de 2011, quando a taxa de câmbio perde a capacidade de contra-arrestar esses efeitos. Na circunscrição da macroeconomia de curto prazo, a gestão do modelo se dá por meio da manipulação das variáveis taxas de juros, câmbio e salários. Mas o foco na gestão dos instrumentos macroeconômicos de curto prazo não permite visualizar de forma sistêmica as debilidades estruturais da economia brasileira que, em última instância, refletem contradições do próprio modelo econômico brasileiro.

A retomada do método estruturalista constitui um passo fundamental para o entendimento dessas debilidades, porque comporta uma visão mais sistêmica da economia, permitindo associar os problemas macroeconômicos aos gargalos da estrutura produtiva brasileira de forma menos abstrata. O resultado não é a proposição de novas relações causais fora do campo da macroeconomia, mas sim um diagnóstico no qual a solução duradoura transcende o campo das medidas de política macroeconômica de curto prazo. Ou, no caso específico que estamos tratando, assumir como válida a abordagem de inflação de custos com conflito distributivo, para em seguida circunscrevê-la de forma mais ampla a um “modelo” no qual a compatibilidade entre inflação baixa, crescimento e ganhos salariais reais requer ganhos persistentes de produtividade. Trata-se, portanto, de deslocar

o olhar para as debilidades da estrutura produtiva.

Neste novo nível de abstração, a produtividade seria a variável que “fecha” o modelo, sendo o “elo perdido” entre a macroeconomia de curto prazo e a análise da estrutura produtiva. No lugar de propor que o ajustamento se dê nas tradicionais variáveis câmbio/juros/salários, propomos que o foco da política econômica deva ser a produtividade, remetendo a questão para as políticas de desenvolvimento.

Não se trata de propor – como faziam os velhos desenvolvimentistas – políticas de desenvolvimento com o intuito de combater a inflação.

Trata-se de reconhecer que a inflação consiste na variável de ajuste de um modelo no qual os salários crescem acima da produtividade, e que é esta última que deve ajustar-se para permitir compatibilizar crescimento do produto e dos salários reais com preços estáveis. Em outras palavras, trata-se, portanto, de propor políticas de desenvolvimento para permitir que, de forma sistêmica, a economia brasileira possa crescer, assegurar aumentos reais de salários e assim melhorar a distribuição da renda sem a geração de desequilíbrios internos. Sob esta perspectiva, a produtividade constitui a variável relevante e que deve ser objeto de estudo – incluindo um correto diagnóstico e proposição de medidas visando sua expansão. Não observar a importância dessa variável força a economia

brasileira a abrir mão de um dos três elementos (crescimento do produto, dos salários, preços estáveis) que compuseram o (breve) ciclo expansivo recente.

A proposta da próxima seção será oferecer uma reflexão acerca dos gargalos estruturais que a economia brasileira deverá enfrentar se desejar ampliar sua produtividade – o que, como já vimos, constitui algo essencial para dar continuidade a uma estratégia de crescimento econômico com ganhos salariais reais e preços estáveis.

#### **4. Limites dinâmicos e barreiras estruturais ao crescimento da produtividade: uma aproximação**

O crescimento da economia nacional após 2004 esteve apoiado num círculo virtuoso que teve, inicialmente, as exportações como polo dinâmico da economia, passando em seguida para o consumo interno e depois para o investimento como forças impulsionadoras. Esta última fase, entretanto, ficou limitada aos seus passos iniciais. E aí reside um dos grandes desafios e uma das características marcantes do atual padrão de crescimento. O objetivo desta seção será listar algumas barreiras estruturais que o atual padrão de crescimento enfrenta na travessia para um processo de crescimento sustentável e expressivo, que permita melhoria na distribuição da renda.

#### **4.1. Taxas de crescimento moderadas e instáveis**

Uma taxa de crescimento elevada e estável é crucial para ter uma economia mais produtiva e inovadora. Uma economia que cresce de forma acelerada cria oportunidades de novos negócios, induz ao risco e gera um ambiente propício para investimentos. Taxas crescentes de investimento, por seu turno, produzem incorporação de novas tecnologias e difusão da produtividade.

