

## HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL: UMA RETOMADA CONCEITUAL

Divonzir Arthur Gusso\*  
Mauro Oddo Nogueira\*  
Lucas Ferraz Vasconcelos\*\*

A eclosão da crise no final de 2008 colocou em evidência duas questões, já percebidas por muitos que acompanharam as mudanças ocorridas tanto nas economias chamadas “centrais” (Estados Unidos, Japão e União Europeia) quanto no cenário “globalizado”, em que as economias emergentes ocupavam novos espaços e protagonismo inédito.

A primeira delas é que, ao se alterar a geografia e as agendas econômicas do mundo, as relações comerciais e as transações de recursos produtivos – especialmente as mediações financeiras – entre países não apenas com feições novas, mas, principalmente, parâmetros inéditos e pouco conhecidos em sua dinâmica. Isto, em parte, se reflete nas consideráveis dificuldades que os Estados Unidos e a Europa encontram para mitigar suas vulnerabilidades e reencontrar um caminho firme de crescimento sustentável.

Outra é que as correntes hegemônicas do pensamento econômico não foram suficientemente hábeis para prever as dimensões e as consequências da crise – de resto, um episódio a mais – porém decisivo – do processo que vinha do início dos anos 2000 –, como também não o foram para prescrever os remédios para debelar seus efeitos imediatos ou para desvendar novos caminhos isentos dos perigos já experimentados. Sobre esta constatação, em uma de suas conferências, um dos mais expressivos economistas americanos criou seu título: *The economic crisis and the crisis of economics* (JOHNSON, 2009).

No sumo, pode-se lembrar que alguns argumentos das abordagens mais convencionais da macroeconomia e da teoria do crescimento endógeno – hegemônicas na década de 1990 – não foram capazes de explicar o curso recente tomado pela economia mundial (SACHS, 2009). Um deles se refere à pouca relevância que estas atribuem às estruturas setoriais e às especificidades da dinâmica de crescimento de cada país, notadamente em seus regimes de acumulação; e outro, correlacionado a isto, salienta o fato de que, cumpridas certas condições (livre comércio, ênfase na acumulação de capital humano, proteção à propriedade intelectual, baixo ativismo estatal, entre outras) e incentivadas as vantagens comparativas, as diferentes economias tenderiam a convergir para um mesmo padrão de renda por habitante, amenizando as disparidades entre países e regiões.

Em contrapartida, alguns modelos – e teorias – de desenvolvimento econômico que associam a dinâmica de crescimento dos sistemas produtivos a mudanças estruturais e transformações socioeconômicas voltaram a serem discutidos; em alguns casos, dando maior importância aos marcos institucionais em que se dão estes movimentos, notadamente às questões de falhas de coordenação.

Nesse contexto, readquire espaço como referencial para ação, particularmente nos países em desenvolvimento, o resgate e a discussão crítica das teorias do desenvolvimento. Em seu bojo, retorna à pauta do debate o conceito de heterogeneidade estrutural (HE), cunhado por Aníbal Pinto, em 1969 (PINTO, 2000). Evidentemente, faz-se necessária releitura – talvez até mesmo uma reinterpretação – de ambos os conceitos, uma vez que, passadas tantas décadas, o contexto socioeconômico sobre o qual se aplicam adquiriu feições totalmente diversas daquelas existentes quando de suas formulações.

Desde sua formulação até hoje – quando foi tema de capítulo do documento central do 33º período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 2010 –, o conceito de HE serviu

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência (Astep) do Ipea.

para um longo histórico de contribuições. O objetivo primordial da formulação do conceito de HE foi chamar atenção para as diferenças básicas existentes no plano econômico, social, político, tecnológico e cultural entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Nesta concepção, o conceito de HE é utilizado para a descrição e a especificação conceitual da complexa realidade econômica e sociopolítica que se diferencia das sociedades homogeneamente estruturadas dos países desenvolvidos. Sua manifestação pode ser constatada na estrutura produtiva, no nível produtivo, na produtividade, na distribuição de renda, no consumo, na distribuição de poder etc. Diferentes características da complexa realidade podem aparecer no centro da análise, mas o aspecto importante a ser ressaltado é que, de forma geral, nas primeiras formulações do conceito, a esfera econômica tem significado básico, ou causal, para o campo social, político e cultural (NOHLEN e STURM, 1982).

