

Visões sobre o atraso brasileiro

Pedro Cavalcanti Ferreira

Professor da FGV EPGE e diretor executivo do FGV Crescimento & Desenvolvimento

Até o começo dos anos 90 o diagnóstico para o baixo crescimento e atraso relativo do Brasil era quase que totalmente baseado em arcaísmos teóricos que privilegiavam acumulação de capital físico. Seja dentro de uma tradição estruturalista, em *approachs* keynesianos ou modelos Harrod-Domar, a ênfase estava em aumentar as taxas de investimento e poupança e em políticas que corrigissem uma suposta insuficiência da demanda. Como, por exemplo, investimentos públicos, subsídios creditícios, poupança forçada, *tax breaks*, substituição de importações etc. Não havia consenso sobre quais destas políticas deveria ser privilegiada, e nem todos concordavam com todas elas, mas em essência o que se buscava era expandir o investimento, suposto motor do crescimento.

No começo dos anos 90 há um debate bastante intenso na academia



internacional sobre as fontes primárias do crescimento e desenvolvimento que terá, tempos depois, um papel importante na mudança desta visão no Brasil. Este é basicamente um debate que se baseia em dados e evidência empírica. De um lado se colocavam aqueles que, próximos da visão apresentada no parágrafo acima, defendiam que por trás da pobreza relativa dos países está a baixa acumulação de fatores de produção, notadamente capital físico e humano. O artigo clássico aqui é o de Mankiw, Romer and Weil, publicado no *Quarterly Journal of Economics* em 1992 (“A contribution to the empirics of growth”).

A visão contrária é de que a contribuição dos fatores de produção é pequena, muito mais importante são as diferenças de eficiência econômica, ou no jargão dos economistas, a produtividade total dos fatores (PTF), que em essência nos

dá a forma em que os países organizam seus processos produtivos. Neste campo destacavam-se, entre outros economistas, Prescott, Casselli, Klenow e Rodriguez-Claire. O artigo destes dois últimos, publicado em 1997 no *NBER Macroeconomics Annual* (“The neoclassical revival in growth economics: has it gone too far?”), é talvez o mais importante e um dos responsáveis, através de uma longa série de exercícios empíricos, em estabelecer como dominante a visão de que as diferenças de produtividade (PTF, no caso) é a fonte dominante da grande dispersão internacional em níveis e taxas de crescimento do produto por trabalhador.

Assim, se estabelece a proeminência da produtividade. A estimativa consensual é que entre 50% a dois terços da variação do produto por trabalhador entre países se explica por diferenças de PTF: a visão dominante passa a ser que pobreza relativa é essencialmente um problema de eficiência produtiva, de produtividade. Países são pobres não porque investem pouco, mas porque são muito ruins em organizar seus recursos, insumos e fatores de produção.

Este debate repercute no Brasil e um inicialmente pequeno número de economistas acadêmicos passa a investigar, utilizando métodos empíricos semelhantes, as raízes de nosso atraso relativo e baixo crescimento. Entre eles, além deste autor, Fernando Veloso, Roberto

Somos relativamente
pobres porque somos
muito pouco eficientes e
produtivos. Obviamente
mudar o diagnóstico
implica mudar as
recomendações de políticas

Ellery, Samuel Pessôa e Victor Gomes. Não é que outros economistas não tenham antes estudado o tema – podemos citar muitos. Além disso, já havia alguns ótimos estudos sobre PTF no Brasil e aqui Regis Bonelli é um importante pioneiro. Mas o que se faz aqui é tentar entender quanto de nosso atraso relativo em termos de produto por trabalhador pode ser explicado por diferenças de capital físico, capital humano e PTF em relação aos países líderes. Isto era inédito.¹

De forma semelhante ao que se deu com a literatura internacional o resultado desses estudos estabelece o papel dominante da produtividade na explicação do crescimento brasileiro e de nosso atraso relativo. Em linhas gerais encontra-se que: 1. entre 50 e 70% de nossa diferença de produto por trabalhador em relação aos Estados Unidos, o país mais rico do mundo, é devido a diferen-

