



Resumo Executivo

Reforma Administrativa – Caderno 01: O debate sobre produtividade e os caminhos para o crescimento econômico no Brasil

Palavras-chave: Produtividade, Investimento, Pesquisa, Desenvolvimento

Argumentos do debate:

➤ *Determinantes da produtividade:*

I - TEORIA “PADRÃO” - A Teoria Padrão afirma que a **baixa produtividade é resultado da má alocação dos recursos**, sejam eles financeiros, de pesquisa ou humanos;

- Ela aponta que os problemas econômicos são originários da dotação (**Dotação** é um crédito orçamentário, aprovado pelo Poder Legislativo por intermédio da Lei Orçamentária Anual (LOA), ao Poder Executivo, que autoriza este a realizar as despesas públicas), que gera a **Missalocattion** resultando na baixa produtividade.
- **Missalocattion** significa má alocação de recursos,

II - TEORIA “ABRANGENTE” - Esta teoria busca compreender a produtividade a partir de diversos **fatores determinantes** e como estes se relacionam entre si;

- **Fatores Determinantes:** a composição da estrutura produtiva; suas relações com inovação e mudança tecnológica; a dinâmica do investimento; e as condições da demanda e distribuição de renda.

➤ **O ARGUMENTO DO MISALLOCATION E SUA FRAGILIDADE**

A teoria “Padrão” traz a ideia de que as diferenças de **Produtividade Total dos Fatores (PTF)** e crescimento dos países estariam ligadas diretamente com o *Missacolation (má alocação)*.

Segundo essa teoria, quanto mais direto e próximo um serviço ou produto estiver do seu setor, menor será a **missalocation**. Dessa forma, a maior eficiência de alocação de recursos, necessariamente resulta na “morte” das empresas menos produtivas, que não conseguem reduzir ao máximo a distância entre os produtos marginais.

Esse método mostrou-se discrepante pela forma utilizada de cálculo de Produtividade Total dos Fatores (PTF), uma vez que simplificava ao máximo questões importantes, não levando em conta fatores determinantes, como na teoria ABRANGENTE.

➤ **DESAFIOS PARA IMPULSIONAR A PRODUTIVIDADE**

As recomendações para promoção de ganhos de produtividade variam conforme as diferentes concepções acerca de seus **fatores determinantes** fundamentais, não devendo ser simplificadas unicamente a um discurso de má alocação.

Dessa forma, é importante não condenar políticas de planejamento e coordenação que estimulem setores específicos, estabeleçam regulações com parâmetros para o funcionamento de mercados, incluindo o mercado de trabalho, renda e crédito.

Neste conjunto os fatores apontados como fundamentais para o desenvolvimento são:

- A **INOVAÇÃO**, que desempenha papel primordial para compreender os ganhos de produtividade;
- Os **GASTOS COM P&D (Pesquisa e desenvolvimento)** e sua direta relação com a produtividade;
- E as **INICIATIVAS/INVESTIMENTOS** conduzidas pelo Estado, empresas privadas, de capital nacional e estrangeiro.

Essas capacitações, que em última instância garantem a produtividade e a possibilidade de desenvolvimento, sempre são resultantes de **investimentos**. Por essa razão, sua construção e permanente renovação estão diretamente associadas a aspectos da concorrência, da demanda efetiva e preços relativos internacionais, e das condições de custos e, especialmente, de crédito.

Assim, um esforço dessa magnitude, observando as experiências de desenvolvimento recente, não pode ser realizado sem a presença ativa do **Estado Nacional**, com instrumentos sofisticados de planejamento, coordenação, financiamento e investimento (ANDREONI; CHANG, 2018).

➤ DIFICULDADES DO BRASIL

Para se ter uma dimensão da importância do Estado, a participação de Estatais e Administração Pública na composição total da **Formação Bruta de Capital Fixo** foi de 31% em média entre 1950-1967, 36% entre 1968 e 1979 e, na segunda metade dos anos 1970, em alguns anos chegou a superar a casa de 43% de todo investimento executado (REIS, 2008).

- **Formação Bruta de Capital Fixo: (FBCF)** indicador calculado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que mostra como os investimentos em ativos fixos aumentam a capacidade produtiva de uma economia.

As fragilidades na **estrutura de financiamento** de longo prazo, na estrutura do **capital financeiro nacional** e a ausência de **independência tecnológica** se **fizeram barreiras incontornáveis no cenário** adverso pós-1979. (Anexo 1)

De todo modo, parte importante das capacitações industriais e tecnológicas remanescentes do período de expansão, incluindo vínculos intersetoriais de P&D, foram



gradativamente reduzidos. O que causou uma onda desemprego e a precarização do trabalho, promovendo uma primeira onda de expansão de serviços e ocupações de baixíssima produtividade.

Os fatores de desenvolvimentos atrasado, caso do Brasil, demonstram a necessidade de fortalecer:

- **Fatores sistêmicos (ou basilares)**, como educação, infraestrutura, distribuição de renda, sistema financeiro desenvolvido;
- **Condições econômicas adequadas** para investimentos, internos e externos, sistema de câmbio, juros, tributário;
- **Capacitação empresarial e inovativa**, em setores amplos e abrangentes capazes de gerar novos conhecimentos e tecnologias.

A experiência chinesa, e o próprio caso brasileiro no século XX, **é preciso priorizar a transformação estrutural** como objetivo central, organizando o planejamento centralizado, as instituições públicas e privadas, as empresas estatais e os instrumentos de política em um projeto de longo prazo, organizando a política industrial de maneira coordenada às demais ações do Estado Nacional. E **não apenas buscar a expansão de renda e empregos, que eventualmente acabam precarizados.**

➤ CRÍTICAS À REFORMA

É necessário dizer que uma vez tomadas certas medidas sem estudos prévios nem prognósticos claros ou fundamentados, busca-se uma pretensa legitimidade para tais atos (ideológicos), enquadrando-os na **narrativa questionável segundo a qual a má alocação de recursos públicos**, induzida por algumas das regras vigentes, **seria a causa principal da baixa produtividade da economia brasileira**, portanto, a causa a ser eliminada visando a recuperação do crescimento econômico.

