

A HIPÓTESE DO CRESCIMENTO RÁPIDO. NOVOS ARGUMENTOS*.

Antonio Barros de Castro**

Apresentação.

O presente trabalho deve ser entendido como uma extensão e complementação de “A Hipótese do Crescimento Rápido e Sustentável”¹. Este primeiro artigo tem como temas principais a especificidade da “quase estagnação” brasileira de 1981 a 2003, e a experiência contemporânea de diversas economias no tocante à transição para o crescimento rápido e sustentado.

Prosseguindo na exploração do tema da passagem para o crescimento rápido, o atual artigo explora a idéia de que os surtos abortados de crescimento ao longo do período 1981-2003 teriam represado um potencial, digamos, adicional de expansão - que não pode, contudo, ser percebido pelos dados disponíveis sobre o desempenho da economia. É também adiantada a hipótese de que o crescimento reprimido ao longo do período de quase estagnação tende a aflorar espontaneamente, uma vez assegurada a estabilidade - mas pode ser acentuado por políticas adequadas a este peculiar contexto. Isto sugere que a economia poderia desde já alcançar um bom ritmo de expansão – o que facilitaria o seu ingresso numa efetiva trajetória de crescimento rápido de longo prazo.

Tendências Reveladas pela Evolução da Economia Brasileira.

A história contemporânea da economia brasileira é marcada por duas fases, nitidamente diferenciadas. A ruptura ou quebra de tendência verifica-se no

* Com base uma palestra apresentada no seminário Por um Modelo de Desenvolvimento Alternativo – IEPES, Rio de Janeiro, setembro de 2004.

** Assessor Especial do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. Professor licenciado da UFRJ.

^{1/} Castro, Antonio Barros de - A Hipótese do Crescimento Rápido e Sustentável, em Velloso, João Paulo dos Reis (Org.), Novos Desafios do Desenvolvimento. Cinco Décadas de Questão Social e Crescimento Sustentado, José Olympio Editora, no prelo.

entorno de 1980, marcando a transição da primeira (1940 -1980) para a segunda fase (1981-2003).

Ao longo da primeira fase, ocorreu a implantação da estrutura produtiva que, em seus traços maiores, caracteriza, até o presente, a economia brasileira. A construção, em quatro décadas, deste amplo e diversificado aparelho produtivo, teve como marco a implantação dos chamados grandes projetos, direta ou indiretamente promovidos por políticas públicas e empresas do Estado².

Mesmo ali onde não se tratava de implantar mega-projetos ou plantas-âncora, mas da introdução, por capitais privados, de novos elos nas cadeias produtivas, o avanço se dava ao sabor de projetos, que muitas vezes se mostravam maiores que as empresas incumbidas de levá-los a efeito.³ Com o novo tecido econômico sendo constituído, os projetos (antes que os preços relativos) guiavam, em ampla medida, as decisões empresariais – sendo esta uma característica fundamental dessa primeira fase.

Como seria de se esperar, os projetos exigiam, a absorção massiva de **novos conhecimentos**. É importante lembrar, no entanto, que este conhecimento em boa medida aqui chegava, embutido ou incorporado nos processos que a economia passava a utilizar e nos artigos que ela passa a produzir. A bem dizer, o conhecimento “desincorporado” e operacional evoluía também rapidamente – sem o que não seria possível acionar as novas máquinas e equipamentos. Mas aqui, como em algumas outras experiências contemporâneas de *catch up*, a produção nem de longe exigia o pleno domínio cognitivo do que estava sendo introduzido no país⁴. Uma segunda característica dessa primeira fase consiste, assim, no notório desequilíbrio entre o conhecimento operacional e o conhecimento formal/científico.⁵

² / Veja-se Castro, Antonio Barros, *Renegade Development: Rise and Demise of State Led Development in Brazil*. Org Smith, William et al. Transaction Publishers, 1993.

³/ Devo esta última observação a Aluysio Asti, economista do BNDES.

⁴/ Amsden, Alice. *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press, 2001.

⁵ Uma maneira indireta de se tornar patente esta característica pode ser encontrada num trabalho recentemente divulgado, mostrando que a evolução do PIB se dava, do pós-guerra a 1980, em ritmo muito superior à evolução do capital humano (medido por um índice em que a educação formal tem destacado peso) disponível na economia. Ver Albuquerque, Roberto Cavalcanti, *A Questão Social no Brasil. Um Balanço do Século XX*, em *Novos Desafios do Desenvolvimento*, ob.cit..

A terceira e última grande característica a ser aqui assinalada se refere ao crescimento econômico verificado no período - aí incluídos o seu ritmo (7%, em média, ao ano), a relativa regularidade do avanço, e o fato de que a expansão era percebida como assegurada. Este último ponto, ou seja, a crença, amplamente compartilhada, na forte vocação da economia para o crescimento (e, neste sentido, na existência de uma “convenção do crescimento”)⁶, merece um destaque especial. A partir desta perspectiva, o risco de mercado a ser enfrentado pelos investimentos era, genericamente, rebaixado – o que ajudava a tornar o crescimento uma profecia auto-realizada.

Passemos agora à segunda grande tendência que se prolonga por 23 anos: de 1981 a 2003.⁷

Em contraposição à primeira, a segunda fase é marcada pela ausência de grandes projetos, sendo Carajás uma importante exceção. Apesar da escassa alteração, durante esta fase, da estrutura do aparelho produtivo em seu conjunto, intensas mudanças foram introduzidas no âmbito das empresas e no seu relacionamento com os mercados. Como é bem sabido, isto foi impulsionado pela abertura da economia, e por certas conseqüências da estabilização alcançada mediante o Plano Real. Concretamente, mudaram o gerenciamento e a organização do trabalho, a cesta de produtos ofertada (o que implica, em regra, alterações nos processos produtivos) e, não raro, a estrutura patrimonial das empresas⁸.

