PARA ONDE FOI TODO O DESENVOLVIMENTO?

Sandro Sacchet de Carvalho[1]

Talvez o principal ponto da obra *Um Pirilampo no Porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil*, de Mauro Nogueira e Graziela Zucoloto,[2] em discussão nesse volume do boletim *Radar*, seja de que a questão da produtividade apresenta-se como um dos problemas centrais para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, sendo as micro e pequenas empresas (MPEs), incluindo aquelas inseridas na informalidade e no que os autores chamam de semiformalidade, o ponto fulcral em que se deve buscar as soluções da baixa produtividade nacional e a consequente superação do subdesenvolvimento brasileiro e de suas mazelas.

Nogueira e Zucoloto realizam um estupendo trabalho levantando as informações disponíveis sobre o universo das MPEs (informais ou não), e, a partir disso, estabelecem uma crítica das atuais estratégias adotadas para esse segmento, defendendo algumas propostas alternativas com vistas à superação da heterogeneidade estrutural da produtividade na economia brasileira. Chamam a atenção sobre a necessidade de se ter um conhecimento amplo a respeito desse universo, que é bastante complexo, sob o risco de que políticas mal focalizadas e pouco integradas não alcancem os resultados esperados.

Independentemente de se concordar com seus diagnósticos e propostas (que é o caso na maior parte das vezes), quero aproveitar este espaço para comentar que, para além da necessidade de estudos na direção que Nogueira e Zucoloto apontam,[3] o sucesso de suas propostas e considerações depende, particularmente, do momento atual em que vivemos, de se retomar com maior profundidade os pressupostos que envolvem toda esta discussão, ou seja, precisa-se discutir desenvolvimento.

O reconhecimento de que a heterogeneidade estrutural e a baixa produtividade do trabalho são características e entraves ao desenvolvimento das economias periféricas está presente desde os primeiros escritos do estruturalismo latino-americano nos anos 1940/1950, principalmente por meio da obra de Raul Prebisch.[4] Defendia-se que o livre mercado seria, devido às características estruturais das economias latino-americanas, incapaz de realizar a industrialização desses países, sendo necessária a intervenção do Estado para lograr a superação do atraso econômico.[5]

De modo geral, os países latino-americanos industrializaram-se, passaram por processos de mudanças estruturais e sociais, mas, por mais que se possa afirmar que tenha havido desenvolvimento, certamente o subdesenvolvimento não foi superado, em particular tendo permanecido a heterogeneidade estrutural, a baixa produtividade e a extrema desigualdade de renda e condições de vida.

As primeiras graves crises dos processos de industrialização dos países latino-americanos nos anos 1960 geraram uma maior rejeição da possibilidade de desenvolvimento, principalmente por parte da teoria da dependência marxista, e uma ampliação temática e alteração de estratégias no estruturalismo que procuravam dar novas respostas e aprofundamento sobre a dinâmica do desenvolvimento de países periféricos.[6]

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <sandro.carvalho@ipea.gov.br>.

2. NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. *Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/8ayz1D>. Acesso em: 10 jan. 2018.

3. Realizações de etnografias sobre informalidade, estudos sobre a compreensão e a avaliação do conjunto de políticas e instrumentos direcionados às MPEs, construção de um sistema classificatório para o desenvolvimento de políticas melhor focalizadas, relações das MPEs com o mercado global e a inovação, MPEs no meio rural, entre outros.

4. O conceito de heterogeneidade estrutural em si foi inserido na tradição estruturalista posteriormente por Aníbal Pinto.

5. Para versão resumida, ver RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

6. Nesse sentido, podemos citar as teses estagnacionistas de Celso Furtado, os trabalhos sobre a teoria da dependência de Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotônio dos Santos e, em uma vertente mais próxima do estruturalismo, as teses de Cardoso e Faletto, o enfoque sobre os estilos de desenvolvimento de Serra e Tavares, além do trabalho de Chico de Oliveira na sua crítica à razão dualista.

É um momento em que crescem os questionamentos sobre as possibilidades de superação do subdesenvolvimento nas nações capitalistas periféricas na ausência de uma ruptura radical, ao mesmo tempo em que surge uma literatura que não questiona a possibilidade da promoção do desenvolvimento e busca uma reconfiguração das estratégias adotadas, bem como sanar as falhas no entendimento da dinâmica do desenvolvimento que travavam sua efetiva superação.[7] No entanto, com as crises dos anos 1980, aprofundou-se definitivamente a submersão das concepções desenvolvimentistas.

