



9 DE MARÇO DE 2021

## O colapso do crescimento no Brasil: o ano de 2020 não foi uma exceção

Por André Moreira Cunha, professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS

*“No es la menor desventura de España la escasez de hombres dotados con talento sinóptico suficiente para formarse una visión íntegra de la situación nacional donde aparezcan los hechos en su verdadera perspectiva, puesto cada cual en el plano de importancia que les es propio. Y hasta tal punto es así, que no puede esperarse ninguna mejora apreciable en nuestros destinos mientras no se corrija previamente ese defecto ocular que impide al español medio la percepción acertada de las realidades colectivas.” (Ortega y Gasset no Prefácio da Segunda Edição de España Invertebrada).*

A crise da dívida externa (1982) marcou uma ruptura fundamental na trajetória de crescimento da economia brasileira [1]. Ao longo do século XX, o Brasil sustentou níveis elevados de expansão da renda, particularmente entre os anos 1950 e 1970. A combinação de extensa industrialização e rápida urbanização modificaram, de forma profunda, a estrutura socioeconômica do país. Por decorrência, no começo dos anos 1980, a produção industrial brasileira era a oitava maior do planeta, superando a produção conjunta das principais nações asiáticas em desenvolvimento, incluindo Coreia e China. Nesse momento, o valor adicionado pelo setor manufatureiro do Brasil representava 2,7% do total mundial; e as exportações brasileiras de bens industriais atingiam 1,2% das vendas globais. No final da década de 2010, tais proporções se reduziram para, respectivamente, 1,2% e 0,6%. Ainda ao se comparar o auge da industrialização com o período contemporâneo, cabe recordar que a renda gerada na indústria de transformação oscilava entre 25% e 30% do PIB nacional na década de 1970 e começo dos anos 1980; de lá para cá, o recuo tem sido constante, ao ponto de tal proporção situar-se hoje ao redor de 10% do PIB, um nível inferior àquele que antecedeu a longa marcha modernizante do país.

Uma análise objetiva das evidências permite sugerir que, ao contrário do que se tem divulgado incessantemente nos últimos anos, a “era desenvolvimentista” não foi um fracasso. Entre 1950 e 1981, a renda total cresceu pouco mais do que 7% a.a. Em média, avançávamos mais do que o mundo em quase 2,5 pontos percentuais (p.p.) ao ano. Já entre 1982 e 2020, o PIB variou 2% a.a., abaixo da média global em 1,2 p.p. ao ano. O país ficou para trás em um dos momentos de maior integração e dinamismo tecnológico da economia mundial.

O Brasil logrou avançar relativamente mais do que as demais economias latino-americanas nessa dinâmica modernizante, pois predominava a visão de que o passado rural, marcado pela produção e exportação de recursos naturais para as economias de alta renda, não garantiria a construção de uma nação relativamente soberana e próspera. Por isso mesmo, o “nacional-desenvolvimentismo” contou com importante adesão da sociedade, de parte das elites econômicas, políticas e intelectuais e a da burocracia de Estado. É bem verdade que o crescimento rápido não resolveu problemas estruturais, ainda mais profundos, particularmente a desigualdade em suas múltiplas dimensões (racial, de gênero, regional, de acesso à educação e saúde, etc.), a pobreza e a exclusão social. Ainda assim, havia um rumo e uma perspectiva de futuro, que se consubstanciaram na introdução de uma agenda social ambiciosa na Constituição Federal de 1988.

Todavia, nos últimos anos, os elementos socialmente progressistas da Constituição passaram a ser caracterizados como obstáculos à recuperação econômica. Políticas econômicas anacrônicas – e que hoje são amplamente apontadas como a causa das vulnerabilidades econômicas, sociais e políticas nos países de alta renda[2] –, voltaram à tona com redobrada intensidade. O desmonte da legislação trabalhista e a intensa redução do financiamento da saúde, educação, ciência e tecnologia, proteção ao meio ambiente e assistência social, não garantiram a retomada do crescimento acelerado, por um lado, e lançaram as famílias brasileiras em uma era de desesperança e de vulnerabilidade.

