

ECONOMIA BRASILEIRA: QUATRO DÉCADAS DE “QUASE” ESTAGNAÇÃO

Brazilian economy: four decades of near stagnation

Adalmir Marquetti*

Alessandro Donadio Miebach†

Resumo

O presente artigo discute as quatro décadas de quase estagnação e as possibilidades de retomada do crescimento econômico da economia brasileira. Enquanto nos países centrais há indicações do abandono de muitos elementos centrais do neoliberalismo, no Brasil houve a adoção de um neoliberalismo tardio após 2016. A condição necessária para a retomada do crescimento é a superação do neoliberalismo tardio na economia brasileira com a construção de um novo consenso social.

Palavras Chaves: Economia brasileira; Produtividade do trabalho; Distribuição de renda; Crescimento econômico, Neoliberalismo.

Códigos JEL: E11; E12; O43.

Abstract

The article discusses the four decades of near stagnation and the possibilities of resuming economic growth in the Brazilian economy. While in the central countries there are indications of the abandonment of many central elements of neoliberalism, in Brazil there was the adoption of late neoliberalism after 2016. The necessary condition for the resumption of economic growth in Brazil is the overcoming of late neoliberalism with the construction of a new social consensus.

Keywords: Brazilian economy; Labor productivity; Income distribution; Economic growth; Neoliberalism.

JEL code: E11; E12; O43.

* Doutor em Economia. Professor do Programa de Pós-graduação em Economia da PUCRS. Contato: aam@pucrs.br

† Doutor em Economia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. Contato: aledonadio@gmail.com

1. Introdução

A sociedade brasileira vive uma crise econômica, social e política. O declínio do PIB per capita na década de 2010, associado aos efeitos da pandemia, resultou na queda do padrão de vida, fortalecendo o debate sobre a grande estagnação da economia brasileira. A própria disputa pela presidência mostrou a necessidade de retomar o crescimento econômico. A compreensão das causas de baixo crescimento e da estagnação nas últimas décadas são condições primárias para a sociedade brasileira estabelecer estratégias de aceleração do crescimento econômico.

O presente texto investiga as causas da estagnação e os condicionantes centrais para a retomada do crescimento do País. Para tanto é discutida a trajetória da produtividade do trabalho ao longo do período de estagnação. O aumento da produtividade do trabalho é elemento central para a melhora da qualidade de vida da população. A “quase” estagnação é entendida como fenômeno associado à queda da rentabilidade do capital e à dinâmica do neoliberalismo e seus impactos na economia brasileira.

A recente desaceleração do crescimento vincula-se ao processo de estagnação de longo prazo da economia brasileira. A análise é realizada a partir do estudo das relações entre a taxa de lucro, o investimento, o crescimento econômico e a distribuição funcional da renda. Entre as condições para a retomada do crescimento econômico está a organização de um consenso político compatível com a adoção de políticas públicas desenvolvimentistas e o abandono dos elementos centrais do neoliberalismo.

O artigo está organizado em quatro seções, além da introdução. A segunda seção apresenta em linhas gerais a trajetória da produtividade do trabalho e seus condicionantes sobre a economia brasileira. A terceira discute a crise recente da economia brasileira à luz do neoliberalismo, bem como os elementos centrais para a retomada do crescimento da economia brasileira. A última seção conclui o artigo.

2. Produtividade do trabalho e acumulação de capital no Brasil

Entre 1947 e 1980, no período desenvolvimentista, a produtividade do trabalho, medida pela razão entre o PIB e o número de trabalhadores, expandiu 4,3% ao ano; de 1980 a 2021 a taxa de crescimento foi de 0,28% ao ano. A produtividade do trabalho teve uma “quase” estagnação nas últimas quatro décadas. O que ocorreu e como superar a “quase estagnação” são questões fundamentais para os pensadores brasileiros.