No que diz respeito ao problema de definição da HE, é necessário que se reflita a respeito dos dois atributos contidos no conceito – ou seja, a significância do atributo *heterogeneidade* e do atributo *estrutural*, respectivamente. O termo heterogêneo, entendido como o oposto de homogêneo, representa um dos polos de par de qualificações opostas entre si. Como homogêneo designa a perfeita igualdade entre partes, tudo que foge a esta situação – ou seja não homogêneo – caracteriza-se como heterogêneo. De acordo com esta definição, há certa assimetria no par homogêneo – heterogêneo. Na prática, contudo, consideram-se homogêneas as estruturas levemente heterogêneas, já que o atributo de homogeneidade expressa somente uma situação modelo. Ademais, atributos como heterogeneidade não se podem medir, somente aquilo que se vincula ao atributo, como a produtividade dos setores, por exemplo. Por sua vez, o atributo estrutural se dá quando o sentido e a função de certos elementos somente se dão em um todo que é concebido como uma estrutura. Neste sentido, o atributo expressa a descrição de um fenômeno. Nohlen e Sturm (1982) afirmam que as questões de lógica conceitual envolvidas na definição de HE proveriam grande discricionariedade ao conceito. Contudo, a despeito da grande variedade de interpretações oriunda de tais questões, os autores não negam o valor do conceito.

Mediante tal variedade de interpretações, uma concepção de HE, inspirada nas contribuições de Pinto (2000) – que associava a manifestação da HE às diferenças inter e intrassetoriais de produtividade –, parece ter ganhado prevalência nas interpretações cepalinas contemporâneas das economias subdesenvolvidas, embora com algumas adaptações ao contexto atual. Por exemplo, Cepal (2010) identifica duas características distintas entre as economias latino-americanas e caribenhas e as economias desenvolvidas no que tange à produtividade: o hiato externo, referente às assimetrias nas capacitações tecnológicas da América Latina frente à fronteira internacional, e o hiato interno, que diz respeito às diferenças de produtividade existentes entre os diversos setores e internamente em cada um deles, assim como entre as empresas de cada país. Tais diferenças são consideradas mais pronunciadas que as existentes em países desenvolvidos.

Contudo, a questão central não está propriamente na diferenciação entre as “camadas”, senão na escassa interação entre estas – ou seja, na insuficiente irradiação dos estratos mais modernos da economia para os mais atrasados, ou das empresas mais produtivas para as menos produtivas (PINTO, 2000). Assume-se que os hiatos de produtividade não apenas refletem, mas também reforçam hiatos quanto a capacidades, incorporação do progresso técnico, poder de negociação, acesso a redes de proteção social e opções de mobilidade ocupacional ascendente ao longo da vida laboral (CEPAL, 2010), que completam círculo vicioso difícil de ser quebrado, gerador de “camada” de baixa produtividade que permeia a atividade produtiva em seus diversos setores. Tais disparidades (hiato interno) terminam por limitar não somente a irradiação da economia (externalidades positivas), como também reforçam o hiato externo, ao restringir a capacidade de imitação, adaptação e inovação destas economias em relação à fronteira internacional.

Assim, o conceito de HE constituiu pilar essencial de um programa de pesquisa que procure explicar tanto a origem e a persistência das profundas desigualdades econômicas e sociais quanto as dificuldades de se estabelecer processo consistente de desenvolvimento nos países então chamados de “periféricos”. A ideia de que as desigualdades observadas em diversos contextos nestes países (sociais, de representação política, econômicas, culturais, de direitos etc.) se entrecruzam fortemente em suas estruturas produtivas é evidentemente intuitiva. Todavia, sua transposição para uma construção explicativa concreta – ou concretizável – esbarra em severas dificuldades, que poderíamos classificar em três níveis distintos: conceitual, analítico-explicativo e instrumental.