A mais importante implicação do que precede é a radical mudança verificada na forma pela qual passa a evoluir a economia. No fundamental, a acumulação de capital e, mais concretamente, a implantação de novos projetos, deixa de ser o eixo em torno ao qual evolui a economia.

Reconhecidamente a economia apresenta, durante o segundo período, e de acordo com os indicadores oficiais, um desempenho pífio, crescendo, em média,

⁶ Castro, Renegade Development, ob cit.

⁷ Esta longa fase compreende sub-períodos, que foram caracterizados pelo autor em “A hipótese do crescimento rápido e sustentado”. Ver *Novos Desafios*, ob cit. O presente trabalho deve, aliás, ser entendido, como uma extensão e complementação dos argumentos ali apresentados.

⁸ Castro, Antonio Barros, “A Reestruturação da Indústria Brasileira nos Anos 90: Uma Interpretação”, *Revista de Economia Política*, jul/set de 2001, Ferraz, J Carlos, Kupfer, David e Iooty, Mariana, *Competitividad Industrial en Brasil 10 Años Despuesde la Liberación*, Revista de la CEPAL, abril de 2004.

algo como 2% ao ano - vale dizer, pouco mais do que a população. Registram-se, porém, em meio a esta quase-estagnação, breves (ainda quando, por vezes, intensos) surtos de crescimento, seguidos de recaídas de magnitude comparável. Por outro lado, a eficiência com que operam as empresas indiscutivelmente avança – o que se traduz tanto em firmes aumentos de produtividade⁹ (e eliminação de empregos), quanto em melhoria/atualização dos produtos levados a mercado. Duas ressalvas devem, no entanto, ser feitas, ao que acaba de ser dito.

Primeiramente, as transformações apontadas, não se dão ali onde o país dispunha de confortáveis vantagens comparativas (siderurgia e celulose, por exemplo)¹⁰, e nem tão pouco nas plantas gigantes herdadas do primeiro período (como Camaçari). Além disso, na segunda metade dos anos 1990, algumas novas grandes plantas começam a surgir – alterando, antes a geografia econômica, que a estrutura setorial da indústria.

A peculiar combinação de medíocres resultados em termos de crescimento médio anual, com intensa transformação do tecido microeconômico (mas não da estrutura produtiva da economia como um todo), dificulta enormemente o trabalho dos analistas. Quando mais não seja, porque o baixo crescimento de forma alguma significava marasmo¹¹. Além disto, porque os indicadores estatísticos disponíveis, voltados para a medição de resultados agregados (macroeconômicos ou setoriais), dificilmente poderiam captar, adequadamente, os efeitos das mudanças em curso. Compreende-se: estas iam se dando, sobretudo, no âmbito das empresas, no seu inter-relacionamento, e distribuição espacial.

Como característica marcante do segundo período deve-se ainda destacar, a crescente tomada de consciência da peculiar vulnerabilidade a que passou a estar sujeita a economia. É bem verdade que, não obstante carregada de problemas, a economia se mostra capaz de fortes recuperações, ou, mesmo, arrancadas. Mas fica também evidente que estes movimentos não se sustentam.

⁹ O aumento da produtividade do trabalho durante os anos 1990 foi extremamente rápido, situando-se entre um mínimo de 5% (auferido pelas Contas Nacionais) e um máximo de 8% ao ano (PIM, IBGE).

¹⁰ Coutinho, Luciano e Ferraz, João Carlos (coordenadores), Estudo da Competitividade Industrial da Indústria Brasileira. MCT- Editora da Unicamp, 1994.

¹¹ Para uma sumária comparação da modernização dos anos 1990, com o período áureo da industrialização brasileira, veja-se Castro, Antonio Barros, El segundo catch up brasileño. Características y limitaciones. Revista de la CEPAL, 90, agosto de 2003.

Conseqüentemente, há que ter cuidados redobrados na interpretação da situação e perspectivas da economia. Trata-se de aproveitar as retomadas, sem acreditar demasiado, por exemplo, nas dimensões de mercado por elas sugeridas. Tampouco há que embarcar facilmente nas oportunidades antevistas a partir do crescente conhecimento daquilo que se pode extrair dos recursos controlados pelas empresas (voltaremos a este ponto).

Em síntese, tudo se passa como se o contexto requeresse que os mercados fossem avaliados com desconto – o que também resulta em parcimônia no aproveitamento do aprendizado adquirido no comando da produção e distribuição de mercadorias. Consegue-se, com isto, possivelmente, conter os estragos provocados por desencontros entre demanda e oferta. Mas se este tipo de conduta logra tornar menos frustrante, ou danoso, um contexto caracteristicamente sujeito a golpes (reversões) de demanda, não é menos verdade que ele também ajuda a reduzir o aproveitamento de oportunidades. Ou seja, diminui a aderência da capacidade de produzir à turbulenta evolução da demanda - ao preço da renúncia à exploração de oportunidades que podem se revelar enganosas.

É possível também afirmar que, se na primeira tendência, como anteriormente assinalado, a economia cresce mais do que aprende, na segunda (1980 a 2003), ela aprende mais do que consegue utilizar. Esta proposição veio a ser na prática reforçada, pela aceleração, datada dos anos 1980, dos resultados alcançados no campo educacional. Fica, assim, sugerido, que se a economia puder se livrar das abruptas asfixias de demanda (tarefa precípua da macroeconomia) e, indo mais além, puder estimular o des-represamento de oportunidades percebidas, mas não exploradas, a sua trajetória de crescimento poderá ser deslocada para cima.