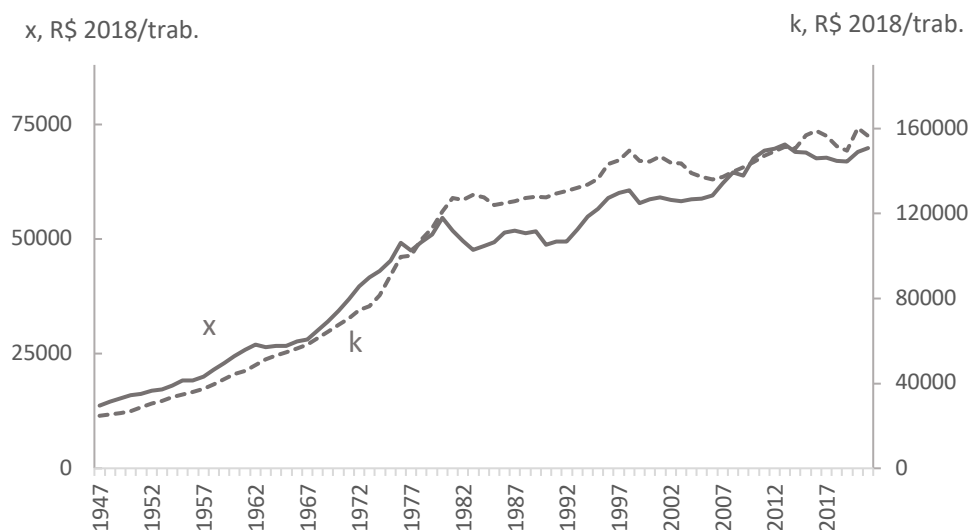
A origem do reduzido crescimento está na queda da taxa de acumulação de capital físico, composto fundamentalmente de máquinas, equipamentos, construções não residenciais e residenciais. A acumulação de capital físico permite a incorporação das novas técnicas que elevam a produtividade do trabalho. A Figura 1 mostra que a produtividade do trabalho expandiu rapidamente, enquanto crescia o emprego de capital físico por trabalhador. Com a queda da taxa de acumulação após 1980, o Brasil entrou na “quase” estagnação.

A escolaridade média da população entre 15 e 64 anos aumentou de 2,1 anos em 1950 para 3 anos em 1980, atingindo 8,6 anos em 2015 (Barro e Lee, 2013). Embora seja necessário melhorar a qualidade da educação, o problema não é a acumulação de capital humano, que expandiu a 3% ao ano na “quase” estagnação. Também é importante considerar que literatura empírica encontra taxas elevadas de retorno privado para a escolaridade, enquanto mostra um efeito reduzido do capital humano no crescimento econômico (Pritchett, 2001).

A taxa de acumulação de capital declinou a partir de 1980 devido à queda da taxa de lucro que se intensificou com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, a resposta do regime militar à crise da Idade Dourada nos países centrais. A crise da dívida externa reduziu a capacidade de investimento do setor público na década de 1980. Quando o Estado recuperou sua capacidade de investimento na década de 1990, vigorava o neoliberalismo. Caberia ao mercado determinar os rumos do desenvolvimento, o objetivo das grandes empresas era elevar o preço das ações no curto prazo através da distribuição de lucros e dividendos, apesar da redução do investimento produtivo.

Houve a desindustrialização da economia brasileira a partir de meados da década de 1980. O investimento do setor privado em capital produtivo, em particular, na indústria de transformação, perdeu rentabilidade, enquanto aumentou a lucratividade relativa do investimento no setor financeiro e na produção de commodities. A mudança na rentabilidade dos setores produtivos é fator importante para entender a desindustrialização. A indústria possui maior produtividade do trabalho que os serviços e a agropecuária.

Figura 1 - A produtividade do trabalho (x) e a relação capital físico por trabalhador (k) no Brasil: 1947-2021



Fonte: Marquetti et al. (2023)

3. O Neoliberalismo Tardio e a Recuperação do Crescimento

O Brasil possui um papel subordinado na economia capitalista mundial no que se refere as mudanças institucionais, tecnológicas, bem como na posição relativa de sua classe social dominante na burguesia mundial. Com atraso temporal, o Brasil reproduz as mudanças institucionais que ocorrem nos países líderes. O capitalismo apresenta ondas longas que se caracterizam por uma determinada combinação entre tecnologia e organização institucional que resultam em diferentes taxas de acumulação de capital e de crescimento. A estrutura produtiva dos países é afetada pelos incentivos decorrentes da rentabilidade setorial e pela divisão internacional do trabalho.

