

Mitos sobre os Fatores que Limitam o Crescimento do Brasil e o Programa Brasil Maior

Mansueto Almeida e José Carlos Cavalcanti (04 de agosto de 2011)*

Há hoje na economia brasileira um sentimento de urgência de que se não abraçarmos uma agenda de fomento à inovação direcionada a alguns setores mais intensivos em tecnologia, o Brasil estará condenado a uma taxa de crescimento medíocre. Em artigo recente publicado no jornal Folha de São Paulo (Arbix & DeNegri, 2011), dirigentes da FINEP fazem a seguinte provocação: "*Sem um esforço para avançar rumo a economia puxada pelos setores mais intensivos em conhecimento não haverá como sustentar o crescimento*". Essa afirmação, a nosso ver, não está totalmente correta. Hoje, o que limita o crescimento do Brasil não é o fato do país ser pouco inovador ou de termos uma estrutura produtiva baseada em commodities e recursos naturais.

Primeiro, mesmo uma economia avançada como são os Estados Unidos, o crescimento ainda depende da incorporação de insumos no processo produtivo – capital físico e mão-de-obra- e da incorporação de tecnologias já existentes. Dale W. Jorgenson (2011) mostra que o papel da inovação no crescimento econômico dos EUA no período de 1960 a 2007, por exemplo, foi menor do que muitos afirmam. Segundo Jorgenson, apesar da importância da inovação em indústrias como computadores e agricultura, essa inovação foi responsável por menos de 12% (doze por cento) do crescimento americano. A maior parte do crescimento econômico nos EUA foi devido à incorporação de tecnologias existentes através de investimentos e de expansão da força de trabalho.

Segundo, se isso vale para um país como os Estados Unidos, vale ainda mais para países em desenvolvimento. No caso desses países, como é o caso do Brasil, o atraso relativo de empresas em várias cadeias de produção é ainda maior, o que abre a possibilidade de copiar tecnologias como fonte de crescimento (ver Canuto, Dutz, & Reis, 2010). O limite a essa rápida incorporação de tecnologias já existentes seria a qualidade da nossa mão-de-obra e a organização de nossas empresas. Mas o ponto principal continua válido: a possibilidade de crescer copiando tecnologias que já existem é um caminho mais rápido para fomentar o crescimento nos países em desenvolvimento. Isso não é incompatível com uma agenda de fomento à inovação, mas sim complementar a esse esforço de inovação cujos resultados são incertos e aparecem apenas no longo-prazo.

Terceiro, sabe-se hoje que a produtividade de indústria depende da produtividade de setores que não são classificados como indústria e, muito desses setores, são classificados pela metodologia tradicional da OECD como setores de baixa e média tecnologia (Cavalcanti, 2011). As produtividades do setor industrial e da economia dependem da qualidade de serviços de comunicação, serviços de transporte (portos, aeroportos, rodovias e ferrovias), serviços de educação e até mesmo da produtividade das empresas prestadoras de serviços (contábeis, auditoria, gestão, etc.). Assim, uma política de promoção de competitividade precisa focar no crescimento de

* Mansueto Almeida é pesquisador do IPEA e José Carlos Cavalcanti é Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

produtividade da economia em todos os setores e empresas, e não apenas no setor industrial. Essa é inclusive a mensagem de um livro recente do BID, que mostra que o grande problema para o crescimento da América Latina e Brasil é a baixa produtividade do setor de serviços – ver Páges (2010). O setor de serviços é, inclusive, aquele que mais emprega no Brasil e não a indústria. Assim, aumentar a produtividade da economia com o foco apenas na indústria é claramente insuficiente.

Tabela 1 – Emprego Formal no Brasil - 1990- 2007

	1990	1995	2000	2007
Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca	372.960	1.007.480	1.072.271	1.382.070
Indústria	5.918.703	5.384.820	5.285.321	7.632.278
Construção civil	959.341	1.077.735	1.094.528	1.617.989
Comércio	2.979.260	3.340.398	4.251.762	6.840.915
Serviços e Administração Pública	11.222.186	12.688.108	14.523.020	20.134.178
Outros/ignorado	1.746.206	257.195	1.727	0
Total	23.198.656	23.755.736	26.228.629	37.607.430

Fonte: RAIS, MTE. Elaboração: Mansueto Almeida

Quarto, no caso específico do Brasil, temos um agravante adicional que é o nosso baixo investimento em infraestrutura. Estudo recente do economista Claudio Frischtak mostrou que o Brasil investiu pouco mais de meio trilhão de reais em infraestrutura nos últimos dez anos. Isso representou apenas 2,32% do PIB, abaixo dos 3% necessários somente para evitar a deterioração da estrutura. Segundo Frischtak, “... é como se tivéssemos hoje menos aeroportos, ferrovias ou estações de metrô” (Rodrigues, 2011).

