

## Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil<sup>1</sup>

---

*Carlos Aguiar de Medeiros<sup>2</sup>*

### **Resumo**

Ressalta-se neste pequeno artigo a análise de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento. Argumenta-se que a articulação da distribuição de renda com a formação das classes sociais e a estrutura produtiva que distingue sua abordagem sobre a industrialização brasileira é bastante adequada ao Brasil atual.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; Distribuição de renda; Desemprego, Rendas financeiras.

### **Abstract**

In this short paper Celso Furtado's analysis on underdevelopment is examined. The way he articulated income distribution, social classes and productive system in his classical works on Brazilian industrialization seems to be to be very adequate to modern Brazilian economy.

**Key words:** Economic development; Income distribution; Unemployment; Financial rents.

**JEL** 014, 015, 019, F32.

Há hoje um grande consenso sobre o Brasil, o de ser um país profundamente marcado por intensas desigualdades no acesso aos bens, serviços e cultura. Afirma-se aqui um perfil distributivo primitivo tendo em vista o nível da renda per capita e o avanço do capitalismo.

Mais do que qualquer outro economista, Celso Furtado construiu sua obra buscando as razões fundamentais desse padrão. A fratura econômica e social, a heterogeneidade no plano econômico e das classes sociais formam a base de seu conceito de subdesenvolvimento. Para Furtado, a distribuição de renda é considerada, entretanto, não como ao particular configuração de uma estrutura econômica, mas um resultado de uma dada coalizão distributiva formada pelo distinto poder econômico e político das classes sociais, em particular a dos proprietários de terra e dos capitalistas em relação aos assalariados urbanos e à massa rural. Essa análise contrasta imensamente com as abordagens que hoje predominam sobre a desigualdade que a atribuem à falta de algo, a uma falha de governo, a características da força de trabalho, à educação, independentemente da estrutura produtiva e social.

A análise original de Furtado discrepa também, como procurarei explorar mais à frente, com a proposição muito difundida nos anos mais recentes de que a industrialização não constitui base essencial para a redução das desigualdades, já que esta se deu de forma

---

(1) Este texto foi elaborado para a III Conferência Internacional da Rede de Estudos sobre o Desenvolvimento Celso Furtado, Repensar a Teoria do Desenvolvimento num Contexto de Globalização. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Economia, 4 a 6 de maio de 2004.

(2) Professor do IE/UFRJ.

acelerada no país entre 1950 e 1980 sem alterar substancialmente a distribuição de renda que se manteve alta o tempo todo.

A questão intrigante a se fazer no caso do capitalismo brasileiro é a força das coalizões distributivas que mantêm a inércia de um padrão distributivo iníquo, a despeito de mudanças estruturais de grande monta, que se caracteriza hoje como no passado pela baixa renda e baixo salário das massas urbana e rural brasileiras.

Gostaria de observar que as análises distributivas correntes baseadas no rendimento dos indivíduos e das famílias captam muito imperfeitamente as questões fundamentais para o entendimento das conexões entre desenvolvimento econômico e distribuição e, em particular, o traço essencial do nosso país: o baixo nível do salário predominante dos assalariados urbanos e rurais, o baixo nível de renda predominante dos ocupados urbanos e dos pequenos produtores rurais, isto é, o salário da massa urbana e rural e os rendimentos das classes populares em geral (salário mediano, 2 s.m.; renda familiar per capita, ½ salário) e, em consequência, as elevadas rendas do capital e da propriedade apropriadas pelos seus detentores e seus familiares. Isto é, a pobreza entre nós não atinge grupos minoritários da sociedade; os rendimentos da maioria da massa urbana e, sobretudo, da massa rural são muito baixos e a fragilidade de suas posições ocupacionais coloca a situação de pobreza como um fenômeno de massa.

No pouco espaço de tempo pretendo desenvolver aqui a partir de algumas proposições inspiradas em Furtado (1964) algumas questões centrais ao nosso padrão distributivo. Longe de uma exegese de sua vasta obra, busquei na *Dialética do desenvolvimento*, editada em junho de 1964, algumas referências básicas de sua análise.

Poucos perceberam com tanta clareza quanto Furtado a configuração na formação de nosso primário exportador de uma dinâmica distributiva excludente. A introdução de um setor exportador moderno num campo atrasado econômica e socialmente e o aprisionamento das políticas públicas aos interesses dos grandes proprietários de terra formaram a base econômica e política da concentração de renda.