É exatamente no espaço desse debate que o Ipea busca se inserir por meio dos trabalhos apresentados neste boletim e que reúnem os resultados preliminares de projeto mais amplo de pesquisas e estudos.

No plano conceitual, o que se observa é uma disjunção entre a ideia em si e a forma com se concretiza sua expressão. Na realidade, subjacente ao conceito de HE está a noção – facilmente percebida e compreendida – de que a estrutura produtiva dos países “não desenvolvidos” é composta por estratos que são significativamente dessemelhantes entre si. Os atributos destes, que poderiam explicar esta dessemelhança, não são de forma alguma facilmente capturáveis. A solução encontrada tem sido a de se utilizar a produtividade do trabalho como *proxy* da HE. Todavia, esta solução implica o risco da redução da HE unicamente em sua dimensão produtiva (heterogeneidade produtiva). Assim, além das dificuldades inerentes à quantificação da produtividade do trabalho – que serão discutidas mais adiante –, a validade representativa de se lançar mão deste recurso pode ser questionada. Sua adoção parte do pressuposto de que há correlação significativa entre a produtividade do trabalho de dada firma e a de todos os demais atributos que a fazem ser percebida como firma “moderna e competitiva” ou firma “atrasada”. Aqui, merece especial destaque a ideia subjacente a esta abordagem, a de que existe correlação direta entre a produtividade do trabalho e a da renda do trabalhador, o que seria fator explicativo para as desigualdades econômico-sociais.

Assim, um dos objetivos do estudo que vem sendo conduzido pelo Ipea é o de observar em que grau essa representação da HE poderia se sustentar e, correspondentemente, explorar acepções conceituais alternativas que deem conta da natureza dos diferenciais de constituição e desempenho entre e nos vários segmentos da estrutura produtiva.

Um segundo aspecto a ser desenvolvido refere-se à dinâmica de reprodução e/ou transformação dos diferenciais de constituição e desempenho dos mencionados segmentos da estrutura produtiva, pois a compreensão dos fatores-chave desta dinâmica seria essencial para a concepção de estratégias alternativas para a promoção do desenvolvimento e o desenho de políticas públicas correspondentes.

As diferentes abordagens desenvolvidas por autores estruturalistas em relação à HE, em seu nível conceitual e nas dificuldades analíticas associadas, têm sido objeto de numerosas avaliações. Não cabe aqui reproduzir as discussões havidas, mas elas apontam alguns cuidados a serem tomados no encaminhamento deste projeto e alguns obstáculos cuja superação poderá permitir a abertura de novos caminhos para a análise dos óbices ao desenvolvimento que podem ser atribuídos à persistência das heterogeneidades estruturais.

Nesse sentido, o primeiro questionamento que se interpõe é: em que grau a manifestação de dessemelhanças na estrutura produtiva pode ser entendida como propriedade intrínseca e perniciosa desta estrutura, caracterizando-se como entrave para um aumento do dinamismo da economia nacional como um todo?

Essa questão deve ser avaliada a partir de dois ângulos. O primeiro deles diz respeito ao grau de dessemelhança verificado. Dessemelhanças entre firmas não são apenas imanentes ao sistema capitalista, são também desejáveis segundo a própria lógica do sistema. A competição, independentemente de que corrente de pensamentos se utilize para análise, é o elemento básico que assegura a dinâmica do próprio sistema capitalista. Assim, dessemelhanças serão observadas em todas as sociedades contemporâneas. Todavia, a intensidade com que estas se manifestam varia de país para país. O que se admite é que nos países periféricos elas atingem níveis muito superiores aos constatados nos países desenvolvidos, e esta desproporção, antes de produzir efeito positivo sobre a dinâmica da economia, significaria entrave a seu desenvolvimento. Portanto, a comparação internacional seria uma forma razoável de caracterização da HE. Diante disso, os estudos que vêm sendo realizados sobre a HE, via de regra, buscam comparar as médias da produtividade do trabalho de diferentes estratos da estrutura produtiva de diversos países.

