

ISSN 1519-4612

Universidade Federal Fluminense
TEXTOS PARA DISCUSSÃO
UFF/ECONOMIA

Universidade Federal Fluminense
Faculdade de Economia
Rua Tiradentes, 17 – Ingá – Niterói (RJ)
Tel.: (0xx21) 2629-9699 Fax: (0xx21) 2629-9700
<http://www.uff.br/econ>
esc@vm.uff.br

**Mais além da macroeconomia de
curto prazo**

Denise Lobato Gentil*
Victor Leonardo de Araújo**

TD 289
Outubro/2012



**Professor da Faculdade de Economia/UFF. . E-mail: victor_araujo@terra.com.br.

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.

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 raise the productivity that requires an analysis of productive structure and reflections on the sources of innovation and expansion of investment. 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.

KEY WORDS: productivity, productive structure, inflation

1. Introdução

Em 2011 o Brasil se tornou a sexta maior economia do mundo. Como o critério para esse *ranking* é a magnitude do PIB, o Brasil faz parte do grupo das maiores nações mesmo estando distante delas em aspectos decisivos. O padrão educacional, a participação da indústria, a dimensão de comércio exterior na escala mundial e o patamar de investimento em ciência, tecnologia e inovação são apenas alguns dos desníveis entre o país e demais economias desenvolvidas. Esta observação, entretanto, não diminui o feito de ter o Brasil passado da 10ª posição, em 2007, para a 6ª posição de maior economia do mundo, apenas quatro anos depois.

De fato, o atual padrão de crescimento da economia brasileira, iniciado nos anos 2000, tem conseguido gerar taxas de crescimento mais elevadas, ainda que muito moderadas e, simultaneamente, tem promovido a redução da pobreza e, em menor escala, da desigualdade de renda. As transferências de renda para famílias, a expansão do crédito para pessoas de baixa renda e para pequenas e médias empresas e, sobretudo, a redução do desemprego e crescimento real do salário mínimo foram os mecanismos que produziram esse resultado histórico de impacto político e econômico significativo. Entretanto, a debilidade estrutural do padrão de crescimento da economia nacional é evidente através de vários indicadores e pode, num futuro próximo, interromper os avanços conseguidos na última década.

Abem sucedida política de renda que proporcionou a elevação do piso salarial e a expansão do salário médio, embora de extrema relevância para criar um mercado interno mais amplo, amenizar a fragilidade da economia nacional às crises externas e, sobretudo, reduzir a pobreza dificilmente poderá ser sustentada por muito tempo. Estudos sobre inflação apontam que os salários têm sido majorados acima da produtividade média da economia brasileira, criando desconfortos para acomodar o latente conflito distributivo existente na sociedade brasileira.

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 de caráter recessivo, mas sim por políticas que visem aumentar a produtividade média da economia brasileira. Neste sentido, 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. Metodologicamente, a contribuição deste artigo está em apontar que os entraves aos futuros avanços na política de crescimento econômico com redução da concentração da renda no Brasil exigem um olhar mais profundo e de longo prazo sobre a estrutura produtiva da economia nacional.

Tais problemas estruturais têm sido abordados por alguns estudos recentes. Os mais significativos dizem respeito aos mecanismos econômicos e forças sociais que geram baixa produtividade do trabalho em todos os setores da economia brasileira, inclusive na indústria e que estão, em grande medida, relacionados com as reduzidas fontes de inovações e de avanços tecnológicos. Estas são variáveis importantes para compensar o conflito distributivo latente. Outros fatores adicionais são a insuficiente capacidade de ampliar o investimento (público e privado), o avançado processo de “especialização regressiva” da produção nacional, e o ainda frágil padrão educacional.

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 que conduzem ao diagnóstico de inflação decorrente dos reajustes salariais. Assumindo a hipótese de existência de um conflito distributivo cujo acomodação somente é possível através da obtenção de ganhos de produtividade, deslocamos nosso diagnóstico para problemas tipicamente relacionados à estrutura produtiva, resgatando o velho método estruturalista (seção 3). Na seção 4 discutimos o que acreditamos serem os principais gargalos da estrutura econômica brasileira para a obtenção dos objetivos propostos. Na seção 5 fazemos as considerações finais.

