

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO (CESIT)

Caixa Postal 6135 - 13083-857 - Campinas - SP

www.eco.unicamp.br/cesit

E-mail: cesit@eco.unicamp.br

**CADERNOS DO CESIT**  
**(Texto para discussão n. 3)**

**DETERMINANTES DA POBREZA NO BRASIL:**  
**Um roteiro de estudo \***

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira \*\*  
Wilnês Henrique \*\*\*

Campinas, julho de 1990.

---

\* Publicado originalmente in: São Paulo em Perspectiva (Revista da Fundação SEADE), vol. 4, n. 2, pp. 25-28, abril/junho de 1990.

\*\* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e Diretor Executivo do CESIT – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho.

\*\*\* Professora do Instituto de Economia da UNICAMP

## DETERMINANTES DA POBREZA NO BRASIL: UM ROTEIRO DE ESTUDO

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira  
Wilnês Henrique

Os recentes estudos e pesquisas sobre a pobreza no Brasil, se, por um lado, aprofundam o conhecimento específico sobre o tema, por outro abandonam questão fundamental: por que existem tantos miseráveis no País? Estuda-se o mercado de trabalho, o comportamento dos pobres, sua cultura, etc., mas, talvez como resultado da própria segmentação e especialização do conhecimento acadêmico, deixam-se de lado os determinantes gerais da miséria do povo brasileiro.

Essa questão era central para a CEPAL, sem dúvida a principal escola em pensamento social latino-americano. No seminal Estudio de 1948, Prebish <sup>(1)</sup> limitações inerentes ao modelo primário-exportador implicavam exclusão social e condenação de grande parte da população a miseráveis condições de vida.

A incapacidade do setor primário exportador de crescer continuamente a taxas adequadas limitava a incorporação de mão-de-obra na parte moderna de economia, que operava com tecnologia avançada e com altos níveis de produtividade. Assim, parcela considerável da população vegetava no setor tradicional, que atuava com baixíssimos níveis de produtividade e com tecnologias arcaicas, o que condenava essas populações a precário padrão de consumo e à penúria. A coexistência do setor atrasado com o setor moderno exportador determinava a conformação de um mercado de trabalho desfavorável ao trabalhador no setor moderno, já que a oferta ilimitada de mão-de-obra desejosa de abandonar o setor tradicional pressionava o mercado de trabalho do núcleo capitalista exportador, impedindo que os salários desse setor crescessem acompanhando os aumentos de produtividade.

A rigorosa análise cepalina do modelo primário-exportador não apenas dava conta dos determinantes da pobreza das massas latino-americanas, como também apontava os caminhos para

---

<sup>(1)</sup> PREBISH, R. Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de Economia, ano 5, n.1., março 1951.

a solução da questão: somente a industrialização poderia garantir a reestruturação da economia e da sociedade da América Latina, abrindo caminho para a superação da miséria.

Entretanto, as esperanças da ideologia desenvolvimentista, implícita no pensamento cepalino, começavam a ser defraudadas a partir dos anos 60. Vários países da América Latina haviam passado por acentuado processo de industrialização e a exclusão social, a miséria e as desigualdades sociais não só continuavam a se manifestar, como em alguns casos se tornavam mais agudas.

A CEPAL voltou-se, então, para a crítica do "modelo de desenvolvimento" ou "estilo de desenvolvimento". Não caberia aqui uma análise exaustiva dessa literatura. Entretanto, correndo o risco de injustiças ou mesmo de apagar as diversas nuances presentes nas contribuições de diferentes autores, trataremos de identificar os determinantes da exclusão social apontados na crítica cepalina do modelo de desenvolvimento latino-americano.

Em termos sumários, a crítica cepalina foi encontrar os determinantes da exclusão social na estrutura produtiva que se conformara na América Latina a partir da segunda metade dos anos 50, com a implantação das indústrias de bens de consumo duráveis. A liderança econômica assumida pelo setor (dominado pelas multinacionais) produtor de bens de consumo duráveis, de alto valor unitário, em países com baixos níveis de renda per capita, reiterava as desigualdades na distribuição de renda, ao mesmo tempo que exigia medidas de política econômica que caminhavam na mesma direção. Por outro lado, certos autores chamavam a atenção para o fato de que esse modelo de desenvolvimento seria pouco dinâmico na criação de empregos, o que perpetuava a permanência de populações no setor arcaico da economia.

