

Felipe Figueiredo Câmara¹ |

Política salarial, produtividade do trabalho e investimento estatal em um modelo de crescimento com baixos salários: a experiência brasileira do pós-Segunda Guerra Mundial

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar em perspectiva histórica algumas das características da economia brasileira que contribuíram para a emergência e sucesso de um modelo de crescimento com baixos salários entre as décadas de 1950 e 1980. Demonstra-se como as políticas de arrocho salarial e os ganhos de produtividade se combinaram reduzindo a parcela dos salários na renda nacional nos períodos de crescimento mais acelerado. Nesse sentido, destaca-se o papel dos grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural que, ao promoverem o avanço da produtividade média do trabalho, contribuíram para a circularidade do modelo de crescimento via distribuição. Trata-se, ainda, do perfil do investimento das empresas estatais que, ao mimetizar o comportamento esperado para o setor privado, contribuiu para a manutenção da relação entre crescimento da demanda agregada e distribuição em favor dos lucros.

Palavras-chave

Política salarial; Produtividade do trabalho; Empresas estatais; Crescimento com baixos salários.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze, from a historical perspective, some of the characteristics of the Brazilian economy that contributed to the emergence and success of a growth model based on low wages in the period from the 1950s until the 1980s. The article shows how policies aimed at squeezing wages and gains in productivity combined, thereby reducing the proportion of wages within national income during periods of accelerated growth. In this sense, one should highlight the role of the major development plans accompanied by structural change that were implemented, which, in allowing the average productivity of labor to increase, contributed to the circularity of the growth model through distribution. The paper also shows how public enterprise investment, in mimicking the behavior expected of the private sector, contributed to maintaining the relationship between growth in aggregate demand and distribution in favor of profits.

Keywords

Wage policies; Labor productivity; Public enterprises; Growth based on low wages.

1. O autor possui graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado em economia pelo PPGE-UFF. Atua como tecnologista em análise socioeconômica no IBGE.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar em perspectiva histórica algumas características determinantes da relação entre distribuição e crescimento na economia brasileira do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1980. O período foi marcado pela combinação de altas taxas de crescimento e aumento da desigualdade, contexto que suscitou o debate acerca dos efeitos da compressão salarial sobre a trajetória de crescimento brasileira. Tavares e Serra (1971) propõem que a economia brasileira apresentava um modelo de desenvolvimento com baixos salários, ponto de vista reforçado pela evidência empírica fornecida por Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), que, baseados em Marglin e Bhaduri (1988), acham que a economia brasileira seguiu um regime de demanda *profit-led* entre 1951 e 1989.

Tendo como referencial o diagnóstico e a evidência fornecida pelos trabalhos supracitados, o artigo analisa condicionantes do crescimento como, por exemplo, a estratégia de compressão salarial que não só induziu o aumento da demanda agregada, mas também serviu como instrumento de contenção inflacionária. Da mesma forma, é analisada a evolução temporal da produtividade do trabalho, variável que pode ter contribuído não só para redução da parcela salarial na renda (em um contexto de compressão de salários), mas também para a circularidade do modelo de crescimento via distribuição.

Outro importante indutor do crescimento no período foi o investimento público. Nesse sentido, o artigo investiga especificamente fatores determinantes do grau de autonomia operacional e relativos ao perfil gerencial das empresas estatais que corroboram a hipótese de que a sua decisão de investimento reproduziu o comportamento esperado das empresas privadas diante de variações na parcela dos lucros na renda, o que contribuiu para a vigência do regime de demanda *profit-led* — pelo menos, nos anos de crescimento mais acelerado e significativa atuação empresarial do Estado. O artigo discute, ainda, como as condições de ordem macroeconômica modificaram esse cenário na década de 1980, com as empresas estatais sendo utilizadas como canal de captação de recursos externos e ferramenta de controle de preços.

O artigo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, na seção 1 apresenta-se uma breve fundamentação teórica e revisão da literatura que dá suporte à hipótese da vigência de um modelo de crescimento com compressão de salários; na seção 2, é revisada a evolução histórica da política salarial e ganhos de produtividade durante os ciclos de crescimento, pontuando as condições que permitiram e/ou justificaram a adoção das políticas de arrocho salarial e a relação

entre a distribuição da renda e o crescimento do PIB; na seção 3, o artigo revisa a literatura acerca da autonomia operacional e perfil gerencial das empresas estatais; e na seção 4, são realizadas considerações finais.

2. Marglin e Bhaduri (1988) reformulam o modelo da curva *I-S* de Hicks (1937), definindo a distribuição funcional da renda como variável explicativa das flutuações da demanda efetiva.

1. O modelo de crescimento com baixos salários

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 1980 a economia brasileira foi marcada pelo apogeu e declínio de um modelo de industrialização e crescimento marcado não só pelo protagonismo do Estado empreendedor, mas, também, pela sugestiva funcionalidade da distribuição da renda para o processo de acumulação e crescimento da demanda agregada.

De 1951 ao final da década de 1970, a economia brasileira apresentou um expressivo crescimento do PIB, com uma taxa média de 7,8% ao ano (HESTON, SUMMERS e ATEN, 2009). Entretanto, o modelo de desenvolvimento vigente não foi pródigo em distribuir a renda — mais do que isso, nos anos de crescimento mais acelerado, verificou-se um achatamento do rendimento dos trabalhadores.

Tal contexto de desigualdade suscitou o debate acerca de seus desdobramentos sobre a dinâmica de crescimento do país, com destaque para a oposição entre a tese estagnacionista de Furtado (1966) e o diagnóstico de crescimento com baixos salários de Tavares e Serra (1971). De acordo com a primeira proposição, o modelo vigente era insustentável, uma vez que a concentração de renda se poria como obstáculo ao desenvolvimento de uma base de consumo interno que permitisse à indústria e à agricultura auferir vitais ganhos de escala (FURTADO, 1961).