2. Os fatos estilizados sobre a conjuntura macroeconômica brasileira

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 no ano de 2011. 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 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 pode ser atribuídos os ainda altos índices de inflação do início dos 2000. O segundo elemento – que a nosso ver é mais importante – foi a tendência de apreciação cambial verificada a partir de 2003. O gráfico 2 a seguir, lido em conjunto com a tabela 1, permite perceber que nos anos em que a economia esteve submetida a choques cambiais negativos¹ a inflação se acelerou, em alguns casos superando a meta.

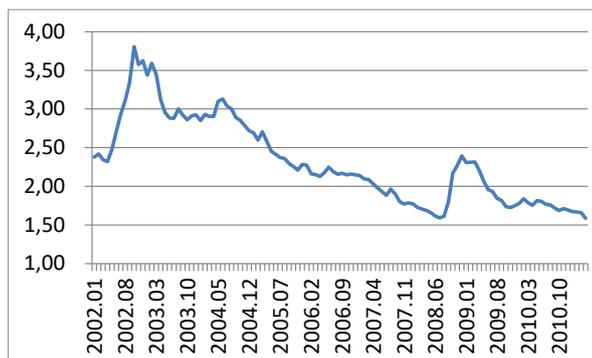
Tabela 1: Regime de Metas de Inflação no Brasil: meta, banda e IPCA efetivo

	meta	banda	IPCA efetivo
1999	8	6,0 - 10,0	8,94
2000	6	4,0 - 8,0	5,97
2001	4	2,0 - 6,0	7,67*
2002	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

*Meta descumprida; ** meta ajustada.

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil

Gráfico 1 – taxa de câmbio nominal



Fonte: Ipeadata.

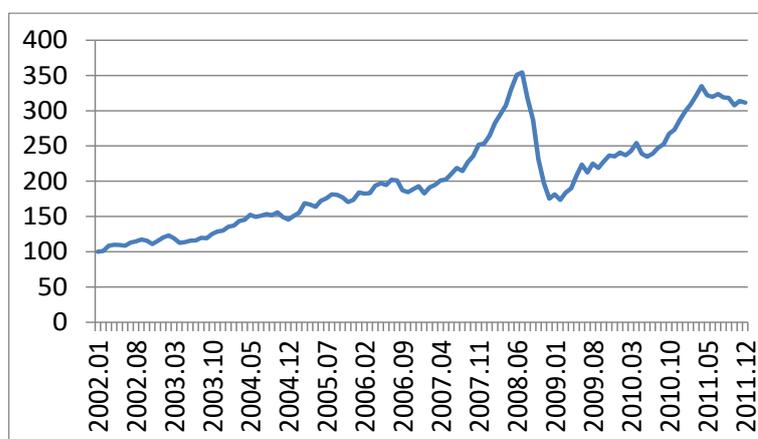
Para que se tenha uma dimensão da importância da trajetória da taxa de câmbio na determinação da inflação,² a tendência de apreciação deste preço foi capaz de

¹ Referimo-nos por choques cambiais negativos a desvalorizações cambiais, ao passo que as apreciações cambiais constituem choques cambiais positivos.

² Ver, a este respeito: Novais (2009), Braga e Bastos (2010), Serrano e Summa (2011) e Braga (2011).

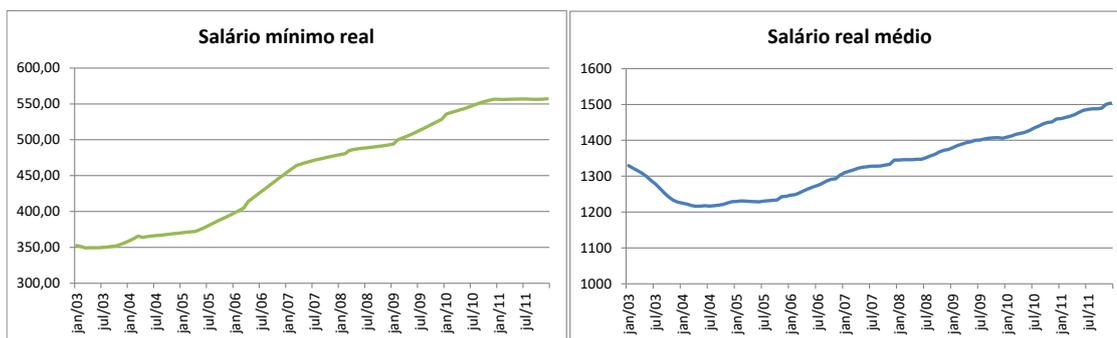
compensar a tendência altista dos preços internacionais das *commodities*. De acordo com o Gráfico 2, esses preços estão em alta desde 2003, e de forma mais intensa entre 2007 e 2008. A eclosão da crise financeira internacional neste último ano provocou uma queda acentuada nesses preços, que, contudo, 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: 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”.

