



JOSÉ GERALDO PORTUGAL JUNIOR

Padrões de Heterogeneidade Estrutural no Brasil

**Campinas
2012**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

JOSÉ GERALDO PORTUGAL JUNIOR

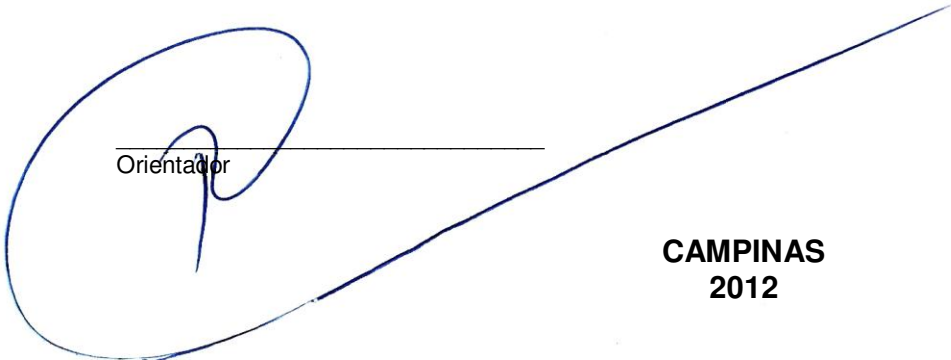
Padrões de Heterogeneidade Estrutural no Brasil

Prof. Dr. Rui de Britto Alvares Affonso – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, área de concentração: Teoria Econômica, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômico, área de concentração: Teoria Econômica.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO JOSÉ GERALDO
PORTUGAL JUNIOR E ORIENTADA PELO PROF. DR.
RUI DE BRITTO ALVARES AFFONSO.**

Orientador



**CAMPINAS
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Portugal Junior, José Geraldo, 1954-
P838p Padrões de heterogeneidade estrutural no Brasil / José Geraldo
Portugal Junior. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.

Orientador: Rui de Britto Alvares Affonso
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Economia.

1. Industrialização – Brasil. 2. Subemprego. 3. Emprego. 3. De-
senvolvimento econômico. I. Affonso, Rui de Brito Alvares, 1957-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia . III.
Título.

12-054-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Patterns of structural heterogeneity in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Industrialization - Brazil

Underemployment

Employment

Economic development

Área de Concentração: Teoria Econômica

Titulação: Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Rui de Britto Alvares Affonso

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Plínio Soares de Arruda Sampaio Junior

Maria Beatriz de Albuquerque David

Rogério César de Souza

Data da defesa: 10-12-2012

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas



TESE DE DOUTORADO

JOSÉ GERALDO PORTUGAL JUNIOR

Padrões de Heterogeneidade Estrutural no Brasil

Defendida em 10/12/2012

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. RUI DE BRITTO ALVARES AFFONSO
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. PAULO EDUARDO DE ANDRADE BALTAR
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. PLINIO SOARES DE ARRUDA SAMPAIO JUNIOR
Instituto de Economia / UNICAMP



Profª Drª MARIA BEATRIZ DE ALBUQUERQUE DAVID
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ



Prof. Dr. ROGÉRIO CÉSAR DE SOUZA
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

Para,
Vera, João, Flora e Mariá,
Com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Esta tese é resultado do trabalho de muitos. Sua elaboração veio ocorrendo ao longo da minha experiência como pesquisador e, coincidindo em boa medida com ela, foi nutrida com ideias e trabalhos de inúmeros colegas ao longo dos anos e contou com o apoio indispensável do Conselho de Ensino e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Sua origem foi a pesquisa que Octavio Rodríguez realizou no Cebrap no início dos anos 80, voltada a compreender os problemas do emprego das economias latino-americanas, a partir das transformações sofridas pela agricultura.

Desde então, a cada censo demográfico divulgado, nova etapa era incorporada à pesquisa e o convívio com Octavio Rodríguez foi aprofundando-se e espraiando-se para além do campo profissional.

Das mudanças nas principais variáveis que afetam o produto e a ocupação, diferentes conexões entre o emprego, o subemprego e o desemprego eram configuradas. A cada uma dessas conexões denominei ‘padrão de heterogeneidade estrutural’.

Novas aplicações também foram surgindo. Uma metodologia de avaliação da produtividade do trabalho na atividade agrícola regional a partir da combinação do censo demográfico com o censo agropecuário foi desenvolvida em um convênio entre a Fundap e o Ipea. Em outro, entre a Fundap e a Secretaria do Trabalho do governo paulista, com recursos da Fapesp, iniciou-se a elaboração de um método de avaliação das políticas de emprego adotadas no Estado de São Paulo.

Plínio Azevedo de Arruda Sampaio Jr., Luis Fernando Novais, Cristian Andrei, Fernando Azevedo de Arruda Sampaio, Nilton Nareto e Renata Silveira Corrêa estiveram presentes em diferentes etapas dessa trajetória. Paulo Eduardo de Andrade Baltar, Cláudio Salvadori Dedecca, Paula Montagner e Maria Beatriz de Albuquerque David em muito ampliaram a reflexão como consultores. André Médici assinalou, em conversa como sempre enriquecedora, os ‘Ensaio’ da professora Joan

Robinson acerca do “desemprego disfarçado”. O livro chegou prontamente a mim pelas mãos de José Carlos Braga e constituiu-se em uma das principais referências dos estudos conceituais da Primeira Parte deste trabalho. Sinésio Pires Ferreira, com fraterna disposição, ajudou na localização de algumas arqueologias bibliográficas, além de ter-me apresentado Edna Tayra, indispensável nas tabulações dos dados, a partir de um pontapé inicial de Rogério Cesar de Souza. Ruth Oliveira, com o carinho de sempre, formatou a bibliografia. Eloisa Pires e Sônia Zan cuidaram do texto. Yeda Portugal, Lúcia Portugal e toda a família do Rio foram eficientes na captura de artigos e referências bibliográficas. Boa parte do trabalho foi realizada na residência de Ibiúna de Dna. Beatriz e Dr. Eduardo, franqueada com toda a generosidade da família Tess.

Rui Affonso, companheiro de inúmeras jornadas, renova como orientador nossa valiosa amizade.

A todos, o meu carinhoso reconhecimento.

RESUMO

O trabalho "Padrões de Heterogeneidade Estrutural no Brasil" procura analisar os problemas do emprego das economias periféricas que se industrializaram com intensidade no pós-Guerra, tomando a economia brasileira como caso paradigmático. Os conceitos de "Heterogeneidade Estrutural" e "Subemprego" constituem a base conceitual da pesquisa, desenvolvida no sentido de evidenciar as especificidades da absorção de força de trabalho ao longo da industrialização brasileira. Ou seja, nega que a economia seja uma ciência formada por teorias e conceitos de validade universal e que, portanto, requer desenvolvimentos analíticos específicos para situações específicas. A base conceitual da pesquisa é operacionalizada a partir dos dados dos Censos Demográficos e das PNADs realizados pelo IBGE, procurando mostrar como a heterogeneidade e o subemprego, indicadores da absorção de população economicamente ativa em condições de baixa produtividade do trabalho, perpetuam-se como marcas das transformações da estrutura ocupacional ao longo do tempo, paralelamente à crescente ponderação assumida pela ocupação de elevada produtividade do trabalho. Dividiu-se o período analisado, de 1960 a 2009, de modo a evidenciar as características assumidas pela heterogeneidade estrutural que, ao se transformar ao longo do tempo, altera as formas de sua manifestação concreta e os desenhos e a eficácia das políticas utilizadas no seu enfrentamento.

ABSTRACT

The work "Patterns of Structural Heterogeneity in Brazil" analyses the employment problems of the post war industrialization of the peripheral economy, taking the Brazilian experience as a paradigm.

The ideas of 'structural heterogeneity' and 'underemployment' form the conceptual framework of the research, turned to show that the absorption of work during the Brazilian industrialization has many peculiarities and differs from that of the developed economies.

The work sustains the idea that the theories and concepts of economic science have no universal validity. Consequently, specific situations request for specific analytical efforts.

The research works with the IBGE demographic census data showing that the structural heterogeneity and the underemployment, as a sign of the low work productivity of an expressive share of the work force, remain along the changes of the occupational structure of the Brazilian economy despite the growing share of the work force employed by economic activities marked by high levels of work productivity.

The work analyses the period between 1960 and 2009 and concludes that the changes of the structural heterogeneity in the long run modify the concrete forms of its manifestation and claims for changes in the policies adopted to reduce it.

ÍNDICE TABELAS

Tabela 3.1.....	108
Tabela 7.1.....	237
Tabela 7.2.....	238
Tabela 7.3.....	239
Tabela 7.4.....	240
Tabela 7.5.....	242
Tabela 7.6.....	243
Tabela 7.7.....	252
Tabela 7.8.....	252
Tabela 7.9.....	253
Tabela 7.10.....	254
Tabela 7.11.....	255
Tabela 7.12.....	257
Tabela 7.13.....	257
Tabela 7.14.....	259
Tabela 7.15.....	261
Tabela 8.1.....	274
Tabela 8.2.....	275
Tabela 8.3.....	276
Tabela 8.4.....	276
Tabela 8.5.....	279
Tabela 8.6.....	282
Tabela 8.7.....	286
Tabela 8.8.....	288
Tabela 8.9.....	288
Tabela 8.10.....	291
Tabela 9.1.....	301
Tabela 9.2.....	302
Tabela 9.3.....	303
Tabela 9.4.....	304
Tabela 9.5.....	307
Tabela 9.6.....	308
Tabela 9.7.....	311
Tabela 9.8.....	313
Tabela 9.9.....	315
Tabela 9.10.....	318
Tabela 16.1.....	402
Tabela 16.2.....	404
Tabela 16.3.....	406
Tabela 16.4.....	407
Tabela 16.5.....	409
Tabela 16.6.....	411

ÍNDICE FIGURAS

Gráfico 1 – Ocupação – Níveis Absolutos.....	111
Gráfico 2 – Ocupação – Níveis Relativos.....	111

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
PARTE I – PRINCIPAIS CONCEITOS	11
CAPÍTULO 1 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL	13
CAPÍTULO 2 – SUBEMPREGO	43
CAPÍTULO 3 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E SUBEMPREGO EM OCTÁVIO RODRIGUEZ	81
CAPÍTULO 4 – INFORMALIDADE	119
CAPÍTULO 5 – MARGINALIDADE	171
CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: O SUBEMPREGO NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	209
PARTE II – PADRÕES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO BRASIL	233
CAPÍTULO 7 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO CICLO EXPANSIVO DA ECONOMIA BRASILEIRA (1950/1980)	235
CAPÍTULO 8 – DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL (1980-2000)	265
CAPÍTULO 9 – HETEROGENEIDADE NO CICLO EXPANSIVO RECENTE (2002-2009)	298
CAPÍTULO 10 – À GUIA DE CONCLUSÃO: PADRÕES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO BRASIL	319
PARTE III – ANEXO METODOLÓGICO	331
CAPÍTULO 11 – PADRÕES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL	333
CAPÍTULO 12 – SUBEMPREGO E DUALISMO	339
CAPÍTULO 13 – A VARIÁVEL 'RENDAS' NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DO IBGE	349
CAPÍTULO 14 – PRODUTIVIDADE: CONCEITOS E MEDIDAS	373
CAPÍTULO 15 – O SUBEMPREGO SEGUNDO A OIT E O IBGE	387
CAPÍTULO 16 – CRITÉRIOS DE QUANTIFICAÇÃO DO SUBEMPREGO	397
PARTE IV – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	413
PARTE V – ANEXO ESTATÍSTICO	438

APRESENTAÇÃO

Este trabalho busca dar continuidade aos esforços de análise dos problemas de absorção da força de trabalho em economias periféricas, iniciados nos primeiros anos da década dos 80 em São Paulo, com a pesquisa “Agricultura, Subempleo y Distribución del Ingreso”, de Octavio Rodríguez¹.

Desde então, houve diversos desdobramentos desse esforço inicial. A pesquisa “Crescimento Acelerado e Absorção de Força de Trabalho no Brasil”² evidenciava os efeitos das flutuações cíclicas da economia brasileira sobre a ocupação e o rendimento do trabalho, com ênfase nas defasagens temporais entre acumulação e emprego.

Um segundo desdobramento ocorreu com a pesquisa “Economia Regional e os Problemas do Emprego”³, que procurou incorporar a dinâmica das transformações produtivas e espaciais do setor agropecuário e suas articulações com a economia urbana. Nesse trabalho, as categorias analíticas de heterogeneidade estrutural e de subemprego foram utilizadas com o intuito de subsidiar a formulação de políticas de incentivo direto ao emprego no setor agropecuário, destinadas a compensar a menor oferta de emprego em culturas decadentes ou que apresentam intensa introdução de progresso tecnológico, com apoio à geração de emprego em culturas com maior potencial de crescimento dentro de cada Estado.

Em seguida, o projeto de pesquisa “Economia Regional e os Problemas do Emprego – o caso de São Paulo”⁴ visava a articular a metodologia desenvolvida com o desenho, a implementação e a avaliação das políticas ocupacionais

¹ Rodríguez, O., “Agricultura, Subempleo y Distribución Del Ingreso”, Cebrap/FAO, São Paulo, mimeo, 1983.

² Portugal, J.G., “Crescimento Acelerado e Absorção de Força de Trabalho no Brasil”, tese de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, mimeo, 1989.

³ Portugal, J.G. e Rodríguez, O., “Economia Regional e os Problemas do Emprego”, Ipea/Fundap, 1998, São Paulo.

⁴ Portugal, J.G. e Rodríguez, O., “Economia regional e os Problemas do Emprego – o caso de São Paulo”, Fapesp/Fundap, 2003, São Paulo.

na economia paulista, sob a responsabilidade da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do governo do Estado de São Paulo.

Essa sequência de trabalhos inscreve-se em um campo de análise delimitado com certa precisão pela ideia de que a absorção de força de trabalho nas economias periféricas assume especificidades que, como tais, requerem esforços analíticos também específicos. Uma abordagem que procura negar simultaneamente que a ciência econômica seja um conjunto único formado por teoremas de validade universal e que as trajetórias de desenvolvimento capitalista não diferem significativamente para países com graus distintos de desenvolvimento.

A mesma necessidade de um corpo analítico distinto da teoria econômica convencional havia dado origem, no pós-guerra, ao nascimento da teoria do desenvolvimento econômico, exatamente quando o conceito de subemprego é introduzido para assinalar uma das especificidades dos países subdesenvolvidos.

Essa perspectiva está também, como se sabe, no surgimento das teorias da Cepal e pode ser encontrada desde as contribuições fundacionais de Prebisch, como no seu “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas” de 1949, até as análises mais recentes dessa instituição. Rodríguez traça um panorama de meio século de contribuições teóricas voltadas para identificar e compreender o subdesenvolvimento latino-americano, e cuja convergência metodológica baseada na especificidade do objeto de estudo permite abrigá-las sob uma única escola de pensamento, no sentido estrito do termo⁵.

Hobsbawn, em trabalho⁶ destinado a examinar as distinções entre os fenômenos de marginalização social e ocupacional ocorridos na industrialização europeia e na dos países subdesenvolvidos, conclui que a marginalidade é um fenômeno familiar na história dos países desenvolvidos. Ocorreu marcadamente como algo transitório, não permanente, até fins da Idade Média da Europa Ocidental, quando

⁵ Rodríguez, O., “Estruturalismo Latino Americano”, Editora Civilização Brasileira, São Paulo, 2008.

⁶ Hobsbawn, E.J., “La Marginalidad Social en la Historia de la Industrialización Europea”, Revista Latinoamericana de Sociología n. 2, julio de 1969.

os proletários potenciais converteram-se não em trabalhadores reais, mas em uma massa de indigentes marginalizados tanto econômica como socialmente. Essa massa era formada por fração crescente da população agrária que não podia ganhar de maneira regular sua vida, ainda que miserável, com suas costumeiras ocupações rurais, com passagem pela desocupação.

De qualquer maneira, para o autor, há razões para crer que os meios pelos quais a marginalidade foi eliminada nas economias industriais avançadas da Europa não poderiam ser adotados pelos países subdesenvolvidos. As condições econômicas, sociais e políticas, em geral, são demasiadamente diferentes, assim como diferentes deveriam ser as soluções a serem adotadas.

Antônio Barros de Castro aborda de maneira singular esse mesmo tema a partir do debate entre *substantivistas* e *formalistas*⁷. A visão formalista, dos economistas “*mainstream*”, não reconhece propriedades específicas nos objetos. Já os substantivistas possuem firme convicção de que o objeto de estudo da economia apresenta peculiaridades.

Para os substantivistas, o mundo econômico é um objeto que abriga alta indeterminação. A referência inevitável são os trabalhos de natureza metodológica de Keynes, que apontavam a existência de ignorância intransponível acerca do futuro da economia decorrente de seu próprio objeto. Os fatos econômicos transformam-se em matrizes de outros fatos, sem que o caminho reverso possa ser feito. Nesse sentido, as escolhas são cruciais porque podem gerar matrizes de outros acontecimentos e afetar todo o trajeto posterior. E é isso, então, que dá peculiaridades ao objeto de estudo da economia na perspectiva substantivista.

A conduta econômica é fortemente condicionada pelos setores, pelas grandes escolhas do passado, a despeito de possuírem um grau de relativa liberdade.

⁷ Castro, A.B., “Atualidade do Pensamento Estruturalista”, entrevista concedida a José Geraldo Portugal, Maria Aparecida Rago e Rosa Maria Vieira, em 2 de outubro de 2004. In Pesquisa e Debate, vol. 15, n. 2(26), julho a dezembro de 2004, p. 163-175.

É assim que opera o pensamento estruturalista segundo Castro, com ênfase na ascendência, exagerada ou não, das estruturas sobre os comportamentos.

Nesse ponto, negam completamente o ideal neoclássico, *stricto sensu*, de transformar a economia em uma gramática do comportamento, independentemente do objeto. Uma visão retrospectiva da economia brasileira mostra que o café, o açúcar, ou a mineração como matriz histórica teve decorrências sequenciais profundas, cujo reconhecimento é essencial para dar inteligibilidade à sua trajetória. Ou seja, os estruturalistas são definitivamente substantivistas. Veem a economia como profundamente heterogênea e com propriedades qualitativas que dão especificidade ao objeto.

E uma das especificidades das economias periféricas é que, no curso de seu desenvolvimento, ainda que liderado pela industrialização, não se logra absorver em ocupações de maior produtividade e renda uma fração significativa da população economicamente ativa que deseja trabalhar. Consequentemente, parcela expressiva da força de trabalho gravita em torno de ocupações de baixíssima produtividade e remuneração, reiteradamente criadas, destruídas e recriadas ao longo das etapas de modernização das estruturas produtiva e ocupacional.

E isso não pode necessariamente ser atribuído ao baixo ritmo da industrialização periférica que, em alguns casos, como o da economia brasileira, apresentou no pós-guerra intenso dinamismo. Myrdal, em seu “The Asian Drama”⁸, aborda essa questão com clareza, ao afirmar que por mais intensa que pudesse ter sido a industrialização na Índia – e ela foi excepcionalmente intensa –, apenas uma pequena parcela da sua população seria absorvida em ocupações mais produtivas e mais bem remuneradas.

No caso brasileiro, a economia liderada pela indústria cresceu a taxas extremamente altas entre 1950 e 1980, absorveu enorme contingente de trabalhadores em ocupações de produtividade elevada e, a despeito desse

⁸ Myrdal, Gunnar, “Asian Drama – An Inquiry into the Poverty of Nations”, The Twentieth Century Fund, 1968, New York.

desempenho ímpar, mais de um terço de seus trabalhadores podia ainda ser classificado como subempregado ao final desse período.

Nos países desenvolvidos, uma mais intensa absorção teria ocorrido no pós-guerra. Dessa experiência derivou-se a proliferação de perspectivas analíticas que consideravam que a população transferida dos setores tradicionais e pré-capitalistas seria necessariamente absorvida no mercado de trabalho criado pela industrialização. Consequentemente, o processo de expulsão de trabalhadores de suas velhas atividades e aquele que culmina com sua conversão ao proletariado urbano passaram a ser tomados como idênticos por análises de diferentes matizes.

Mas a experiência de uma absorção mais rápida também não correspondia ao desenvolvimento do capitalismo clássico, que apenas em momentos ocasionais logrou atingir tão ampla absorção. Consoante com esse fato, a teoria econômica clássica desenvolveu a ideia de que, na transição das sociedades pré-industriais ao capitalismo, que implicava a transferência da maior parte da população do setor agrário para as atividades não agrárias, do campo para a cidade, uma constante reserva de trabalho era um dos requisitos essenciais ao crescimento econômico.

Mas a formação e a absorção de um exército de reserva no capitalismo clássico era fenômeno quantitativamente mais restrito, além de se tornar pouco significativo no auge dos ciclos econômicos. Já os trabalhadores não absorvidos das economias periféricas integram contingente populacional numeroso, reiteradamente à margem do mercado de trabalho constituído pelas mais produtivas ocupações, ofertadas principalmente pelas atividades dos setores modernos.

O conceito de subemprego aparece então articulado às contribuições analíticas que fundaram a moderna teoria do desenvolvimento econômico nos anos 40 e a seus desdobramentos nas décadas posteriores para designar os problemas ocupacionais típicos das economias subdesenvolvidas.

Mas, na sua origem, a utilização do conceito de subemprego estava voltada para designar ocupações de mais baixa produtividade do trabalho que abrigavam fração da força de trabalho em um limitado período de tempo, entre uma expulsão e uma reabsorção em ocupações nas atividades do setor moderno das economias

industrializadas. Ou seja, uma utilização que estava distante da ideia de uma população permanentemente redundante, traço que emprestaria especificidade ao desenvolvimento dos países periféricos.

Ao buscar dar conta das particularidades da absorção de trabalho em situação periférica, a utilização da ideia de subemprego passa a referir-se a um estoque de trabalhadores marcados pela baixa produtividade do trabalho e cujo potencial para elevar a renda e gerar riquezas deveria necessariamente ser explorado para que o desenvolvimento econômico tivesse curso.

E o requisito central para explorar efetivamente o potencial do subemprego, e elevar a capacidade produtiva da população subempregada, consistia em intensificar o processo de acumulação de capital e o progresso tecnológico que, ao se materializarem na adoção de novos métodos produtivos que requerem o aumento da dotação de capital por pessoa ocupada, permite o aumento da produtividade do trabalho e da renda.

Mas, no desenvolvimento periférico, a elevação da dotação de capital por pessoa ocupada tende a concentrar-se em determinados setores e atividades componentes da estrutura produtiva, que coexistem com outras onde é incipiente a incorporação de novos métodos de produção e que permanecem absorvendo força de trabalho a níveis inferiores de produtividade e renda. E esse seria um segundo traço característico do desenvolvimento das economias periféricas quando confrontado com as economias desenvolvidas, captado pelo conceito de heterogeneidade estrutural, desenvolvido por Aníbal Pinto em fins dos anos 60 na Cepal.

Rodríguez associa o conceito de heterogeneidade estrutural ao conceito de subemprego para confeccionar o marco analítico da pesquisa “Agricultura, Subempleo e Distribución Del Ingreso”. A uma estrutura produtiva heterogênea, no sentido de abrigar atividades com níveis muito díspares de produtividade do trabalho, corresponde uma estrutura ocupacional heterogênea, que abriga ocupações com disparidades significativas em termos dos níveis de produtividade com que o trabalho é realizado.

As ocupações exercidas com baixo nível de produtividade do trabalho são consideradas como componentes do subemprego. As ocupações com níveis elevados de produtividade do trabalho, no sentido em que estão na fronteira de possibilidades das modernas técnicas produtivas, são consideradas emprego. Emprego, subemprego e desemprego formam os componentes da estrutura ocupacional.

Esses conceitos são assim tomados para circunscrever os problemas do emprego ao longo das etapas do desenvolvimento dos países ditos periféricos ou subdesenvolvidos. E esses problemas referem-se, como abordado, à permanência de frações significativas da população economicamente ativa em condição de subemprego ao longo do tempo, mesmo naqueles países onde o crescimento do emprego proporcionado por um processo de industrialização atingiu níveis inusitadamente elevados, como foi o caso do Brasil, tomado como paradigmático no contexto latino-americano.

A operacionalização dos conceitos de heterogeneidade estrutural e de subemprego, a partir das categorias operacionalizadas pelas enquetes censitárias do IBGE, envolveu a combinação de setores e atividades produtivas, posições ocupacionais e níveis de renda na definição de critérios de classificação utilizados para dividir as estruturas produtiva e ocupacional de forma dicotômica.

Ao variar os determinantes da dinâmica da economia brasileira desde os anos 60, certas tendências no que se refere ao comportamento do emprego e do subemprego foram-se delineando segundo um marco analítico desenvolvido previamente sobre a base das disparidades entre os ritmos de crescimento do emprego e da população economicamente ativa e sobre o comportamento da estrutura ocupacional subdividida em setores.

Quando a expansão das atividades mais produtivas da economia impulsiona a criação de emprego em ritmos que superam as taxas de crescimento da população e da população ativa, esboçam-se certas tendências de homogeneização da estrutura ocupacional, semelhante aos centros, ainda que em um horizonte temporal muito dilatado. Quando a desaceleração cíclica determina um crescimento do emprego

abaixo dos ritmos de expansão da força de trabalho, o subemprego interrompe sua queda, podendo ainda se expandir, e o caráter heterogêneo da estrutura ocupacional volta a se reafirmar.

Neste trabalho, procuramos reexaminar tais tendências à luz da incorporação dos dados levantados pelo Censo Demográfico de 2000 à série histórica construída a partir do Censo de 1960, buscando identificar novos aspectos trazidos pela transformação da economia brasileira, entendida como uma economia periférica de elevado grau de industrialização.

Utilizamos, também, os levantamentos das Pnad 2002, 2005 e 2009, com a finalidade de indicar tendências de transformação ocupacional na última década, a serem confirmadas posteriormente, quando os dados do Censo Demográfico de 2010 forem incorporados à série, a partir da divulgação dos microdados da amostra.

Também faz parte do escopo de nosso trabalho refazer a trajetória dos conceitos utilizados, desde sua formulação original até as reformulações procedidas no intuito da construção de objetos de estudo capazes de reter a especificidade da experiência de transformação da economia periférica, em particular da economia brasileira.

Por fim, e considerando que as noções de heterogeneidade e de subemprego possuem grande intersecção com análises estruturadas a partir dos conceitos de informalidade e de marginalidade, amplamente utilizadas para dar conta das especificidades do desenvolvimento latino-americano a partir dos anos 70, procedemos a uma avaliação dos conteúdos angariados por esses conceitos ao longo do tempo, cuja utilização resulta na enumeração de setores populacionais com significativo núcleo comum quando o conceito de subemprego é utilizado.

* * * * *

Este trabalho divide-se em cinco partes. Na primeira delas procuraremos estabelecer um exame do estatuto teórico dos conceitos de heterogeneidade, de subemprego e da associação entre ambos, componentes da base analítica da pesquisa “Agricultura, Subempleo e Distribución del Ingreso” de Octavio Rodríguez (Capítulos 1, 2 e 3). Esse exame consiste em identificar a origem de cada

um desses conceitos e a forma como foram utilizados ao longo do tempo para exprimir os fenômenos ocupacionais típicos do subdesenvolvimento, identificando continuidades e eventuais rupturas nas formulações que receberam ao longo do tempo.

Em seguida, procurou-se confrontar essa maneira de abordar os fenômenos ocupacionais típicos do subdesenvolvimento com as análises baseadas nos conceitos de informalidade e de marginalidade, indicando seus respectivos conteúdos, buscando apontar os níveis de abstração em que foram formulados, o que é comum às suas definições e o que cada uma traz de particular à apreciação desses fenômenos (Capítulos 4 e 5).

Nas Considerações Finais desta Primeira Parte, realizou-se um intento de considerá-los no contexto das teorias do desenvolvimento, explorando os contornos teóricos que assumem quando articulados a esse corpo de ideias e a contribuição que cada um traz no sentido da explicitação e reformulação da maneira como os problemas ocupacionais são percebidos no contexto periférico.

Na Segunda Parte do trabalho, tratamos de mostrar a transformação da heterogeneidade ocupacional da economia brasileira a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE para os anos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000, e das Pnad de 2002, 2005 e 2009. Trata-se de utilizar o conceito de subemprego – operacionalizado por meio de uma combinação de categorias ocupacionais, níveis de renda e setores produtivos, com vistas a identificar atividades econômicas e ocupações realizadas com níveis inferiores de produtividade do trabalho, seu volume, sua distribuição setorial e regional e sua transformação ao longo do tempo. Procuraremos, à luz da introdução dos dados do Censo Demográfico de 2000 na série histórica, reavaliar as conclusões das pesquisas antes mencionadas para o período entre 1960 a 1991.

Na Terceira Parte, encontra-se reunido um conjunto de temas de natureza teórico-metodológica, tido como necessário ao entendimento preciso dos pontos considerados na Primeira Parte, assim como das possibilidades e limitações das enumerações procedidas na Segunda Parte, a partir dos dados censitários.

A Quarta e a Quinta Parte contêm, respectivamente, a bibliografia e as tabulações básicas, fonte das tabelas apresentadas em cada um dos capítulos.

PARTE I – PRINCIPAIS CONCEITOS

CAPÍTULO 1 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Foi Aníbal Pinto quem definiu com precisão o conceito de “heterogeneidade estrutural” e, sobretudo, ressaltou sua importância para a análise do subdesenvolvimento e dos problemas ocupacionais e distributivos das economias periféricas, na primeira metade da década de 70⁹.

Rodríguez toma desse autor a concepção de heterogeneidade estrutural para, na associação com a ideia de subemprego, construir as bases teóricas da pesquisa “Agricultura, Subempleo y Distribución del Ingreso”, contida no documento “Heterogeneidad Estructural y Subempleo”, ambos referidos na Apresentação deste trabalho.

Entretanto, o conceito de “heterogeneidade estrutural” é, segundo Rodríguez, anterior aos escritos daquele autor e aparece tanto nos trabalhos de Raúl Prebisch, desde o estudo pioneiro “*El desarrollo Económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*”, datado de fins de 1949, como nas contribuições teóricas de diversos autores ao pensamento estruturalista da Cepal nas décadas seguintes.

Nos desdobramentos do pensamento cepalino, desde as contribuições fundacionais de Prebisch dos 50, até as formulações das décadas de 60 e 70, a noção de heterogeneidade estrutural permanece como definidora em geral da condição periférica, vale dizer, das características peculiares da estrutura produtiva das economias periféricas, constituída e transformada ao longo das etapas de seu desenvolvimento econômico.

Além disso, é utilizada especificamente na teorização dos problemas ocupacionais típicos dessas economias, manifestados ao longo do processo de

⁹ Pinto, A., “Naturaleza y Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, 37(145), enero-marzo de 1970; “El Modelo de Desarrollo Reciente de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, 38(150), abril-junio de 1971. Esses dois trabalhos do autor aparecem integrados em “Heterogeneidad Estructural y Modelo de Desarrollo Reciente de la América Latina”, publicados em “Inflación – Raíces Estructurales: Ensayos de Aníbal Pinto”, (3), *El Trimestre Económico*, 1976. Finalmente, o trabalho “Naturaleza y Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural de la América Latina”, de 1970, foi ampliado e atualizado em “Heterogeneidad Estructural: Aspecto Fundamental del Desarrollo Latinoamericano”, mimeo, Santiago do Chile, setiembre de 1972.

transformação das mesmas – de economias agrícolas em industriais e, paralelamente, de rurais em urbanas.

Com a crise dos anos 80, em praticamente todas as economias do continente e em um contexto intelectual de predomínio da ortodoxia liberal, as preocupações com as questões de longo prazo cedem lugar à discussão da natureza dos ajustes de curto prazo requeridos pelo excessivo endividamento interno e externo e pela escalada inflacionária.

As dimensões estruturais do desenvolvimento e a natureza heterogênea do sistema centro-periferia apenas seriam retomadas na década seguinte, quando surgem as contribuições teóricas ao pensamento cepalino que se convencionou chamar de neoestruturalismo¹⁰. A heterogeneidade aparece referida às disparidades tecnológicas entre centro e periferia e nos ritmos de absorção de progresso técnico, mais intensos nos centros que na periferia, que resulta em possibilidades distintas de crescimento entre os componentes de uma economia mundial representada de forma bipolar.

No centro da estratégia para superação da condição periférica encontra-se a necessidade de recuperar e manter o desenvolvimento econômico com base na ampliação do mercado interno, na expansão das exportações e na presença de um empresariado nacional dinâmico capaz de conduzir uma contínua atualização tecnológica.

A base dessa percepção assenta-se na necessidade de incorporação contínua de força de trabalho em condições de elevada produtividade do trabalho como determinantes do desenvolvimento sustentado. O aumento do emprego, e sua correspondente redução do subemprego, são fundamentais ao desenvolvimento quer pela ampliação do excedente gerado que favorece a acumulação, quer pela ampliação

¹⁰ Dentre as principais referências, estão as contribuições de Fernando Fajnzylber, a saber: “La Industrialización Trunca de América Latina”, Ed. Nueva Imagem, 1983, México D.F. e “Industrialización de América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, Cuadernos de la Cepal (60), Cepal, 1990, Santiago de Chile.

continua do mercado interno que viabiliza a realização da produção que a ele se destina.

1.1 – A HETEROGENEIDADE NO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

A expressão “centro-periferia” foi cunhada por Raúl Prebisch para caracterizar a economia mundial, pondo em relevo certas especificidades das economias que mais tarde viriam a ser denominadas subdesenvolvidas. Trata-se de um esforço de compreensão dos condicionantes do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos no pós-guerra por parte do autor¹¹.

Em última instância, o desenvolvimento econômico na América Latina estava condicionado historicamente pelo processo de expansão universal do progresso técnico originado da Revolução Industrial na Grã-Bretanha no século 18, assimilado com intensidades diferenciadas no mundo. Disseminado com profundidade variada no continente europeu, alcança os Estados Unidos da América, onde toma excepcional impulso e estende-se ao Japão. Isso faz com que, ao iniciar o século 20, a economia mundial assumisse para Prebisch a configuração de um sistema estruturado em torno de grandes centros industriais meio a uma vasta periferia.

Nessa etapa do desenvolvimento da economia mundial, a periferia pouco proveito – em termos da elevação dos baixos padrões de vida de seus vastos contingentes populacionais – tirava dos incrementos de produtividade resultantes das novas técnicas produtivas, posto que assimiladas, como regra geral, apenas naqueles setores e atividades voltados à produção de alimentos e matérias-primas exportados a baixo custo para os centros industriais.

A concepção de desenvolvimento econômico utilizada por Prebisch – coincidente, de maneira geral, com as teorias de corte neoclássico e keynesiano – refere-se ao aumento do bem-estar material expresso pela elevação da renda real por

¹¹ Prebisch, R., “El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, Boletín Económico de América Latina, 7(1), Nações Unidas, 1962 e “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, Nações Unidas, série comemorativa del XXV aniversario de Cepal, 1973. O primeiro trabalho foi publicado em 1949 e o segundo em 1950, ambos em Santiago do Chile.

habitante, condicionado pelo aumento da produtividade do trabalho, aumento esse, por sua vez, condicionado pela adoção de métodos produtivos indiretos que requerem o aumento da dotação de capital por pessoa ocupada. A maior densidade de capital é obtida no âmbito de um processo de acumulação de capital impulsionado pelo progresso tecnológico.

Mas o que distingue as concepções de Prebisch das teorias tradicionais do crescimento econômico é que não estavam voltadas a caracterizar o processo de acumulação e o progresso técnico em uma economia capitalista em geral, considerada isoladamente, mas sim a perceber as peculiaridades que o desenvolvimento econômico capitalista assumia no contexto de uma economia mundial composta de dois polos – centro e periferia –, cujas estruturas produtivas diferem substancialmente.

No sistema centro-periferia, a ideia de heterogeneidade é utilizada para definir as características de um dos polos da economia mundial (a periferia), definido de maneira contraposta ao modo de ser do outro polo (o centro).

E a ideia de heterogeneidade é exatamente empregada para caracterizar a estrutura produtiva da periferia, indicando como peculiaridade sua a coexistência de atividades econômicas onde a produtividade do trabalho é elevada, com outras de produtividade extremamente mais reduzida.

Adicionalmente, a estrutura produtiva periférica também é definida por seu caráter especializado, no sentido de que as exportações concentram-se em poucos bens primários e no sentido de que seu grau de diversificação horizontal, de complementaridade intersetorial e de integração vertical são reduzidos, de tal forma que uma ampla gama de bens, sobretudo industriais, deve ser obtida via importação.

A heterogeneidade, assim como a especialização, como característica estrutural da economia periférica, é definida por contraposição às economias do polo central, consideradas homogêneas e diversificadas. Dessa maneira, a expressão centro-periferia designa um modelo que representa de forma bipolar a estrutura do sistema econômico mundial.

Mas, além de possuir raízes históricas, essa maneira simples de caracterizar a economia mundial como um sistema bipolar encerra, adicionalmente, uma dimensão claramente dinâmica. A difusão irregular do progresso técnico pelos países, ao constituir estruturas produtivas diferenciadas nos centros e na periferia, conforma um determinado padrão de trocas internacionais, com funcionalidades distintas para seus dois polos – a periferia operando como exportador de alimentos e matérias-primas; os centros, como exportadores de produtos industrializados.

E é ao longo das relações recíprocas entre centro e periferia que se vão conformando suas estruturas produtivas típicas, em um processo de mudança estrutural interconectada, que reitera o aprofundamento das desigualdades entre os polos.

Das características assumidas pelas estruturas produtivas das economias periféricas e pela forma de sua inserção na economia mundial, surge a possibilidade de periodizar seu desenvolvimento, onde cada uma de suas etapas tem por referência o conjunto de atividades produtivas que assume o papel de fonte propulsora do dinamismo econômico.

De um atraso tecnológico e organizacional inicial, e fundamentalmente impulsionado pela grande expansão industrial dos centros, surge na periferia um conjunto de atividades direta ou indiretamente ligadas à exportação de produtos primários, que imprime dinamismo à sua economia. É a chamada fase “para fora” do desenvolvimento econômico periférico, onde as atividades especializadas na produção de alimentos e matérias-primas com destino aos centros absorvem progresso técnico e coexistem, com baixo nível de articulação, com amplos setores de sua estrutura produtiva que permanecem em um estado de atraso relativo. Nos centros, ao contrário, além da capacidade de gerar progresso tecnológico, este se difunde pelo conjunto do aparato produtivo, em um período de tempo muito mais breve que na periferia.

Como resultado, surge e consolida-se nessa fase uma estrutura produtiva típica da condição periférica, marcada pela heterogeneidade – coexistência de atividades produtivas com grandes diferenciais de produtividade do trabalho – e pela

especialização – parte substancial dos recursos produtivos é direcionada a sucessivas ampliações do setor exportador, ao passo que a demanda de bens e serviços que se incrementa com essas ampliações é satisfeita por intermédio das importações.

A própria dinâmica do sistema econômico mundial, quando se atinge certo patamar de desenvolvimento e seus dois polos adquirem níveis mais elevados de produtividade e renda, inaugura uma nova etapa no processo de propagação das técnicas produtivas, que culmina com a expansão da indústria na periferia.

Substitui-se a etapa do desenvolvimento “para fora”, onde a economia periférica crescia impulsionada pelas atividades do setor exportador, por outra, onde seu dinamismo é originado pela ampliação das atividades do setor industrial voltado fundamentalmente para o abastecimento do mercado interno – o desenvolvimento “para dentro”.

Essa passagem é considerada um fenômeno espontâneo porque resulta do próprio desenvolvimento da economia mundial, mas também porque ocorreu como resposta da periferia a acontecimentos históricos, como as Guerras Mundiais e a crise econômica dos anos 30, que impuseram relativa restrição ao acesso a bens industrializados oriundos dos países centrais envolvidos no conflito.

Tais acontecimentos, ao determinarem acentuada dinamização da demanda interna na periferia, terminaram por impulsionar a industrialização latino-americana, um meio para se enfrentarem as dificuldades com a importação de manufaturas. Assim, o caráter espontâneo da chamada industrialização por substituição de importações associa-se a outra característica sua – a de ter sido produto de um imenso esforço de coordenação econômica que mobilizou toda a nação na rota da industrialização.

Somente depois da Grande Depressão, segundo Prebisch, é que se reconheceu a necessidade premente de aproveitar as possibilidades abertas à industrialização latino-americana voltada para o mercado interno, entendida como meio de complementar o impulso econômico vindo do exterior, insuficiente para gerar ocupação e melhores níveis de consumo para grande e crescente parte de sua população. Em suas próprias palavras:

“A experiência do passado tem demonstrado, contudo, que à medida que a técnica moderna vai aumentando a produtividade, vai-se criando uma sobra de potencial humano desnecessário à agricultura. Cabe, então, à indústria e a outras atividades absorver e tornar economicamente produtivo este excedente de mão-de-obra. Assim, é que o aperfeiçoamento agrícola e o desenvolvimento industrial constituem dois aspectos de mesmo problema do desenvolvimento econômico”¹².

Mas o desenvolvimento da economia periférica em sua etapa “para dentro” ocorre sob determinadas condições específicas, configuradas na etapa do desenvolvimento “para fora”, que, em última instância, vão determinar o caráter de sua transformação estrutural ulterior. E o traço peculiar desse caráter é que a assimilação de novas técnicas produtivas que marca a industrialização periférica ocorre com a permanência, e mesmo a ampliação, dos níveis de heterogeneidade estrutural.

A especialização consolidada na etapa do desenvolvimento “para fora” faz com que a industrialização tenha necessariamente de começar por aqueles ramos produtores de bens de consumo tecnologicamente mais simples e daí avançar para a produção de bens de consumo, intermediários e de capital, de maior complexidade tecnológica.

Assim, a incorporação de progresso técnico é mais intensa exatamente naqueles ramos e setores industriais que a economia periférica não pode inicialmente desenvolver, em virtude de sua especialização originária. Consequentemente, nas atividades industriais periféricas, de produtividade inferior, a baixa capacidade de acumulação restringe sobremaneira as possibilidades de incorporar progresso técnico.

Esse padrão de industrialização, do simples ao complexo, tem pouca incidência sobre o baixo grau de complementaridade interssetorial e de integração vertical, que se reproduzem, em contraste com a crescente complexidade alcançada pela matriz industrial dos grandes centros. As exportações também não se diversificam,

¹² Prebisch, R. “Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico”, p. 9, in Revista Brasileira de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1950.

pois que as manufaturas não são incorporadas à pauta com a intensidade desejada, prolongando-se no tempo o caráter especializado da economia periférica.

O baixo nível de absorção de progresso técnico por parte de diversos ramos produtivos conduz a um menor crescimento da produtividade do trabalho. Por outro lado, setores com elevados níveis de produtividade operam plantas cujas escalas mínimas envolvem significativas margens de ociosidade, devido ao tamanho dos mercados periféricos e aos níveis de rendimento médio que neles prevalecem. Esses setores são incapazes de fazer frente ao volume de trabalhadores que procuram inserção ocupacional, resultante de taxas elevadas de crescimento populacional e de urbanização da demanda por ocupação.

Consequentemente, o contingente de trabalhadores vinculados a atividades de produtividade inferior permanece significativo e a heterogeneidade, em vez de reduzir-se como nos centros, é mantida e mesmo ampliada com a industrialização da periferia.

Segundo Rodríguez, desse esforço de compreensão da dinâmica da economia periférica, em particular da economia argentina, também derivam outros dois aspectos pouco ressaltados originários da concepção centro-periferia. O primeiro diz respeito a seu caráter normativo. É que em face do recrudescimento da inflação e da contração do nível de atividade, em grande medida determinados por fatores exógenos, Prebisch afirmava a necessidade de adotarem-se políticas de controle deliberado do crescimento e de orientação do comércio exterior. E a adoção de tais políticas implicava mudar o padrão vigente de intervenção macroeconômica – da orientação liberal muito em voga nos anos 30, para um intervencionismo no domínio econômico, filiado à heterodoxia keynesiana.

O segundo refere-se à construção institucional, necessidade normalmente associada à busca da superação da condição periférica como economia reflexa. Superação essa que, para ser realizada, requereria a construção de estruturas institucionais capazes de propor e implementar políticas econômicas adequadas à defesa do nível de atividade e do emprego internos. Tais políticas, voltadas para o fortalecimento do mercado interno, foram com o tempo se desenvolvendo, até

adquirirem orientação abertamente industrializante. Industrializar-se era abrir caminho ao desenvolvimento econômico periférico.

1.2 – HETEROGENEIDADE COM TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

A heterogeneidade permanece como característica do desenvolvimento da economia periférica ao longo da industrialização, mas são significativas as transformações produzidas em suas manifestações ao longo desse processo.

A heterogeneidade manifesta-se crescentemente como um fenômeno urbano e de maneira decrescente como fenômeno rural. Sua expressão direta permanece sendo tanto as grandes disparidades de produtividade do trabalho ostentadas pelos setores, ramos e atividades econômicas componentes da estrutura produtiva, como o grande peso relativo da força de trabalho ocupada com níveis muito baixos de produtividade do trabalho no total da ocupação.

Esse verdadeiro excedente de trabalho determina uma oferta de mão de obra cuja magnitude impede sua absorção em atividades produtivas com níveis mais elevados de produtividade do trabalho. Ou seja, os problemas ocupacionais da industrialização periférica são reflexo direto da heterogeneidade – a permanência de uma parte significativa de população economicamente ativa excedente ante as ocupações oferecidas pelas atividades de mais alta produtividade do trabalho – e manifestam-se de forma diversa daqueles que se manifestaram na industrialização dos centros.

Nestes, como a urbanização das ocupações verificou-se com predominância crescente das atividades de mais alta produtividade, até a redução a magnitudes pouco expressivas do contingente de trabalhadores absorvidos em ocupações de baixa produtividade, os problemas ocupacionais tenderam a manifestar-

se mais sob a forma de desemprego aberto, agravado nas conjunturas de menor nível de atividade e virtualmente suprimido nos ciclos de expansão econômica¹³.

Na periferia, a industrialização convive com uma tendência ao desemprego estrutural, mesmo ali onde alcançou ritmos inusitadamente intensos e absorveu enormes contingentes de trabalhadores em ocupações de elevada produtividade do trabalho.

E essa tendência ao desemprego estrutural não se apresenta predominantemente como intermitência entre duas inserções ocupacionais como nos centros, mas como a permanência de proporções significativas de população ocupada em atividades de muito baixa produtividade do trabalho, por prolongados períodos de tempo.

A tendência ao desemprego estrutural, ou mais propriamente ao subemprego estrutural, é articulada em torno do conceito de inadequação da tecnologia. A inadequação da escala das técnicas geradas nos centros obriga a deixar capital ocioso, o que incide de forma negativa sobre a acumulação e sobre o ritmo da demanda por trabalho.

Por outro lado, a acumulação se realiza em atividades que, em parte, concorrem com outras preexistentes, de muito baixa produtividade, e faz com que a inadequação da densidade de capital incida também sobre o ritmo de expansão da oferta de mão de obra resultante do desemprego tecnológico.

Assim, a inadequação da tecnologia acentua o problema da absorção da força de trabalho em economias periféricas, seja porque a acumulação se produz em um setor moderno relativamente pequeno, seja porque incide negativamente sobre vastos setores atrasados, incapazes de absorver o crescimento vegetativo de população ativa, alimentando uma demanda por ocupações que o setor moderno não tem capacidade de gerar.

¹³ Joan Robinson conclui de maneira diversa, como veremos no capítulo seguinte, ao colocar o subemprego, associado à noção de desemprego disfarçado, a manifestação típica dos problemas ocupacionais nas economias centrais.

Ou seja, na explicação de Prebisch da tendência ao subemprego estrutural, coloca-se em primeiro plano a heterogeneidade, ou melhor, a dificuldade de a periferia homogeneizar sua estrutura produtiva, devido ao peso dos setores de baixa produtividade na oferta de mão de obra, à sua incidência negativa sobre a acumulação e à inadequação de uma tecnologia gerada ao longo da evolução econômica dos centros.

E como no início da industrialização grande parte das ocupações de baixa produtividade concentra-se nas atividades do setor agrícola, a modernização desse setor ocupa importante papel na compreensão da tendência ao subemprego estrutural das economias periféricas.