O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) reconheceu, em sua análise sobre a economia brasileira (IMF Country Report No. 20/311, December, 2020), que o desempenho econômico pós-2014 tem sido frágil. Em particular, os resultados de 2017 a 2019, período marcado pela retomada das políticas de recorte neoliberal, foram considerados “decepcionantes” e se enquadraram entre as piores retomadas cíclicas nos últimos 50 anos no plano internacional[3]. Assim, para o Fundo o cenário de recuperação sólida anunciado, antes da pandemia, pelas autoridades[4] e analistas de mercado[5], não se sustentaria nos dados.

É nesse contexto que o Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE) anunciou, no dia 3 de março, que o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou uma variação negativa de -4,1% em 2020. Trata-se do pior resultado da série histórica inaugurada em 1996, bem como a maior contração registrada desde o ano de 1990 (-4,2%). Na métrica que avalia as variações trimestrais do produto, o último trimestre do ano registrou um incremento de +3,2% ante a variação também positiva do terceiro trimestre (+7,7%). Com isso foi possível compensar, pelo menos parcialmente, o colapso observado nos dois primeiros trimestres do ano: -2,1% (2020/I) e -9,2% (2020/II).

É interessante observar que os analistas do mercado financeiro consultados semanalmente pelo Banco Central (Pesquisa Focus) foram ficando cada vez mais “pessimistas” com as perspectivas da economia em 2020, dada a primeira onda da pandemia do COVID-19: em 27 de março de 2020, a mediana das expectativas para o PIB do ano atingiu seu primeiro resultado negativo (-0,48%); em julho, tal indicador chegou a -6,6%[6]. Portanto, o desempenho de 2020 poderia ter sido muito pior na ausência dos estímulos introduzidos ao longo do ano[7]. De acordo com o FMI, tais políticas de mitigação dos efeitos sociais da crise sanitária, especialmente o auxílio emergencial, amorteceram os seus impactos sobre a população mais pobre. A injeção direta de renda por meio do auxílio emergencial foi estimada em 4,6% do PIB, que atingiu cerca de 67 milhões de brasileiros, quase 1/3 da população total[8].

A partir da Constituição de 1988, distintos governos adotaram políticas sociais de perfil progressista. Por decorrência, no momento da pandemia dispúnhamos de tecnologia administrativa para garantir a transferência direta de renda para segmentos mais vulneráveis. A experiência prévia com esse instrumento e a existência de uma instituição bancária pública – a Caixa Econômica Federal –, eficiente e com capilaridade, garantiu o sucesso dessa estratégia. Mesmo assim, ao término de 2020, o nível de renda como um todo era 4 pontos percentuais (p.p.) inferior àquele observado no primeiro trimestre de 2014.

O resultado de 2020 não é apenas mais um ponto fora da curva na trajetória de baixo dinamismo da economia brasileira. Tampouco, parece crível imaginar que o crescimento robusto e sustentável será materializado assim que uma nova rodada de reformas for inteiramente implementada, particularmente a privatização nos setores de energia, saneamento, finanças e petróleo, que são pilares da nação há décadas. O “canto da sereia” das políticas privatistas seduziu muitos países, sempre com o mesmo resultado: crescimento medíocre, aumento das desigualdades, maior vulnerabilidade social das famílias, instabilidade financeira e perda de vigor das instituições democráticas[9].

O custo dessa ilusão se expressa claramente no caso México, que desde 1995 adota a agenda neoliberal: Estado social mínimo, forte desregulamentação da economia e intensa integração comercial, particularmente com os Estados Unidos. Depois da implantação do Acordo de Livre Comércio com seus vizinhos do norte (NAFTA), a renda *per capita* mexicana cresceu somente 1% a.a., em média. Tal nível situa-se entre quatro a cinco vezes abaixo do padrão médio de crescimento dos países asiáticos que seguiram apostando no “desenvolvimentismo” moderno, o que inclui maiores investimentos em educação, ciência e maior qualidade das instituições públicas e privadas, assim como uma integração estratégica à economia global. O Brasil, com todos os seus impasses, e sem que tivesse adotado a versão mais radical das reformas neoliberais, viu sua renda *per capita* crescer um pouco mais do que no México entre 1995 e 2019: 1,1% a.a. Será que o neoliberalismo tardio vai realmente funcionar no Brasil, se ele foi um retumbante fracasso internacional em termos de produzir crescimento robusto e coesão social?