Por outro lado, Tavares e Serra (1971) entendem que a distribuição favorável ao capital foi componente imprescindível a um padrão de acumulação de capital dependente do autofinanciamento. Nessas condições, o desenvolvimento concomitante de um padrão de consumo compatível com altas rendas contribuiu para a sustentabilidade do modelo de crescimento. Seguindo essa linha, Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), baseados em Marglin e Bhaduri (1988), justificam seus resultados, que apontam para a vigência de um regime de demanda *profit-led* no Brasil entre 1951 e 1989.

No modelo de regimes de demanda de Marglin e Bhaduri (1988), um aumento exógeno da parcela dos salários na renda impacta diretamente os componentes da demanda agregada e o equilíbrio *I-S*.² Dada à hipótese kaleckiana de diferencial nas propensões a poupar de trabalhadores e capitalistas, a poupança privada é negativamente afetada pelo aumento da parcela dos salários na renda. Em mesmo sentido, espera-se que, *ceteris paribus*, o investimento seja desencorajado: aumento do custo unitário do trabalho, redução dos recursos internos à firma

e impacto negativo na taxa de lucro são justificativas para esse comportamento. Em linhas gerais, para Marglin e Bhaduri, a economia fechada apresenta um regime de demanda *profit-led* quando a sensibilidade do investimento à distribuição é maior do que a sensibilidade da poupança — neste caso o aumento da parcela dos salários provoca uma redução da demanda agregada.³

Na economia brasileira entre 1951 e 1989, era verificado esse diferencial de sensibilidade à distribuição entre os componentes da demanda agregada. Segundo Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), a inexistência de um mercado de crédito de longo prazo bem estruturado, em um contexto de alta inflação, tornou o investimento muito dependente do autofinanciamento, ou seja, muito sensível às variações na parcela dos lucros na renda. O padrão de autofinanciamento foi facilitado ainda por uma estrutura industrial oligopolizada e políticas de arrocho salarial, fatores que beneficiaram a retenção de lucros pelas empresas.

Por sua vez, o padrão de consumo de massa, que mimetizava o consumo em altas rendas, reduziu a sensibilidade da poupança à distribuição. O consumo conspícuo foi avalizado não só pela concentração de renda, mas também pela expansão do mercado de crédito ao consumidor, pelo aumento da massa de salários que acompanhou os períodos de expansão econômica e pela expansão dos rendimentos mistos (FEIJÓ, CÂMARA e CERQUEIRA, 2013).⁴ Em uma economia com baixo coeficiente de abertura, o diferencial nas sensibilidades do consumo e do investimento à distribuição fez vigorar um regime de demanda *profit-led*.

De acordo com Marglin e Bhaduri (1988), a trajetória de crescimento é sustentável quando o regime de acumulação, afetado pela distribuição e nível da renda, permite que o crescimento induzido pela demanda não seja tolhido por situações de sub ou superacumulação. A discussão da dinâmica de crescimento em Marglin e Bhaduri (1988) foge ao escopo do presente trabalho, contudo, nesse tocante destaca-se a contribuição de Naastepad (2006), cujo modelo de causalção cumulativa endogeneiza a distribuição funcional ao admitir, além de um regime de demanda, um regime de produtividade.

Para Naastepad (2006), assumido o efeito *Kaldor-Verdoorn*, o crescimento, induzido pela demanda, impele o aumento da produtividade do trabalho.⁵ Este aumento, por sua vez, reduz a parcela dos salários na renda, dado o nível médio de salários. Sob o regime de demanda *profit-led*, tem-se um novo aumento da demanda agregada e, assim, cumpre-se um ciclo virtuoso de crescimento. Como pode ser visto na próxima seção, a economia brasileira, em crescimento com mudança estrutural (SERRA, 1982), pode ter se beneficiado de tal lógica circular.

Dessa forma, admitindo a proposição de um “modelo de crescimento com baixos salários”, é apresentada, a seguir, de forma conexa a evolução de duas variáveis-chave na determinação da distribuição de renda no período analisado: a política de compressão salarial e os ganhos de produtividade.

3. Bhaduri e Marglin (1990) preveem, também, que as exportações sejam negativamente afetadas pelo aumento exógeno da parcela dos salários. Uma vez que os preços são um *mark-up* dos custos do trabalho, a distribuição implicaria na redução da competitividade-preço das exportações, *ceteris paribus*. É possível admitir, ainda, como Amitrano (2013), que os gastos do governo não sejam diretamente impactados pela distribuição.

4. O aumento da massa de salários nos períodos de expansão econômica se justifica por um processo de assalariamento com a incorporação de mão de obra desempregada ou subempregada. Os aumentos da renda eram suficientes para garantir o aumento da massa concomitante à redução da participação dos salários na renda.

5. Naastepad (2006) considera, ainda, que no regime de produtividade o aumento da parcela salarial pode induzir o aumento da produtividade do trabalho devido à substituição de fatores, dado o aumento do custo do trabalho.

2. Política salarial, distribuição e os ciclos do crescimento

O Gráfico 1 mostra que a relação temporal entre a parcela salarial e a taxa de investimento que se observou na economia brasileira é compatível com a proposição de um modelo de crescimento com baixos salários e um regime de demanda *profit-led* induzido pelo investimento, como o exposto na seção anterior. É possível notar também como a combinação das trajetórias do salário real e da produtividade do trabalho (1B) explicam as flutuações observadas na distribuição funcional ao longo do tempo (1A). Nesse sentido, destaca-se o endurecimento das políticas de reajuste salarial e a elevação dos ganhos de produtividade nos períodos de crescimento mais acelerado: em um contexto de inflação latente e repressão ao poder de barganha de sindicatos, a parcela dos salários na renda era comprimida. Essa relação dinâmica é perpassada cronologicamente nos trechos a seguir.

Gráfico 1. Evolução da distribuição funcional da renda – 1951-1989
(base: 1951 = 100)



Nota: Parcela Salarial e Invest./PIB em média móvel de três períodos.
Fonte: Feijó, Câmara e Cerqueira (2013).