O problema da infraestrutura aparece também como o grande inibidor do crescimento econômico do Brasil no último relatório anual do World Economic Forum (Schwab, 2010). No rank que faz de vários indicadores de competitividade para 139 países, o relatório destaca que no Brasil:

“The most problematic areas, as highlighted by the GCI, are the quality of port infrastructure (123rd), roads (105th), air transport infrastructure (93rd), and, to a lesser extent, railroad infrastructure (87th) and mobile telephony (76th). This assessment reflects the appalling state of transport infrastructure in the country, its underdeveloped railroads, the unexploited potential of its 48,000 kilometers of navigable waterways, its congested ports and airports, and its costly and underdeveloped telephone infrastructure.” – ver Schwab, 2010, pp. 33-34, Box.4.

Assim, um dos caminhos para o Brasil crescer mais rápido, beneficiando todos os setores e não apenas alguns poucos eleitos ou setores tidos como mais importantes é pelo aumento do investimento público, principalmente, na infraestrutura de transporte. Parcela desses investimentos poderia, inclusive, ser estimulado por meio de concessões ao setor privado.

Ao que parece, olhando os quatro pontos acima, chega-se à conclusão que eles são mais importantes para aumentar o crescimento do Brasil do que uma política industrial nos moldes Plano Brasil Maior (PBM) que foi divulgado recentemente pelo

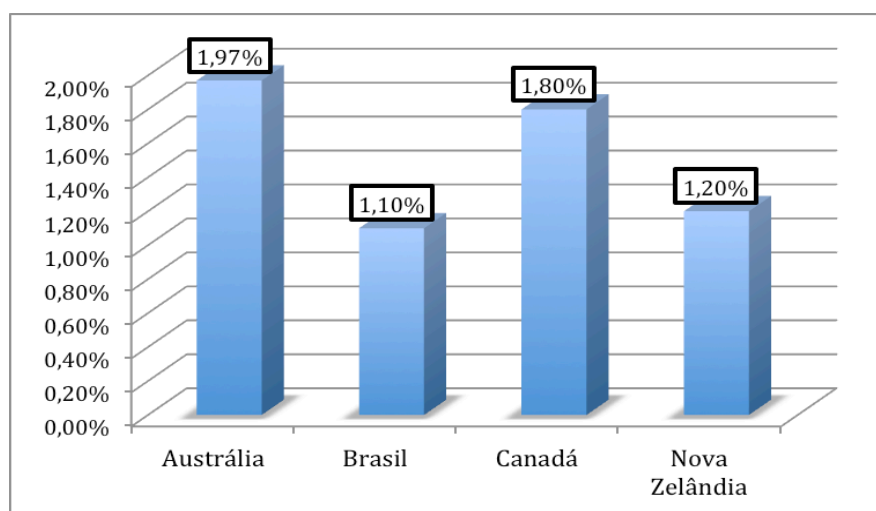
governo brasileiro. Essa tese não chega a ser uma novidade. Blyde, Pinheiro, Daude, & Fernández-Arias (2009), por exemplo, já haviam argumentado que a baixa qualidade do capital humano, alta carga tributária, baixo investimento público e baixa poupança doméstica são os fatores principais que limitam o crescimento sustentável do Brasil. Na análise dos autores:

“although there is ample room for improvement in the areas of innovation and structural transformation, these factors also do not appear to be binding constraints on economic growth”. Blyde et. al. (2009, pp. 156-157).

Assim, uma política “industrial” nos moldes daquela divulgada é secundária frente a uma política com o foco na melhoria de gestão das empresas, absorção de tecnologias que já existem, melhora na qualidade da mão-de-obra, aumento do investimento público e menor carga tributária. Concordamos com incentivos maiores à inovação, no entanto, inovação deve ser entendida de forma ampla, incorporando todos os setores da economia e não apenas aqueles setores ou atividades intensivos em tecnologia.

É importante lembrar dois pontos em relação à inovação e estrutura produtiva. Primeiro, países ricos em recursos naturais como Austrália, Canadá e Nova Zelândia investem mais do que o Brasil em P&D, apesar desses países serem grandes exportadores de commodities. Esses países são economias desenvolvidas e a diferença maior em relação ao Brasil e América Latina não é a composição do setor produtivo, mas sim a qualidade de suas instituições e o investimento em infraestrutura e educação – ver Edwards (2010, pp. 71-101) Assim, ter uma estrutura produtiva onde predomina a exportação de commodities não é necessariamente uma maldição como muitos parecem acreditar.