A análise da agricultura é feita da perspectiva dos desequilíbrios gerados ao longo de sua transformação na etapa do desenvolvimento “para dentro” – a incapacidade das atividades primárias de manter um nível de emprego compatível com o ritmo de crescimento das demais atividades econômicas – e da possibilidade de corrigi-los através de medidas de política econômica.

Essa análise, além de considerar a existência da heterogeneidade no setor, vale dizer, a presença de atividades agrícolas com elevada produtividade do trabalho ao lado de outras, de muito baixa produtividade do trabalho, também considera as peculiaridades da estrutura de propriedade e posse da terra das economias periféricas e os impactos que a tecnologia e o avanço técnico produzem sobre a ocupação, tendo em vista as características que marcam a atividade agropecuária¹⁴.

Assim, são a coexistência de latifúndio e minifúndio e a proliferação de formas precárias de posse da terra que impedem a retenção do crescimento vegetativo da população ocupada em atividades primárias de baixa produtividade e

¹⁴ Esclarece Rodriguez que os supostos básicos sobre a tecnologia e o progresso técnico são alterados para a análise da agricultura, quais sejam, os recursos produtivos são combinados em proporções fixas, de que só estão disponíveis processos produtivos de grande escala, devido à indivisibilidade dos bens de capital, e de que o progresso técnico aumenta a produtividade do capital com mais intensidade do que a do trabalho, de modo que a densidade do capital é crescente. Na agricultura, considera-se que a indivisibilidade de escala possui escassa importância; e existem alternativas tecnológicas que poderiam atenuar o problema da inadequação da densidade de capital.

entorpecem a acumulação da periferia. Tais condições estruturais deprimem o aumento tanto da procura de mão de obra, como da oferta agrícola, levando, em consequência deste último, à adoção de tecnologias de elevada densidade de capital, que economizam mão de obra e incidem pouco no aumento da produtividade da terra¹⁵.

Em suma, a tendência ao subemprego baseia-se no conceito de heterogeneidade que envolve a ideia de atraso estrutural em relação ao centro. Sua explicação considera, em primeiro plano, a heterogeneidade existente no ponto de partida da industrialização substitutiva. Essa heterogeneidade pode ser atenuada, mas não suprimida, pois o progresso técnico dos centros tende a recolocar em novos níveis as disparidades de densidade tecnológica, estimulando assim seu ressurgimento.

São também a heterogeneidade e as características da estrutura de propriedade e posse da terra, consideradas inerentes à condição periférica, que explicam como o setor agropecuário, ao se modernizar, tende a gerar desemprego da força de trabalho.

Assim, a transformação da estrutura produtiva periférica, ao longo da industrialização, tem início sob condições de superabundância de mão de obra. Isso faz com que a fração da população economicamente ativa absorvida pelas atividades de maior produtividade, a despeito de terem atingido volume expressivo na experiência de alguns países, notadamente naqueles que se industrializaram com intensidade, seja pequena ante todos que buscam inserção ocupacional.

¹⁵ A coexistência de latifúndio e minifúndio como característica do sistema de propriedade da periferia compromete a absorção de força de trabalho. No primeiro, a excessiva concentração da terra dificulta sua plena utilização, devido às grandes quantidades de capital requeridas para explorá-lo integralmente. Além disso, manter terras improdutivas torna-se desejável como defesa contra os crônicos processos inflacionários dessas economias e como fonte de prestígio social. A acumulação, a despeito de entorpecida, é feita com mecanização das tarefas, que, além de poupar trabalho, altera – via assalariamento – as relações sociais que permitiam a presença de mão de obra que trabalhava em seu interior em condições de muito baixa produtividade. Nos minifúndios, a escassa dotação de capital os torna incapazes de acumular e modificar seus processos produtivos, impedindo-os de elevar a produtividade do trabalho e a oferta agrícola. Se a isso adicionamos a baixa disponibilidade de terra, tem-se que o minifúndio não logra absorver a população que nele trabalha e reside, expulsando mão de obra subempregada. Essa tendência é reforçada pela difusão do arrendamento e de formas precárias de propriedade do solo agrícola que estimulam um tipo de investimento cujo valor não seja aderente ao valor da propriedade – compras de equipamentos são preferíveis a alternativas tecnológicas que poupam menos mão de obra.

A superabundância de mão de obra também pode ser apreciada a partir do comportamento das variáveis demográficas. Na periferia, o aumento da taxa de crescimento populacional e da população economicamente ativa conduz à geração de uma oferta excessiva, se cotejada com a dinâmica de absorção de trabalho por parte das atividades econômicas modernas.

Nos países centrais, a relativa escassez de mão de obra, produzida inclusive pelo acesso à emigração internacional de população excedente, não apenas determinou maior homogeneidade de sua estrutura ocupacional, como também, aliada ao grande desenvolvimento das organizações sindicais, possibilitou elevações sustentadas de salário real.

Na periferia, ao contrário, os salários reais não apenas permaneceram estagnados, mas em um nível extremamente reduzido quando comparados com os países centrais¹⁶, em função do enorme contingente populacional de trabalhadores não absorvidos em atividades produtivas de mais alta produtividade do trabalho, ao longo da industrialização. Ou seja, a heterogeneidade permanece, e mesmo se amplia, na etapa do desenvolvimento “para dentro” da periferia, além de manifestar-se como fenômeno crescentemente urbano.

1.3 – ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E PROBLEMAS OCUPACIONAIS

A ideia de heterogeneidade enfatiza a grande magnitude das ocupações de baixa produtividade no início da industrialização periférica como fator preponderante para explicar a persistência de suas elevadas proporções, absolutas e relativas, ao longo do seu transcurso. Consequentemente, é da noção de heterogeneidade que deriva a observação de que os problemas ocupacionais típicos da economia periférica manifestam-se sob a forma de subemprego estrutural. Vejamos agora como incidem sobre essa situação originária o ritmo da acumulação de capital e os padrões tecnológicos da industrialização da região.

¹⁶ Segundo o pensamento cepalino, essa diferenciação entre salários reais no centro e na periferia constitui elemento-chave na explicação de outra característica do desenvolvimento da economia periférica durante a industrialização – a tendência à deterioração dos termos de troca.

Como visto acima, a argumentação básica sobre a persistência do subemprego deriva, de um lado, da reduzida acumulação de capital resultante dos baixos níveis médios de produtividade e renda que prevalecem na periferia. De outro, a acumulação realizada com investimentos de alta densidade de capital e grande escala revela-se insuficiente para absorver a oferta de mão de obra originada do crescimento da PEA e para promover a reabsorção da população ocupada nos setores de baixa produtividade.

Em primeiro lugar, a absorção de tecnologia é incipiente devido à baixa capacidade de poupança própria das economias periféricas, originada de seus reduzidos níveis médios de produtividade e renda. Mesmo as atividades de produtividade mais elevada incorporam progresso técnico em um ritmo inferior ao que poderia ser obtido com as técnicas disponíveis.

Além disso, a inadequação da tecnologia gerada nos centros também incide negativamente sobre o ritmo de acumulação. Primeiro, em diversas atividades produtivas, a escala mínima das plantas é excessiva para as dimensões dos mercados periféricos. A subutilização da capacidade incide sobre a produtividade do capital nessas atividades e, conseqüentemente, nos níveis médios alcançados no sistema econômico como um todo.

Um segundo aspecto da inadequação tecnológica refere-se à densidade de capital, ou seja, à dotação de capital por unidade de mão de obra. Nos centros, o progresso técnico, e a resultante elevação da densidade de capital, repercute favoravelmente sobre a produtividade desse fator e sobre a taxa de acumulação. Isso favorece a absorção de mão de obra nos setores de produtividade mais elevada do trabalho, de forma a compensar o desemprego gerado pela desagregação das atividades preexistentes, normalmente de menor densidade de capital.

O progresso técnico das economias centrais traduziu-se em aumento paulatino da quantidade de capital por unidade de mão de obra e em relativa homogeneização da densidade de capital nas diversas atividades produtivas. Isso porque quando a densidade do capital aumenta, e com ela a produtividade do trabalho e os salários, também aumenta a produtividade do capital em um ritmo tal que

compatibiliza seus níveis de retorno com a continuidade da acumulação. Mas as tecnologias geradas nos centros obrigam a combinar trabalho e capital em proporções fixas e se plasman em processos produtivos cuja escala é excessiva ante os mercados das economias de menor nível de desenvolvimento.

Em geral, quanto maior a diferença entre a densidade de capital prevalecente nas novas atividades implantadas e naquelas atividades por estas substituídas, maior será o desemprego líquido. Mas na indústria da periferia não se deve considerar que o desemprego líquido produzido pela densidade de capital seja relevante, uma vez que a industrialização periférica ocorre a partir de uma situação de especialização primário-exportadora, com incipiente desenvolvimento industrial prévio. Logo, a substituição de atividades industriais preexistentes por outras de mais elevada densidade de capital não deve inicialmente assumir proporções significativas.

No caso do setor primário, que em geral concentra a maior parte do subemprego estrutural quando tem início a industrialização periférica, a mecanização das tarefas agrícolas não apresenta problemas de escala, mas são significativos os aumentos na densidade de capital, com efeitos negativos sobre o emprego nas atividades preexistentes. Contudo, a expressão quantitativa do desemprego tecnológico gerado no setor agrícola é pouco expressiva quando cotejada com a magnitude de seu subemprego estrutural.

As atividades que incorporam as novas técnicas produtivas, ao reorientarem o uso das terras de que dispõem e das que venham a incorporar, tendem a expulsar mão de obra previamente subempregada nessas mesmas terras. Soma-se a isso a incapacidade da pequena exploração agrícola em reter os acréscimos de população ativa, reforçando essa tendência.

Assim, as transformações sofridas pela agricultura periférica, induzidas seja pela implantação de atividades agrícolas modernas, seja pela alteração das condições em que operavam as atividades primárias de pequena propriedade,

expulsam mão de obra de baixa produtividade do trabalho que, no todo ou na parte, termina por incorporar-se a formas urbanas de subemprego¹⁷.

Em síntese, os elementos que explicam a persistência do subemprego durante a fase da industrialização das economias periféricas são, do lado da demanda, a baixa capacidade de acumular e a tecnologia gerada nos centros, inadequada à dimensão dos mercados e à abundância de mão de obra peculiares dessas economias. Do lado da oferta, as elevadas taxas de crescimento da população ativa e, com destaque especial, a alta magnitude relativa do próprio subemprego quando do início da fase “para dentro” do seu desenvolvimento.

Consequentemente, o desafio ocupacional da periferia é fornecer ocupação de alta produtividade (emprego) aos incrementos de sua população ativa e ao fluxo de mão de obra deslocada das atividades de baixa produtividade (subempregados). Quando o emprego cresce a um ritmo superior ao da população ativa, a expressão do emprego no total da ocupação total aumenta ao longo do tempo e a do subemprego cai, de forma complementar. Mas quando se parte de uma situação inicial marcada por elevada participação de ocupações de baixa produtividade no total da ocupação, o lapso de tempo requerido para a homogeneização das estruturas produtiva e ocupacional é muito prolongado, particularmente em função do grau de heterogeneidade quando do início da industrialização.

1.4 – ESTRUTURA SOCIAL PERIFÉRICA, ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E HETEROGENEIDADE

Quando tem início a etapa do desenvolvimento “para dentro”, as economias da América Latina apresentavam caracteristicamente elevado grau de heterogeneidade. Sua redução persistente, e até mesmo sua eventual supressão,

¹⁷ Admitir a destruição do subemprego em certas atividades agrícolas não implica desconsiderar sua recriação em outras atividades do setor. Mas, na transformação da heterogeneidade no interior das atividades primárias, ocorre simultaneamente a uma queda da porcentagem do subemprego agrícola no total do subemprego e, conseqüentemente, uma elevação da expressão relativa do subemprego urbano. Dependendo de cada caso, e para alguns períodos especiais, pode-se observar mesmo uma queda na expressão absoluta do subemprego agrícola.

dependeria supostamente da sustentação do crescimento econômico, sob a liderança do setor industrial.

Os anos iniciais da década dos 60 trouxeram a percepção de que a industrialização latino-americana não havia resolvido o problema do subemprego, a despeito do êxito do processo substitutivo em reduzir o coeficiente de exportação e elevar a participação da indústria no PIB¹⁸.

Além do que, como o crescimento na maioria dos países da região ocorria meio a crescente instabilidade macroeconômica, motivada em boa medida por problemas de restrições a importações e acentuadas pressões inflacionárias, não eram boas as perspectivas de que a manutenção do dinamismo econômico pudesse ir paulatinamente reduzindo o grau de heterogeneidade de suas economias.

Segundo Rodríguez, as tendências do sistema econômico periférico no pensamento cepalino dos anos 60 permanecem essencialmente percebidas como resultado da própria dinâmica do processo substitutivo, dadas as condições estruturais que marcam seu desenvolvimento. Mas o foco da explicação é transferido para a estrutura social como elemento central que trava o dinamismo econômico e a continuidade da industrialização no longo prazo¹⁹.

Nos anos 60, os problemas de absorção de força de trabalho são percebidos como tendências inerentes ao processo substitutivo, determinadas por limites impostos ao crescimento pela própria estrutura de funcionamento da economia

¹⁸ O coeficiente de importação da economia latino americana foi reduzido de 30% para 9% entre o fim da década de 20 e o início dos anos 60 e a participação da indústria no PIB saltava de 13% para 23% no mesmo período.

¹⁹ Com a publicação de "Hacia una Dinámica Del Desarrollo Latinoamericano", Prebisch traça um claro perfil dessa percepção ao proceder a integração dos elementos econômicos presentes nas contribuições cepelinas dos 50 no corpo de uma análise que ressalta a estrutura social e a desigualdade distributiva vigentes na periferia latino-americana como os principais obstáculos à sustentação do dinamismo econômico. Tomaremos dessa publicação os termos da mudança de ênfase e da incorporação de novos elementos explicativos característicos da análise cepalina dos 60. Para maiores detalhes, vide Prebisch, R. "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1963. Outro exemplo eloquente da reorientação do pensamento da Cepal nessa década foram os trabalhos de natureza sociológica de José Medina Echevarría, respostas a acontecimentos tais como a visibilidade da pobreza e a favelização nos centros urbanos determinada pela urbanização, a Revolução de Cuba em 1959 e a resposta norte-americana com o programa Aliança para o Progresso, que mudava a ênfase da política diplomática para a região de modo a incluir preocupações sociais. Para maiores detalhes, vide especialmente: Cepal, *Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina*, de 1959 e Echevarría, J.M. *Aspectos sociales del desarrollo económico*, de 1963, ambos publicados pela Cepal.

mundial e, particularmente, pela estrutura social periférica, cujos efeitos já podiam ser notados ao longo da segunda metade dos anos 50.

A estrutura de funcionamento da economia mundial diz respeito às funções desempenhadas no comércio exterior por seus polos constituintes. No caso da periferia, os condicionantes da conformação da estrutura produtiva consolidada na etapa do desenvolvimento “para fora”. Daí deriva o fenômeno do estrangulamento externo, que se expressa sob a forma de uma sucessão de desequilíbrios no balanço de pagamentos da periferia, traduzidos por uma escassez de divisas capaz de dificultar e mesmo bloquear a continuidade do processo substitutivo²⁰.

Mas a ênfase da análise recai sobre os problemas internos relacionados às estruturas agrária e social, que impõem à periferia baixa capacidade de resposta ante os obstáculos impostos ao desenvolvimento. É que por trás da estrutura econômica especializada e heterogênea configurada durante o desenvolvimento “para fora”, consolida-se uma estrutura social que, ao reforçar as características de enorme concentração da riqueza e da propriedade da terra até então vigentes, termina por entorpecer o dinamismo econômico.

No setor agropecuário, a estrutura de propriedade marcada pela coexistência do latifúndio com o minifúndio e a estrutura de posse caracterizada pela proliferação de formas precárias de acesso a terra determinam a insuficiência da oferta agrícola, assim como a subutilização dos recursos de capital, terra e trabalho. Essas características estruturais explicam o subemprego e a baixa capacidade de absorção de população ativa nesse setor, que expulsa mão de obra continuamente.

Mas a estrutura agrária exerce outra importante influência sobre o crescimento, ao reproduzir uma estrutura social que dificulta a modernização das formas de produzir e a absorção de novas técnicas que lhe são implícitas. A

²⁰ Esses desequilíbrios são agravados pela tendência à deterioração dos termos de troca de produtos primários por manufaturas. Nos países exportadores de manufaturas, devido principalmente à escassez relativa de mão de obra, os aumentos da produtividade tendem a ser traduzidos em elevação da renda. Nos países exportadores de produtos primários, devido à abundância de mão de obra, os aumentos de produtividade tendem a se refletir na redução dos preços relativos.

conformação de uma estrutura social dessa natureza está relacionada às condições em que ocorreu o desenvolvimento “para fora”, quando a introdução de novas técnicas limitou-se praticamente ao setor exportador, em um processo de modernização produtiva compatível com o aproveitamento extensivo dos recursos naturais e com uma estrutura social baseada na concentração da terra.

À medida que avança o crescimento “para fora”, aumentam as rendas e amplia-se a capacidade de poupança dos grandes proprietários, acentuando-se a tendência à concentração da riqueza e reforçando-se uma estrutura social composta essencialmente de proprietários de terras e amplos segmentos despossuídos.

A industrialização não modifica essencialmente essa ordem de coisas. Em suas primeiras etapas é extensiva e utiliza técnicas simples, e por isso não requer nem o aproveitamento exaustivo do capital existente, nem mudanças profundas na estrutura social. Nas etapas complexas do processo substitutivo, as condições de alta proteção e a estrutura social preexistentes dificultam a mobilidade social. Assim, muito embora aumente a dimensão quantitativa dos estratos sociais médios, isso se faz paralelamente à ampliação dos interesses dos estratos superiores.

Segundo Prebisch, essa estrutura social preservada influi adversamente sobre a atividade econômica e sobre as possibilidades de desenvolvimento em um duplo sentido: impede o cumprimento adequado de funções essenciais ao crescimento econômico e bloqueia o surgimento dos grupos dinâmicos da sociedade capazes de cumpri-las eficientemente.

Os hábitos de consumo dos estratos de alta renda enrijecem ainda mais a pauta de importação e somam-se aos obstáculos estruturais à acumulação. Além disso, a ausência de elementos dinâmicos na sociedade conduz, em geral, a que a poupança disponível e os recursos produtivos sejam utilizados em um grau inferior ao potencial.

Em síntese, a estrutura social impede que as funções de acumulação e de gestão sejam cumpridas eficientemente. A baixa mobilidade social dificulta o surgimento de novos grupos sociais capazes de desempenhá-las. O obstáculo imposto

pela estrutura agrária e pela estrutura social compromete o dinamismo do sistema econômico. A acumulação realiza-se a ritmos sensivelmente menores que o potencial, devido ao consumo excessivo das classes de altas rendas e à subutilização generalizada dos recursos produtivos.

Para designar a escassa acumulação que se manifesta setorialmente em ritmos de crescimento muito aquém do necessário para promover a absorção da população ativa em ocupações de elevada produtividade do trabalho e, em termos globais, no lento ritmo de crescimento da renda per capita e na tendência à estagnação, Prebisch cunhou a expressão “insuficiência dinâmica”.

1.5 – INSUFICIÊNCIA DINÂMICA, TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO E HETEROGENEIDADE

Assim, nas análises cepalinas dos 60, são os limites impostos ao funcionamento do sistema econômico por sua própria estrutura e pela estrutura social subjacente que determinam o aparecimento de um conjunto de fenômenos percebidos como tendências de longo prazo inerentes à industrialização substitutiva: o estrangulamento externo e o endividamento crescente; o subemprego estrutural, a marginalização de amplos segmentos sociais e a distribuição regressiva da renda resultante; e, como síntese, a paralisação do crescimento.

Segundo Prebisch, para contornar a tendência à estagnação resultante da “insuficiência dinâmica” e as dificuldades da periferia de crescer e absorver força de trabalho seria necessário adotar um conjunto de reformas estruturais, especialmente a reforma agrária, com vistas a alterar a estrutura social e a promover a redistribuição da renda.

Rodríguez aponta nessa mesma década o surgimento de uma outra tese estagnacionista. Desenvolvida por Celso Furtado com vistas a explicar a crise da industrialização brasileira, defende o autor que a desigualdade crescente na distribuição da renda limita a expansão e a diversificação do mercado, impedindo a indústria de

beneficiar-se das economias de escala, terminando por conduzir todo o sistema econômico a uma situação de estagnação estrutural²¹.

Contudo, Rodríguez argumenta que a tendência à estagnação do enfoque de Furtado distingue-se da de Prebisch, cuja ênfase está colocada na questão da alocação do potencial de poupança para fins de investimento produtivo. Entretanto, ambas as abordagens têm em comum a ideia de “dependência tecnológica”. A periferia usa a tecnologia gerada nos centros, em condições de dotação de recursos totalmente distintas, e seu emprego implica sobreutilização do recurso mais escasso – o capital, em detrimento do recurso abundante, o trabalho.

A recuperação do crescimento econômico no Brasil e em diversos países da América Latina²² conduziu ao abandono do argumento estagnacionista. Por outro lado, a recuperação econômica da região, combinada com um quadro social marcado por profundas disparidades na distribuição da renda e da riqueza, abre espaço para as abordagens orientadas a identificar, uma vez mais e com novos elementos explicativos, as peculiaridades do desenvolvimento periférico.

Surgem nos anos 60 as contribuições teóricas de Aníbal Pinto sobre o conceito de heterogeneidade estrutural. Partindo da constatação de que os frutos do progresso técnico tendiam a concentrar-se em vários planos (regional, setorial, social etc.) no curso da industrialização periférica, concluía que a heterogeneidade estrutural do período agrário-exportador era reproduzida na etapa do desenvolvimento “para dentro”.

1.6 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL SEGUNDO ANÍBAL PINTO

Segundo esse autor, a heterogeneidade estrutural é definida pelas acentuadas disparidades entre os níveis de produtividade do trabalho com que operam

²¹ Vide especialmente Furtado, C. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966 e Desenvolvimento e Estagnação na América Latina – Um Enfoque Estruturalista, in Bianchi, A. (org.) América Latina: Ensayos de Interpretación Económica, Ed. Universitária, Santiago do Chile, 1969. Para uma crítica às ideias estagnacionistas, vide: Tavares, M.C. e Serra, J. Mas Allá del Estancamiento – una discusión del estilo de desarrollo reciente de Brasil, Trimestre Económico n. 152, novembro-dezembro de 1971, México.

²² As economias da região sustentaram taxas de crescimento anual médio da ordem de 6,7% até o primeiro choque nos preços do petróleo em 1973.

as atividades componentes da estrutura produtiva. A produtividade do trabalho é entendida em seu sentido físico – quantidade produzida por unidade de mão de obra em um período de produção qualquer.

Portanto, o conceito de heterogeneidade estrutural pode ser definido com referência seja à estrutura produtiva, seja à estrutura ocupacional. A estrutura produtiva é heterogênea quando nela coexistem setores, ramos ou atividades onde a produtividade do trabalho é elevada, e outros onde a produtividade do trabalho é muito mais baixa. A essa estrutura produtiva corresponde certo tipo de estrutura ocupacional, marcada pela coexistência de ocupações com acentuadas disparidades nos graus de produtividade com que o trabalho é realizado no interior das atividades, ramos e setores produtivos.

Além da disparidade muito acentuada nos níveis de produtividade, assinala-se outra característica das economias periféricas que também se liga à noção de heterogeneidade. Em qualquer economia, mesmo nas mais modernas, existe certo grau de heterogeneidade. Mas o que caracteriza a periferia é o elevado grau de heterogeneidade, expresso pela elevada percentagem do subemprego na ocupação, tanto no total da economia, como em vários setores ou ramos que compõem a estrutura produtiva.

Essas definições foram forjadas no confronto com as teses dualistas, que representavam as economias primário-exportadoras da região através do estabelecimento de uma separação mais ou menos absoluta entre o complexo exportador e as demais atividades produtivas. Consequentemente, os efeitos de encadeamento da atividade exportadora sobre a economia periférica eram mínimos. Enquanto o primeiro crescia para fora e se dinamizava com os estímulos vindos do exterior, as atividades não exportadoras dependiam quase que exclusivamente dos estímulos endógenos.

Com efeito, os países latino-americanos eram classificados conforme se aproximavam mais ou menos desse modelo dual, construído à imagem das chamadas economias de enclave. E essa aproximação dava-se a partir de três condicionantes. O primeiro deles diz respeito ao tipo de produção exportável. Quando

essa era estruturada estritamente para os mercados externos, como a mineração e as grandes plantações, a separação tendia a ser mais aguda. Quando havia a possibilidade de produção compartilhada entre os mercados interno e externo, como no exemplo da produção de alimentos básicos no rio da Prata, mais intensos eram os efeitos de encadeamento.

O segundo refere-se às estruturas político-institucionais. A consolidação de um Estado nacional mais ou menos independente aumentava as possibilidades de irradiação do dinamismo do complexo exportador para as demais atividades e regiões do país.

Finalmente, o terceiro diz respeito ao caráter da sociedade e da economia tradicionais, que, quanto mais impermeáveis fossem, como no caso do império incaico, menor seriam as possibilidades de irradiação.

De acordo com esses elementos, foi sendo delineado o caráter dualista das economias primário-exportadoras da América Latina, a partir dos desníveis de produtividade e dos fracos nexos de comunicação entre o setor exportador e as demais atividades do sistema econômico.

Mas, segundo Aníbal Pinto, essa imagem dual, no fundo a forma mais simples de heterogeneidade estrutural, teria de ser modificada com a industrialização da região, quando se desenvolveu um setor capitalista de mercado interno, operando com níveis de produtividade superiores à média nacional e próximos aos níveis encontrados no interior do complexo exportador.

Consequentemente, a estrutura produtiva dos países da região passou com a industrialização a contar com três amplos estratos multissetoriais, diferenciados segundo seus níveis de produtividade. Um estrato chamado primitivo, com níveis de produtividade semelhantes aos da economia colonial. Um intermediário, com níveis de produtividade próximos à média do país. E, finalmente, um moderno, com níveis de produtividade semelhantes aos encontrados nas economias desenvolvidas.

Essa classificação tripartite tem origem em pesquisas realizadas nos países da região, cujos resultados constataram, em primeiro lugar, significativas

disparidades de produtividade entre os estratos. A produtividade do trabalho nas atividades do setor moderno (as atividades exportadoras, a indústria e os serviços) alcançava quatro vezes a média nacional, ao passo que as atividades do setor primitivo atingiam um quarto dessa mesma média.

Ou seja, o surgimento e a expansão de um setor industrial de mercado interno ampliaram o distanciamento relativo do setor primitivo, alargando os diferenciais de produtividade do trabalho entre os diversos setores, mesmo quando sua participação no total da ocupação permaneceu sem alterações importantes.

Com efeito, os resultados dessas pesquisas apontaram que a participação que cada estrato alcançava no produto e no emprego globais também diferia do padrão geral observado nos centros. No contexto latino-americano, o setor primitivo responde por cerca de 8% do produto e algo entre 30% e 40% da ocupação, ao passo que, nos países centrais, os setores marginais respondem por proporções ínfimas em ambos os agregados.

Mas as contribuições do autor indicam que qualquer que seja o grau de heterogeneidade estrutural e as tendências de seu desenvolvimento futuro, os distintos estratos e seus componentes estão inseridos em um contexto comum e não podem ser considerados nem como compartimentos estanques, nem como sistemas autônomos.

Logo, a definição desses estratos com base nos diferenciais de produtividade do trabalho deve ser tomada a partir de um *continuum* e da importância por ele atribuída à análise da natureza das relações de uns com os outros e de cada um com o todo.

A concepção de formas mais complexas e não dualistas de heterogeneidade estrutural também é uma resposta de Aníbal Pinto às expectativas do pensamento estruturalista dos anos 50, de que a industrialização latino-americana poderia reproduzir nos países da região as tendências homogeneizadoras ocorridas nos centros. Essas expectativas em grande medida se frustraram e não puderam ser integralmente mantidas uma década depois, nem mesmo para aqueles países latino-americanos que se desenvolveram com intensidade.

Isso porque a dinâmica do desenvolvimento não se consolidou nem se tornou autossustentada. A dependência externa transformou-se e, em muitos casos, tornou-se mais aguda que no passado, operada através da dependência tecnológica, da internacionalização dos setores básicos da produção, do endividamento crônico, da alienação das decisões de política econômica, dentre outros fatores.

Com efeito, o desenvolvimento do setor moderno ocorreu de forma concentrada, deixando de lado amplos setores da produção, grandes segmentos da população e grande parte do espaço econômico desses países. Segundo Anibal Pinto, parece ter havido uma tripla concentração do progresso técnico: nos planos social, dos estratos econômicos e regional. Tudo isso sem que qualquer tendência espontânea à homogeneização pudesse ser detectada, o que leva esse autor a crer que o desenvolvimento ulterior da América Latina resultará no aprofundamento da heterogeneidade²³.

De fato, nos países latino-americanos, após mais de duas décadas de crescimento, algo como 40% a 50% da população está alienada do desenvolvimento e auferir rendimentos que se distanciaram ainda mais da média nacional. Em países como o Brasil, a absorção de força de trabalho pelas atividades modernas deu-se a ritmos elevados, porém em concomitância ao aumento contínuo do tamanho da “periferia interna”.

Como parte significativa dessa “periferia interna” é composta de marginalizados ainda vinculados ao meio rural, ao contrário dos países mais avançados onde essa população concentra-se nos centros urbanos, parece haver razões suficientes para supor um aprofundamento da heterogeneidade estrutural e o

²³ A experiência das economias de maior grau de desenvolvimento, que em alguma medida reproduzem características relativamente semelhantes às nossas, parece reafirmar tais tendências. Nessas economias, as disparidades regionais de renda são muito mais acentuadas nos países pobres ou nas regiões mais pobres desses países. Tomando como exemplo a Europa, as diferenças de renda *per capita* nos países do sul, Itália e Espanha, chegam a dois terços da média nacional, ao passo que na Alemanha e nos Países Baixos não são encontradas tais diferenças. Tudo isso é ainda agravado pelo fato de que nesses últimos as regiões mais pobres são escassamente povoadas (10% da população), enquanto que nos primeiros possuem elevado adensamento populacional (um terço da população).

consequente aumento das disparidades quando da ocorrência de novos surtos de urbanização no futuro.

A industrialização da região, ao invés de promover a homogeneização do sistema econômico, terminou por aprofundar sua heterogeneidade, com repercussões negativas sobre o padrão de distribuição da renda. A tendência à concentração da renda verificada no desenvolvimento da periferia condiciona o desenvolvimento de determinados padrões de consumo. Os nexos entre padrões distributivos e padrões de demanda interferem na dinâmica do crescimento econômico periférico.

A permanência da heterogeneidade não bloqueia necessariamente o crescimento nem conduz à estagnação, mas a associação entre dinamismo econômico e heterogeneidade parece configurar-se como o padrão de desenvolvimento econômico da periferia.

1.7 – DINAMISMO ECONÔMICO COM HETEROGENEIDADE

Desde meados dos 60, e até o advento do primeiro choque do petróleo em 1973, a América Latina ostentou elevadas taxas de crescimento (média anual de 6,7%), com expansão notável do seu setor exportador (7,1% de crescimento médio anual, no mesmo período). O dinamismo econômico na região foi mantido até o início dos 80, período em que as taxas anuais de crescimento atingiram 5,1% em termos médios, desempenho obtido em grande medida com o recurso ao aprofundamento do endividamento externo.

Diante desse fato, era imperioso reconhecer que a reforma agrária e a redistribuição da renda poderiam estar na base de uma modalidade de crescimento socialmente mais homogênea e justa, mas outras modalidades de crescimento eram possíveis, ainda que menos desejáveis.

O enfoque dos “estilos de desenvolvimento”, conforme Aníbal Pinto, busca exatamente examinar as diversas maneiras com que se podem combinar as estruturas da produção e da demanda, esta última determinada fundamentalmente pelo perfil de distribuição da renda. Dada uma estrutura de produção e oferta, a distintos

nexos entre padrão distributivo e padrão de demanda associam-se distintas possibilidades em termos de dinâmica econômica.

Abordaremos brevemente aqui a análise dos “estilos de desenvolvimento” de Aníbal Pinto, não apenas porque foi a principal referência dessa linha interpretativa nos anos 70, mas particularmente devido ao papel central atribuído ao conceito de heterogeneidade estrutural.

A noção de “estilos” desenvolvida por Aníbal Pinto encontra-se fortemente apoiada no conceito de heterogeneidade estrutural e nas suas relações com o perfil de demanda. A persistência da heterogeneidade no tempo, consubstanciada na permanência de acentuadas disparidades na produtividade do trabalho, tem efeitos importantes sobre a distribuição da renda e, por seu intermédio, sobre os padrões de demanda.

A industrialização da América Latina, como vimos, terminou por aprofundar as disparidades entre os níveis de produtividade dos setores moderno e intermediário, de um lado, e o setor atrasado, de outro, sem diminuir a grande expressão ocupacional deste último. Assim, os setores modernos que respondiam por parcela menor da ocupação da força de trabalho geravam mais da metade da produção de bens e serviços. Inversamente, a mão de obra alocada no setor atrasado tem peso expressivo na ocupação total, sendo baixa sua participação no produto.

A permanência e mesmo o aumento da heterogeneidade, ao reforçar a concentração da renda, repercutiu negativamente sobre as condições distributivas, desempenhando papel decisivo nos padrões de demanda e de consumo. Os desajustes com a estrutura da oferta foram-se agravando na medida em que o processo substitutivo adentrava etapas mais complexas.

Nas primeiras fases da industrialização, baseada em bens duráveis de consumo mais leves, pode-se constatar uma ampliação do mercado interno de consumo, em relação ao que prevalecia na etapa do desenvolvimento “para fora”. Quando o núcleo da produção industrial passa a incorporar bens duráveis de complexa elaboração, aprofunda-se a contradição entre esse tipo de produção e os níveis médios de rendimento. Os bens e serviços produzidos pelo núcleo dinâmico da indústria

estavam ao alcance de uma minoria apenas. A expansão das novas atividades produtivas, dada sua restrita base de mercado, envolveu a canalização de recursos financeiros aos segmentos superiores da estrutura distributiva, concentrando ainda mais o rendimento e o poder aquisitivo.

As atividades ligadas à produção de duráveis “pesados” passaram a ostentar taxas de crescimento muito superiores aos dos ramos mais tradicionais da indústria. Mas o custo social desse “estilo” de crescimento foi elevado, uma vez que não só o núcleo dinâmico da estrutura produtiva dependia quase que exclusivamente da demanda dos grupos de rendimento superior, mas também devido ao elevado preço unitário desses bens, que os colocavam fora das possibilidades da maioria da população.

Ainda que sem demonstrar, Aníbal Pinto acredita que a um estilo de desenvolvimento com base em menor concentração da renda podem corresponder taxas de crescimento mais intensas e melhores condições de sustentação do dinamismo econômico. Isso porque o padrão de demanda que se instalou em diversas economias latino-americanas, com base em bens de consumo mais complexos, requisitou parte expressiva da poupança agregada para o seu financiamento, deprimindo o financiamento da inversão. As atividades industriais mais dinâmicas, além disso, eram intensivas em capital, o recurso relativamente mais escasso na economia periférica, com incidência negativa sobre as taxas com que se expandia a produção. Adicionalmente, utilizavam insumos importados com intensidade, contribuindo para reforçar os problemas de balanço de pagamentos que marcam o processo substitutivo. Finalmente, necessitavam mais intensamente mão de obra especializada e capacidade empresarial, deprimindo seus efeitos sobre a ocupação e sobre a eficiência com que tais bens eram produzidos nas economias periféricas.

A implantação de uma modalidade de crescimento que incorporasse gradualmente os diversos segmentos sociais em um mercado de consumo em contínua expansão e diversificação não se verificou, dada a ausência das condições políticas e sociais necessárias a tal transformação. Para o autor, parece nítido que essa opção implicaria uma redução gradual e permanente da heterogeneidade estrutural e a

generalização de aumentos de produtividade e renda ao longo dos segmentos excluídos da população.

Ao contrário das posições estagnacionistas em voga nos anos 60 e 70, na análise dos “estilos” de Aníbal Pinto não existe a ideia de que a heterogeneidade estrutural termina por limitar o crescimento. Apenas que sua permanência no tempo, ao deixar de incorporar amplos segmentos da população, não somente faz com que o “estilo” que imperou na região seja eticamente condenável, mas questiona sua própria sustentabilidade.

CAPÍTULO 2 – SUBEMPREGO

As análises dos problemas ocupacionais a partir do conceito de subemprego surgem nos países mais desenvolvidos quando, no contexto da Grande Depressão, o foco da discussão econômica e social centrou-se na questão do emprego. Ao final da Segunda Guerra, essa tendência consolida-se em praticamente todos os países ocidentais. O pleno emprego da força de trabalho foi declarado o mais importante objetivo da política econômica e sua promoção uma responsabilidade governamental.

Foi quando as análises dos problemas do emprego das economias periféricas a partir do conceito de subemprego se consolidaram no contexto das teorias do desenvolvimento econômico. Desde então, a ideia de desenvolvimento dessas economias esteve, de um lado, associada ao crescimento econômico, mensurado pela elevação do produto e da renda *per capita* e, de outro, ao provimento, direta ou indiretamente, de oportunidades de trabalho às massas subempregadas ou desempregadas.

O subemprego enquanto fração da população trabalhadora que, mesmo quando em atividade, não desempenha plenamente seu potencial produtivo, é um dos obstáculos a ser removido pelo desenvolvimento econômico para se alcançarem níveis mais elevados de bem-estar.

Assim, a relação com a ideia de pleno emprego, presente em praticamente todas as definições angariadas por esse conceito ao longo do tempo, constitui elemento originário do conceito de subemprego como dimensão da inatividade relativa da força de trabalho.

Seja como desemprego disfarçado, seja como desemprego oculto, invisível, potencial, ou desemprego latente, as várias acepções que o termo subemprego foi angariando ao longo do tempo são basicamente tentativas de descrever o fato de que a força de trabalho engajada em determinada atividade econômica está inativa durante uma parte do tempo e que, mesmo quando plenamente ocupada, sua produtividade é muito baixa.

No anverso da perspectiva que vê no trabalho pouco produtivo o problema do emprego das economias subdesenvolvidas, e de resto causa primordial dos níveis de pobreza que essas economias ostentam, está outra dimensão constitutiva do conceito de subemprego.

Trata-se de enxergar o imenso volume de trabalho não utilizado como um potencial produtivo a ser explorado para criar capital e aumentar a renda, viabilizando a obtenção de níveis mais elevados de produção, de consumo e de bem-estar. A utilização mais intensa da força de trabalho inativa ou engajada em atividades que proporcionam baixos níveis de produtividade e renda constituiu-se desde então em um dos grandes desafios a ser vencido na superação do subdesenvolvimento.

Em consequência, uma das metas centrais do planejamento do desenvolvimento passou a ser a exploração dessa reserva de trabalho, efetivada no âmbito de um processo de acumulação de capital impulsionado pelo progresso tecnológico que, ao materializar-se na adoção de novos métodos produtivos que requerem o aumento da dotação de capital por pessoa ocupada, permite o aumento da produtividade do trabalho e da renda real por habitante.

Mas conectar desempregados e subempregados ao trabalho produtivo por meio da criação de novas e melhores oportunidades tem efeitos sobre as atitudes dos membros da força de trabalho capazes de alterar o tamanho da reserva de trabalho que se pretende explorar, obtido pela diferença entre a dimensão quantitativa da inatividade e a plena utilização desse trabalho nos moldes de uma jornada de trabalho padrão, medida em termos do número de horas trabalhadas em um dia, em determinado número de dias na semana, no mês e no ano.

Além disso, o desenvolvimento econômico, pensado como um processo de mudanças que envolvem a dotação de capital, a absorção de progresso técnico, a produtividade do trabalho e o próprio arcabouço institucional, também pode contemplar, e normalmente contempla, reduções nos requerimentos de trabalho por unidade de produto em certas áreas do sistema econômico, enquanto expande oportunidades de trabalho produtivo em outras.

Isso faz com que o conceito de subemprego, como reserva de trabalho da economia a ser mobilizado por medidas de políticas indutoras do desenvolvimento, seja dependente da direção e da intensidade dessas mesmas políticas e só possa ser adequadamente tratado de uma perspectiva dinâmica, dada a complexidade de seus efeitos e a importância de seus impactos ao longo do tempo.

Essa dimensão – possuir natureza normativa, ou seja, ser dependente de premissas de política, cujos efeitos só podem ser avaliados com o passar do tempo – constitui um terceiro elemento teórico presente em certas acepções que o conceito de subemprego angariou desde o pós-guerra.

As três dimensões – representar o conjunto de ocupações que serão suprimidas ou transformadas nos ciclos de expansão do sistema econômico no sentido do pleno emprego da força de trabalho; constituir reserva de trabalho cuja utilização é requisito ao desenvolvimento econômico; e ser um conceito que depende de premissas de políticas destinadas à sua transformação, cujos efeitos apenas dinamicamente podem ser avaliados – sintetizam em linhas gerais a trajetória de significados que o conceito de subemprego angariou desde meados do século 20²⁴.

Abordam-se a seguir as principais concepções do conceito de subemprego, buscando aclarar os significados assumidos por elas ao longo do tempo através do exame detalhado de suas características teóricas, do contexto histórico em que surgiram e da articulação que originalmente possuíam com a noção de desenvolvimento econômico.

2.1 – JOAN ROBINSON E O DESEMPREGO DISFARÇADO

A ideia de subemprego como inatividade ou baixa produtividade da força de trabalho já está presente nas contribuições de Joan Robinson, nos anos 30 do

²⁴ Também parece possível identificar essas três dimensões no conceito de subemprego utilizado por Rodríguez na pesquisa *“Agricultura, Subempleo y Distribución del Ingreso”*, op. cit. mimeo, Cebrap/FAO, São Paulo, 1982. Para maiores detalhes vide Capítulo 3, Parte I, deste trabalho.

século passado²⁵. Foi essa autora quem primeiro formulou o conceito de subemprego, no contexto das discussões suscitadas pelas ideias de Keynes na Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro (Teoria Geral). Em particular, a ideia de subemprego na sua análise está referida à mudança de abordagem da noção de equilíbrio e sua relação com o pleno emprego, trazida pela introdução do princípio da demanda efetiva.

Tendo como pano de fundo as discussões acerca dos problemas do emprego durante a Grande Depressão nos países industrializados, a autora utilizou-se do conceito de subemprego como “desemprego disfarçado”, para apontar as condições dos trabalhadores desempregados que, na ausência de proteção social, são forçados a exercer ocupações menos produtivas e mais mal remuneradas como meio de sobrevivência.

O desemprego é disfarçado porque a inatividade não aparece sob a forma de procura por inserção ocupacional no mercado de trabalho, mas associada ao desempenho de atividades que proporcionam baixos níveis de produtividade e renda, ao longo da jornada de trabalho ou em parte dela.

Mas as contribuições de Joan Robinson ao conceito de subemprego, em particular a noção do subemprego como desemprego disfarçado, só adquire contornos nítidos quando abordadas no contexto do debate em torno das noções de equilíbrio e de pleno emprego, no curto e no longo prazo, originado das contribuições de Keynes na Teoria Geral.

2.2 – A TEORIA GERAL DE KEYNES E O DESEMPREGO ESTRUTURAL

A percepção da possibilidade lógica de uma trajetória de longo prazo do sistema econômico sem o pleno emprego da força de trabalho ressurgiu com o debate originado da divulgação da Teoria Geral de Keynes, em 1936²⁶.

²⁵ Robinson, J., “Disguised Unemployment”, in “Essays in the Theory of Employment”, Part I, p. 60-74, Oxford, Basil Blackwell, 1947. Essa coletânea teve sua primeira edição publicada em 1937 e uma versão do ensaio dedicado ao tema do subemprego foi publicada no ano anterior no *Economic Journal*, XLVI, n.182, junho de 1936.

²⁶ A ideia da existência continuada de uma reserva de trabalho é originária dos clássicos que a consideram um dos elementos garantidores do bom funcionamento do sistema econômico. Produto da transferência da maior parte da população ativa do setor agrário para as atividades não agrárias, no bojo da transição da sociedade pré-industrial

A divulgação da Teoria Geral suscitou uma série de diferentes abordagens da questão do desenvolvimento econômico, estruturadas a partir das condições de equilíbrio definidas no modelo de Keynes. Como a teoria keynesiana foi elaborada predominantemente em termos de uma análise de curto prazo, tais abordagens procuravam desenvolver uma forma de estender a análise desse autor ao longo prazo, com o objetivo de identificar as condições de equilíbrio do sistema econômico compatíveis com a mudança estrutural.

Pode-se afirmar que uma das maiores inovações na abordagem keynesiana na Teoria Geral é a análise do processo de ajustamento do sistema econômico quando das mudanças nos componentes da demanda. Mais especificamente, o papel da renda como variável de ajustamento por excelência nesse processo é a grande inovação de Keynes ante as teorias tradicionais, em voga nas primeiras décadas do século passado.

Nessas teorias, o argumento central é de que o sistema econômico funcionaria com uma tendência automática no sentido do pleno emprego. A existência do desemprego de recursos, mais especificamente os recursos do trabalho, é devida fundamentalmente a desequilíbrios usualmente associados a fenômenos externos à economia, tais como a pouca flexibilidade dos salários reais, a intervenção de governos, a ação sindical etc.

Ao enunciar o princípio da demanda efetiva – que estabelece que dada uma mudança nos investimentos ou em qualquer outro componente da demanda agregada, o nível de renda, através do multiplicador, mudará de maneira a igualar a poupança ao novo nível do investimento –, Keynes estabelece que os níveis de estoque, os preços, o produto e o emprego é que se ajustam às variações da demanda.

Ao retirar a ênfase do papel desempenhado pelos fenômenos que desviam o sistema econômico da trajetória de equilíbrio, as contribuições do autor na

para o capitalismo industrial, a formação de um “exército industrial de reserva”, como conceituou Marx, serve para atender a uma infinidade de propósitos (regulação salarial, elasticidade da oferta de trabalho para satisfazer os picos da atividade econômica, moderação do poder sindical etc.) impulsionadores do processo de acumulação.

Teoria Geral fundam uma nova noção de equilíbrio. O que é característico da noção keynesiana de equilíbrio, e que contrasta com a teoria tradicional de sua época, é que está dissociada da noção de pleno emprego dos fatores produtivos. Consequentemente, a existência do desemprego não é necessariamente um sinal de desequilíbrio no sistema econômico, como queriam os “clássicos”. O sistema econômico pode encontrar trajetória sustentável em um nível de utilização dos fatores abaixo do pleno emprego. Essa possibilidade é a conclusão central da Teoria Geral.

Mas o foco da “Teoria Geral” foi, como visto, o equilíbrio de curto prazo, onde Keynes se concentrou mais na determinação dos níveis de utilização de capacidade e menos no ajustamento da capacidade em face das mudanças na demanda. Assim, seu objetivo na Teoria Geral seria mais desenvolver uma teoria do nível de emprego, dadas as dimensões qualitativas e quantitativas do parque produtivo existente, e menos uma teoria da acumulação.

Mas é possível encontrar elementos na “Teoria Geral” capazes de evidenciar a preocupação de Keynes com a explicação dos níveis de equilíbrio do produto e do emprego no longo prazo. Ou ao menos que se possa estender o princípio da demanda efetiva ao longo prazo sem que sejam alterados os papéis desempenhados pelas noções centrais da teoria keynesiana, tais como a de incerteza, de expectativas de longo e curto prazo, de preferência pela liquidez e do multiplicador²⁷.

Uma teoria de longo prazo do emprego deve considerar as mudanças no estoque de capital, tanto no que se refere à escala, como no que diz respeito à composição. Se o tamanho e a composição da capacidade produtiva não variam, estaríamos de volta ao terreno do curto prazo, onde só o grau de utilização muda.

Na abordagem de longo prazo do princípio da demanda efetiva, uma mudança na demanda autônoma dará lugar a mudanças nos níveis do emprego e do produto, assim como no nível do estoque de capital. As mudanças no estoque de

²⁷ Ver, por exemplo: Eatwell & Milgate (1983); Milgate (1984); Amadeo (1989).

capital implicarão o problema da compatibilidade entre o tamanho do estoque de capital e a força de trabalho existente. Abre-se logicamente a possibilidade de existência de desemprego estrutural no longo prazo, porque nada existe no sistema econômico que garanta que a quantidade de trabalho existente seja totalmente absorvida.