ças de PTF; 2. diferenças de capital humano são relevantes, embora bem menos que PTF, enquanto o capital físico explica muito pouco da baixa produtividade relativa do trabalho do Brasil; 3. o crescimento da PTF explica a maior parte do crescimento acelerado brasileiro até 1980; 4. a queda da PTF explica a estagnação e o baixo crescimento da economia brasileira entre 1980 e os anos recentes; 5. uma grande parte do aumento agregado da PTF e do produto até 1980 (algo entre 40% a 50%) deve-se simplesmente a mudanças na composição setorial da economia brasileira, com trabalhadores saindo em massa da agricultura, que em média era muito pouco produtiva, para atividades mais produtivas nas cidades. Este é um ganho que não se repetirá no futuro, colocando um limite na taxa de crescimento. Note-se que estes exercícios são bastante robustos e pouco mudam com variações na especificação da função de produção, do capital físico e do capital humano.²

Estes resultados colocam a produtividade (PTF) como ator principal da trajetória de desenvolvimento brasileira e como principal responsável por nossa estagnação recente. Mais ainda, muda o diagnóstico: somos relativamente pobres porque somos muito pouco eficientes e produtivos. Obviamente mudar o diagnóstico implica mudar as recomendações de políticas, e no lugar de se buscar aumentar quase que a qualquer custo a taxa de investimento – o que

em muitos casos acaba por reduzir a produtividade – deve-se focar em políticas que diminuam distorções e aumentem a eficiência produtiva. Se esta ainda não é hoje a visão dominante – os economistas heterodoxos, por exemplo, quase que unanimemente permanecem no paradigma anterior – está caminhando para isto e hoje é amplamente aceita. O Brasil possui um grave problema de baixa produtividade.

Tanto aqui quanto na literatura internacional, após o diagnóstico inicial, observa-se uma explosão de artigos e linhas de pesquisa tentando explicar o que determina PTF e as diferenças de produtividade entre países. Esta literatura acabará por orientar propostas de política econômica. Entre os temas dominantes temos diferenças institucionais, entendidas de forma ampla em que se considera o conjunto de regras e leis que determinam ambiente de negócios e incentivos ao investimento (em capital físico ou humano), à inovação e ao empreendedorismo. Importante também é a criação e adoção de novas tecnologias bem como abertura econômica não só em relação a bens e serviços, mas também em relação a tecnologias e ideias. Uma economia fechada encarece ou bloqueia a utilização dos equipamentos e serviços de ponta, e leva à utilização de tecnologias obsoletas. Dentro deste arcabouço a baixa formação do capital é consequência de políticas e instituições ruins, que levam à

Importante também é a criação e adoção de novas tecnologias bem como abertura econômica não só em relação a bens e serviços, mas também em relação a tecnologias e ideias

baixa produtividade e baixo crescimento que, endogenamente, reduzem o rendimento e a necessidade de investimento.

Em anos recentes, ganharam importância estudos que focam em distorções idiossincráticas que, ao afetar de forma diferente as várias firmas e agentes da economia, levam a uma má alocação dos recursos da economia entre empresas. Essa má alocação, por sua vez, resulta em baixa produtividade agregada. Assim, por exemplo, subsídios sem critérios ou incentivos a firmas pequenas levam, por um lado, ao crescimento exagerado de firmas não necessariamente produtivas. Por outro, induzem a um número muito maior que o ótimo de microempresas que, via de regra, são pouco produtivas. A soma disto tudo leva à baixa PTF agregada, que é causada não por que todas as empresas da economia são todas igualmente pouco eficientes,

mas por que artificialmente, devido a estas políticas ruins, em equilíbrio haverá poucas empresas eficientes e muitas ineficientes.

Artigo clássico de Hsieh e Klenow, publicado no *Quartely Journal of Economics* em 2009 (“Misallocation and manufacturing TFP in China and India”), estima que se estas distorções idiossincráticas na China e Índia fossem levadas a níveis semelhantes a dos Estados Unidos o produto industrial mais que dobraria. Isto sem aumentar os recursos disponíveis na economia, somente transferindo-os de firmas pouco produtivas para aquelas mais produtivas. Tudo indica, dada nossas enormes distorções, que o impacto no Brasil seria semelhante.

A recomendação de política econômica que se deriva desta literatura está, como se pode imaginar, em oposição frontal às políticas implementadas pela Nova Matrix Econômica do governo Dilma Rousseff, um bom exemplo do que não se deve fazer se de fato nosso problema é baixa produtividade. A Nova Matrix Econômica partiu de um diagnóstico ultrapassado e equivocado de nosso atraso e baixo crescimento: haveria no Brasil um problema de insuficiência de demanda e de baixo investimento. Além disto, sua política setorial partia de uma visão “cinquentista” da necessidade de proteger setores-chaves (“portadores do crescimento”) via algum tipo de política de substituição de importação. Um

diagnóstico errado só poderia levar a políticas equivocadas.