2.1 - Fim da era Dutra-Vargas e O Plano de Metas (1951-1961)

No período 1951-1961 a economia brasileira cresceu a uma taxa média de aproximadamente 8% ao ano (a.a.), particularmente no quinquênio 1957-1961, em que há uma redistribuição mais clara em favor do capital e a taxa média de crescimento ultrapassa os 9,1% a.a. O investimento cresceu respectivamente 5,9% e 9,1% a.a. nesses dois períodos.⁶ Colistete (2009) afirma que apesar das expectativas em contrário, com a eleição de Getúlio Vargas em 1950 os salários não aumentaram significativamente e, da mesma forma, não se verificaram aumentos significativos durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Como mostra o Gráfico 1, no período 1957-1961 o aprofundamento da redistribuição em favor de capitalistas se deve basicamente ao significativo aumento da produtividade do trabalho, em uma conjuntura em que “a inflação continuava cumprindo sua função ‘positiva’ [para os capitalistas] de transferência de renda entre salários e lucros devido à abundância de mão de obra e debilidade do poder sindical” (MEDEIROS, 1992, p. 288 [citando documento da CNI de 1958]).

Nesse período em que a produtividade do trabalho cresce mais rápido que o salário real (Gráfico 1) estava em vigor o Plano de Metas do presidente Kubitschek e a economia brasileira já demonstrava sinais de uma significativa mudança estrutural em curso (SERRA, 1982), o que explica o avanço da produtividade do trabalho sobre o salário real.⁷

2.2 - Vale do ciclo de crescimento e políticas estabilizadoras (1962-1967)

Entre 1962 e 1967 o Brasil encontrava-se no vale de um ciclo de investimentos, apresentando uma taxa média de crescimento do PIB de 5,7%. O investimento cresceu em média apenas 2,5% ao ano. Segundo Serra (1982), o vale cíclico estava relacionado com o vácuo de demanda - que acompanhou a conclusão do pacote de investimentos do Plano de Metas - e com os impactos contracionistas do Plano Trienal e do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O resultado dessa conjuntura foi uma elevação significativa da capacidade ociosa na economia, com o hiato do produto ultrapassando os 25% em 1967 (BACHA, 1980).

Os primeiros anos do período 1962-1967 caracterizaram-se pela instabilidade política — Serra (1982) identifica uma maior resistência dos sindicatos ao rebaixamento do salário real acompanhada de encurtamento dos prazos para reajustes do salário mínimo. O aumento do poder de barganha da classe trabalhadora ajuda a compreender a trajetória de aumento da parcela salarial que perdurou até 1967 (Gráfico 1), mesmo em um cenário de baixo crescimento, em que o custo de oportunidade do trabalho é elevado.⁸

A ascensão do governo autoritário em 1964 não interrompeu de imediato a trajetória de crescimento da parcela salarial. Com o novo governo, “as possibilidades de expressão e influência política dos trabalhadores foram bastante restringidas” (SERRA, 1992, p. 12), ademais foram adotadas políticas de arrocho salarial,

6. Dados de Heston, Summers e Aten (2009), que doravante será a fonte para as taxas de crescimento do produto e do investimento apresentadas sem referência no corpo do texto. As taxas de crescimento do investimento foram calculadas conforme metodologia apresentada em Feijó, Câmara e Cerqueira (2013).

7. De acordo com Ocampo (2003) o crescimento da produtividade está positivamente associado ao crescimento do produto devido a: *i*) ocorrência de economias dinâmicas de escala na indústria; com isso os choques de demanda aumentariam a produtividade do setor industrial e consequentemente a produtividade total da economia (Lei de Kaldor-Verdoorn); *ii*) variações no subemprego: aumentos da demanda causariam uma absorção de mão de obra pelos setores de maior produtividade que pagam salário mais alto que os setores menos produtivos; e *iii*) externalidades positivas, como economias de aglomeração e especialização.

8. Para uma discussão mais detalhada das razões para o aumento do custo de oportunidade do trabalho em contextos de crise vide Marglin (1990).

consonantes com o objetivo de controle inflacionário. Entretanto, em um contexto de fraca atividade econômica, o baixo crescimento da produtividade parece ter impactado mais significativamente o crescimento dos lucros do que dos salários, o que justifica o crescimento observado da parcela salarial.

Guardadas as considerações do caráter cíclico-estrutural do baixo crescimento na primeira metade dos anos 1960, ressalta-se aqui a evidência de que a redistribuição da renda em favor de trabalhadores esteve mais uma vez inversamente relacionada com os níveis de crescimento do PIB e do investimento.

2.3 - Retomada do crescimento: O Milagre Econômico (1968-1974)

No período do Milagre Econômico (1968-1974), a economia brasileira registrou suas maiores taxas históricas de crescimento do PIB e crescimento do investimento com médias de 10,5% e 20% ao ano, respectivamente.

Se no período 1962-1967 o baixo crescimento da produtividade contribuiu para a redução da parcela salarial mesmo com as políticas de arrocho salarial, durante o Milagre essa situação se modificou. Com a intensificação da repressão ao movimento sindical e a aceleração do ritmo de crescimento da produtividade, observou-se uma clara redistribuição em favor do capital.

O recrudescimento da inflação era uma das principais questões na pauta da política econômica durante os primeiros anos do regime militar. O plano inicial de estabilização, PAEG (1964-1966), foi eficaz em criar mecanismos que permitiram manter certa estabilidade de preços até o início dos anos 1970, em um cenário de franca recuperação econômica. Um importante legado do plano para os anos subsequentes foi a definição de uma regra de correção de salários que permitiu ao governo incentivar a atividade econômica mantendo sob controle a evolução dos níveis de salário.