Gráfico 1 – Gasto Total em P&D - % do PIB - 2008

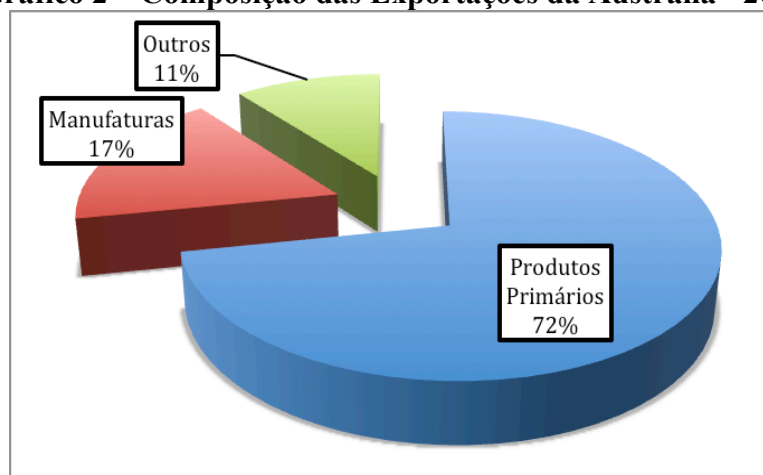


Fonte: OECD

O caso da Austrália é emblemático. Apesar do elevado gasto em P&D (1,97% do PIB), 72% das exportações deste país, em 2010, foram de produtos primários (gráfico 2). O caso da Austrália mostra que é possível incentivar inovação sem que para isso a estrutura produtiva do país precise passar por mudanças radicais. Sabe-se hoje que mesmo alguns setores classificados como de média ou baixa tecnologia, há atividades

que são intensivas em conhecimento (Amann, 2009). Por exemplo, no caso da cadeia de Petróleo e Gás, extrair petróleo da camada do Pré-sal envolve o desenvolvimento de novos materiais, que pode levar a maiores gastos em P&D e a geração de novas patentes. Mas a construção de refinarias é uma atividade de baixo retorno e que envolve muito pouco de esforço inovativo.

Gráfico 2 – Composição das Exportações da Austrália - 2010



Fonte: Australia, Department of Foreign Affairs and Trade

Segundo, em relação à inovação versus infraestrutura, como já destacado, o Brasil aparece muito mal nos indicadores de infraestrutura quando comparado com outros países, e não tão ruim nos indicadores de inovação (ver tabela 2). É claro que o Brasil deve investir mais em inovação já que esse tipo de investimento envolve externalidades. No entanto, parece ser claro que a baixa qualidade da infraestrutura no Brasil é um fator mais importante do que o nosso baixo esforço de inovação para explicar nossas dificuldades de crescimento no curto e médio-prazo.

Tabela 2 - Índice de Competitividade Global – 2010-2011: Infraestrutura versus Inovação no Brasil– Rank de 139 países

2nd pillar: Infrastructure	
2.01	Quality of overall infrastructure84
2.02	Quality of roads105
2.03	Quality of railroad infrastructure87
2.04	Quality of port infrastructure123
2.05	Quality of air transport infrastructure93
2.06	Available airline seat kilometers*9
2.07	Quality of electricity supply63
2.08	Fixed telephone lines*62
2.09	Mobile telephone subscriptions*76
12th pillar: Innovation	
12.01	Capacity for innovation29
12.02	Quality of scientific research institutions42
12.03	Company spending on R&D29
12.04	University-industry collaboration in R&D34
12.05	Gov't procurement of advanced tech products50
12.06	Availability of scientists and engineers68
12.07	Utility patents per million population*61

Fonte: Schwab, 2010, pp. 107.

Em resumo, o Plano Brasil Maior (PBM) tem seus méritos ao disponibilizar mais recursos para inovação e reduzir, ainda que de forma limitada, a carga tributária sobre a folha de salários e sobre exportações. No entanto, a agenda do crescimento do Brasil está mais ligada aos pontos que explicamos neste artigo do que à política subsídios e de proteção comercial que foram aquelas que mais se destacaram no conjunto de medidas divulgadas no PBM. Até mesmo a agenda pró-inovação foi algo menor no conjunto de ações divulgadas, que destacou muito mais a preocupação com “concorrência desleal”, “crise no mercado mundial”, “concorrência predatória” e “guerra cambial”.

REFERÊNCIAS

- Amann, E. (2009). Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals. In L. Brainard & L. Martinez-Diaz (Eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Arbix, G., & DeNegri, J. (2011). Inovar é investir no lugar certo. *Folha de São Paulo*, 04 de agosto.
- Blyde, J., Pinheiro, A. C., Daude, C., & Fernández-Arias, E. (2009). What is Impeding Growth in Brazil? In M. Agosin, E. Fernandez-Arias & F. Jaramillo (Eds.), *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America* (pp. Ch. 3, 111-164). Washington, D.C: IDB.
- Canuto, O., Dutz, M. A., & Reis, J. G. (2010). Technological Learning and Innovation: Climbing a Tall Ladder. *Economic Premise, The World Bank*, 21(July), 1-7.
- Cavalcanti, J. C. (2011). Economic Success = (High-Tech) + (Medium-High-Tech) + (Low-Tech). Retrieved 04 de agosto, 2011, from <http://bit.ly/pYhYcD>
- Edwards, S. (2010). *Left Behind: Latin America and the false promise of populism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jorgenson, D. W. (2011). Innovation and Productivity Growth. *American Journal of Agricultural Economics*, 93(2), 276-296.
- Pagés, C. (2010). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington, D.C: IDB.
- Rodrigues, A. (2011). Infraestrutura teve só 2,32% do PIB em 10 anos. *O Estado de São Paulo*, 02 de agosto, pp. B11.
- Schwab, K. (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva: World Economic Forum.