O padrão de crescimento atual, embora revele taxas de variação anual do PIB mais elevadas que as das décadas de 1980 e 1990, apresenta taxas moderadas e instáveis. Desde 2005 observa-se uma incapacidade de manter taxas de crescimento iguais ou superiores a 5% por dois períodos consecutivos (Tabela 4). As políticas macroeconômicas para a área fiscal e monetária não favorecem o crescimento. Vários instrumentos produzem efeitos adversos e se conjugam para frear os impulsos endógenos: as taxas de juros excessivamente altas ainda que em queda,<sup>10</sup> o patamar elevado do superávit primário,<sup>11</sup> a taxa de câmbio sobrevalorizada e os crescentes déficits em transações correntes a partir de 2008 atuam no sentido de travar a economia.<sup>12</sup> A já debilitada capacidade de promover mudanças estruturais – analisada em mais detalhes nos itens a seguir – torna-se ainda mais frágil com a colaboração de políticas macroeconômicas

**Tabela 4. Brasil: taxas de crescimento do PIB (%), 2000 a 2011**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
%	4,4	1,3	3,1	1,2	5,7	3,1	4,0	6,0	5,0	-0,2	7,6	3,9	1,8	2,7

Fonte: IBGE/SCN.

anticrescimento, aprisionadas aos interesses dos grandes proprietários rentistas. Os demais países em desenvolvimento demonstram uma capacidade de imprimir um ritmo de crescimento superior ao do Brasil.

A persistência do crescimento é deflagradora de inovações tecnológicas, aumento de produtividade e crescimento da renda, conforme já mencionado anteriormente. Por consequência, não obstante a economia brasileira ter exibido, a partir de 2004, sinais claros de uma inflexão na trajetória anterior de crescimento quando o mercado interno ressurgiu como principal força dinamizadora, essa expansão apresenta uma natureza instável e vulnerável (embora muito menos que no passado recente) às crises do sistema capitalista mundial, conforme se pode deduzir dos impactos locais da crise deflagrada em 2008. Tal natureza reduz as possibilidades de ocorrerem impulsos tecnológicos modernizantes e ganhos expressivos de produtividade, colidindo com uma estratégia efetiva de crescimento do salário real e com avanço na distribuição da renda.

A comparativamente baixa taxa de crescimento da economia brasileira expõe outro problema grave: a reduzida e decrescente escala da produção industrial. Conforme a Lei de Kaldor-Verdoorn, haveria uma relação positiva entre a taxa de crescimento da produtividade industrial e a taxa de crescimento da produção industrial. Sendo este um setor dotado de economias de escala dinâmicas geralmente associadas a mudanças tecnológicas, constitui assim o “motor” do crescimento econômico.<sup>13</sup> A liderança e o acelerado desempenho do setor industrial é parte estratégica de um projeto de desenvolvimento. Entretanto, a indústria nacional vem perdendo dinamismo de forma progressiva.

A crise da dívida externa e as políticas liberais dos anos 1990 encerraram uma longa trajetória de crescimento industrial empreendida ao longo de cinco décadas do século passado e criaram as bases para o retrocesso da indústria de transformação. A participação da indústria no PIB caiu de 35,8% em 1984 para 15,3% em 2011. Dados da ONU para 2010 revelam que esse mesmo índice na China equivalia a 43,1%, na Coreia a 30,4% e na Alemanha a 20,8%. O Brasil teve um

desempenho mais próximo ao do país que mais se desindustrializou durante essa fase, os EUA, cujo índice é de 13,4%. (Belluzzo e Almeida, 2012)

O Brasil passou por uma regressão da estrutura industrial. Embora seja verdade que esse fenômeno iniciou-se nos anos 1990, é fato que ele não foi, entretanto, enfrentado e superado nos anos 2000, muito pelo contrário. O Brasil não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da indústria manufatureira global e perdeu competitividade e elos nas cadeias que conservou. A indústria químico-farmacêutica opera com elevado coeficiente importado, ao passo que os setores produtores de bens de capital constituem, em grande parte, meras atividades de montagem. (Carneiro, 2010) O sistema produtivo brasileiro perdeu densidade e tornou-se, de modo geral, mais dependente da importação de insumos produtivos, máquinas e equipamentos importados. (Ferrari-Filho, Silva e Schatzmann 2011)

O movimento da grande empresa transnacional para ocupar espaços de força de trabalho abundante e as políticas nacionais dos Estados soberanos nas áreas receptoras (particularmente as da China) colocou o Brasil, por conta de sua dotação de recursos naturais (água, energia, terras agricultáveis, base mineral) em posição simultaneamente promissora e perigosa. A forte

demanda chinesa por *commodities* e o elevado ingresso de liquidez internacional empurraram o país para o déficit comercial dos setores industriais (com destaque para os déficits em produtos químicos, bens de capital mecânicos, equipamentos de rádio, tevê e comunicações, veículos automotores) ao mesmo tempo em que o agronegócio e a mineração sustentavam um superávit no comércio exterior. (Belluzzo e Almeida, 2012)

A despeito do crescimento absoluto das exportações, as vendas para o exterior de manufaturados expandiram-se em ritmo muito inferior ao dos demais países. Mesmo o montante total das exportações brasileiras (incluídas as *commodities*), que teve taxas de expansão superiores a 20% ao ano nos últimos dez anos, quando colocado em perspectiva internacional, apresentou uma trajetória de queda relativa. Segundo Kupfer e Laplane (2010, p. 22), apesar do forte crescimento das exportações no período recente, a participação brasileira na corrente de comércio mundial era de cerca de 1,2% em 2009, contra um pico histórico de 1,38% em 1984.