2.3 – PRINCÍPIO DA DEMANDA EFETIVA NO LONGO PRAZO

Foi Joan Robinson quem primeiro empreendeu a tarefa de estender os princípios desenvolvidos por Keynes na Teoria Geral ao longo prazo, no ensaio “The Long-Period Theory of Employment, editado em 1937²⁸.”

A questão central desse seu exercício teórico foi considerar o processo de ajustamento da capacidade produtiva às mudanças autônomas da demanda e do produto, e suas repercussões sobre o nível do emprego. Mesmo assumindo, como nos “clássicos”, que a taxa de lucro e o grau de utilização são uniformes em todas as linhas de produção, a autora concluirá que nenhuma dessas características poderá permanecer no longo prazo, caso se admita a possibilidade de ocorrência de mudanças na demanda.

Para chegar a essa conclusão, a autora partiu de uma situação de equilíbrio tal qual definida pela teoria convencional - uma posição de estabilidade em torno da qual o sistema econômico está tendendo a qualquer momento. Nessa situação, a economia é fechada, vivendo sob o sistema capitalista, com estabilidade nas taxas de crescimento e na composição etária da população. O conhecimento técnico e os hábitos de consumo são considerados constantes. Com esse conjunto de hipóteses, a autora irá então examinar os efeitos das variações das taxas de juros sobre as possibilidades de que as condições de equilíbrio da economia possam ser mantidas ao longo do tempo.

Na situação inicial considerada, onde a taxa de juros de equilíbrio foi alcançada e vem-se mantendo nesse nível de maneira estável, o investimento líquido tenderá a reduzir-se constantemente, até o ponto em que cessam as novas inversões.

²⁸ Robinson, J., “The Long-Period Theory of Employment” in “Essays...”, op. cit., parte II, p. 75-100.

Isso porque, se os bens de capital continuam a ser acumulados, a eficiência marginal do capital declina e os incentivos aos novos investimentos se enfraquecem continuamente. E, nas condições estáticas inicialmente estabelecidas, nenhum novo incentivo ocorre enquanto o investimento declina.

O estoque de capital está ajustado à determinada taxa de juros. A eficiência marginal do capital correspondente ao ponto em que não há investimento líquido é igual à taxa de juros. Nesse ponto, qualquer acumulação adicional torna a eficiência marginal do capital diferente da taxa de juros. Se houver, por exemplo, um aumento no investimento, o estoque de capital será aumentado e seus ganhos, na margem, declinarão. A eficiência marginal do capital será, então, menor que a taxa de juros e deixa de ser vantajoso para os empresários substituir bens de capital já instalados por novos equipamentos. Um movimento na direção de equilíbrio envolve a redução no estoque de capital e, conseqüentemente, uma queda no emprego.

Por outro lado, se na posição de equilíbrio o estoque de capital sofrer diminuição, a eficiência marginal do capital elevar-se-ia acima da taxa de juros e o investimento teria incentivos para ser retomado, até o ponto em que seu nível anterior fosse recuperado. Essa situação é caracterizada pela autora como um equilíbrio de longo prazo²⁹.

Nesse modelo estático, a quantidade de capital por unidade de trabalho empregada é determinada pela taxa de juros. A cada nível de emprego corresponderá determinado nível de produto total de longo prazo que, por sua vez, está relacionado à determinada taxa de poupança. Essa taxa de poupança, por seu turno – e considerando que a propensão a poupar dos indivíduos é dada –, dependerá da distribuição da renda.

Admitindo-se que o grau de monopólio no sistema econômico é dado, assim como os fatores que influenciam a distribuição da riqueza e a política fiscal,

²⁹ Keynes empregou na Teoria Geral a noção de equilíbrio de longo prazo de forma mais ampla. Uma situação na qual o novo nível de equilíbrio após a ocorrência de investimentos está-se movendo à frente do nível anterior, em um ritmo estável e previsível. A noção de equilíbrio empregada por Joan Robinson é apenas um caso especial dessa concepção.

então a cada nível de produto total corresponderá certa estrutura de distribuição da renda e determinada taxa de poupança, cuja ocorrência dependerá da possibilidade de o nível de produto total correspondente poder ser efetivamente obtido.

Consequentemente, é possível estabelecer uma série correlacionando cada nível de produto com o total da poupança que seria obtido, caso tais níveis de produto pudessem ser sustentados no longo prazo³⁰.

Mas como em equilíbrio a taxa líquida de investimento é nula, pode-se constatar que haverá apenas um único nível de produto total de equilíbrio. Qualquer adição ao produto sobre esse nível determinará, no longo prazo, acréscimo menor no consumo total, posto que parte do aumento da renda seria destinada à poupança. A oferta aumentaria mais que a demanda e o equilíbrio não poderia mais ser mantido. Na hipótese de que o produto sofra redução em relação ao nível de equilíbrio, a demanda diminuiria em relação à oferta e o equilíbrio só seria recuperado através do aumento da renda real.

Em síntese, no longo prazo, o nível do emprego é determinado pelo nível do produto correspondente à poupança líquida nula. Esse nível de emprego não é necessariamente igual ao montante de trabalho que a comunidade está disposta a desempenhar.

Consequentemente, não há razão para supor que a economia estará livre do desemprego. Ao contrário, se no nível do produto total correspondente ao pleno emprego a taxa de poupança líquida for maior que zero, esse nível do produto não poderá ser mantido no longo prazo, assim como não poderá ser mantido o nível de pleno emprego³¹.

³⁰ Nessa série, que se presta também para relacionar a poupança da comunidade com níveis da taxa de juros de longo prazo, seria natural supor que a níveis mais elevados de poupança corresponderão níveis mais altos de produto total.

³¹ É provável, argumenta Joan Robinson, que quanto maior a proporção assumida pelo desemprego no emprego total, menor a poupança correspondente. Os desempregados deverão ser mantidos de algum modo e é provável que o sejam às expensas da poupança do resto da comunidade.

No mundo real, a situação de uma economia pode ser descrita como aquela na qual o investimento está tendendo a zero. Porém, argumenta Robinson, antes de o ajustamento ser alcançado, como resultado de um conjunto de circunstâncias, as circunstâncias mudam. Mudanças na população, nas técnicas, na taxa de juros, nas influências sociais e institucionais e na situação política estão constantemente alterando a posição de equilíbrio. E o ritmo do processo de investimento jamais acompanha as mudanças necessárias para restabelecer o estoque de capital de equilíbrio.

Mesmo se as circunstâncias permanecem inalteradas, o sistema não irá suavemente para a posição de equilíbrio, pois, segundo a autora, o próprio processo de ajustamento dá origem a oscilações e, mesmo nas condições estáticas, o sistema flutuará talvez eternamente distante da posição de equilíbrio.

A análise do equilíbrio de longo prazo, diz a autora, serve para mostrar que as influências de longo prazo são de capital importância em qualquer momento do tempo. Nossa comunidade estática, em equilíbrio total, é uma abstração muito remota. Para qualquer comunidade real em um mundo de mudanças, a posição de equilíbrio está mudando mais rápido do que a capacidade do sistema de adaptar-se às mudanças.

Em qualquer economia onde exista especialização e troca, o princípio da demanda efetiva entra em operação e o desemprego ocorre normalmente. Em qualquer comunidade com economia mercantil e múltiplas formas negociáveis de capital não se pode esperar que o pleno emprego seja um estado natural. Ao contrário, o pleno emprego ocorrerá apenas em períodos de rápida expansão, quando invenções e descobertas representam estímulos recorrentes ao investimento, períodos absolutamente especiais e que não podem ser generalizados como norma de funcionamento do sistema econômico.

2.4 – DESEMPREGO DISFARÇADO E SUBEMPREGO

Nos períodos de relativa estagnação da economia, argumenta Robinson, devíamos esperar que o fenômeno do subemprego³² fosse a regra, ainda que se considere o desemprego como o problema ocupacional característico de uma comunidade industrial avançada. Mas acontece que o desemprego é um fenômeno mais restrito, de natureza local e de ocorrência mais rara:

“Numa sociedade na qual não existe um sistema regular de seguro-desemprego e na qual a assistência aos pobres é inexistente ou menos valorizada que qualquer forma de suicídio, aquele que for deslocado de seu trabalho deve ganhar sua sobrevivência de alguma maneira e através de seu próprio esforço. E em qualquer sistema no qual a completa inatividade não se encontrar habilitada ao recebimento de um auxílio social, alguém que não conseguir obter um trabalho regular irá empregar seu tempo da forma a mais útil possível”³³.

Assim, um declínio na demanda efetiva capaz de reduzir o volume total do emprego nas indústrias em operação não conduzirá ao desemprego, no sentido da completa inatividade, mas fará com que trabalhadores se engajem em inúmeras atividades disponíveis. O declínio de um tipo de ocupação conduz ao aumento do outro.

E, para a autora, em todas as ocupações desempenhadas pelos trabalhadores dispensados, a produtividade é normalmente menor que nas ocupações das quais foram deslocados. Caso contrário, eles já teriam se transferido há mais tempo. Da mesma forma, e tomando o salário percebido por um trabalhador que permanece na indústria como indicativo da produtividade marginal física daquele que foi dispensado, caso este último pudesse ter encontrado melhor remuneração que seu salário anterior, ele não teria aguardado sua dispensa para mudar de ocupação.

Assim, um declínio na demanda das indústrias em operação conduz a uma redistribuição de trabalho, de ocupações de mais alta produtividade para ocupações de produtividade inferior. A causa dessa distribuição, um declínio na demanda efetiva, é exatamente a mesma do desemprego. E, para Joan Robinson, é

³² Tomaremos no caso dessa autora as expressões desemprego disfarçado (*disguised unemployment*) e subemprego (*underemployment*) como sinônimas.

³³ Robinson, op. cit., 1947, p. 61.

natural descrever como subemprego o exercício de ocupações de produtividade inferior pelos trabalhadores demitidos.

Mas, argumenta, quando se considera a existência do desemprego disfarçado, uma retomada dos investimentos faz com que trabalhadores subempregados fossem recrutados para engajar-se em ocupações de produtividade normal, e os salários superiores percebidos nessas ocupações conduziram a um aumento da produção de bens de consumo.

Assim, na situação onde existe desemprego disfarçado, a retomada dos investimentos não acarretaria um aumento do emprego por trabalhador, mas um aumento do emprego em termos de produção, porque métodos mais eficientes substituíram métodos menos eficientes.

A noção de desemprego disfarçado evidencia para a autora o quão arbitrária é a ideia de emprego. Na verdade, um homem quando cuida de seu jardim ou uma mulher que limpa o chão de sua casa estão produzindo utilidades tanto quanto estivessem trabalhando em um banco ou em uma mina de carvão.

Dessa perspectiva, estamos trabalhando todo o dia, de forma que o total de ocupações não pode ser aumentado. Não obstante, o emprego pode ser aumentado quando um trabalhador tem seu tempo de trabalho, em parte ou no todo, transferido de uma ocupação de baixa para uma outra de alta produtividade.

Consequentemente, o nível de consumo correspondente a um dado nível de demanda efetiva será mais elevado quanto melhor forem as ocupações disponíveis aos subempregados, supondo a inexistência de seguro desemprego, dado que o resultado de seus esforços é uma clara adição ao produto das indústrias regulares. O aumento do consumo trazido pela reabsorção dos subempregados será menor na medida em que for menor a diferença de produtividade entre as atividades nas indústrias regulares e as atividades que abrigam o subemprego.

Em alguns casos, a diferença pode mesmo ser pequena. Quando existe uma fronteira aberta, franqueando o cultivo de uma terra de boa qualidade a

todos que desejam cultivá-la, a diferença de produtividade entre um empregado e um subempregado será pequena.

No limite, quando inexistente diferença de produtividade, o desemprego jamais ocorreria, e alguém demitido na indústria encontraria uma ocupação alternativa sem qualquer perda de rendimento. Nesse caso, um aumento do investimento só poderia ocorrer quando diminuísse o consumo.

Por outro lado, quanto menos produtivas forem as ocupações alternativas, em pior condição estará o desempregado e maior será a pressão social para o estabelecimento de um sistema de proteção ao desemprego.

A existência do desemprego disfarçado introduz, para a autora, um problema no esquema teórico da Teoria Geral. Com sua existência deixa de haver apenas uma única função ligando o consumo total ao investimento total, já que uma dada taxa de investimento pode ser acompanhada por uma taxa de consumo maior, na medida em que for maior o volume do desemprego disfarçado.

Joan Robinson vai examinar os efeitos sobre o sistema econômico quando se considera desemprego disfarçado em dois contextos institucionais distintos. No primeiro, o indivíduo desempregado consegue uma ocupação alternativa sem que tivesse direito ao seguro-desemprego. No segundo, ele tem direito ao seguro-desemprego desde que não se vincule a outra ocupação qualquer³⁴.

No primeiro caso, o indivíduo desprovido de outra fonte de recurso se engaja em qualquer ocupação que puder desempenhar como forma de enfrentar o desemprego. Qualquer que seja a remuneração assim obtida, ele a direciona

³⁴ Para simplificar o argumento, a autora assume que o sistema de proteção é financiado inteiramente por empréstimos, de forma que uma redução nos pagamentos da seguridade equivale a uma redução no *déficit* orçamentário local ou federal, ou seja, um declínio na poupança. Quando essa condição não é verificada, e o sistema é financiado por impostos, a situação fica inalterada pelo menos durante um ano fiscal. Se, depois desse tempo, um declínio nos pagamentos da proteção ao desemprego conduzir a uma redução nos impostos, alguma parte da renda líquida dos contribuintes será direcionada ao consumo, de forma que uma parte da diminuição dos pagamentos da seguridade representará um aumento na poupança. Isso muda a magnitude mas não a direção dos efeitos sobre o emprego advindos das mudanças nos volumes dos pagamentos do seguro-desemprego. Assume-se, além disso, que um desempregado não possui nenhuma riqueza comercializável, nenhuma relação familiar para ajudá-lo e nenhum crédito no mercado.

imediatamente para o consumo. Nesse caso, qualquer coisa que consiga produzir é, nitidamente, uma adição ao produto total³⁵.

Mas o caso em que alguém perde o direito ao seguro-desemprego é distinto. Se ele produz no subemprego o mesmo que recebia do seguro-desemprego, não há diferença alguma. Mas se a demanda pela produção do resto da sociedade for reduzida pelo que antes ele estava recebendo, sem uma compensação total ou parcial oriunda de sua nova atividade, a perda do direito ao benefício acarreta declínio no produto total.

Quando o pagamento do seguro-desemprego a um desempregado é interrompido, forçando-o ao autoemprego, aumenta-se o volume do subemprego. A instituição do seguro-desemprego, ali onde não existia qualquer proteção à inatividade, fará aumentar o emprego e o produto das indústrias regulares, combinado com um decréscimo no desemprego disfarçado.

Mas a instituição do seguro-desemprego pode aumentar a inatividade e conduzir a um decréscimo no produto, caso a eficiência nas ocupações que abrigam o desemprego disfarçado for suficientemente alta. Nessas circunstâncias, tem-se uma base para argumentar contra a instituição do seguro-desemprego. Mas isso não ocorre pelo fato de que, em geral, a produtividade fora das atividades produtivas tipicamente capitalistas tende a ser muito baixa.

Em consequência, uma forma eficiente de reduzir os males do desemprego é incentivar o pequeno comércio e a pequena indústria onde são absorvidos os desempregados, sem que seja necessário impor a estes a perda do seguro-desemprego.

Suponha-se, como exemplo extremo, que uma política como essa pudesse remover o desemprego e elevar o consumo ao nível do pleno emprego ou mesmo mais além. Suponha-se ainda que as atividades dos subempregados

³⁵ O dinheiro que ele ganhará será gasto e o produto total da sociedade aumenta o equivalente ao gasto proporcionado por essas mesmas atividades. Ele aumenta a demanda exatamente o que aumenta a oferta. Os indivíduos sem proteção contra o desemprego, cuja pobreza não permite a poupança, formam um universo onde a Lei de Say é aplicada inteiramente, diz a autora.

ostentassem produtividade similar aos empreendimentos voltados para o lucro. Nessas condições, alguém que perdesse o emprego gozaria do mesmo padrão de vida que alguém empregado, desde que se engajasse em uma atividade fora da indústria³⁶.

Assim, desde que não implique a perda dos benefícios do seguro-desemprego, um trabalhador que perde o emprego estará ajudando a si e à comunidade ao ocupar-se da forma mais produtiva que puder. Mas as normas em torno da elegibilidade ao seguro-desemprego atentam permanentemente contra isso. Um desempregado está forçado a manter as aparências de gastar seu tempo procurando emprego e não pode engajar-se em nenhuma outra atividade que requeira dedicação e certo período de tempo para sua realização regular. Ele precisa manter-se pronto para aceitar um trabalho, no momento mesmo em que lhe é oferecido, ou perde o direito ao seguro-desemprego.

Para Robinson, isso restringe as possibilidades do desempregado em termos das atividades que diariamente poderia realizar. Reduz também o desemprego disfarçado sob severos limites, o que impede o acesso a uma via natural de aumento do produto e do emprego.

A ideia do seguro-desemprego como benefício daqueles trabalhadores em um estado de permanente procura por emprego ou de prontidão permanente para inserir-se no mercado de trabalho propriamente dito é produto da ideia do pleno emprego como destino natural do sistema econômico e do subemprego como fenômeno transitório.

A contribuição de Joan Robinson ao conceito de subemprego, por meio de seus estudos sobre o subemprego como fenômeno ocupacional típico do capitalismo, parece afastar-se da ideia da plena utilização da força de trabalho como centro gravitacional da economia.

Por outro lado, ao admitir que emprego, desemprego e subemprego são situações ocupacionais que se alternam ao longo do ciclo econômico, a autora

³⁶ Isso é verdade desde que não exista mudança na propensão da comunidade a poupar, ao longo das alterações na produção industrial.

parece apontar que, nas fases de expansão e auge dos negócios, a predominância do emprego na expansão ocupacional pode dar ao desemprego um caráter de breve intermitência entre inserções no mercado de trabalho e ao subemprego um caráter de fenômeno transitório.

Isso parece refletir a experiência lograda no pós-guerra pelos Estados Unidos e principais países europeus, combinando grande e persistente expansão econômica com ampliação maciça da ocupação. E foi precisamente essa experiência que se tornou paradigma de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos.

Reproduzir na periferia o modelo de desenvolvimento dos centros capitalistas passava também por admitir que a população transferida dos setores tradicionais e pré-capitalistas da economia seria absorvida pelo mercado de trabalho da economia urbano-industrial.

Daí que a análise convencional, ancorada no êxito do capitalismo avançado durante os anos 50 e 60 em proporcionar algo que poderia ser associado à plena ocupação, pode pressupor que o processo de arrancar as pessoas de suas velhas atividades era “idêntico” ao processo de sua conversão ao “proletariado” ou a outros estratos ocupacionais da economia urbano-industrial.

Mas na experiência de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, ocorre um estado de coisas muito diferente. A população liberada pela crise e pela rápida desestruturação dos setores tradicionais é limitadamente absorvida pelos setores modernos, sem que isso possa ser atribuído, necessariamente, ao lento ritmo de industrialização³⁷.

A manutenção da perspectiva do pleno emprego na análise do subdesenvolvimento, ainda que de maneira implícita, envolve a preservação de certos atributos do conceito de subemprego – sua identificação com o desemprego disfarçado

³⁷ Tal como assinalou Myrdal em seu estudo sobre a Ásia meridional, e que poderia ser estendido aos países latino-americanos de rápida industrialização, mesmo um grau de crescimento muito rápido, de resto algo bastante possível em economias como a da Índia, absorverá somente uma fração do excedente de população que se lança sobre o mercado de trabalho.

– na caracterização da absorção de força de trabalho dessas economias. Na economia brasileira, a interrupção do crescimento liderado pela industrialização em meio ao rápido endividamento externo e a desestruturação das implantações parciais de um estado do bem-estar social a partir da virada dos anos 70 sinalizam a incompatibilidade entre a noção de desemprego disfarçado e a situação ocupacional que então se consolidava.

Curiosamente, quando nos anos 80 a terceira revolução industrial disseminava formas intermitentes de utilização do trabalho nos países avançados, redobravam-se na periferia os esforços de implantação do modelo em crise, cuja funcionalidade supostamente requeria o aprofundamento de um conjunto de reformas de cunho liberalizantes.

A terceirização, a subcontratação, dentre outras práticas, transformaram as perspectivas ocupacionais até então baseadas no pleno emprego fordista a partir de novas formas de inserção no mercado de trabalho e do aparecimento de desemprego de mais longa duração e em níveis crescentemente mais elevados.

Paralelamente, é possível detectar a permanência da perspectiva da plena utilização da força de trabalho total ou parcialmente inativa como requisito para a superação do subdesenvolvimento no corpo de análises onde o subemprego, em consequência, deve assumir o caráter de fenômeno transitório. Paradoxalmente, isso acontece em um momento em que, ao contrário dos “anos de ouro” do Pós-Guerra, já não ocorria nem mesmo nos centros desenvolvidos da produção capitalista³⁸.

É preciso examinar quais peculiaridades da absorção ocupacional do subdesenvolvimento podem ainda ser retidas pela ideia de subemprego e em que

³⁸ No Brasil, muitas análises basearam-se nos levantamentos censitários de 1980, que recolhiam os efeitos ocupacionais cumulativos advindos do crescimento econômico do pós-guerra, particularmente intensificados na década de 70, em função de um vigoroso ciclo de inversões de elevada densidade de capital e alto poder indutor de dinamismo sobre toda estrutura produtiva. Essas análises, e de forma semelhante à descrita por Joan Robinson em seus “Ensaio” sobre o subemprego como “desemprego disfarçado”, divisavam um horizonte de longo prazo no qual seria possível imaginar a eliminação da inatividade ou da baixa produtividade da força de trabalho pela via de sua plena absorção nas atividades produtivas regulares, cuja demanda por trabalho crescia a ritmos superiores aos ritmos de crescimento da população e da população economicamente ativa. A definição de um ponto de reabsorção do subemprego no modelo analítico de Rodríguez traduz com clareza o otimismo na virada dos anos 70. Vide, para maiores detalhes, o item 3.5 do Capítulo 3 da Parte I deste trabalho.

medida a utilização desse conceito reintroduz a plena ocupação, ainda que implicitamente, como um requisito lógico da análise.

2.5 – PAUL ROSENSTEIN-RODAN: SUBEMPREGO E SUBDESENVOLVIMENTO

Na primeira metade dos anos 40, os trabalhos de Paul Rosenstein-Rodan utilizam o conceito de subemprego não para designar o conjunto de ocupações de produtividade e renda inferiores, desempenhadas pelos trabalhadores dispensados nos ciclos de declínio da demanda efetiva das economias capitalistas industrializadas, mas para caracterizar o atraso das regiões do planeta ainda não tocadas pelo desenvolvimento econômico³⁹.

Para Rosenstein-Rodan, existem no mundo cinco imensas áreas atrasadas economicamente que respondem, em conjunto, por 80% a 90% da população mundial. Relacionadas pelo autor em ordem decrescente de dificuldade de superação do atraso econômico, essas áreas são; i) o Extremo Oriente (China e Índia), com metade da população mundial; ii) os países africanos; iii) a área do Caribe, que envolve toda a América Latina; iv) o Oriente Médio; e v) o Leste e o Sudeste Europeu. As três primeiras, além de superpovoadas, são caracterizadas por reduzidos níveis de renda *per capita*. Ao passo que as duas últimas não apenas concentram fatia menor de população, como possuem níveis de renda por habitante, ainda que baixos, consideravelmente superiores (cerca de nove a dez vezes maior) às demais⁴⁰.

Mas além de apresentarem-se com possibilidades distintas em termos da promoção do desenvolvimento econômico, em função da extensão territorial, da densidade populacional e dos níveis de renda *per capita*, essas cinco regiões geográficas foram classificadas pelo autor a partir da concepção de que em cada uma delas a superação do atraso representa um tipo de problema econômico distinto.

³⁹ Rosenstein-Rodan, Paul, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, p.202-211, 1943. Uma versão em português desse artigo foi mais tarde incluída na coletânea "A Economia do Subdesenvolvimento", coordenada por A.N. Agarwala & S.P. Sing e editada no Brasil pela Editora Forense em 1969, e "The International Development of Backward Areas", *International Affairs*, vol. 20, p. 157-165, 1944.

⁴⁰ Segundo Rosenstein-Rodan, a maior renda *per capita* e a menor extensão territorial do Meio-Oriente e do Sul e do Sudeste Europeu dão, em particular a esta última, a possibilidade de superarem o atraso econômico no espaço de uma geração.

Consequentemente, o impulso (*big push*) ao desenvolvimento dessas economias requereria a consideração articulada da existência de diversos tipos de atraso, diferenciados a partir de características estruturais originais de cada uma dessas regiões, com a natureza das ações necessárias para promovê-lo.

Mas a despeito de estruturalmente distintas, é possível identificar, segundo o autor, certas características comuns a todas elas. Em termos gerais, são todas formadas por países predominantemente agrários, engajados na produção primária marcada por culturas com elevada densidade de população por unidade de área cultivada, usando métodos rudimentares de produção e com rendimentos, na melhor das hipóteses, cerca de dez vezes menores que os alcançados pela agricultura de países europeus, tais como Inglaterra, Holanda e Dinamarca.

Na maior parte dos países dessas regiões atrasadas existe enorme desperdício de trabalho, dado que parte considerável da população que vive do setor agrícola está, de fato, total ou parcialmente inativa. São membros de famílias que vivem no campo e tentam ocupar-se de alguma maneira, mas seus trabalhos não são realmente necessários.

“São exemplos do que os economistas chamam “desemprego disfarçado”, e todos os economistas agrícolas do mundo concordariam que se essa população fosse removida do campo, o produto agrícola, longe de diminuir, aumentaria. Mas essa população não pode ser transferida do campo porque não existem máquinas, instrumentos de trabalho e instalações produtivas suficientes para lhes dar emprego em outro lugar, e o trabalho simplesmente, sem instrumentos de trabalho, nada pode produzir. Mesmo se existissem instrumentos de trabalho e máquinas disponíveis para uso dessa população, não haveria nem alimentos, nem abrigo para ela no intervalo de tempo entre a saída do campo e a obtenção de uma nova ocupação. Finalmente, não existe possibilidade de proporcionar treinamento para essa população e esse talvez seja o aspecto mais relevante de qualquer ação internacional para a promoção do desenvolvimento das áreas economicamente atrasadas”⁴¹.

⁴¹ Segundo esse autor, mesmo no mundo desenvolvido, a oferta de treinamento para a mão de obra tem sido sistematicamente inferior à demanda. Se nos países industrializados existe grande necessidade de mão de obra especializada, nas regiões atrasadas essa necessidade é infinitamente maior. E não há dúvida de que esse desafio não pode ser vencido apenas pelo sistema de empresas privadas, sem a ajuda complementar da ação estatal. Os investimentos privados em treinamento são extremamente benéficos para a indústria e para o país,

Do ponto de vista ocupacional, o atraso econômico dessas regiões apresenta uma característica comum – a presença de população agrária excedente total ou parcialmente desocupada, com grande ponderação na população economicamente ativa desse setor da economia.

O conceito de subemprego passa com Rodan a designar a inatividade da força de trabalho agrícola. A inatividade é mensurada em contraposição a uma jornada de trabalho padrão, expressa em termos do número de horas por dia, número de dias por semana, número de semanas por mês e números de meses por ano, normalmente associada ao trabalho em tempo integral.

O subemprego é a diferença entre a jornada padrão e aquela efetivamente desempenhada pela população agrária excedente das regiões atrasadas. Alternativamente, o subemprego pode referir-se à baixa produtividade que acompanha a inatividade total ou parcial, expressa em rendimentos físicos ou monetários por unidade de mão de obra.

E o desperdício de trabalho representado pela população total ou parcialmente desempregada nas atividades produtivas do setor primário dessas economias é o que caracterizaria o problema do emprego dos países economicamente atrasados.

Preocupado em mensurar o excedente de trabalho existente na agricultura das regiões economicamente atrasadas, Rodan identificou três tipos de subemprego nesse setor: o primeiro é o desemprego verdadeiramente disfarçado, identificável com o subemprego passível de ser removido; o segundo e o terceiro foram denominados pelo autor, respectivamente, de subemprego sazonal e subemprego friccional, e ambos não seriam removíveis.

Mas além de divisar o subemprego como problema, Rosenstein-Rodan enxerga no trabalho improdutivo ou de baixa produtividade no campo um

mas aparecerão como perdas nos balanços das empresas, caso o empresário que realizou esse dispêndio não puder reter o trabalhador especializado, atraído por outros empresários que não realizaram esses investimentos através da oferta de salários superiores. Vide para maiores detalhes: Rosenstein-Rodan, Paul op. cit. (1944), p. 160.

recurso importante a ser mobilizado em prol do desenvolvimento econômico desses países. Remover o desemprego disfarçado existente na agricultura e direcioná-lo a atividades produtivas mais capitalizadas é a tarefa crucial na superação do atraso econômico.

Para o autor, a superação do atraso econômico poderia se dar por dois caminhos:

“Independente das diferentes características de cada uma dessas áreas, pode-se afirmar que, do ponto de vista da economia mundial, existem duas soluções comuns a todas elas. A população excedente poderia ser transferida aos países ricos, muito embora isso seja uma solução meramente 'acadêmica'. Não há dúvida que a migração e a colonização podem jogar certo papel na solução de diversas áreas economicamente atrasadas, mas isso deve ser encarado apenas como recurso secundário. A emigração e a colonização em intensidade suficiente não podem ser consideradas como propostas factíveis no século XX. O método mais importante de solução é baseado no princípio: se não podemos mover as pessoas na direção dos equipamentos, podemos mover os equipamentos na direção das pessoas. O movimento da maquinaria e do capital na direção das pessoas, ao invés de mover o trabalho na direção do capital, é o processo de industrialização que, junto com o aumento da produtividade da terra, constitui-se o mais importante aspecto do desenvolvimento econômico das áreas atrasadas”⁴².

Com a existência de obstáculos ao recurso da emigração em grande escala, resta apenas o caminho da industrialização como instrumento do desenvolvimento. Industrialização não para contornar uma relação desvantajosa de intercâmbio para a produção agrícola, mas uma industrialização capaz de usufruir de economias externas, maiores na indústria que na agricultura.

Existem dois modelos principais a serem seguidos no esforço de industrialização das áreas atrasadas para o autor. O primeiro é o modelo russo, sem que isso se confunda com a adoção do comunismo. Nesse modelo, a industrialização é orientada para a autossuficiência e não conta com o investimento estrangeiro. Sua adoção implicaria a construção de todos os tipos de indústria (indústria pesada, de equipamentos e de todas as classes de bens de consumo), culminando com um

⁴² Rosenstein-Rodan, Paul, op. cit. (1944), p. 161.

sistema econômico estruturado a partir de unidades empresariais verticalmente integradas.

Para Rodan, esse modelo traria claras desvantagens. De um lado, em termos do enorme sacrifício a ser incorrido por uma população cujo nível de vida já não é elevado e que teria de arcar com o financiamento da industrialização e contentar-se com menores ritmos de crescimento. De outro, pelo fato de a criação de um sistema econômico independente da economia mundial implicar redução da divisão internacional do trabalho, além de duplicar capacidade produtiva, aumentando a ociosidade de estruturas industriais já implantadas, particularmente a indústria pesada.

O segundo modelo apontado por Rodan seria o de uma industrialização integrada à economia mundial, capaz de beneficiar-se das vantagens da divisão internacional do trabalho, e que contaria com substanciais investimentos internacionais e empréstimos externos para seu financiamento.

Esse modelo não apenas permitiria um crescimento mais rápido, como implicaria menor sacrifício dos níveis de consumo prevalecente nessas regiões. Ao ser mais fortemente baseado na implantação de indústrias leves, mais intensivas em mão de obra, seus impactos em termos de absorção da população agrária excedente seriam superiores. E suas necessidades em termos de indústria pesada seriam supridas pelas economias maduras (EUA, Alemanha, França e Suíça).

Mas mesmo seguindo o padrão internacional de industrialização e beneficiando-se da divisão do trabalho da economia mundial, Rodan não considerava possível ter sucesso na empreitada da industrialização dos países economicamente atrasados com base apenas no funcionamento das estruturas de mercado. A presença do Estado faz-se necessária para, através do planejamento do desenvolvimento, guiar a iniciativa privada e alcançar o volume mínimo de investimento capaz de mobilizar a reserva de trabalho da economia para fins da industrialização.

A promoção da industrialização nas áreas atrasadas de elevada densidade demográfica necessitaria de uma estrutura institucional diferente e complementar aos mecanismos convencionais de mercado. Isso porque, em geral, os

mercados relevantes nessas economias ainda não foram criados e só poderiam surgir a partir de sinais orientadores proporcionados pelas autoridades de planejamento.

A noção de subemprego, inicialmente utilizada para caracterizar a inatividade nas atividades agrícolas dos países menos desenvolvidos, foi estendida às ocupações de baixa produtividade das atividades não agrícolas e passou a ser considerada uma característica geral do subdesenvolvimento.

Por um lado, o trabalho improdutivo ou de baixíssima produtividade passou a ser visto como uma das principais causas da pobreza, outra característica geral do subdesenvolvimento. Por outro, a força de trabalho subempregada passou a ser encarada como um recurso potencial que o desenvolvimento deveria mobilizar para efetivar-se.

Consequentemente, o problema prático ao se planejar o desenvolvimento é divisar maneiras de empregar mais plenamente a força de trabalho disponível em todo o sistema econômico. Desenvolver-se passou a ser encarado como uma persistente aproximação da plena utilização da reserva de trabalho de um país ou região.

Mas Gunnar Myrdall, em seu “Asian Drama”, lançado em fins dos anos 60, vai questionar as possibilidades de transposição dos êxitos ocupacionais do capitalismo central no pós-guerra aos países do sudeste asiático. Nesse abrangente estudo, encontra-se um exame profundo sobre as limitações e possibilidades do conceito de subemprego na análise dos fenômenos de utilização da força de trabalho nesses países, cujos elementos talvez sejam úteis à compreensão desses mesmos fenômenos na periferia latino-americana de hoje⁴³.

⁴³ Myrdall, Gunnar, “Asian Drama – An Inquiry into the Poverty of Nations”, The Twentieth Century Fund, 1968, New York.

2.6 – CONTRIBUIÇÕES CRÍTICAS AO CONCEITO DE SUBEMPREGO DE GUNAR MYRDALL

Como visto, o termo subemprego busca captar a inatividade da força de trabalho efetivamente engajada em determinada atividade econômica durante parte do dia, do mês ou do ano. Nesse sentido, parte do tempo dos trabalhadores é inútil ou dispensável e uma força de trabalho menor seria capaz de realizar produto semelhante caso todos trabalhassem em tempo integral.

Segundo Myrdall, o conceito de subemprego tem dupla origem. É, por um lado, uma derivação moderna da antiga discussão acerca da superpopulação e da população ótima, que remonta a Malthus. Por outro, arranca mais diretamente da noção de desemprego disfarçado tal como utilizado por Joan Robinson nas discussões acerca dos problemas do emprego das economias industrializadas durante a Grande Depressão.

O conceito de ‘população ótima’ postula que, sob certas condições de determinado país, existe um tamanho de população preferível a qualquer outro, no sentido em que maximiza a renda *per capita* no longo prazo. No nível considerado ótimo de população, também expresso como densidade populacional ótima, a produtividade do trabalho também é máxima.

A ideia de ‘população ótima’ implica uma comparação entre o tamanho atual e o tamanho ideal de população que maximiza a renda ou o produto *per capita*. Nessa comparação, todos os condicionantes relevantes na determinação da renda e do produto, com exceção do tamanho da população, são considerados constantes, inclusive o volume e o tipo dos bens de capital, o progresso tecnológico, o volume e as condições do comércio exterior, todas as funções de produção, além das atitudes e instituições que incidem sobre a produtividade.

Contudo, argumenta Myrdall, a transição entre o tamanho presente e o tamanho ótimo de população não pode ocorrer instantaneamente. Envolve, ao contrário, mudanças em diversos determinantes do crescimento populacional – a natalidade, a mortalidade e a migração – que, além de inter-relacionados, ocorrem gradualmente através de seus efeitos combinados sobre a estrutura etária da

população. Das diferentes possibilidades de alterações nesses determinantes resultam distintos prazos requeridos para que as mudanças no tamanho da população sejam efetivadas. E, durante a transição, mudanças na estrutura etária e em outros condicionantes relevantes para a determinação do produto e da renda por habitante podem ocorrer⁴⁴.

A ideia de superpopulação e, conseqüentemente, de população ótima foi originalmente aplicada nas análises da economia rural na época colonial e suas mudanças ao longo do tempo. Na ausência de dados empíricos que pudessem evidenciar as tendências da produção agrícola e do produto *per capita* desse setor, inferia-se que, dado o crescimento populacional e a incipiente mudança técnica, o produto agrícola por habitante era mantido pela ocupação de novas terras. Quando esse fator apresentava-se indisponível ou com baixa atratividade, um volume crescente de trabalho subutilizado acumulava-se nas áreas rurais. Essa acumulação de trabalho não utilizado era então referida em termos de uma “superpopulação” e não em termos de “desemprego” e “subemprego”.

Nesse contexto, a redução nas taxas de crescimento populacional melhora as possibilidades de desenvolvimento econômico, dado que o tamanho da população é muito grande para permitir níveis razoáveis de bem-estar e uma redução nas taxas correntes de natalidade traria impactos positivos sobre o grau de utilização do trabalho e sobre os níveis de produtividade⁴⁵.

Mas a utilização dos termos desemprego e subemprego para designar o trabalho inativo ou improdutivo é um fenômeno do pós-guerra. Myrdall aponta que essa nova abordagem do problema do emprego trouxe como novidade a

⁴⁴ Segundo Myrdall, isso faz com que o conceito de ‘população ótima’ seja indeterminado e, a despeito de sua difusão, é inadequado para ser utilizado na análise de um processo ou situação real. Conseqüentemente, os conceitos de ‘superpopulação’ e de ‘subpopulação’ quando referidos ao conceito de população ótima são também, e pelas mesmas razões apresentadas, indeterminados.

⁴⁵ Ao desconsiderar as mudanças na estrutura etária da população que inevitavelmente acompanham alterações nas taxas de fertilidade e a efetivação de movimentos migratórios, essa ideia não considera que as dificuldades de criação de emprego ante taxas elevadas de crescimento de uma população economicamente ativa que busca inserção nos mercados de trabalho dependem de taxas de natalidade ocorridas em períodos passados e que, independentemente do seu declínio no presente, continuarão a pressionar a demanda por ocupação por um bom tempo no futuro.

consideração apenas do capital como fator escasso (e não a terra), além de assumir uma relação definida entre esse fator de produção e o produto total, ambos considerados em termos agregados. Em consequência, qualquer aumento na força de trabalho implica maior necessidade de investimentos de capital, em volume determinado para que o produto por habitante permaneça inalterado ou mesmo aumente.

Nessa nova abordagem, o excedente não mais se refere ao tamanho de um contingente de população demasiado grande ante as possibilidades do sistema econômico nacional em lhe proporcionar níveis razoáveis de vida, mas sim às frações da jornada de trabalho em que a população ativa permanecia inativa ou ocupada em atividades de baixa produtividade do trabalho.

É exatamente essa a noção de ‘desemprego disfarçado’ desenvolvida por Joan Robinson para descrever a situação dos trabalhadores dos países industrializados que, dispensados de seus postos de trabalho, viam-se temporariamente compelidos ao exercício de atividades menos remunerativas que as ocupações das quais foram desligados, para garantir sua sobrevivência.

E, na opinião da autora, por ser o desemprego da força de trabalho, entendido como inatividade da mão de obra acompanhada de procura por trabalho – o desemprego aberto –, um fenômeno localizado e relativamente mais restrito, o termo ‘desemprego disfarçado’ foi cunhado para designar a subutilização de trabalho que acompanha as flutuações nos níveis de negócio de uma economia desenvolvida.

Com a mudança gradual na organização do mercado de trabalho dessas economias e com o maior equilíbrio interno de poder político entre diferentes estratos sociais nos estados democráticos do bem-estar social, a questão do emprego foi conduzida ao centro da análise econômico-social e do debate público, transformando o pleno emprego no objetivo central da política econômica no pós-guerra.

Os países ditos subdesenvolvidos absorveram tais influências nos esforços de transformação de suas economias. Ao adotarem o pleno emprego como meta central do planejamento do desenvolvimento, esses países deram importante

contribuição para universalizar o emprego do conceito de subemprego e de desemprego como reserva de trabalho não utilizado do sistema econômico.

Mais ainda, o *mainstream* da teoria econômica passa a considerar o desemprego e o subemprego em grandes dimensões como causas primárias da pobreza desses países. A significativa e duradoura subutilização de trabalho transforma-se em uma das marcas características do subdesenvolvimento. A tarefa precípua do planejamento será doravante mobilizar todo o potencial de trabalho da economia por meio da criação de ocupações produtivas em volume suficiente para absorver desempregados e subempregados.

É por essa razão que Rosenstein-Rodan afirmou: *“Desde os anos 40 que a teoria do subemprego foi transformada numa das pedras angulares da teoria do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos”*⁴⁶.

Inicialmente, o conceito de subemprego é utilizado para designar os autoempregados, particularmente nas áreas rurais, que então representavam a parcela mais numerosa da força de trabalho inativa ou desempenhando atividades de muito baixa produtividade nas economias subdesenvolvidas. Mas seu uso foi rapidamente estendido aos trabalhos de famílias e indivíduos engajados nas atividades não agrícolas, tais como os serviços, o pequeno comércio e mesmo os ramos artesanais da atividade manufatureira.

Mas segundo Myrdall, a ideia de subemprego como desemprego disfarçado, ainda que associada ao princípio keynesiano da demanda efetiva e à resultante possibilidade de ocorrência do desemprego de longo prazo, não parece adequado à caracterização do subemprego estrutural típico das economias subdesenvolvidas.

Isso porque, segundo esse autor, o desemprego disfarçado também incorpora à inatividade a característica de um fenômeno de abrangência relativamente

⁴⁶ Rosenstein-Rodan, P. N., “Disguised Unemployment and Underemployment in Agriculture”, *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, FAO/ONU, Rome, vol. VI, n. 7/8, p. 1, August 1957. apud Myrdall, G. (1968) op. cit. p. 2.043.

restrita e de natureza temporária, em que o trabalhador aparece ora como empregado, ora como subempregado, ora ainda no desemprego aberto, segundo mudanças naturais nas condições de mercado.

Nas palavras de Joan Robinson: *“Se uma retomada dos investimentos estiver para ocorrer, trabalhadores dispensados serão chamados das ruas de volta para suas ocupações normais”*⁴⁷.

Isso significa que todos os requisitos para a reabsorção desses trabalhadores em suas ocupações regulares emergirão automaticamente quando a demanda aumentar. De um lado, empresas, equipamentos e outros insumos para a produção. De outro, habilidades, aptidões e treinamento para o exercício das ocupações recriadas.

2.7 – SUBDESENVOLVIMENTO E DESEMPREGO DISFARÇADO

Mas o caráter temporário, se se quiser não estrutural, dado ao subemprego como desemprego disfarçado, não é o único fator que problematiza a transposição desse conceito para a análise dos fenômenos relativos à utilização de trabalho nos países do sudeste asiático.

Para Myrdall, quando o conceito de subemprego como desemprego disfarçado é aplicado aos problemas de utilização de trabalho nesses países, ele se refere a fenômenos inteiramente distintos. Por trás dessas diferenças fundamentais reside um conjunto complexo de condições em termos de níveis e modos de produção, de vida, de atitudes, assim como no plano institucional que no fundo são constitutivas do subdesenvolvimento.

Quando na terminologia econômica considera-se o subemprego e o desemprego componentes de uma reserva de trabalho de potencial produtivo inexplorado, cuja existência é, em primeira instância, atribuída à ausência de oportunidades de trabalho produtivo, pressupõe-se que os desempregados e subempregados encontram-se involuntariamente nessa situação, em que pouco

⁴⁷ Robinson, J., “Disguised Unemployment”, in “Essays”, op. cit. p. 62.

contribuem para o produto social e que tão logo encontrem melhores oportunidades de trabalho eles a aceitarão⁴⁸.

Myrdall, tendo os países do sudeste asiático como objeto, argumenta que é ampla e duradoura a subutilização de trabalho nesses países, onde um grande número de trabalhadores encontra-se permanente e estruturalmente ligado a várias atividades produtivas em volume além do necessário para realizar a produção.

Ocorre, entretanto, que esses trabalhadores, em sua grande maioria, “pertencem” ao lugar onde se encontram, nunca estiveram ocupados em atividades mais bem remuneradas das quais pudessem ter sido dispensados e para as quais, em consequência, jamais poderão retornar um dia. Em sua concepção de vida inexistente a ideia de “retorno” a uma ocupação concebida como regularmente sua.

Logo, não existe para eles emprego potencial quando um aumento na demanda agregada por bens e serviços produzir uma demanda efetiva por trabalho. Além disso, as economias analisadas pelo autor são tipicamente de baixa elasticidade e um aumento de demanda agregada não se transmite automaticamente via aumento geral da produção e da demanda por trabalho. Nem muito menos possuem os subempregados as habilidades, as aptidões e o treinamento para preencherem as vagas eventualmente abertas.

Tomar o subemprego involuntário significa admitir que a padronização das condições de trabalho e das atitudes racionais ante a vida e o trabalho – que nos países ocidentais se tornaram fatos sociais – possa ser universalizada.

Ocorre que quando o subemprego é tido como involuntário, torna-se necessário explicar porque trabalhadores, a despeito de portadores de atitudes racionais apenas, perdem seu tempo na inatividade e no trabalho improdutivo.

⁴⁸ Trata-se, segundo o autor, de uma linha de raciocínio que tem por base a existência de um mercado de trabalho flexível e uma visão racional da vida e do trabalho por parte dos membros da força de trabalho. Além disso, se por um lado reconhece a existência da inatividade em níveis consideráveis, por outro não dá atenção sistemática à dimensão qualitativa do trabalho.

A explicação convencional é calcada na insuficiência dos demais fatores de produção e no baixo nível técnico que, em decorrência, estressam o uso do fator abundante.

“O subemprego é devido à deficiência de recursos necessários ao emprego produtivo da oferta disponível de trabalho. Está usualmente associado com o emprego familiar ali onde, seja na agricultura, seja na indústria, a unidade de produção e da oferta de trabalho é a família; o subemprego existe porque os recursos da família são exíguos para manter todos os membros da família plenamente empregados durante todo o ano e porque não existem oportunidades ocupacionais para absorver parte da oferta de trabalho em momentos adequados”⁴⁹.

Como as oportunidades de emprego fora do setor agrícola dependem, presumivelmente, dos recursos disponíveis nos demais setores, a insuficiência de recursos na economia como um todo deprime simultaneamente as oportunidades de trabalho na agricultura e a demanda de trabalho fora dela, contribuindo duplamente para o subemprego na agricultura.

Raciocínio similar é estabelecido com referência ao nível da técnica, quando a teoria do subemprego adapta-se perfeitamente aos modelos usuais de desenvolvimento econômico, em que um aumento do produto é função do fator capital, condicionado pelo avanço tecnológico⁵⁰.

Em segundo, aponta o autor, esse conceito de subemprego está associado às ideias de “superpopulação” e de “população ótima”, sendo inclusive usadas como sinônimos. Superpopulação agrícola, por exemplo, significa uma situação na qual, em uma dada região, existe uma população trabalhadora na agricultura maior

⁴⁹ United Nations, “Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries”, New York, 1951, p. 6. Citado por Myrdall, “The Asian Drama”, op. cit., p. 2.048.