Entre 1968 e 1974, a política econômica demonstrava um claro compromisso com o crescimento. Com o viés expansionista das políticas fiscal e monetária, o controle do custo da mão de obra foi o principal instrumento utilizado pelo governo na busca da estabilidade de preços. Nesse sentido, o Estado promoveu uma dura repressão política à organização sindical, eliminando o poder de barganha de trabalhadores e criando um ambiente institucional que permitiu expandir os limites socialmente suportáveis da redistribuição em favor dos lucros.⁹ Os ajustes salariais¹⁰, que antes de 1964 eram negociados livremente, passaram a ser determinados por lei, e a regra de correção era claramente desfavorável aos trabalhadores (JORNADA, 1989).

Bacha (1980) apresenta a fórmula de correção dos salários que era composta por três componentes: *i*) uma compensação da inflação passada que reestabeleceria o salário real médio observado nos 24 meses anteriores; *ii*) uma antecipação da inflação futura que manteria o poder de compra do salário nos 12 meses subsequentes; e *iii*) um fator de ajuste da produtividade. Na prática, a inflação

9. Conforme Marglin e Bhaduri (1988), um dos limitadores à estratégia de crescimento via redistribuição em regimes de demanda *profit-led* é justamente a contestação social diante de um quadro de desigualdade.

10. Segundo Bacha (1980), líderes sindicais foram perseguidos, algumas centrais sindicais perderam o direito de existir e a Constituição de 1967 cerceou o direito de greve. De acordo com Colistete (2009), a repressão às organizações de trabalhadores iniciadas no governo Castello Branco em 1964 foi mantida no governo Costa e Silva (mar. 1967 – ago. 1969), atingindo um nível inédito no governo Médici (out. 1969 – mar. 1974).

futura era subestimada nas estatísticas oficiais e a provisão para o aumento da produtividade era muito menor do que o crescimento observado do PIB *per capita*,¹¹ situação que comediou o crescimento do salário real, pressionando para baixo a parcela dos salários na renda.

A parcela salarial foi pressionada também pelo crescimento da produtividade do trabalho que acompanhou o novo ciclo de crescimento com mudança estrutural induzido pelos investimentos do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (SERRA, 1982).

Em resumo, nesse período de rápido crescimento, a relação entre a distribuição e os ciclos da economia nacional não mudou: até meados os anos 1970 a redistribuição em favor dos lucros continuou sendo acompanhada de elevação da taxa de crescimento do produto e do investimento.

2.4 - Último plano desenvolvimentista e a “A Década Perdida” (1975-1989)

No período 1975-1989 a economia brasileira apresentou a taxa média de crescimento mais baixa das quatro décadas em estudo: 3,76% ao ano. Se considerado apenas o intervalo 1981-1989 essa taxa é pouco maior que 1,7% a.a. O investimento sofreu uma contração ainda maior, cresceu menos que 1% a.a. durante todo o período e entre 1981 e 1989 decresceu em média 2,5% a.a.¹²

No intervalo 1975-1980, em que a distribuição funcional da renda apresentava certa estabilidade em um baixo patamar de participação salarial (Gráfico 1), a taxa de crescimento do produto foi de 6,85% na média anual e o investimento cresceu em média 8,7%. Dada a relação entre distribuição e crescimento verificada até esse período, é sugestivo que a baixa parcela salarial tenha contribuído para o bom desempenho econômico nesse quinquênio.

Devem-se destacar também como indutores das satisfatórias taxas de crescimento a efetivação dos investimentos do I PND e os esforços do II PND, que podem ser entendidos não apenas como fatores de crescimento exógenos à relação entre distribuição e crescimento, uma vez que a execução dos planos e a redução da parcela salarial possivelmente se beneficiaram de uma espécie de mutualismo.

Os planos de desenvolvimento são importantes para explicar a baixa parcela salarial na renda, uma vez que as mudanças estruturais que proporcionaram desde o milagre econômico provavelmente levaram ao aumento da inclinação da curva de produtividade (Gráfico 1), que durante 1975-1980 ainda era bem superior ao salário real, achatado pelas políticas de arrocho. Por sua vez, a maior parcela dos lucros na renda facilitava o autofinanciamento do investimento, mantendo, assim, um círculo retroalimentador de crescimento do investimento e redistribuição em favor dos lucros.

O “desenvolvimentismo” teve seu marco final na década de 1980 com a reversão das condições que o fizeram lograr êxito nas décadas anteriores (FIORI, 1993). O país atravessou os anos seguintes com crescimento instável e inflação

11. Essa fórmula de correção foi “aprimorada” por decretos e decretos-lei. Contudo, na prática, nenhuma medida modificou drasticamente sua natureza.

12. Não se pode perder de vista a contribuição da reversão do ciclo de liquidez internacional para o fraco desempenho econômico do período. Cruz (1994) aponta o financiamento externo como importante fonte secundária de financiamento do investimento em composição ao autofinanciamento. Embora o foco no presente trabalho seja relação entre distribuição e crescimento, há de se tomar em conta a relação sinérgica entre os ciclos de liquidez internacional e o crescimento em economias periféricas (STUDART, 1995; RESENDE e AMADO, 2007).

persistente. Nesse período de baixas taxas de crescimento, a redistribuição funcional da renda se dá paulatinamente em favor dos salários. As políticas salariais que acompanharam as modificações no âmbito político, social e econômico ajudam a compreender esse quadro.

Em um cenário de demanda aquecida, a economia brasileira já não apresentava os níveis de capacidade ociosa de anos anteriores e em 1974 o hiato do produto era insignificante. A inflação recrudescia mesmo antes do choque global de custos do petróleo daquele ano, e a mão de obra se tornou aparentemente escassa nos principais centros urbanos do país (BACHA, 1980). Paralelamente, as pressões da classe trabalhadora eram maiores depois do longo período de distribuição desfavorável. Assim, as políticas salariais que se seguiram à crise refletiram a difícil conciliação entre o aumento do poder de barganha dos trabalhadores e a tentativa de contenção dos custos do trabalho.