MELHORISTAS E REFORMISTAS.

Diversas vezes, no curso da segunda tendência, a energia expansiva da economia voltou à tona. A cada retomada seguiu-se, no entanto, após um lapso

maior ou menor de tempo, uma abrupta deterioração do ambiente econômico, capaz de anular o movimento expansivo da economia.¹²

A frustração do crescimento parece, no entanto, ter assumido particular importância, no caso da recuperação iniciada em 1999. Em parte isto se explica por razões quantitativas. Do primeiro trimestre de 1999 ao primeiro trimestre de 2001, o crescimento acumulado da economia brasileira foi de 8,5% (4,2% ao ano). Mas a relevância desta traumática experiência se explica, ainda, por outras razões.

O êxito, penoso, mas rapidamente alcançado, no controle das conseqüências da temida mega-desvalorização, levou muitos a concluir que a estabilidade havia passado por um teste definitivo. A conclusão estava também calcada, no fato de que tivera início, na segunda metade de 1998, um sério esforço de ajuste fiscal. Mas o vigor exibido pelo crescimento não era menos impressionante: a expansão, de aproximadamente 20 meses, enfrentou juros reais básicos permanentemente superiores a 10% ao ano, combinados com um severo esforço de ajuste fiscal.

A impressão de que estávamos diante de algo novo tendia ainda a ganhar força, à medida que os ganhos alcançados pelas empresas nos anos 1990 - que não correspondiam ao esperado, nem pelos defensores, nem pelos críticos da abertura¹³ - iam sendo reconhecidos. Já antes da desvalorização, grande parte da indústria vinha emitindo sinais de que, pelo menos no tocante à produtividade e à luta pelo mercado interno, os desafios colocados pela abertura estavam sendo seriamente enfrentados¹⁴. Isto posto, e superada a (breve) turbulência que acompanhou a desvalorização, tornava-se possível pensar mais alto. Não apenas o câmbio oferecia agora uma possível blindagem da economia frente às dificuldades procedentes do exterior, como as exportações, pela primeira vez na história moderna do país, poderiam passar a liderar o crescimento.

¹² Em “A hipótese do crescimento ...”, *ob cit*, são examinados o impulso expansivo e a especificidade adquiridos pela economia brasileira, em decorrência dos 23 anos de quase-estagnação.

¹³ Castro, Antonio Barros. O lado real do Real: o debate e algumas surpresas, em *Vinte Anos de Política Econômica*. Org, Magalhães, João Paulo de Almeida, Mineiro, Ademar e Elias, Luiz Antonio. Contraponto, 1999.

¹⁴ McKinsey Global Institute, *Productivity, The Key to an Accelerated Development in Brazil*. 1998.

O rápido desmoronamento, na transição do primeiro para o segundo trimestre de 2001, do ciclo expansivo iniciado após a desvalorização, contrariou, no entanto, flagrantemente, estas suposições. Não discutiremos aqui este traumático episódio. Lembremos apenas que a sorte, no caso, primou pela ausência. À medida que a economia emergia do quase caos da mega-desvalorização, e começava (surpreendentemente) a crescer, a Argentina, segundo maior parceiro comercial do Brasil, aproximava-se do virtual colapso, enquanto a bolsa de valores de Nova York emitia sinais mais que inquietantes¹⁵. E, como se não bastasse, em março de 2001 é subitamente anunciada a chegada de uma grave crise energética, insuspeitada entre não especialistas, e que tornava o futuro, na melhor das hipóteses, opaco.

O ciclo abortado em 2001 veio alimentar o debate acerca do estado da economia – e de como ela deve ser tratada. Veio, inclusive, a fornecer argumentos para posições antagônicas a este último respeito.

De acordo com uma posição, daqui por diante referida como “melhorista”, teria ficado claro que, consolidadas a estabilidade monetária e a abertura, e adotado o novo regime de políticas macroeconômicas (o tripé política fiscal severa, câmbio flutuante e metas inflacionárias), a economia podia voltar a crescer sustentadamente. A experiência vivida após a desvalorização de 1999 apontava nesta direção - mas também deixava clara a vulnerabilidade da economia frente a choques. Haveria, portanto, que gerenciar a economia com muita cautela. Quando mais não seja, porque as sucessivas crises do final dos anos 1990 acarretaram o explosivo crescimento da dívida pública, bem como o encurtamento e dolarização de uma crescente proporção das obrigações. Conseqüentemente o câmbio flutuante (um pára-choque frente aos distúrbios externos) passara a operar como uma ameaça a mais, para a solvência fiscal.¹⁶ Havia, em suma, que tornar ostensivo o comprometimento com a solvência fiscal – o que veio a ser

¹⁵ Para um provocativo exame da crise de 2001 veja-se Faria, Lauro Vieira. *Financial Markets, External Shocks and Policy Responses: The Case of Brazil 2001*. Revista de Economia Política, out-dez/2003.

¹⁶ A proporção dolarizada da Dívida Pública Total (inclusive swaps) atingiu 50% em Junho de 2002, e se manteve acima de 50% até fevereiro de 2003. Cabe, no entanto, chamar a atenção para o fato de que já em novembro de 2004, o total da dívida pública corrigida pelo câmbio havia baixado para 25%.

supostamente alcançado, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000¹⁷.