Gráfico 2 – Índice geral de preços de commodities



Fonte: Ipeadata.

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 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, pedicure), 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 muitas desses setores, e que por serem não-comercializáveis por sua natureza, são pouco sensíveis à taxa de câmbio.

Gráfico 3 – Salário mínimo e salário médio, R\$ constantes de dez/2011


Fonte: Ipeadata.

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

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	5,97	7,67	12,53	9,30	7,60	5,69	3,14	4,46	5,90	4,31	5,91	6,50
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
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
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
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
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
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
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
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
Educação	4,77	7,32	8,43	10,24	10,43	7,17	6,24	4,16	4,58	6,11	6,21	8,06

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Estimativas preliminares de Braga e Bastos (2010) apontam que as variações nos salários nominais não tiveram impacto de pressionar a inflação no período 1999 a 2008, provavelmente porque levaram em consideração o IPCA cheio. No entanto, 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.³ 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.

³ IPEA (2011) também atribui causalidade entre reajustes salariais e inflação no setor de serviços, e também nos de alimentos e bebidas não-comercializáveis fora do domicílio e habitação e artigos de residência, mas a partir de um mecanismo que parece ser o de excesso de demanda.

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 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.⁴ 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. 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 *mark-up* 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 abordagens⁵ 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 das formas de se 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 que comprimir suas margens.

⁴ 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.

⁵ Notadamente as pós-keynesianas. Ver Pasinetti (1979).

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).

Tabela 3 – Produtividade do trabalho – macro setores – 2002 a 2009, R\$ 1.000 de 2000

Setor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Varição 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 (2012: 4)

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



Fonte: IPEA (2012) para crescimento da produtividade e IPEA (2011b),(elaboração própria com base na PNAD) para crescimento dos salários

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.⁶

Neste contexto, a produtividade aparece como variável chave na difícil tarefa de compatibilizar crescimento econômico induzido pela ampliação do mercado interno e 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 – leia-se 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.⁷

O não reconhecimento destas relações tem colocado não só 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.

⁶ Parece existir algum consenso na literatura econômica recente de que três variáveis contribuíram para a expansão do mercado interno brasileiro: os aumentos salariais reais (mínimo e médio), as políticas de transferência de renda e a expansão do crédito. Ver Amitrano (2010), Novais (2009) e Carneiro (2011).

⁷ Obviamente, não estamos ignorando a existência de restrições externas à trajetória do crescimento sustentado do PIB brasileiro. Ver, a este respeito, Gentil e Araujo (2011).

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 se promover 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 se notabilizaram através do debate que opôs liberais e estruturalistas. Os primeiros atribuíam a inflação ao excesso de moeda, normalmente associado ao financiamento do déficit público via emissão monetária, devido à dificuldade em financiá-lo de outras formas.⁸ A expansão de crédito ao setor privado reforçava esta tendência. 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).

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

⁸ Praticamente inexistia o mercado de títulos públicos. A alternativa, que seria o financiamento do déficit via aumento das receitas tributárias, esbarrava no esgotamento do sistema tributário brasileiro e às dificuldades, de natureza política, em reformar-se o sistema tributária de forma adequada.

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 a 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.⁹

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

⁹ Cabe aqui uma observação. Parte deste diagnóstico pode ser considerado datado no tempo, especialmente para a economia brasileira – ou, vale dizer, alguns desses problemas estruturais podem ser considerados como superados, enquanto outros ainda persistem ainda que sob nova configuração. 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 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 semi-estagnação 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. 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.

modificação da estrutura produtiva, reportando-se, em última instância, à 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 – com ares de hiperinflação em muitos casos – 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.

