

Desenvolvimento econômico: novas políticas para velhos problemas.

Pedro Cavalcanti Ferreira  
Escola de Pós-Graduação em Economia- FGV.

Um dos debates mais interessantes da recente literatura de crescimento e desenvolvimento econômico é o da importância relativa dos insumos, principalmente capital físico e humano, para a explicação de diferenças de produtividade entre os países. A motivação inicial seria tentar entender a razão das enormes diferenças observadas no produto por trabalhador dos países. De fato, um trabalhador típico nos Estados Unidos produz cerca de trinta vezes mais que um trabalhador típico na Ruanda, treze vezes mais que um na Índia ou duas vezes e meia mais que um na Grécia. Esta diferença para o Brasil é de quatro vezes, quando corrigimos, como nos casos anteriores, por diferenças de custo de vida.

Inicialmente pensou-se que diferenças de renda poderiam ser explicadas unicamente por diferenças entre insumos e fatores de produção. Assim, segundo esta visão, se aquele trabalhador de Ruanda possuísse a mesma educação que o americano, o mesmo volume de capital a sua disposição bem como as mesmas condições de infra-estrutura física, ele produziria a mesma quantidade de bens que este último.

As implicações para política de desenvolvimento aqui seriam óbvias. Por exemplo, se o que realmente importa forem diferenças de intensidade de capital físico – máquinas, equipamentos e estruturas – então uma política centrada unicamente no aumento do crédito, incentivos fiscais e subsídio ao investimento seriam a mais adequada. Neste caso, políticas de proteção à indústria local poderiam, temporariamente, fazer sentido. Bem como empréstimos públicos para a indústria abaixo da taxa de mercado. Estas políticas incentivariam a acumulação de capital no país em questão e portanto reduziriam sua pobreza relativa aos líderes. Esta visão está muito associada a um senso comum de que o importante para o crescimento é o aumento da poupança, crédito barato e políticas industriais, seletivas ou não.

Ocorre, entretanto, que uma série de influentes artigos<sup>1</sup> mostrou recentemente que esta posição é insustentável e não resiste aos fatos. A posição dominante neste debate seria a de que diferenças de fatores de produção não conseguem explicar toda a diferença de produtividade entre os países. É relativamente simples mostrar<sup>2</sup>, utilizando métodos estatísticos básicos, que se “transplantássemos” um trabalhador com a mesma educação e capital que um trabalhador médio americano para países emergentes ele produziria duas vezes e meio menos em Ruanda, quatro a cinco vezes menos na Índia, três vezes menos na Tailândia e assim por diante. Há sempre um resíduo não explicado. Na terminologia da profissão, existiriam significativas diferenças de produtividade total dos fatores ( PTF) entre países.

---

<sup>1</sup> Veja, por exemplo, Jones, C. (1997) “On the Evolution of World Income Distribution,” *Journal of Economic Perspectives*, 11, 19-36; Klenow, P. J. and A. Rodriguez-Clare. (1997.) “The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has it Gone Too Far?” em *NBER Macroeconomics Annual 1997* e Prescott, E. (1998) “Needed: A Theory of Total Factor Productivity,” *International Economic Review*, 525-552.

<sup>2</sup> Veja, Cavalcanti Ferreira, Issler e Pessoa “On the Nature of Income Inequality Across Nations,” mimeo, EPGE/FGV.

Utilizando os mesmos critérios citados acima, pode-se mostrar que se o Brasil é bem menos produtivo que os países líderes – nossa PTF é somente 70% da americana – estamos de qualquer forma bem acima da média do restante dos países. Examinando os fatores de produção, nossa intensidade de capital está também acima da média mundial, o que era de se esperar dado o tipo de política de desenvolvimento adotada no país no passado que se baseou, principalmente, em mecanismos de poupança forçada, crédito subsidiado para setores “estratégicos”, investimentos públicos pesados e proteção à indústria doméstica.

O país se distancia da norma mundial, entretanto, no que diz respeito a educação de sua mão-de-obra, o que também reflete a pouca ênfase das políticas de desenvolvimento do passado neste tipo de investimento. De fato, enquanto o PIB (corrigido pelo custo de vida) é cerca de 82% da média mundial, a educação é somente cerca de 60% e enquanto estamos na metade mais rica do planeta estamos, por outro lado, na metade menos educada.