Ainda em 1974 o governo Geisel estabeleceu novas regras de correção de salários para reduzir o descasamento entre o valor ajustado e a taxa de inflação observada — o período de cálculo da taxa média referencial foi reduzido de 24 para os 12 meses passados. Além disso, foi criado o “fator de ajustamento salarial” a fim de compensar os trabalhadores pelas subestimativas de inflação dos anos anteriores (COLISTETE, 2009).

Em 1979 o prazo para o reajuste legal de salários ficou ainda menor. Conforme Camargo (1980): *i*) o prazo de reajuste passou de 12 a seis meses e a referência passou a ser o pico e não mais a média salarial; *ii*) o componente de reajuste em função da expectativa de inflação futura foi eliminado; *iii*) o empregador passou a ser multado no valor do salário do trabalhador demitido mais o aviso prévio, a fim de reduzir a rotatividade da mão de obra nos períodos que antecedessem os reajustes;¹³ *iv*) foram introduzidos reajustes diferenciados conforme faixas de rendimentos (o reajuste era menor para salários maiores); e *v*) o fator de correção correspondente a variações na produtividade passou a ser um índice setorial e não mais comum a toda a economia.

Moraes (1983) propôs que essa nova política salarial estava, à época, redistribuindo a renda em favor de salários e, assim como Camargo (1980), previu que esse resultado haveria de continuar, e de fato foi o que ocorreu (Gráfico 1), porém na vigência de novas políticas salariais. Cabe notar, contudo, que a redistribuição em favor dos trabalhadores se deveu menos à manutenção do crescimento do salário real do que a redução da produtividade do trabalho. De fato, houve redução do salário real entre 1980 e 1983, compensada pela inflexão na curva de produtividade (Gráfico 1), relacionada ao baixo crescimento pós 1980 e à incapacidade do país em encontrar um novo modelo de crescimento (FIORI, 1993).

Na segunda metade dos anos 1980 observou-se uma recuperação dos níveis de salário real. De acordo com Fiori (1993), dois pontos devem ser destacados a esse respeito: *i*) com a abertura política, o movimento sindical estava

13. Segundo Medeiros (1992), a alta rotatividade da mão de obra foi um dos principais instrumentos utilizados pelo empresariado, principalmente após os anos 1970, para conter o crescimento dos custos do trabalho.

se reorganizando (constituíam-se três grandes centrais sindicais nacionais); e *ii*) as políticas salariais e a inflação entram em um ciclo retroalimentador graças a mecanismos indexadores.¹⁴

O controle da inflação alta e persistente que acompanhou toda trajetória de crescimento do país até então volta a ser, na década de 1980, um dos principais alvos da política econômica brasileira. O governo acenava com novos arrochos salariais para cumprir com exigências do FMI (JORNADA, 1989). Entretanto, em uma conjuntura de fortalecimento da organização sindical, a implementação de tais políticas encontrou maior resistência por parte da classe trabalhadora.

Em 1983 uma profusão de decretos-leis imprimiu novos critérios de arrocho aos salários, mas a reação popular, inclusive via Congresso Nacional, freou o aprofundamento do arrocho (JORNADA, 1989). Em 1984, a nova lei salarial comparada àquela de 1979 mostrou o avanço obtido pelo movimento sindical: maior liberdade de negociação e outros pontos de repressão foram flexibilizados. E com a abertura política, em 1985, o poder de barganha dos sindicatos ficou ainda maior (*ibid*, 1989). Redução dos períodos de reajuste e criação de um gatilho salarial foram propostas assimiladas nos planos de estabilização na última metade da década de 1980 (Quadro 1). Nesse cenário as tentativas de “confisco salarial” empreendidas até o fim da década de 1980 obtiveram êxito apenas moderado. O Gráfico 1 mostra que houve redução da inclinação da curva de salário real, mas a variável continuou crescendo.

O Quadro 1 resume os principais pontos das políticas salariais da última metade dos anos 1980.

Quadro 1. Planos econômicos e políticas salariais

Período (Plano)	
mar-jun. 1986 (Cruzado)	jun. 1986 - dez. 1988 (Bresser)
Imediatamente após a mudança da moeda: reajuste dos seis meses anteriores pela média e não pelo pico da inflação; abono de 8%.	Congelamento (90 dias): preços, salários, aluguéis e tarifas.
	Fim do gatilho salarial.
“Gatilho” salarial: 20% inflação acumulada; resíduo inflacionário incorporado no próximo acionamento do gatilho.	Reajuste pela “URP”: URP = média do IPC dos três meses anteriores; reajuste no 10. mês do trimestre subsequente.
Reajustes anuais: 60% IPC acumulado (40% livre negociação).	Sindicatos conseguiram ajustes superiores à inflação acumulada.
Criação do Seguro Desemprego.	
Período (Plano)	
fev-jun. 1989 (Verão)	jul. 1989
Extinção da URP.	Volta dos ajustes em cascata (como em 1979).
Congelamento: salários; preços e câmbio.	Volta do gatilho: acionado com inflação de 5% ao mês.
Cinco meses sem política salarial.	Cláusulas que garantem o poder de barganha dos sindicatos.

Fonte: Organizado a partir de Jornada (1989) e Modiano (1990).

14. Dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2013) mostram, ainda, que houve redução da taxa de desemprego ao longo da década de 1980, fator que pode ter contribuído para o aumento do poder de barganha dos trabalhadores, em um contexto de maior liberdade de organização de classe e necessidade de legitimação do modelo democrático.

Em um cenário de desaceleração econômica com retração do investimento, a evolução da produtividade do trabalho somou-se à ineficácia de políticas de arrocho salarial frustradas para explicar a tendência de alta da parcela dos salários na renda nacional. Deste modo, mais uma vez se verificou na economia brasileira que o aumento da parcela salarial esteve temporalmente acompanhado de baixo crescimento do PIB e, principalmente, baixo crescimento do investimento.