⁵⁰ Myrdall aponta dois problemas nessa explicação. O primeiro é que pode ser que a falta de recursos, assim como o atraso tecnológico, diminua a produtividade de grande parte do fator trabalho na agricultura e até mesmo a possibilidade de um suprimento adicional desse fator. Mas o efeito do aumento dos níveis da intensidade de capital e da tecnologia pode ser o de liberar trabalho em um nível ótimo de produção. Essa hipótese é normalmente assumida, em particular quando as mudanças na agricultura tomam forma de uma grande mecanização. Mas o problema é que a teoria do subemprego é estabelecida em termos estáticos, em que equipamentos e tecnologias são fixos. O segundo problema é que se apenas por razões lógicas alguma mudança na maneira como os fatores de produção são combinados deve ser pressuposta, o que se adota geralmente é fazer uma distinção entre, de um lado, progresso tecnológico e gastos de capital e, de outro, organização da produção e trabalho. Variações no primeiro grupo estão excluídas por definição. Quanto ao segundo grupo, pequenas variações podem ser admitidas, ainda que sem grandes mudanças no quadro institucional.

do que a necessária para realizar o produto agrícola com os métodos atuais. Isso significa que uma parte dos trabalhadores pode ser retirada da produção sem que ocorra necessariamente nenhuma mudança no tamanho e no conteúdo do produto agrícola. Tal definição envolve a ideia de um nível ótimo da população agrícola, dada a técnica agrícola, em um tempo e um espaço determinados.

Em terceiro, Myrdall afirma que o conceito de subemprego considera apenas o aspecto quantitativo do fator trabalho. A eficiência, ou seja, a intensidade e a habilidade do trabalhador, dados o nível da técnica e a intensidade do capital, são deixadas de fora. Com isso, assume-se que a eficiência do trabalho é constante e imutável.

Em quarto, a grande maioria dos autores, em conexão direta com o conceito de subemprego, admite que a produtividade marginal do trabalho seja nula⁵¹. Isso supostamente implica que, sob as condições de capital, progresso tecnológico e estrutura institucional constantes, o produto médio aumentaria sempre que alguns trabalhadores fossem removidos.

O que essa hipótese parece indicar é que, mantendo-se as demais condições constantes, um aumento na força de trabalho resultará em elevação correspondente na inatividade e, conseqüentemente, em maior divisão da carga de trabalho sem adição na quantidade de trabalho empregada e sem ampliação do produto. Ou seja, a força de trabalho pode ser diminuída sem queda no produto, até a eliminação total da inatividade. Essa situação é descrita como aquela de produtividade marginal nula da força de trabalho⁵².

⁵¹ Há inclusive quem assuma posição ainda mais extrema, considerando-a negativa. Outros autores sugerem que a produtividade marginal do trabalho possa ser positiva, mas muito baixa.

⁵² Mas o que não fica claro para Myrdall é porque tal situação é descrita com referência a uma margem. Para ele, o mesmo poderia ocorrer bem antes, na escala do número de trabalhadores disponíveis, até o ponto em que o volume de trabalhadores fosse pequeno o bastante para não haver inatividade. Além disso, a produtividade deve logicamente estar relacionada não ao número de trabalhadores mas à quantidade de trabalho que despendem na produção. Contudo, a carga de trabalho agregada é por hipótese constante, corolário dos supostos de produto, capital, tecnologia e estrutura institucional constantes. Sob tais pressupostos, a produtividade média dos trabalhadores é naturalmente uma função bem definida do tamanho da força de trabalho.

Mas que sentido teria a hipótese de produtividade marginal do trabalho nula se ela apenas expressa o suposto de que um aumento da força de trabalho não implica um aumento no grau de utilização do trabalho, indaga Myrdall. O conceito de produtividade marginal do trabalho deve logicamente estar referido ao trabalho como insumo da produção, cuja mensuração deve considerar não o tamanho da força de trabalho, mas as horas de trabalho efetivo. Logo, não se pode afirmar simplesmente que o subemprego, em termos da inatividade existente da força de trabalho, implica produtividade marginal do trabalho nula. Ao contrário, deveria existir subemprego com produtividade marginal do trabalho positiva, consoante com a definição dada⁵³.

Finalmente, afirma o autor que a definição do subemprego é puramente estática, ou seja, o número de trabalhadores consiste na única variável, tudo o mais é tido como constante.

Para ele, esse dado explicaria a grande difusão dessas definições em contraste com os raros esforços para tentar esclarecer seu significado e para reunir evidência que fundamente sua generalização. Trata-se na sua visão, de uma ideologia transplantada diretamente das condições ocidentais para as análises dos países do sudeste asiático.

A maioria dos autores adota a abordagem estática do subemprego por força do conservadorismo teórico. O mesmo conservadorismo que jamais permitiu que a teoria econômica se libertasse da herança metafísica da “lei natural”, da filosofia utilitarista e do hedonismo psicológico.

Consequentemente, e perfeitamente enquadrada na tradição da teoria econômica, essa abordagem torna possível uma definição de subemprego independente de pressupostos políticos, podendo figurar como puramente “objetiva” e estritamente relacionada aos fatos. É a ideia de subemprego como reserva disponível

⁵³ A produtividade marginal do trabalho seria positiva e tanto maior dependendo do nível de produtividade marginal no qual os trabalhadores não achariam vantajoso introduzir uma unidade adicional de trabalho. A conclusão do autor é que a proposição de que o subemprego implica produtividade marginal do trabalho nula não faz sentido, mesmo que se aceite a hipótese de racionalidade que está em sua base.

de trabalho não utilizado, cujo tamanho é tido como independente das medidas de políticas adotadas para intensificar sua utilização.

Da noção de subemprego construída sob tais hipóteses decorre, logicamente, que a solução fundamental para o problema do emprego nas economias subdesenvolvidas é, assim como no caso do desemprego aberto, o rápido crescimento econômico.

2.8 – SUBEMPREGO COMO TEORIA DA UTILIZAÇÃO DE TRABALHO NO SUBDESENVOLVIMENTO

As análises com base no conceito de subemprego voltadas a mensurar o montante efetivo de inatividade possuem, ainda hoje, claro interesse para a temática do subdesenvolvimento. Isso porque, quando o subemprego é mensurado, temos uma indicação da enorme subutilização de trabalho que marca as economias periféricas por longos períodos de tempo.

Essa mensuração, contudo, não deve ser introduzida com referência à definição do pleno emprego, no sentido em que seja possível prover oportunidades de trabalho produtivo nos setores nos quais a produtividade do trabalho é elevada, até o ponto em que as atividades produtivas absorvedoras do subemprego se extingam.

A mensuração do subemprego deve ser efetivada para que níveis mais elevados de utilização da força de trabalho inativa ou pouco produtiva possam ser alcançados, seja provendo ocupações nos setores, ramos e atividades produtivas em que a força de trabalho é utilizada de maneira mais eficiente, seja por meio da transformação das atividades desempenhadas pelos subempregados, ou ambas as coisas. Normalmente, as condições que favorecem a via de absorção do subemprego favorecem também os processos de transformação estrutural das atividades que o abrigam.

Essa perspectiva implica reconhecer no subemprego um importante recurso à disposição do desenvolvimento econômico. A superação do subdesenvolvimento passa pela utilização de forma mais produtiva da reserva de trabalho representada pelo subemprego.

Mas para isso, é preciso rejeitar a visão do subemprego associada aos conceitos de população ótima e superpopulação. A população economicamente inativa ou pouco produtiva não pode ser considerada população excedente, no sentido de que pode ser removida sem diminuição nos níveis do produto total. Deve, ao contrário, ser mobilizada para que níveis mais elevados de produto total e *per capita* sejam alcançados.

Isso implica rejeitar outro pressuposto da análise convencional do subemprego. A de que a presença do subemprego implica produtividade marginal do trabalho nula. Ou seja, que um aumento na força de trabalho derivado do aumento populacional, das taxas de participação, da imigração etc. não aumentará o produto, mas tão somente o volume do subemprego⁵⁴.

Como visto isso ocorre porque a maioria dos autores refere-se a uma situação em que, todas as demais condições consideradas constantes, um aumento na força de trabalho trará um aumento correspondente na inatividade e, conseqüentemente, em uma divisão da carga de trabalho sem aumento na dotação atual de trabalho e do nível do produto.

Além disso, a produtividade aparece normalmente relacionada ao número de trabalhadores e não ao que representam em termos de insumo de trabalho (*labor input*). E como o agregado de insumo de trabalho é considerado, por hipótese, constante – um corolário da hipótese de produto constante, dado que o capital, a técnica e o contexto institucional são também tidos como invariáveis –, a produtividade média dos trabalhadores é naturalmente uma função simples do tamanho da força de trabalho⁵⁵.

⁵⁴ Para Myrdall, essa situação talvez pudesse ser descrita como a produtividade marginal nula de um aumento na força de trabalho. Mas, como vimos, esse autor questiona o porquê de essa situação ser descrita com referência a uma margem, como se ela não pudesse também ser obtida em um ponto muito anterior na escala do número de trabalhadores disponíveis, em um ponto em que os trabalhadores seriam tão poucos que nenhuma inatividade poderia existir.

⁵⁵ Como indicado anteriormente, o autor aponta que o conceito de produtividade marginal do trabalho deve logicamente referir-se ao insumo de trabalho (*labor input*), indicado não pelo tamanho da força de trabalho, mas pelas horas, dias, semanas de trabalho efetivo. Disso deriva que não se pode aceitar que o subemprego como inatividade real da força de trabalho implique produtividade marginal nula. Deve haver, obviamente, subemprego

Segundo Myrdall, adotar a hipótese da produtividade marginal do trabalho nula carece de maior sentido. A produtividade marginal da força de trabalho inativa ou pouco produtiva é positiva. Sua contribuição, qualquer que ela seja, é uma clara adição ao produto global. E isso é válido tanto para as comunidades industriais avançadas, nos períodos de fraco desempenho da demanda efetiva – como apontado por Joan Robinson –, como para as economias dos países subdesenvolvidos, com amplos contingentes de subemprego estrutural.

Mas o que toda a discussão da produtividade marginal não explica, segundo o autor, é porque deveria os trabalhadores continuar trabalhando se não estão produzindo nada? Mais particularmente, por que não param de trabalhar antes de atingido o nível de produtividade do trabalho nula? Isso é assim por causa da hipótese de atitudes racionais, mais abertamente expressa na hipótese de que o subemprego é “involuntário”.

Admitir o caráter involuntário do subemprego implica admitir que os trabalhadores remanescentes irão aumentar a intensidade do trabalho na medida exata para fazer cessar a inatividade, ou seja, assumir que a força de trabalho se empenhará para manter a produção nos mesmos níveis atingidos antes da remoção dos subempregados.

Myrdall argumenta que, quando a inatividade for diminuída, os trabalhadores que permanecerem irão desfrutar de uma renda real mais elevada e esse aumento de renda alteraria a disposição e a capacidade desses trabalhadores remanescentes para trabalhar.

No que diz respeito à disposição para o trabalho, a orientação para a sobrevivência, muito comum nos trabalhadores do sudeste asiático, estaria motivando-os contra o trabalho em tempo integral, caso pudessem obter o mesmo nível de renda apenas mantendo suas ocupações habituais. O produto agregado cairia e não, obviamente, o produto *per capita*.

com níveis de produtividade marginal do trabalho superior a zero. Seu nível depende do nível de produtividade marginal no qual os trabalhadores decidem não valer a pena adicionar uma unidade extra de trabalho.

No que diz respeito à capacidade de trabalho, deve-se esperar que nos países pobres, onde a desnutrição e os baixos níveis de vida desfavorecem a produtividade, a mudança aumentaria a qualidade do trabalho, aumentando a produtividade da unidade de trabalho. Mas isso entra em choque com o conceito e a teoria convencional do subemprego que não considera a eficiência do trabalho.

Se a relação causal entre níveis de renda e eficiência do trabalho for considerada, e se, como a teoria assume, os trabalhadores remanescentes começarem a trabalhar em tempo integral, o produto total cresceria, em contradição com a suposição de produto constante. Se, em vez disso, níveis fixos de produção forem assumidos, uma inatividade líquida estaria ainda ocorrendo e maior remoção teria sido possível, correspondente ao atual nível de inatividade.

A teoria convencional do subemprego, ao supor que as demais condições que não o volume da população inativa são estáticas – quais sejam, a dotação de capital, a técnica, a estrutura institucional, a configuração do pleno emprego quando uma parte da força de trabalho, correspondendo à inatividade, é removida, a produção etc. – pressupõe que a remoção da inatividade é instantânea e não interferirá em nenhum dos supostos acima.

A análise é desenvolvida pela comparação entre duas situações em que as condições são fixas, separadas por uma mudança na força de trabalho, cujo tamanho é a única variável. Essa mudança é pensada exclusivamente em termos abstratos, sem qualquer possibilidade de identificação dos subempregados⁵⁶.

Trata-se de uma teoria estática acerca dos resultados de uma mudança, algo sem sentido em termos lógicos. Nessa teoria, a noção de subemprego aparece como aquela parte da força de trabalho que pode ser removida sem que se reduza o produto total, e que, somada ao desemprego aberto, forma a reserva de trabalho da economia.

⁵⁶ Nos países industriais, o desemprego é um desperdício de recursos visível a todos. Em uma economia camponesa e superpopulosa não se pode apontar para qualquer pessoa e dizer que se trata de um desempregado disfarçado. As pessoas talvez estejam todas ocupadas e nenhuma delas se considera inativa.

Mas não existe nem pode existir reserva de trabalho em abstrato, independente de um período de tempo, das mudanças previstas e particularmente das políticas governamentais.

Uma mudança na intensidade da utilização de trabalho tem de ser pensada em termos dinâmicos e deve estar relacionada com um período de tempo determinado. Além disso, o trabalho autônomo, a demanda e a oferta de trabalho assalariado possuem um aspecto qualitativo – a eficiência do trabalho, que também deve ser considerada nesse contexto dinâmico.

Ampliar a utilização da força de trabalho em um período qualquer dependerá de mudanças que são interdependentes na sua causalidade, algumas das quais envolvem mudanças nas atitudes dos trabalhadores ante a vida e o trabalho. Dentre essas mudanças encontram-se aquelas provocadas pelos efeitos das políticas governamentais de educação, de subsídios, de tributação, de investimentos, de reforma agrária, entre muitas outras. O produto obviamente não permanecerá constante e as variações do produto são mudanças cujos efeitos também devem ser considerados.

Um aumento esperado na utilização de trabalho, a partir da aplicação de políticas governamentais, pode dar ao subemprego o caráter de reserva de trabalho a ser explorado. O ponto principal é que a afirmação acerca da possibilidade de melhor utilizar a força de trabalho não tem sentido na ausência de premissas de políticas. Um significado definitivo para o conceito de subemprego como reserva de trabalho só pode ser dado em termos de algo sustentado por uma política.

No caso concreto de um país particular, a análise deve ser direcionada a assegurar relações funcionais entre políticas e o uso mais ou menos intensivo da força de trabalho existente e projetada. Um estudo dessas relações funcionais é, pois, tarefa de crucial importância para o planejamento do desenvolvimento.

Empreender esforços no sentido da intensificação do trabalho e de sua eficiência, ou seja, na produtividade da força de trabalho, significa enfrentar um conjunto de interesses de muitas vertentes. Atitudes e instituições necessitarão ser

mudadas. Interesses firmemente enraizados nas relações de poder do Estado e das comunidades terão de ser vencidos.

As avaliações conflituosas sobre um conjunto tão complexo de políticas podem simplesmente ser obscurecidas pelas afirmações quanto à existência de um grande contingente de subempregados e quanto ao interesse geral em que se utilize essa reserva de trabalho. Escapar do enfrentamento das questões políticas via o estabelecimento de teorias e conceitos “objetivos” é uma velha tradição em economia e nas ciências sociais em geral.

Mas deve ficar claro que o estudo da relação funcional entre políticas e o grau de utilização da força de trabalho não pode ser realizado pela utilização do conceito de subemprego estabelecido no relacionamento com os fatos e mensurado antes mesmo que qualquer consideração de políticas seja realizada.

A utilização da reserva de trabalho assume que, supostamente, os trabalhadores supérfluos têm para onde ir. Isso é consoante com a afirmação comum e superficial de que a industrialização, ao dar emprego para os trabalhadores expulsos da agricultura, é a principal solução para os problemas dos países subdesenvolvidos, mesmo no curto prazo.

A meta de intensificar significativamente a utilização da força de trabalho deve ser considerada como resultante de uma vigorosa política de desenvolvimento. Uma política que, suplantando interesses ocultos, gargalos administrativos, atitudes e instituições adversas e outros vetores da inércia social, procure diretamente alcançar uma melhora na utilização da força de trabalho. Uma política que pressupõe um espaço de tempo suficiente para que seus efeitos se manifestem concretamente.

CAPÍTULO 3 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E SUBEMPREGO EM OCTÁVIO RODRIGUEZ

Existe uma associação natural entre as ideias de heterogeneidade estrutural, definida pelas acentuadas disparidades dos níveis de produtividade do trabalho com que operam as atividades componentes da estrutura produtiva da economia periférica, e de subemprego, definido como aquela fração da força de trabalho que, engajada em determinada atividade econômica, trabalhando toda a jornada ou parte dela, apresenta baixa produtividade.

No cerne dessa associação está a ideia de que a produtividade do trabalho é determinada pelas condições técnicas da produção, por sua vez determinada pela densidade de capital, e não pela qualificação da mão de obra. A força de trabalho pode estar inserida em atividades produtivas com distintas dotações de capital, e à ocupação proporcionada por aquelas atividades nas quais é baixo o volume físico de capital por pessoa ocupada denomina-se subemprego.

3.1 – HETEROGENEIDADE E SUBEMPREGO

Ao proceder à associação entre as noções de heterogeneidade estrutural e subemprego, buscando exprimir as características da evolução econômica da América Latina desde a segunda metade do século passado, Rodríguez estabeleceu, no início dos anos 80, o marco analítico dos esforços de pesquisa voltados a captar as especificidades dos problemas ocupacionais das economias periféricas de rápida industrialização⁵⁷.

Essa pesquisa busca desenvolver uma análise dos problemas ocupacionais dessas economias em um horizonte dilatado de tempo a partir de um duplo interesse. Em primeiro lugar, um interesse de natureza teórica, uma vez que se procurou avaliar o poder explicativo das categorias de heterogeneidade estrutural e

⁵⁷ Rodríguez, Octavio, "Heterogeneidad Estructural y Subempleo", base analítica da pesquisa "Agricultura, Subempleo y Distribución del Ingreso", mimeo, Cebrap/FAO, São Paulo, 1982. Para uma visão sintética das conclusões para o Brasil dessa pesquisa, com base em informações dos censos demográficos do IBGE, vide o Capítulo 7 na Parte II deste trabalho.

subemprego a partir das informações dos censos demográficos do Brasil, para os anos de 1960, 1970, 1980⁵⁸. Em segundo lugar, um interesse prático, com vistas a distinguir padrões de políticas mais adequados para enfrentar os problemas ocupacionais delineados a partir da análise realizada com base nessas categorias⁵⁹.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa tomou o conceito de heterogeneidade estrutural, tal como formulado por Aníbal Pinto – disparidades entre níveis de produtividade do trabalho com que operam as atividades componentes da estrutura produtiva das economias periféricas. Produtividade do trabalho entendida em seu sentido físico – quantidade produzida por unidade de trabalho, em determinado período de tempo.

Rodríguez distingue produtividade do trabalho e produtividade da força de trabalho. A primeira é definida pela relação entre o número de unidades produzidas em uma atividade econômica qualquer e a quantidade de trabalho requerida para elaborá-las, medida em jornadas de trabalho ou trabalhadores por unidade de tempo – trabalhadores/ano, por exemplo. A segunda pela relação entre as unidades produzidas e a quantidade de mão de obra – número de trabalhadores disponíveis para efetuar a produção em determinado momento no tempo⁶⁰.

A pesquisa, em geral, trabalhou com o conceito de produtividade da força de trabalho, ainda que referida como produtividade do trabalho, devido ao papel predominante na dinâmica da heterogeneidade estrutural e do subemprego desempenhado pelas atividades produtivas de muito baixa produtividade e à sua grande expressão ocupacional.

⁵⁸ Essa pesquisa se desdobrou em outra, a partir da divulgação dos resultados da enquête censitária de 1991 e da iniciativa de aplicar essas categorias a uma economia regional – a do Estado de São Paulo. Para maiores detalhes desses desdobramentos, vide o Capítulo 8 da Parte II deste trabalho.

⁵⁹ Essa maneira de definir o subemprego identifica-se com a ideia desenvolvida por Myrdall de que esse conceito só adquire sentido quando subordinado a uma perspectiva analítica voltada para a formulação de políticas. Vide, para maiores detalhes, o Capítulo 2 na Parte I deste trabalho.

⁶⁰ A produtividade do trabalho relaciona duas variáveis-fluxo: o volume de bens resultante do processo produtivo em um período de tempo determinado e o volume de trabalho utilizado para produzi-los durante o transcurso desse mesmo período de tempo. A produtividade da força de trabalho, por sua vez, relaciona aquele fluxo de produção com uma variável-estoque – a mão de obra disponível para produzi-lo.

A produtividade do trabalho é considerada um reflexo das condições técnicas da produção que dependem, por sua vez, da densidade de capital. A densidade de capital é dada pela relação entre o volume físico do capital disponível em um processo produtivo qualquer e a quantidade de força de trabalho requerida por este processo.

A heterogeneidade, ao referir-se à coexistência de atividades produtivas com níveis díspares de produtividade do trabalho, pressupõe a presença de atividades econômicas com produtividade do trabalho muito reduzida. Isso ocorre em função do incipiente desenvolvimento das forças produtivas materiais e não necessariamente das forças produtivas humanas.

Vale dizer, Rodríguez considera o baixo nível de produtividade de uma atividade econômica função não das qualificações da mão de obra, mas da escassa dotação de capital com que a mesma é realizada. Isso porque o foco de sua análise está voltado para a força de trabalho absorvida pelas atividades de produtividade inferior, cujos níveis de qualificação são, segundo ele, similares à mão de obra que realiza o trabalho simples nas demais atividades econômicas.

A heterogeneidade estrutural, tida como a coexistência de atividades produtivas com diferentes graus de produtividade da força de trabalho, pode estar referida simultaneamente à estrutura produtiva e à estrutura ocupacional. Uma estrutura produtiva é considerada heterogênea quando coexistem atividades, ramos e setores produtivos em que a produtividade do trabalho é normal ou alta – uma vez que alcançam os níveis permitidos pelas tecnologias disponíveis – com outros em que a produtividade do trabalho é muito mais baixa.

Uma estrutura ocupacional é heterogênea quando caracterizada pela coexistência de mão de obra ocupada em condições de produtividade normal ou alta, que constitui o emprego, com ocupações em condições de produtividade muito reduzida, que conforma o subemprego. Emprego, subemprego e desemprego constituem a reserva de trabalho prontamente mobilizável da economia – a população economicamente ativa.

Assim, o conceito de subemprego é utilizado para definir o conjunto de ocupações realizadas com níveis de produtividade do trabalho muito reduzidos, em função de que as atividades produtivas a que este conjunto de ocupações se vincula serem caracteristicamente de escassa dotação de capital. Contudo, sua presença na estrutura ocupacional só é considerada quando a proporção no total da ocupação do ramo ou setor a que pertence permanecer significativa por um longo espaço de tempo. Nesse contexto, a noção de subemprego, cuja presença no longo prazo é definidora do caráter heterogêneo da economia, assume necessariamente natureza estrutural.

3.2 – HETEROGENEIDADE NA ESTRUTURA PRODUTIVA

Rodríguez constata a presença do subemprego em todos os três grandes setores da produção, quais sejam, primário, secundário e terciário. Entretanto, a identificação de ocupações vinculadas às atividades em que o desenvolvimento das forças produtivas é exíguo no interior dos ramos e subsetores componentes da estrutura produtiva pode não identificar a heterogeneidade estrutural, em função geralmente de sua pequena participação na ocupação desses agregados.

No setor primário, Rodríguez cunhou a expressão “unidades de subsistência” para caracterizar as atividades agropecuárias que se distinguem pela escassa dotação de capital, em particular pela pouca expressão econômica do capital fixo, vale dizer, pela irrelevância da mecanização. Nessas unidades, apesar de diferenciáveis, a densidade de capital é caracteristicamente muito reduzida e consideravelmente inferior às demais atividades agrícolas.

O reduzido nível de produtividade do trabalho característico das “unidades de subsistência”, além de depender da densidade de capital, é também uma função da qualidade da terra, resultado tanto de sua fertilidade natural, como de sua localização. A produtividade da força de trabalho, por seu turno, pode apresentar variações significativas, posto que depende, além da densidade de capital e da qualidade do solo, da quantidade de terra disponível em tais unidades.

Seja qual for a amplitude de seu espectro de variação, a produtividade da força de trabalho por definição será sempre insuficiente para que

essas unidades gerem um excedente e, por meio da acumulação contínua de capital, sejam capazes de alterar os padrões técnicos com que a produção é realizada.

Justamente por estar baseada nas peculiaridades da produção material, essa definição de “unidades de subsistência” abarca tanto produtores independentes, que tomam eles mesmos as decisões de produção, como produtores que não possuem essa autonomia. Compreendem atividades cujos produtores apresentam propriedade plena e outras em que são precárias as relações de propriedade e de posse da terra. Abarca ainda a produção realizada em terras arrendadas e em regimes de parcerias de diversas modalidades. Cobre também situações de trabalhadores vinculados a explorações empresariais, quando parte de seu trabalho, ou do trabalho de sua família, é realizado em pequenas parcelas de terra cedidas para a produção de subsistência, em condições de reduzida produtividade.

As “unidades de subsistência” podem eventualmente destinar toda sua produção ao mercado, em circunstâncias que os exíguos níveis de produtividade permitem apenas cobrir com o produto dessas vendas o valor monetário da subsistência ou uma fração deste. Entretanto, o traço mais característico dessas unidades é que parte significativa de sua produção tem como destino o autoconsumo.

As “unidades de subsistência” tampouco podem ser consideradas autárquicas do ponto de vista da disponibilidade de força de trabalho. O caráter da produção agrícola, que eleva os requerimentos de mão de obra durante determinadas etapas do processo produtivo, pode fazer com que tais unidades recorram à contratação de trabalho assalariado. Mas o que é mais característico é seu papel de provedor de força de trabalho, seja em relação a outras “unidades de subsistência”, seja para as restantes atividades do setor primário, seja ainda para os demais setores econômicos.

Rodríguez considera como setor secundário as atividades integrantes da indústria de transformação, da construção civil, da mineração e dos chamados serviços industriais de utilidade pública, encarregados dos serviços de provimento de eletricidade, gás, água e esgotamento sanitário.

Do ponto de vista conceitual, a definição da produtividade do trabalho nas atividades secundárias não apresenta as mesmas dificuldades daquelas do setor primário, pois que suas relações de propriedade são menos complexas e suas relações de trabalho menos diferenciadas.

A densidade de capital, e especialmente a dotação de capital fixo por homem ocupado, é o principal determinante do nível de produtividade no setor secundário. Nas atividades da indústria domiciliar, por exemplo, nas quais essa dotação é exígua, a produtividade do trabalho em seu sentido físico também é exígua, substancialmente inferior à média das demais atividades industriais e não muito diferente daquela alcançada pelas “unidades de subsistência” do setor primário que cobrem com certa folga as necessidades de consumo de seus membros.

A baixa produtividade nas atividades do setor secundário se expressa nos reduzidos níveis de valor agregado por unidade de mão de obra, assim como nos níveis inferiores de remuneração dos seus trabalhadores. Contudo, é preciso observar que os baixos rendimentos do trabalho assalariado podem também ser reflexo de relações salariais típicas de uma estrutura distributiva concentrada e podem aparecer associados a ocupações realizadas com níveis superiores de produtividade.

No que diz respeito ao setor terciário, dois grandes grupos de atividades foram diferenciados por Rodríguez. O primeiro grupo abrange a administração pública, os serviços de transportes e comunicações, os serviços sociais, as atividades financeiras, a venda de seguros e os serviços de intermediação imobiliária. São atividades que possuem reconhecida importância para o funcionamento do sistema econômico e foram em conjunto classificadas como de alta produtividade – não portadoras de subemprego. Em cada uma delas, a ocupação em atividades consideradas de baixa produtividade responde por uma proporção relativamente reduzida da população ocupada no próprio ramo e, em particular, uma proporção insignificante da ocupação global.

O segundo grupo é constituído pelas atividades do comércio e dos serviços. No que diz respeito ao comércio, e devido ao caráter complementar das atividades econômicas que realizam a produção material, as disparidades nos níveis de

produtividade do trabalho são atribuídas às diferentes dotações de capital por homem ocupado, em particular a dotação de capital circulante.

Tais disparidades podem alcançar amplitude significativa, como, por exemplo, quando são confrontados os níveis de produtividade da grande empresa comercial e do comércio ambulante. Mas à semelhança das demais atividades terciárias, tais disparidades carecem de qualquer sentido físico e se expressam nos níveis diferenciados do valor agregado por unidade de mão de obra ocupada.

No comércio, são abundantes as atividades em que a produtividade do trabalho alcança níveis muito reduzidos. Não obstante, em muitos casos, e à semelhança do setor secundário, pode ocorrer a existência de relações salariais ocultadas por formas de trabalho autônomo. Mesmo descartando tais situações, é significativa a proporção da mão de obra em condição de baixa produtividade que tais atividades absorvem, seja no total da ocupação do setor, seja no total da ocupação do terciário.

Nos serviços, o valor agregado médio também deve ser considerado o indicador do nível de produtividade do trabalho. Os casos em que esse nível é muito reduzido, a exemplo das “unidades de subsistência” que alcançam melhor satisfação das necessidades de sua própria força de trabalho, são frequentes e significativos nos serviços pessoais e nos serviços de reparação.

Dentre os primeiros, destaca-se o serviço doméstico, cuja ocupação representa uma magnitude expressiva, quer quando considerada no contexto do ramo correspondente, quer em relação à população ativa total. Devido às peculiaridades do ambiente produtivo em que está inserida, a população economicamente ativa ocupada nos serviços domésticos foi considerada, em sua totalidade, de baixa produtividade.

Assim, dividiu-se o conjunto das atividades de baixa produtividade – o setor atrasado – em setor camponês e setor informal⁶¹. No primeiro deles congregam-

⁶¹ Denominar setor informal às atividades urbanas de baixa produtividade, ou às atividades produtivas portadoras do subemprego urbano, comporta uma imprecisão e dá margem a confusões conceituais. Está claro que subemprego e informalidade urbanos possuem intersecções. Mas o conceito usual de informalidade urbana, que pode ou não

se as atividades agrícolas de baixa produtividade. Na América Latina, estima-se que, nas atividades empresariais do setor agrícola, a produtividade de trabalho supera em até catorze vezes aquela vigente nas atividades do setor camponês. Os volumes de ocupação que proporcionam – o subemprego rural – permanecem significativos até o presente em muitos países da região⁶².

O segundo componente do setor atrasado reúne, em primeiro lugar, as atividades do pequeno comércio por conta própria, os serviços realizados por conta própria ou com auxílio do trabalho familiar e o serviço doméstico. São atividades caracterizadas pela escassa dotação de capital e por baixos requerimentos de qualificação da mão de obra, em que os níveis de produtividade são traduzidos pelos baixos níveis de remuneração por pessoa ocupada⁶³.

Em segundo, as atividades de baixa produtividade do setor secundário que, por sua vez, possuem menor expressão ocupacional – representam cerca de 2% do total da força de trabalho brasileira em 1970 e 12% em relação à ocupação manufatureira, que respondeu pela absorção de 5,0 milhões de trabalhadores brasileiros nesse mesmo ano⁶⁴.

Delimitadas as atividades que compõem o setor atrasado e seus dois componentes, as atividades do setor moderno são identificadas sem dificuldade. São elas a agricultura empresarial – que compreende as atividades propriamente capitalistas e as atividades mercantis de pequena e média dimensões –, todas as

envolver exíguos níveis de produtividade e remuneração, caracteriza-se pela inexistência de relações contratuais de trabalho, segundo as regulações previstas na legislação vigente, o tamanho do estabelecimento medido pelo número de empregados etc. Cabe observar, contudo, que existem atividades informais com elevado valor agregado por pessoa ocupada. Por outro lado, como se verá a seguir, existe população ocupada com níveis inferiores de produtividade do trabalho e contrato formal de trabalho, como é o caso do trabalho doméstico, por exemplo. Para um exame mais detalhado do conceito de informalidade, vide o Capítulo 4 da Parte I deste trabalho.

⁶² No caso do Brasil, ao menos metade dos 13 milhões de trabalhadores agrícolas recenseados pelo IBGE em 1980 encontrava-se ocupada em atividades de muito baixa produtividade do trabalho. Vinte anos depois, 59% das 12,1 milhões de pessoas recenseadas como ocupadas no setor primário foram classificadas como subempregadas.

⁶³ Ostentam importante expressão ocupacional – cerca de um terço da população ativa ocupada nas atividades do setor terciário brasileiro em 1970, algo como 3,5 milhões de pessoas classificadas como subempregadas.

⁶⁴ A exclusão dos 600 mil trabalhadores inseridos nas atividades secundárias de baixa produtividade é uma primeira diferença entre o conceito corrente de setor informal e a maneira com que foi utilizado, impropriamente já dissemos, nesta pesquisa.

atividades do setor secundário e as atividades terciárias não incluídas na composição do subemprego urbano.

Denomina-se emprego a ocupação do setor moderno. Por subemprego designa-se a ocupação proporcionada pelo setor atrasado. O subemprego rural corresponde à ocupação do setor camponês e o subemprego urbano à ocupação do denominado, imprecisamente já o dissemos, 'setor informal'. Como a análise refere-se a um horizonte temporal muito dilatado, as variações conjunturais do nível do emprego não são consideradas. Ou seja, o desemprego aberto e suas variações são excluídos da análise da pesquisa⁶⁵.

3.3 – A HETEROGENEIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PERIFÉRICO

A heterogeneidade estrutural como coexistência de atividades produtivas com níveis de produtividade de trabalho muito distintos também pode estar presente em economias de industrialização avançada e elevado nível de desenvolvimento. Mas adquire caráter específico nas economias periféricas, sendo mesmo um elemento definidor da própria condição periférica.

Essa especificidade, seguindo Aníbal Pinto, é redefinida por Rodríguez a partir de três elementos: a presença de atividades com níveis absolutos muito reduzidos de produtividade do trabalho, a grande dimensão ocupacional dessas atividades (a percentagem da população economicamente ativa que ocupam) e a persistência desses fenômenos durante períodos prolongados de tempo.

⁶⁵ A professora Joan Robinson adota procedimento análogo em seus 'Ensaio' voltados para entender os problemas do emprego de uma economia industrial, no contexto de uma análise keynesiana de longo prazo. Em seus escritos, realizados em meados da década de 30 do século passado, quando a proteção social ao desemprego era ainda incipiente nos países desenvolvidos, considera o subemprego como problema ocupacional típico das economias modernas e o desemprego aberto como um fenômeno de curta duração. Rodríguez, que até fins dos anos 70 exclui o desemprego aberto da análise, com valores ao redor de 2% para a economia brasileira, vai considerá-lo componente importante nos problemas do emprego nos anos 80 e nos 90. Não apenas pelo seu volume, ao redor de 10% da população ativa metropolitana do Brasil, mas também pela configuração de uma nova forma de heterogeneidade estrutural, marcada pela alternância entre situações de desemprego e subemprego. Trata-se, segundo o autor, de uma nova face do problema do emprego em uma economia periférica industrializada, marcada por período de reduzidas taxas de crescimento do produto e do emprego e pela assimilação de um novo paradigma tecnológico.

Na periferia, a persistência da heterogeneidade estrutural permanece como traço distintivo, mesmo em economias que se industrializaram e cresceram com notável intensidade. A partir da constatação de que na periferia o desenvolvimento econômico não suprime a heterogeneidade, o foco da pesquisa é direcionado para o estudo das transformações da heterogeneidade ao longo do tempo.

Com base na percepção de que o crescimento de algumas economias que se industrializaram com intensidade na região – e a economia brasileira é o caso paradigmático – foi marcado por altas taxas de crescimento do produto e do emprego com reiteração da heterogeneidade estrutural, Rodríguez vai reunir elementos analíticos que contrastam com algumas das mais difundidas interpretações acerca dos problemas do emprego na América Latina⁶⁶.

As conclusões gerais de Rodríguez na pesquisa indicam que, no padrão de acumulação prevalecente nas economias latino-americanas, em particular naquelas de maior grau de desenvolvimento e elevado índice de industrialização, nem a taxa de acumulação nem o perfil ou o tipo de tecnologia com que se realiza impediram que fosse alcançado um ritmo de absorção de mão de obra de magnitude considerável por parte do conjunto das atividades modernas.

Por outro lado, a esse padrão de acumulação estiveram associadas mudanças na distribuição da renda marcada pela concentração, sem que isso tenha-se

⁶⁶ Em primeiro lugar, o enfoque cepalino dos anos 60 argumenta que, de um lado, a elevada propensão a consumir, peculiar a essas economias, reduz o ritmo de acumulação. De outro, o progresso técnico gerado nos grandes centros industriais traz consigo uma contínua e significativa elevação da densidade de capital e da produtividade do trabalho. A redução dos requerimentos de mão de obra por unidade de capital e a exiguidade do esforço de poupança produzem uma taxa de aumento da demanda de mão de obra insuficiente quando cotejadas com as taxas de crescimento da população e da população ativa. A expressão “insuficiência dinâmica” sintetiza esses argumentos. Em segundo, o enfoque dos “estilos de desenvolvimento” e de trabalhos que buscam aplicar o “enfoque da dependência” na compreensão dos problemas do emprego. Essas interpretações descartam o ritmo de acumulação como elemento explicativo, privilegiando o perfil com que a acumulação é realizada e o tipo de tecnologia em que se concretiza. Supõem que existe um alto grau de concentração da renda nas economias periféricas, associado a padrões de consumo prevalecentes nos grandes centros desenvolvidos, com presença predominante de bens cuja produção requer técnicas de alta densidade de capital. Com o tempo, o grau de concentração tende a acentuar-se porque as pautas de consumo diversificam-se continuamente, incorporando novos bens de elaboração ainda mais complexa, que exigem sucessivos aumentos na dotação de capital por homem ocupado. Assim, o estilo ou padrão de acumulação prevalecente implica que aqueles ramos produtivos de dotação mais elevada de capital cresçam com mais intensidade. Esse perfil de acumulação e o tipo de tecnologia que incorpora implicam taxas de crescimento da demanda de mão de obra inferiores às da oferta. Essa “brecha” explica a tendência ao subemprego estrutural. A expressão “modelo concentrador e excludente” resume essa perspectiva analítica.

constituído em freio à grande expansão dessas atividades e à grande capacidade de absorção de mão de obra que proporcionaram.

Dessa forma, as evidências recolhidas contrastam também com os chamados “modelos dualistas de desenvolvimento”, em que o setor atrasado cumpre a função de simples refúgio dos excedentes de mão de obra, que tendem a desaparecer com a expansão urbano-industrial⁶⁷.

Contrariamente, as conclusões da pesquisa sustentam que as duas formas de subemprego – rural e urbano – persistem durante prazos muito dilatados de tempo e incidem negativamente sobre os níveis de salários reais. A remuneração do trabalho tende a aumentar no longo prazo, porém a ritmos menores que o da produtividade média do trabalho no setor moderno. Essa disparidade dinâmica gera condições que possibilitam manter elevada taxa de acumulação, base do intenso crescimento desse setor.

Assim, as conclusões de Rodríguez se aproximam de interpretações vinculadas a certas vertentes do enfoque da dependência quando sustentam que o setor atrasado e a mão de obra excedente que abriga são condições do desenvolvimento do setor moderno ou, mais propriamente, das relações capitalistas de produção que lhes são inerentes. A função do atraso consistiria em manter reduzido ou diminuir o custo de reprodução da força de trabalho que, por sua vez, mantém elevada a taxa de lucro.

Mas ao mesmo tempo delas se distanciam quando tais interpretações sustentam que esse modo específico de funcionamento do capitalismo dependente reproduz continuamente o atraso e, portanto o subemprego, como meio de garantir a reprodução de todo o sistema.

⁶⁷ São inúmeros os autores que analisaram os problemas ocupacionais das economias subdesenvolvidas a partir de um modelo dual, com o setor atrasado cumprindo a função de depósito de mão de obra disponível para as atividades do setor moderno. O mais divulgado dentre todos foi desenvolvido por Lewis, W. Arthur, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, The Manchester School, 22 (2), 1954, e republicado em Agarwala, A. N. & Sing, P. S. (coords.) – “A Economia do Subdesenvolvimento”, p. 406-456, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1969.

Isso porque não se pode aceitar, à luz do desempenho das economias latino-americanas no pós-guerra, particularmente no caso daquelas que se industrializaram com grande intensidade como a economia brasileira, que a tendência à manutenção da heterogeneidade estrutural implique a manutenção indefinida do volume do subemprego, simultaneamente à incorporação de mão de obra nas atividades modernas, determinada pelo desenvolvimento das forças produtivas.

Nas condições de uma economia periférica como a brasileira, quando o processo de absorção de força de trabalho por parte das atividades modernas se prolonga com intensidade no tempo, a heterogeneidade estrutural permanece como traço específico do subdesenvolvimento, porém com significativas transformações.

Tomar a ideia da heterogeneidade estrutural da perspectiva de suas alterações ao longo do desenvolvimento das economias periféricas é a proposta dos esforços de pesquisas conduzidos por Rodríguez para explicar, simultaneamente, o crescente aumento da força de trabalho nas atividades modernas, o incremento da ocupação das atividades urbanas de baixa produtividade e a diminuição relativa do subemprego rural.

3.4 – DETERMINANTES DA TRANSFORMAÇÃO DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Segundo esse autor, diversos elementos desempenham papel importante nos problemas do emprego nas economias periféricas. Um primeiro grupo de fatores é constituído pelo que se convencionou denominar “fatores de demanda”, quais sejam, o ritmo da acumulação de capital, o perfil com que é realizada e o tipo de tecnologia incorporada. Esses três elementos definem o padrão de acumulação, ao qual deve corresponder um perfil de distribuição da renda. Ambos vão-se transformando ao longo do tempo.

Um segundo grupo compreende os chamados “fatores de oferta”, que compreendem as variáveis demográficas, em especial as taxas de crescimento da população ativa e a heterogeneidade estrutural prevalente em um período inicial arbitrário, ou seja, a existência de atividades atrasadas que ocupam grandes

contingentes de mão de obra em condições de produtividade do trabalho muito reduzida em um ponto do tempo.

A interação entre esses grupos de fatores determina o comportamento da heterogeneidade, e conseqüentemente do subemprego, ao longo do tempo. A persistência de ambos – heterogeneidade estrutural e subemprego – por prolongados períodos de tempo é característica definidora do caráter periférico das economias, mesmo aquelas com elevadas taxas de crescimento e aumento significativo da participação do emprego na população ocupada.

Os estudos realizados no contexto da pesquisa permitem ao autor antecipar a predominância dos fatores de oferta no comportamento da heterogeneidade estrutural no longo prazo, em particular, o grau inicial de heterogeneidade. Para examinar tais supostos com maior detalhe, serão abordados separadamente os fatores que determinam o comportamento da heterogeneidade estrutural no tempo – os “fatores de oferta” e os “fatores de demanda”.

3.4.1 – Fatores de Oferta

3.4.1.1 – Grau Inicial de Heterogeneidade

O ‘grau inicial de heterogeneidade’ – as proporções em que a população ativa ocupada encontra-se distribuída entre atividades produtivas modernas e atrasadas em um período inicial arbitrário – é fator que exerce influência preponderante nas transformações da heterogeneidade estrutural nas economias periféricas ao longo do tempo, vale dizer, do comportamento do emprego e do subemprego.

Para examinar separadamente a influência da heterogeneidade inicial, Rodríguez vai considerar constantes outros fatores que também influem na dinâmica da ocupação, a saber, o ritmo e o perfil da acumulação de capital e as taxas de crescimento da população e da população economicamente ativa.

Considera, além disso, que de um ritmo de acumulação dado e constante resultam taxas de crescimento das ocupações nas atividades modernas de

magnitude equivalentes⁶⁸ e superiores às taxas de crescimento da PEA, também consideradas dadas e equivalentes em todas as atividades produtivas, sejam elas de elevada ou de reduzida produtividade do trabalho.

Consequentemente, a participação do emprego no conjunto da ocupação eleva-se ao longo do tempo e, de forma complementar, a participação relativa do subemprego reduz-se paulatinamente. Em outras palavras, o grau de heterogeneidade da economia reduz-se ao longo do tempo.

Com tais hipóteses, o autor buscou refletir as experiências das economias latino-americanas com níveis relativamente elevados de renda *per capita* e com certo desenvolvimento prévio da estrutura produtiva que, a partir dessa base, industrializaram-se com intensidade no pós-guerra⁶⁹.

Quando um modelo abstrato é concebido com tais condições referentes à dinâmica do produto, do emprego e do subemprego no longo prazo, chega-se logicamente a um ponto no tempo em que a ponderação do emprego no total da ocupação será tão expressiva que seu crescimento ulterior implicará a absorção de todos os que desejam entrar no mercado de trabalho e, adicionalmente, a absorção de população antes ocupada em atividades de baixa produtividade.

Até esse período, a magnitude do subemprego aumenta em termos absolutos, passando a diminuir após sua ocorrência. Rodríguez definiu como 'período de reversão do subemprego' aquele que tem início quando o volume absoluto do subemprego começa a diminuir.

Com base nesse modelo hipotético, construído a partir da manutenção de tais condições no longo prazo, vale dizer, da sustentação de taxas de

⁶⁸ Essa igualdade pressupõe admitir que, no setor moderno, prevalece uma função de produção linear de dois fatores do tipo $P(m) = k.K(m)$ e $P(m) = t.T(m)$, onde $P(m)$, $K(m)$ e $T(m)$ representam o produto, o capital e o emprego no setor moderno, sendo k e t as respectivas produtividades de capital e trabalho. Sob tais condições, a taxa de acumulação é definida pela expressão $\Delta K/K = s.k$, onde s é a taxa de poupança, também considerada constante. Vide, para maiores detalhes, o Capítulo 11 da Parte III deste trabalho.

⁶⁹ Tais hipóteses referem-se com certa aproximação às experiências das economias brasileira e mexicana nesse período. Nesta última, enquanto a PEA crescia a taxas médias de 2,5%^{aa} entre 1950 e 1980, a ocupação nas atividades modernas o fazia a taxas médias de 3,5%^{aa}. No caso da economia brasileira, a população ativa crescia a 3,1%^{aa}, ao passo que o emprego o fazia a taxas médias de 5,2%^{aa}, nesse mesmo período.

crescimento do produto e do emprego superiores às taxas de crescimento da PEA, ocorrerá um período, após o de reversão, em que a gradual redução do subemprego resultará na completa absorção da força de trabalho em atividades produtivas do setor moderno, em condições de alta produtividade do trabalho. Rodríguez denominou ‘período de reabsorção do subemprego’ o período que culmina com a completa modernização das estruturas produtiva e ocupacional.

A paulatina redução do grau de heterogeneidade e a existência dos períodos de reversão e de reabsorção são as características principais do que o autor denominou ‘Padrão Global de Heterogeneidade’. Um modelo abstrato que busca representar a dinâmica ocupacional de economias periféricas, marcadas por significativo grau inicial de heterogeneidade estrutural e que se industrializaram com intensidade na segunda metade do século 20.

Demonstra-se que se o ritmo de aumento do emprego no setor moderno excede o ritmo de crescimento da PEA, as características do ‘padrão global de heterogeneidade’ dependem, tudo o mais constante, do grau da heterogeneidade no período inicial⁷⁰.

O grau inicial de heterogeneidade diminui ao longo do tempo e, a cada ano, sua magnitude será comparativamente menor que seu valor na origem. Ocorrerá uma reversão, que tem início quando o volume do subemprego atinge um máximo e, em seguida, começa a diminuir. Assim, vai-se reduzindo a população ocupada em atividades de baixa produtividade, até que se produza a reabsorção de toda a mão de obra nas atividades componentes do setor moderno.

Os lapsos de tempo necessários para que se produzam a reversão e a reabsorção do subemprego aumentam com a heterogeneidade no período inicial. Contudo, o grau inicial de heterogeneidade não influencia a extensão do prazo existente entre esses dois períodos – o de reversão e o de reabsorção.

⁷⁰ Para detalhes da demonstração formal do ‘Padrão Global de Heterogeneidade’, vide o Capítulo 11 da Parte III deste trabalho.

O comportamento do subemprego em termos globais possui uma tradução setorial, quando o subemprego é desagregado em dois componentes – o subemprego rural e o subemprego urbano. À dinâmica desses dois componentes do subemprego Rodríguez chamou de ‘padrão setorial de heterogeneidade’.