Nas palavras de Furtado,

“De um lado estava a grande agricultura de exportação, esteio da economia colonial e, de outro, a agricultura voltada para o mercado interno... A primeira, imbuída de espírito mercantil, mantinha tradicionalmente o controle dos centros de decisão política. A segunda assentava numa estrutura semifeudal de escasso conteúdo monetário e limitava a sua atividade política aos interesses locais” (p. 127)

A expansão das relações proprietárias e mercantis defendidas sem restrições por um Estado oligarca desacompanhadas das políticas públicas voltadas à expansão da produção dos bens salários formou a base social do nosso agrário-exportador. Os baixos salários e as altas rendas da terra formavam um obstáculo à formação de um mercado interno dinâmico. Os circuitos da riqueza do setor exportador não se transmitiam aos demais setores sociais, formando uma sociedade altamente polarizada. Por outro lado, a natureza instável e cíclica do desenvolvimento e o desenho da infra-estrutura faziam com que o desenvolvimento de uma área não tivesse influência sobre as demais, “as regiões que entraram em declínio, em épocas distantes, sobreviveram secularmente apoiando-se em formas de economia de subsistência, sem qualquer impulso próprio de crescimento” e, daí, a formação de grandes áreas deprimidas.

A heterogeneidade estrutural em suas dimensões regional, setorial e ocupacional afirmou-se como um traço marcante de nossa formação econômica e social. Para além dos aspectos macroeconômicos, ela resultava num país de dimensões continentais da insuficiência da infra-estrutura física. A sua contrapartida sobre a distribuição é a

apropriação de renda nos setores modernos e quando o pólo atrasado é justamente a agricultura de alimentos, o resultado é a pobreza. Essa análise foi amplamente desenvolvida sobre o Nordeste brasileiro, a região central da formação do subdesenvolvimento, onde o crescimento através da expansão das terras voltadas para as exportações expulsa a massa rural para a miserável subsistência.<sup>3</sup>

Em face da intrínseca instabilidade do agrário-exportador, foi a busca da sustentação da acumulação de capital através da intervenção heterodoxa do Estado que deu lugar no início do século XX, como magistralmente examinado por Furtado, ao desenvolvimento industrial.

A industrialização que se afirmou no país nos anos 1930 se deu, assim, num contexto social e político marcado pela firme manutenção do poder político das classes proprietárias tradicionais através de seu controle sobre o Congresso, mas começou por incorporar com maior poder os industriais e setores organizados do trabalho urbano tutelados pelo Estado.

Como percebeu Furtado (1964),

“A classe dirigente em um país de economia subdesenvolvida tende a diferenciar-se em três setores principais: o primitivo núcleo latifundiário, o grupo controlador dos interesses ligados ao comércio exterior (sempre com amplas ligações externas), e o grupo capitalista basicamente apoiado no mercado interno. O primeiro grupo se apresenta em geral como livre-cambista e antiestatizante, isto é, contrário a toda modificação no status quo, a qual se imagina teria que vir por via de ação estatal. O segundo grupo também é livre-cambista, mas o seu liberalismo já está marcado de qualificações, pois esse grupo cedo aprende a utilizar a máquina do estado para defender os seus negócios externos. O terceiro grupo é protecionista e, sob muitos aspectos, estatizante, procurando utilizar a máquina estatal... para transferir recursos em benefício próprio” (p. 83).

É com essa formação social que viceja a industrialização liderada pelo Estado. Formação que articula ainda que de forma desigual os interesses dos setores industriais e outras frações de capital com o conjunto da economia. Isto é, a proteção ao mercado interno através da política cambial e o controle de importações se, de um lado, ampliava o poder de mercado e as rendas dos capitalistas industriais, por outro, gerava ampla articulação com o conjunto da economia através do crescimento econômico. A expansão da infra-estrutura associada às necessidades industriais mas ampliada pelos anseios de integração nacional difundia e irradiava o desenvolvimento para áreas e setores numa dimensão até então desconhecida. Mobilidade ocupacional ascendente, expansão do moderno emprego assalariado, ampla expansão das camadas médias, redução da pobreza absoluta e difusão dos novos bens caracterizaram a nossa industrialização.

Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, concentração da renda. Esta resultava da miséria das populações rurais, sobretudo a do NE, e do seu efeito depressor sobre a base dos salários urbanos. A “oferta ilimitada de mão-de-obra” gerada com a explosão urbana, a

---

(3) “Se observarmos em conjunto a agricultura nordestina, comprovamos que a constante de sua evolução recente tem sido o estranho paradoxo de que o aumento da produção tem coincidido com uma maior irracionalidade do sistema econômico analisado do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores. Assim, na zona da mata, a expansão dos canaviais extremou ainda mais a miséria dos trabalhadores, privando-os da possibilidade de produzir os próprios alimentos. No agreste, a valorização da pecuária pressionou no sentido da elevação da renda da terra paga por um trabalhador de produtividade estacionária. No sertão, as melhores condições para expandir a pecuária, criadas pelas obras do Governo, permitiram que crescesse a população, o que exige um aumento da produção de alimentos em terras cada vez mais sujeitas à irregularidade climática” (Furtado, 1964, p. 179).

baixa produtividade da agricultura de alimentos e as relações proprietárias no campo deprimiam o poder de barganha dos trabalhadores criando uma estrutura de preços relativos enviesada contra os salários e a renda da agricultura de alimentos.

O golpe de 1964 excluiu um caminho alternativo baseado num projeto nacional centrado na elevação do poder político e padrão de consumo das massas urbanas e rurais. Projeto a que Furtado se dedicou no Plano Trienal e em que a peça de resistência econômica e política eram a reforma agrária e as políticas públicas favorecedoras das áreas atrasadas. Houve forte redução do salário mínimo e, através da reforma monetária e tributária, as rendas de propriedade foram estimuladas e protegidas. A “desigualdade para cima” da renda aumentou. Entretanto, o compromisso com o desenvolvimento e a industrialização como projeto nacional foi reforçado com a integração física do território nacional.

Importantes conseqüências sociais e estruturais resultaram da industrialização acelerada liderada pelo Estado, entre as quais, a emergência de uma nova classe operária urbana e industrial, com a expansão de um ativo sindicalismo de fábrica e a modernização da agricultura. Essas transformações reduziram a heterogeneidade na economia brasileira e abriram novas possibilidades favorecedoras de mudanças nas coalizões distributivas.

Nos anos 1980, a crise macroeconômica externa decorrente da explosão dos juros sobre a dívida externa e a aceleração inflacionária que dela resultou abortaram essas possibilidades a despeito da demanda por direitos sociais consagrados na Constituição de 1988. A crescente pressão das grandes empresas e bancos privados contra o estado desenvolvimentista e as empresas públicas resultou, por seu turno, numa profunda fratura na coalizão desenvolvimentista.

Afirmou-se nos 90 uma nova coalizão distributiva, formada, no plano dos interesses materiais, por novos grupos financeiros, pelo novo capital estrangeiro atraído pela privatização dos serviços públicos, exportadores industriais e, sobretudo, o *agrobusiness* e, no plano das idéias, por um “livre-cambismo com qualificações” na feliz expressão de Furtado. Em contrapartida ao vertiginoso crescimento dos passivos externos gerou-se, em conseqüência, elevado endividamento interno. A adoção do fiscalismo ortodoxo como política macroeconômica predominante compunha a dinâmica e as opções fundamentais do modelo de inserção externa liderado pelos fluxos financeiros do balanço de pagamentos.

A abertura comercial e financeira e as privatizações puseram em marcha transformações de longo alcance na estrutura econômica e social brasileira. A queda das margens de lucro do setor industrial exposto à concorrência externa, a queda do preço dos alimentos resultado da modernização agrícola e a expansão de padrões de consumo de uma nova geração de bens duráveis afirmaram-se nos últimos anos. Ao mesmo tempo, no rastro do *agrobusiness* desenvolveram-se novas regiões do interior.