Um desafio que se coloca para a sociedade é reconhecer que os problemas econômicos brasileiros não são conjunturais ou passíveis de simplificações. São quatro décadas de colapso no crescimento econômico. Nesse período houve uma transição de regime político, com a ampliação de liberdades individuais e maior disseminação de direitos. O país foi comandado por coalizões de centro-direita e de centro-esquerda. Foram adotadas versões menos radicais de políticas do Consenso de Washington; e, também, de políticas opostas, que visavam aprofundar o consumo das massas trabalhadoras e integrar, ainda que parcialmente, os segmentos historicamente excluídos das políticas públicas. Abriu-se a economia, tanto no plano comercial, quanto, principalmente, na dimensão financeira. Foram privatizados os bancos e a maioria das estatais controladas pelos governos estaduais, especialmente nas áreas de telecomunicações, energia e siderurgia, além de várias estatais federais.

As políticas industriais foram abandonadas nos anos 1980 e 1990 e retomadas nos anos 2000, sem que a trajetória nefasta de desindustrialização e de reprimarização da pauta exportadora tivesse sido alterada. Conseguiu-se debelar a inflação alta e crônica e acumular reservas internacionais que minimizaram os efeitos financeiros de crises externas. O país se mostrou

eficiente em recuperar o nível de atividades depois da crise financeira global de 2007-2009, porém não conseguiu sustentar por muito tempo o sucesso econômico.

O Brasil de hoje segue buscando culpados pelos seus problemas, como se estes não estivessem solidamente alicerçados nos séculos que o formaram e nas relações de poder que o cercam internacionalmente. Da mesma forma, o país ainda procura heróis e salvadores da pátria. Esse caminho não nos levará longe, pois o mais relevante é construir um consenso social mínimo sobre o que desejamos ser no futuro. Continuar como a terra da desigualdade e da injustiça social; ou avançar para uma modernidade mais plena. Para tanto, há que se consolidar nas mentes das pessoas visões menos distorcidas da realidade, conforme sugeriu Ortega y Gasset em sua análise sobre a falta de rumo da Espanha dos anos 1920.

O colapso do crescimento econômico não é meramente um problema técnico, que poderá ser solucionado pela adoção de políticas do tipo “A”, “B” ou “C”. Para que o país reencontre o rumo do progresso material e social, como alcançado, ainda que parcialmente, na era “desenvolvimentista”, há que se partir da percepção de Ortega y Gasset de que as ideologias simplificadoras da realidade mais dividem a sociedade do que promovem agendas civilizatórias. Em nossa realidade atual, o neoliberalismo idealiza as soluções de mercado, enxerga no Estado um ente perverso e não apresenta sólidos compromissos morais com a democracia e a dignidade humana[10]. Por outro, parte da esquerda idealista imagina que o Estado é capaz de resolver todas as questões associadas à produção e distribuição de riqueza. Bem como acredita no voluntarismo revolucionário, em que os fins justificam os meios. Entre estas polaridades, há distintas visões de mundo, que se bem organizadas politicamente no que têm em comum, podem, com sorte, produzir trajetórias sociais menos regressivas. Em um mundo instável e com uma sociedade polarizada e em conflito é sempre oportuno lembrar que para quase todo problema complexo há uma resposta simples, elegante e errada[11].

[1] Uma versão resumida deste artigo será publicada no portal do Sul 21 (<https://www.sul21.com.br/>).

[2] Para uma análise do debate recente, ver, dentre outros: Orszag, Rubin e Stiglitz “Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion”, Janeiro de 2021 (<https://www.piie.com/publications/policy-briefs/fiscal-resiliency-deeply-uncertain-world-role-semiautonomous-discretion>); e Stiglitz, J. People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent, W. W. Norton & Company, 2020.