O ambiente interno também não favorece a indústria – infraestrutura, tributos, juros e câmbio não estão alinhados para propiciar a competitividade do setor industrial. Inovação e o esforço tecnológico não podem prosperar sem encontrar um terreno sólido de estímulos e

redução de risco. A mudança do eixo dinâmico do comércio brasileiro, da Europa e Estados Unidos para a China, com a qual a complementaridade resume-se cada vez mais às matérias-primas, somada a um regime macroeconômico adverso, dificultam – quando não impedem – o aumento da capacidade produtiva instalada, e colocam o país na contramão das transformações estruturais que seriam desejáveis, como aquelas que promovem uma maior inserção internacional das atividades de maior grau de elaboração industrial, com rápida evolução da produtividade e maior capacidade de geração de renda e empregos.

Kupter e Laplane apontam que a atividade industrial encontra-se enredada em um círculo nada virtuoso da especialização regressiva:

maior competitividade das atividades baseadas em recursos naturais; concentração da pauta de produção e exportação nesses produtos com dependência crescente de importações dos demais; e perda de densidade nas cadeias produtivas, aumento do hiato de produtividade e inovação do restante da indústria, maior atratividade dos investimentos nos setores de recursos naturais, aumento da competitividade desses setores. (Kupfer e Laplane, 2010, p. 20)

Os efeitos do círculo vicioso da especialização regressiva podem ser constatados pela evolução da composição do valor adicionado na indústria brasileira para o período 1959-2007.

A maioria dos analistas acreditava que a desaceleração da economia brasileira na passagem de 2008 para 2009 havia sido muito curta e seu auge havia se situado em apenas dois trimestres. Em meados de 2009 teria ocorrido a retomada definitiva do crescimento, conquistada pelo emprego de políticas macroeconômicas anticíclicas aplicadas de forma eficiente, impressão que foi consolidada pelo elevado desempenho de 7,6% do PIB em 2010.

No ano de 2011, entretanto, a produção industrial passou por uma nova trajetória de desaceleração, iniciada partir do segundo trimestre, em função das condições adversas do mercado internacional, mas também em decorrência da rigorosa política macroeconômica restritiva da demanda, dirigida para diminuir brusca-mente o ritmo de atividade. Acumularam-se os estoques não planejados. Em conformidade com o ritmo mais lento da produção, o nível de utilização da capacidade instalada entrou em queda desde o terceiro trimestre de 2010, tendo atingido 83,4% no quarto trimestre de 2011. (BNDES, 2012) Todos esses fatores tornam a decisão de investir menos premente. Simultaneamente, reforçam a percepção da pouca vocação do atual padrão de crescimento em gerar taxas de acumulação elevadas e promover um avanço consistente da indústria.

#### **4.2. Reduzidas fontes de inovações e de avanços tecnológicos**

A inovação é essencial para o enfrentamento efetivo dos desafios de prosseguir com uma política de elevação de salários reais e com a sustentação e expansão de uma posição competitiva no comércio internacional. A globalização avança e as cadeias globais de valor tornaram-se cada vez mais complexas na medida em que vai ocorrendo o aprofundamento da integração econômica das economias emergentes e a maior fragmentação geográfica dos processos de produção. Neste cenário, as inovações desempenham papel decisivo para promover o surgimento de alternativas de crescimento e de competitividade para a economia brasileira.

Chama atenção a importância secundária que o Estado brasileiro dá às questões de ciência, tecnologia e educação compreendidas como partes indissociáveis de uma ação coordenada e estratégica de desenvolvimento. O esforço educacional e tecnológico não é tomado como parte de uma agenda social e econômica a ser perseguida com o mesmo ímpeto com que o Estado se dedica ao controle da inflação, da estabilidade orçamentária e do câmbio.

O resultado é tal que, em comparação às nações industrializadas e, principalmente, com os países emergentes asiáticos, os sinais são de evolução lenta da produtividade e aumento do hiato tecnológico. (Kupfer e Laplane, 2010)

Na área de pesquisa e desenvolvimento (P&D), o Brasil perde espaço para um grande concorrente, a China, cuja velocidade de transformação de seu sistema produtivo parece comprovar a estreita ligação entre inovação, esforço tecnológico e desenvolvimento.

As estratégias em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil ainda são muito incipientes. A busca de apoio a empresas que podem vir a ser as principais protagonistas dos sistemas de inovação através da introdução de políticas de estímulo ao esforço tecnológico empresarial ainda se mostra frágil. Segundo Araújo (2010), existem em torno de 6 mil firmas que realizam atividades de P&D no Brasil. Destas, 130 firmas usaram incentivos fiscais à inovação em 2006, 320 em 2007 e 552 em 2008 no Brasil. Ainda que este número esteja em franca ascensão, ele ainda é reduzido.