Articulada com essas transformações, a nova política econômica voltada para os interesses dos novos grupos não gerou impulsos expansivos para a economia nacional. Assim, a estagnação da renda per capita ao longo dos anos 1990, decorrente da política de juros altos e dívida crescente e da política fiscal ortodoxa adotada na década, acabou por introduzir conflito distributivo insanável entre o pagamento dos encargos financeiros da dívida beneficiando uma nova camada de rentistas e as despesas sociais voltadas à transferência de renda, um direto conflito entre a taxa de juros e o salário mínimo (e, devido à sua influência, o salário básico dos trabalhadores não qualificados). O conflito distributivo afirmou-se tanto do ponto de vista do gasto, como também do ponto de vista

da arrecadação, que cresceu de forma acentuada e de forma regressiva. Bloqueou, por seu turno, os investimentos em hospitais, educação, saneamento e habitação.

Uma “desindustrialização precoce” da força de trabalho simultaneamente à contração do emprego agrícola conduziu a uma elevada precarização do emprego urbano e inusitado emprego aberto debilitando as posições contratuais dos trabalhadores e a massa dos salários. Em relação aos preços relativos observa-se que, se a queda dos preços dos alimentos foi favorável ao assalariado urbano, a elevação e dolarização das tarifas dos serviços públicos decorrente da política de privatização passou a ocupar pesada fração nos gastos das famílias urbanas mais pobres.

Essas transformações tiveram amplos *impactos distributivos* sobre as classes sociais (Quadros, 2003). A camada superior, formada pelos empresários, alta classe média, assalariada ou autônoma e seus familiares viu a sua parcela na renda aumentar (15,4% da população, 26 milhões de pessoas, 45% da renda); a camada intermediária, formada por proprietários por conta própria, média classe média assalariada ou autônoma (16% da população, 27 milhões, 18,5% da renda), mantiveram mal-e-mal sua posição na renda nacional; a massa trabalhadora urbana, formada pela baixa classe média assalariada, pelos operários e demais trabalhadores assalariados e autônomos (55% da população, 93 milhões, 32% da renda) e a massa agrícola, englobando a pequena agricultura familiar e os trabalhadores agrícolas (14% da população, 24 milhões, 4,4% da renda), tiveram queda de renda.

Ainda assim, tal como nos anos 1960, quando os bens duráveis de consumo foram amplamente difundidos nas camadas populares urbanas, também nos 90 novos bens, como televisão colorida e máquina de lavar roupa, foram amplamente difundidos; as carências, entretanto, se acumularam mais e mais na difusão de bens públicos e na degradação das condições de moradia, na infra-estrutura urbana e rural.

O ponto central é que o regime macroeconômico e de acumulação centrado na defesa intransigente dos interesses dos novos grupos financeiros, dos segmentos internacionalizados da indústria, do novo capital estrangeiro, do renovado primário exportador e das famílias dolarizadas, tal como se passava no modelo agrário-exportador tão argutamente examinado por Furtado, colide com qualquer estratégia efetiva de distribuição de renda.

Ao contrário do que se passa com o país, do ponto de vista das grandes empresas e fortunas não tem havido estagnação, mas elevada taxa de lucro e ganhos financeiros. Os desdobramentos desses ganhos para baixo nos circuitos produtivos e de serviços que lhe são funcionais e a manutenção dos rendimentos da alta classe média explicam a elevação da participação da classe superior na renda nacional. Explicam também a expansão de um interior mais rico em torno das novas regiões agrário-exportadoras. Mas devido ao coeficiente de importações e à contração fiscal, esses circuitos de renda e riqueza não geram, através de seus estímulos de demanda, impactos expansivos capazes de arrastar o crescimento do conjunto da economia.

Ao contrário de um “crescimento com oferta ilimitada de mão-de-obra”, para usarmos a expressão clássica de Arthur Lewis que se aplica ao nosso desenvolvimentismo, vivemos nos últimos anos uma “oferta ilimitada de mão-de-obra sem crescimento”. A configuração de um núcleo dinâmico restrito a um moderno primário exportador e a segmentos industriais e de serviços modernos em meio a uma estrutura ocupacional degradada e elevado desemprego constitui a fisionomia moderna do subdesenvolvimento e da heterogeneidade estrutural, tal como Furtado a seu tempo observou sobre o nosso país. Eis de novo o impasse para qualquer política de distribuição.

**Referências bibliográficas**

FURTADO, Celso. *A dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

QUADROS, Waldir. A evolução recente das classes sociais no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, Wilnês. *Trabalho, mercado e sociedade*. UNESP, 2003.