Entretanto, como afirma Waldir Quadros: "é problemática a relação direta que correntemente se estabelece entre o chamado modelo dos duráveis e o grave quadro de carências e exclusão social que acompanha o desenvolvimento econômico brasileiro" <sup>(2)</sup>. Pois, como bem sintetiza Paulo Renato Costa Souza: "deve sempre existir alguma correspondência entre o padrão

---

<sup>(2)</sup> QUADROS, W. Mobilidade estrutural e grupos ascendentes: nova classe média. Relatório de Pesquisa: urbanização e estrutura ocupacional e regional do Estado de São Paulo 1970/80. São Paulo, convênio SEPLAM/FECAMP, p. 143.

de acumulação, estrutura produtiva e padrão salarial... é preciso abandonar a idéia de que se deve encontrar uma só solução para estas inter-relações, que se derive somente do jogo das forças econômicas sem nenhuma responsabilidade para a negociação entre as classes sociais" <sup>(3)</sup>. E, no que tange à própria estrutura produtiva, Anibal Pinto, comentando a tendência à homogeneidade nos países centrais, concluía que "a influência das políticas econômicas e sociais, principalmente no pós-guerra, é um fator principal no processo" <sup>(4)</sup>.

Em suma, os determinantes de pobreza e da exclusão social não podem ser deduzidos da estrutura econômica e alguns exemplos históricos podem esclarecer essa postura. Por vezes, afirmase que em determinadas fases da industrialização a penetração do capitalismo no campo gera um excedente de população que pressiona o mercado do trabalho urbano tornando-o desfavorável aos trabalhadores. E conclui-se que este fenômeno, visível na América Latina, teria também se manifestado na Europa do século XIX, mas com uma diferença: os países europeus puderam livrar-se do problema através da emigração.

De fato, os movimentos emigratórios ocorreram em vários países europeus. Mas por que os franceses no século XIX não tiveram que se submeter às penosas condições da emigração em massa? Por que se generalizaram na França do século XIX os reclamos patronais a respeito da falta de mão-de-obra, num país que, no século XVIII, era infestado por hordas de vagabundos e desclassificados, ou seja, por uma expressiva "população excedente"? Em síntese, porque, no processo de industrialização, parcela do povo francês não foi obrigada a emigrar nos porões de navios, ao contrário dos alemães, italianos, etc?

Para responder a esta questão, teríamos que mostrar não somente como a revolução garantiu e consolidou a propriedade camponesa, mas também como a produção camponesa foi protegida da concorrência internacional por tarifas aduaneiras. Na verdade, ao longo do século XIX a burguesia francesa, acossada por movimentos proletários, buscou apoio do campesinato, através da política tarifária que impedia a importação de produtos agrícolas, preservando assim a pequena produção independente no campo e bloqueando o processo de proletarização. Portanto, a história francesa

---

<sup>(3)</sup> SOUZA, P.R.C. Salário e mão-de-obra excedente. In: Empregos, Salários e Pobreza. Ed. HUCITEC-FUNCAMP, 1980, p. 15.

<sup>(4)</sup> PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: América Latina - Ensaios de Interpretação Econômica, p. 49.

indica que não é inexorável o surgimento de "população excedente" ao longo do processo de industrialização.

Outro exemplo ilustrativo diz respeito à maneira como, nos países centrais, foram superadas as miseráveis condições de vida de expressivas parcelas da população no pós-guerra. A elevação do padrão de vida das massas foi garantida pela generalização dos sindicatos e pelos gastos sociais do Estado e, nesse processo, o dinamismo econômico dos "anos gloriosos" foi condição necessária, mas não suficiente para explicar o encaminhamento dado à questão social.