[3] *In verbis*: “GDP growth during 2017-19 was disappointingly low, marking the slowest recovery on record for Brazil and among the 10 percent weakest recoveries around the world in the last 50 years. At the end of 2019, GDP per capita was 7 percent below the level in 2014, unemployment was only marginally below the 2017 peak, and gains that had been achieved in reducing poverty and income inequality during the 2000s were partly reversed.” (IMF Country Report No. 20/311, December 2020, p.4)

[4] Ver, por exemplo: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/resultado-do-pib-de-2019-reflete-trajetoria-de-recuperacao-da-atividade-economica-assegura-ministerio-da-economia>.

[5] As projeções do Boletim Focus no final de 2019 para o PIB em 2020 atingiram +2,3%.

[6] Tal perspectiva foi compartilhada pelos organismos internacionais. O Panorama do Economia Mundial (“World Economic Outlook”), publicado em outubro de 2020 pelo Fundo Monetário Internacional, estimou em -5,8% a variação esperada da renda brasileira em 2020. Já a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD Economic Outlook Interim) revisou as suas projeções de -7,2% (Junho) para -6,0% (Dezembro). Havia resultados semelhantes nas análises do Banco Mundial, da Cepal, da Unctad, dos bancos privados de investimento, dentre outros.

[7] Em seu conjunto, as medidas fiscais que afetam diretamente o resultado das contas públicas foi estimado pelo FMI em 8,4% do PIB, valor superior à média dos países emergentes (3,6% do PIB) e do G-20 (6,6% do PIB) (IMF Country Report No. 20/311, December 2020).

[8] Os estudos do Centro de Pesquisa da Macroeconomia da Desigualdade (<https://madeusp.com.br/>), especialmente as Notas de Política Econômica n. 01 e n. 05, fornecem evidências de que o multiplicador das transferências é maior do que a unidade. Com isso, a renda final gerada por esta política foi maior do que o incentivo em si. Com uma queda menor do PIB, o auxílio emergencial evitou, também, uma deterioração, ainda mais intensa, na relação dívida/PIB.

[9] As evidências empíricas são abundantes, particularmente no que se refere aos baixos ganhos de produtividade e o aumento da instabilidade financeira e da desigualdade. São exceções em termos de desempenho econômico superior exatamente as economias que não seguiram, de forma estrita, as políticas neoliberais, particularmente na Ásia. Ver, principalmente: McKinsey

Global Institute. “Outperformers: High-growth emerging economies and the companies that propel them”, September, 2018; World Bank. Reversals of Fortune. Washington, DC: World Bank, 2020.

[10] A ideologia do mérito esconde a existência de elementos estruturais que impedem a mobilidade social ascendente, conforme analisa Thomas Piketty em seu livro mais recente (*Capital and Ideology*, Belknap Press, 2020). O cientista político Francis Fukuyama, que foi um dos ideólogos do movimento neoconservador nos Estados Unidos nos anos 1980 e 1990, e era um entusiasta do neoliberalismo, passou a repensar as suas posições prévias diante do avanço da desagregação social e política. Ao refletir sobre os efeitos políticos da pandemia, reconheceu que: “This might put to rest the extreme forms of neoliberalism, the free-market ideology pioneered by University of Chicago economists such as Gary Becker, Milton Friedman, and George Stigler. During the 1980s, the Chicago school provided intellectual justification for the policies of U.S. President Ronald Reagan and British Prime Minister Margaret Thatcher, who considered large, intrusive government to be an obstacle to economic growth and human progress. At the time, there were good reasons to cut back many forms of government ownership and regulation. But the arguments hardened into a libertarian religion, embedding hostility to state action in a generation of conservative intellectuals, particularly in the United States. Given the importance of strong state action to slow the pandemic, it will be hard to argue, as Reagan did in his first inaugural address, that “government is not the solution to our problem; government is the problem.” Nor will anybody be able to make a plausible case that the private sector and philanthropy can substitute for a competent state during a national emergency.” (*The Pandemic and Political Order: It Takes a State*, *Foreign Affairs*, Vol. 99, Issue 4, 2020).

[11] Esta frase é atribuída ao jornalista, escritor e agitador cultural estadunidense H. L. Mencken.

**📍 INFORMAR ERRO**

**📁 ANÁLISE: CONJUNTURA NACIONAL E CORONAVÍRUS**

**# ARTIGO**