Após analisar os ciclos do crescimento no período que precede o alinhamento da política econômica brasileira às diretrizes do Consenso de Washington, é lícito concluir que duas características de planejamento econômico do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1980 foram essenciais para a emergência e sucesso do modelo de crescimento com baixos salários: *i*) a recorrente opressão à classe trabalhadora, instrumentalizada por arrochos salariais, que contribuíam para a redução da parcela salarial na renda; e *ii*) a vigência de grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural, promotores do aumento da produtividade média e, portanto, redutores da parcela dos salários na renda. Nestas circunstâncias, o Estado cumpria, na prática, papel distributivo compatível com a promoção do crescimento, sob um regime de demanda induzido por lucros.

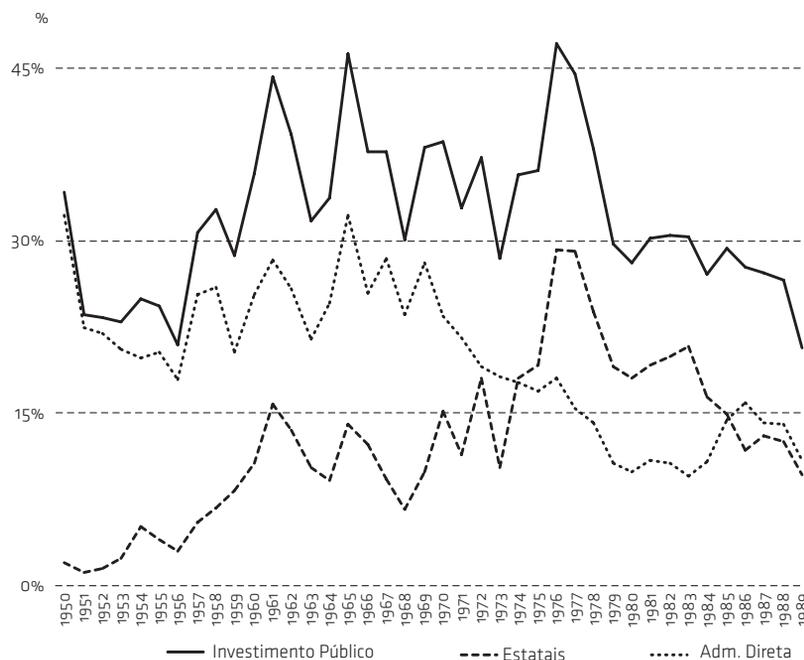
A próxima seção discute o perfil do investimento das empresas estatais brasileiras durante o período dos planos desenvolvimentistas. O comportamento esperado deste componente do investimento agregado diante das flutuações na distribuição funcional pode ser entendido como mais uma importante razão para a vigência do regime de demanda *profit-led* na economia brasileira em 1951-1989.

3. O perfil do Estado empreendedor: autonomia e intervenção nas estatais

A atuação empresarial estatal foi característica marcante da estratégia brasileira de crescimento dos anos 1950 à década de 1980. De acordo com Bertola e Ocampo (2011), nesse período o processo de industrialização foi dirigido pelo Estado, agente fundamental para o sucesso da estratégia de crescimento, subsidiando e direcionando o investimento privado, ou atuando diretamente em setores complementares e estratégicos para o desenvolvimento.

O Gráfico 2 apresenta a evolução da participação do investimento público (estatais e administração pública) no investimento agregado.

Gráfico 2. Participação (%) do investimento público no investimento total



Nota: O investimento das estatais inclui apenas as empresas sob controle do governo federal.
Fonte: Organização própria a partir de dados de Feijó, Câmara e Cerqueira (2013).

A partir da segunda metade da década de 1950, quando grandes empresas estatais começaram a operar (CVRD, Petrobras, CSN,...), o investimento público salta a um patamar de mais de 30% de participação no investimento agregado, atingindo uma média de aproximadamente 37% entre 1958 e 1978. Esta evolução foi acompanhada de um processo de recomposição em que se verificou o aumento da participação do investimento das empresas estatais em detrimento do investimento da administração direta.

Já em meados da década de 1970 o investimento público era composto majoritariamente pela fatia das empresas estatais. Essa configuração só se reverteu na segunda metade da década de 1980 com o agravamento da crise financeira daquelas empresas, cuja trajetória do investimento já entrara em declínio em fins da década de 1970 (Gráfico 2).

Em vista da relevância das estatais, é premente compreender como a distribuição funcional da renda afetou a decisão de investimento dessas empresas. De acordo com a análise de Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), é possível admitir que o investimento das estatais respondia aos aumentos na parcela dos salários de forma, pelo menos, tão sensível quanto as empresas privadas. Trebat (1980) oferece sólidos argumentos relativos às formas de gerenciamento

e financiamento das estatais que corroboram tal ponto de vista, pelo menos no período anterior à crise dos anos 1980.

Examinando dados operacionais de grandes empresas estatais em diversos setores da economia, Trebat (1980) conclui que essas empresas apresentavam significativa autonomia operacional em relação à administração pública e o seu desempenho era determinado principalmente pelas condições de mercado.

A liberdade operacional das estatais foi favorecida pelo acentuado declínio no poder e influência dos órgãos públicos de supervisão que não acompanharam o ritmo de crescimento das empresas.¹⁵

As empresas estatais brasileiras estão relativamente livres de controles externos formais, (...), no caso de muitas delas, os lucros e capacidade de recorrer a mercados de capitais estrangeiros, para fins de financiamento, reduziram de modo geral a dependência financeira em relação ao Governo, (...), as “disciplinas de mercado”, à semelhança das impostas aos administradores do setor privado, desempenham o papel de combater comportamentos oportunistas, incluindo pressão para apresentar lucros e submeter-se às disciplinas do mercado de capitais. (TREBAT, 1980, p. 819)

Assim como as empresas privadas, as estatais se financiavam em grande extensão com recursos internos e a maior parte dos empréstimos de capital era tomada junto a agências públicas internacionais e ao mercado financeiro internacional: “a impressão que se tem é que as empresas estatais no Brasil não têm sido clientes das finanças públicas” (TREBAT, 1980, p. 842).