As crises estruturais são crises da onda longa. A grande depressão de 1930 foi a crise do liberalismo econômico, a crise de 1973 foi a da idade dourada e a crise de 2008 foi a crise do neoliberalismo. Em torno de 1980, os países centrais fizeram reformas institucionais que favoreceram o capital, principalmente o financeiro. As novas tecnologias de informação e comunicação permitiram mudanças organizacionais nas empresas e abriram possibilidades de aumentos nas produtividades do trabalho e do capital. O 'mercado' tornou-se o mecanismo fundamental de alocação de recursos, houve restauração parcial da lucratividade. O neoliberalismo é uma fase do capitalismo originada da crise da idade dourada.

O neoliberalismo atribui ao mercado uma propriedade quase que imanente de alocar os recursos eficientemente. Baseado em tal noção axiomática, são propostas reformas cujo principal objetivo consiste em transferir ao mercado os critérios de alocação. Em muitos

casos, o que é ofertado como serviços públicos passaria a ser fornecido como mercadorias com a justificativa de melhorar a eficiência alocativa.

Contudo, o neoliberalismo requer a ampliação dos espaços de valorização para converter ativos de capital em outros tipos de ativos de capital financeiro. Esse movimento resultou em inovações financeira e bolhas especulativas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A crise financeira de 2007-08 foi a crise estrutural do neoliberalismo. As dificuldades na superação da crise nos países avançados criaram o espaço para a crítica dos dogmas neoliberais.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos e a aprovação da saída do Reino Unido da União Europeia revelam que as ideias associadas as vantagens do livre comércio passam por intensa contestação. A pandemia de COVID-19 resultou em uma ruptura entre o padrão de atuação estatal e as concepções neoliberais, nas quais a alocação de recursos via mercado é assumida como intrinsecamente eficiente. Ao mesmo tempo, acentuaram-se as críticas ao aumento da desigualdade engendrados nas décadas neoliberais com os impactos assimétricos da pandemia, que atingiram com maior intensidade os mais pobres.

A crise nas cadeias de suprimento e a guerra entre Rússia e Ucrânia também colaborou nessa revisão crítica. Houve uma intensificação no cenário internacional das tensões de natureza geopolíticas, o que se associa em uma maior atuação estatal e uma mudança no processo de globalização. Apesar do aumento da inflação a partir do final de 2021 ter provocado as respostas convencionais de política monetária, não há indicação de retomada dos padrões de governança estatal neoliberal na maioria das economias avançadas e em desenvolvimento de grande porte.

Os novos padrões de governança estatal se associam a uma renovação acerca do planejamento e da coordenação do Estado no processo de crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico e social. O governo Biden adotou uma política para revitalizar a indústria de transformação e proteger as cadeias de suprimentos críticas dos Estados Unidos (Atlantic Council, 2022). Há claras indicações da superação do neoliberalismo, com mudanças institucionais e na forma de atuação do estado.

A trajetória do neoliberalismo brevemente descrita acima impactou de maneira profunda a economia e a sociedade brasileira. A partir da década de 1990 o país adotou as proposições do neoliberalismo, que se expressaram em torno do chamado “Consenso de Washington”. Os princípios neoliberais orientaram a formulação das políticas econômicas e parcela importante das mudanças institucionais implementadas no Brasil nas últimas décadas.

Os próprios governos do Partido dos Trabalhadores entre 2002 e 2016 se caracterizaram por políticas econômicas que combinavam elementos do neoliberalismo e do desenvolvimentismo.