A retomada do método estruturalista para entender o problema da inflação brasileira em um contexto mais amplo e associado aos gargalos da estrutura produtiva brasileira requer, como já se afirmou na seção anterior, a incorporação do conceito de produtividade. Obviamente, este não é um conceito alheio ao “velho” estruturalismo, que, na figura de Aníbal Pinto, já em 1969 incorporava ao debate do desenvolvimento latino-americano o conceito de heterogeneidade estrutural (Pinto, 2000). O conceito, originalmente, refere-se às dessemelhanças observadas nas estruturas produtivas dos países subdesenvolvidos, em geral medidas em termos de produtividade do trabalho, que tendem a se perpetuar. Entretanto, jamais foi identificado como algo associado à temática da inflação.

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 à estratégia de crescimento econômico com ganhos salariais e melhorias.

4. Limites dinâmicos e barreiras estruturais do padrão de crescimento atual

O crescimento da economia nacional após 2004 esteve apoiado num círculo virtuoso que teve, inicialmente, as exportações como pólo 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.

Embora não seja o objetivo deste trabalho analisar em profundidade o arranjo político que deu sustentação a esta nova etapa da economia brasileira é preciso não omitir a estreita ligação que existe entre os limites do padrão de crescimento que passou a vigorar nos anos 2000 e uma dada *coalizão distributiva*, que se afirmou desde os anos 1990, definida por Medeiros (2004) como formada por novos grupos financeiros, pelo novo capital estrangeiro atraído pela privatização dos serviços públicos na década anterior, pelos exportadores industriais e, sobretudo, pelo *agrobusiness*. Para o citado autor, assim como para Furtado (1964), a distribuição de renda que se verifica nesta etapa é, não um resultado automático de uma particular configuração da estrutura econômica, mas uma consequência desta coalizão distributiva que opõe o poder econômico e político das classes capitalistas proprietárias em relação aos assalariados urbanos e a massa rural.

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

Uma taxa de crescimento elevada e estável é crucial para se 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 apresente taxas de variação anual do PIB mais elevadas que as das décadas de 1980 e 1990, tais taxas são 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, o patamar elevado do superávit primário, a taxa de câmbio sobrevalorizada e os crescentes déficits em transações correntes a partir de 2008, atuam no sentido de travar a economia. 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 anti-crescimento, 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.

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

ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
%	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7

Fonte: IBGE

A persistência do crescimento é deflagrada 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.¹⁰ A liderança e acelerado desempenho do setor industrial é parte estratégica de um projeto de desenvolvimento. Entretanto, a indústria nacional vem perdendo dinamismo de forma progressiva.

¹⁰ 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.

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, 2010).

O Brasil passou por uma regressão da estrutura industrial. Embora seja verdade que esse fenômeno se iniciou 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.

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, op. cit.).

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 (incluindo 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. “Em 1980, as exportações brasileiras eram de 20,1 bilhões de dólares, valor que correspondia a 1,17% do comércio internacional, de acordo com o Trade and Development Report da UNCTAD. Ainda segundo os mesmos relatórios, mesmo com os excelentes resultados conseguidos nos últimos anos, a participação brasileira na corrente de comércio mundial

não superou ainda a marca dos 1,2% em 2009, após ter atingido um máximo de 1,38% em 1984 e um mínimo de 0,84% em 1999” (Kupfer e Laplane, op. cit., p.22)

Há um ambiente interno que 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 complementariedade resume-se cada vez mais às matérias-primas, somada a um regime macroeconômico adverso quando não impeditivo do aumento da capacidade produtiva instalada, colocam o país na contramão das transformações estruturais desejáveis, que seria a de reforçar a inserção internacional das atividades de maior grau de elaboração industrial, com rápida evolução da produtividade e maior capacidade de geração de renda e empregos.