A explicação do ‘padrão setorial de heterogeneidade’, ou seja, da forma como a estrutura setorial do atraso se altera ao longo do tempo, depende de que as condições estabelecidas anteriormente permaneçam e sejam compatíveis com as seguintes condições adicionais.

As atividades primárias de baixa produtividade tendem a expulsar mão de obra, mesmo quando aumenta o volume absoluto da ocupação que proporcionam. Isso ocorre, durante certo lapso de tempo, porque sua ocupação é definida como resultado da diferença entre sua própria PEA e os contingentes transferidos aos setores modernos e aqueles responsáveis pelo subemprego urbano.

Sempre que os incrementos de população ocupada nas atividades primárias de baixa produtividade forem superiores à mão de obra transferida às atividades urbanas de alta e baixa produtividade⁷¹, o subemprego rural aumentará, ainda que sua participação relativa no conjunto da ocupação decline.

No longo prazo, quando os demais setores absorverem mão de obra originária das atividades agrícolas de baixa produtividade em volumes superiores ao crescimento de sua PEA, o volume de ocupação que proporcionam começará a diminuir em termos absolutos, até ser completamente reabsorvido.

Rodríguez supõe ademais que a ocupação nas atividades urbanas de baixa produtividade começa aumentando a uma taxa constante, embora menor que a taxa de crescimento de sua própria PEA. Uma vez completada a reabsorção do subemprego rural, o subemprego urbano passa a ser resultado de diferença entre o aumento da ocupação nas atividades modernas e a fração do aumento populacional

⁷¹ E isso ocorre nos primeiros anos do período analisado. Vide, para maiores detalhes, o Capítulo 7 da Parte II deste trabalho.

absorvido pelas atividades produtivas não agrícolas de baixa produtividade. Desde então, o subemprego urbano reduz-se paulatinamente, até sua supressão.

Em suma, a dinâmica da transformação do atraso nas economias periféricas de rápida industrialização, tal como representado pelo ‘padrão setorial de heterogeneidade’, também é determinada pelo fato de a participação do emprego na ocupação total crescer continuamente, ao passo que decresce a expressão relativa do subemprego rural e urbano. A reabsorção do subemprego urbano coincide com a erradicação das atividades de baixa produtividade do trabalho e as ocupações que proporcionam, vale dizer, com a total homogeneização do sistema econômico⁷².

Os efeitos das alterações no comportamento das variáveis demográficas sobre o ‘padrão setorial de heterogeneidade’ – as alterações das proporções do subemprego rural e urbano ao longo do tempo – são menos significativos, como veremos a seguir.

3.4.1.2 – Variáveis Demográficas

No exame da influência das variáveis demográficas sobre as transformações da heterogeneidade ao longo do tempo, Rodríguez vai considerar como constantes o grau inicial de heterogeneidade, o ritmo e o perfil de acumulação e a tecnologia. Além disso, considera que a taxa de crescimento da PEA do setor moderno é inferior à do setor atrasado.

Agora, em vez de taxas setoriais constantes e iguais, foram definidas taxas setoriais de crescimento da PEA distintas. Porém, a média aritmética entre elas é igual à taxa considerada constante no exemplo anterior. Essa condição faz com que o prazo de reabsorção do subemprego não varie.

Em uma segunda fase da análise, essa suposição será alterada com vistas a avaliar os efeitos das variações do crescimento da PEA sobre a extensão do prazo de reabsorção. Em ambas as fases, contudo, permanece a hipótese de que a

⁷² Para detalhes da demonstração formal do ‘padrão setorial de heterogeneidade’, vide Capítulo 11 na Parte III deste trabalho.

ocupação no setor moderno aumenta a ritmos superiores às taxas de crescimento da PEA.

Demonstra-se que, como a taxa de crescimento da PEA é por hipótese mais elevada no setor atrasado que no setor moderno, quanto maior for a disparidade entre elas, maior será o prazo de reversão do subemprego. Por outro lado, contudo, tais disparidades não alteram significativamente os prazos de reabsorção⁷³.

Mas, como antes afirmado, os efeitos das variáveis demográficas sobre o ‘padrão setorial de heterogeneidade’ – ao alterarem as proporções em que o subemprego se divide entre rural e urbano ao longo do tempo – não são muito significativos.

Enquanto aumenta a ponderação do emprego no total da ocupação e diminui a participação relativa do subemprego urbano, a participação do subemprego rural não decresce constantemente, como no exemplo anterior. Essa participação pode aumentar durante certo tempo até o ponto de reversão, quando tem início sua redução.

A diferenciação de taxas de crescimento populacional entre os setores moderno e atrasado não alteram o comportamento dos dois componentes do subemprego no tempo. Da mesma forma, a evolução dos níveis do subemprego rural e urbano comporta-se de maneira semelhante se tais taxas fossem consideradas constantes e homogêneas. Em suma, existirá um período de reversão e outro de reabsorção do subemprego rural. Uma vez alcançado este último, inicia-se a reversão do subemprego urbano, cuja reabsorção coincide com o desaparecimento do subemprego global.

Exatamente como no caso anterior, tais comportamentos dependem de como é distribuída a ocupação entre os setores de baixa e alta produtividade no período base inicial e do ritmo da absorção das atividades urbanas de baixa produtividade entre o período inicial e o momento em que o subemprego rural é

⁷³ Para detalhes da formalização dos efeitos do crescimento populacional sobre o ‘Padrão Global de Heterogeneidade’, vide o Capítulo 11 da Parte III deste trabalho.

reabsorvido. A composição do atraso no período base não altera o ponto de reversão do padrão setorial de heterogeneidade.

Em uma próxima etapa da análise, Rodríguez define, além das hipóteses anteriores, que as taxas de crescimento da PEA nos setores moderno e atrasado não são predefinidas e sua média aritmética não necessariamente é igual a uma constante. Isso faz com que o prazo de reabsorção não seja predefinido e será sempre maior quanto maior for a média aritmética dessas taxas.

Ou seja, a cada média das taxas setoriais corresponderá um determinado prazo de reabsorção do subemprego. Quanto maior for a disparidade entre as taxas, e admitindo-se sempre que a PEA do setor atrasado cresce a taxas superiores que as do setor moderno, maior será o prazo requerido para a reversão do subemprego.

A disparidade de taxas de crescimento da PEA entre os setores moderno e atrasado faz variar os prazos de reversão e de reabsorção do subemprego. Contudo, as características básicas do padrão global e setorial de heterogeneidade – o aumento da ponderação do emprego, a complementar redução da expressão do subemprego, o comportamento dos componentes rural e urbano do subemprego, a existência dos pontos de reversão e reabsorção – não são alteradas.

Em suma, do ponto de vista dos fatores de oferta, o padrão global de heterogeneidade depende de dois atores fundamentais: o grau inicial de heterogeneidade e as taxas de crescimento da PEA nas distintas atividades econômicas que abrigam o emprego e o subemprego.

O autor demonstra que uma alta taxa de crescimento da PEA não tem incidência significativa nos problemas do emprego, quando comparada com os efeitos produzidos pelo grau inicial de heterogeneidade⁷⁴. Ou seja, os efeitos das variáveis demográficas sobre os problemas do emprego só ganham relevância quando produzidos em um contexto de elevada heterogeneidade estrutural. É a influência do

⁷⁴ Para detalhes dessa demonstração, vide o Capítulo 11 da Parte III deste trabalho.

grau inicial de heterogeneidade o elemento decisivo na evolução da ocupação ao longo do tempo, mais especificamente, nos prazos de reabsorção do subemprego.

3.4.2 – Fatores de Demanda – Ritmo e Perfil da Acumulação

Para abordar separadamente a influência da acumulação sobre o padrão de heterogeneidade, Rodríguez admite uma função de produção para o setor moderno de coeficientes fixos, com dois fatores – capital e força de trabalho.

Os investimentos realizados no setor moderno são os únicos que possuem significado econômico e não geram desemprego tecnológico. Além disso, sua distribuição entre as distintas atividades produtivas, ou seja, o perfil setorial de acumulação, não altera a produtividade do capital nem tampouco a do trabalho. Não se produz nem se incorpora progresso técnico.

Quanto aos fatores de oferta, considera-se dado o grau inicial de heterogeneidade. As taxas de crescimento da PEA nos setores atrasados e modernos são dadas e também constantes, podendo diferir ou não entre si, de acordo com as necessidades da análise.

Com uma função de produção linear, a taxa de acumulação no setor moderno é igual ao produto da taxa de poupança pela produtividade do capital. Como a tecnologia é dada e homogênea, a produtividade é uma relação técnica, e a taxa de acumulação varia com a propensão a poupar.

Com tais hipóteses, Rodríguez demonstra que os prazos requeridos para alcançar os pontos de reversão e reabsorção do subemprego diminuem com o aumento do ritmo de acumulação e da taxa de poupança⁷⁵.

Essa conclusão permanece válida quando as taxas de crescimento da PEA nos setores atrasado e moderno diferem entre si. Estende-se, além disso, ao padrão setorial de heterogeneidade – a maiores ritmos de acumulação reduzem-se os prazos de reversão e reabsorção do subemprego rural e urbano.

⁷⁵ Para detalhes da formalização dessa demonstração, vide o Capítulo 11 da Parte III deste trabalho.

Para introduzir na análise o perfil da acumulação, Rodríguez considera que as produtividades do capital e da força de trabalho, assim como as proporções em que são combinados esses fatores, variam nas distintas atividades e ramos produtivos do setor moderno. Em alguns desses ramos e atividades dispõem-se de diversas alternativas tecnológicas. Finalmente, e nessa etapa da análise, o autor admite que os recursos sejam perfeitamente divisíveis.

Sob esse conjunto de hipóteses, a taxa de acumulação no setor moderno depende do perfil de acumulação, uma vez que a produtividade média do capital depende da distribuição dos investimentos entre os setores.

O autor admite, adicionalmente, que o setor moderno compõe-se de dois subsetores verticalmente integrados: o primeiro produz bens de consumo de uso difundido, assim como os insumos e os bens de capital necessários à realização de sua produção; o segundo elabora bens duráveis de consumo e bens de luxo, além dos insumos e equipamentos necessários à produção de bens destinados predominantemente aos estratos de renda média e alta da população.

A densidade de capital é mais elevada no subsetor produtor de duráveis e em cada um dos âmbitos da produção antes definida – bens finais, bens intermediários e bens de capital.

Rodríguez concebe dois padrões intertemporais de distribuição da renda – com propensões a poupar coincidentes e constantes –, mas distintos no que se refere ao grau de concentração. A composição da demanda também será diferente ano a ano: ao padrão mais concentrado corresponde uma demanda no setor produtor de bens duráveis relativamente maior e vice-versa.

Decorre daí que as composições anuais da produção de bens de consumo e, conseqüentemente, da produção global e da acumulação, compatíveis com a maior concentração da renda, darão lugar a uma densidade média de capital mais elevada quando comparada ao padrão de distribuição menos concentrado.

Ambos os padrões de distribuição da renda, de demanda de bens de consumo, de demanda derivada de bens intermediários e de bens de capital, de

composição da produção desses três tipos de bens e de distribuição setorial do investimento, constituem um sistema de equilíbrio dinâmico.

Ou seja, ano a ano, no tempo decorrido entre o período inicial e o período em que a reabsorção do subemprego é efetivada, as condições de equilíbrio – a satisfação das demandas de bens de consumo, o pleno emprego dos fatores de produção no setor moderno, a equiparação das ofertas e demandas nos diversos ramos e atividades e a igualdade entre poupança e investimento – são cumpridas.

Como já indicado acima, em ambos os sistemas a propensão a poupar é coincidente e constante, variando apenas o grau de concentração da renda e a densidade média do capital. Esta última mais elevada no sistema de maior concentração de renda e vice-versa.

Sendo linear a função de produção e tendo os dois padrões esboçados pelo autor propensões a poupar equivalentes, a cada ano e ao longo do tempo, a produtividade média do capital será mais alta ou reduzida segundo seja maior ou menor a densidade média do capital.

Rodríguez observa que maiores densidades de capital são usualmente associadas a condições que desfavorecem a absorção de mão de obra – menor quantidade de trabalho por unidade de capital.

Por isso, argumenta-se, usualmente, que um modelo concentrador, o qual privilegia a produção de bens de alta densidade de capital, será mais excludente que modelos com menores índices de concentração e que privilegiem a produção de bens com baixa densidade.

Mas, segundo o autor, trata-se de um argumento estático – dado um volume de investimento, a absorção de trabalho será maior quanto mais baixa for a densidade de capital. Contudo, essa ideia ignora os efeitos dinâmicos acarretados pelas técnicas de mais elevada densidade. Para considerá-los, Rodríguez passa a considerar separadamente a existência de alternativa tecnológica em uma mesma atividade e em atividades ou ramos distintos.

Duas técnicas lineares foram consideradas como alternativas para a produção de um mesmo bem. Em uma delas, a produtividade do capital é mais baixa e a do trabalho é mais elevada que na outra. A de menor densidade favorece o emprego não apenas do ponto de vista estático, mas também de uma perspectiva dinâmica.

Com efeito, quanto menor a densidade, maior será a produtividade do capital, cuja elevação, *ceteris paribus*, faz aumentar a taxa de acumulação e, conseqüentemente, o ritmo de crescimento da demanda por mão de obra.

Mas o autor argumenta que em certas atividades a produtividade de ambos os recursos é mais alta que em outras, apenas que a diferença entre produtividades do trabalho é mais elevada que entre produtividades do capital. Nesse caso, naquelas atividades em que é maior a densidade, a produtividade será relativamente mais elevada.

Daí conclui que a padrões de referência que se associam à concentração mais elevada da renda corresponde uma produtividade média do capital mais elevada. Conseqüentemente, a taxa de acumulação será maior e o tempo de reabsorção do subemprego será menor quando comparado a padrões menos concentrados.

A ampla difusão de conclusões com base em raciocínios estáticos tende a obscurecer a incidência favorável de técnicas de alta densidade de capital sobre a ocupação. Para evidenciar a possibilidade de uma incidência positiva dessas técnicas, Rodríguez vai lançar mão de um exemplo extremamente simples.

Basta supor, segundo ele, que em certa atividade do setor produtor de bens de consumo de uso difundido utilizam-se duas unidades de mão de obra por unidade de capital. Ao passo que em outra atividade desse mesmo setor essa relação é de um para um. É óbvio que a ocupação proporcionada por um volume de investimento dado é maior na primeira que na segunda atividade.

Mas esse resultado pode ser diferente quando se consideram os efeitos dinâmicos da acumulação sobre o emprego, ao admitir-se que a acumulação é

mais intensa na segunda que na primeira das atividades consideradas acima, de modo a mais que compensar a razão entre suas densidades.

Ao supor a perfeita divisibilidade dos recursos, o autor não considera nas hipóteses anteriores o problema da inadequação de escalas mínimas de produção ao tamanho dos mercados periféricos. Na ausência desse problema, conclui que um padrão de distribuição de renda mais concentrado pode eventualmente favorecer a dinâmica do emprego, devido à maior produtividade do capital normalmente associada à produção de bens de maior complexidade, cuja demanda se associa, predominantemente, àquele padrão mais concentrado.

Rodríguez admite, em linhas gerais, que a inadequação de escalas será mais acentuada quanto mais avançada for a tecnologia e, conseqüentemente, quanto mais elevada forem a densidade e a produtividade do capital. Esta última se reduz na mesma proporção em que esse recurso permanece ocioso.

Como os níveis de produtividade efetivamente alcançáveis com o padrão de distribuição mais concentrado podem reduzir-se significativamente em comparação aos níveis correspondentes ao emprego pleno do capital, o autor argumenta que nada garante que essa redução seja de tal magnitude que o tempo requerido para a absorção do subemprego seja superior aos prazos envolvidos em um padrão menos concentrador.

As argumentações acerca da tendência ao desemprego estrutural da força de trabalho, associadas à chamada “insuficiência dinâmica” e ao caráter “concentrador e excludente” dos modelos de desenvolvimento, estabelecem que a concentração da renda implica a imitação de pautas de consumo próprias dos grandes centros industriais. Tais pautas aumentam a propensão a consumir, ao induzirem níveis mais elevados de gasto com consumo pessoal, em circunstâncias em que são exíguos os níveis médios de renda.

Mas, para Rodríguez, não se pode afirmar *a priori* que a concentração da renda produza um aumento ou uma redução da taxa de poupança. Para a América Latina, os estudos realizados parecem indicar que, naquelas economias que apresentaram grande dinamismo no pós-guerra e cujo desenvolvimento se deu

com base na expansão da produção de duráveis de consumo, as taxas de poupança e os coeficientes de inversão apresentaram-se significativamente superiores.

Como anteriormente o autor comparou dois sistemas de equilíbrio intertemporal com idêntica propensão a poupar, basta argumentar que a taxa de poupança aumenta com a concentração da renda para inferir que o tempo requerido para a reabsorção do subemprego será mais breve no sistema concentrador.

Rodríguez passa, em seguida, a integrar na análise a influência do progresso técnico sobre a acumulação de capital e, por seu intermédio, sobre o padrão de heterogeneidade.

As funções de produção possuem as mesmas características definidas anteriormente. O avanço tecnológico só é gerado e incorporado no setor moderno e de tal maneira que faz aumentar simultaneamente a produtividade do capital e do trabalho. Contudo, a produtividade do trabalho aumenta com mais intensidade que a do capital.

O autor admite, além disso, que o progresso técnico implica a elevação das escalas mínimas de produção e, salvo quando indicado, que a densidade do capital e seus aumentos são uniformes em todos os ramos e atividades do setor moderno. No caso de as atividades do setor moderno diferirem quanto às densidades e quanto aos ritmos de suas respectivas elevações, Rodríguez postula que as escalas mínimas de produção aumentem mais quanto maior for o aumento da densidade de capital.

No que diz respeito aos fatores de oferta, o autor supôs que a taxa de crescimento da PEA é dada e constante em todos os setores. Aliás, ficará evidenciado que as conclusões não se alteram quando são admitidas taxas distintas para os setores moderno e atrasado.

De acordo com tais hipóteses, o progresso técnico aumenta a densidade de capital, uma vez que se eleva sua produtividade, como também a do trabalho, ainda que esta se eleve mais rapidamente que aquela. Aumenta, ainda, as escalas mínimas de produção.

O progresso técnico tenderá a elevar a taxa de crescimento da demanda de mão de obra no setor moderno, dados seus efeitos positivos sobre a produtividade do capital. Contudo, pode-se eventualmente constatar um efeito de sentido contrário, derivado das rigidezes de escalas e do virtual aumento da subutilização do capital, já que sua produtividade é reduzida na mesma proporção de sua ociosidade.

Contrário à argumentação corrente de que a densidade de capital diminui a demanda de trabalho, os argumentos do autor indicam que o progresso técnico tende a acelerar a acumulação e a imprimir maior dinamismo à demanda de trabalho. Os efeitos de signo contrário, associados aos aumentos de escalas mínimas, podem ou não compensar essa tendência.

Em suma, Rodríguez assume ser possível que o progresso tecnológico contribua para atenuar os problemas do emprego, muito embora sua incidência sobre a ocupação seja menos importante que aquela exercida pelos fatores de oferta, particularmente pelo grau inicial de heterogeneidade.

Positivos ou negativos, os efeitos do progresso tecnológico possuem importância secundária. Mesmo supondo favoravelmente que o progresso técnico acelera a acumulação e aumenta sensivelmente o ritmo de expansão da demanda por mão de obra, se o setor moderno é exíguo, seu crescimento será insuficiente para absorver o crescimento da PEA originada nesse mesmo setor e no imenso setor atrasado.

Rodríguez admite, finalmente, que uma fração dos investimentos realizados em cada período seja concorrente com atividades preexistentes, destruindo, por obsolescência tecnológica, investimentos realizados nessas atividades.

Assim, se considerarmos essa fração constante, o progresso técnico elevará a produtividade do capital ano a ano e, por seu intermédio, a taxa de crescimento da demanda de mão de obra líquida de desemprego tecnológico. Esse efeito positivo poderá ou não ser obnubilado pelos efeitos derivados das escalas mínimas de produção e do eventual aumento da capacidade ociosa em certos ramos ou atividades do setor moderno.

Mas, com a introdução do desemprego tecnológico causado por uma fração dos novos investimentos, Rodríguez considera um outro efeito adicional sobre o emprego, cujos impactos serão maiores ou menores segundo a proporção em que os novos investimentos sejam direcionados para a produção de novos bens ou para substituir processos produtivos preexistentes.

Em síntese, para o autor a consideração dos efeitos do progresso tecnológico em nada altera suas conclusões anteriores. Ao contrário do comumente afirmado, tais efeitos não são necessariamente negativos e, mesmo quando o são, sua incidência sobre as dificuldades para a absorção do crescimento da PEA é bem menos importante que a influência exercida pela heterogeneidade estrutural.

Ainda que o progresso tecnológico gere um aumento significativo nas taxas de expansão da ocupação nas atividades produtivas do setor moderno, durante um lapso prolongado de tempo, essa expansão pode ser insuficiente para absorver a oferta de força de trabalho derivada da elevada percentagem assumida pelo subemprego em um período inicial arbitrário.

Quaisquer que sejam os efeitos líquidos do progresso tecnológico sobre o ritmo de acumulação, as características gerais do padrão de heterogeneidade não são alteradas. Definido um ano base inicial, a evolução do emprego e do subemprego resulta principalmente da expressão do segundo no total da ocupação e da existência de um ponto de reversão e outro de reabsorção do subemprego.

Tampouco variam as características do padrão setorial de heterogeneidade. Ocorrerá um ponto de reversão do subemprego agrícola e um ponto de sua reabsorção total. Este último coincidirá no tempo com a reversão do subemprego urbano, que se esgotará simultaneamente ao subemprego total.

3.5 – TRANSFORMAÇÕES DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO TEMPO

Para sintetizar os argumentos precedentes, e no intuito de extrair as conclusões derivadas dos conceitos de padrão global e padrão setorial de heterogeneidade, Rodríguez vai representá-los nos Gráficos 1 e 2 a seguir, construídos com os dados da Tabela 3.1.

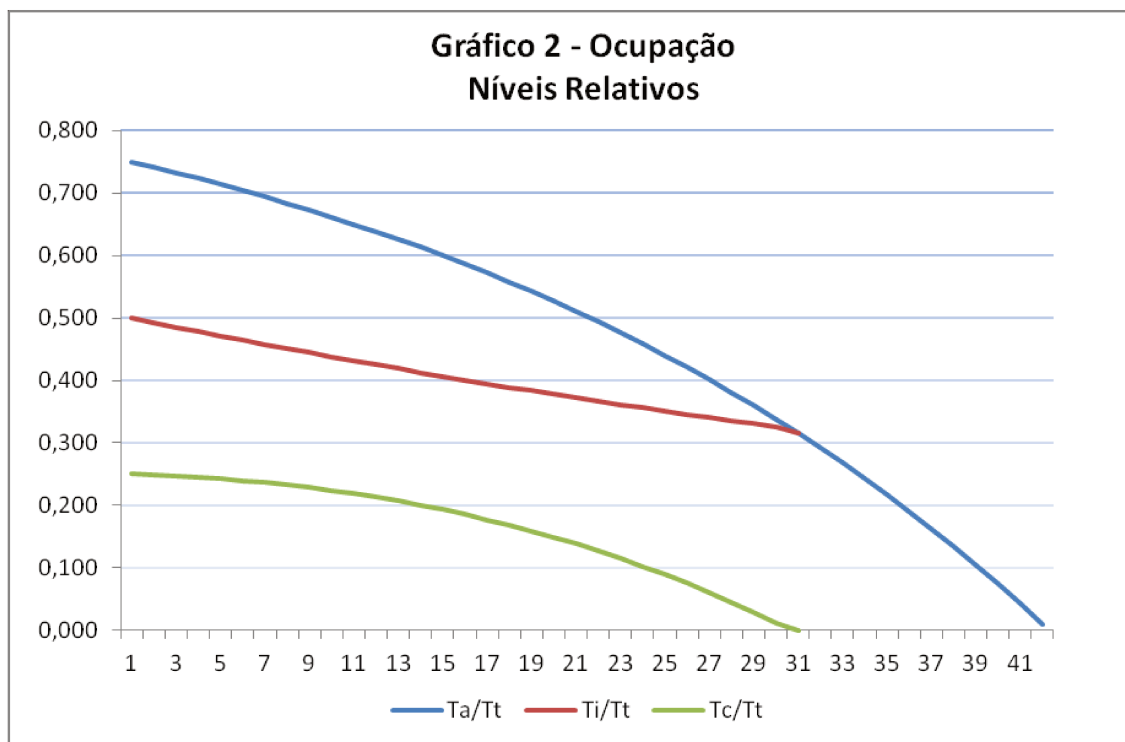
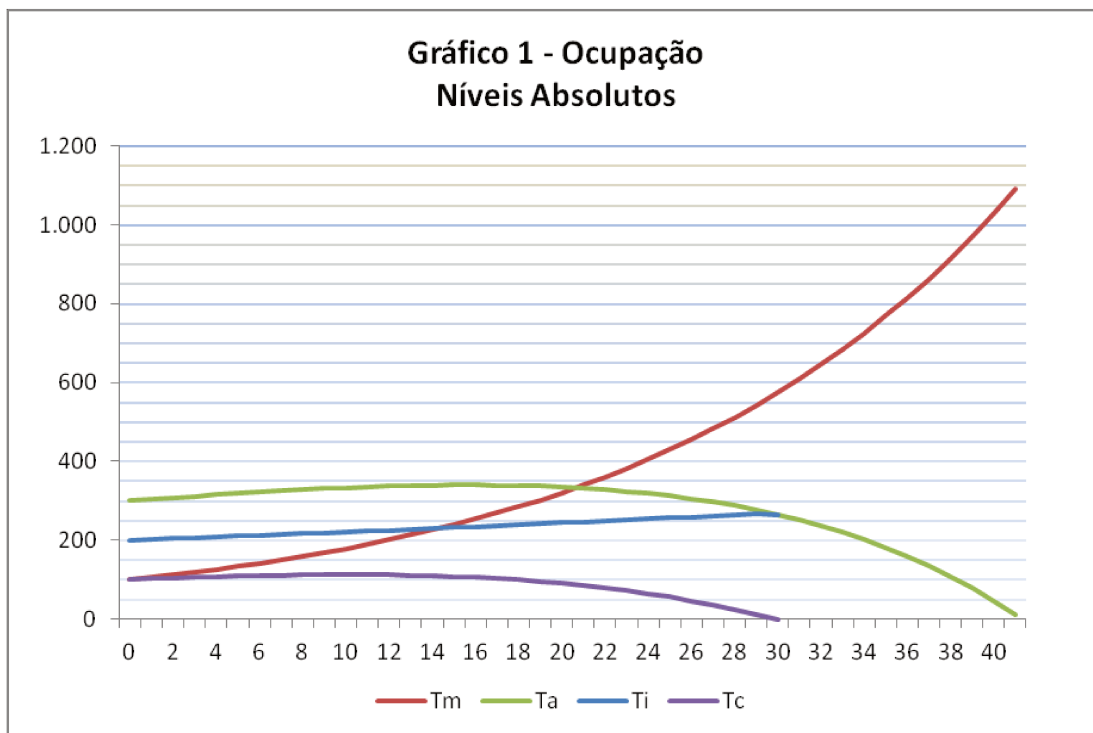
Tabela 3.1

Padrão de Heterogeneidade

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Anos (tempo)	K	ΔK	T_m	ΔT_m	ΔE_m	T_a	ΔT_a	ΔE_a	T_m / T_t	T_a / T_t	T_i	ΔT_i	T_c	ΔT_c	T_i / T_t	T_c / T_t
0	200,00	-	100,00	-	-	300,00	-	-	0,250	0,750	200,00	-	100,00	-	0,500	0,250
1	212,00	12,00	106,00	6,00	2,50	304,00	4,00	7,50	0,259	0,741	202,00	2,00	102,00	2,00	0,493	0,249
2	224,72	12,72	112,36	6,36	2,65	307,89	3,89	7,60	0,267	0,733	204,02	2,02	103,87	1,87	0,485	0,247
3	238,20	13,48	119,10	6,74	2,81	311,66	3,77	7,79	0,276	0,724	206,06	2,04	105,60	1,73	0,478	0,245
4	252,50	14,30	126,25	7,15	2,98	315,28	3,62	7,79	0,286	0,714	208,12	2,06	107,16	1,56	0,471	0,243
5	267,65	15,15	133,82	7,57	3,16	318,75	3,47	7,89	0,296	0,704	210,20	2,08	108,55	1,39	0,464	0,240
6	283,70	16,05	141,85	8,03	3,35	322,04	3,29	7,97	0,306	0,694	212,30	2,10	109,74	1,19	0,458	0,237
7	300,73	17,03	150,36	8,51	3,55	325,13	3,09	8,05	0,316	0,684	214,43	2,13	110,70	0,96	0,451	0,233
8	318,77	18,04	159,38	9,02	3,79	327,99	2,86	8,13	0,327	0,673	216,58	2,15	111,41	0,71	0,444	0,229
9	337,90	19,13	168,95	9,57	3,98	330,60	2,61	8,20	0,338	0,662	218,75	2,17	111,85	0,44	0,438	0,224
10	358,17	20,27	179,08	10,13	4,22	332,95	2,35	8,26	0,350	0,650	220,93	2,18	112,02	0,17	0,431	0,219
11	379,66	21,49	189,83	10,75	4,48	335,00	2,05	8,52	0,362	0,638	223,14	2,21	111,86	-0,16	0,425	0,213
12	402,44	22,78	201,22	11,39	4,75	336,74	1,74	8,38	0,374	0,626	225,38	2,24	111,36	-0,50	0,419	0,207
13	426,59	24,15	213,29	12,07	5,03	338,12	1,38	8,42	0,387	0,613	227,63	2,25	110,49	-0,87	0,413	0,200
14	452,18	25,59	226,09	12,80	5,33	339,10	0,98	8,45	0,400	0,600	229,90	2,27	109,20	-1,29	0,407	0,193
15	479,31	27,13	239,66	13,57	5,65	339,66	0,56	8,48	0,414	0,586	232,20	2,30	107,46	-1,74	0,401	0,185
16	508,07	28,76	254,04	14,38	5,99	339,76	0,10	8,49	0,428	0,572	234,53	2,33	105,23	-2,23	0,395	0,177
17	538,55	30,48	269,28	15,24	6,35	339,36	-0,40	8,49	0,442	0,558	236,87	2,34	102,49	-2,74	0,389	0,168
18	570,87	32,32	285,43	16,16	6,73	338,42	-0,94	8,49	0,458	0,542	239,24	2,37	99,18	-3,31	0,383	0,159
19	605,12	34,25	302,56	17,13	7,14	336,89	-1,53	8,46	0,473	0,527	241,63	2,39	95,26	-3,92	0,378	0,149
20	641,43	36,31	320,71	18,15	7,56	334,72	-2,17	8,42	0,489	0,511	244,05	2,42	90,67	-4,59	0,372	0,138
21	679,91	38,48	339,96	19,25	8,02	331,86	-2,86	8,37	0,506	0,494	246,49	2,44	85,37	-5,30	0,367	0,127
22	720,71	40,80	360,35	20,40	8,50	328,27	-3,59	8,30	0,523	0,477	248,95	2,46	79,32	-6,05	0,362	0,115
23	763,95	43,24	381,97	21,62	9,01	323,87	-4,40	8,21	0,541	0,459	251,44	2,49	72,43	-6,89	0,356	0,103
24	809,79	45,84	404,89	22,92	9,55	318,60	-5,27	8,10	0,560	0,440	253,96	2,52	64,64	-7,79	0,351	0,089
25	858,37	48,58	429,19	24,30	10,12	312,38	-6,22	7,96	0,579	0,421	256,50	2,54	55,88	-8,76	0,346	0,075
26	909,88	51,51	454,94	25,76	10,73	305,17	-7,21	7,81	0,599	0,401	259,06	2,56	46,11	-9,77	0,341	0,061
27	964,47	54,59	482,23	27,29	11,37	296,88	-8,29	7,63	0,619	0,381	261,65	2,59	35,23	-10,88	0,336	0,045
28	1.022,34	57,87	511,17	28,94	12,06	287,42	-9,46	7,42	0,640	0,360	264,27	2,62	23,15	-12,08	0,331	0,029
29	1.083,68	61,34	541,84	30,67	12,78	276,72	-10,70	7,19	0,662	0,338	266,91	2,64	9,81	-13,34	0,326	0,012

1 Anos (tempo)	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	K	ΔK	T_m	ΔT_m	ΔE_m	T_a	ΔT_a	ΔE_a	T_m / T_t	T_a / T_t	T_i	ΔT_i	T_c	ΔT_c	T_i / T_t	T_c / T_t
30	1.148,70	65,02	574,35	32,51	13,55	264,68	-12,04	6,92	0,685	0,315	264,68	-2,23	-	-9,81	0,315	-
31	1.217,62	68,92	608,81	34,46	14,36	251,20	-13,48	6,62	0,708	0,292	251,20	-13,48			0,292	
32	1.290,68	73,06	645,34	36,53	15,22	236,17	-15,03	6,28	0,732	0,268	236,17	-15,03			0,268	
33	1.368,12	77,44	684,06	38,72	16,13	219,48	-16,69	5,90	0,757	0,243	219,48	-16,69			0,243	
34	1.450,21	82,09	725,10	41,04	17,10	201,03	-18,45	5,49	0,783	0,217	201,03	-18,45			0,217	
35	1.537,22	87,01	768,61	43,51	18,13	180,67	-20,36	5,03	0,810	0,190	180,68	-20,35			0,190	
36	1.629,45	92,23	814,73	46,12	19,22	158,30	-22,37	4,52	0,837	0,163	158,30	-22,38			0,163	
37	1.727,22	97,77	863,61	48,89	20,37	133,75	-24,55	3,96	0,866	0,134	133,75	-24,55			0,134	
38	1.830,85	103,63	915,43	51,81	21,59	106,86	-26,89	3,34	0,895	0,105	106,86	-26,89			0,105	
39	1.940,70	109,85	970,35	54,93	22,89	77,50	-29,36	2,67	0,926	0,074	77,50	-29,36			0,074	
40	2.057,14	116,44	1.028,57	58,22	24,26	45,48	-32,02	1,94	0,958	0,042	45,48	-32,02			0,042	
41	2.180,57	123,43	1.090,29	61,72	25,71	10,60	-34,88	1,13	0,990	0,010	10,50	-34,98			0,010	

K Acumulação de Capital
 T_m Emprego Moderno
 T_a Emprego Atrasado (Subemprego)
 $T_t = T_m + T_a$
 T_i Emprego Urbano ("Informal")
 T_c Emprego Agrícola (Camponês)
 $T_a = T_i + T_c$
 ΔE_m Aumento da PEA no Emprego Moderno
 ΔE_a Aumento da PEA no Emprego Atrasado
 r prazo de reversão do subemprego
 z prazo de reabsorção do subemprego
 e PEA (taxa de crescimento)
 h período inicial
 v tempo quando emprego camponês igual a zero
 E_m taxa de crescimento da PEA no emprego moderno
 E_a taxa de crescimento da PEA no emprego atrasado



Tanto na Tabela 3.1 como na análise anterior, foi considerado apenas o tempo transcorrido entre um período inicial arbitrário (ano *zero*) e um período final (ano *z*), quando culmina a reabsorção do subemprego.

Na parte superior do Gráfico 1, a curva T_m registra os níveis do emprego total, enquanto a curva T_a , os níveis do subemprego total ao longo do tempo. Constata-se que o subemprego cresce até um período *r*, denominado período de reversão do subemprego, a partir do qual sua magnitude começa a diminuir em termos absolutos, até seu desaparecimento no período *z*, dito de reabsorção.

No Gráfico 2, a curva T_a/T_t representa a participação relativa do subemprego no total da ocupação. As diferenças entre seus distintos pontos com relação à reta T_i/T_t correspondem aos percentuais do emprego na ocupação.

Como se pode observar, a magnitude do subemprego diminui de maneira contínua, ao passo que aumenta a do emprego. No período final, o emprego representa o total da ocupação. Assim, as quatro curvas indicadas representam uma imagem do padrão global de heterogeneidade, vale dizer, das características da evolução no tempo da ocupação no setor moderno e no conjunto das atividades atrasadas.

As curvas T_c e T_i no Gráfico 2 representam, respectivamente, os níveis do subemprego rural e urbano, em termos absolutos. O primeiro deles aumenta entre o ano base inicial e o período *h*. A partir desse ponto produz-se a reversão dessa tendência, e a magnitude do subemprego rural passa a diminuir, até sua completa reabsorção no ponto *v*.

O subemprego urbano, por sua vez, aumenta até o ponto *v*, de tal modo que sua reversão coincide com a reabsorção do subemprego rural. A partir desse momento, o subemprego urbano e o subemprego total são equivalentes e ambos vão-se reduzindo até o período final *z*, quando é efetivada a supressão da heterogeneidade estrutural do sistema econômico.

Rodríguez vai então denominar “padrão de heterogeneidade” o conjunto das características dos padrões global e setorial de heterogeneidade, com o

intuito de evidenciar que essas características dependem do comportamento dos três setores considerados e de suas inter-relações ao longo do tempo, comportamento esse que reflete as hipóteses anteriormente definidas.

Em primeiro lugar, o autor vai considerar que o padrão de acumulação prevalecente nas economias periféricas da América Latina no pós-guerra, marcado por uma tendência à concentração da renda, associada a pautas de consumo que exigem a adoção de técnicas de elevada densidade de capital e escala mínima elevada em diversas atividades produtivas não implica necessariamente um menor ritmo de crescimento do emprego ante alternativas tecnológicas vinculadas a padrões de distribuição menos regressivos.

Argumentando que os efeitos ocupacionais das alternativas tecnológicas não podem ser estabelecidos aprioristicamente, Rodríguez sustenta que:

“Ao elevar significativamente a produtividade dos recursos, as técnicas utilizadas favorecem a dinâmica do emprego; este aumenta não apenas no âmbito da produção material, mas também nas distintas atividades dos Serviços (inclusive as do Estado) que compõem o setor moderno, de tal maneira que, no conjunto deste setor, a taxa de crescimento do emprego adquire magnitude considerável”⁷⁶.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os prazos de reversão e de reabsorção do subemprego variam inversamente aos ritmos do crescimento do emprego. O que o autor procura destacar é que esses ritmos não alteram as características do padrão de heterogeneidade, desde que se mantenha a suposição de que o ritmo de crescimento do emprego é superior às taxas de crescimento da PEA ocupada. De resto, e de fundamental importância para seu modelo, Rodríguez afirma que essa hipótese corresponde à experiência das economias periféricas latino-americanas que se industrializaram com intensidade no pós-guerra, em particular a economia brasileira.

Quanto aos efeitos conjuntos daquilo que o autor denominou “fatores de oferta” sobre os prazos de reabsorção do subemprego, tem-se que a taxa de

⁷⁶ Rodríguez, Octavio, “Heterogeneidad Estructural y Subempleo”, p. 67, mimeo, Cebrap/FAO, São Paulo, 1982.

crescimento da PEA, mesmo incidindo sobre esse prazo, exerce influência pouco significativa em cotejo com aquela exercida pelo grau inicial de heterogeneidade – a participação relativa do subemprego no total da ocupação em um período inicial arbitrário. Nem a disparidade de taxas de crescimento da PEA entre os setores atrasado e moderno, nem as variações de sua magnitude média alteram as características gerais do “padrão de heterogeneidade”.

Quando da definição dos conceitos de padrão global e padrão setorial de heterogeneidade, o autor estabeleceu que, no que se refere ao primeiro desses padrões, o subemprego se obtém por diferença entre os incrementos da PEA e a fração da população ocupada no setor moderno. No que diz respeito ao padrão setorial, de maneira análoga, o subemprego rural é calculado por diferença entre o emprego e o subemprego urbano, até o momento de sua completa reabsorção. Desse ponto em diante, o subemprego urbano também é calculado por diferença, entre o aumento da população economicamente ativa ocupada e o aumento do emprego.

A simplicidade extrema do modelo, adverte Rodríguez, não deve induzir a pensar que as atividades atrasadas são concebidas de forma residual e que as características da evolução do padrão de heterogeneidade dependem apenas do comportamento do setor moderno. Como já assinalado, o modelo admite que tais características dependam também do comportamento dos setores que abrigam o subemprego rural e urbano e de suas inter-relações.

No tocante ao subemprego rural, o autor admite que as atividades produtivas que o abrigam operam com uma tendência à desagregação, vinculada à expansão do setor moderno.

De um lado, ocorre uma mudança nas variáveis demográficas com incidência sobre a relação homem-terra prevalente nas “unidades de subsistência”, impedindo-as de reterem o total do aumento da população ativa no seu interior. De outro, a difusão de técnicas e de relações capitalistas na agricultura acentua a concorrência por terras, diminuindo a área disponível para tais unidades. São esses fatores que implicitamente condicionam o comportamento do subemprego rural – aumenta durante certo tempo e logo começa a diminuir em termos absolutos.

Quanto ao subemprego urbano, denominado pelo autor de setor informal urbano, sua definição é procedida de maneira mais restrita que as definições usuais dadas à informalidade. Também em contraste com estas, Rodríguez nega que seu aumento ocorra em função do fácil acesso a um mercado de trabalho especial, segmentado do mercado de trabalho do setor moderno, formado por ocupações acessíveis à mão de obra que este último setor não absorve.

A ideia básica de Rodríguez consiste em que a expansão do setor moderno dá origem a uma forma *sui generis* de absorção. Parte dos aumentos de renda originados no setor moderno destina-se ao pagamento de serviços realizados pela força de trabalho não qualificada, em níveis de remuneração muito reduzidos.

No longo prazo, quando o subemprego rural tende a se extinguir, a ulterior expansão do setor moderno requererá mão de obra adicional aos incrementos da PEA global. A partir de então, o subemprego urbano passa a diminuir.

Segundo o autor, o comportamento do setor moderno influi e é influenciado pelos setores 'camponês' e 'informal'. A expressão ocupacional de ambos perdura por prolongados lapsos de tempo de modo a pressionar para baixo os salários reais. Estes tendem a estagnar ou a crescer em intensidade sensivelmente inferior ao ritmo de crescimento da produtividade média do trabalho no setor moderno.

Os diferenciais crescentes entre produtividade e salários asseguram condições de lucratividade que favorecem a acumulação de capital, que, a despeito de oscilações conjunturais, tende a apresentar ritmos médios elevados no longo prazo.

De outra parte, o autor admite que essa tendência não se vê obstaculizada por problemas de realização origináveis da concentração da renda. Isso em função, basicamente, da grande expansão da renda gerada no próprio setor moderno⁷⁷.

⁷⁷ Cabe observar que o dinamismo do setor moderno não depende apenas de suas condições de lucratividade e de realização. Sobre sua dinâmica incidem muitos outros fatores, tais como o comportamento do setor externo, o crédito, o nível das taxas de juros etc. Contudo, esses outros fatores não são incorporados pelo autor no presente modelo, destinado a servir de referência para o exame de casos e períodos nos quais se constatou forte expansão das atividades modernas.

Rodríguez conclui pela necessidade da articulação entre as características do padrão de heterogeneidade e os tipos de política econômica capazes de acelerar o processo de absorção do subemprego em atividades de elevada produtividade do trabalho. Basicamente as políticas redistributivas e as políticas de emprego.

As raízes estruturais da tendência à concentração da renda induzem a considerar que as políticas redistributivas, ainda quando aplicadas persistentemente, não são capazes de produzir resultados significativos.

No caso das políticas sociais – educacional, de saúde e habitacional –, dificilmente podem ser estendidas aos grandes contingentes de população não vinculados ao setor moderno por meio de relações estáveis de emprego. Tampouco parecem ser relevantes os resultados de políticas de preços e de renda ante a presença de grandes volumes de mão de obra excedente, pressionando negativamente os salários reais.

A mesma natureza estrutural explica a relativa ineficiência das políticas de emprego, orientadas para assegurar um número mínimo de postos de trabalho nos setores modernos, sem considerar a dinâmica da oferta e, particularmente, as necessidades de reabsorção do subemprego.

De uma perspectiva de longo prazo, é convicção do autor que a política redistributiva não pode dissociar-se da política de emprego e que esta última não pode desconsiderar as vias de ação direta sobre as condições em que operam as atividades produtivas de baixa produtividade do trabalho.

De outro modo, uma redução substantiva e mais ou menos rápida do subemprego parece depender de políticas que alterem as formas de produção nos setores atrasados de maneira que esses sejam capazes de reter mão de obra e de elevar simultaneamente a produtividade do trabalho no seu interior.

Trata-se, em suma, de incentivar a transformação desses setores, abreviando em parte o longo processo de reabsorção do subemprego pelas atividades produtivas do setor moderno.

Por fim, e não obstante o intenso processo de urbanização que acompanhou a expansão industrial do pós-guerra em algumas economias latino-americanas, permanece a questão do atraso agrícola e das políticas voltadas para sua superação, dadas as grandes magnitudes de subemprego rural que subsistem em quase todas as economias da região.

As tendências assinaladas anteriormente – a lentidão da reabsorção do subemprego, a transformação de suas componentes rural e urbana, a regressividade distributiva etc. – refletem os elevados custos sociais da expansão capitalista nas formações periféricas.

Contudo, observa Rodríguez, a ênfase dada às políticas (redistributivas e de emprego) que atuam diretamente sobre os setores atrasados associa-se menos aos objetivos de reduzir tais custos e mais a critérios de aumentar a eficiência econômica.

Para Rodriguez, é possível sustentar que a modernização espontânea dos setores atrasados realiza-se no longo prazo com uma dinâmica de desenvolvimento menos intensa que a potencial, e que a ação deliberada sobre os mesmos é um requisito da maximização do dinamismo econômico. Em suas próprias palavras:

“Com políticas adequadas, as atividades de baixa produtividade podem se converter em atividades geradoras de excedentes líquidos, cuja massa global contribua significativamente para a acumulação do sistema econômico em seu conjunto”⁷⁸.

⁷⁸ Rodríguez, O., op. cit., 1982, p. 72.

CAPÍTULO 4 – INFORMALIDADE

Existe na ideia de informalidade uma intersecção com os conceitos de heterogeneidade estrutural – existência de acentuadas disparidades dos níveis de produtividade do trabalho com que operam as atividades componentes da estrutura produtiva da economia periférica – e de subemprego – fração da força de trabalho que, engajada em determinada atividade econômica, trabalhando toda a jornada ou parte dela, apresenta baixa produtividade do trabalho.

Essa intersecção refere-se, em nível mais geral, à origem dos problemas do emprego ligados ao desenvolvimento das economias periféricas – aos problemas de extensão extremamente desigual dos resultados ocupacionais produzidos pelas transformações econômicas do pós-guerra às populações economicamente ativas desses países.

São conceitos formulados com o propósito de construir uma maneira peculiar de enfocar os problemas ocupacionais associáveis ao subdesenvolvimento, os quais permanecem ao longo do tempo, a despeito das modificações, às vezes profundas, nas formas de absorção de trabalho no interior dessas economias.

O específico das economias periféricas residiria no fato de a expansão das atividades modernas difundir relações de assalariamento em um raio relativamente restrito ante a oferta de trabalho. Em consequência, o fenômeno da informalidade – percebido no plano das formas de inserção ocupacional daqueles que não lograram ser absorvidos pelas atividades econômicas consideradas modernas, em geral, e pela indústria, em particular – reproduz-se ao longo do desenvolvimento e de suas etapas.

Na ausência de um sistema social capaz de proporcionar proteção estável ao desempregado, a sobrevivência de amplas frações da população ativa desses países depende de um conjunto de atividades econômicas que envolve diversos tipos de relações sociais, diferenciadas segundo as formas de organização, nos espaços de mercado deixados pelas empresas capitalistas e em conexão com elas.

Ao desempenho dessas atividades vincula-se um conjunto de ocupações classificáveis entre as mais precárias no meio urbano, que não são “formais” nem “modernas” no sentido em que estes termos são usados na literatura sobre o desenvolvimento. Ou seja, não se referem às atividades desenvolvidas nas fábricas e nos escritórios, similares às do mundo industrializado.