Ao longo de quase todo os governos petistas houve o aumento da parcela salarial e redução da parcela dos lucros. O aumento da parcela salarial foi compensado pela expansão do nível de utilização da capacidade instalada até o início da década de 2010. A partir de 2011 houve um processo de esmagamento dos lucros que ocasionou a queda da rentabilidade e o aumento da animosidade dos capitalistas com o governo Dilma Rousseff. A política de estímulo do investimento privado com não funcionou devido a redução da taxa de lucro. Alguns erros de condução da política econômica também reduziram a capacidade do Estado brasileiro em fazer política desenvolvimentista.

O segundo mandato de Rousseff foi marcado pela preponderância de políticas macroeconômicas associadas ao neoliberalismo, com ênfase na austeridade fiscal e no corte de gastos. Contudo, o governo não se aventurou em direção a reformas institucionais que implicassem em rupturas com o contrato social estabelecido na Constituição de 1988. A adoção de um programa neoliberal pleno não estava nas possibilidades políticas de um governo petista. O resultado foi a queda do governo em 2016 e a retomada do neoliberalismo. As reformas de influência neoliberal e os impactos da crise da Covid-19 levaram à estagnação da relação capital físico por trabalhador desde meados da década de 2010.

O neoliberal tardio estava expresso no documento a “Ponte para o Futuro”, lançado por Michel Temer, o vice-presidente do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB. Foram apresentadas um conjunto de propostas para a condução das políticas econômicas e de reformas institucionais que propunham modificações no orçamento federal, no mercado de trabalho, na previdência social e na estrutura tributária, além de reduzir a atuação das empresas estatais, especialmente da Petrobrás. A “Ponte para o Futuro” representava o rompimento do contrato social que prevaleceu na Constituição de 1988.

Com o impedimento da Pres. Dilma Rousseff houve a plena retomada do neoliberalismo no Brasil. O governo Temer aprofundou a política de austeridade com a contenção de gastos e implementou rapidamente as reformas propostas. Em 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” que limita o crescimento dos gastos públicos. Em 2017, ocorreu a reforma do mercado de trabalho, a Lei nº 13.429 dispõe sobre trabalho temporário e altera as normas para terceirização de

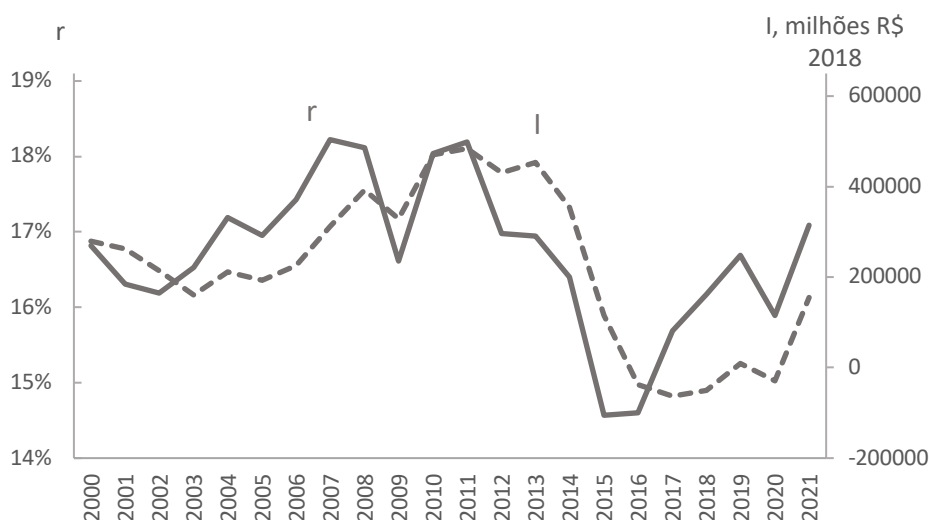
atividades, por sua vez, a Lei nº 13.467 alterou a Consolidação das Leis do Trabalho, CLT. Ainda em 2016, no contexto dos efeitos da operação Lava-Jato, aprovou-se a Lei nº 13.365 que revogava a participação da Petrobrás na exploração de petróleo no pré-sal, abrindo espaço para as petrolíferas estrangeiras.