Na área de recursos humanos formados para o sistema de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) também há muita carência. A quantidade de pessoas em atividades relacionadas ao sistema de CT&I é reduzida se comparada, por exemplo, à China. Em que pese os indicadores de escolaridade geral do Brasil terem passado por expressiva melhora, as matrículas em cursos de pós-graduação nas áreas de ciência, tecnologia e engenharia afetam negativamente a disponibilidade de recursos humanos no Brasil. Na China, o pessoal em atividades relacionadas

**Tabela 5. Indicadores básicos dos sistemas de CT&I da China e do Brasil**

	Brasil (A)	China (B)	B/A
Pessoal em atividade em P&D (mil) (2008)	128	1965	15,4
Custos totais em P&D (bi US\$ ppc) (2009)	23,5	155,3	6,6
Gastos governamentais em P&D (bi US\$ ppc) (2009)	12,1	41,1	3,4
Gastos das empresas em P&D (bi US\$ ppc) (2009)	11,4	114,2	10,0
Gastos totais em P&D/PIB (GERDI) (2009)	1,2	1,7	1,4
Saldo comercial da ind. de alta tecnologia (bi US\$) (2009) (1)	-18,4	113,0	n.d.
Saldo comercial da ind. de alta tecnologia (bi US\$) (2009) (2)	-30,9	67,0	n.d.
Matrículas na pós-graduação (C&E) (2009)	51.745	643.078	12,4

(1) Informática, equipamento de telecomunicações, instrumentos médicos e ótica e aeronáutica.

(2) Idem ao (1), mais o total da indústria química e farmacêutica.

Fonte: (Pacheco, 2011, p.4).

a P&D é quinze vezes o contingente equivalente no Brasil. As matrículas em cursos de pós-graduação nas áreas de ciência, tecnologia e engenharia são doze vezes maiores. Esses números são significativos, considerando-se que a população chinesa é sete vezes maior que a brasileira. (Pacheco, 2011) O quadro a seguir lista alguns números da discrepância entre Brasil e China na área de ciência, tecnologia e inovação.

Segundo IEDI (2012) ocorreram mudanças significativas no cenário global de pesquisa e desenvolvimento (P&D). As economias emergentes não membros da OCDE respondem por uma parcela crescente da atividade mundial de P&D, medida tanto em termos de total de

pesquisadores como de gastos. Os Estados Unidos mantêm-se como líder nos investimentos em P&D, com gastos da ordem de US\$ 400 bilhões em 2008. A China, entretanto, já ultrapassou o Japão e ocupa a segunda posição, com gastos equivalentes a um terço do total americano em paridade do poder de compra.

### **4.3. Baixas taxas de formação bruta de capital fixo**

Furtado (2009) ensinava que o aumento da produtividade física do trabalho é, principalmente, fruto da acumulação de capital, isto é, da aplicação do excedente em bens de capital. É essa prévia acumulação de capital que gera o aumento da produtividade. À medida que cresce a

produtividade física do fator trabalho aumenta a renda real da coletividade e se eleva a quantidade de bens e serviços para a população. A renda mais alta eleva o consumo e a diversificação do consumo, ou seja, leva a uma modificação da estrutura da demanda. Este aumento da demanda estimula o crescimento da produção, assim como a diversificação da demanda, por sua vez, provoca a diferenciação da estrutura de produção. Ocorrem, então, reinvestimentos, novas oportunidades de inversão e recomeça o circuito. Furtado (*ibidem*, p. 94) arremata: “Pode-se dizer, portanto, que o desenvolvimento econômico é, fundamentalmente, um processo de acumulação de capital”.

Entre 2005 e setembro de 2008, o Brasil viveu seu mais longo e intenso ciclo de investimentos em mais de duas décadas. Esse processo teve início nos principais setores industriais exportadores – siderurgia, papel e celulose e mineração –, uma vez que o maior dinamismo da economia mundial levou a um aumento da demanda internacional por *commodities* alimentícias e minerais, provocando um *boom* de preços e quantidades. Em meados de 2008, o ciclo de investimentos havia se generalizado para além

dos segmentos exportadores, abrangendo também aqueles mais voltados ao mercado interno, que ressurgiu como principal força dinamizadora do crescimento. (BNDES, 2010) Nessa fase, a taxa de crescimento do investimento era superior à taxa de crescimento do PIB. A formação bruta de capital fixo (FBCF) passou do piso de quase 15% do PIB no ano de 2005 para uma taxa superior a 18% do PIB em 2010, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Embora as taxas de investimento público e privado sejam altas para a história recente do país é inquestionável que elas representam valores muito baixos quando comparadas a outros países emergentes e claramente insuficientes para sustentar um ritmo de crescimento mais acelerado. A questão central, entretanto, é saber se o ciclo de crescimento da taxa de investimento do período recente foi capaz de promover transformações estruturais. Estudos minuciosos, como o elaborado por Miguez, que enfocam o investimento do ponto de vista setorial, mostram que, mesmo na indústria de transformação, o setor que mais expandiu seus investimentos, tal crescimento foi em grande parte determinado por atividades industriais