Trebat (1980) recusa também duas outras possíveis formas de ingerência do governo sobre as estatais brasileiras: o uso dessas empresas como instrumento de alavancagem do emprego e a sua utilização como instrumento de controle inflacionário.

Para o autor, as estatais absorveram mão de obra em um ritmo mais lento que as empresas privadas e utilizaram uma menor proporção desse fator:

As estatais brasileiras (...) não perseguiram o objetivo social de criação de emprego. Na maior parte, esses benefícios sociais receberam uma prioridade mais baixa do que o objetivo estritamente econômico de uma operação industrial eficientemente dirigida. (TREBAT, 1980, p. 827)

A utilização das estatais como aparelho de combate à inflação também é descartada. Historicamente, os preços das estatais foram ajustados, no mínimo, no mesmo ritmo do setor privado, superando, em períodos específicos, o aumento observado no restante da economia.¹⁶ Trebat (1980) atesta que quando o Estado impôs controles de preços, estes incidiram de forma similar sobre as empresas privadas e estatais.

15. A pesquisa de Trebat não se estende ao período posterior à criação, em 1979, da Secretaria Especial para Controle das Estatais (SEST), órgão regulador da atividade das estatais. Adiante será visto que o órgão exerceu significativa ingerência sobre a operação daquelas empresas.

16. Trebat (1980) aponta três períodos distintos de reajustes de preços: *i*) de 1965 a 1966 houve o que se chamou “inflação corretiva”, na qual os preços praticados pelas estatais elevaram-se significativamente acima do setor privado; *ii*) de 1967 a 1969, os preços das estatais subiram na mesma proporção que os preços das empresas privadas; e *iii*) de 1970 a 1976, novamente os preços das estatais apresentaram significativa alta relativa.

A autonomia das estatais verificada por Trebat (1980) é referente, contudo, ao período que precede os últimos anos da década de 1970. A criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), órgão controlador daquelas empresas, pode ser entendida como o marco institucional do fim de um período de autonomia operacional ordenado pelas condições de mercado.

De 1964 até meados dos anos 1970, o controle de preços e tarifas praticados pelas estatais permitiu uma remuneração adequada à recomposição de seus custos; entretanto, isto não mais aconteceria após aquele período (VIEIRA, 1989).

Durante a segunda metade da década de 1970, com o recrudescimento do processo inflacionário, observou-se novamente um período de reajuste de preços e tarifas a taxas significativamente inferiores à da inflação. (WERNECK, 1986a, p. 44)

Esse novo quadro comprometeu a capacidade de autofinanciamento das estatais e foi uma das razões para o aprofundamento do uso de fontes internacionais de financiamento, no que pode ser entendido como a parcela que coube às empresas estatais no processo de estatização da dívida.¹⁷ Esse aprofundamento do endividamento por fontes externas pôs as estatais em posição de fragilidade financeira, quando da reversão do quadro de liquidez internacional pós-choques do petróleo (WERNECK, 1986b).

Buscando sanear financeiramente o setor público descentralizado e alinhar seu comportamento aos objetivos de estabilização macroeconômica foi criada a SEST. O órgão agia de forma indiscriminada, impondo limites orçamentários, não importando a natureza e destino de receitas e despesas, impondo metas de dispêndio global que não tomavam em conta o consumo intermediário de bens de produção estatal e desconsiderando uma adequada segregação de objetivos, de acordo com a natureza das entidades (WERNECK, 1986b; VIEIRA, 1989) — “interferindo ineficientemente com a necessária autonomia que deve ter a direção destas empresas [estatais]” (WERNECK, 1986b, p. 385).

Não obstante, é preciso observar que nesse período de ingerência governamental sobre a operação das estatais e, portanto, afastamento da “lógica de mercado”, o investimento daquelas empresas já entrara em trajetória de franco declínio. No período em que a participação do investimento das estatais alcançou seus maiores patamares no investimento agregado é admissível supor, fundamentando-se na evidência exposta por Trebat (1980), a submissão operacional das estatais às condições de mercado.

Em outras palavras, é possível admitir que o investimento das estatais, quando foi de grande representatividade, esteve submetido a uma relação com a parcela dos lucros na renda similar à proposta por Marglin e Bhaduri (1988) para as empresas privadas. Ou seja, na ausência de ingerência do governo, as empresas estatais reduziriam seu gasto em investimento frente a

17. As estatais, com grande credibilidade no mercado financeiro internacional, foram utilizadas como mecanismo de captação de recursos internacionais durante o II PND. O uso de preços e tarifas como instrumento de controle inflacionário, a necessidade de ingresso de divisas diante de um balanço de pagamentos estruturalmente desequilibrado, e o diagnóstico de hiato de recursos reais, entre outras razões, justificariam o endividamento externo das estatais, como parte da estratégia de reajustamento estrutural adotada pelo governo (SERRA, 1982; WERNECK, 1986b; VIEIRA, 1989).

uma perspectiva de redução da taxa de lucro ou uma redução dos recursos internos à firma (equivalente à parcela dos lucros na renda). Tal especificidade foi mais uma importante característica da economia brasileira a contribuir para a manutenção do modelo de crescimento com baixos salários, ao tornar a demanda agregada mais sensível à distribuição da renda.

Considerações finais

O período que se estende da década de 1950 aos anos 1980 foi marcado, no Brasil, pelo apogeu e declínio dos grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural. Esse mesmo período foi reconhecido também por conciliar anos de rápido crescimento com aprofundamento da desigualdade na distribuição da renda. O quadro de compressão de salários nos anos de maior crescimento pode ser entendido, na verdade, como a expressão de um modelo de crescimento via redistribuição, em que o crescimento da demanda se beneficiava da redistribuição desfavorável à classe trabalhadora — um modelo de crescimento com baixos salários, como definido por Tavares e Serra (1971).