As reformas da previdência e tributária não foram implementadas devido à crise política. Eleito em 2018, o governo de Jair Bolsonaro avançou na implementação de políticas associadas ao neoliberalismo tardio. Houve continuidade das reformas, ao menos nove membros da equipe econômica que tomaram posse com Paulo Guedes, ministro da Economia, atuaram no governo Temer (AMANHÃ, 2018). O adjetivo tardio se refere ao fato de haver no contexto internacional está em curso um movimento de revisão de preceitos associados ao neoliberalismo.

As reformas neoliberais atingiram sua expressão máxima com a reforma da previdência com a Emenda Constitucional nº 103. Também foi aprovada a independência do Banco Central, além de marcos regulatórios que facilitam a gestão privada em áreas como a distribuição de gás natural e o saneamento. A privatização da Eletrobrás e a venda de diversos ativos da Petrobrás, como a BR distribuidora e um conjunto de refinarias completam um quadro que representa o aprofundamento do projeto neoliberal fora de época. A burguesia doméstica esperava a recuperação da lucratividade e o aumento do investimento com o retorno ao neoliberalismo.

A figura 2 apresenta a trajetória da taxa de lucro e do investimento líquido entre 2000 e 2021. Observa-se entre 2000 e 2002 um movimento de queda da taxa de lucro sucedido por redução do investimento líquido. A partir de 2003 ocorreu o aumento da taxa de lucro e o crescimento defasado do investimento líquido até 2011. A partir de 2011, a taxa de lucro passou a cair, sendo seguida pelo investimento a partir de 2013. Entre 2015 e 2016, a taxa de lucro atingiu o ponto mínimo, passando a se recuperar nos anos seguintes. Apesar de melhora da taxa de lucro, o investimento líquido permaneceu negativo de 2016 a 2020. A guinada neoliberal não elevou a taxa de investimento e resultou em baixa taxa de crescimento.

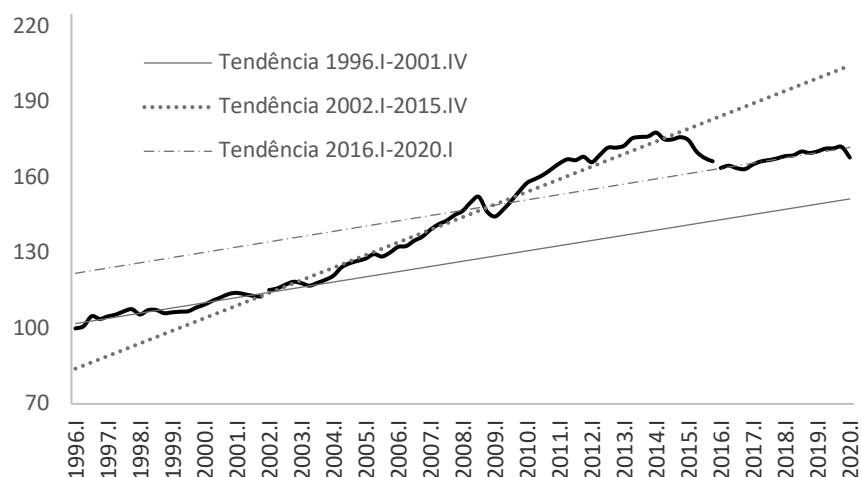
Figura 2 - A taxa de lucro líquida (r) e o investimento líquido (I) Brasil: 2000-2021



Fonte: Marquetti et al. (2023)

A Figura 3 mostra as tendências de crescimento da economia brasileira entre o primeiro trimestre de 1996 e o primeiro trimestre de 2020. É possível observar três momentos. O primeiro, entre 1996.I e 2001.IV, teve baixo crescimento e correspondeu ao período de adoção do neoliberalismo no Brasil. O segundo período entre 2002.I e 2015.IV correspondeu aos governos petistas, quando houve uma combinação entre neoliberalismo e desenvolvimentismo e um certo dinamismo econômico. O terceiro momento, o neoliberalismo tardio, ocorreu uma ruptura com o padrão de crescimento do segundo período e um retorno a tendência observada na segunda metade da década de 1990. A taxa de crescimento da economia brasileira foi reduzida nos momentos de adoção plena do neoliberalismo. Cabe mencionar que a partir da COVID-19, no segundo trimestre de 2020, houve uma dinâmica de crescimento ainda mais modesta.