Kupfer 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, demonstrada por aqueles autores. Nesse período verifica-se que:

houve avanço da participação dos setores baseados em recursos naturais (agropecuários – complexo soja, carnes ou industriais – mineração, siderurgia, petroquímica), com uma nítida aceleração a partir da abertura comercial no início dos anos 1990. Já a indústria tradicional, voltada para a produção de bens de consumo não durável (alimentos, complexo têxtil-calçados, móveis) e o suprimento dos insumos industriais mais simples e com menores requisitos de escala (produtos de metal, plásticos, químicos diversos), é inquestionável a perda de peso que vem ocorrendo desde a década de 1980, quando a estagnação da renda nacional, acelerada após a adoção do regime de câmbio flutuante em 1999. Em uma situação intermediária fica o conjunto de setores de maior conteúdo tecnológico (material de transporte, mecânica, eletrônica) que, se não recuou no período coberto pelos dados, atravessou uma fase bastante adversa no período dos anos finais da década de 1990 e iniciais da atual década (Kupfer e Laplane, 2010, p.24).

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 anti-cíclicas aplicadas de forma eficiente, impressão que foi consolidada pelo elevado desempenho de 7,5% 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 bruscamente 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. E, simultaneamente, reforçam a percepção da pouca vocação do atual padrão de crescimento em gerar taxas de acumulação elevadas e de 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. As cadeias globais de valor se tornaram cada vez mais complexas à 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.¹¹ O esforço educacional e tecnológico não é tomado como parte de uma agenda social e econômica a ser

¹¹ Não se deseja, aqui, fazer uma análise das políticas de estímulo ao desenvolvimento tecnológico na economia nacional, mas apenas levantar alguns elementos ilustrativos da situação atual nessa área.

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, op. cit.).

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.

“Entre 2000 e 2009, o gasto da China em P&D passou de 0,9% do PIB para 1,7%, um desempenho impressionante, frente, por exemplo ao Brasil, em que o gasto passou de 1,0% para 1,2% do PIB. Mas este número conta apenas parte da história. Como o PIB da China multiplicou-se por três neste período e o do Brasil cresceu pouco mais de 60%, o crescimento do gasto da China foi, de fato, muito maior. No ano 2000, embora gastassem quase o mesmo em relação ao PIB (0,9% na China e 1,0% no Brasil), a economia chinesa já era mais de duas vezes a brasileira (2,4), e o seu gasto cerca de 2,2 vezes o do Brasil. Em 2009, o gasto em P&D da China comparado com o do Brasil era 6,5 vezes maior [...] Desde 1999, os investimentos chineses em pesquisa e desenvolvimento crescem em média 20% ao ano”. (PACHECO, 2011).

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, 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 (ARAÚJO, 2010).

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 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, op. cit). O quadro a seguir lista alguns números da discrepância entre Brasil e China na área de ciência, tecnologia e inovação.

O quadro a seguir mostra alguns números da discrepância entre Brasil e China:

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)	128,0	1965,0	15,4
Gastos 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 Empresa 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.
% Exportações Alta Tecnologia/Exp manufaturados	14,0	31,0	2,2
PhDs concluídos (2004)	8.109,0	23.446,0	2,9
PhDs concluídos (2009)	11.368,0	48.658,0	4,3
Matrículas na Pós Graduação (C&E) - 2009	51.745,0	643.078,0	12,4
Papers (Thonson/ISI) - 1981	1.949,0	1.204,0	0,6
Papers (Thonson/ISI) - 2009	32.100,0	118.108,0	3,7
Patentes (USPTO) - 1980	53,0	7,0	0,1
Patentes (USPTO) - 2009	464,0	6.879,0	14,8
População (milhões de habitantes em 2011)	192,4	1.336,7	6,9
PIB (2009 - bi US\$ ppp)	1.958,8	9.135,3	4,7
Fontes: MCT, OECD E Banco Mundial			
(1) informática, equipamento de telecomunicações, instrumentos médicos e ótica e aeronáutica; (2) idem ao (1) mais o total da indústria química (inclusive farmacêutica).			
In: Pacheco, 2011.			

De acordo com a décima edição recém-divulgada do relatório *Science, Technology and Industry Scoreboard*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)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 dos gastos. Os Estados Unidos se mantêm 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 (apud IEDI, 2012).

4.3. Insuficiente capacidade de ampliar a 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 (2009, p.94) arremata: “Pode-se dizer, portanto, que o desenvolvimento econômico é, fundamentalmente, um processo de acumulação de capital”.