A generalização da presença sindical retirou dos mecanismos de mercado a fixação dos salários e isto foi condição para sustentar a elevação dos rendimentos reais dos trabalhadores acompanhando os aumentos de produtividade. Por outro lado, nem mesmo as condições favoráveis aos trabalhadores no mercado de trabalho foram resultado imediato do processo de crescimento econômico, pois a atuação do setor público foi decisiva na criação de empregos. Assim, o emprego público atingia, em 1975, na Suécia e na Inglaterra, respectivamente, 21,5% e 29,8% da população economicamente ativa. Um quarto ou um terço dos trabalhadores, portanto, não estavam submetidos diretamente à relação capitalista, num processo que não responde a determinação puramente econômica, já que, em sua maioria, os empregados do setor público dedicam-se às atividades sociais.

Finalmente, os mecanismos de redistribuição de renda derivados da ação estatal foram também essenciais para a superação da pobreza. A carga tributária em países como a Alemanha, a Inglaterra e a Suécia supera os 40% do PIB e permite ao Estado manter uma infinidade de programas sociais, o que representa um poderoso mecanismo de distribuição de renda. Para ilustrar a importância desse mecanismo na superação de miséria, bastaria citar um estudo recente sobre a Inglaterra <sup>(5)</sup>, o qual demonstra que, em 1975, 4,4% das famílias viviam abaixo da linha de pobreza e que esta proporção atingiria 30,6% das famílias se fossem cortados os gastos sociais do Estado, mesmo não se levando em conta os efeitos indiretos desse corte.

---

<sup>(5)</sup> BECKERMAN, W. The impact of income maintenance programmes on poverty in Britain. LLO-Genebra, 1977.

Ora, esses exemplos históricos indicam que não se pode analisar a questão da pobreza simplesmente considerando-se a especificidade da estrutura econômica. Na verdade, os processos políticos, a maior ou menor presença dos interesses das camadas subalternas na atuação do Estado constituem momentos necessários na análise dos determinantes da pobreza.

Tendo em vista as considerações acima, devemos apontar certos traços gerais da economia brasileira, para que se possa situar a questão da pobreza no País. Antes de mais nada, não se pode explicar a maciça presença de miseráveis por um suposto baixo grau de desenvolvimento nacional, numa visão cara aos adeptos da "teoria do bolo": seria necessário crescer para depois distribuir.

Ao contrário do que ocorreu em grande parte dos países da América Latina, cujas economias são ainda agrárias e pouco dinâmicas, o capitalismo brasileiro demonstrou notável capacidade de crescimento no pós-guerra, caracterizando-se hoje por sua estrutura produtiva integrada, domada pela indústria. Ora, é evidente que este crescimento econômico poderia ter sido acompanhado por melhorias generalizadas nos padrões de vida da população e, na atualidade, a capacidade produtiva do País, considerada dinamicamente, suportaria programas de erradicação da miséria, como bem demonstra recente pesquisa dirigida por Carlos Lessa <sup>(6)</sup>. Em síntese, manifesta-se hoje no Brasil um gritante descompasso entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e os padrões de consumo de grande parte da população.

Entretanto, o rápido crescimento econômico do pós-guerra, se, por um lado, produziu esse descompasso entre a capacidade de produção de riqueza material e a miséria das massas, por outro, foi condição para a melhoria nos padrões de consumo de expressivas parcelas da população. O rápido crescimento econômico e a conseqüente alteração da estrutura social tornaram possível a ascensão social de parcelas da população e, juntamente com outros fatores, pautou um comportamento social baseado na concorrência individual. Desta forma, arrefeceram-se as tensões sociais, pois, ao mesmo tempo que o processo de crescimento econômico era excludente, abria caminho para a melhoria das condições de vida de parte da população.

---

<sup>(6)</sup> LESSA, C. Brasil anos 90: a questão social. São Paulo, FUNDAP, 1990.