Figura 3: O PIB e a tendência linear trimestral, Brasil: 1996.I-2020.I 1996=100

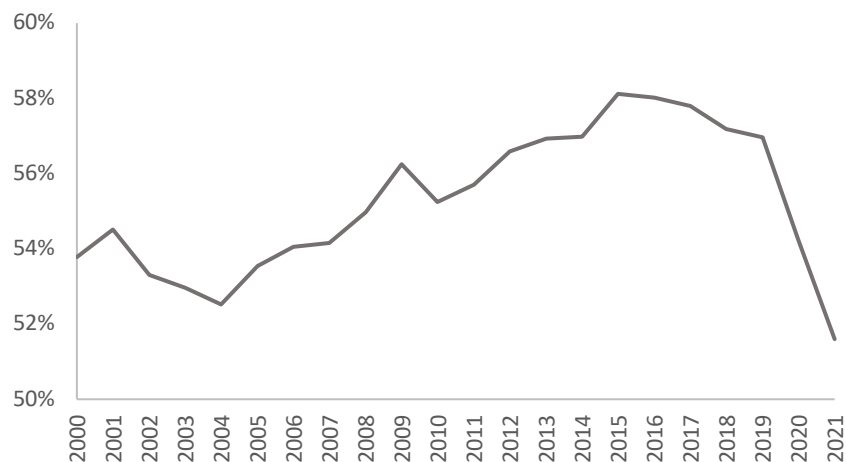


Fonte: CNT IBGE (2022)

As diferentes dinâmicas de crescimento econômico afetam o mercado de trabalho e a disputa entre trabalho e capital pelo valor adicionado. A figura 4 apresenta a parcela salarial entre 2000 e 2021. O período de maior crescimento econômico (2002-2015) e de redução da taxa de desemprego correspondeu a um processo de elevação da parcela salarial. Houve, um aumento do poder de barganha dos trabalhadores. Por sua vez, no neoliberalismo tardio houve queda da parcela salarial com a redução do custo do trabalho, a qual foi determinante na recomposição da lucratividade. A parcela salarial atingiu seu pico em 2015, caindo a partir de então, em especial, após 2019. Como a produtividade real do trabalho permaneceu estagnada, a queda da parcela salarial decorreu da redução do valor real da remuneração do trabalho.

A manutenção do neoliberalismo tardio implica em uma perspectiva de continuidade da “quase” estagnação nos próximos anos, com reduzido crescimento da produtividade do trabalho. A questão fundamental colocada para a sociedade brasileira é como construir, através do processo democrático, um novo arranjo institucional que propicie maior acumulação de capital físico e o crescimento da produtividade do trabalho em torno de 3% ao ano. Para isso, é fundamental aumentar a taxa de investimento para cerca de 25% ao ano.

Figura 4: Parcela salarial, Brasil: 2000-2021



Fonte: Miebach e Marquetti (2022)

Nota: Foram utilizadas informações da PNAD contínua para estimar 2020 e 2021

É necessário um projeto de desenvolvimento que promova uma nova articulação entre o estado e as empresas produtivas para propiciar a retomada crescimento econômico. O País deve definir os espaços de atuação das empresas públicas, das empresas privadas e multinacionais. Também é necessário recuperar os órgãos públicos, em especial, os capazes de promover o investimento. O BNDES deve financiar investimentos capazes de elevar a produtividade, induzindo a incorporação de progresso técnico no setor privado. Ao setor público e as empresas públicas caberia investir em setores intensivos em capital e em infraestrutura.