O investimento é a variável chave para a dinâmica do crescimento e da mudança estrutural no capitalismo.

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 a 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.

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

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

Fonte: IBGE

Merece destaque especial o forte crescimento da FBCF da administração pública no período recente, que quase triplicou ao passar do patamar de R\$ 38,7 bilhões em 2003 para R\$ 110,8 bilhões em 2010. A taxa de crescimento real da FBCF da administração pública foi próxima a 9% ao ano (Santos et alli, 2011).

Embora as taxas de investimento público e privado sejam altas para a história recente do país inquestionável que elas representam valores muito baixos quando comparadas a outros países emergentes e claramente insuficientes para sustentar um ritmo de crescimento mais acelerado. Além disso, os impactos da crise mundial em outubro de 2008 provocaram uma brusca interrupção nesse movimento virtuoso, tornando incerto o futuro, em função dos números desfavoráveis dos anos de 2009 e 2011. No período recente, não parece mais haver perigo de crise de liquidez, mas há os problemas de redução da demanda doméstica e externa, o aumento dos estoques e a elevação da capacidade produtiva excedente, potenciais geradores de crises de confiança que interrompem os planos de investimento.

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 a indústria de transformação, embora tenha sido o setor que mais expandiu seus investimentos, tal crescimento foi, em grande parte, determinado por atividades industriais 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).¹²

Kupfer e Laplane (2010) argumentam que para compreender as razões pelas quais o investimento mostra-se pouco dinâmico requer ir além das restrições macroeconômicas trazidas pelas políticas monetária e fiscal apertadas de quase trinta anos. Os autores incorporam características microeconômicas do processo de acumulação de capital das empresas privadas no Brasil, no qual a parcela retida do lucro costuma representar pelo menos metade dos fundos mobilizados para essa finalidade. A

¹² É importante observar que, quando a análise do investimento focaliza as taxas de crescimento da demanda por “máquinas e equipamentos” (responsável pela expansão da capacidade produtiva da economia), observa-se que as maiores taxas médias anuais dessa categoria foram observadas nos setores da indústria extrativa, construção civil, administração pública, agropecuária e transporte, armazenagem e correio (Miguez, op. cit.).

melhora na capacidade de investimento da grande empresa brasileira é atribuída ao aumento dos lucros auferidos entre 2003 e 2007. Os lucros maiores decorreram de uma conjugação de fatores que incluem a maxidesvalorização cambial de 2003, a bolha de valorização dos preços das *commodities* e o aumento do dinamismo do mercado interno.

No entanto, segundo Kupfer e Laplane (2010), as empresas não converteram essa acumulação de lucros em estratégias agressivas de ampliação de capacidade produtiva, preferindo direcioná-la para o desendividamento. Salvo aqueles dirigidos aos grandes projetos de exportação, as empresas estavam evitando ampliar os investimentos. Esse comportamento estaria vinculado às marcas do passado, deixadas pelos longos anos de instabilidade que sucederam as crises dos juros e da dívida na virada dos anos 1980. As empresas optaram pela adoção de posições flexíveis que permitissem uma melhor capacidade de resposta às seguidas mudanças de rumo de câmbio, juros e inflação que enfrentaram naquele período¹³. Como resultado, as grandes empresas, embora tenham conquistado inquestionável capacidade de sobrevivência adquirida através de longos períodos de crise e incerteza, permaneceram numa posição de minimizadoras de investimentos *greenfield* mesmo durante o ciclo de crescimento recente, o que, segundo os autores citados, seria um dos principais responsáveis pela rigidez estrutural que marca a economia brasileira.

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...” (Medeiros, 2004, p. 5). Posteriormente, com a acelerada industrialização liderada pelo Estado, as transformações da estrutura produtiva reduziram a heterogeneidade estrutural na economia brasileira. Entretanto, hoje, como no passado, as diferenças de produtividade existentes entre os diversos setores e

¹³ Kupfer e Laplane (2010) expõem as estratégias de flexibilidade (financeira, de receitas, de *sourcing* e de ativos) utilizadas pelas empresas como proteção diante das seguidas recessões, elevações das taxas de juros, flutuações cambiais e abertura da economia à competição externa. Essas estratégias resultavam da percepção de forte instabilidade por parte empresas, fazendo-as optar por posições “economizadoras de investimentos”.