Paralelamente, junto com a crise do keynesianismo, os anos 1970 marcam a crise da economia do desenvolvimento, que ressurgiria posteriormente sobre bases neoclássicas, mostrando como falhas de mercados podem causar o atraso relativo dos países pouco desenvolvidos. Da mesma forma que as transformações da economia do desenvolvimento, com o avanço do neoliberalismo e da globalização também se modificaram as bases do pensamento estruturalista, tendo o mercado e o estímulo às exportações ganhado maior peso em comparação com os trabalhos dos pioneiros.[8]

No entanto, dada a incapacidade das políticas neoliberais de equacionar os dilemas do subdesenvolvimento, chegando mesmo a agravá-los, foram se estabelecendo e ganhando corpo novas propostas desenvolvimentistas. No Brasil, isso se reflete nas posições do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo.[9]

O encerramento das gestões recentes das coligações lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal marca o término de um ciclo do desenvolvimento histórico, em que novamente deve ser questionado quais foram os limites encontrados por este ciclo, quais as falhas no entendimento da dinâmica do desenvolvimento que travaram sua efetiva superação. Existem perguntas que novamente precisam ser postas: a que se deve o fracasso do modelo de desenvolvimento que norteou os governos do PT?[10] Ou a aplicação do modelo foi um sucesso e o debacle deve-se pela inviabilidade própria do modelo adotado?

O período entre 2004 e 2013 é frequentemente retratado como uma década em que o país atravessou um claro período de desenvolvimento socioeconômico; entretanto, resta-nos compreender como é possível que as seguintes palavras de Roberto Schwarz, escritas em 2003, podem soar tão atuais:

> no campo dos trabalhadores, a nova correlação de forças leva ao desmanche dos direitos conquistados ao longo da quadra anterior. A extração da mais-valia encontra menos resistência e o capital perde o efeito civilizador que pudesse ter. A tendência vai para a informalização do trabalho, para a substituição do emprego pela ocupação, ou, ainda, para a desconstrução da relação salarial. A liga do trabalho rebaixado com a dependência externa, consolidada na semi-exclusão científico-técnica do país, aponta para a sociedade derrotada.[11]

Esse é o cenário no qual justamente Nogueira busca contribuir para superação com sua obra, mas, por exemplo, para se superar a baixa produtividade das MPEs, é necessário entender qual seu papel na dinâmica das economias subdesenvolvidas, como elas se integram aos atores que controlam o mercado (grandes empresas, mercados financeiros, o Estado etc.). O autor argumenta que uma das implicações da heterogeneidade estrutural é a tendência de os estratos de baixa produtividade terem menor capacidade de se articularem com os estratos mais produtivos, limitando a capacidade de crescimento da economia, seja pela integração nas cadeias produtivas, seja pela absorção do transbordamento técnico.[12] E, para superar essas limitações, precisa-se responder então como esses estratos efetivamente se articulam com o resto da economia. Nogueira rejeita visões dualistas que estão

7. Para algumas considerações, ver o texto de Rodríguez citado acima, e BONENTE, B. *Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica*: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

8. Para uma breve exposição dessa trajetória, ver o trabalho de Rodríguez, já citado.

9. O novo-desenvolvimentismo, mais próximo ao chamado neoestruturalismo, foca mais o estímulo às exportações e políticas macroeconômicas. Já o social-desenvolvimentismo reforça a necessidade do desenvolvimento do mercado interno e do uso de políticas sociais com grande foco na desigualdade de renda.

10. Até mesmo qual foi o modelo de desenvolvimento adotado pelo PT é uma questão que deve ser discutida.

11. SCHWARZ, R. Prefácio com perguntas. *In*: OLIVEIRA, F. (Org.). *Crítica à razão dualista – o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 13.

12. Nogueira e Zucoloto (2017, p. 45).

presentes nas obras estruturalistas originais e ainda hoje em parte da economia do desenvolvimento de vertente neoclássica. Mas a resposta que se dê a essa questão claramente depende de uma teoria do desenvolvimento.

Para se ter uma noção da importância da visão de desenvolvimento sobre quais políticas são adotadas, será coincidência que as políticas para MPEs mais difundidas sejam justamente aquelas voltadas ao crédito, sendo as falhas no mercado de crédito um dos alvos preferidos das justificativas para o subdesenvolvimento dos modelos atuais da economia do desenvolvimento?[13]

Várias outras questões pertinentes à obra debatida dependem fundamentalmente de um modelo de desenvolvimento para efetivamente serem respondidas: por que hoje o Brasil não conseguiria se desenvolver por meio de mudanças estruturais? Por que políticas de crédito parecem ser insuficientes para elevar a produtividade das MPEs de forma sistêmica? Por que MPEs não conseguem se apropriar dos benefícios fiscais concedidos? Por que há tanta dificuldade em se tomar medidas simples que teriam impacto positivo sobre as MPEs?