Ou seja, a desvalorização e os substanciais ajustes verificados no plano fiscal haviam retirado a economia da borda do precipício, tornando o crescimento sustentado uma possibilidade. Mas a consolidação do novo quadro requeria muita prudência e o incessante aprimoramento do clima de negócios. Seria também recomendável que as instituições locais fossem aproximadas do *benchmark* internacional. Afinal, a turbulência a que permaneceu exposta a economia por tantos anos havia deixado como herança, não apenas um clima de *stress* (e uma notória volatilidade das expectativas), como uma entranhada desconfiança de tudo o que é típico ou local.

Mas a fronteira das melhorias poderia ir além do acima sugerido. O câmbio flutuante poderia ser discretamente monitorado (visando amenizar ou conter movimentos especulativos), enquanto o sistema de metas poderia ser, talvez, em alguma medida, flexibilizado – desde que isto não comprometesse sua capacidade de coordenar expectativas. Além disto, as fases de vigor expansivo poderiam ser aproveitadas para que o país começasse a fazer políticas fiscais compensatórias – abandonando, com isto, o comportamento pró-cíclico das políticas públicas, datado, pelo menos, da chamada crise do Tequila (1994/5).

Dois aspectos devem ainda ser acrescentados, à visão melhorista que estamos caracterizando.

Primeiramente, a ênfase no aperfeiçoamento da gestão macroeconômica e na implementação de mini-reformas de caráter microeconômico, reflete uma abordagem incrementalista. Convém ressaltar que a mesma atitude deveria ser estendida ao campo institucional: antes que novos parâmetros ou mudanças no regime de política econômica haveria que introduzir, passo a passo, alterações na

¹⁷ Sobre as condições em que se dá a construção das novas instituições fiscais, aí incluída a Lei de Responsabilidade Fiscal, veja-se Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente, de Loureiro, Maria Rita, e Abrúcio, Fernando. Revista de Economia Política, jan-mar de 2004.

legislação e na regulação, destinadas a desembaraçar o comportamento dos atores econômicos.¹⁸

Além disto, cabe chamar a atenção para a atitude frente ao crescimento - terreno onde é possível perceber a existência de diferenças entre os melhoristas. Para entendê-lo convém partir da premissa de que todos buscam o crescimento inflacionariamente neutro, ou seja, aquele que não desperta pressões inflacionárias. Os mais prudentes ou conservadores incorrem, no entanto, a este propósito, em dificuldades. Isto porque, para eles, os limites do crescimento (no sentido do ritmo de expansão que preserva a estabilidade) devem ser apreendidos, mediante observação do ocorrido no passado. Em outras palavras, por métodos estatísticos, ou mediante o ajuste de funções de produção, buscarão eles verificar a que taxas pode crescer a economia, à luz da experiência progressa. Isto, no entanto, destoia patentemente da própria essência da posição melhorista, que pretende não apenas superar o passado, como avançar mediante o aperfeiçoamento do presente. Conflita, ainda, com a idéia – realçada na primeira parte deste trabalho - de que o passado compreende duas tendências e com a suposição, mais adiante comentada, de que pode estar em curso, na atualidade, uma nova ruptura de tendência¹⁹.

À posição, notoriamente conservadora, que acaba de ser evocada²⁰, opõem-se, entre os próprios melhoristas, aqueles que crêem que é possível identificar falhas de mercado, a serem corrigidas mediante políticas ativas. Isto implica dizer que o melhorismo pode comportar a adoção de políticas industriais destinadas a disseminar ou fortalecer condutas inovadoras. Bastaria admitir, para tanto, que as empresas não se mostram capazes de apropriar-se de todas as

¹⁸ Uma ampla apresentação da posição aqui referida como melhorista pode ser encontrada no documento do Ministério da Fazenda “Consolidando a Estabilidade Macroeconômica”, de novembro de 2004, cujo conteúdo, como é fácil verificar, vai muito além dos temas diretamente relacionados com a consolidação da estabilidade.

¹⁹ Guiar-se fundamentalmente pelas tendências passadas, sem ter em conta as transformações recentemente ocorridas, talvez ajude a explicar erros de previsão no tocante ao comportamento esperado da economia. Um possível (e importante) caso seria o da estimativa, pelo Banco Central, de um crescimento de 3,5% para a economia brasileira em 2004 (Relatório de Inflação, dezembro de 2003).

²⁰ Haveria que assinalar a existência, entre os melhoristas, de sérias discordâncias no tocante ao ritmo a que a inflação deve ser reduzida. Cabe também deixar claro que o melhorismo, numa versão ampla do conceito, inclui severos críticos da condução das políticas públicas, especialmente no campo da política macroeconômica.

vantagens derivadas das inovações – proposição válida para qualquer tipo de economia de mercado.

Voltemo-nos agora para as posições que discrepam do melhorismo – e que serão aqui, tão somente, sumariamente referidas. Sua característica comum é a crença em que, sem profundas reformas, a economia brasileira não se mostra capaz de alcançar o crescimento sustentável. Os problemas da economia residiriam, em suma, na própria estrutura da economia, ou no chamado modelo de política econômica - e não na condução dada à política econômica. A longa estagnação, os sucessivos tombos da economia, e problemas tais como os juros reais cronicamente elevadíssimos, são apontados, nesta perspectiva, como algumas das dificuldades a serem superadas mediante reformas. A experiência internacional (contrastes com casos exitosos, como Coréia e Chile, bem como outros sujeitos a crises recorrentes) é freqüentemente invocada neste tipo de posicionamento para reforçar a defesa de profundas mudanças.