**Tabela 6. Brasil: taxa de investimento (% do PIB)**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
%	16,8	17,0	16,4	15,3	16,1	15,9	16,4	17,4	19,1	18,1	19,4	19,2	18,1	18,2

Fonte: Ipeadata.

tradicionais que se beneficiaram do crescimento de outros setores como, por exemplo, a construção civil. Os setores primário-exportadores também foram dos que mais aumentaram o seu ritmo de investimentos, puxados pela demanda externa por *commodities*. Vale ainda destacar, conforme já mencionado anteriormente, o crescimento médio anual elevado do investimento da administração pública, o terceiro setor de maior expressão. Dessa forma, fica claro que não é possível apontar nenhuma mudança positiva na estrutura produtiva da economia brasileira como resultante do ciclo de crescimento pelo qual a economia brasileira passou nos anos 2000. (Miguez, 2012)

#### **4.4. Heterogeneidade estrutural – o velho problema persiste**

Medeiros (2004), ao tratar da relação entre heterogeneidade estrutural e concentração da renda no Brasil da fase agrário-exportadora afirmava que “a heterogeneidade estrutural em suas dimensões regional, setorial e ocupacional afirmou-se como um traço marcante de nossa formação econômica e social. Para além dos aspectos macroeconômicos, ela resultava, num país de dimensões continentais, da insuficiência de infraestrutura física. A heterogeneidade estrutural está na base da concentração da renda...”. (*ibidem*, p. 5) Hoje, como no passado, as diferenças de produtividade existentes entre os diversos setores e internamente em cada um

deles, assim como entre as empresas, ainda é um dos problemas centrais de nosso processo civilizatório que os últimos dez anos de crescimento não enfrentaram. Diferenciados pela produtividade e pela articulação com o Estado, setores, regiões, segmentos urbanos, classes sociais e segmentos de classes apropriam-se diferencialmente dos ganhos de produtividade derivados da modernização, contribuindo para a formação de grandes disparidades de salários e de renda. Isso torna ainda mais complexa a relação entre aumentos do custo de reprodução da força de trabalho, efeito sobre os preços e impactos na repartição da renda.

Segundo Ipea (2011), a superação da heterogeneidade estrutural deveria seguir um modelo de desenvolvimento baseado na “convergência produtiva”, no qual as diferenças de produtividade do trabalho apresentariam tendência de redução contínua, mesmo que assintótica. O quadro brasileiro, entretanto, é bastante complexo. A agricultura, segundo dados do período de 2000 a 2007, é menos produtiva quando comparada aos setores industrial e de serviços.<sup>14</sup> Entretanto, ao se utilizar a estratificação tecnológica, percebe-se uma grande variabilidade da produtividade do trabalho entre estabelecimentos. Os agricultores mais produtivos chegam a ter uma produtividade do trabalho quase 20 vezes maior do que a média nacional, ultrapassando os setores industrial e de serviços em alguns casos. (Vieira Filho e Santos, 2011)

Quanto à indústria, os dados do período sugerem apenas uma ligeira redução na heterogeneidade e uma queda da produtividade no setor. Segundo Vasconcelos e Nogueira (2011), entre 2000 e 2007 teria havido uma ligeira convergência de produtividade entre os diferentes estratos industriais, mais por queda da produtividade do estrato intensivo em recursos naturais, “quando o ideal seria que a dita convergência fosse possível em um cenário em que o estrato de recursos naturais expandisse sua produtividade, mas em ritmo mais moderado que o verificado nos estratos intensivos em engenharia e trabalho” (*ibidem*, p. 23).

Em síntese, nos anos 2000, houve a prevalência de um padrão industrial baseado em recursos naturais, o que resulta num grande prejuízo ao dinamismo econômico porque existe pouca capacidade de irradiação, tanto dos estratos líderes para os demais, quanto das empresas líderes para outras empresas do mesmo estrato. Isso resultou em um comportamento global negativo da indústria. Por consequência, apesar de se tratar de um período de crescimento no país, a produtividade total do setor industrial não seguiu a mesma dinâmica.