Em síntese, as medidas propostas pela recente nota da Secretaria de Política Econômica, do ministério da Fazenda/Economia, a despeito de serem correlacionadas à promoção de ganhos de produtividade, certamente contribuirão para o **aprofundamento da instabilidade** e da própria **regressão** de nossa estrutura produtiva, **amplificando o declínio econômico e social** apresentado ao longo das últimas quatro décadas.

Por dentro do problema

1. As medidas previstas não possuem base prática

Propostas administrativas, que transitam pela extinção do DPVAT, normas de publicação dos balanços contábeis das empresas, passando pela reforma administrativa, privatizações, MP do Agronegócio, dentre outras, serão tomadas com base fraca de *misallocation*.

- a) Essas medidas terão pouco ou nenhuma efetividade em relação a produtividade, uma vez que enquanto o Estado não atuar efetivamente como planejador, coordenador, financiador, investidor e agente ativo na promoção das condições para o avanço industrial e o próprio investimento privado no país.

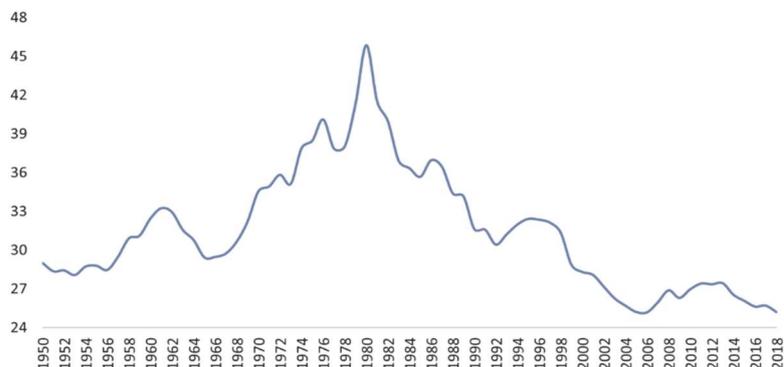
2. Instabilidade econômica

Desde meados de 2010, diversas medidas de liberação econômica vêm sendo adotadas. Desde a adoção da austeridade fiscal (Rigor no controle de gastos públicos), passando pelas propostas da Ponte para o Futuro, projetou-se um novo espectro de orientações teóricas e de políticas públicas à indústria, ao mercado de trabalho e de crédito.

- a) Como consequência, a incerteza nas condições de crédito tende a limitar o alcance do investimento, tornando-o ainda mais instável e submetido às oscilações internas e internacionais de mercado, em contexto de abertura e acirramento da competição financeira.

ANEXO 1: OS DESAFIOS DO BRASIL EM GRÁFICOS

Gráfico 1 - Brasil: Hiato de Produtividade* em relação aos EUA: 1950-2018 (em %)



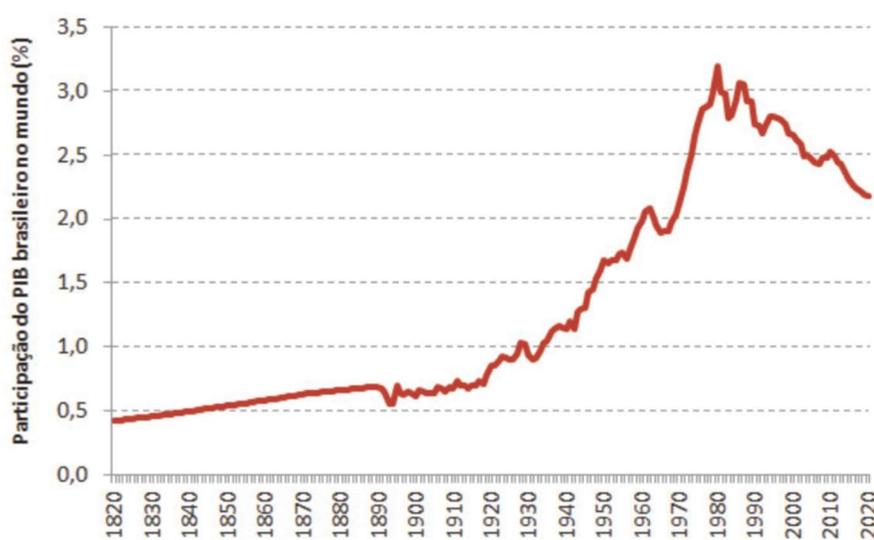
O gráfico demonstra o início da industrialização produtiva Brasileira, em meados de 1940, até o pico em 1980, e o início do processo de desindustrialização. *

Apesar do enorme salto econômico, importantes lacunas duraram e limitaram a capacidade brasileira de enfrentar as dificuldades impostas pela diminuição de investimento interno e externo nos anos 1970.



A (1) ausência de grandes grupos nacionais firmes com capacidade de concorrência global, (2) as fragilidades na estrutura de financiamento de longo prazo, na estrutura do capital financeiro nacional e a (3) ausência de independência tecnológica se fizeram barreiras incontornáveis no cenário adverso pós-1979.

Gráfico 2 - Participação do PIB Brasileiro no PIB mundial: 1820 – 2020*



Fonte: Alves (2015)

* Projeções 2015 a 2020

A queda da produtividade e do crescimento econômico, medida pela capacidade de ampliar nossa participação na economia global, está associada a um processo de desindustrialização. Além da crise dos anos 1980.