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 se apropriam 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.

Pesquisa realizada pelo Ipea (2011) aponta que a superação da heterogeneidade estrutural deveria seguir um modelo de desenvolvimento baseado na “convergência produtiva” – 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 serviços¹⁴. 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 Dos 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 descrevem a situação da seguinte forma:

O fato importante a ser ressaltado é a queda da produtividade do setor industrial, a despeito de ligeira convergência entre os estratos, e o aumento da participação do estrato intensivo em engenharia no conjunto da indústria. A maior convergência e o ganho de participação do estrato baseado em engenharia apontam para um comportamento que seria desejável, uma vez que indica redução da heterogeneidade do setor associada ao aumento da participação do estrato que se supõe com maior capacidade de irradiação para o resto da estrutura industrial, quer via investimentos intersetoriais complementares, quer via difusão do progresso técnico. Entretanto, a convergência observada no período se dá por meio da queda de 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 os verificados nos estratos intensivos em engenharia e trabalho. O comportamento do estrato intensivo em recursos naturais, associado à manutenção do seu grande peso na estrutura do VTI, resultou em comportamento global da indústria negativo, evidenciando a prevalência de padrão setorial da estrutura industrial de baixo dinamismo no que tange a produtividade do trabalho (Vasconcelos e Nogueira, 2011, p. 23).

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

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 conseqüência, 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, automatização ou mesmo adaptação de seus processos produtivos. Entretanto, a modernização ocorreu de forma diferenciada nos diversos segmentos desse setor, com algumas atividades se mantendo 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, os dados do ano de 2008 revelam que:

A relação entre a maior produtividade setorial – a da indústria – e a menor – a da agropecuária – é de 4,5 vezes, e esta razão entre a maior e a segunda é de 1,2 vezes, o que demonstra uma variação bastante larga entre os setores. Olhando-se regionalmente, esta disparidade é ainda maior, tanto para mais como para menos. Enquanto a relação indústria-agropecuária no Nordeste é de 6,5 vezes, na região Centro-Oeste esta é de pouco mais de 1,2 vezes. A atividade agrícola de alta produtividade, como a soja e a pecuária extensiva – que ocupa poucos trabalhadores – da região Centro-Oeste contrasta com a agropecuária, muitas vezes de subsistência, da região Nordeste. Distribuindo-se regionalmente, pode-se verificar que todos os setores têm maior relevância na região Sudeste (cerca de 55% do total do valor adicionado brasileiro), em especial, a indústria e o setor de serviços (62% e 63%, respectivamente) (Matteo, 2011, p. 37).

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.

4. Conclusão

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 sejam repassados 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.

Existem razões para se supor que houve, até o presente, uma tendência para a acentuação ou, no mínimo, preservação da heterogeneidade estrutural, o que não significou, entretanto, uma piora absoluta da situação dos mais pobres e marginalizados.

Entretanto, esta é uma forte limitação porque só é possível melhorar simultaneamente os salários reais e a competitividade externa da economia brasileira se o custo de vida mantiver-se estável, o que depende da difusão dos aumentos de produtividade para a agricultura produtora de alimentos, para a indústria que produz bens-salários e para os serviços públicos básicos, isto é, para o conjunto dos bens e serviços que majoritariamente determinam a reprodução dos trabalhadores (Medeiros, 2001).

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 é tautológico. 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.

Referências Bibliográficas

- AMITRANO, C. R. (2010) O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, volume 1.
- ARAÚJO, B.C. (2010). Incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento e custos de inovação no Brasil. Brasília, Ipea, Radar nº 9, Tecnologia, Produção e Comércio Exterior.
- BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. G. (2012). Como recuperar o vigor. Revista Carta Capital, 05 de março.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988) Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, RJ : : Contraponto.
- BNDES (2010). Mercado doméstico impulsiona a retomada do investimento. Visão do Desenvolvimento n. 78, 24 de fevereiro.
- _____(2012). Relatório de Investimento n. 2, 4 trimestre de 2011, janeiro.
- BRAGA, J. (2011). A inflação brasileira na década de 2000 e a importância de políticas não monetárias de controle. http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm
- BRAGA, J. & BASTOS, C. P. M. (2010) Conflito Distributivo no Brasil: uma aplicação ao período recente. Em: 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