O reformismo (referido, aqui, fundamentalmente, ao tema da retomada sustentável do crescimento) comporta, no entanto, atitudes francamente antagônicas. De um lado estão posicionados aqueles que crêem que a revisão das reformas levadas a efeito na década dos 1990, bem como do atual modelo de gestão macroeconômica, e o restabelecimento de certos controles (especialmente no que toca à liberdade de trânsito dos fluxos financeiros), são condições para que a economia volte a crescer sustentadamente.²¹ No pólo oposto situam-se aqueles que pregam o aprofundamento das reformas pró-mercado - e a minimização das interferências políticas de qualquer natureza.²²

Contra o pano de fundo da sumária esquematização realizada neste item, começaremos, no que segue, a refletir sobre o crescimento além da “atual” retomada.

²¹ Mercadante, Aloizio, (org) O Brasil pós-Real. A Política Econômica em Debate. UNICAMP, Instituto de Economia, 1998 e A Economia Política da Mudança. Os Desafios e os Equívocos do Início do Governo Lula. Org, Paula, João Antonio. Autêntica Editora, 2003.

²² O essencial desta posição pode ser encontrado em Arida, Pérsio, Bacha, Edmar e Lara-Resende, André. High Interest Rate in Brazil: Conjectures on the Jurisdicional Uncertainty. Mimeo, 2004.

A LIBERAÇÃO DO POTENCIAL DE CRESCIMENTO. ALGUNS COMENTÁRIOS.

Diversos analistas já assinalaram o fato de que numa economia sujeita a repetidas crises, o conhecimento é canalizado para atividades percebidas como de baixo risco e, em última análise, destinadas a garantir a sobrevivência.²³ Não nos parece, contudo, que as implicações desta família de condutas para o (possível) crescimento ulterior da economia tenham sido jamais exploradas. Mais que isto: para que a idéia venha a ser incorporada ao debate, parece-nos importante uma breve reflexão sobre o crescimento econômico, com destaque para os seus fundamentos microeconômicos.

À medida que uma economia passa a contar com empresas com algum grau de amadurecimento, ou seja, que já acumularam não apenas recursos materiais, como conhecimentos e capacitações especializadas, seu crescimento vai depender do aproveitamento, mais ou menos intenso e criativo, de tudo aquilo que elas controlam. Em tais condições, adquire grande importância o princípio segundo o qual uma empresa é um conjunto complexo de recursos (aí incluídos, cabe insistir, os conhecimentos), onde sempre há carências (ou gargalos) e sobras. Mais concretamente, a qualquer momento, alguns recursos encontram-se plenamente utilizados, ou até mesmo sobre-utilizados, enquanto outros se encontram sub-aproveitados. O crescimento passa então a ser, em boa medida, o resultado da remoção de gargalos e do maior (e melhor) aproveitamento de sobras.²⁴ Este quadro difere, no entanto, qualitativamente, daquele característico do catch up clássico, em que, conforme mencionado no início deste trabalho, os projetos (direta ou indiretamente procedentes da esfera pública) excedem, de muito, a experiência das empresas.

Duas ponderações devem ser acrescentadas ao que precede.

²³ O tema é extensivamente tratado em Ruiz, Ricardo Machado, *Estratégia Empresarial e Reestruturação Industrial (1980-1992): Um Estudo de Grupos econômicos*. Unicamp, Instituto de Economia, 1994.

²⁴ O acima dito assumidamente provem de Penrose, para a qual o crescimento da firma depende da extração de novos serviços dos recursos nela existentes. Penrose, Edith, *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford University Press, 1959.

Se o crescimento já era, no pós-guerra (e nas economias avançadas), em boa medida, um incessante processo de reaproveitamento de capacitações e recursos, com mais razão isto se tornou verdadeiro, contemporaneamente, dada a flexibilidade das novas tecnologias, e o imenso potencial de diferenciação de produtos daí decorrente.²⁵ Em tais condições surgem novas possibilidades no tocante à relação entre crescimento e acumulação de capital.

Tendo em conta o que acaba de ser dito, compreende-se que uma economia sujeita a repetidas frustrações de demanda é um meio ambiente em que diversas possibilidades de desengargalamento e de aproveitamento de capacidades sobrantes foram (e, possivelmente, continuam a ser) percebidas pelas empresas, sem que surjam condições propícias ao seu aproveitamento. Se assim é, a difundida noção de que no período 1980/2003 as empresas se valiam, predominantemente, de estratégias defensivas, está mal formulada. As empresas, especialmente no campo industrial, mudaram intensamente ao longo do período – e isto já é um indício de que buscaram, intensamente, novos posicionamentos.

Ocorre, porém, que mudaram, mas não exploraram as possibilidades complementares entreabertas pelas próprias mudanças. Limitaram ou contiveram, com isto, por exemplo, a adoção de novos equipamentos, de novos processos - e o próprio aprendizado daí derivado. Ou seja, as novidades não chegaram a ser plenamente aproveitadas. Afinal, com os avanços sendo logo interrompidos por retração das expectativas, dificilmente se chegou a operar sob a - usualmente fértil - pressão da demanda. Em tais condições, mesmo nos casos de mudança exitosa, raramente se mostrou necessário experimentar, por exemplo, mais de um turno de produção, o que tende a deter, precocemente, o encadeamento das mudanças - e limita o aprendizado a elas associado. Recentemente, o bem sucedido reposicionamento de numerosas empresas em direção ao mercado externo, veio a tornar ainda mais amplo e importante o fenômeno das oportunidades antevistas, mas não (ainda) devidamente exploradas.

²⁵ Não se trata de que o custo e a escala não mais contem. Especialmente no que concerne à base (por vezes referida como plataforma) dos produtos crescentemente complexos e diferenciados que vão sendo lançados no mercado, a escala ainda é fundamental. Mas ela não prevalece como arma da competição, alí onde se briga pela preferência dos consumidores.