Para uma nova articulação, é necessário rever o papel do setor financeiro como locus central da tomada de decisões na economia. É preciso aumentar o espaço político dos atores econômicos com maior comprometimento com o crescimento econômico. Tais atores teriam assim melhores condições de tomar as decisões de alocação de capital com horizontes de retorno mais longos. Por exemplo, em 2019, a indústria de transformação e a indústria de construção responderam por 84,9 por cento da formação bruta de capital fixo da economia brasileira.

Um novo projeto de desenvolvimento também requer reorganizar o funcionamento do Estado, recuperando sua capacidade de planejamento e de investimento. É preciso elevar a produtividade do setor público para aumentar a oferta de serviços e bens públicos para a população. Na reorganização estatal, é necessário a constituição de mecanismos democráticos de controle social, em particular, da população de menor renda sobre o estado que vão além do ato de votar.

4. A guisa de conclusão

Acelerar o desenvolvimento no século XXI requer da sociedade brasileira a recuperação da capacidade de construção de consensos sociais. O neoliberalismo e suas perspectivas axiomáticas apostam na ideia de ausência de alternativas, conforme o acrônimo adotado na década de 1980: TINA¹. Essa perspectiva ajuda a compreender o porquê o neoliberalismo transita com desenvoltura em regimes democráticos de baixa intensidade e autoritários: não há necessidade de construir consensos sociais quando não há alternativa ao modelo econômico.

A superação do neoliberalismo tardio e a recuperação da dinâmica de crescimento implica inicialmente reconhecer a necessidade de crescimento econômico sustentável capaz de gerar melhorias na qualidade da vida. Existem necessidades prementes de avanços em emprego, educação, saúde e moradia. Ao mesmo tempo, a busca do desenvolvimento deve, de forma imprescindível se adequar as metas de sustentabilidade e preservação do meio ambiente. Avançar na construção de consensos acerca de tais objetivos é o desafio imediato para a retomada do crescimento econômico.

É importante perceber que a crise do neoliberalismo e o cenário internacional apresentam maiores graus de liberdade para países como o Brasil. Ao contrário de outros momentos, há atualmente maior abertura para novas possibilidades de atuação estatal e maior disputa sobre a organização de sociedades democráticas. Parcela maior da população brasileira está exaurida por conflitos, estagnação econômica e regressão na estrutura produtiva, o que abre espaço para novas possibilidades de negociação entre diversos segmentos da sociedade.

Existe a necessidade de formar um consenso político mínimo entre os diferentes setores sociais que possibilite a organização de instituições de cunho desenvolvimentista e o abandono do neoliberalismo. A sociedade deve ter mecanismos de controle do investimento produtivo de modo que a taxa de acumulação não dependa da taxa de lucro. A acumulação de capital possibilita a incorporação de progresso técnico e elevação da produtividade do trabalho que é fundamental para a melhora da qualidade de vida da população brasileira.

¹ *There is no Alternative* (Não há alternativa).

Referência

- Amanhã (2018), Nova equipe econômica terá 9 nomes do governo Temer. Disponível em: <https://amanha.com.br/categoria/economia/nova-equipe-economica-tera-9-nomes-do-governo-temer> . Acesso em: 20 de ago. 2022.
- Atlantic Council, (2022), *The Biden White House plan for a new US industrial policy*. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/the-biden-white-house-plan-for-a-new-us-industrial-policy/>. Acesso em: 12/09/2022.
- Barro, R., Lee, J. (2013), A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010. *Journal of Development Economics*, 104: 184-198. Disponível em: <<http://www.barrolee.com>>. Acesso em: 6/8/2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.001>
- Marquetti, A; Maldonado Filho, E.; Miebach, A; Morrone, H. (2023), Uma interpretação da economia brasileira a partir da taxa de lucro: 1950-2020. *Brazilian Journal of Political Economy*. No prelo.
- Miebach, A.; Marquetti, A; (2022), A distribuição funcional da renda no Brasil: 1947-2019. *Nova Economia*. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/7434>
- Pritchett, L. (2001), Where has all the education gone? *World Bank Economic Review*, 15(3): 367-91. DOI: <https://doi.org/10.1093/wber/15.3.367>