- BRESSER-PEREIRA, L. C. & GALA, P. (2010) Macroeconomia estruturalista e desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120) pp. 663-686, outubro-dezembro.
- BULHÕES, O. G. & KINGSTON, J. (1947) A política monetária para 1947, Revista Brasileira de Economia, vol. 1, nº 1.
- CARNEIRO, R. (2011) O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. Observatório da Economia Global, Textos Avulsos, nº 4.
- CERQUEIRA, V. S. & MARTINEZ, T. S. (2010) Decomposição e determinantes da inflação no Brasil no período 2007-2008. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, volume 1.
- COSTA, M. H. & BULHÕES, O. G. (1958) Pressão dos financiamentos sobre o Produto Nacional. Revista Brasileira de Economia, vol. 12, nº 1.
- DOS SANTOS, C.H. et ali.(2011). Qual a taxa de investimento das administrações públicas no Brasil? Foz do Iguaçu, ANPEC, 39 Encontro Nacional de Economia. http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm
- GENTIL, D. & ARAUJO, V. L. (2011) Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça? 39º Encontro Nacional de Economia, http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm#AREA_3
- FEIJÓ, C. & CARVALHO, P. G. M. (2002) Uma interpretação sobre a evolução da produtividade industrial no Brasil nos anos noventa e as “leis” de Kaldor. Nova Economia, vol. 12, nº 21, pp. 57-79.
- FURTADO, C. (2009). Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado.
- _____ (1964). Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- IEDI (2012). Carta nº 507, Investimentos em P&D na Nova Geografia do Crescimento, 17 de fevereiro.
- IPEA (2012). Produtividade no Brasil nos anos 2000 – 2009: análise das Contas Nacionais. Brasília, Comunicados do Ipea, nº 133; 3 de fevereiro.
- _____ (2011) A dinâmica da inflação brasileira: considerações a partir da desagregação do IPCA. Brasília, Comunicados Ipea, nº 101; 21 de julho.
- _____ (2011b) Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 19. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586&Itemid=9

- KUPFER, D. e LAPLANE, M. (coord). (2010). Perspectivas do Investimento no Brasil: síntese final. Rio de Janeiro, IE-UFRJ. http://www.projetopib.org/arquivos/pib_sintese-final.pdf
- MATTEO, M. (2011). Heterogeneidade regional. Brasília, IPEA, Radar : tecnologia, produção e comércio exterior, n. 14 (junho).
- MARTINEZ, T. S. & CERQUEIRA, V. S. (2011) Estrutura da inflação brasileira: determinantes e desagregação do IPCA. Brasília: Ipea, Texto para Discussão 1634.
- MEDEIROS, C.A. (2004). Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riomedeiros.pdf.
- _____ (2001). Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza. In: FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. A. (org). Polarização mundial e crescimento. Rio de Janeiro, Vozes.
- MIGUEZ, T.H. (2012). 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.
- MODENESI, A. (2005) Regimes Monetários: Teoria e a Experiência do Real. Barueri: Manole.
- NOVAIS, L. F. (2009) Do “voo da galinha” ao crescimento sustentado: possibilidades e incertezas. Em: 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.
- OCDE. Science, Technology and *Industry Scoreboard*. 10ª edição.
- PACHECO, C.A. (2011). *Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil*. IEDI. <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4ed029e41cd9dbd2.pdf>
- PASINETTI, L. (1979) *Crescimento e distribuição de renda: ensaios da teoria econômica*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PEREIRA, B. R. (2006) Revisão Crítica da Hipótese de Poupança Forçada para a Economia Brasileira: 1946-1964. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/Faculdade de Economia.
- PINTO, A. (2000) Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: Bielschowsky, R. (Org) Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, vol. 2.

SERRANO, R. & SUMMA, R. (2011) Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na Economia Brasileira dos anos 2000. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB).

SICSÚ, J. (2007) Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma abordagem pós-keynesiana, em SICSÚ, J. Emprego, juros e câmbio: finanças globais e desemprego, Rio de Janeiro: Elsevier.

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

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

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