As conseqüências do anterior certamente não são triviais. Para percebê-lo convém voltar a adotar uma visão agregativa, e considerar (por contraste) o caso de uma economia que não passou por sucessivas asfixias de demanda, e no qual não se verificou, recentemente (inclusive por parte de empresas há muito maduras) a descoberta de amplas oportunidades no mercado externo. Numa economia deste tipo - ou seja, normal -, o uso da capacidade, num dado momento, pode ser, ou não, considerado pleno. Quando se encontra significativamente abaixo, diz-se que a utilização da capacidade poderá ser ampliada por medidas de estímulo à demanda efetiva. E é bastante plausível supor, nestes casos, tanto que o aumento da demanda será respondido pelo maior uso da capacidade instalada, quanto que o crescimento daí resultante será “inflacionariamente neutro”²⁶.

A situação é, porém, muito diferente, numa economia como a brasileira, na quadra atual. Nela, seguramente, até mesmo possibilidades de rebaixamento de custos, foram visualizadas como possibilidades, sem ser, no entanto, exploradas. Há, então, como já foi sugerido, uma situação de sub-aproveitamento da própria capacidade de aprender. Cuidado, porém: não se trata de uma situação de baixo aprendizado. Houve muita mudança, naturalmente acompanhada de experimentação e aprendizado. O que cabe, no entanto, afirmar é que durante o período em questão, a economia aprendeu mais do que usou – o que equivale a dizer que acumulou quase-capacitações²⁷. Sob este prisma, estamos, pois, aqui, na situação inversa à do catch up, onde, como assinalado no início deste artigo, usava-se mais do que se aprendia.

²⁶ Ali onde a evolução da economia vem se dando de forma regular, não parece ser grave ignorar o fato de que a folga agregada de capacidade é um conceito discutível - e que a dinâmica do crescimento conta, sempre, com a cadeia de gargalos e sobras percebidos pelas empresas.

²⁷ Para uma abordagem centrada na evolução das capacitações do tipo aqui empregado, vide Langlois, Richard. Chandler in a Large Frame: Markets, Transaction Costs and Organizational Form in History. University of Connecticut, mimeo, jan 2004. Parte-se, nesta perspectiva, da idéia de que o mundo da produção possui informações e conhecimentos imperfeitos, diferenciado segundo empresas, sendo limitado o valor das fórmulas gerais (blueprints).

O CRESCIMENTO ALÉM DA RETOMADA: CONJECTURAS.

O debate sobre o crescimento da economia brasileira tem evoluído rapidamente. Até meados de 2004, muitos teimavam em não reconhecer, sequer, que a economia se encontrava em expansão. À medida, porém, que este juízo acerca do estado da economia passou a ser claramente negado pelos dados, muitos tenderam a refluir para um posicionamento mais genérico: a expansão não teria como sustentar-se. Enquanto isto, para os que já percebiam, há algum tempo, que a economia se encontrava em crescimento (num movimento mais vigoroso do que aquele que teve início após a desvalorização de 1999)²⁸, novas questões iam se colocando.

Para um grupo, trata-se de estabelecer, à luz das informações disponíveis sobre o desempenho da economia, o ritmo a que ela poderia sustentadamente crescer. Em outras palavras, haveria que descobrir, por métodos consagrados de aferição, a taxa a que poderia crescer o PIB, dito potencial, da economia.²⁹ Para outros, críticos da postura anterior (e convencidos de que a ruptura em curso estaria introduzindo novos parâmetros e tendências), tratava-se, prioritariamente, de entender e caracterizar os traços maiores do surpreendente desempenho recente da economia³⁰. Compreende-se: são incontáveis os erros de avaliação cometidos, aqui e no exterior, a esse respeito. Indiscutivelmente, porém, o ideal seria ir mais além. Para tanto, faltam, porém, informações, não apenas sobre o potencial reprimido de crescimento, como sobre as novas tendências espontaneamente emergentes à medida em que avança a ruptura. Pouco se conhece, além disso, das instituições e, sobretudo, das políticas que virão a respaldar o novo padrão de crescimento – ainda quando se possa desde já afirmar que o atual governo tem-se revelado particularmente fértil na criação de

²⁸ Na Carta de Conjuntura do Instituto de Economia da UFRJ, especialmente através dos artigos de Caio Prates, pode ser encontrada uma cobertura, passo a passo, das duas últimas grandes retomadas: a que se estende de maio/junho de 1999 a março de 2001; e a que teve início no terceiro trimestre de 2003.

²⁹ Os fundamentos da teoria do crescimento econômico que servem às estimativas usuais do PIB podem ser encontrados em Jones, Charles, *Introdução à Teoria do Crescimento Econômico*, Ed. Campus, 2000. Os métodos usuais de estimativa estão em *A Summary of Alternative Methods for Estimating Potencial GDP*. Congresso dos Estados Unidos, CBO, 2004. Uma apreciação crítica desta visão do crescimento está em Felipe, Jesus, *Total factor Productivity Growth in East Asia: A critical Survey*. Studies, abril de 1999.

³⁰ Um esforço nesta direção foi feito em Castro, Antonio Barros,. *A hipótese do crescimento rápido*, ob. cit.

instituições capazes de melhorar o ambiente de negócios.³¹ É neste contexto, e como primeiríssima aproximação, que devem ser entendidas as reflexões que se seguem.