Com relação ao setor de serviços, sua importância relativa aumentou. Sua expansão se deu com a introdução de tecnologia avançada, automação ou mesmo adaptação de seus processos produtivos. Entretanto, a modernização ocorreu

de forma diferenciada nos diversos segmentos desse setor, com algumas atividades mantendo-se pouco alteradas com relação à organização, tecnologia e informalidade. A expansão também ampliou o fosso existente entre um grupo de firmas extremamente produtivas e as demais. Houve, portanto, uma tendência de aumento da heterogeneidade no setor de serviços, apesar da elevação da produtividade global do setor. (Oliveira e Sousa, 2011)

Uma das faces da heterogeneidade estrutural é a desigualdade regional brasileira. A distribuição dos setores é profundamente desigual entre cada uma das regiões. Os dados do período de 1996 e 2008 mostram que a região Sudeste mantém em sua economia um enorme peso dos serviços e indústria e diminuta participação da agropecuária. Na região Sul a estrutura é semelhante à do Sudeste, mas com maior participação da agropecuária e menor participação dos serviços. Por sua vez, os índices de produtividade por setor, nas regiões, mostram uma disparidade maior. Segundo Matteo (2011, p. 37), no ano de 2008, a relação entre a maior produtividade setorial – a da indústria – e a menor – a da agropecuária – é de 4,5 vezes, e a disparidade aumenta do ponto de vista regional: no Nordeste a indústria é 6,5 vezes mais produtiva que a agricultura, enquanto no Centro-Oeste a relação é de pouco mais que 1,2. “A atividade agrícola de alta produtividade, como a soja e a pecuária extensiva [...] da região Centro-Oeste contrasta

com a agropecuária, muitas vezes de subsistência, da região Nordeste”. (*ibidem*)

As informações sobre heterogeneidade estrutural avaliada estaticamente a partir de indicadores de produtividade parecem indicar que o período de crescimento recente não teve impactos significativos sobre a polarização econômica, entre regiões e entre setores produtivos. O padrão de crescimento parece não possuir forças de integração econômica vigorosas. A estrutura produtiva da economia brasileira carrega assimetrias por demais profundas com impactos diretos a repartição renda e da riqueza, que não podem ser superadas apenas com uma ousada política de salarial e de benefícios sociais, sob pena de conduzir, a médio prazo, a um resultado inócuo ou reverso daquele desejado.

## 5. Considerações finais

Sem ter a pretensão de esgotar os seus elementos fundamentais, o objetivo deste trabalho foi apontar algumas limitações estruturais do atual padrão de crescimento para promover uma maior apropriação do excedente pelos assalariados, através da política de recuperação do poder aquisitivo dos salários e de aumento do número e do valor dos benefícios sociais vinculados ao salário mínimo. Tal política, por si mesma meritória e necessária para a construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida, só poderá ser sustentada, no longo prazo, se o atual

padrão de crescimento passar por alterações importantes, de forma a incorporar formas de intervenção estatal que se destinem a atingir a estrutura do sistema produtivo em profundidade. Não menos relevantes são as mudanças nas políticas macroeconômicas para que as tornem funcionais a uma agenda em favor do desenvolvimento. Essas alterações podem evitar que o aumento dos custos de reprodução da força de trabalho seja repassado para os preços num estágio de aceleração da economia, provocando inflação e posterior reversão da política de recuperação dos salários mínimo e médio.

A conclusão a que se chegou é de que, em que pese a taxa de crescimento ser hoje mais elevada e as políticas salarial e de gastos sociais terem provocado mudanças redistributivas da renda, a debilidade desse padrão de crescimento em provocar mudanças estruturais é evidente. Os fatores que refreiam sua dinâmica também impedem o maior aproveitamento de seus frutos pela classe trabalhadora. A mais bem intencionada e articulada política de aumento de participação dos salários na renda pode fracassar diante da impossibilidade de remover os entraves da ordem estabelecida, isto é, sem que, antes, a estrutura econômica seja modificada para poder gerar mobilidade social ascendente, sem provocar inflação. Neste contexto, é tautológico dizer que a inflação é de salários em uma economia que tem baixo crescimento da produtividade, acentuada heterogeneidade estrutural

e que possui um sistema industrial de reduzido dinamismo. Nessas circunstâncias, a elevação do salário nominal de fato conduz a um processo inflacionário, mas seria mais apropriado falar da ausência de uma ação mais eficaz e profunda na direção do desenvolvimento.

A não observância das questões pertinentes à estrutura produtiva brasileira, mormente aquelas associadas à produtividade, impedirão que se compatibilize crescimento do produto, melhoria da distribuição de renda e preços estáveis. Com baixa produtividade, a obtenção de ganhos salariais reais terá impactos inflacionários que provavelmente redundarão – dada a forma de operação do regime de metas de inflação no Brasil – em políticas de controle da demanda que sacrificarão o crescimento. A alternativa é sacrificar os ganhos salariais reais – mas neste caso a retomada do crescimento do produto terá de se afiançar em outros elementos capazes de induzir uma trajetória de crescimento sustentado. Em suma, conciliar crescimento, distribuição de renda e preços estáveis requer não apenas o (desejável e recomendável) manejo puro e simples dos instrumentos macroeconômicos de curto prazo, mas sim uma política de desenvolvimento cujo olhar esteja voltado para a estrutura produtiva em condições de assegurar expansão segura da produtividade média da economia brasileira.