Particularmente relativo à última pergunta, cabe traçar um paralelo entre a obra de Nogueira e Zucoloto e um traço característico da atual economia do desenvolvimento. Os autores chamam a atenção para como, para as MPEs, a modernização de seus processos produtivos e de gestão, mediante a incorporação de tecnologias muitas vezes simples e baratas, podem trazer avanços significativos em suas produtividades.[14] Cabe lembrar aqui a obra *Poor Economics*, de dois dos mais influentes economistas da economia do desenvolvimento: Abhijit Banerjee e Esther Duflo.[15] Neste livro, que busca popularizar os trabalhos acadêmicos dos autores, abundam exemplos de como é possível, muitas vezes com soluções simples e baratas, superar os problemas mais graves da pobreza extrema. Sendo assim, como explicar que mesmo havendo ajuda econômica financeira estrangeira, profusão de programas de desenvolvimento, ainda pouco se avança para sanar as mazelas relativas à pobreza nos países-alvo dessas políticas (e foco do livro, notadamente países da África e da Ásia)?

Esse "*puzzle*" é que leva Acemoglu a criticar modelos que se baseiam em equilíbrios múltiplos e armadilhas de pobrezas para explicar a ausência de desenvolvimento. Se existem falhas de mercado, sejam quais forem, que, uma vez sanadas, colocariam as economias retardatárias na trajetória do desenvolvimento, como explicar a persistência do subdesenvolvimento por tão longos períodos, ou explicar a sua não superação na quase totalidade dos países afetados por elas?[16] Acemoglu, em particular, defende que modelos com múltiplos estados estacionários, em que as condições iniciais (principalmente as instituições) determinam onde a economia irá terminar, são os adequados para tratar do desenvolvimento.

Banerjee e Duflo aceitam a explicação de Acemoglu, e apenas são mais otimistas quanto às possibilidades de os países transitarem gradualmente das más instituições para as boas instituições, evitando a necessidade de intervenção estrangeira ou revoluções sociais de ampla escala.[17] Mas o ponto aqui não é a correção ou não dessas visões; é apenas ressaltar como as respostas às perguntas suscitadas dependem de uma visão sobre o desenvolvimento.

Antes de concluir, cabe fazer um esclarecimento. Ao leitor da obra de Nogueira e Zucoloto ficará claro que os autores de modo algum estão alheios ao que foi discutido aqui, muito pelo contrário: eles reiteradamente ressaltam a necessidade de um "projeto nacional" de desenvolvimento sem o qual será impossível superar os problemas que são identificados.

---

13. Os atuais modelos apresentam uma miríade de explanações sobre por que persistem as diferenças de renda *per capita* entre os países devido às mais variadas falhas de mercado. Podemos citar, por exemplo, modelos sobre fertilidade e transição demográficas, migração, urbanização, e modelos dualistas, falhas de coordenação, distâncias à fronteira tecnológica e mudanças na organização da produção, entre outros. Mas, sem dúvida, são os modelos que envolvem o desenvolvimento financeiro os que possuem maior ressonância. Sem acrescentar que as falhas no mercado de crédito são a base de outra importante vertente dessa literatura que ligam as persistências entre desigualdade de renda e de educação. Para uma apresentação de alguns desses modelos, ver ACEMOGLU, D. *Introduction to modern economic growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2009. cap. 21.

14. Nogueira e Zucoloto (2017, p. 46).

15. BANERJEE, A.: DUFLO, E. *Poor economics*. New York: Public Affairs, 2011.

16. Ver mesmo capítulo do livro de Acemoglu já citado.

17. Ver o capítulo 10 do livro dos autores.

Também não se defende aqui que discussões passadas sobre o desenvolvimento não procuraram responder às questões aqui colocadas, e nem se põe em questão se algumas de suas respostas ainda sejam válidas. Apenas se quis ressaltar que vivemos mais uma vez um período histórico em que se torna fundamental rediscutir essas questões de fundo, questionar novamente os pressupostos que envolvem toda a discussão em torno do tema do livro de Nogueira e Zucoloto.

Deve-se ressaltar, por fim, que a obra de Nogueira e Zucoloto e os temas que eles se propõem aprofundar são insumos absolutamente indispensáveis para essa discussão, a qual, de modo algum, deve ser feita a partir da pura abstração, e a sua contribuição é inestimável para um trabalho que apenas chegará a bom termo coletivamente.