Continua em curso o crescimento mediante ocupação de capacidade - a qual vem sendo, presumivelmente, não apenas mais intensamente explorada, como, (re)aproveitada de acordo com oportunidades antevistas no passado, mas não devidamente exploradas. Este tipo de crescimento, onde está fortemente presente a desrepressão de oportunidades, ajudaria, aliás, a explicar o fato de que a demanda por máquinas e equipamentos (mas não o investimento em novas plantas) venha aumentando acima do que seria de se esperar no início de um ciclo expansivo. Com efeito, o consumo aparente de bens de capital cresceu 14,2% em 2004 (até o terceiro trimestre, e comparado com igual período do ano anterior).

Por outro lado, ainda quando seja bastante elevado o nível de ocupação de capacidade em insumos básicos, bem como o atraso acumulado no tocante à infraestrutura, não é de se esperar o surgimento, na atual fase de retomada, de um grande volume de investimento nestas áreas. Em insumos básicos, porque ali onde existem vantagens comparativas reveladas, não há porque verificar-se o represamento de oportunidades. Já em infraestrutura, porque os projetos são, reconhecidamente, de longa maturação - e altamente sensíveis às incertezas inerentes às indispensáveis mudanças de regulação.

Ainda no que toca aos investimentos, cabe destacar que a sua definição (em outros campos que não insumos básicos e infraestrutura) começa agora a ter por base a formulação de novas estratégias de afirmação por parte das empresas. Isto, evidentemente, discrepa substancialmente do ocorrido na fase heróica da industrialização (1940-1980), quando os projetos - destinados a fazer avançar a estrutura industrial do país - tinham óbvia precedência sobre a estratégia das empresas.

³¹ Caberia aqui destacar, entre as mais recentes mudanças, as medidas de desoneração do investimento, a nova Lei de Inovação, a nova Lei de Falência e a regulamentação das PPP.

A segunda conjectura, quase um corolário da primeira, consiste na não necessidade de promover, desde a retomada, um salto no montante global de investimentos. Afinal, e como já deve estar claro, a fase inicial do crescimento, no quadro em foco, em mais de um sentido se baseia no maior e melhor aproveitamento do pré-existente.

Na medida em que procedam as ponderações que acabam de ser feitas, fica sugerida a existência de uma fase ou período, suponhamos, de 2 a 4 anos, de transição para o crescimento propriamente dito. Duas observações devem ser aqui introduzidas.

Durante a fase inicial de expansão, a relação entre investimento e crescimento se caracterizaria pela prevalência do último sobre o primeiro. Ou seja, o crescimento faria aflorar o investimento - e só mais tarde se afirmaria a relação usual em que o investimento precede (e, simplificada, determina) o crescimento.

Cabe ainda observar que, dada a suposta precedência do crescimento sobre o investimento, o curto-prazo deve ser entendido, neste singular contexto, como estratégico. Isto, obviamente se choca com o emprego usual deste termo: reserva-se, em regra, a denominação de estratégico, para o longo prazo, sendo tática o termo (e conceito) associado ao curto prazo. Aqui, porém, o curto prazo deve ser entendido como estratégico – no sentido de condição para a efetivação da ruptura, com transição para um novo quadro.

A propósito do que acaba de ser dito, cabe insistir em que o investimento simplesmente não pode dar partida no crescimento. Entende-se: o consumo encontra-se notoriamente comprimido e deve aumentar, digamos, ao ritmo do PIB. Por outro lado, nem o atual Governo, nem o público em geral, aceitariam que o país voltasse a recorrer pesadamente à poupança externa (Déficit de Transações Correntes). Em suma, só paulatinamente o país poderá voltar a contar com uma “máquina de crescer” – que supõe reforço e adaptação da capacidade de financiamento, intensificação da geração de intangíveis, recuperação da engenharia, e outros requisitos. Esta é, aliás, mais uma forma de se perceber a importância decisiva de se aproveitar, na transição para o crescimento de longo

prazo, o potencial contido nas empresas - e de se entender que o curto prazo é, nestas circunstâncias, estratégico.

Na medida em que estiverem certas estas suposições, a situação poderá avançar, substancialmente, se se souber tirar proveito do potencial oculto no quadro atual. Evidentemente, o apoio à inovação, em suas múltiplas formas, poderia ter aqui uma grande importância – o que traz para o primeiro plano, a importância da consertação entre interesses privados e públicos, no esforço de fazer aflorar as possibilidades dormentes nas empresas.

A agenda que assim começa a se esboçar seria seguramente facilitada na medida em que fossem superadas duas obsessões: a de negar o passado, e a de fazer o “dever de casa”, copiando o existente no exterior. Quanto a este último ponto, cabe deixar claro que as melhorias de meio ambiente são muito bem vindas, sempre e quando – usando uma velha expressão inglesa - retirem areia das rodas da indústria³². Não fazem, contudo, sentido, reformas cuja assimilação poderia colocar em risco a retomada - e a original transição para o crescimento sustentado que parece estar, neste momento, se delineando.

Como se depreende de tudo o que precede, a presente situação da economia brasileira pode ser sumariamente concebida como o início de superação de uma longa crise, à qual de múltiplas maneiras (já) se resistiu, e cujo custo já foi em grande medida pago. Em outras palavras: o dinamismo atual (esboçado, pioneiramente, no ciclo abortado de 1999-2001) sugere que as tendências prevalecentes a partir de 1980 podem haver sido – a duras penas – derrotadas. É desnecessário insistir em que esta perspectiva discrepa frontalmente daquela que crê que a retomada do crescimento sustentado supõe, mas uma vez a refundação da economia.

Dentre os problemas que o crescimento desta economia tem pela frente, um apenas será aqui referido.

³² O mesmo pode ser dito de reformas que tornem mais leve e bem distribuída a carga fiscal.