Assim, a ideia de informalidade surgiu como forma de classificar o trabalhador inserido em uma atividade ‘não moderna’ e ‘não formal’ no interior do mercado de trabalho. O conjunto de inserções ocupacionais não captadas pelas estatísticas oficiais, com nítidas superposições com as situações de desemprego e, particularmente, de subemprego, passou a ser designado como pertencente ao ‘setor informal’.

Posteriormente, o setor informal foi consagrado na literatura econômica para descrever a configuração e o funcionamento de um setor do mercado de trabalho típico dos países em desenvolvimento. Um mercado de trabalho segmentado, concebido com dois diferentes setores, com formas distintas de operação e funcionamento, a despeito das variadas formas de articulação entre eles, em constante transformação ao longo do tempo.

As modificações que o conceito de informalidade vem sofrendo desde sua origem – seja em relação ao seu funcionamento, seja em relação a sua estrutura, seja ainda no que se refere às suas relações com as demais atividades econômicas – têm comprometido a estruturação de um marco conceitual claramente definido para se entender o fenômeno que busca descrever. Contudo, como veremos a seguir, existem algumas características que permaneceram, implícita ou explicitamente, nas distintas acepções em que o termo vem sendo empregado ao longo do tempo, na tentativa de descrever o modo de incorporação ocupacional característico do subdesenvolvimento.

4.1 – SETOR INFORMAL – ORIGENS DO CONCEITO

A expressão “setor informal” nasce no início dos anos 70, em estudos realizados por autores europeus em países africanos, preocupados em avaliar

a capacidade de inúmeras atividades econômicas não inteiramente captadas pelas estatísticas oficiais, na criação de oportunidades ocupacionais e de renda para a população não absorvida nos mercados organizados de trabalho⁷⁹.

Entretanto, e de forma semelhante ao conceito de subemprego, suas raízes teóricas mais gerais já estavam plantadas há algo como quatro décadas, no debate travado entre a tradição keynesiana e a teoria neoclássica, debate que culmina com a publicação da “Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda”, de Keynes, em 1936.

Duas ideias oriundas desse debate balizaram analiticamente o fenômeno que mais tarde viria a ser designado como setor informal ou informalidade. A primeira diz respeito à característica de o sistema econômico moderno funcionar reiteradamente abaixo do nível do pleno emprego, com subutilização dos recursos produtivos, particularmente o do trabalho, sem que surja qualquer tendência espontânea capaz de movê-lo dessa posição de ‘equilíbrio’ com desemprego⁸⁰.

A segunda, surgida dos escritos de Joan Robinson em meados dos anos 30, refere-se à ocorrência rara e localizada do fenômeno do desemprego aberto.

⁷⁹ O primeiro foi escrito por Keith Hart, professor de Antropologia Social da Universidade de Manchester, intitulado “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, e publicado no *The Journal of Modern African Studies*, 11, I (1973), p. 61-89. Contudo, uma primeira versão desse trabalho foi apresentada na “Conference on Urban Unemployment in Africa”, no Institute of Development Studies da University of Sussex, em setembro de 1971, ano de preparação da Missão ao Quênia patrocinada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), no âmbito do World Employment Program. O segundo, responsável direto por sua grande difusão, foi produzido por uma equipe liderada por Hans Singer, do Institute of Development Studies da University of Sussex, como relatório final da missão de emprego enviada ao Quênia pela OIT. Essa equipe, além de contar com autores de importantes contribuições à teoria do desenvolvimento, tais como o próprio Hans Singer, Richard Jolly, John Weeks e Dudley Seers, contou também com pesquisadores e intelectuais da Universidade de Nairóbi e do seu Institute for Development Studies. Segundo consta no próprio relatório da missão, intitulado “Employment, Incomes and Equality – a strategy for increasing productive employment in Kenya, ILO, Geneva, 1972; coube aos intelectuais africanos a responsabilidade direta pela formulação da expressão que, ademais, ocupou o centro do diagnóstico dos problemas ocupacionais daquele país.

⁸⁰ Na visão tradicional, a existência do desemprego dos recursos do trabalho deve-se a dois tipos de causas, quais sejam, erros de expectativa e rigidez salarial. O sistema econômico, que teria uma tendência automática de funcionar no nível do pleno emprego, flutuaria (e com ele o nível do produto e do emprego) em torno desse nível, devido às resistências a reduções dos salários reais e a erros de expectativas dos empresários. Segundo Amadeo (1989), a consideração do desemprego seja como produto da rigidez dos salários nominais, tal como fazem importantes autores neo-keynesianos como Solow (1979, 1980), Tobin (1972, 1980) e Fisher (1977), seja como resultante da informação imperfeita e dos erros de expectativa, como afirmam autores novoclássicos, tais como Barro (1976), Sargent & Wallace (1975) e Lucas (1981), já aparecia na teoria monetária tradicional das décadas de 20 e 30 do século passado.

Para a autora, o fenômeno do desemprego, tal como conceituado oficialmente – ausência de rendimentos com procura ativa por inserção ocupacional –, não é fenômeno generalizado nas economias sem proteção social adequada ao trabalhador. Ao contrário, sua ocorrência é razoavelmente restrita, de menor frequência e de natureza localizada. Isso, segundo ela, se explica pela incidência do subemprego (*“disguised unemployment”*)⁸¹.

O reconhecimento do subemprego e sua consideração como forma alternativa de ocupação produtiva traz em seu bojo uma visão dual do mercado de trabalho. Essa percepção resultou do contexto das décadas iniciais do século passado, marcadas por acontecimentos como a Primeira Guerra, pelo desemprego, pela inflação e pelos graves desajustes econômicos na economia internacional dos anos 20, sobretudo na Europa, e pela grande depressão dos anos 30.

A tradição ortodoxa de considerar o mercado de trabalho de uma perspectiva agregada revelava-se inadequada para enquadrar situações em que o sistema econômico operava com desemprego considerável de recursos materiais e humanos. Mais ainda, a forma como o fenômeno do desemprego era oficialmente conceituado – desocupação com efetiva busca por nova inserção – não poderia também ser generalizado como norma de comportamento dos trabalhadores deslocados ou não absorvidos nas ocupações formais do mercado de trabalho.

Mesmo quando ocorria a procura por novas inserções nos mercados organizados de trabalho, a inatividade completa era algo raro, pois que, na verdade, encobria um conjunto de ocupações proporcionadas por atividades produtivas nem sempre captadas pelas estatísticas oficiais. E os rendimentos proporcionados por essas atividades eram denominados por Robinson de ‘rendas informais’ (*casual pursuits*).

A teoria keynesiana, a partir do funcionamento do princípio da demanda efetiva, ao propor a ideia de um equilíbrio macroeconômico com desemprego, forjou uma análise muito mais próxima das formas de absorção do trabalho encontrada

⁸¹ Robinson, J., op. cit. p. 61.

nas economias desenvolvidas do que aquela contida na teoria ortodoxa. Ao estender a aplicação desse princípio para além dos limites do curto prazo, Joan Robinson coloca a existência de subemprego dos recursos do trabalho também como característica do funcionamento dessas economias no longo prazo.

A visão keynesiana, ao centrar foco no desemprego e em sua permanência ao longo do tempo, restringiu a aplicação da teoria ortodoxa às conjunturas das economias capitalistas desenvolvidas marcadas pelo pleno emprego e, portanto, de ocorrência esporádica. De um lado, estava a tradição ortodoxa aplicável apenas aos momentos especiais de plena utilização dos fatores. De outro, um sistema analítico e um conjunto de medidas de política econômica aplicáveis às economias modernas que, em geral, pareciam funcionar com baixa utilização dos recursos produtivos.

Coube às primeiras contribuições dadas nessa mesma época à teoria do desenvolvimento operar outra separação muito semelhante na teoria econômica – atribuir às economias dos países capitalistas avançados o caráter de “caso especial”, em contraposição às condições encontradas nos países subdesenvolvidos. Em consequência, a teoria econômica adequada ao entendimento destes últimos deveria ser constituída como um corpo separado de análise e de proposições de política econômica. E dentre as diversas características que justificavam o tratamento dos países subdesenvolvidos como um grupo peculiar de economias destacava-se a ideia de subemprego, particularmente o subemprego rural⁸².

Da mesma forma que o keynesianismo havia construído uma imagem de um equilíbrio com desemprego urbano para as economias avançadas, a teoria do desenvolvimento destacava a permanência no longo prazo de equilíbrio com baixa de utilização dos fatores produtivos, que se manifestava na ocorrência de

⁸² Hirschman aponta as precursoras contribuições que Kurt Mandelbaun, Paul Rosenstein-Rodan e Nagar Narkse, dentre outros, deram à teoria do desenvolvimento como responsáveis pelo estabelecimento do subemprego como uma característica decisiva do subdesenvolvimento. Para uma resenha das teorias econômicas do desenvolvimento, vide: Hirschman, A., *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo* – El Trimestre Económico n. 188, out./dez. 1980, p. 1055-1077.

subemprego rural e urbano, como característica dos países chamados subdesenvolvidos.

A ideia de setor informal constituiu-se em sua origem uma alternativa ao conceito de subemprego para descrever situações ocupacionais que não podem ser perfeitamente associadas à situação de desemprego – ausência de trabalho remunerado acompanhada de uma ativa procura por trabalho –, definição padronizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e difundida mundialmente.

Seus formuladores procuraram evitar a associação com a noção de subemprego – atividade exercida necessariamente em parte da jornada de trabalho tida como padrão e com níveis de produtividade e renda inferiores ao nível potencial –, porque entendiam que muitos dos componentes do chamado setor informal desempenham diversas atividades com produtividade próxima da média da economia e em longas jornadas de trabalho.

No setor informal também se incluem atividades econômicas, tanto urbanas como rurais, que integram uma parte essencial do sistema econômico, cuja existência reflete uma resposta muitas vezes criativa a constrangimentos impostos pelo processo de modernização da economia periférica.

Em sua origem, o conceito de setor informal foi constituído com foco nessas atividades, na crença de que assim poderia contribuir para o desenvolvimento de um novo conjunto de políticas destinadas não a estender os padrões do setor moderno ao setor informal, mas a reconhecer e promover o setor informal e conectá-lo ao setor formal.

Em geral, a ideia de setor informal é uma tentativa de romper com a dicotomia moderno/tradicional – o primeiro exclusivamente identificado como fonte do dinamismo econômico e mudança técnica, ao passo que o segundo apresentando apenas caráter residual. Sua adoção significa transferir o foco da análise para as fontes internas de dinamismo e para o aprofundamento do relacionamento entre esses dois setores como elemento chave para a solução dos problemas do emprego.

4.2 – SETOR INFORMAL COMO OPORTUNIDADES DE RENDA NA ECONOMIA URBANA

A ideia de setor informal aparece pela primeira vez nos estudos de antropologia social realizados por Keith Hart, em Gana, na virada dos anos 60. Nesses estudos, o autor buscava descrever as atividades econômicas desempenhadas por um grupo de migrantes do norte do país – os Frafras – no mercado de trabalho da capital Accra⁸³.

Hart buscava identificar a natureza das atividades econômicas desempenhadas por uma grande proporção dos Frafras que, sem formação e treinamento especializado, inseria-se nas ocupações dos estratos inferiores de rendimento da força de trabalho urbana. Esse subproletariado urbano, inserido em oportunidades de emprego e renda com elevado grau de informalidade, tem origem no excedente crescente de trabalhadores ante as necessidades dos mercados urbanos de trabalho.

Isso faz com que os padrões de gasto e renda na economia urbana dos países pobres sejam bem mais complexos do que aqueles utilizados na análise econômica convencional. Consequentemente, deve-se à aplicação irrefletida de categorias analíticas ocidentais às estruturas econômicas e sociais das cidades africanas a baixa efetividade do planejamento governamental.

Hart busca elementos para identificar se o “exército de reserva de desempregados e subempregados urbanos” constituía uma população passiva e explorada nas cidades africanas como Accra ou se as atividades econômicas informais possuíam capacidade autônoma de produzir elevação das rendas dos trabalhadores pobres, urbanos e rurais.

Mas as estatísticas oriundas dos levantamentos censitários oficiais não ajudavam muito a entender a estrutura e o funcionamento de um mercado de trabalho urbano no qual mais da metade da força de trabalho não está inserida no

⁸³ Hart, J. K., “Entrepreneurs and Migrants – a study of modernization among Frafras of Ghana”; PhD Tesis, University of Cambridge, 1969.

emprego assalariado e mais de um quarto da população em idade de trabalho é considerado não economicamente ativo.

O desequilíbrio crônico entre os rendimentos do trabalho e as necessidades básicas desse subproletariado – 80% do salário mínimo legal é absorvido no custeio da alimentação familiar – conduz à busca crescente de meios informais de complementação de renda.

Para Hart, a distinção central entre uma ocupação formal e uma informal é a ocorrência do trabalho assalariado, de um lado, e o autoemprego, do outro. A variável chave é o grau de racionalização do trabalho, ou seja, se o trabalho é recrutado de forma permanente e regular ou não e se sua remuneração é fixa ou não.

A maioria dos empregos inseridos em uma estrutura burocrática é captada pelas pesquisas oficiais e forma o chamado setor moderno. O restante, ou seja, aqueles que escapam dos levantamentos estatísticos oficiais, forma o setor urbano tradicional, usualmente referido como setor urbano de baixa produtividade ou exército de reserva de desempregados e subempregados.

Para Hart, esses termos assumem aquilo que deveriam demonstrar. Assim, e para designar um enorme conjunto de atividades que, fora da força de trabalho organizada, supre muitos dos produtos e serviços essenciais à vida urbana, o autor desenvolveu uma tipologia, referida a atividades e papéis e não a pessoas, para classificar as oportunidades de obtenção de rendimento por parte dessa população⁸⁴.

Segundo Hart, existem duas maneiras de abordar esse conjunto de atividades que, sem ser exaustivo, ilustra a ampla gama de possibilidades de obtenção

⁸⁴ As oportunidades de obtenção de renda são divididas pelo autor entre legais e ilegais. Nas ilegais incluem-se jogadores, ladrões, traficantes, prostitutas, batedores de carteira, agiotas, falsificadores etc. As legais são classificadas em cinco subgrupos: 1º) **atividades primárias e secundárias**: agricultura, jardinagem, pedreiros, artesãos, sapateiros, alfaiates; 2º) **empresas do setor terciário com dotação de capital relativamente ampla**: construtoras, transportadoras, serviços de utilidade pública, comércio de mercadorias, *rentier activities*. O essencial dessa categoria é que são atividades em tempo parcial exercida por aqueles que acumularam uma poupança e conhecimento especializado. Apesar de o retorno financeiro eventualmente alcançar um nível elevado, trata-se de atividades combinadas com um trabalho formal; 3º) **distribuidores de pequena escala**: operadores de mercado, pequeno comércio, comércio de rua, vendedores ambulantes de alimentos, *barmen*, carregadores, agentes comissionados, vendedores em geral etc.; 4º) **outros serviços**: músicos, lavadeiras, engraxates, babeiros, *night soil removers*, fotógrafos, mecânicos, corretores, conciliadores, religiosos, mágicos, médicos etc.; e 5º) **privates transfer payments**: intermediários, empréstimos pessoais, esmoleres etc.

de renda disponíveis na economia urbana do país. A primeira delas consiste em considerá-las da perspectiva individual, como fonte potencial de rendimento. A segunda, da perspectiva agregada, do fluxo total de gasto e renda na economia urbana.

Da perspectiva individual, é importante considerar o grau de regularidade, indicador do grau de profissionalização e da natureza da inserção em uma atividade informal. Apenas no caso de envolvimento regular pode-se falar de “emprego informal” distinto de fluxo de renda informal, de natureza ocasional. Mas são diferenças mais de grau e menos de natureza. E o grau depende se a pessoa está envolvida com o número de transações por unidade de tempo ou com as distintas taxas de retorno financeiro das diversas atividades.

Assim, mesmo que exista uma enorme diferença entre um vendedor ambulante que trabalha o dia inteiro nas ruas e um comerciante informal, o importante é saber que este pode faturar em uma tarde o que aquele levaria semanas para conseguir.

Outra variável importante destacada pelo autor é o tipo de relação necessária à realização da atividade informal. Apesar de a grande maioria ser autoempregada, alguns trabalhadores podem ser contratados por pequenas empresas não captadas pelas estatísticas como “estabelecimento”.

Hart, porém, vai restringir sua análise aos autoempregados, que exercem suas atividades com ou sem a parceria de outro trabalhador. Sua preocupação central refere-se à disponibilidade de esses meios informais proporcionarem rendimento para aqueles que não possuem emprego formal, os desempregados e subempregados residuais.

Se a dupla jornada é um fenômeno comum, a múltipla ocupação informal – com ou sem emprego assalariado – é praticamente universal no comportamento econômico do subproletariado urbano da capital Accra.

A ocorrência de várias fontes de renda tem suas raízes na tradicional aversão ao risco dos camponeses em meio a um contexto de grande incerteza. A

característica mais proeminente do trabalho assalariado aos olhos do subproletariado urbano não é o nível absoluto do rendimento, mas sua confiabilidade.

O autor procurou mostrar que, para muitos dos assalariados, a pobreza é uma constante e as oportunidades de rendimento no setor informal são um meio de incrementar as rendas de ocupados e desempregados. A dificuldade de se classificar de modo inequívoco um indivíduo no setor formal ou no informal está na ampla incidência das múltiplas fontes de renda, combinada com o baixo nível dos salários ante o potencial de obtenção de renda no setor informal.

Isso torna empírica e teoricamente absurda a noção de que essas oportunidades informais de rendimento sejam condições transitórias entre uma situação de desemprego ou subemprego e uma ocupação no mercado de trabalho organizado.

A maior parte dos trabalhadores sem emprego formal pode estar sob a classificação de desempregados nas estatísticas oficiais, muito embora só aceitem um emprego formal enquanto não seja um limitador de sua atividade informal. Do mesmo modo, todo o residual da força de trabalho não organizada é comumente classificado no subemprego, na suposição de que é baixa sua produtividade do trabalho.

Para Hart, subemprego é um conceito vazio e carregado de valores, que toma como dado que o retorno financeiro de uma atividade, tendo em vista a jornada de trabalho e o nível de qualificação, é maior no setor formal que no informal. Ali onde um trabalho assalariado for incapaz de prover a subsistência de uma família, afirma esse autor, a questão da pobreza e do nível de renda em geral se torna mais relevante que o conceito de subemprego.

As atividades informais são usualmente reconhecidas como típicas da vida econômica das cidades dos países atrasados, mas sua importância na produção da riqueza em geral é tida como inexpressiva. São vistas como atividades dependentes da demanda criada pelos níveis correntes de atividade econômica no setor formal.

Essa perspectiva deixa sem resposta várias questões acerca do relacionamento entre os setores formal e informal na economia urbana. Hart afirma que inúmeros bens e serviços comercializados na economia urbana são produzidos informalmente, o que torna equivocada sua exclusão da análise.

Isso, segundo Hart, nos leva a questionar se o setor informal possui capacidade autônoma de crescimento. Para ele, a dinâmica do crescimento do informal depende de diversos fatores: mudanças no padrão de consumo na direção dos bens e serviços produzidos informalmente, alterações na taxa de poupança e na formação de capital no interior do informal.

A possibilidade de que a economia informal, com ênfase nas atividades terciárias, possa crescer a taxas mais elevadas que os demais setores da economia não pode *a priori* ser descartada.

No caso de Gana, onde metade da força de trabalho urbana encontra-se fora do mercado de trabalho organizado, é impossível considerar o desempenho da economia sem incluir as atividades informais.

Hart argumenta que os rendimentos salariais são apenas uma parte da estrutura urbana de oportunidades de rendimento e que não se deve pensar na inserção em atividades informais apenas como resultado do insucesso em obter um trabalho assalariado.

A força de atração das cidades é derivada mais da multiplicidade de oportunidades de rendimento e menos do nível dos salários formais. A decisão de migrar para as cidades pode ser uma resposta a um motivo objetivamente racional quando, a despeito da pouca visibilidade das oportunidades de emprego formal e do baixo nível da remuneração do assalariado, o migrante considere a perspectiva de acumulação na economia informal da periferia urbana.

No que se refere à produtividade da economia como um todo, devemos nos certificar se o trabalho dispensado no setor agrícola e absorvido na informalidade urbana é mais ou menos produtivo. E, dependendo do caso, o “exército

de reserva de desempregados e subempregados” urbanos pode não ser um desastre econômico que usualmente se pensa que é.

Em setembro de 1971, ano em que a missão patrocinada pela OIT ao Quênia estava em sua fase preparatória, Keith Hart apresentou as conclusões desse seu trabalho na Conferência sobre o Desemprego Urbano na África, no Instituto de Estudos do Desenvolvimento na Universidade de Sussex.

4.3 – A MISSÃO DA OIT AO QUÊNIA E O CONCEITO DE SETOR INFORMAL

4.3.1 – Contexto Histórico

A expressão “setor informal” foi cunhada nos anos iniciais da década de 70, quando culminava a longa etapa de crescimento da economia capitalista mundial iniciada no pós-guerra. Era uma época em que a crença e o otimismo gerados por essa espetacular etapa de crescimento ainda não haviam sido contaminados pela erosão dos pilares que a sustentara e que vai marcar, nas décadas seguintes, o início de um longo período de modificação da situação macroeconômica dos países, da intensidade e da forma da concorrência entre os capitais, das bases tecnológicas a serem difundidas, do padrão de industrialização e de produção e das condições e relações que regiam o mundo do trabalho⁸⁵.

O otimismo na capacidade estruturante do capitalismo, atestado pelo surpreendente sucesso na reconstrução da Europa e do Japão, era base da crença de que esforços semelhantes poderiam repetir esses resultados em qualquer parte do planeta, a qualquer tempo.

Do ponto de vista político, a Guerra Fria justificava plenamente a difusão dos esforços de desenvolvimento econômico, forma eficiente de delimitar e proteger o “mundo livre” das propostas socialistas. O título do livro de W. W. Rotow –

⁸⁵ Nas décadas de 80 e 90, esse processo se desdobrou ainda mais, com a desregulamentação da concorrência e dos mercados financeiros e, particularmente, com as possibilidades trazidas por uma autêntica onda de difusão tecnológica, com base nas tecnologias da informação, cujas amplas possibilidades de difusão permitem sua associação a todas as atividades produtivas, propiciando o surgimento de formas mais flexíveis de produção, mais adaptadas às frequentes oscilações do mercado e às necessidades de diversificação da demanda, determinando agudas transformações nas formas de utilização do trabalho, longe ainda de completamente delineadas.

“Os estágios do Crescimento Econômico” – e particularmente seu subtítulo – “Um Manifesto Não Comunista” – retinha com especial precisão o espírito desse tempo⁸⁶.

Mas a ideia de desenvolvimento então difundida constituía-se em algo essencialmente técnico. Seu objetivo era a difusão do bem-estar material, mensurado por indicadores de renda *per capita*. Os instrumentos conceituais eram retirados predominantemente da ciência econômica, com uma profunda preferência pela economia “positiva” ante a “normativa”. E a lógica era aplicada “universalmente”, a todos os países em desenvolvimento.

Adotando-se o tipo adequado de políticas macroeconômicas e municiando-se dos recursos suficientes para o desenvolvimento, a geração de um crescimento sustentado que proporcionasse a elevação da renda *per capita* era um objetivo tecnicamente possível de ser alcançado, em um prazo razoável, desde que existisse vontade política.

Com vontade política, qualquer país atrasado poderia transformar-se em um país moderno e dinâmico. A questão central dessa transformação residia no gerenciamento do processo de transição do atraso à modernidade econômica, transição a ser trilhada com o apoio de instituições internacionais de fomento. Nesse contexto, restrito era o espaço para considerar diferenças entre os países em termos de tamanho, história, cultura e dotação de recursos naturais.

Para inúmeros países do chamado Terceiro Mundo, essa experiência de desenvolvimento mostrou que a renda nacional *per capita* cresceu excepcionalmente rápido se comparada aos padrões históricos. Contudo, o crescimento tendeu em geral a se concentrar em partes limitadas da economia, principalmente naquelas que usam técnicas intensivas de capital, com pouca penetração nas áreas rurais tradicionais e nas atividades urbanas de baixa produtividade, setores responsáveis por grande parte da ocupação na quase totalidade desses países.

⁸⁶ Rostow, W. W., “The Stages of Economic Growth” – “A Non-Communist Manifesto”, Cambridge University Press, Cambridge, 1960. Esse livro foi treze vezes reimpresso no quinquênio após sua primeira edição.

Um grande número de fatores, incluindo as estruturas econômicas preexistentes, os padrões de preços e de alocação dos recursos de investimento, a escolha de técnicas de produção e os tipos de produtos produzidos parecem ter contribuído para o padrão desigual de desenvolvimento nos países em desenvolvimento.

Além disso, o culminar da longa etapa de expansão também trazia a consciência de que o desenvolvimento econômico havia falhado em gerar oportunidades de empregos adequadas para promover a elevação da renda e a integração de uma ampla fração da força de trabalho ao mercado de bens e serviços produzidos, tanto nas áreas urbanas, quanto rurais desses países⁸⁷.

Isso porque se na maioria dos países industrializados disseminou-se amplamente o emprego assalariado e reduziu-se o desemprego aberto, no mundo subdesenvolvido o fenômeno do desemprego aberto não era o maior dos problemas e convivia-se com problemas ocupacionais ainda mais graves, ligados às condições de vida da população que crescia rapidamente e das elevadas taxas de urbanização que redundavam em crescente excedente de trabalhadores ante a oferta de postos no mercado de trabalho.

Isso se deveu ao ritmo geral em que cresceu a população, particularmente a população urbana nos países em desenvolvimento, e as taxas de crescimento dessa população parecem ter-se acelerado ainda mais nos anos recentes, notadamente nos mais pobres desses países. Tudo isso em um quadro em que as áreas rurais e as atividades agrícolas respondiam ainda por expressivas parcelas da população e da população ocupada, indicando-nos que o problema permaneceria por um longo tempo ainda.

Por um lado, isso foi determinado pelas modificações da técnica agrícola e das condições de propriedade e posse da terra, trazidas pela modernização

⁸⁷ Nos anos 70, proliferou um enorme conjunto de estudos e pesquisas buscando evidenciar a necessidade e a possibilidade de se estruturar um novo padrão de desenvolvimento econômico. Vide, dentre muitos outros exemplos: Chenery, H. (1973 e 1974), Singher, H.W.(1972), Pinto, A. (1971 e 1976), Sunkel, O. (1970).

do campo. Por outro, a urbanização acelerada respondia também ao poder de atração exercido pela oferta de melhores empregos e oportunidades de renda nas cidades, pela localização da atividade industrial, pela expansão das atividades governamentais, pela concentração das oportunidades de formação e treinamento, dentre muitas outras razões. Tudo isso, combinado com a facilidade e o baixo custo dos transportes e a difusão da comunicação, parece ter desempenhado papel importante na atração da população rural em direção às cidades.

A migração passou a responder por cerca de metade do aumento da população urbana no conjunto dos países em desenvolvimento. Um dos problemas trazidos pelo rápido processo de urbanização e pela crescente concentração da população urbana nas grandes cidades⁸⁸ foi a diferenciação profunda dos padrões de vida, consequência natural de uma população que aumenta na base de migrantes, em sua maioria despreparada para conseguir as oportunidades de emprego e renda necessárias à reprodução dos padrões de vida e de consumo responsáveis por sua atração às cidades.

Resultado disso foi a proliferação de favelas, em terras invadidas, públicas e privadas, na periferia das cidades, cuja população crescia a taxas muito superiores à média da população urbana. Pessimamente assistidas pelos serviços públicos, o adensamento das populações nas periferias urbanas foi acompanhado por um aumento da pobreza e pela ampliação da desigualdade de renda nas cidades.

Isso tem a ver com outra fonte de preocupação – as taxas crescentes de desemprego aberto, particularmente entre os jovens, e a ampla extensão do subemprego. Esse é um problema ocupacional mais amplo, dado que os inúmeros pobres urbanos desses países não podiam sustentar-se no desemprego aberto por longos períodos, inclusive porque deles dependia grande parte dos desempregados jovens.

⁸⁸ Em 1975, havia 90 grandes cidades (mais de um milhão de habitantes) no mundo. As Nações Unidas projetavam um total de 300 no fim do século 20. A parcela do Terceiro Mundo na população urbana de grandes cidades foi de 33% em 1950 para 48% em 1975, respondendo por dois terços no ano 2000. Apenas no Brasil, o recenseamento de 2010 contabilizou dezesseis cidades com mais de um milhão de habitantes, concentrando um quarto de sua população total.

À medida que se avançava na década de 70, ficava cada vez mais claro que a persistência dos problemas do emprego nos países em desenvolvimento, mesmo depois do longo período de intenso dinamismo econômico, tinha relação profunda com as características do padrão de crescimento e de sua difusão no tempo e no espaço.

Logo, era preciso perseguir um padrão de crescimento que propiciasse melhor distribuição dos benefícios gerados. Esse padrão ideal de crescimento era tido como elemento imprescindível ao contexto de encaminhamento das soluções dos problemas nos países em desenvolvimento, particularmente os do emprego.

4.3.2 – Contexto Institucional

A procura por um padrão de crescimento que propiciasse a distribuição de seus frutos levou a questão do emprego ao centro da problemática do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Sua solução reclamava atenção e um grande esforço de planejamento, campo em que a reputação técnica e a competência angariada pela OIT colocavam-na como aliada imprescindível desses países.

E é precisamente nesse momento que a trajetória institucional da OIT se mistura com a do conceito de setor informal, proposto no contexto das “missões de emprego” por ela organizadas a partir do início dos anos 70. Desde então, a OIT tem sido o principal abrigo institucional do conceito de setor informal e sua maior divulgadora. Tanto o conceito como o problema social a ele subjacente constituíram-se em um de seus principais objetos de trabalho, o que tem proporcionado a ela um acúmulo de experiência maior do que qualquer outra instituição internacional⁸⁹.

Esse imbricamento entre a OIT e a ideia de um setor informal do mercado de trabalho teve início nos departamentos encarregados de planejar os recursos humanos para os países em desenvolvimento. Esses departamentos detectaram clara

⁸⁹ Para maiores detalhes do imbricamento da trajetória institucional da OIT e do conceito de setor informal, vide o estudo realizado por Bangasser, P. E. “The ILO and the informal sector: an institutional history”; ILO, Employment Sector, Geneva, 2000.

inconsistência nos modelos de crescimento adotados e em suas projeções sobre oferta e demanda de emprego que, mesmo usando premissas as mais otimistas acerca do crescimento do investimento e da produtividade, estimavam um volume de novos empregos muito inferior à demanda projetada. Assim, ficou simplesmente constatado que os empregos modernos eram insuficientes para os que desejavam preenchê-los⁹⁰.

Adicionalmente, detectou-se um grande número de pessoas que desempenhava atividades econômicas não incluídas nas estatísticas ocupacionais oficiais adotadas pelas entidades encarregadas do planejamento governamental. Tais atividades constituiriam o que posteriormente veio a se chamar “setor informal”, e por não serem captadas pelas estatísticas oficiais e computadas pelos responsáveis oficiais do planejamento e pelos formuladores de políticas públicas, aumentava a brecha entre a oferta de empregos formais e demanda por ocupação nos mercados de trabalho.

A migração crescente contribuía, no contexto urbano, para ampliar essa discrepância entre a necessidade de criação de emprego por parte do setor moderno, considerada nos planos de desenvolvimento, e a realidade da demanda por postos de trabalho, quase sempre visível.

Inicialmente, a reação das autoridades do país e da comunidade internacional diante desses “marginalizados” dos planos nacionais de desenvolvimento foi da indiferença à hostilidade aberta. Como acreditavam que, uma vez alçada a “decolagem” e o processo de desenvolvimento ganhando força, o setor moderno gradualmente os absorveria, julgavam ociosa qualquer assistência. O problema era encarado apenas como um fenômeno temporário e típico das etapas iniciais do processo de modernização por que passavam os países em desenvolvimento.

⁹⁰ Existia um setor técnico dedicado exclusivamente a esse tópico dentro da OIT (the Manpower Planing and Organization Branch – MPO), que fazia parte do Human Resources Development Department. Esse departamento também incluía o Vocational Training Branch (VTB) e o Management Development Branch (ManDev). Os dois últimos eram os principais instrumentos da cooperação técnica da OIT naquela época e haviam angariado ampla experiência na construção institucional para o estabelecimento de treinamento, gerenciamento vocacional e centros de produtividade na maioria dos países em desenvolvimento. Já o Manpower Planning Branch era responsável pelo planejamento de recursos humanos necessários ao desenvolvimento.

Mas o problema tido como temporário não desapareceu, ao contrário, agravou-se com o tempo. Não era crível que o fosso visível entre empregos modernos e demanda por trabalho pudesse ser transposto no futuro próximo. A intensidade das tendências demográficas e o ritmo das migrações urbanas significavam que os problemas tenderiam a se agravar no mercado de trabalho urbano.

Os níveis de investimentos necessários para gerar empregos no setor moderno e absorvê-los eram simplesmente inatingíveis, mesmo quando as mais otimistas das hipóteses acerca da poupança doméstica e do investimento estrangeiro eram utilizadas. Entre meados e fins dos anos 60, o “*desemprego disfarçado*” dava mostras claras de insensibilidade aos esforços de desenvolvimento, a despeito dos significativos avanços em termos de formação de capital, investimentos em infraestrutura, formação de recursos humanos etc.

Dentro da OIT, a resposta a esse desafio foi o *World Employment Programme* (WEP), proposto em 1967 na *America's Regional Conference*, em Ottawa, tendo sido formalmente adotado e lançado na *International Labour Conference*, de Genebra, em 1969. Sua meta principal era trazer a questão da geração de empregos para o centro do planejamento nacional e dos esforços de desenvolvimento. Proporcionar ocupação de boa qualidade seria um objetivo explícito da política de desenvolvimento e não sua consequência eventual.

Colocar o emprego como orientador da política de desenvolvimento contrariava as concepções do pensamento hegemônico, cuja atenção central era dedicada à formação de capital e à promoção das exportações. A ampliação do emprego era tida como resultado natural dos avanços nessas áreas, desde que o mercado de trabalho pudesse funcionar livremente, fazendo com que a demanda e a oferta se harmonizassem no nível do salário de equilíbrio. Argumentava-se que tensões sociais poderiam ocorrer durante os períodos de ajustamento e nos estágios iniciais do “*take off*”, mas desaparecerão com a sustentação do crescimento e com a expansão

dos setores modernos. Estes terminarão por absorver qualquer pessoa deslocada dos setores rural e tradicional⁹¹.

O WEP significou uma contraposição direta a essa visão convencional. Sua hipótese básica era a de que o emprego deveria ser visto como um componente central do esforço de desenvolvimento e não seu resultado residual. Deveria figurar com destaque tanto nos planos de desenvolvimento como nas etapas de implantação, nos níveis macro e micro. O emprego produtivo e livremente escolhido deveria ser explicitamente um tema unificador do processo de desenvolvimento. Um objetivo a ser perseguido em si mesmo e que proporcionasse aos outros componentes do desenvolvimento sua justificativa econômica e social.

Na virada dos anos 60 já era nítido que a abordagem convencional do desenvolvimento, com ênfase no crescimento do PIB e dos setores modernos, não havia cumprido as avaliações extremamente otimistas acerca do tempo necessário para que o grosso da população chegasse a participar dos benefícios do crescimento econômico. Para a OIT, a permanência dessa abordagem só faria dilatar e não abreviar esse tempo. O WEP tinha exatamente o propósito de apontar o que deveria ser feito, tanto em nível nacional quanto internacional, para que um novo padrão de crescimento pudesse ser alcançado.

Uma nova abordagem teria de, sem negligenciar o setor moderno, colocar ênfase semelhante nos setores de baixa produtividade, reiteradamente esquecidos e em busca de um crescimento com redistribuição. Para cumprir essa nova missão, a estrutura organizacional da OIT foi modificada para dar cabo das atividades do WEP, que contemplavam a pesquisa, os projetos de emprego setorial e as missões de emprego⁹².

⁹¹ A tese de um mercado de trabalho autorregulado nunca se enraizou universalmente no corpo técnico da OIT. Era, entretanto, uma visão amplamente defendida particularmente por economistas que desfrutavam de grande reputação e prestígio, em uma época em que os economistas dominavam o debate sobre desenvolvimento.

⁹² O Manpower Planning and Organization Branch (MPO) foi retirado do Human Resources Development Department e transformado ele próprio em um departamento: o Employment Planning and Promotion Department (EPPD). Dele faziam parte três setores (*branches*), cada um com foco em uma atividade específica: pesquisa, projetos de emprego setorial e missões de emprego.

As missões de emprego foram particularmente inovadoras. Elas não apenas desenvolveram um novo foco para os esforços de desenvolvimento – o foco do emprego –, mas também significaram uma abordagem diferente para a assistência técnica, no interior da qual a maior parte dos recursos era direcionada para análises e diagnósticos e não para atividades paliativas, como havia ocorrido com a maioria dos projetos de cooperação técnica até então.

O objetivo principal de uma missão de emprego era mais analisar e recomendar e menos implementar. Além disso, as equipes eram multidisciplinares, constituídas de especialistas de diversas instituições e não apenas da OIT. Acadêmicos, oficiais de organizações internacionais, especialistas de universidades e institutos de pesquisa nacionais, de sindicatos, de organizações empresariais, de organizações de consultoria gerencial eram reunidos em equipes heterogêneas, tanto em termos técnicos, como culturais.

Cada missão, composta tipicamente de 25 a 30 especialistas de reconhecida competência em suas áreas, era cuidadosamente preparada e planejada pela OIT e pela instituição nacional sua contraparte no país que estava recebendo a missão – normalmente uma autoridade ligada ao planejamento governamental. Essa preparação incluía não apenas os aspectos físicos e logísticos, mas também a reunião de informação e dados estatísticos já disponíveis. Em seguida, a missão passava alguns meses no país, trabalhando estreitamente com os diferentes atores vinculados ao esforço nacional de desenvolvimento. O resultado consubstanciava-se em um amplo plano nacional de emprego, paralelo ou vinculado ao plano nacional de desenvolvimento, normalmente contido em um relatório geral. Além desse relatório, era produzido um conjunto de estudos técnicos sobre temas específicos.

A ideia era oferecer ao governo requisitante da missão a melhor análise possível de seu desafio no campo do emprego, em suas várias facetas. Às autoridades nacionais caberia desenhar a estratégia de enfrentamento e as opções táticas de como responder a tais desafios.

Essa forma inovadora de abordar o planejamento e os problemas do emprego dos países visitados também implicava problemas de diversas ordens. A

forma como a Missão enviada ao Quênia no início dos anos 70 contornou alguns desses problemas constituiu-se em condicionante importante do surgimento do conceito de setor informal.

O primeiro deles diz respeito ao comprometimento institucional. A OIT organizava e patrocinava oficialmente a missão, mas sua condução e, especialmente, o conteúdo de seus resultados e recomendações eram considerados de responsabilidade de seus coordenadores e, em menor extensão, de seus membros. Não existia qualquer endosso oficial da OIT nem ao relatório, nem às recomendações.

Essa autonomia era fundamental para assegurar a cada equipe uma perspectiva própria dos problemas e a liberdade para tirar as conclusões e fazer as recomendações decorrentes de suas análises. Como veremos em seguida, isso foi fundamental para o surgimento da ideia de setor informal no contexto da Missão enviada ao Quênia. Por outro lado, resultou em baixo compromisso institucional para fazer o acompanhamento, sobretudo quando a missão se encerrava e seus participantes retomavam suas atividades correntes em suas instituições de origem.

O segundo problema refere-se ao financiamento. Os patrocinadores financiavam as missões sem que qualquer recurso fosse direcionado às atividades a serem desenvolvidas após seu término. Qualquer projeto novo, destinado, por exemplo, ao acompanhamento das recomendações feitas pela equipe, tinha de competir por fundos com outros projetos do país. Ou seja, as missões aumentavam as expectativas em termos de assistência financeira adicional, que posteriormente se mostrava de difícil concretização.

Em terceiro vinha um problema de abordagem. As missões, apesar de realmente inovadoras, ainda eram muito tecnocráticas e pouco sensíveis aos aspectos culturais do país requisitante. Isso ficava explícito na sua organização básica, que envolvia um grupo de especialistas de alto nível com o objetivo de conceber, em restrito lapso de tempo, alternativas de como abordar e enfrentar um problema econômico e social de raízes históricas e grande complexidade.

Quarto, e o mais importante para nossos objetivos de resgatar os condicionantes do surgimento do conceito de setor informal, toda a abordagem das

missões ainda encontrava-se condicionada pelo espírito tecnocrático e pela perspectiva economicista dominantes até fins dos anos 60. A economia era a disciplina dominante na equipe, o que fazia com que seus membros empregassem quase que exclusivamente lentes econômicas para conduzir suas análises e formular recomendações que julgassem pertinentes e que, ao fim, resultavam desenraizadas do contexto cultural, político e social local.

A grande exceção a esse padrão foi a Missão ao Quênia, que deu origem à formulação do conceito de setor informal difundido universalmente pela OIT a partir de seu término. Essa formulação foi produto de uma confluência de fatores, com destaque para a participação de especialistas quenianos e do conhecimento por eles acumulado em pesquisas e reflexões sobre as questões concernentes ao desenvolvimento de países e de diversas regiões do continente africano.

Além disso, um especialista em teoria do desenvolvimento foi convidado para chefiar a missão – o professor Hans Singer, do *Institute of Development Studies*, da Universidade de Sussex, e consultor do WEP desde 1969 – tendo visitado Nairóbi em agosto e outubro de 1971, para discutir seu programa com as autoridades nacionais. O professor Richard Jolly, do mesmo instituto, foi designado “chefe-adjunto” e, juntamente com Louis Emmerij, chefe do *Employment Planning and Promotion Department* da OIT, procederam aos arranjos necessários para que a fase preparatória da Missão fosse iniciada.

A Missão ao Quênia, convidada oficialmente pelo governo desse país em fevereiro de 1971, foi o primeiro projeto-piloto para a África no contexto WEP. Financiada pela *United Nations Development Program* (Pnud), a missão contou também com o concurso de várias agências internacionais, quer no financiamento da participação de vários membros individuais, quer em diversos itens do seu plano operacional⁹³.

⁹³ Dentre essas agências, destacam-se a Swedish International Development Agency, a Netherlands Bureau for Technical Assistance, a Danish International Development Agency e a Rockefeller Foundation. Do ponto de vista operacional, além da OIT, muitas outras agências internacionais ajudaram das mais diversas maneiras, tais como serviços de *staff*, consultoria para seleção de consultores, financiamento de consultores, pesquisa de campo,

Tão logo iniciada a fase preparatória, ainda nas dependências da OIT, uma pesquisa revelou a existência de enorme quantidade de material bibliográfico acerca dos problemas do emprego no Quênia, o que redundou em uma relação de mais de 400 referências, a maioria preparada pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Nairóbi. Além desses, um número adicional de “*background papers*” foram posteriormente preparados por pesquisadores desse instituto especialmente para a Missão. Esses trabalhos foram complementados por material estatístico, coletado por uma equipe que trabalhou em Nairóbi ao longo do primeiro semestre de 1971.

Ao cabo dessa etapa preparatória, surgiu a clara necessidade de os especialistas locais participarem mais intensamente. Essa constatação por parte de uma missão internacional, que a princípio poderia parecer óbvia, no contexto da época foi algo bastante inovador, além de decisivo, para a formulação da ideia de setor informal⁹⁴.

Em julho de 1972 a primeira versão do relatório foi discutida na OIT com as agências participantes. Em seguida, foi submetida às autoridades nacionais em Nairóbi. Posteriormente, deu-se início à preparação da versão final do relatório. Nele, o termo setor informal foi incorporado como conceito-chave no conjunto da análise e do diagnóstico da situação do emprego no Quênia⁹⁵.

preparação e distribuição de trabalhos elaborados, além da assistência de seus respectivos especialistas. Dentre elas destacam-se: 1) United Nations Food and Agricultural Organization (FAO); 2) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco); 3) World Health Organization (OMS); 4) International Bank for Reconstruction and Development (Bird); 5) United Nations Industrial Development Organization (Unido); 6) United Nations Development Programme (Pnud); 7) United Nations Conference on Trade and Development (Unctad); 8) United Nations Children's Fund (Unicef); 9) United Nations Economic Commission for Africa (ECA).

⁹⁴ O professor Simeon Ominde, da Universidade de Nairóbi, os professores Dharam Ghai e Philip Mbithi, respectivamente diretor e membro do Institute for Development Studies dessa universidade, tornaram-se membros da missão. Além deles, vários outros pesquisadores e professores daquela universidade e deste instituto foram incorporados como consultores ou técnicos em tempo parcial. Outro fato importante foi que muitos dos membros internacionais já tinham trabalhado anteriormente no Quênia. Finalmente, verificou-se a participação e o total envolvimento da população do país com o trabalho da Missão. Essa conjunção de fatores influiu decisivamente para que o diagnóstico dos problemas do emprego contido no relatório não representasse uma visão tecnocrática “do exterior”. No centro desse diagnóstico estava o conceito de setor informal.

⁹⁵ O capítulo 13 do relatório é inteiramente dedicado ao setor informal, assim como uma seção separada do “Sumário e Recomendações”. O “Technical Paper” n. 22 versa sobre o relacionamento entre os setores formal e informal. Em vários outros capítulos e seções encontram-se comentários e observações sobre os setores formal e informal. Para maiores detalhes vide: OIT – “Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya”, International Labour Office, Genebra, 1972.

Uma nota de rodapé da página 6 do relatório informa que toda a equipe foi influenciada pela maneira como os economistas, sociólogos e outros cientistas sociais do Instituto dos Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Nairóbi e integrantes da Missão abordavam os problemas do emprego do país. Informa ademais que, com essa abordagem, baseada na ideia de setor informal e na importância do relacionamento entre ele e o setor formal, estaria possivelmente surgindo uma “nova perspectiva de análise” aplicável a uma ampla variedade de situações⁹⁶.

Na verdade, a busca de uma nova abordagem do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos já havia marcado a trajetória de Hans Singer, chefe da equipe e responsável pelo conteúdo do relatório. Por outro lado, o crescimento da economia queniana entre 1964 e 1970 havia atingido a média anual de 6,7%, sem conseguir proporcionar empregos em volume compatível com o crescente número de trabalhadores em busca de um posto de trabalho assalariado, sobretudo nos centros urbanos.

Nesse contexto, uma nova estratégia de desenvolvimento orientada para o emprego não podia esperar apenas pela ampliação do mercado de trabalho a partir das atividades modernas. Mas envolvia, desde o início, a mobilização da mão de obra subempregada nas atividades econômicas “invisíveis” para a ampliação do produto e do emprego. E o conceito de setor informal, criado pelos analistas quenianos para identificar os “pobres que trabalham” como alvo das políticas de desenvolvimento, ocupou o centro dessa abordagem e constituiu-se na maior inovação trazida pelo relatório.

Esse relatório desempenhou papel seminal para a divulgação do conceito de setor informal e, até hoje, é raro encontrar uma forma de defini-lo que não

⁹⁶ Ou seja, não foi a OIT que inventou o conceito. Ele nasceu da experiência de intelectuais e analistas do Quênia com as questões ocupacionais do país e do continente africano. A Missão da OIT apenas tomou a expressão incorporando-a ao relatório. A partir daí, a ideia de setor informal ganhou ampla divulgação. Esse fato, inteiramente esquecido desde então, pode ajudar a explicar porque o conceito só foi aceito com muita resistência, e depois de muito tempo, pelas organizações internacionais envolvidas com o desenvolvimento, tendo sido, em contrapartida, rapidamente adotado pelos países do chamado Terceiro Mundo.

incorpore muito dessa que foi sua formulação original. Isso se explica pelo fato de a definição de setor informal trazida pelo relatório da Missão ao Quênia ter-se baseado em um conjunto de características empiricamente observadas – empresas pequenas, que funcionavam em mercados abertos, competitivos e não regulados, com recursos locais e tecnologias adaptadas, de uso intensivo de mão de obra, etc. – e reunidas por oposição às características definidoras do setor formal.

Esse fato possibilitou sua rápida introdução em vários estudos econômicos, sociológicos e antropológicos, cada qual estabelecendo sua própria definição do conceito – construída com o todo ou parte das características originalmente formuladas, combinadas com outras adicionais, sempre no intuito de cobrir situações específicas de cada país – e, conseqüentemente, apresentando resultados e recomendações de políticas diferentes.