Se somos menos produtivos que os países líderes e menos educados que países relativamente mais pobres, as políticas de desenvolvimento que o país precisa devem refletir estes fatos. Não se trata aqui de qualquer debate do tipo *nacionalistas e desenvolvimentistas* versus *neoclássicos e monetaristas*, um debate praticamente inexistente na academia mas surpreendentemente quente na imprensa e entre políticos. Não se trata de políticas ativas de proteção à indústria e atuação do governo em setores chaves versus políticas de livre mercado. Trata-se simplesmente de utilizar os recursos públicos e esforços de política econômica em áreas de maior retorno.

Diferenças não explicadas por fatores de produção pedem políticas mais centradas em reformas institucionais. Neste caso, a ênfase deve estar, por exemplo, em diminuir barreiras à adoção de tecnologia (como os altos impostos sobre produtos de informática), reduzir barreiras comerciais, introduzir maiores garantias de respeito a contratos e propriedade, reduzir entraves burocráticos e corrupção e fortalecer mecanismos de defesa da concorrência. Em lugar de proteger setores supostamente estratégicos, subsidiar pesquisa básica. Melhorias institucionais que aumentassem a qualidade dos serviços públicos e de infraestrutura e que diminuíssem o espaço para atividades de *rent seeking*, (e.g., Sudenes, guerras fiscais, cartórios políticas sociais focadas nos não-pobres, entre muitas outras) e corrupção são reformas fundamentais que certamente teriam impactos positivos. Assim, dentro deste último prisma a lei da informática não faz o menor sentido, uma vez que dificulta e encarece o acesso ao trabalhador nacional de tecnologia de ponta, diminuindo sua produtividade.

Da mesma forma, políticas de substituição de importação teriam, quando muito, um impacto limitado e concentrado somente em parcelas reduzidas do mercado, beneficiando alguns mas sendo incapaz de resolver o problema de todos. Ao contrário, a restrição ao acesso a insumos e máquinas tecnologicamente avançados e provavelmente mais eficientes que seus substitutos nacionais afetaria negativamente a produtividade do país. Teoria básica de comércio internacional nos diz que jamais seremos auto-suficientes em tudo que consumimos e por isto tentar reverter “déficits comerciais setoriais” não faz sentido algum. O “déficit do setor eletro-eletrônico” revela o fato que, pelo menos temporariamente, não temos condições de competir

internacionalmente neste setor. O que não é problema nem vergonha, já que este déficit é mais que coberto por superávits em setores onde temos vantagens competitivas. Tentar artificialmente reverter esta situação via subsídios ou barreiras comerciais a setores deficitários significa canalizar recursos para setores menos eficientes, afetando o desempenho global da economia.

Em relação a educação têm-se observado progressos, mas ainda assim a distância dos líderes permanece enorme, os indicadores de qualidade (repetência e abandono, por exemplo) são sofríveis e a taxa de analfabetismo nos estados mais atrasados – 25%, em alguns estados do Nordeste - é semelhante a dos mais pobres países africanos. A ênfase da educação de adultos deveria ser no supletivo, cujo retorno é grande, e não em treinamento, cujo retorno é nulo, ao contrário do que se faz hoje. Como benefício adicional, uma política de educação mais agressiva, ao mesmo tempo que afetaria a renda relativa do país no longo prazo, melhoraria decididamente nosso padrão de distribuição de renda, já que a enorme desigualdade brasileira é explicada, em grande parte, por diferenças educacionais.

Em suma, se o problema é principalmente educação e produtividade, não há razão para continuarmos a perseguir as políticas do passado de incentivo à acumulação de capital – crédito público subsidiado, renúncia fiscal, barreiras comerciais – que custam caro e erram o alvo. O que se precisa ter em mente é que nossa péssima distribuição de renda, nossos milhões de indigentes, analfabetos e excluídos são o outro lado das políticas de desenvolvimento do passado. Ao se propor repeti-las sob novas roupas e novos nomes - “substituição competitiva de importações,” “política industrial seletiva”, “vantagens comparativas dinâmicas,” etc. - como em voga hoje em dia, está-se apontando para a manutenção de privilégios e perpetuação de injustiças.