O segundo aspecto relaciona-se ao fato dessas elevadas dessemelhanças serem intrínsecas a dada estrutura produtiva. O que se tem buscado é uma representação analítica capaz de evidenciar este fenômeno. O que se tem feito é o recurso a uma visão setorial, que atribui a cada setor da estrutura produtiva determinado papel na conformação – e perenização – de elevadas dessemelhanças e, por conseguinte, da HE. No primeiro momento, o modelo “dualista” de Lewis era utilizado como referencial conceitual (NOHLEN e STURM, 1982). Recentemente, tem sido utilizado modelo “trilateral”, representado por estrutura produtiva formada por um setor primário “atrasado”, um setor secundário “dinâmico” e um setor terciário composto, majoritariamente, por relações informais de trabalho e que funciona como “repositório do exército de mão de obra de reserva” (CEPAL, 2007).

Contudo, por diversos fatores, economias distintas apresentam, necessariamente, algum grau de disparidade entre as médias de suas produtividades. Do mesmo modo, setores distintos também tendem a

possuir produtividades médias distintas. Além disso, diante da complexidade, da diversidade e da dinâmica de uma economia como a brasileira, o poder explicativo desta perspectiva “trialista” é claramente reduzido.

Não se trata aqui de questionar a formulação teórica do conceito de HE. Ora, as disparidades entre as dessemelhanças produtivas e as desigualdades sociais existentes entre os diversos blocos de países são claramente observáveis. Do mesmo modo, sua prevalência ao longo da história das economias capitalistas também o é. O que se coloca é a necessidade da elaboração de constructo capaz de descrever de modo mais consistente o fenômeno, permitindo o estabelecimento de referencial analítico de maior poder explicativo.

Como tentativa de representar o fenômeno no Brasil e, ao mesmo tempo, de criar as bases para uma maior consistência analítico-explicativa, três considerações serviram de referência para os trabalhos cujos resultados iniciais estão sendo aqui apresentados.

A primeira delas relaciona-se com o fato de que se buscou estabelecer diversos recortes distintos, tais como os recortes setoriais e intrasetoriais, por porte de empresa e regionais, além de visões macroeconômica, do consumo e das atividades informais. Espera-se, desse modo, construir panorama da HE no Brasil que ultrapasse a perspectiva setorial tradicionalmente utilizada.

A segunda perspectiva busca caracterização mais consistente da HE, partindo da premissa de que mais do que a dimensão das dessemelhanças e dos setores que a produzem, é sua reprodução no tempo que evidencia seu aspecto estrutural. Assim, sua superação dar-se-ia por meio do estabelecimento de modelo de desenvolvimento baseado na “convergência produtiva”. Ou seja, um modelo no qual as dessemelhanças – no caso, as diferenças na produtividade do trabalho – apresentariam tendência de redução contínua, mesmo que assintótica. Para tanto, é necessário que se observe a HE não como fenômeno que possa ser estaticamente observado, por meio de fotografia da estrutura produtiva, mas sim como fenômeno decorrente da dinâmica desta estrutura, somente observável em uma perspectiva temporal: um “filme”.

Ademais, em uma terceira linha devisada, a capacidade de expansão integrada dessas estruturas produtivas torna-se um dos focos importantes de consideração. As dessemelhanças não se esgotam no esforço descritivo-analítico da morfologia destas estruturas; elas devem ser identificadas como parte determinante da distribuição da capacitação tecnológica e empresarial entre os estratos de dado setor e entre os setores estrategicamente mais importantes para o processo de desenvolvimento de uma economia. As assimetrias nesta distribuição – percebidas no passado por Pinto (2000) como “concentração do progresso técnico” – se associam, em tom forte, com as possibilidades de inserção desta economia no cenário global, quer enquanto capacidade de competir no mercado doméstico com as importações, quer em poder alavancar-se nos ganhos de escala e produtividade obtidos neste mercado, para lançar-se à ocupação de espaços de exportação.