## Bibliografia

ARAÚJO, B. C. “Incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento e custos de inovação no Brasil”. *Radar n° 9, Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*. Brasília, Ipea, 2010.

ARESTIS, P., PAULA, L. F. & FERRARI-FILHO, F. “A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil”. *Economia & Sociedade*, vol 18, n° 1, 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). “Mercado doméstico impulsivo na retomada do investimento”. *Visão do Desenvolvimento* n. 78, 24 de fevereiro, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Investimento* n. 2, 4° trimestre de 2011, janeiro, 2012.

BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. G. “Como recuperar o vigor”. *Revista Carta Capital*, 05 de março, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 1988.

BRAGA, J. & BASTOS, C. P. M. “Conflito Distributivo no Brasil: uma aplicação ao período recente”. In: VIANNA, S. T. W., BRUNO, M. A. P.; MODENESI, A. M. (Orgs). *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 4. Brasília: Ipea, 2010,

BRAGA, J. “A inflação brasileira na década de 2000 e a importância de políticas não monetárias de controle”. *Anais do 39° Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Economia*. Foz do Iguaçu, 2011. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2011.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm)>. Último acesso: agosto de 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. & GALA, P. “Macroeconomia estruturalista e desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n° 4 (120) pp. 663-686, outubro-dezembro, 2010.

CARCANHOLO, M. D. “Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula”. In: MAGALHÃES, J. P., FILGUEIRAS et alii. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARNEIRO, R. *O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos*. Observatório da Economia

Global, Textos Avulsos n° 4, 2010. Disponível em <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/pt\\_00000122\\_20100825134137.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/pt_00000122_20100825134137.pdf)>.

FEIJÓ, C. & CARVALHO, P. G. M. “Uma interpretação sobre a evolução da produtividade industrial no Brasil nos anos noventa e as ‘leis’ de Kaldor”. *Nova Economia*, vol. 12, n° 21, pp. 57-79, 2002.

FERRARI-FILHO, F., SILVA, G. T. F. & SCHATZMANN, S. “Políticas comercial e cambial, vulnerabilidade externa e crescimento econômico: a experiência da economia brasileira a partir dos anos 1980”. *Nova Economia*, vol 21, n° 1, pp. 11-43. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L. & PINTO, E. “Política econômica do governo Lula e os limites do crescimento”. In: GOMES, F. G., PINTO, E. (Org). *Desordem e regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000*. São Paulo: Mandacaru, 2006.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GENTIL, D. & ARAUJO, V. L. “Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça?”. *Revista Políticas Públicas*, Número Especial, pp. 71-86, 2012.

IEDI. *Carta n° 507*, Investimentos em P&D na nova geografia do crescimento, 17 de fevereiro, 2012.

IPEA. *Produtividade no Brasil nos anos 2000 – 2009: análise das Contas Nacionais*. Brasília, Comunicados do Ipea, n° 133; 3 de fevereiro, 2012.

\_\_\_\_\_. *A dinâmica da inflação brasileira: considerações a partir da desagregação do IPCA*. Brasília: Comunicados Ipea, n° 101; 21 de julho, 2011.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n° 19, 2011b. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8586&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586&Itemid=9)>.

KUPFER, D. e LAPLANE, M. (coord). *Perspectivas do investimento no Brasil: síntese final*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2010.

Disponível em: <[http://www.projetopib.org/arquivos/pib\\_sintese-final.pdf](http://www.projetopib.org/arquivos/pib_sintese-final.pdf)>.

MARTINEZ, T. S. & CERQUEIRA, V. S. “Estrutura da inflação brasileira: determinantes e desagregação do IPCA”. *Texto para Discussão 1634*. Brasília: Ipea, 2011.

MATTEO, M. “Heterogeneidade regional”. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, n. 14 (junho). Brasília: IPEA, 2011.

MEDEIROS, C. A. *Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 2004. Disponível em: <[www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riomedeiros.pdf](http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riomedeiros.pdf)>.

MIGUEZ, T. H. *Formação bruta de capital fixo na economia brasileira 2000 – 2007 – Uma análise com base nas matrizes de absorção de investimento (MAIs)*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Economia PPGE-Instituto de Economia/UFRJ, 2012.

MINEIRO, A. *Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil*. In: MAGALHÃES, J. P., FILGUEIRAS et alii. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MODENESI, A. & MODENESI, R. L. *Quinze anos de rigidez monetária no Brasil pós-Plano Real: uma agenda de pesquisa*. *Revista de Economia Política*, vol. 32, n° 3, 2012.

MODENESI, A. & VIANNA, S. T. W. “Avaliação da política monetária sob o regime de metas de inflação”. In: VIANNA, S. T. W., BRUNO, M. A. P. & MODENESI, A. M. (Orgs). *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4. Brasília: Ipea, 2010.