Dada a ascensão fulgurante da China como potência manufatureira, como plataforma de multinacionais, e base de agressivas empresas locais (muitas delas pertencentes a entidades públicas), há que admitir que diversas opções feitas neste país – em termos setoriais, tecnológicos e de produtos, hoje se revelam “erradas”. Em outras palavras, tais escolhas não teriam sido feitas - ou teriam tomado outros rumos - se se soubesse de antemão que teríamos que concorrer com o rolo compressor das empresas que vieram a florescer nos últimos dez a quinze anos naquele país-continente. A bem dizer, a emergência da economia chinesa como “fábrica do mundo” coloca em questão um dos trunfos da economia brasileira, vis a vis o resto da América Latina. Referimo-nos ao fato de que esta foi a única economia que suportou a (e valeu-se da) abertura, mantendo e revitalizando uma estrutura industrial altamente diversificada. Arranhando apenas a superfície desta nova e fundamental questão, acrescentaríamos dois comentários.

Tendo escapado à especialização por setores e funções (a indústria automobilística na Argentina, por exemplo, tornou-se apenas montadora), a indústria brasileira estaria sendo hoje, possivelmente, forçada a especializar-se. Referimo-nos aqui, porém, à especialização por produtos.³³ Este tipo de especialização não poderia ter ocorrido por ocasião da fuga desordenada para a frente (em busca da modernização) promovida pela abertura dos anos 1990. Hoje, contudo, tendo sido preservadas, em boa medida, as cadeias produtivas (ressalvadas conhecidas excessões) esta é uma possibilidade que já vem sendo explorada por diferentes empresas. Trata-se de um tipo de especialização a muitos títulos superior, e amplamente verificado entre as economias desenvolvidas. Trata-se, também, de um movimento particularmente adequado ou fértil para o florescimento de inovações³⁴. Para tanto, a política industrial deveria, porém, ser repensada e, seguramente, reforçada. Por outro lado, esta é mais uma razão pela qual a partida para o crescimento via investimento deva ser entendida

³³ Exemplificando: aviões regionais, carros compactos, motores elétricos, máquinas agrícolas, moda de praia, toalhas de qualidade superior, calçados femininos, álcool, etc.

³⁴ A experiência recente do México mostra, aliás, que a especialização por funções (do tipo atividades altamente empregadoras de mão de obra) é das mais vulneráveis à atração chinesa.

não apenas como difícil (como anteriormente assinalado) mas possivelmente como inadequado, dada a cristalização precoce de escolhas a serem posteriormente revistas (sunk costs).

Em suma, não há como negar que nos encontramos, neste momento, do ponto de vista manufatureiro, em rota de colisão com a China. E isto leva a reafirmar que as políticas de apoio ao crescimento devem ser reforçadas por políticas de redirecionamento e, digamos, especialização avançada de capacitações.

Para encerrar esta exposição – que veio a exceder, de longe, a proposta inicial - acrescento um par de comentários sobre o atual governo.

Foi observado em outro trabalho³⁵ que este governo mostrou-se capaz de levar adiante, e estender para novas áreas, o pragmatismo que despontou (mas manteve-se restrito a certos espaços) no segundo governo FHC. A bem dizer, mesmo no atual governo, o que estamos chamando de abordagem pragmática - no sentido de ser sensível à especificidade do contexto - não chegou a todas as áreas. A política monetária, por exemplo, ostenta uma rigidez que, se por um lado reflete a prudência imposta pelo passado inflacionário deste país, por outro parece ignorar que estamos apenas emergindo de uma longa fase de sistemática inibição de iniciativas na esfera produtiva, tanto por parte das empresas, como por parte das instituições públicas voltadas para o apoio ao desenvolvimento.

Não obstante a contradição que acaba de ser assinalada, é impossível negar que este é um governo eminentemente aberto à negociação. Aliás, e de acordo com um dos fundadores do PT, isto não deveria surpreender, porque a negociação “está no DNA” do partido hegemônico no atual governo³⁶.

Se o pragmatismo tem uma sólida raiz plantada na experiência sindical/negociadora, não é menos verdade que a experiência acumulada na administração de cidades, berço da experiência de governo do PT, seguramente

³⁵ Castro, A B, A Hipótese do Crescimento Rápido, ob cit.

³⁶ Diversos depoimentos poderiam ser reunidos, apontando na mesma direção. Recentemente tive ocasião de ouvir de um reconhecido líder da indústria que os empresários “tinham uma interlocução com o governo que raramente foi alcançada”.

reforçou o enfoque realista e, digamos, viesado para a administração. Vista a questão por um outro ângulo, tudo isto ajudou a abandonar o mito fundacionista característico da esquerda tradicional. E é a partir desta bagagem que o atual governo – ou, pelo menos, uma parte importante dele - se dedicou a ganhar a confiança do empresário nacional. Em suma, este, como o governo anterior, cultivou a confiança dos detentores de capital, mas a atual administração – ajudada sem dúvida pelo excepcional desempenho do Balanço de Transações Correntes – tem revelado uma particular disposição para ouvir e colaborar com as empresas, especialmente as de propriedade nacional. Além disto, o presente governo, indiscutivelmente estende a sua postura aberta à negociação a todos os interesses organizados e movimentos sociais. Tudo isto colabora para o surgimento de um clima de trégua entre o setor privado e o setor público, que fortemente difere do ocorrido nos anos 1990.³⁷

³⁷ Sobre a evolução das políticas de apoio ao crescimento, de uma concepção centrada no primado dos instrumentos para uma abordagem centrada na colaboração, veja-se Rodrik, Dani, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Mimeo, 2005.