Enfim, o último nível de dificuldades a ser considerado é o relativo aos aspectos instrumentais, notadamente os percalços encontrados na medição, ou quantificação, da produtividade do trabalho na estrutura econômica como um todo. Muitas das questões relativas tanto à quantificação da produtividade do trabalho quanto ao que de fato ela representa já foram anteriormente debatidas (SALM, SABÓIA e CARVALHO, 1997; CONSIDERA, 1998). Resta ainda uma questão que é crucial para que se represente a economia como um todo e que, em certa medida, tem sido evitada nos estudos sobre a HE: a economia informal ou, como denominado em Schneider, Buehn e Montenegro (2010), *the shadow economy*. O termo refere-se ao conjunto de atividades da economia que contribui para a formação de seu produto interno bruto (PIB) e ocupa parcelas significativas da população e que não faz parte, por diversos motivos, dos registros oficiais dos governos. Uma vez que os estudos utilizam-se fundamentalmente de dados estatísticos colhidos por entidades governamentais, a despeito do esforço destas em criar bases de dados que incluam estas atividades, grande parte delas ainda permanece oculta. Segundo estes autores, a *shadow economy* representa cerca de 39% do PIB brasileiro. Não há, portanto, como pretender construir uma representação da estrutura econômica do país sem, de algum modo, incorporar estas atividades. Evidentemente, as dificuldades para fazê-lo são de grande monta. Todavia, nestes estudos, alguns esforços no sentido de construir-se mecanismos de superação das dificuldades instrumentais colocadas estão sendo feitos e espera-se que, ao final, parte representativa das informações a elas relativas tenha sido adequadamente capturada ou estimada.

Finalmente, cumpre destacar o fato de que a *heterogeneidade* na sociedade brasileira é facilmente perceptível a partir de qualquer ângulo com que seja observada. Portanto, o trabalho, cujos resultados iniciais constituem os

textos apresentados nesta publicação, não pretende comprovar fenômeno que é por todos conhecido. O que se pretende é realizar – talvez pela primeira vez – detalhada descrição do aspecto econômico desta heterogeneidade. Também não é objetivo imediato do trabalho a formulação de políticas capazes de criar as bases para a superação do problema. Deseja-se, tão somente, a partir desta descrição, oferecer os parâmetros necessários para uma posterior análise das relações de causalidade que caracterizam o fenômeno e, a partir delas, buscar-se a proposição de políticas. Esta análise faz parte dos planos de estudos futuros do projeto que ora se inicia.

## REFERÊNCIAS

- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Progreso técnico y cambio estructural en América Latina**. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2007.
- \_\_\_\_\_. La hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. *In: SESIONES DE LA CEPAL*, 33. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2010.
- CONSIDERA, C. M. Produto, emprego e produtividade industriais: o que se pode aprender das novas contas nacionais? **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília: Ipea, n. 7, fev. 1998.
- JOHNSON, S. **The economic crisis and the crisis of economics**. Revised version of speech prepared for the presidential address to the Association for Comparative Economics. San Francisco: Peterson Institute for International Economics, 4-7 Jan. 2009. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1090>>
- NOHLEN, D.; STURM, R. La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría de desarrollo. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 28, jul./ago. 1982.
- PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. *In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2.
- SACHS, J. Rethinking macroeconomics. **Capitalism and Society**, Berkeley Electronic Press, v. 4, n. 3, 2009.
- SALM, C.; SABÓIA, J.; CARVALHO, P. G. M. Produtividade na indústria brasileira: questões metodológicas e novas evidências empíricas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília: Ipea, v. 27, n. 2, ago. 1997.
- SCHNEIDER, F.; BUEHN, A.; MONTENEGRO, C. E. **Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007**. Santiago, Chile: University of Chile, July 2010 (Serie Documentos de Trabajo).

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CIMOLI, M. (Ed.). **Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina**. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2005.
- DI FILIPPO, A. Estructuralismo latinoamericano y teoría económica. **Revista Cepal**, Chile, n. 98, ago. 2009.
- NAKABASHI, L; SCATOLINI, F; CRUZ, M. J. Impactos da mudança estrutural da economia brasileira e sobre seu crescimento. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, maio/ago. 2010.
- SUNKEL, O.; INFANTE, B. R. (Ed.). **Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile**. Santiago, Chile: Cepal, 2009.