MODENESI, A. *Regimes monetários: Teoria e a experiência do Real*. Barueri: Manole, 2005.

NOVAIS, L. F. “Do ‘voou da galinha’ ao crescimento sustentado: possibilidades e incertezas”. In: BIASOTO JR, G.; NOVAIS, L. F. & FREITAS, M. C. P. (Coord). *Panorama das economias internacional e brasileira: dinâmica e impactos da crise global*. São Paulo: FUNDAP: Secretaria de Gestão Pública, 2009.

OLIVEIRA, J. M. & SOUZA, A. G. “Heterogeneidade

estrutural no setor de serviços brasileiro”. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, n. 14 (junho). Brasília: IPEA, 2011.

OREIRO, J. L. et alii. “Restrições macroeconômicas ao crescimento da economia brasileira: diagnósticos e algumas proposições de política”. *Texto para Discussão nº 1431*. Brasília: Ipea, 2009.

PACHECO, C.A. *Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil*. IEDI, 2011. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4ed029e41cd9dbd2.pdf>>.

PASINETTI, L. *Crescimento e distribuição de renda: ensaios da teoria econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

PEREIRA, B. R. *Revisão crítica da hipótese de poupança forçada para a economia brasileira: 1946-1964*. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/Faculdade de Economia, 2006.

PRATES, D. “O regime cambial brasileiro de 1999 a 2008”. *Textos para Discussão Cepal/Ipea nº 12*. Brasília, DF: Cepal, 2010.

SERRANO, R. & SUMMA, R. “Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000”. *Anais do IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB)*. Rio de Janeiro, 2011.

THIRLWALL, A. P. *A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações*. Brasília: Ipea, 2005.

VASCONCELOS, L. F. & NOGUEIRA, M. O. “Heterogeneidade estrutural no setor industrial”. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, n. 14 (junho). Brasília, IPEA, 2011.

VIEIRA FILHO, J. E. & SANTOS, G. R. Heterogeneidade no setor agropecuário brasileiro: contraste tecnológico. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, n. 14 (junho). Brasília, IPEA, 2011.

## Notas

1 Ver, a este respeito: Novais (2009), Braga e Bastos (2010), Serrano e Summa (2011) e Braga (2011).

2 Estimativas preliminares de Braga e Bastos (2010) apontam que as variações nos salários nominais não pressionaram a inflação no período 1999 a 2008, provavelmente porque levaram em consideração o IPCA cheio.

3 NAIRU: *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*. Por questões de espaço (e conforme os objetivos deste trabalho), reportamos o trabalho de Modenesi (2005), que explica em detalhes os conceitos de NAIRU e curva de Phillips e os mecanismos de aceleração da inflação nas teorias monetarista e novo-clássica.

4 Notadamente as pós-keynesianas. Ver Pasinetti (1979).

5 Os dados extraídos de IPEA (2012) são baseados nas Contas Nacionais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Até a presente data (janeiro de 2015), o Instituto ainda não divulgou a nova série do Sistema de Contas Nacionais-referência 2010, quando disponibilizará também a tabela de Recursos e Usos, indispensável para o cálculo de dados mais recentes da produtividade.

6 Ver Novais (2009) e Carneiro (2010).

7 Este trabalho não ignora a existência de restrições externas à trajetória do crescimento sustentado do PIB brasileiro. Ver, a este respeito, Gentil e Araujo (2012).

8 Este problema, por sua vez, tem engendrado uma profícua agenda de pesquisa que associa problemas na estrutura industrial brasileira ao câmbio valorizado.

9 Bresser-Pereira & Gala (2010), ao proporem uma “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” fazem um interessante exercício de identificação de quais gargalos apontados pelos “velhos” estruturalistas permanecem a existir e quais foram superados.

10 Diversos trabalhos apontam que o regime de metas inflacionárias no Brasil é conduzido sob uma política monetária excessivamente rígida, provocando restrições ao crescimento econômico: Arestis, Paula e Ferrari-Filho (2009), Modenesi e Vianna (2010), Modenesi e Modenesi (2012). A relação entre a gestão da política monetária e a taxa de câmbio, particularmente a sua tendência a apreciação a partir de 2003 é contemplada em Oreiro *et alli* (2009) e Prates (2010).

11 Sobre as relações entre a política fiscal excessivamente austera e o baixo crescimento, ver: Filgueiras e Pinto (2006).

12 Sobre as adversidades do setor externo, ver: Filgueiras e Gonçalves (2007), Carcanholo (2010), Mineiro (2010), Gentil e Araujo (2012).

13 Ver Thirlwall (2005), capítulo 3. Feijó e Carvalho (2002) trazem este debate para a economia brasileira e oferecem uma boa discussão a respeito desses conceitos.

14 A produtividade do trabalho tratada nesta seção é medida pela relação entre valor adicionado e população ocupada.