Tendo como pano de fundo essas características gerais da economia brasileira, as razões da reprodução da pobreza no País serão buscadas a partir de três eixos explicativos: a maneira como foi encaminhada a questão agrária, a especificidade do mercado de trabalho e a natureza das políticas sociais consideradas em seus traços histórico-estruturais. E, antes de situar essas três questões, queremos insistir em que tratamos aqui simplesmente de fixar um roteiro de estudo.

É fato que a agricultura brasileira mostrou-se dinâmica, respondendo às necessidades da industrialização e do processo de urbanização. Entretanto, as heranças do escravismo colonial são marcantes: baixíssimos padrões de vida da população rural, formas de dominação arcaicas que perduram até hoje em certas regiões e, o que é mais importante, uma estrutura fundiária baseada na reprodução da grande propriedade, mesmo nas áreas de expansão da fronteira agrícola. Assim, a estrutura agrária brasileira caracteriza-se por seu caráter pouco democrático, pois, apesar da existência da pequena e média propriedade, domina no campo a grande propriedade, barrando o acesso à posse da terra à maior parte da população. Como a reprodução da pequena e média propriedade não está totalmente tolhida, a expansão da fronteira permite certa acomodação e ascensão social no campo, mas a dimensão restrita e limitada deste processo não chega a descaracterizar a natureza pouco democrática do movimento da colonização recente no País. E a ausência de democracia da estrutura social do campo brasileiro não é visível apenas pela predominância da grande propriedade, já que sempre foram bloqueados os processos de sindicalização e outras formas de organização dos trabalhadores rurais.

A dominância da grande propriedade; o processo de modernização impulsionado pela ação do governo, que aumenta a produtividade do trabalho e reduz a capacidade de absorção da mão-de-obra nas áreas de fronteira; a sobrevivência, em certas áreas, do latifúndio-minifúndio; a pobreza das massas rurais; a superexploração, a proibição dos sindicatos, a ausência de políticas sociais no campo - todos esses fatores resultaram num êxodo rural espantoso.

Desse movimento, resultou um processo de urbanização que se caracterizou pela sua alta velocidade. Em três ou quatro décadas, inverte-se a proporção entre população rural e urbana. Ou seja, a urbanização do País se processou num curto período de tempo, com uma rapidez sem paralelo na história de outras nações.

Enquanto nos Estados Unidos a escravidão e a grande propriedade fundiária eram elementos subordinados, numa estrutura dominada pela pequena propriedade, no Brasil a grande propriedade sempre predominou. Enquanto lá o processo de expansão da fronteira agrícola foi encaminhado com vigor pela pequena propriedade, no Brasil esse movimento sempre foi comandado pelos grandes proprietários. Assim, é evidente que nos Estados Unidos, tal como na França, a capacidade do campo em reter a população sempre foi maior, o que resultou em processo de urbanização que evoluía com mais lentidão. Enfim, por mais baixos que fossem os padrões de vida dos camponeses franceses ou dos pequenos farmers americanos, sem dúvida eram os padrões expressivamente superiores aos vigentes até hoje entre a população rural brasileira.

A fragilidade da burguesia industrial brasileira, que manteve intocada a estrutura fundiária no País, não sacrificou apenas a grande massa da população rural. A velocidade dos processos migratórios também determinou a conformação de um mercado de trabalho urbano extremamente desfavorável aos trabalhadores.

Como já fizemos referência, a indústria brasileira mostrou-se altamente dinâmica no pós-guerra. O emprego industrial, apesar do seu comportamento decepcionante na década de 50, nos anos 60 e, em particular, nos 70, cresceu a taxas elevadíssimas. O desenvolvimento industrial foi acompanhado por uma diversificação da estrutura do emprego urbano e o terciário moderno também expandiu com rapidez a oferta de postos de trabalho. Desta forma, qualquer que seja o critério utilizado, podemos caracterizar o mercado de trabalho urbano no Brasil como extraordinariamente dinâmico.

Entretanto, apesar do dinamismo da geração de empregos, a velocidade do processo de migração despejou nas cidades um contingente de população que não pode ser totalmente absorvido no mercado de trabalho formal capitalista. Assim, acumulam-se nas cidades grandes massas de "população excedente" que defende-se recebendo migalhas de renda gerada no núcleo capitalista.