Evidentemente, um conjunto tão diverso de variáveis descritivas não constitui um marco conceitual coerente. Isso porque enfoca a informalidade a partir da reunião de características básicas e características complementares, como se fossem equivalentes do ponto de vista teórico. Contudo, a definição de setor informal trazida pelo estudo sobre o emprego no Quênia dava um primeiro passo no sentido de construir um novo conceito, ao apontar fenômenos subjacentes à existência do setor informal.

Essas influências originais têm marcado a maioria das formas de abordar a informalidade, muito embora suas implicações escapem, com frequência, à maioria dos autores. A revisão dos principais elementos da formulação da ideia e do funcionamento de um setor informal pelos pesquisadores quenianos talvez se justifique como meio de conseguir maior clareza no manejo desse instrumento analítico e na compreensão do fenômeno que pretende captar.

4.3.3 – A Formulação do Conceito de Setor Informal

Em primeiro lugar, o conceito surge da constatação do baixo poder das estatísticas oficiais de enumerar um significativo conjunto de atividades econômicas e as ocupações por elas proporcionadas. Sua formulação destina-se a descrever as

inserções ocupacionais que tais atividades proporcionavam aos trabalhadores desempregados e subempregados, dando-lhes a possibilidade de produzir sua sobrevivência em atividades não reguladas pelo Estado⁹⁷.

Em segundo, sua formulação tinha como finalidade representar a dualidade do sistema econômico queniano, de maneira alternativa à dicotomia *moderno/tradicional*, a qual: i) coloca o setor moderno (associado no caso do Quênia à influência ocidental) como fonte exclusiva do dinamismo e da mudança técnica, ignorando as fontes internas de dinamismo e atribui ao setor tradicional um comportamento de constante involução; ii) ignora que a acumulação de riqueza no setor moderno é produto da concentração do poder político nesse setor; iii) não considera que as atividades designadas como pertencentes ao setor informal surgiram no âmbito do mesmo processo de urbanização que originou as atividades modernas desde os anos 50, sendo assim tão modernas quanto elas; iv) desconhece que esse processo de modernização que atinge quase todo o país se processa pela diferenciação da riqueza e da renda entre os diferentes setores da economia; vi) ignora que esse processo de diferenciação de renda atrai amplos fluxos migratórios para os centros urbanos onde preferencialmente se localizam as atividades modernas, mas é incapaz de difundir a riqueza; vii) ignora ainda que é o desempenho dessas atividades que provê bens e serviços para uma minoria rica da população e para a quase totalidade da população pobre.

Em terceiro, não é possível pensar soluções para os problemas do emprego do país sem considerar a população que permanecerá inserida nas ocupações das atividades econômicas do setor informal e o desenho de proposições de políticas para sua eventual solução deve enfatizar o relacionamento entre o setor formal e o informal e as formas de promover sua intensificação.

⁹⁷ Nesse sentido, e no que diz respeito especificamente à origem do fenômeno da informalidade – a estreiteza relativa do mercado de trabalho ante a oferta de mão de obra que, na ausência de proteção social ao desempregado, não deixa aos trabalhadores outro recurso para sobreviver que o exercício de atividades econômicas denominadas informais –, a definição dada pela Missão coincide com a origem do fenômeno do subemprego formulado por Joan Robinson em meados dos anos 30 por meio do conceito de subemprego enquanto desemprego disfarçado.

Em quarto, o setor, a despeito de seu caráter heterogêneo, comporta desde atividades marginais até atividades eficientes e lucrativas, as quais, a despeito de uma série de limitações que vão desde a pequena escala de operação, passando pela falta de acesso ao crédito até as tecnologias simples, detêm papel importante na produção da riqueza do país⁹⁸.

Em quinto, o setor informal é definido em contraposição à definição do setor formal, ressaltando que um primeiro elemento unificador de um setor que abriga atividades econômicas tão heterogêneas é *uma maneira de fazer as coisas*, caracterizada por:

- (a) facilidade de entrada;
- (b) utilização de recursos locais;
- (c) empresas com propriedade familiar;
- (d) operação em pequena escala;
- (e) tecnologia adaptada e intensiva em trabalho;
- (f) especialidades adquiridas fora do sistema educacional formal; e
- (g) mercados desregulados e competitivos⁹⁹.

As características das atividades do setor formal são definidas em contraposição às do setor informal, sem que isso signifique que estas últimas serão absorvidas pelas atividades modernas em um horizonte temporal visível¹⁰⁰. Tais características são:

- (a) dificuldade de entrada;
- (b) utilização frequente de recursos estrangeiros;
- (c) propriedade corporativa;
- (d) operação em alta escala;

⁹⁸ Como assinalamos anteriormente, foi Joan Robinson quem, em seus “Ensaio”, primeiro propôs a consideração do desemprego disfarçado como vetor importante do aumento do produto e da ocupação nos sistemas econômicos desprovidos de proteção ao trabalhador desempregado.

⁹⁹ ILO (1972), p. 6.

¹⁰⁰ A permanência no longo prazo do desemprego disfarçado ou subemprego como característica do funcionamento de um sistema econômico concebido com dois setores que se distinguem pelos níveis distintos de produtividade de suas atividades e pelo intercâmbio de mão de obra entre eles também foi, como apontado anteriormente, desenvolvida por Joan Robinson em meados dos anos 30.

- (e) tecnologia intensiva em capital e quase sempre importada;
- (f) especializações adquiridas no sistema educacional formal, normalmente no exterior;
- (g) mercados protegidos (por tarifas, quotas e licenças de comércio)¹⁰¹.

Um segundo elemento unificador das atividades econômicas do setor informal é o baixo nível de rendimento que proporciona a seus integrantes, denominados de “*working poors*”. É por essa razão que a promoção do relacionamento entre os setores formal e informal está no centro da estratégia para promover um desenvolvimento com redistribuição:

“A transferência de renda dos grupos de alta renda para os *working poors* resultariam em novos tipos de investimentos intensivos em trabalho, tanto nas áreas urbanas e como rurais. Isso deve gerar demanda não apenas por produtos do setor informal mas também encorajar inovações em técnicas intensivas em trabalho neste setor”¹⁰².

Finalmente, um terceiro elemento unificador dos integrantes do setor informal, e simultaneamente uma das principais finalidades de sua introdução no relatório, é que, para serem eficazes, no sentido de atingirem os grupos mais pobres da população, as políticas de desenvolvimento devem estar focadas em um *grupo alvo* bem determinado.

A Missão definiu como o mais importante desses grupos aquele descrito como ‘setor informal’. A concentração dos esforços de desenvolvimento nesse grupo, além de promover o emprego e uma distribuição mais justa da renda, também proporcionaria uma alocação dos recursos produtivos mais eficiente.

4.4 – DIFUSÃO DO CONCEITO DE SETOR INFORMAL

4.4.1 – As Pesquisas de Emprego do *World Employment Programme* da OIT

O comportamento das atividades e dos trabalhadores do setor informal foi examinado em um amplo conjunto de pesquisas, desde a publicação do relatório da Missão do Quênia, em 1972. Parte considerável desses estudos fora

¹⁰¹ ILO (1972), p. 6.

¹⁰² ILO (1972), p.6.

empreendida pela OIT no contexto do *Research Programme on Urban Unemployment* do *World Employment Programme*. Foi especificamente nesse programa de pesquisa sobre o desemprego urbano que o conceito de setor informal se enraizou. Em uma segunda fase, o próprio programa adotou como objeto de estudo o setor informal urbano em cidades de diversos países em desenvolvimento, na África, na América Latina e na Ásia¹⁰³.

Um dos principais objetivos dessas pesquisas foi entender as condições sob as quais o setor informal absorve trabalho e gera renda. Um segundo objetivo foi conhecer as implicações da promoção do setor informal para o meio urbano. Mais especificamente, as pesquisas procuravam delinear as relações entre o setor informal e o resto da economia, com vistas a determinar em que medida essas relações poderiam ser desenvolvidas.

Também buscaram analisar a evolução das empresas do setor informal ao longo do tempo, notadamente sua eventual capacidade de vencer as barreiras antes mencionadas e de produzir bens e serviços de maneira eficiente. Além disso, os estudos procuraram entender os aspectos ligados ao mercado de trabalho com o propósito de identificar medidas apropriadas para promover o emprego na economia urbana e aumentar a renda dos 'pobres urbanos'.

Devido à multiplicidade de critérios na definição de informalidade fornecida pelo relatório da Missão ao Quênia e da falta de estatísticas adequadas nos diversos países, ficou claro desde o início que todas as pesquisas empíricas desse programa deveriam assumir caráter exploratório. Assim, a metodologia seguida pelos estudos variou muito de país para país, em função do contexto, dos objetivos do pesquisador e das características da estrutura econômica das cidades pesquisadas.

Entretanto, na tentativa de assegurar comparabilidade mínima entre os estudos, um questionário base foi inicialmente preparado e os pesquisadores foram

¹⁰³ Jacarta/Indonésia (1976), Manila/Filipinas (1976), Colombo/Sri Lanka (1977), Córdoba/Argentina (1976), Campinas/Brasil (1976), Bogotá/Colômbia (1974), Dacar/Senegal (1974) Lagos e Kano/Nigéria (1976), Kumasi/Ghana (1975), FreeTown/Serra Leoa (1976).

estimulados a adaptá-lo às condições e necessidades locais. O questionário foi desenhado para captar informações classificáveis em três categorias: a) informação referente às empresas e suas ligações com o resto da economia; b) informação sobre o responsável pelo estabelecimento; e c) informação referente ao domicílio do responsável pelo estabelecimento. Além da aplicação do questionário, a metodologia envolvia uma entrevista pessoal.

A seleção da amostra de empresas variou conforme as diferentes abordagens dos vários estudos. Em termos gerais, as amostras visavam a cobrir diversas áreas de uma cidade, levantando características das empresas (histórico, estrutura física e produtiva, características operacionais e dos mercados onde atuam, aspectos legais e relação com a regulação estatal) em cinco setores da economia: indústria, construção, transporte, comércio e serviços¹⁰⁴.

A informação sobre o responsável pelo estabelecimento compreendia suas características pessoais, como sexo, idade, nível educacional formal, experiência, história profissional, condição de migração, ocupação dos pais, fontes de educação não formal e de treinamento, preferência entre autoemprego e emprego assalariado, satisfação no trabalho, mudanças nas remunerações ao longo do tempo, duração do emprego e desejo de mais trabalho, e atitude ante possíveis políticas governamentais, treinamento, ocupação alternativa, opções de locação da empresa etc.

¹⁰⁴ As informações referentes às empresas incluíam: i) **estrutura física**: local (fixo ou não), acesso à infraestrutura econômica e equipamentos públicos, estrutura permanente ou temporária, localização comercial ou residencial, *status* legal; ii) **estrutura produtiva**: descrição detalhada das atividades principais e subsidiárias, estruturas de mercado, iii) **regulação legal**: exigência de registros e licenciamento, natureza do relacionamento com o governo; iv) **história da empresa**: informações sobre idade, mudança de local e de estrutura física ou de natureza e premissa da atividade, bens e serviços produzidos, volume de produção, emprego e tecnologia e os obstáculos confrontados para implantá-la; v) **características operacionais**: nível de utilização de capacidade, extensão do desemprego entre os trabalhadores, estrutura do emprego (tempo integral, parcial ou trabalho temporário), emprego de membros não remunerados da família, utilização de trabalho especializado e não especializado, fontes de suprimento de trabalho, idade, sexo e nível educacional dos empregados, rotatividade no trabalho e reconhecimento da experiência, instalações e conteúdos do treinamento, salários pagos e percentual do pagamento em espécie, volume do capital empregado, fontes de financiamento para aquisição do capital, percentual da maquinaria e do edifício que são alugados e o custo de locação, a natureza das relações “para frente” e “para trás” na cadeia produtiva, receita bruta, valor dos estoques e da carga tributária. Além disso, perguntava-se acerca das imperfeições nos mercados de produtos e de fatores, dificuldades de garantir o fornecimento dos insumos, inclusive o crédito, e dificuldade em relação à comercialização dos produtos, em que áreas que lhes faltavam assistência necessária para sua expansão, respostas a eventuais programas e políticas governamentais.

Finalmente, as informações sobre o domicílio do responsável incluíam: proximidade entre residência e local de trabalho, outros membros da família que participavam da atividade da empresa, percentual de membros da família que participavam da força de trabalho, particularmente no setor informal, importância da contribuição de outros membros para a renda familiar, extensão do desemprego, detalhes sobre a estrutura residencial do domicílio e acesso a instalações.

Segundo Lubell¹⁰⁵, pode-se em geral classificar essas pesquisas a partir de três tipos diferentes de abordagem sobre o setor informal. O primeiro deles relaciona-se à abordagem do setor informal como segmento do mercado de trabalho – aquele que emprega uma fração significativa da força de trabalho urbana de baixa renda, fora das regras legais vigentes para o emprego no setor formal, tais como o acesso à seguridade social e outros tipos de benefício. A preocupação dessa vertente era identificar os trabalhadores pobres (*“working poor”*), legitimar as ocupações informais diante das atitudes normalmente hostis das instâncias governamentais e estabelecer novos objetivos para as políticas macroeconômicas no sentido do aumento da produtividade e da renda dos participantes do setor informal ou da sua condução para uma absorção futura pelo setor formal.

Na segunda abordagem, a ênfase era posta nas unidades presumivelmente “viáveis” do setor informal, em geral associadas a pequenas empresas, cujo dinamismo poderia ser estimulado pela injeção de recursos e da assistência técnica. A terceira, finalmente, era uma variante da primeira abordagem, mas que enfatizava as ligações entre os setores formal e informal nos países de industrialização recente¹⁰⁶.

Os estudos realizados na África podem, em geral, ser assimilados à primeira abordagem, muito embora tenham rapidamente derivado para o exame das

¹⁰⁵ Lubell, H., “The Informal Sector in the 1980s and 1990s” Development Centre Studies, OECD, Paris, 1991, p. 21 e seguintes.

¹⁰⁶ Essa abordagem foi particularmente identificada com os países da América Latina, onde a industrialização deu origem a um amplo sistema de subcontratação, em que as maiores empresas demandavam serviços e produtos de empresas menores, pequenas oficinas e trabalhadores domésticos.

pequenas empresas como “unidade de produção”. Na Ásia, os estudos permaneceram em boa medida dentro dos limites da segunda abordagem. Na América Latina, a abordagem do mercado de trabalho privilegiou o exame do *status* regulado ou desregulado dos trabalhadores em empresas classificadas por tamanho e graus de visibilidade ou clandestinidade. Essa abordagem posteriormente dividiu-se em duas outras. Uma preocupada com o papel do aparato regulatório, que impede o crescimento das empresas privadas de pequena escala; outra que buscava examinar os fatores de competitividade entre os setores formal e informal.

O grande número de pesquisas empreendidas e as numerosas formas de operacionalizar o conceito de setor informal nos últimos anos da década de 70 determinaram uma grande confusão acerca do seu real significado. Mas não é somente no campo da terminologia que surgiram críticas. Dúvidas apareceram acerca da efetividade desse enfoque em seu conjunto e da sua utilidade em promover o emprego e o desenvolvimento econômico dos países periféricos e, obviamente, a adoção das medidas de políticas recomendadas.

4.4.1.1 – Pesquisa sobre Setor Informal Urbano – Campinas/São Paulo/Brasil

A pesquisa desenvolvida pelo WEP sobre o setor informal urbano no Brasil é um bom exemplo da flexibilidade com que o conceito de setor informal foi empregado no contexto das pesquisas acerca do setor informal urbano da OIT a partir de meados dos anos 70¹⁰⁷.

Além da multiplicidade de critérios na definição de informalidade fornecida pelo WEP, inspirado no relatório da Missão ao Quênia, essas pesquisas tiveram ainda de lidar com a falta de estatísticas adequadas aos desenvolvimentos analíticos necessários a captar as especificidades e as estruturas econômicas das cidades pesquisadas.

¹⁰⁷ Berlinck, M.T., Bovo, J.M. e Cintra, L.C., “O setor informal urbano e o desenvolvimento industrial em uma pequena cidade: o caso de Campinas”, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, mimeo, 1976.

A pesquisa do WEP procurou estruturar uma definição de setor informal que retirasse ênfase do seu caráter de grupamento de categorias ocupacionais e atividades qualitativamente distintas (trabalhadores que vivem somente de sua força de trabalho e do trabalho familiar não remunerado; pequenos proprietários com magnitudes de capital até certo limite; capitalistas com a contratação de trabalho assalariado até certo limite; prostitutas, mendigos, criminosos, menores abandonados e outros que não participam de atividades consideradas produtivas) e da ideia de que tais atividades heterogêneas constituiriam setor separado do restante da economia. Segundo argumentam os autores:

“O processo de produção capitalista, ou seja, o processo de reprodução ampliada do capital deve ser visto como um todo englobado e não a partir de ‘setores’, ‘circuitos’ ou ‘subsistemas’, etc. O processo de acumulação de capital no Brasil (e isso vale para Campinas) se realiza fundamentalmente baseado em grandes empresas (grande indústria mecanizada, grande comércio, etc.) com emprego de trabalhadores assalariados”¹⁰⁸.

Na busca de elementos que propiciam homogeneidade ao setor informal, os autores enfatizaram o fato de que todas as suas unidades integram o processo de acumulação de capital e, por encontrarem-se todas sob o domínio da grande empresa capitalista, o setor informal não poderia ser pensado como um setor específico e separado da economia.

Consequentemente, o setor informal foi dividido em atividades diretamente vinculadas ao capital – a pequena empresa, com pequena participação no total dos negócios e no emprego, os trabalhadores autônomos e o exército industrial de reserva. Além disso, o proprietário da pequena empresa e o trabalhador autônomo foram considerados capitalistas. Nas palavras dos autores:

“tanto o dono da pequena empresa como, em certos casos, o trabalhador autônomo, podem ser considerados capitalistas, na medida em que personificam o capital em sua tendência à acumulação e ao emprego de trabalho assalariado”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Berlinck et alii, op. cit. p. 21 e 22.

¹⁰⁹ Berlinck, M. et alii, op. cit. p. 23.

O critério básico para diferenciar a pequena empresa do trabalhador autônomo é o montante do capital e/ou o emprego de força de trabalho assalariada. Nos casos em que a empresa se utiliza de trabalho familiar não remunerado, o que sustenta sua diferenciação é o montante do capital utilizado. Daí que a pesquisa considerou como empresa as unidades produtivas que utilizam capital e/ou trabalho assalariado; como trabalhador autônomo aquele que emprega sua própria força de trabalho ou o trabalho familiar não remunerado.

As pequenas empresas também são caracterizadas pela presença nos diversos ramos e setores da atividade econômica, nos quais sua atuação pode estar direcionada para o mercado ou vinculada à grande empresa capitalista. Essa vinculação pode apresentar-se de várias maneiras¹¹⁰.

Contudo, é fundamental destacar que, além da influência desses fatores, a organização da produção ou a divisão do trabalho na pequena empresa depende de seu tamanho, representado pelo número de trabalhadores assalariados que emprega. Isso porque quando a pequena empresa emprega poucos trabalhadores (três ou quatro, por exemplo), o lucro auferido pode ser tão pequeno que seu proprietário se vê obrigado a participar diretamente do processo de trabalho, no mesmo nível dos trabalhadores assalariados que emprega.

A partir de certo número de trabalhadores contratados, o proprietário ficaria liberado do trabalho manual e passa a se dedicar às funções de compra e venda de mercadorias e de controle do processo de trabalho. Se o número de trabalhadores cresce ainda mais, o controle do processo de trabalho pode ser designado a um assalariado, contratado para esse fim específico.

“A capacidade de acumulação da pequena empresa dependerá fundamentalmente do número de trabalhadores que empregue, ou seja, da massa de sobre-trabalho que seu dono se apropria. À medida que aumenta o número de trabalhadores e a escala de produção, a utilização

¹¹⁰ A pequena indústria pode estar ligada ao grande comércio por compra de matérias-primas e meios de produção, envolvendo ou não operações de crédito, ou pela venda de seus produtos. Pode estar ligada à grande indústria, fornecendo componentes utilizados em seu processo de produção. As pequenas empresas do comércio, dos serviços e dos transportes também podem apresentar o mesmo tipo de vinculação.

conjunta dos meios de produção, a divisão do trabalho e o uso de instrumentos e máquinas mais adequados às várias operações possibilitam um acréscimo considerável na produtividade do trabalho”¹¹¹.

É o volume do capital e o número de trabalhadores – no sentido em que refletem uma produtividade do trabalho mais elevada e maior capacidade de apropriar-se do sobretrabalho – que dão à pequena empresa capacidade de acumular e de enfrentar a concorrência de suas congêneres e de empresas capitalistas. Na concorrência, a sobrevivência da pequena empresa tem na intensificação do trabalho e no rebaixamento dos salários pagos o seu principal recurso.

Os trabalhadores autônomos possuem seus meios de trabalho e empregam força de trabalho própria e trabalho familiar não remunerado. Diferenciam-se dos pequenos capitalistas pela ausência de capital e do emprego de trabalho assalariado. Mas não se confundem com o trabalhador assalariado por não venderem sua força de trabalho.

O trabalho autônomo foi classificado em regular e intermitente – o primeiro com certa estabilidade ainda que sem capacidade de acumular capital; o último como aqueles trabalhadores vinculados a ocupações eventuais, exercidas com meios de trabalhos simples e com um mínimo de conhecimento profissional.

Ambos podem passar à condição de trabalhador assalariado ou fazer parte do exército industrial de reserva – fração da população ativa excessiva ante as necessidades do capital, cujo tamanho varia conforme os seus ciclos de expansão e contração. Todo trabalhador desocupado ou subempregado – no sentido em que trabalha parcialmente – faz parte dessa população excedente. Os movimentos no tamanho do contingente de trabalhadores componentes do exército industrial de reserva influenciam diretamente o movimento geral dos salários¹¹².

¹¹¹ Berlinck, M. et alii, op. cit., p. 24.

¹¹² Os autores utilizam a classificação de Marx para distinguir três formas estruturais da superpopulação relativa: i) flutuante – grandes contingentes operários repelidos e atraídos nos grandes centros industriais; ii) latente – superpopulação agrária gerada pela capitalização da agricultura e que migra para as cidades; iii) intermitente – contingente de trabalhadores em atividades irregulares, formado pela destruição de atividades industriais e agrícolas causada pela atuação da grande empresa. Além do exército industrial de reserva, destacam os autores a presença do lumpemproletariado – formado por vagabundos, criminosos, prostitutas etc. – e do pauperismo –

No entanto, para a pesquisa sobre o setor informal urbano na cidade de Campinas definiram-se as seguintes categorias operacionais: i) trabalhadores por conta própria, com ou sem a contratação de membros não remunerados da família; e ii) pequenas empresas com menos de dez empregados.

Com efeito, a amostra da pesquisa cobriu um total de 500 unidades produtivas, com 20% localizadas na indústria, 40% no comércio e 40% nos serviços. Ademais, constatou-se que 26% tinham capital inferior a US\$930; 31% entre US\$930 e US\$4.650 e 43% com capital acima de US\$4.650. Pouco menos da metade (46%) eram empresas individuais; uma pequena fração (17%) utilizava o trabalho de membros não remunerados da família e pouco mais de um terço (37%) recorria ao trabalho assalariado.

Nesse universo, a quase totalidade (90%) das unidades amostradas era legalmente registrada, havia comprado seus equipamentos com recursos de poupança própria (81%), tinha como responsáveis pessoas do sexo masculino (88%), que vieram para a cidade na condição de imigrantes há mais de dez anos (67%), provenientes de outras áreas urbanas (73%) e tendo adquirido experiência prévia em emprego assalariado no setor formal (75%). Os segmentos do setor informal mais caracteristicamente marcados pela pobreza não foram estudados.

4.4.2 – O Setor Informal no Programa Regional do Emprego para América Latina e Caribe (Prealc) da OIT

Com o declínio das missões a partir de meados dos anos 70, a tarefa de dar assistência aos estados membros da OIT na formulação de estratégias de desenvolvimento orientadas para o emprego passava crescentemente para as equipes regionais¹¹³.

formado por órfãos e filhos de pobres e incapacitados para o trabalho (trabalhadores que sobrevivem à idade normal de sua classe, vítimas da indústria, mutilados, enfermos etc. Para maiores detalhes vide o capítulo 10 deste trabalho, pág. 205 e seguintes.

¹¹³ Programa Regional del Empleo para America Latina y el Caribe (Prealc); Asian Regional Team for Employment Promotion (Artep); Jobs and Skills Programme for Africa (Jaspa); e Southern African Regional Team for

Do ponto de vista analítico, a abordagem desenvolvida pelo Prealc tentou avançar na formulação de um marco conceitual, então considerado a principal debilidade do Relatório da Missão ao Quênia – setor informal definido a partir da descrição de situações empíricas encontradas e em contraposição às características do setor formal.

Reconhecendo a inovação conceitual trazida pelo relatório da Missão ao Quênia – qual seja, considerar os “pobres que trabalham” como unidade de produção, bem como suas articulações com o resto da economia –, mas enfatizando as atividades que desempenham, o Prealc definiu o setor informal como um conjunto de atividades caracterizadas por uma lógica de produção própria e distinta da vigente na parte formal da economia.

A racionalidade econômica do setor informal é particular porque orientada para a subsistência, diferindo da racionalidade das atividades econômicas formais – a acumulação de capital. É na racionalidade econômica das atividades informais que residiria a origem lógica de suas demais características – a forma de organização da produção, a escolha dos setores do mercado aberto ou pouco protegido, o uso intensivo de mão de obra e a escassa produtividade e o baixo nível de renda resultantes¹¹⁴.

Do lado da demanda, a origem do setor informal permanece sendo o excedente de mão de obra – normalmente migrante de origem rural tentando incorporar-se ao mercado de trabalho e cuja falta de capital físico e humano impunha severas restrições à sua inserção ocupacional nas atividades do setor moderno – que

Employment Promotion (Sartep). Algumas missões ainda seriam organizadas pela OIT até os anos iniciais da década dos 80.

¹¹⁴ A ênfase colocada pela Missão ao Quênia nos indivíduos que formam a população excedente como unidade de produção determinou que a característica mais importante do setor informal fosse a facilidade de entrada, o que, por sua vez, determinaria as características da organização da produção (sem uma clara divisão do trabalho e da propriedade dos meios de produção; com muito pouco capital investido e poucas habilidades requeridas) e de sua inserção no mercado (entrada nos mercados competitivos e na base dos mercados concentrados). A ausência de barreiras à entrada e a inexistência de acumulação determinariam que a renda média fosse a variável de ajuste – quanto maior o excedente de mão de obra absorvido pelas atividades informais, menor a renda percebida por cada pessoa ocupada no setor. Vide, para maiores detalhes: Tokman, V.E., “An exploration into the nature of the informal-formal sectors relationship”, World Development, Oxford, Pergamon Press Ltda., set./out. de 1978.

busca garantir a sobrevivência familiar desempenhando quaisquer atividades que pudessem se constituir em fonte geradora de rendimento.

Do lado da oferta, o setor informal é resultado da baixa capacidade de absorção de força de trabalho nas atividades modernas ante a demanda de trabalho de uma população que cresce a taxas elevadas no contexto de rápida urbanização. Trata-se da incorporação pelo Prealc da tese da insuficiência dinâmica desenvolvida por Prebisch nos anos 70 e suas revisões posteriores – a insuficiência do volume de empregos em face da demanda por trabalho, mesmo nas conjunturas de acelerado crescimento, é resultado das características históricas do desenvolvimento da região¹¹⁵.

Na América Latina, os setores produtivos modernos foram criados para atender a um restrito mercado urbano altamente diversificado de bens de consumo durável. O surgimento de grande parte da indústria latino-americana ocorreu ao longo da expansão das empresas transnacionais que, ao instalarem-se na região, condicionaram a escolha do conjunto de bens a serem produzidos e da tecnologia empregada. E, finalmente, o caráter particularmente poupador de trabalho do progresso técnico incorporado.

O resultado foram estruturas de mercado com características oligopólicas em uma economia marcada por elevada desigualdade na distribuição da renda, o que terminou por concentrar o progresso técnico entre os setores e ramos da produção, acentuando ainda mais a heterogeneidade da estrutura produtiva.

Como a demanda de trabalho derivada dessa estrutura produtiva foi insuficiente para absorver uma oferta de mão de obra originada de altas taxas de crescimento populacional e intenso fluxo migratório para as cidades no pós-guerra,

¹¹⁵ Vide Prebisch, R., "Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina. Cepal, Santiago, 1970; "Crítica al capitalismo periférico", Revista de La Cepal, 1º semestre, 1976; e "Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación". Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

originou-se um mercado de trabalho único, com uma estrutura dividida em dois setores¹¹⁶.

No primeiro desses setores, associado à ideia de setor formal, a demanda de mão de obra é função da expansão das atividades econômicas organizadas empresarialmente. No segundo, associado à ideia de setor informal, a demanda de mão de obra não depende diretamente da acumulação de capital, e a ocupação é função do excedente de mão de obra produzido pelo volume insuficiente das ocupações geradas no setor formal ante o contingente de trabalhadores que chegam aos mercados urbanos de trabalho. Mais especificamente, da capacidade de inserção ocupacional que esses trabalhadores excedentes possam ter, em geral, em atividades de baixa produtividade.

Trata-se de um mercado de trabalho segmentado em dois setores entre os quais existiria um conjunto diferenciado de relações e distintos graus de heterogeneidade estrutural. Como o grau de heterogeneidade estrutural existente nos dois setores é profundo, faz-se necessário o emprego de categorias analíticas distintas na caracterização desses dois segmentos do mercado de trabalho urbano dos países da região.

O informal, definido em contraposição ao formal, agrupa as ocupações proporcionadas pelas atividades econômicas pertencentes ao segmento inferior de uma estrutura produtiva marcada pela heterogeneidade estrutural. É caracterizado por: i) facilidade de entrada; ii) baixo nível de assalariamento; iii) inexistência de divisão entre proprietários do capital e trabalhadores; iv) unidades produtivas de pequeno porte e pouco capitalizadas; v) baixo nível tecnológico; vi) não cumprimento das determinações legais vigentes no setor formal; vii) produção para mercado, em geral competitivos, e para a base da pirâmide de oferta das estruturas de mercados oligopolizados; viii) grande atomização da oferta que redundava em

¹¹⁶ A referência inescapável são os trabalhos de Doring P. & Piore M. acerca dos mercados internos de trabalho, cujo título principal, "Internal Labor Markets and Manpower Analysis" Lexington: Heath, teve sua primeira edição em 1971.

incapacidade de determinação dos seus preços, inexistência do lucro extraordinário e baixa capacidade de acumulação e expansão.

Essa conceituação coincide praticamente de forma integral com a noção de setor informal contida no relatório do Quênia. Outra semelhança foi que também na região latino-americana houve dificuldades para se identificar a população ocupada no setor informal do mercado de trabalho urbano com base em estatísticas proporcionadas por pesquisas oficiais, censitárias e domiciliares.

Em inúmeros países, as pesquisas tiveram de contar com informações complementares proporcionadas por estudos de campo mais detalhados. Estes, por sua vez, também dependiam das categorias operacionalizadas pelas pesquisas oficiais dos diversos países – pessoas ocupadas no serviço doméstico, trabalhadores ocasionais, trabalhadores por conta própria e empregadores, trabalhadores e membros da família não remunerados de estabelecimentos com até quatro empregados – que terminavam por limitar o conceito de setor informal¹¹⁷.

Outra variável também utilizada diz respeito à população ocupada com baixo nível de renda (em geral, até um salário mínimo legal), como indicador da baixa produtividade característica das atividades do setor informal, tal como na definição da Missão do Quênia. A participação do setor informal na renda urbana é imprecisa devido à ausência de informações confiáveis. A despeito desse fato, autores como Souza e Tokman afirmam que existem sólidas razões teóricas para afirmar-se que a renda do setor informal não deve apresentar tendência de crescimento, ao menos em ritmo superior ao crescimento de sua ocupação.

Isso se explica pelo papel desempenhado pelas pequenas empresas no contexto de um crescimento econômico com concentração de mercado. Nos mercados concentrados, o volume das operações das pequenas empresas tende a diminuir, sem que isso signifique seu desaparecimento. Nos mercados concorrenciais, o

¹¹⁷ O uso dessas categorias operacionais, além de condicionar o conceito de setor informal utilizado, parece superestimar sua participação no mercado de trabalho urbano. Os dados coletados mostraram-se particularmente insuficientes para fundamentar comparações intertemporais, base para uma análise da evolução do setor no longo prazo.

aumento da participação do setor informal é resultado do crescimento da renda global ou setorial da economia, e o nível de renda no seu interior é produto do ajustamento entre essa dimensão e o volume de pessoas que aí desempenham suas atividades produtivas.

A partir desse quadro conceitual, e com os problemas de inadequação das fontes de dados estatísticos, foram identificadas algumas características gerais da força de trabalho do setor informal urbano na América Latina. Inicialmente, constatou-se forte predominância do sexo feminino entre os ocupados no setor informal comparado ao setor formal, predominância que permaneceu mesmo quando o serviço doméstico era excluído. Em seguida, o setor informal foi caracterizado como o setor que fornece a maior parte das ocupações para os extremos da distribuição etária da força de trabalho, absorvendo os trabalhadores jovens, preferencialmente nas pequenas empresas e no serviço doméstico, ao passo que os idosos vinculam-se predominantemente às ocupações por conta própria.

Além disso, estão inseridos no setor informal os trabalhadores com os menores níveis de instrução, particularmente os analfabetos funcionais (menos de três anos de instrução) que, em grande medida (ao redor de 80%), só aí encontram possibilidades de inserção ocupacional. De maneira geral, concluiu-se que o setor informal é a porta de entrada do mercado de trabalho urbano para a população proveniente das zonas rurais deprimidas e das pequenas aglomerações urbanas, incapaz de acessar segmentos superiores do mercado de trabalho.

Do ponto de vista setorial, constatou-se a presença das ocupações informais em todos os ramos produtivos, à exceção dos serviços financeiros, com concentração na indústria manufatureira (alimentos, calçados e móveis), no comércio e nos serviços pessoais. O rendimento médio nas ocupações informais é significativamente menor que em suas congêneres do setor formal. Essas discrepâncias mantiveram-se mesmo quando diversas desagregações (por sexo, por idade, por faixa etária, por tempo de residência no município etc.) foram procedidas.

Pesquisa destinada a avaliar a participação relativa do setor informal na força urbana de trabalho em onze países da América Latina no ano de 1970

levantou que, em média, o setor informal participava com 34% da força de trabalho urbana, variando em uma extensão que ia de 30% no Brasil a 57% no Paraguai¹¹⁸.

Setorialmente, constatou-se que a informalidade concentrava-se mais nos Serviços (Brasil, Chile, Equador, República Dominicana, São Salvador e Paraguai) e no Comércio (Argentina, Colômbia e Venezuela). Na indústria, incluindo a Construção Civil, era muito significativo na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, México e Paraguai, respondendo por no mínimo 25% da força de trabalho urbana.

Tais características fazem com que as políticas de emprego devam ser especificamente desenhadas para o setor informal, entendido como unidade no interior da economia urbana, pois: i) sua elevada participação na força de trabalho urbano faz com que a importância de suas ocupações no conjunto do emprego se mantenha no médio e no longo prazo; ii) nele se concentrem os segmentos populacionais mais afetados pela pobreza urbana; e iii) as políticas de emprego em geral não atingem os trabalhadores do setor.

Além disso, tais políticas devem vir inseridas em uma estratégia de desenvolvimento que simultaneamente contemple os setores modernos e logre aumentar a renda dos trabalhadores informais, em um contexto de crescimento do volume de ocupações em suas atividades. Adicionalmente, devem-se desenvolver formas de realocação da mão de obra nas atividades informais com potencial de transformação, distinguindo-as daquelas sem possibilidades de expansão.

Três tipos de políticas para o setor informal foram então distinguidos: i) aquelas destinadas a aumentar sua eficiência econômica; ii) as voltadas a aumentar o volume de sua produção; e iii) as que se destinam a transferir mão de obra para suas atividades mais dinâmicas. A escolha da política a ser adotada depende do tipo de atividade considerada. De maneira geral, prioridade deve ser dada àquelas atividades

¹¹⁸ Souza, P.R. & Tokman, V.E., "The Urban Informal Sector in Latin America", *International Labour Review*, vol. 114, n. 3, November-December 1976. Os países estudados eram: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, São Salvador, México, Paraguai, Peru e Venezuela.

que respondem pela maior fração em sua ocupação ou que tenham melhores possibilidades de expansão.

Para as atividades do setor informal urbano com diferenciação no mercado de bens e serviços ou cujas diferenças relativas de produtividade não sejam significativas para as distintas escalas de produção, deve-se adotar um conjunto de políticas destinadas a aumentar sua fatia de mercado. Políticas de subsídio e de crédito devem ser consideradas para as atividades em que não existam condições de concorrência devido a discriminações introduzidas pela política econômica em favor das atividades do setor formal.

Por outro lado, não devem ser fomentadas as atividades informais com diferenciais significativos de produtividade em relação ao setor formal, nas quais o baixo poder de concorrência deriva do funcionamento da economia e dos padrões de acumulação. Isso porque o fomento de atividades do setor informal por políticas com foco no emprego não devem implicar sacrifício do crescimento econômico¹¹⁹.

Tal como na Missão Quênia, grande ênfase foi dada ao reforço dos vínculos entre o setor formal e o informal como forma de aumentar o mercado para as atividades deste último. Duas considerações são necessárias para o desenho de políticas com esse objetivo. A primeira diz respeito àquelas atividades do setor informal complementares às do setor formal. Nesse caso, os mecanismos de subcontratação existentes entre ambas devem ser reforçados, assim como a utilização das compras governamentais nos casos de itens em cuja oferta o setor informal tenha participação significativa. A segunda refere-se às atividades informais concorrentes com as do setor formal, caso em que um programa para prover infraestrutura (centrais de compras, rede de mercados para pequenos vendedores etc.) deveria ser adotado pelos órgãos públicos de fomento.

¹¹⁹ Talvez aqui resida uma diferença com as diretrizes de políticas recomendadas pela Missão ao Quênia, em cujo relatório aparece: "Um menor crescimento em favor de uma distribuição mais eqüitativa não pode ser descartado, especialmente como resultado temporário das propostas de reestruturação da economia; mas muitas das recomendações devem ter o efeito oposto de aumentar o produto e o crescimento". OIT (1972) op. cit., p. 12. Nossa tradução.

Finalmente, devem-se adotar políticas de reforço da eficiência do setor informal por meio de: i) melhoria nas formas de organização do setor informal com o objetivo de combinar as vantagens econômicas da operação em grande escala com o emprego massivo de mão de obra incentivando, por exemplo, o cooperativismo; ii) redução dos custos de comercialização e de financiamento das atividades informais; iii) alteração de produtos e processos; iv) criação de infraestrutura; v) ampliação do crédito; vi) articulação com centros tecnológicos para criação e difusão de tecnologias mais adequadas às atividades informais; vii) formação e treinamento da mão de obra, abrangendo não só capacitação técnica, mas também organização e administração de pequenos negócios.

A abordagem do Prealc distinguiu-se, desde o início, por conceber o setor informal como um conjunto de atividades com uma lógica de produção própria e relações de subordinação diferenciadas ante as atividades econômicas do setor formal da economia. De um lado, unidades produtivas com capacidade competitiva para permanecer nos mercados dominados pelas empresas capitalistas, de outro, atividades que tenderiam a desaparecer com o crescimento da economia no longo prazo.

Mas o enfoque da racionalidade produtiva enfatiza a perspectiva ocupacional, na qual o surgimento do setor informal está relacionado com a ocorrência de um excedente de trabalhadores ante as ocupações proporcionadas pelo setor formal que desempenha um conjunto de atividades que lhes permita obter rendimentos. Ocorre que uma parte desse excedente de mão de obra está inserida em atividades econômicas informais que absorveram a lógica da acumulação no seu relacionamento com o setor formal.

Essa diferenciação vai definir um setor informal heterogêneo, constituído por atividades com lógicas diversas de operação. Conforme a lógica da atividade desempenhada, modifica-se o tipo de relação com os demais setores da economia. Mas quem determina a natureza desse relacionamento são as atividades do setor formal, a partir das estruturas de mercado onde operam.

Assim, as atividades do setor informal mantêm relações de subordinação com as atividades do setor formal, operadas pela restrição a recursos e a

mercados. E é o grau de subordinação que determina a capacidade de acumulação e de expansão do setor informal e, conseqüentemente, a possibilidade de que essa expansão possa ou não ser feita com ampliação das rendas.

O grau de dependência ou subordinação varia entre uma autonomia completa e uma subordinação total – situações polares inexistentes –, e é determinado pelas estruturas de mercado do setor formal às quais as atividades informais estão vinculadas. É maior a dependência quando as atividades informais atuam nos espaços de um mercado oligopolizado, abertos nas diversas etapas do crescimento econômico. Aqui, as possibilidades de expansão ou contração das atividades informais dependem do ritmo de crescimento da demanda, da escala mínima de operação para os diversos tamanhos de estabelecimentos e das economias de escala.

Em resumo, para o Prealc, as atividades exercidas por parte considerável da força de trabalho urbana, nos espaços abertos pelas empresas do setor formal nos diversos mercados em que atua, conformam a ideia de um setor informal que se liga ao sistema econômico por relações de subordinação, e é profundamente heterogêneo quanto às formas de organização das atividades que abriga e cujas possibilidades de expansão também são diferenciadas.

Influenciado pelo crescimento econômico a ritmos inusitados em quase todos os países da região nos anos 70, o Prealc nutria a expectativa de que as atividades do setor informal seriam, em última instância, absorvidas ou substituídas pelas atividades do setor formal em expansão.

Em trabalho que se beneficia da visão retrospectiva¹²⁰, Tokman afirma que o setor informal não diminuiu significativamente nos anos de expansão da década de 70. Contudo, sua expansão durante a crise da década de 80 foi importante, particularmente em países como o Brasil, onde suas atividades foram fundamentais para lidar com a contração da atividade econômica e com o aumento expressivo do subemprego e das taxas de desemprego aberto.

¹²⁰ Tokman, V. E. "The Informal Sector in Latin America: 15 Years Later", in David Turmham *et al.* (eds.), *The Informal Sector Revisited*, OECD Development Centre, Paris, 1990.

4.5 – SETOR INFORMAL COMO FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NÃO TÍPICAMENTE CAPITALISTA

Os trabalhos desenvolvidos por Souza¹²¹ sobre a determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas, em geral, e sobre o Brasil, em particular, utilizando o conceito de setor informal, podem ser considerados uma interlocução direta com o enfoque do Prealc/OIT.

Esse autor busca avançar na formulação do conceito de setor informal como um conjunto de unidades produtivas não capitalistas, cujo funcionamento é totalmente subordinado aos ciclos da acumulação de capital. Esse fenômeno ocorreria até mesmo nas economias industrializadas, nas quais as empresas tipicamente capitalistas, ao procurarem garantir crescente participação na produção e no mercado, abrem espaço à produção autônoma e às empresas familiares que se reproduzem subordinadamente.

O sistema econômico é considerado como um conjunto integrado de diversas formas de organização da produção. Todos seus segmentos se originam da dinâmica geral da acumulação capitaneada pelo núcleo tipicamente capitalista. As diversas formas de organização produtiva não tipicamente capitalistas exercem funções específicas nas esferas produtiva, comercial e na prestação de serviços de forma intersticial.

As dimensões econômica e ocupacional do setor informal estão limitadas pelo movimento do capital. A dinâmica do núcleo capitalista determina o espaço econômico para a atividade informal, mas essa subordinação ao movimento do capital não significa o total desaparecimento de formas de organização atípicas a esse modo de produção. Ao passo que, em alguns ramos, estas tendem a ser absorvidas pelas empresas capitalistas, e sobrevivem naqueles que não apresentam perspectiva de lucratividade adequada à atividade tipicamente empresarial.

¹²¹ Souza, P.R., “Emprego, Salário e Pobreza”, Hucitec, São Paulo, 1980 e “A Determinação dos Salários e do Emprego nas Economias Atrasadas”, Tese de Doutorado apresentada no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, mimeo, 1980.

Já sua dimensão ocupacional ajusta-se de acordo com o contingente de pessoas envolvidas na disputa dos espaços abertos às atividades informais. O nível de renda será relativamente menor sempre que um número maior de produtores disputar os interstícios fixados pela dinâmica da economia, comandada pelo núcleo capitalista.

Mas à heterogeneidade das formas de organização da produção abrigadas no setor informal correspondem distintas condições de entrada em seus diferentes segmentos. Consequentemente, a renda média continua sendo a variável que ajusta a dimensão do espaço econômico existente para essas atividades e o contingente de pessoas aptas a nele disputar uma inserção.

Porém, apenas naqueles segmentos do setor informal de fácil entrada, a ocorrência de um excedente de mão de obra não qualificada implica necessariamente a tendência à redução da renda média informal. Nas atividades informais com significativas barreiras à entrada, normalmente associadas a posse de equipamentos, qualificação profissional, habilidades pessoais inatas ou adquiridas e uma acumulação prévia, os rendimentos tornam-se relativamente independentes da oferta de força de trabalho e podem alcançar níveis semelhantes e mesmo mais elevados que em certas atividades formais.

Além disso, e na medida em que a heterogeneidade do setor informal é refletida em múltiplas condições de entrada, os diferenciais de renda no seu interior podem ser tão ou mais significativos que aqueles eventualmente existentes entre o setor formal e o informal.

Para evidenciar o caráter heterogêneo do setor informal e mostrar quais dos seus segmentos possuem barreiras à entrada, Souza propõe uma taxonomia das organizações não tipicamente capitalistas, destinadas a diferenciar segmentos do setor informal urbano segundo a intensidade de utilização do trabalho assalariado.

Reconhecendo que os “modos de produção” prevalentes no setor informal são diferentes dos que predominam nas atividades modernas, seja porque são atividades desempenhadas com diversas relações de produção, seja porque objetivam a maximização da receita total e não o retorno sobre o capital empregado, justifica-se a

necessidade de uma formulação que tipifique as formas de organização da atividade informal segundo o grau de diferenciação entre elas e as atividades tipicamente empresariais do setor formal.

Sua abordagem vai basicamente buscar caracterizar em primeiro lugar as atividades que constituem o setor informal como formas diversas de organização não tipicamente capitalistas, que respondem por partes substanciais do emprego urbano nas economias atrasadas e cuja característica essencial seria a de não utilizar permanentemente nem fundamentalmente trabalho assalariado. Essas formas estariam contidas em dois grandes grupos – as formas de organização mercantil simples e as empresas quase capitalistas.

Segundo o autor, as formas mercantis simples de organização da produção sempre existiram no desenvolvimento capitalista e se caracterizariam pelo uso não permanente do trabalho assalariado. Nela encontram-se incluídas as empresas familiares, os trabalhadores por conta própria subordinados, os pequenos vendedores de serviços e o serviço doméstico.

As empresas familiares, por sua vez, são organizações que utilizam principalmente trabalho familiar, muito embora possam empregar eventualmente o trabalho assalariado. Operam em mercados locais produzindo bens e serviços especializados e podem concorrer com empresas capitalistas produtoras desses mesmos bens e serviços. Entretanto, sua existência é garantida por fatores tais como a atomização do mercado, as políticas de clientela, as relações pessoais etc. que terminam por criar uma espécie de reserva de mercado.

A questão central é que o capital determina, em um movimento permanente de destruição e criação, o espaço econômico onde atuam as empresas familiares no pequeno comércio estabelecido, nas pequenas indústrias (padarias e confecções), nas pequenas oficinas de reparação etc. Em geral, dispõem de algum equipamento, adquirido com poupança prévia ou decorrente da própria operação do negócio, ou até mesmo via acesso ao crédito.

Como atuam em mercados protegidos das empresas capitalistas, mesmo que temporariamente, e das demais unidades mercantis simples, o nível de vida

que proporciona aos seus integrantes pode ser superior aos trabalhadores não qualificados ocupados nas atividades capitalistas propriamente ditas. Isso também impede a entrada indiscriminada de novos produtores, preservando o nível médio de renda.

A categoria dos trabalhadores por conta própria subordinados abarca um amplo segmento de trabalhadores nas atividades não agrícolas, formalmente trabalhadores autônomos, mas que de fato produzem ou prestam serviços a uma empresa. Trata-se de uma forma de assalariamento disfarçado, utilizada por empresas de diversos portes e graus de modernidade, objetivando rebaixar seus custos de mão de obra¹²².