Para o suposto problema de insuficiência de demanda introduziu-se todo tipo de distorção (e.g., subsídios via BNDES) para alavancar o investimento. Já as políticas setoriais (e.g., leis de conteúdo doméstico) buscavam aumentar a rentabilidade das indústrias locais, mas levou o restante da economia – os não protegidos – a utilizar tecnologias obsoletas e equipamentos pouco produtivos. Some-se a isto a expansão dos investimentos públicos (e.g., as refinarias da Petrobras) sem qualquer critério de eficiência. Os resultados, como sabemos, foram muito ruins. O investimento não aumentou. Setores que cresceram com os subsídios e proteção (e.g., indústria naval) basicamente desapareceram uma vez que estes foram retirados. O que ficou, no fim das contas, além da brutal recessão que enfrentamos, foi uma acelerada queda na produtividade da economia brasileira. Isto era o que se poderia esperar,³ uma vez que todas estas distorções geraram um enorme conjunto de ineficiências e má alocação de recursos.

O Brasil não tem um problema de demanda, mas de oferta, como aprendemos com esta nova literatura. Somos um país pouco produtivo e de baixa educação, as políticas de crescimento que precisamos devem focar nestes dois fatores. Temos que reduzir distorções e não aumentá-las para beneficiar este

Somos um país pouco produtivo e de baixa educação: as políticas de crescimento que precisamos devem focar nestes dois fatores

ou aquele setor estratégico. Temos que ampliar o acesso à tecnologia de ponta e ao estado das artes em máquinas, equipamentos, bens de capital e intermediários, e não favorecer este ou aquele setor incapaz de competir. Temos que simplificar nosso sistema tributário, reduzindo as distorções, de forma que nossa estrutura produtiva se concentre em firmas mais eficientes que poderão crescer sem serem punidas por isto. Temos que simplificar legislação trabalhista para reduzir informalidade. Temos que investir brutalmente em ciência e educação, em quantidade e qualidade, para que, entre outros benefícios, nossa mão de obra possa trabalhar com tecnologias sofisticadas ou mesmo criá-las em quantidade muito mais significativa que temos hoje. Os países caminham para serem economias de serviços e com baixa educação e alta dis-

torção nos especializaremos em serviços pouco sofisticados e de baixa produtividade.

Hoje no Brasil esta visão se já não é dominante, caminha para isto. O debate não é mais somente sobre como aumentar o investimento, mas como melhorar as condições de produção e o ambiente econômico, como reduzir distorções, quais os canais que ligam educação com eficiência econômica, porque o produto por trabalhador e a PTF crescem tão pouco e o que fazer para aumentar a produtividade. Espera-se que com isto as ideias do passado permaneçam no passado e não mais orientem políticas econômicas que, como se viu recentemente no caso da Nova Matrix Econômica, geram mais ineficiência, pobreza e estagnação. ▀

¹Três referências relevantes são: Gomes, Pessôa e Veloso (2003). "Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira: uma análise comparativa". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 33; Ellery, Ferreira e Gomes (2008). "Produtividade agregada brasileira (1970-2000): declínio robusto e fraca recuperação". *Estudos Econômicos*, v. 38; Ferreira e Veloso (2012). "O desenvolvimento brasileiro no pós-guerra". In: Veloso, F.; Ferreira, F.; Giambiagi, F.; Pessôa, S. (Org.). *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Elsevier-Campus.

²Há que se notar os importantes artigos de decomposição do crescimento de Edmar Bacha e Regis Bonelli, onde se constroem séries longas de PTF. Ao contrário da literatura citada anteriormente, esses autores não incluem capital humano na função de produção e encontram em seus exercícios ainda um papel destacado para acumulação de capital físico.

³Veja o artigo, "O Brasil na encruzilhada", deste autor e Armínio Fraga, publicado no *O Globo* e *O Estado de São Paulo* em 9/4/2011 onde se aponta os resultados previsíveis e ruins das políticas heterodoxas que se começava a introduzir no Brasil.