A própria dinâmica da acumulação capitalista cria oportunidades para as pequenas atividades mercantis, às quais dedicam-se os trabalhadores informais. Contudo, reina nessas atividades uma concorrência desenfreada e, nas regiões ou cidades nas quais se conjugam reduzida renda gerada pelas atividades capitalistas e elevado número de trabalhadores informais, a miséria manifesta-se nessa camada social. Por outro lado, cresce e aumenta a participação do trabalho assalariado e, cada vez mais, a pobreza urbana está associada aos baixos salários. Vale dizer predominam na massa dos pobres das cidades os assalariados e não os autônomos do mercado informal.

É evidente que a oferta ilimitada de trabalho é condição para a manutenção dos salários em níveis baixos. Mas no capitalismo, em maior ou menor grau, o mercado de trabalho é sempre desfavorável aos trabalhadores e as razões dos baixos salários, no Brasil, devem ser buscadas tanto na ausência ou debilidade do movimento sindical, como também nas políticas salariais do governo. O movimento sindical brasileiro sempre foi frágil e, após 1964, a legislação conservadora praticamente proscreeu a ação sindical.

Nos períodos de expansão econômica, um movimento sindical atuante nas grandes empresas teria elevado os salários de amplas categorias de trabalhadores, num ritmo que acompanhasse os aumentos de produtividade. Assim, no pós-guerra, enquanto no Brasil o Estado atrelava o movimento sindical ou o considerava fora-da-lei, na Europa generalizou-se a presença sindical, o que foi condição para a elevação dos salários.

Já a política salarial, após 1964, encaminhou-se claramente no sentido do arrocho salarial. Na verdade, houve no meio urbano no Brasil uma reprodução de heterogeneidade econômico-produtiva, na qual os baixos salários são condição e resultado da permanência do atraso de alguns e dos superlucros de outros, além de abrir espaço para uma diferenciação salarial gritante.

De outro ângulo - voltamos a insistir -, o rápido crescimento econômico possibilitou notável mobilidade social. Grande número de postos de trabalho típicos da classe média foram criados, proliferaram as pequenas e médias empresas, das quais uma parcela opera com grandes lucros e outra tem sua condição de vida dada pelos baixos salários e pela sonegação fiscal. E, entre os

próprios autônomos do setor informal, alguns conseguiram expressiva elevação em seus ganhos. Essas oportunidades abertas pelo crescimento econômico estimulam o comportamento individualista, enfraquecendo as formas de ação coletiva.

Finalmente, o terceiro ponto a ser considerado diz respeito às políticas sociais. Enquanto na Europa a alta tributação e os programas sociais estatais funcionaram como poderoso mecanismo de distribuição de renda, a face de bem-estar do Estado brasileiro é distorcida e ineficaz.

Se, na perspectiva histórica, o Estado brasileiro pouco atuou no campo social, após 1964 agiu de forma limitada e não compensatória. De forma limitada porque a efetiva arrecadação de impostos no País é reduzida e também porque os recursos foram preferencialmente encaminhados para atender e estimular o crescimento econômico e não para a área social.

Assim, as políticas sociais foram financiadas principalmente através de contribuições sociais pagas pelos próprios trabalhadores. Daí seu caráter não compensatório, pois convalidam o perfil de distribuição primária de renda, cobrindo de forma ao extremo limitada os grupos (ou áreas) de menor renda.

E, no campo dos gastos sociais do Estado, é necessário lembrar que a definição e implementação das políticas estiveram condicionadas às regras de apropriação e interesses privados. Não apenas aos interesses burocráticos, corporativos e clientelísticos, mas atendendo também à rede hospitalar privada, aos fornecedores de insumos e equipamentos, aos empreiteiros, aos proprietários de terras urbanas, aos agentes financeiros, etc.

Em síntese, a reprodução da pobreza no País é o espelho de uma sociedade conservadora e de um Estado também conservador, dominado por interesses privados e por uma coalização de classes que exclui a presença das camadas subalternas.