Foi demonstrado no presente trabalho que nos anos de maior crescimento econômico as políticas de arrocho salarial e os ganhos de produtividade se combinaram proporcionando uma redistribuição favorável aos lucros. Um contexto que sugere cumulatividade causal se for admitido, como propõe Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), que a economia brasileira à época apresentava um regime de demanda *profit-led*. Desta forma, é possível concluir pela importância, não só das políticas desfavoráveis à classe trabalhadora, mas também dos grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural (promotores de ganhos de produtividade) como condicionantes do sucesso do modelo de crescimento com distribuição.

O trabalho recobrou, ainda, outro importante fator para o sucesso do modelo de crescimento com redistribuição: a autonomia operacional das empresas estatais no período em que o investimento destas empresas apresentava significativa participação no investimento agregado. Admitir que as estatais estiveram sujeitas às condições de mercado e apresentavam perfil gerencial similares às empresas privadas, implica, sob o *framework* teórico de Marglin e Bhaduri (1988), assumir que a decisão de investimento dessas empresas era negativamente afetada pelo aumento da parcela de salários na renda. Portanto, a sensibilidade do investimento de estatais à distribuição pode ser entendido como fator adicional na determinação do perfil *profit-led* do regime de demanda da economia brasileira em 1951-1989.

§

Referências bibliográficas

- AMITRANO, C. R. Regime de crescimento, restrição externa e financeirização: uma proposta de conciliação. In: *Economia e Sociedade*, vol. 22, n. 2 (48), p. 285-316, ago. 2013.
- BACHA, E. Selected issues in post-1964 Brazilian economic growth. In: TAYLOR, L. et al. *Models of growth and distribution for Brazil: A World Bank Research Publication*. Oxford University Press, 1980. Cap. 2, p. 17-48.
- _____; TAYLOR, L. Brazilian income distribution in 1960's. "Facts", Model Results, and the controversy. In: TAYLOR, L. et al. *Models of growth and distribution for Brazil: A World Bank Research Publication*. Oxford University Press, 1980. Cap. 10, p. 296-342.
- BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. A. *Desarrollo, vicienes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madri: SEGIB, 2010.
- BHADURI, A.; MARGLIN, S. A. Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, p. 375-393, dez. 1990.
- CAMARGO, J. M. A nova política salarial, distribuição de rendas e inflação. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 3, p. 971-1000, dez. 1980.
- COLISTETE, R. P. Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978. In: *Revista de Economia Política*, vol. 29, n. 4, p. 386-405, out-dez. 2009.
- CRUZ, P. R. D. C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra. In: *Economia e Sociedade*, n. 3, p. 65-80, dez. 1994.
- FEIJÓ, C.; CÂMARA, F. F.; CERQUEIRA, L. F. Distribuição e crescimento em uma economia fechada e com alta inflação: o caso brasileiro do pós II Guerra. In: Encontro Nacional de Economia, 41., 2013, Foz do Iguaçu. *Anais Eletrônicos...*. Niterói: ANPEC, 2013. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i2-659188f1191541204c4291772a0c4728.doc>. Acessado em: 01 jun. de 2015. [p.19]
- FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. Cap. 3, p. 127-193.
- FURTADO, C. Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista). In: *Desarrollo Económico*, vol. 6, n. 22/23, p. 191-225, jul-dec. 1966.
- HESTON, A.; SUMMERS, R.; ATEN, B. *Penn World Table Version 6.3*. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, August 2009. Disponível em: < https://pwt.sas.upenn.edu > Acesso em: 12/12/2012.
- HICKS, J. R. Mr. Keynes and the classics: a suggested interpretation. In: *Econometrica*. vol. 5, n. 2, p. 147-159, abr. 1937.
- JORNADA, M. I. H. A política salarial: uma visão panorâmica da legislação. In: *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 17, n. 2, p. 65-78, 1989.
- MARGLIN, S. A. Lessons of the golden age of capitalism. In: *Research for action*. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 1990. Disponível em: < http://www.rrojasdatabank.info/goldenageless.pdf > Acesso em: 14/01/2013.
- _____; BHADURI, A. *Profit squeeze and keynesian theory*. Working Paper de World Institute for Development Economics Research, United Nations University, n. 39, abr. 1988.
- MEDEIROS, C. *Padrões de instituições e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. 1992. 640 f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-graduação, do Instituto de Economia – Unicamp, São Paulo, 1992.
- MODIANO, E. A ópera dos três cruzados. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 13, p. 347-386.
- MORAES, R. C. A nova política salarial: alguns efeitos esperados e observados. In: *Análise Econômica*, vol. 1, n. 1, p. 1-22, 1983.
- NAASTEPAD, C. W. M. Technology, demand and distribution: a cumulative growth model with an application to the Dutch productivity growth slowdown. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, n. 3, p. 403-434, mai. 2006.
- OCAMPO, J. A. Structural dynamics and economic growth in developing countries. In: OCAMPO, J. A. (Edit). *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- RESENDE, M. F. C.; AMADO, A. M. Liquidez internacional e ciclo reflexo: algumas observações para a América Latina. In: *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 1 (105), p. 41-59, jan-mar. 2007.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: *Revista de Economia Política*, vol. 2, n. 6, p. 5-45, abr-jun. 1982.
- STUDART, R. *Investment finance in economic development*. Londres: Routledge, 1995.
- TAVARES, M. C.; SERRA, J. Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente. In: *El Trimestre Económico*, vol. 38, n. 152(4), out-dez. 1971.
- TREBAT, T. J. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 3, p. 813-850, dez. 1980.
- VIEIRA, J. B. Tarifas públicas e o financiamento das empresas estatais. In: *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 17, n. 13, p. 85-92, 1989.
- WERNECK, L. F. R. Empresas estatais, controle de preços e contenção de importações. In: *Revista Brasileira de Economia*, vol. 40, n. 1, p. 37-62, jan-mar. 1986.
- _____. A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêndios globais da SEST. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, n. 2, p. 381-412, ago. 1986.
- WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: < http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 03/2013.

Recebido em 10/06/2015

e aceito em 17/07/2015.