Logicamente, a entrada de novos produtores é mais fácil que no conjunto das empresas familiares, o que faz com que a renda média tenda a ser a variável de ajuste nesse segmento. Sempre que aumenta a concorrência pela entrada de mais produtores, cai a renda dos ocupados devido ao menor volume de operação por trabalhador.

Os pequenos vendedores de serviços – ambulantes, engraxates, biscateiros etc. – agrega imensa gama de trabalhadores autônomos que não se encontram vinculados a nenhuma empresa, nem desfrutam de proteção nos mercados em que atuam devido aos equipamentos que utilizam. Por conseguinte, a entrada de novos produtores é ainda mais livre que no caso anterior.

Já o serviço doméstico é composto de assalariados formais que prestam serviços no domicílio. Como a unidade econômica nesse caso é o próprio trabalhador que vende seu serviço, pode ser assimilado aos demais trabalhadores autônomos para fins de classificação. Por essa razão, e na falta de melhor opção, esse

¹²² É o caso das costureiras que trabalham na confecção de peças de vestuário previamente cortadas pela fábrica a que se vinculam, recebendo por peça, ou dos vendedores ambulantes de produtos, tais como sorvetes e bebidas, que recebem por unidade vendida. Esse tipo de trabalho autônomo se diferencia daquele realizado pelos trabalhadores por conta própria não subordinados, incluídos no grupo das empresas familiares devido à semelhança das características operacionais de suas atividades – uso de equipamentos e acesso eventual a mercados não competitivos.

segmento foi classificado no conjunto das formas não tipicamente capitalistas de organização.

O serviço doméstico é o setor de entrada de trabalhadores do sexo feminino emigrados das áreas rurais. As facilidades de entrada nesse mercado são muito amplas. Entretanto, como é um tipo de trabalho em que existe a tendência de estabelecimento de relações pessoais, não se pode falar de um mercado competitivo com uma taxa de salário vigente para o conjunto desses trabalhadores. Contudo, as remunerações de base desse setor são influenciadas pelas condições da oferta desses serviços.

Em segundo lugar, diferencia a categoria “quase-empresa capitalista” para referir-se a um conjunto de unidades econômicas de pequena escala, com comportamento semelhante ao das “empresas familiares” em muitos aspectos, mas que utilizam trabalho assalariado de forma permanente.

O comportamento de seus responsáveis não pode ser totalmente identificado com o do empresário capitalista, seja porque a taxa de lucro não é a variável-chave que norteia o funcionamento da empresa (e sim o nível do seu rendimento), seja porque sua inserção no mercado é também intersticial, não competindo com outros capitais.

O assalariamento, a despeito de permanente, não obedece às determinações legais, tais como a existência de contrato de trabalho, horário de funcionamento, extensão da jornada etc. A grande instabilidade e a alta rotatividade da mão de obra seriam as características principais das ocupações ofertadas.

A entrada de novos produtores apresenta dificuldades semelhantes ao caso das empresas familiares, em face dos requisitos de capital mínimo, das características de segmentação e das relações pessoais do mercado intersticial. Tampouco se poderia falar no “produto médio” dessas empresas como variável de ajuste entre o volume de operações e o número de produtores que atuam nesse mercado.

O fundamental no conceito de setor informal desenvolvido pelo autor é que o “grau de facilidade de entrada” de produtores, a variável principal da definição dada no contexto do Relatório Quênia, encontra-se subordinado às formas de organização das atividades informais, hierarquizadas segundo o grau de assalariamento.

Antes, tínhamos um setor informal caracterizado pelo excedente de mão de obra não absorvida pelo setor formal, que se organizava em formas de produção de pequena escala, nas quais as relações capitalistas em geral não estavam plenamente desenvolvidas e participavam dos mesmos mercados com o setor formal, atuando na complementação da oferta de estruturas oligopólicas ou em mercados competitivos.

Agora, temos um setor informal heterogêneo, constituído por formas muito distintas de organização da produção segundo o uso e a intensidade de trabalho assalariado, que se inserem na estrutura econômica de forma intersticial, atuando em conjunto com as formas propriamente capitalistas, em espaços de mercado perfeitamente delimitados, criados, destruídos e recriados por estas últimas, nos quais a facilidade de entrada e, portanto, a renda média como variável de ajuste dependem das características daquelas formas de organização.

CAPÍTULO 5 – MARGINALIDADE

Nosso interesse acerca do termo ‘marginalidade’ refere-se ao seu uso na caracterização dos problemas ligados ao desenvolvimento das economias periféricas da América Latina. Mais especificamente, aos problemas da extensão extremamente desigual dos resultados produzidos pelas transformações econômicas do pós-guerra às suas populações.

O foco da análise está voltado para a dimensão ocupacional, tida como produto das transformações que se verificam na estrutura produtiva dessas economias no pós-guerra e no fato de que, mesmo naqueles países em que a industrialização ocorreu com destacável dinamismo, como é o caso do Brasil, uma significativa proporção da população economicamente ativa continuou a gravitar em torno de um conjunto de ocupações com baixa produtividade do trabalho, ínfima remuneração, escassa ou inexistente proteção social e ausência de legalização nas relações de trabalho.

A intensificação do movimento migratório em quase todos os países da região, paralelamente à incapacidade da moderna economia urbano-industrial de criar empregos em volume suficiente para absorver produtivamente a massa crescente de imigrantes proveniente de áreas rurais e pequenas cidades, resultou na expansão de um contingente urbano denominado marginal, marcado pelo desemprego e, fundamentalmente, pelo subemprego.

Uma das vertentes explicativas para o fenômeno da marginalidade urbana baseia-se em um conjunto de ideias relativas ao caráter dependente do desenvolvimento econômico latino-americano, marcado pela estruturação de um setor industrial que tende a produzir bens de consumo característicos de uma economia desenvolvida, com elevado grau de dependência tecnológica e de financiamento externo e que pressupõe uma combinação intensiva de fatores em capital. Tudo isso relacionado a um padrão de demanda configurado a partir de extrema desigualdade distributiva.

Na medida em que esse sistema industrial se desenvolve, vai desorganizando as formas mais arcaicas de produção e liberando parcelas expressivas de força de trabalho sem ser capaz de, simultaneamente, absorvê-las. Fatores de ordem demográfica – declínio da taxa de mortalidade e a manutenção de taxas elevadas de natalidade – tendem a agravar o quadro. Em virtude do encadeamento desses processos, surge e se reproduz o fenômeno da marginalidade urbana.

Mas a origem do conceito de marginalidade está relacionada a outras perspectivas analíticas distintas daquelas que aqui nos interessam diretamente – condição psíquico-cultural individual, localização espacial e inserção social. Abordaremos brevemente as principais acepções em que o termo foi inicialmente empregado, buscando identificar as convergências que apresentam com o emprego da noção de marginalidade como forma de incorporação ocupacional tida como característica do subdesenvolvimento.

5.1 – MARGINALIDADE COMO FENÔMENO PSÍQUICO-CULTURAL

Muito antes de o termo “marginalidade” ser empregado na caracterização de grupos sociais não atingidos pela modernização das estruturas sociais e econômicas dos países periféricos no pós-guerra, a sociologia norte-americana já o havia utilizado no âmbito da chamada Teoria da Personalidade Marginal, introduzida por Robert Park no final dos anos 20 e desenvolvida por Everett Stonequist na década seguinte¹²³.

Park, sociólogo interessado em migrações humanas e choques culturais, ao buscar descrever o conflito entre a cultura anglo-saxã dominante na sociedade americana do início do século 20 e uma multiplicidade de grupos étnicos, particularmente judeus e italianos, definiu marginalidade como um fenômeno de

¹²³ Park, R.E. “Human Migration and the marginal man”, *American Journal of Sociology*, 33 (6), 1928; Stonequist, E. “The Marginal man: A Study in Personality and Culture, New York, Charles Scribner’s Sons, 1937. Para uma descrição detalhada dos diversos conteúdos adquiridos pelo termo marginalidade nas ciências sociais, vide: i) Quijano A., “Notas sobre o conceito de Marginalidade Social”, mimeo, (1966); Germani G., “Sobre alguns aspectos teóricos do termo Marginalidade”, mimeo, (1970); Perlman (1976) “The myth of marginality: urban politics and poverty in Rio de Janeiro”. Para o debate latino-americano acerca da marginalidade, vide: Kay (1989), “Latin american theories of development and underdevelopment” e Love (1994), “Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930”.

desorientação psicológica produzido por um contexto de conflito cultural em que vive um indivíduo. O conflito é provocado pelo fato de o indivíduo estar entre (*à margem de*) duas culturas ou duas sociedades que não se fundem totalmente, sem pertencer inteiramente a nenhuma delas.

Stonequist desenvolveu a ideia e definiu o homem marginal como aquele que sofre as incertezas psicológicas derivadas do fato de viver em um processo de mudança e de conflito culturais, produzido pelo enfrentamento de duas culturas antagônicas, superpostas em uma relação de dominação. O indivíduo participa como membro da cultura dominada e está exposto às forças de atração e repulsão exercidas pela cultura dominante.

Marginal é o indivíduo cuja personalidade reflete as atrações e as repulsões de culturas antagônicas, no interior de um processo de mudança, fazendo com que ele não seja capaz de superar os obstáculos que se colocam à sua participação nesse processo. A marginalidade assim definida é um fenômeno psicológico, individual. É marca da personalidade derivada de uma conflituosa situação de mudança cultural. Tais indivíduos tenderiam a desenvolver personalidade marginal, caracterizada pela ambivalência, pela tensão, pela irritabilidade e pela falta de autoconfiança.

Essa noção, basicamente focada nas características psicológicas do indivíduo, torna difícil visualizar a condição mesma da marginalidade – a inserção em um contexto formado por vários universos culturais sem estar incorporado plenamente a nenhum deles. Mas se observada um pouco mais detidamente, parece já nos indicar que não são as características psicológicas que constituem a condição de um indivíduo marginal, mas estas sim é que devem ser consideradas resultado de sua inserção marginal em termos sociais e culturais¹²⁴.

¹²⁴ Note que a referência à “**inserção em**”, presente já nessa versão psicológica, identifica a essência da noção de marginalidade comum a todas as concepções aqui analisadas – o conceito de marginalidade só adquire sentido a partir de outro que explicita em relação ao que se é considerado marginal.

Quijano (1966) descreve outra abordagem da teoria da personalidade marginal oriunda dos trabalhos de Linton e Barnett¹²⁵ voltada para explicar determinados mecanismos por meio dos quais se produzem alguns fenômenos de mudança cultural, percebidos basicamente como um processo de introdução e difusão de inovações.

Nessa abordagem, a personalidade marginal é percebida como inovadora por excelência. O suposto em que se funda essa vertente da teoria da marginalidade é que o indivíduo está normalmente compelido, pela própria condição marginal, a introduzir mudanças em seu contexto social, seja para eliminar ou reduzir barreiras à sua integração, seja para buscar legitimar sua condição entre os demais setores da sociedade. Desse ponto de vista, os indivíduos marginais seriam agentes naturais da mudança social e cultural, postura tida como uma das vias mais eficazes para reduzir a marginalidade¹²⁶.

Predominantemente psicológicos são ainda os efeitos acarretados pela marginalidade definida como a inserção de indivíduos e grupos de indivíduos na cultura da pobreza. Essa expressão foi cunhada por Oscar Lewis, nos anos 60, para designar um estado caracterizado pela privação, pela dependência e pelo sentimento de não pertencimento, conjunto de características psíquicas que se perpetuam ao longo de gerações e se consolidam na constituição de uma “cultura da pobreza”. Os indivíduos imersos nessa cultura ficam impedidos de participar da cultura nacional de

¹²⁵ Linton & Barnett, apud Quijano A., “Notas sobre o conceito de Marginalidade Social”, mimeo, 1966;

¹²⁶ Note que esse caráter ativo da participação do marginalizado em um meio social marcado pela mudança parece melhor descrever a situação de judeus e italianos na sociedade americana que a teoria da personalidade marginal de Park e Stonequist. Essa vertente da teoria da marginalidade, ao associar o indivíduo marginal como portador do ‘novo’, parece identificá-lo potencialmente com o empresário inovador na clássica teoria schumpeteriana do desenvolvimento econômico. A possibilidade de promover a ‘participação ativa’ dos marginalizados é um dos traços fundamentais que distingue as diversas teorias aqui abordadas quando buscam superar os problemas ocupacionais característicos do processo de transformação social e produtiva no contexto periférico, particularmente no que diz respeito à formulação de linhas de intervenção e ao desenho de políticas. É clara sua identificação com a ideia de subemprego como recurso a ser mobilizado na superação do subdesenvolvimento.

forma mais ampla, característica que resistiria até mesmo às alterações de suas condições econômicas¹²⁷.

A marginalidade como síndrome, e os traços de personalidade que engendra, é mais difícil de ser superada que a privação econômica a ela associada, posto que reiteradamente nutrida por padrões de comportamento que fazem dos que nela estão imersos os maiores responsáveis por sua existência e reprodução ao longo do tempo.

5.2 – MARGINALIDADE COMO FENÔMENO ESPACIAL

A noção de marginalidade como localização espacial surgiu inicialmente para designar certos problemas no processo de rápida urbanização nos países latino americanos após a Segunda Guerra. O volume crescente do fluxo migratório do campo para a cidade determinou a generalização de práticas de invasão organizada de terras públicas e privadas, gerando vários conflitos que se transformaram em um problema social.

Como esses povoamentos localizavam-se precisamente nas margens da área consolidada das principais cidades, essas localidades foram rapidamente denominadas de “bairros marginais” e seus habitantes de “populações marginais”¹²⁸.

A essência da marginalidade como problema espacial estava, contudo, menos determinada pela condição miserável dessas populações e mais por suas atitudes políticas, que pareciam trazer um elemento subvertedor da ordem social¹²⁹.

¹²⁷ Vide, dentre outros, Lewis, O. “Five Families, Mexican Case Studies in the Culture of Poverty” de 1959; “La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty” de 1966 e “A Study of Slum Culture: Backgrounds for La Vida” de 1968,

¹²⁸ Segundo Quijano (1966), como os nomes cunhados pelo próprio povo – ‘callampas’; ‘barriadas’; ‘favelas’; ‘cantegriles’; ‘rancheríos’ etc. – eram impróprios como designação técnica, dada sua extrema ‘coloração’ local, a palavra marginal rapidamente generalizou-se para designar todas essas populações e suas localidades, em todas as grandes cidades da região.

¹²⁹ Note os limites nem sempre identificáveis entre a noção popular de marginalidade como indigente, vadio, delinquente potencial e a associação, especialmente no Brasil, entre uma condição locacional – bordo, margem,

No conjunto dos problemas associados a essa concepção de marginalidade, o da moradia foi inicialmente destacado. A “moradia marginal” era precária em seus aspectos físicos, sempre na comparação com o que se julgava ser a moradia que simbolizava o padrão habitacional de cada cidade – o das classes médias¹³⁰.

Mas, ao se adicionarem à noção de marginalidade como localização espacial as precárias condições da habitação desses povoamentos, tornou-se inevitável reconhecer que esse tipo de moradia não se localizava apenas na periferia das cidades, sendo encontrado também nas áreas urbanas centrais. Daí tornou-se inevitável complementar a noção de marginalidade espacial com a precariedade do acesso dessas habitações aos serviços e bens comunitários, tais como água encanada, esgoto, luz elétrica, transportes, serviços sociais, segurança, praças, vias públicas e todo tipo de infraestrutura urbana.

Assim, a extensão conceitual do termo marginalidade foi-se ampliando para caracterizar as condições das populações marginais, encontráveis tanto em áreas urbanas, centrais e periféricas, sempre em relação a um setor específico da sociedade que lhes empresta o padrão de referência para serem considerados como tal.

Como consequência, a noção de marginalidade foi utilizada para caracterizar a situação de qualquer grupo social com determinados problemas em relação ao restante da sociedade nacional, multiplicando-se o emprego de variantes conceituais do termo. Foi quando as altas taxas de desemprego, as péssimas condições de trabalho e os baixíssimos níveis de vida e remuneração passaram a ser indicativos da condição marginal. A falta de acesso a ocupações nos setores

fronteira, limite – e uma situação social – pessoa que vive à margem da sociedade ou da lei como vagabundo, mendigo ou delinquente; fora-da-lei.

¹³⁰ A percepção da marginalidade como um problema de moradia levou à concepção nos meios públicos de que era o *déficit* habitacional, no contexto de um crescimento urbano acelerado, o fator fundamental que originava a reprodução ampliada das “populações marginais”. Dessa maneira de perceber a marginalidade fundou-se uma tendência, presente até hoje, de converter a questão da moradia em um problema nacional, justificando diversos arranjos institucionais para a promoção da habitação popular, em torno dos quais interesses empresariais ligados à construção civil e à urbanização foram amalgamados. O Banco Nacional da Habitação, criado no Brasil pelo regime militar, é um exemplo eloquente.

econômicos de elevada produtividade e remuneração, com contrato de trabalho formal e acesso aos benefícios da seguridade social etc. – a marginalidade ocupacional –, passa a figurar como mais uma forma de descrever o fenômeno da marginalidade na América Latina¹³¹.

5.3 – MARGINALIDADE COMO FALTA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL

Antes de abordar o conceito de marginalidade com referência aos problemas ocupacionais atribuíveis ao subdesenvolvimento, vamos considerar sua utilização para designar a falta de participação na sociedade. O conteúdo dessa noção de marginalidade pressupõe o conceito de integração social como um processo de longo prazo por meio do qual os indivíduos são incorporados à estrutura vigente da sociedade como membros participantes.

Nessa acepção do termo, a marginalidade é um traço constituinte da natureza mesma da sociedade nacional, dada pela integração do indivíduo na sociedade. Essa integração pode ocorrer seja de forma passiva – que consiste no acesso dos indivíduos aos bens, serviços, valores e símbolos produzidos pela sociedade –, seja de forma ativa – que se refere à participação nas decisões que afetam a dinâmica e o destino da sociedade nacional em seu conjunto.

Assim, os indivíduos dessa sociedade podem ser classificados entre aqueles que usufruem de ambas as formas de participação social e que estão, portanto, integrados plenamente e os que não têm a possibilidade de participar em nenhuma dessas formas e são considerados marginais.

Outros autores incorporam um elemento a mais a esse conceito de marginalidade, que consiste na inexistência de relações de grupo e, portanto, de estruturas organizativas e institucionais capazes de proporcionar a integração social. Por isso, o caminho de incorporação dos indivíduos marginais ao processo de

¹³¹ Quijano realiza uma longa revisão da literatura sobre o conceito e estabelece as variantes mais destacadas no seu emprego. Segundo esse autor, e a despeito dos esforços de abandonar o emprego puramente empírico do termo e de firmá-lo como uma categoria mais rigorosamente delimitada e elaborada, os diferentes conteúdos do conceito de marginalidade permanecem tão descritivos quanto antes e a confusão entre seus significados não foi totalmente eliminada. Para maiores detalhes vide Quijano, A., op. cit. (1966).

participação social consiste em promover sua inserção em estruturas organizativas e institucionais através das quais possam ser integrados à sociedade.

Essa falta de participação social se produziria nas sociedades subdesenvolvidas de modo diferente do que ocorre nas sociedades desenvolvidas. Naquelas, a existência de barreiras sociais impediria a participação social. Nestas, essas barreiras teriam sido eliminadas ou reduzidas ao longo do processo de transformação social.

A marginalidade social é tida assim como um fenômeno de falta de participação produzida pela ausência de estruturas organizativas e institucionais que atingem certos setores da população de uma sociedade nacional, determinada pela presença de barreiras inseridas na própria estrutura vigente da sociedade.

5.4 – MARGINALIDADE E SUBDESENVOLVIMENTO

Foi o rompimento dos limites psicológicos e sua utilização como instrumento de investigação social que renovaram as possibilidades analíticas da ideia de marginalidade, provocando uma grande disseminação do seu emprego na caracterização dos problemas associados ao subdesenvolvimento na América Latina.

Nessa passagem, o foco da análise é retirado das características da personalidade individual e transferido para a situação social, tendo grupos sociais e não indivíduos por objeto. Contudo, alguns elementos que já aparecem nas primeiras versões da teoria da marginalidade – as ideias de dominação entre forças sociais em conflito, de movimentos contraditórios de atração e repulsão, de obstáculos à participação e à integração em processos sociais – constituem nexos analíticos com suas derivações sociológicas e, por extensão, com seu uso na caracterização dos problemas ocupacionais surgidos no desenvolvimento econômico das economias periféricas¹³².

¹³² Esses nexos também podem ser apreciados na etimologia mesmo do vocábulo marginalidade. Na consulta a alguns dos principais dicionários da língua portuguesa, é possível identificar intersecção e complementaridade nas noções de marginalidade como caracterização **geográfica** – ‘pedaço de terra lavrada ou semeada entre dois córregos’; **cultural** – condição de quem vive à margem de duas culturas ou entre duas culturas diferentes; e

Nessa mudança de perspectiva, os autores atribuem às características do processo de modernização a responsabilidade pela marginalização de grupos populacionais. Duas vertentes interpretativas dentro da teoria da marginalidade social polarizaram o debate na América Latina, a despeito da diversidade das contribuições dos autores associáveis a cada uma delas.

A primeira vertente, trabalhando dentro do que ficou conhecido como paradigma da modernização, enxergava a marginalidade como a falta de integração de certos grupos da sociedade e defendia medidas promotoras da integração desses grupos em um sistema capitalista reformado. A segunda vertente definia a marginalidade como fenômeno estrutural da sociedade capitalista, agravado pela natureza da integração dos países periféricos ao sistema capitalista mundial.

Em cada uma dessas abordagens não existem diferenças substanciais quanto ao conteúdo da situação de marginalidade. No entanto, divergem de maneira significativa quando analisam a natureza do relacionamento dos grupos marginais com o setor hegemônico da economia, na atribuição da relevância de suas atividades produtivas na reprodução do sistema econômico. Finalmente, divergem ainda acerca do futuro do contingente populacional marginal, cuja inserção nas estruturas produtivas é de tal natureza que impede sua participação no progresso econômico e na transformação social.

Os conceitos de marginalidade que aparecem na literatura que trata dos problemas do subdesenvolvimento são definidos de modo descritivo e foram influenciados por uma perspectiva temporal particular – a percepção, surgida nos anos 60, das insuficiências dos processos de transformação experimentados pelos países

sociológica – ‘pessoa que vive à margem da sociedade ou da lei como vagabundo, mendigo ou delinquente; fora-da-lei’. Vide, para maiores detalhes: ‘Novo Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa’, Antônio Geraldo da Cunha, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1982. ‘Dicionário de Raízes e Cognatos da Língua Portuguesa’, Carlos Góes, Rio de Janeiro, 1936. ‘Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa’, José Pedro Machado, Lisboa, 1990. ‘Novo Dicionário Português Latino’ M.B. Branco, Lisboa, 1879. ‘Novo Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa’, Rodrigo Fontinha, Porto, s/d. ‘Dicionário Latino Português’, J. Cretella Jr., São Paulo, 1950. ‘Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa’, Caldas Aulette. Editora Delta AS, Rio de Janeiro, 5ª edição, 1964. ‘Novo Dicionário da Língua Portuguesa’, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1975.

periféricos da América Latina, em comparação com os resultados obtidos pelos países da Europa e os EUA¹³³.

No que diz respeito à questão ocupacional, a marginalidade era produzida pela incapacidade de a moderna economia urbano-industrial criar um número de empregos suficiente para absorver produtivamente a força de trabalho trazida pela intensificação do movimento migratório para as cidades no pós-guerra. Assim, o contingente populacional marginal ou se abrigava no subemprego, em ocupações instáveis e pouco produtivas, em especial no setor serviços, ou engrossava o contingente dos desempregados.

Contudo, em algumas dessas visões, a marginalidade era concebida como um fenômeno transitório, produzido pelo caráter assimétrico do desenvolvimento capitalista. Esse desenvolvimento, de natureza progressiva, terminaria por absorver grande parte da população, reproduzindo na América Latina os padrões verificados nos países considerados avançados. Mas, para que isso ocorresse, um conjunto de políticas destinadas a reformar as instituições arcaicas que impediam a integração social dos marginalizados deveria necessariamente ser adotado.

5.5 – MARGINALIDADE E MODERNIZAÇÃO

Para ilustrar essa visão modernizadora, abordaremos os trabalhos desenvolvidos pelo sociólogo argentino Gino Germani e pelo Centro para El Desarrollo Económico y Social de América Latina (Desal), instituto fundado no início dos anos 60, em Santiago do Chile, por Roger Vekemans.

De acordo com o Desal, definem-se como marginais aquelas pessoas ou grupos de pessoas não integrados cultural, social ou economicamente na sociedade. O fenômeno da marginalidade é tomado como resultado natural do processo

¹³³ Segundo Quijano (1966), tais descrições foram desenvolvidas em distintos planos de análise, contribuindo, consequentemente, para uma multiplicidade de conteúdos assumidos pelo conceito de marginalidade, ao contrário da teoria da personalidade marginal, elaborada a partir de uma definição mais ou menos precisa do termo. As tentativas de delimitação conceitual só vieram mais tarde, o que fez com que na quase totalidade da literatura sobre marginalidade social não se encontrem referências nem à problemática nem à teoria da personalidade marginal.

de implantação das sociedades industriais, cuja natureza assíncrona e desigual faz com que grupos populacionais ou regiões sejam **“deixados de lado”** e não participem dos resultados do processo de modernização, tornando-se, assim, marginais, ainda que temporariamente.

Ao ressaltar os aspectos da transformação cultural e da participação sociopolítica, essa visão pretende contrapor-se às abordagens dualistas que sustentam que o crescimento econômico conduz à integração social e à participação política, dentre as quais se destaca a abordagem de Lewis (1969)¹³⁴. Entretanto, a abordagem do Desal acerca da marginalidade mantém uma perspectiva dualista na qual a sociedade é dividida em um estrato incorporado e outro marginalizado.

O estrato marginal é definido pela falta de participação na sociedade. Dois tipos de participação são diferenciados – passivo ou receptivo e ativo ou contributivo. Na participação passiva, o indivíduo é objeto do processo social e sua participação é medida pelo usufruto dos benefícios econômicos e sociais trazidos pelo desenvolvimento. Na participação ativa, o indivíduo é considerado sujeito do processo social, ao atuar em organizações representativas, votar e ser votado e integrar grupos de pressão.

Os grupos marginais encontram-se alienados quer dos processos de tomada de decisão, mesmo nos assuntos que lhe dizem respeito diretamente, quer do acesso à educação, à cultura, à mídia, à habitação, aos serviços de saúde, aos sistemas de proteção social, aos empregos produtivos e regulares, à renda, ao crédito, à assistência técnica etc.

Os grupos marginais são formalmente membros de uma nação, no entanto carecem de participação direta ativa e passiva nos seus assuntos. Em consequência, a sociedade é dividida entre os grupos que constituem a moderna comunidade nacional, os grupos integrados, e aqueles que estão fora dela, os grupos marginais.

¹³⁴ Lewis, W.A., “Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão de Obra”, p. 406-456; in Agarwala A.N. & Singh S.P. (coordenadores) – “A Economia do Subdesenvolvimento”, Forense, 1969, Rio de Janeiro.

Existe um debate, no interior da perspectiva da modernização, sobre a melhor forma de promover a integração dos grupos marginais na sociedade e o caráter das políticas a serem aplicadas com essa finalidade. De um lado, argumenta-se que na medida em que ganham acesso aos recursos e, por isso, tornam-se participantes passivos, um aumento na participação ativa se seguirá. Ou seja, com a melhora dos seus níveis de vida, os grupos marginais começam a intervir nos assuntos políticos e sociais que os afetam. De outro lado, pode-se argumentar o contrário – a falta de participação passiva nos benefícios econômicos e sociais é consequência direta da baixa participação ativa de um grupo social¹³⁵.

O Desal procurou estabelecer o problema empiricamente, identificando os grupos marginais e medindo seu grau de marginalidade por meio de uma série de indicadores econômicos, sociais, políticos e culturais. Muitas tipologias foram construídas, diferenciando-se graus de marginalidade e integração de grupos sociais e regiões geográficas. Diagnósticos da marginalidade foram realizados em vários países latino-americanos, tendo sido identificados áreas e grupos-alvo visando a orientar a ação governamental.

Os resultados mostram que a grande maioria dos camponeses da América Latina encontra-se marginalizada da sociedade moderna. No setor urbano, a marginalidade encontra-se concentrada em dois tipos de subproletariado. De um lado, os autoempregados nas atividades de baixa produtividade – pequenos artesanatos, vendedores ambulantes, costureiras, engraxates. De outro, os assalariados de baixa qualificação ocupados em trabalhos ocasionais de baixa remuneração – porteiros, carregadores, serviços domésticos, catadores de lixo, vigias noturnos e empregados da construção civil¹³⁶.

¹³⁵ Ao enfatizar o assistencialismo e as políticas de assistência social, os autores da perspectiva da modernização ligados ao Desal consideram a falta de participação passiva como causa da falta de participação ativa. Para maiores detalhes vide: Mattelart, A. y Garretón, M.A., "Integración Nacional y Marginalidad: Ensayo de Regionalización Social de Chile", Santiago, Editorial Del Pacífico, 1965. Apud Kay (1989).

¹³⁶ Note que a identificação empírica dos grupos marginais se faz com base em muitos dos elementos constituintes do conceito de subemprego.

Não existe referência explícita acerca das articulações das atividades marginais com as atividades ditas modernas, nem tampouco acerca da sua importância para a reprodução do sistema econômico como um todo. Mas podem-se encontrar alguns elementos para a hipótese de que essa contribuição é pouco significativa.

Por definição, as atividades produtivas marginais não estão integradas ao desenvolvimento do moderno sistema produtor de mercadorias. Como as “ocupações marginais” são marcadas pelos baixos salários, ainda que representem baixos custos para seus contratantes, sua baixa produtividade, o assalariamento instável e ocasional e o alto índice de desemprego indicam que não produzem fatia da riqueza essencial ao sistema econômico. O que produzem, em boa medida, é destinado ao consumo da própria população marginal.

Ao não produzir riqueza passível de ser expropriada em volumes significativos, a exploração econômica dos marginalizados não é tida como essencial ao avanço da modernidade. Logo, sua supressão não é obstáculo estrutural à acumulação e todo esforço teórico e empírico dessa abordagem para definir o fenômeno da marginalidade baseava-se na possibilidade de promover a integração da população marginal.

Na busca de superação da marginalidade mediante políticas públicas, duas barreiras principais à integração foram identificadas. A primeira é a rígida estrutura de classe que cria um conjunto de valores que, em conjunto com as normas institucionalizadas, não respondem aos impulsos e valores do conjunto da população, mas àqueles das classes dominantes. A segunda é a persistência dos desequilíbrios e discontinuidades setoriais, como os que prevalecem entre o meio urbano e o rural ou entre as capitais e as regiões remotas, reflexo da natureza dualista das sociedades da região.

Para o Desal, as medidas promotoras da integração deveriam ser tomadas sequencialmente – um tipo de integração deve ser logrado antes de se acionar outro instrumento. Primeiro, era necessário vencer a atomização individual por meio da formação de elos de solidariedade em torno de uma meta comum via promoção de organizações de base. O segundo estágio envolve o desenho de mecanismos

institucionais de integração dos grupos marginais na sociedade como um todo. Terceiro, para se lograr a total integração dos marginais é necessário mudar o próprio caráter da sociedade, transformando-se suas estruturas de poder. Como os grupos dominantes são tidos como obstáculo à integração, eles necessitam ser desalojados e substituídos por uma estrutura social baseada em um novo *ethos* cultural, para que se possa alcançar uma unidade mais equilibrada e articulada do corpo social.

5.6 – MARGINALIDADE COMO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL

Gino Germani considera a marginalidade como a falta de participação de indivíduos e grupos de indivíduos em esferas sociais nas quais, segundo determinados critérios, era de se esperar que participassem. O suposto central, de resto comum a todas as definições de marginalidade, é a falta de participação naquelas esferas consideradas essenciais ao raio de ação ou de acesso do grupo ou do indivíduo¹³⁷.

Consequentemente para esse autor, a noção de marginalidade não é a simples falta de participação ou o exercício de papéis de forma indeterminada em certas esferas da atividade humana, mas só se concretiza com base na comparação entre uma situação de fato e um dever-ser – um conjunto ideal de papéis que um indivíduo ou grupo deveriam exercer em virtude de determinados princípios ou direitos.

Em sua abordagem, a marginalidade é considerada fenômeno multidimensional, sendo possível distinguir o fenômeno da marginalidade em geral a partir de várias inserções marginais. Uma no subsistema produtivo – do desemprego total ao autoemprego de baixa produtividade. Outra no subsistema de consumo – distintos graus de acesso aos bens e serviços produzidos. Outras ainda nos subsistemas político, social, cultural, educacional, dentre outros. Consequentemente, a marginalidade global é composta de diferentes formas de marginalidade, e indivíduos ou grupos experimentam diferentes combinações dessas manifestações parciais ao longo do tempo.

¹³⁷ Germani, G. "Marginality", New Brunswick, Transaction Books, 1980.

Além disso, é possível constatar diferentes intensidades dentro de cada uma dessas formas de marginalidade. Assim, situações empíricas de grupos sociais ou de indivíduos marginais são configuradas com referência a uma ou mais dessas dimensões, em distintos níveis de intensidade, e podem ocorrer simultaneamente com a participação desses mesmos grupos em outras dimensões.

Em contraposição à visão dualista, Germani desenvolveu uma noção que busca apreender o fenômeno da marginalidade em um *continuum* compreendido entre duas situações polares – da integração à marginalidade absoluta – abstratamente definidas. De um lado, a marginalidade absoluta pressuporia que um grupo social apresentasse simultaneamente todas as formas possíveis de marginalidade, caso em que estaria privado de qualquer participação ativa ou passiva e, portanto, sem qualquer comunicação ou qualquer tipo de relação com a sociedade global. De outro, a completa integração só se configuraria se fosse possível a um indivíduo ou grupo exercer simultaneamente ou sucessivamente todos os papéis possíveis dentro de sua sociedade.

Na realidade, uma situação concreta de marginalidade pressupõe certa forma de pertencimento e, portanto, de relação com a sociedade na qual se considera um grupo marginal. Essa forma de participação pode ser tênue e, sobretudo, assimétrica, operando inteiramente a favor do setor participante e desfavoravelmente com relação ao setor marginal. Como consequência, qualquer definição de marginalidade, para ter sentido, deve especificar os critérios na base dos quais pode ser mensurada.

Uma vez admitido o caráter relativo da marginalidade com relação a certo modelo ideal de participação e definidos os graus de intensidade de sua manifestação, a noção multidimensional desenvolvida por Germani pode ser adotada com utilidade para determinar perfis de marginalidade de indivíduos ou grupos de indivíduos, entendidos como a configuração específica que os caracteriza em termos de tipos e graus de participação efetivamente exercidos, em relação aos tipos e graus que idealmente lhes corresponderiam, segundo cada caso, para cada grupo ou setor da sociedade.

Presente nos estágios iniciais da industrialização dos países avançados, a ocorrência da marginalidade não é para Germani um fenômeno típico dos países em desenvolvimento. Entretanto, algumas diferenças existem e fazem com que o fenômeno ocorra nesses países de forma mais aguda – as altas taxas de crescimento demográfico dos países em desenvolvimento da atualidade, as maiores possibilidades de emigração que os países europeus tiveram ao longo do período de industrialização e a menor capacidade de absorção de mão de obra das tecnologias no presente.

5.7 – MARGINALIDADE COMO FENÔMENO ESTRUTURAL DO CAPITALISMO PERIFÉRICO

No outro extremo, estavam análises que viam na marginalidade uma forma particular de integração da população economicamente ativa específica do desenvolvimento capitalista nos países periféricos, seja pelo seu caráter dependente, seja pelo crescente controle do capital estrangeiro sobre o processo de industrialização, característico da fase monopolista em que nossa industrialização ocorreria.

Trata-se de um fenômeno estrutural de exclusão de amplas camadas populacionais que, não tendo sido submetidas a relações salariais na etapa do desenvolvimento incipiente ou “para fora”, tornam-se crescentemente redundantes quando a industrialização ganha impulso, a partir da incorporação de tecnologia poupadora de mão de obra, em um contexto de crescente concentração e centralização econômica – o crescimento “para dentro”.

Essas análises, que buscavam se constituir respostas à perspectiva modernizadora, trabalhavam em sua grande maioria com a periodização do desenvolvimento capitalista periférico desenvolvido pela Cepal e com a utilização de categorias marxistas, viam na marginalidade um fenômeno produzido pela natureza da integração dos países da região ao sistema capitalista mundial.

Assim, de um lado, objetivavam criticar o dualismo presente na visão modernizadora a partir da ideia de que a marginalidade é um fenômeno que reflete uma maneira particular de integração e de participação social e não uma “não integração” e uma “não participação”. Sendo expressão e consequência da natureza mesma do

sistema social, medidas reformistas só poderiam tocar a superfície do problema da marginalidade, sendo insuficientes para solucioná-lo.

De outro, a discussão da marginalidade dentro desse campo girou em torno principalmente da exploração da relação dos conceitos marxistas de superpopulação relativa e exército industrial de reserva. Em particular, se esses conceitos requereriam ou não modificações para dar conta da forma peculiar assumida pelo desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos. Além disso, debatia acerca da natureza das relações mantidas pela população marginal com o modo de produção dominante, da contribuição que daria ao processo de acumulação de capital e, finalmente, sobre as relações existentes entre marginalidade e dependência.

De um lado, autores como Aníbal Quijano e Jose Nun argumentavam que o processo de industrialização na América Latina do pós-guerra foi incapaz de absorver os aumentos de força de trabalho, produzindo o fenômeno da marginalidade. Devido ao controle crescente assumido pelo capital estrangeiro e ao caráter monopolizado daí resultante, devido ainda aos requisitos de especialização do trabalho no contexto de uma economia crescentemente terceirizada, são escassas as chances de o contingente marginal ser absorvido produtivamente e seu papel no sistema econômico é cada vez mais residual.

De outro, Fernando Henrique Cardoso, Wilmar Faria e Lúcio Kowaric afirmavam que a formação de população excedente é resultado do desenvolvimento capitalista em qualquer de suas etapas, não sendo apropriado imputar a uma delas – a monopolista – os efeitos da natureza mesma do seu desenvolvimento. Ao divisar a geração de população marginalizada como produto necessário da acumulação de capital, esses autores afirmam a importância de seu papel na expansão do sistema econômico. Francisco Oliveira, em interlocução direta com o pensamento estruturalista cepalino, reafirma a centralidade dos processos de marginalização no desenvolvimento do capitalismo nos países da região e questiona até mesmo a validade da ideia de marginalidade para defini-los.

5.8 – CAPITAL MONOPOLISTA E MARGINALIDADE NÃO FUNCIONAL

Aníbal Quijano afirma que em todas as sociedades modernas podia-se notar a existência de pessoas marginalizadas de forma mais ou menos permanente do mercado de trabalho dominante e, devido à insuficiência de seus rendimentos, sem acesso ao mercado de bens e serviços. Tratava-se, contudo, de indivíduos isolados ou reunidos em pequenos grupos dispersos e atomizados. Os que eram denominados *lumpen-proletariat* sempre fizeram parte da população marginal, frequentemente caracterizada pelo nomadismo, pela anomia, pela solidão e pela miséria.

Sua existência deve-se tanto a fatores psicológicos individuais como aos mecanismos de retração conjuntural de certos setores do mercado de trabalho urbano. A América Latina sempre conheceu tais grupos isolados nos períodos de modificação do mercado de trabalho e de mudanças nas orientações socioculturais. Em nenhum momento essas pessoas haviam constituído um estrato social. Eram grupos mais ou menos importantes, mas sem ligação uns com os outros.

Atualmente, o processo de marginalização abrange grandes contingentes populacionais que, rejeitados em um setor do mercado de trabalho, não podem reintegrar-se em outro, a não ser em medida insignificante, dados os obstáculos colocados às transferências de mão de obra. Esse vasto contingente populacional deixou de estar isolado e disperso. Em todos os setores da atividade econômica são encontrados mecanismos de marginalização. E esses mecanismos operam combinadamente nas cidades e no campo – os excluídos de um setor também o são de todos os outros.

Para o autor, ainda que exploratoriamente, e com base nas evidências de que todos os setores e ramos da economia marginalizam mão de obra, pode-se sustentar que existe um setor marginal em todos os níveis do sistema econômico. Os reagrupamentos são facilitados pela dimensão do contingente populacional. O sistema de moradia impede os marginais de se fixarem, individualmente ou em pequenos grupos, obrigando-os a se concentrarem em zonas bem determinadas. A promiscuidade física imposta a importantes contingentes populacionais cria redes de relações e de comunicações, normas comuns de

comportamento e de percepção do mundo, cujos elementos se combinam e se superpõem àqueles ligados às necessidades de sobrevivência e de autodefesa.

Quijano conceitua como *polo marginal* da economia as atividades e as relações econômicas exercidas pelos marginais, excluídas dos níveis mais produtivos da estrutura produtiva. Distingue assim um “núcleo central hegemônico” e um “pólo marginal” interdependentes. A definição do caráter do sistema econômico em seu conjunto é dada pela relação de dominação entre esses dois níveis de atividade e de relações econômicas.

Dois mecanismos fundamentais operam no processo de marginalização. No primeiro, um conjunto determinado de funções econômicas perde sua significação, em conexão seja com a baixa de produtividade do trabalho, seja com o desaparecimento dos meios de produção ou do mercado necessários para absorver seus produtos. No segundo, os trabalhadores que chegam ao mercado de trabalho não podem encontrar trabalho no quadro das relações hegemônicas de produção. Esses mecanismos reforçam-se mutuamente no contexto de um modo dependente de industrialização.

No meio urbano, os empregos marginalizados pelas relações hegemônicas de produção são os dos artesãos, das pequenas empresas de serviços, do pequeno comércio. A mão de obra envolvida, qualquer que seja sua origem – crescimento demográfico ou migração rural –, marginaliza-se por falta de trabalho no núcleo hegemônico da produção, por falta de uma colocação estável em um emprego marginalizado ou devido a um emprego temporário nos níveis mais baixos do núcleo hegemônico.

As categorias ocupacionais do estrato marginal permitem distinguir dois tipos principais de reagrupamento. Um que corresponde àqueles que o sistema marginaliza ao marginalizar suas atividades, mas que fazem parte da pequena burguesia – artesanato, pequena empresa de serviço e pequeno comércio. Do ponto de vista econômico, não podem ser confundidos com os grupos de assalariados médios, mesmo se socialmente designados pelo mesmo termo. Esse grupo pertence ao estrato marginal e, de certa forma, é um prolongamento da pequena burguesia. Tratar-se-ia de

uma “pequena burguesia marginal”, expressão na qual marginal especifica a natureza do pertencimento social.

Diversamente, todos aqueles que abandonaram seus empregos, venham eles de um setor urbano, da agricultura ou cheguem pela primeira vez ao mercado de trabalho, devem assalariar-se no setor marginal para sobreviver. Trata-se dos “assalariados marginais”, que são, de certa forma, o prolongamento do proletariado industrial urbano.

Na realidade concreta, é provável que os marginais passem continuamente de um grupo a outro e que a maior parte da população marginal se encontre nessa situação intermediária e difusa. O processo que marginaliza as atividades da pequena burguesia força parte importante dos membros desse grupo a se inserirem nas fileiras do proletariado marginal. Assim, o proletariado marginal é ou tende a ser numericamente predominante na população marginal.

A instabilidade que caracteriza as atividades marginais obriga os trabalhadores nelas inseridos não apenas a passar de uma atividade a outra, mas também a passar de um nível a outro dentro de cada tipo de atividade. Daí uma situação de emprego híbrida e sem configuração precisa. Podem-se encontrar em certas empresas de construção civil, por exemplo, indivíduos assalariados na construção, sob as ordens de engenheiros e pequenos patrões marginais pagando salários miseráveis.

A pequena burguesia marginal dispõe provavelmente de um duplo mercado para seus produtos, o mais importante deles representado pelo estrato marginal. É o caso da produção artesanal de produtos manufaturados que não pode ser predominantemente direcionada aos mercados das classes médias e superior, abastecido com produtos industrializados.

Já a pequena empresa prestadora de serviços não tem nos grupos marginais o seu mercado. Esses grupos, na maior parte dos casos, se autoabastecem. São, portanto, as camadas inferiores e uma pequena proporção das camadas superiores da classe média que constituem seu principal mercado. O pequeno comércio, embora direcionado predominantemente à população marginal, deve

igualmente abastecer o proletariado urbano, as camadas inferiores da pequena burguesia não marginalizada e até mesmo os assalariados de baixa remuneração da classe média.

O “proletariado marginal” não pode senão ocasionalmente contar com inserções no mercado interno da marginalidade. O tipo de atividade que ele pode desempenhar não corresponde nem às necessidades nem às possibilidades dos marginais. Na prática, o único mercado possível seria o que corresponde às camadas mais baixas do núcleo hegemônico, nos ramos de atividade com baixo nível de industrialização e tecnificação – a construção civil, os serviços não produtivos e o trabalho não qualificado em diferentes tipos de empresas.

Em geral, as características do mercado marginal supõem que a pequena burguesia marginal, em um quadro geralmente definido pela instabilidade e pelos baixos rendimentos, tenha a posição mais estável e mais bem definida. O proletariado marginal se localizaria bem abaixo, em uma eventual escala de marginalidade. Uma análise mais refinada provavelmente revelaria que ocupações de cada um desses setores encontrem-se superpostas na escala de marginalidade.

O preenchimento das ocupações do “polo marginal” está igualmente sujeito ao jogo de variáveis individuais e sociais, tais como idade, sexo, localidade de origem, nível de qualificação e experiência profissional. A informação empírica disponível indica forte discriminação segundo sexo e origem geográfica. As mulheres encontram-se predominantemente no pequeno comércio e no emprego doméstico, ao passo que os homens se repartem, em geral, pelas demais atividades. Parece também que os migrantes das cidades têm maiores oportunidades do que os rurais de obter melhores salários.

Além disso, as atividades da pequena burguesia marginal supõem a posse de certo número de meios que, tendo em vista a instabilidade e a fraqueza dos rendimentos dos “assalariados marginais”, constitui-se para estes um obstáculo de monta. Deve-se esperar, assim, que a mobilidade de um setor a outro venha crescentemente se reduzindo.

No entanto, a concentração progressiva dos meios de produção e o controle dos mercados urbanos são barreiras cada vez mais efetivas à permanência da pequena burguesia marginal em suas próprias atividades, tendo de juntar-se frequentemente às fileiras do proletariado marginal. A mobilidade horizontal ocorreria, sobretudo, para o setor da “pequena burguesia marginal”. Isso não exclui que, no interior de cada setor, particularmente para os assalariados, exista uma flutuação permanente dos marginais entre diferentes ocupações.

A cada setor de atividade marginal corresponde um rendimento de natureza diferente. Num caso, trata-se de “salário marginal”; noutro, de “lucro marginal”. Em comum entre ambos a instabilidade, a irregularidade e o baixo nível, sempre em comparação com seus respectivos equivalentes não marginais. O salário marginal é particularmente irregular. Em sua composição estão ausentes os elementos que caracterizam a remuneração dos assalariados não marginais graças às capacidades de pressão de que dispõem – férias, jornada de cinco dias semanais, prêmios, seguro social, participação nos lucros etc.

O nível dos rendimentos marginais não é o único fator a determinar o modo de participação no mercado. A cultura urbana institui uma ordem nas motivações de consumo da população marginal e cria um sistema hierarquizado de prioridades na composição do consumo marginal. O nível global de consumo depende, pelo menos em parte, das políticas de ajuda social que certos regimes políticos e certos grupos e instituições privados praticam.

A economia marginal deve ser considerada não como um subsistema à parte, mas como o “polo marginal” do sistema econômico geral. Existe uma vinculação orgânica entre o “polo marginal” e os outros níveis do sistema de dominação que se exprime pela conexão de um duplo sistema de relações econômicas caracterizadas pela exploração de um lado e pela ajuda, de outro.

No primeiro tipo de relação, encontra-se a exploração indireta dos marginais por toda a burguesia, o que permite acelerar o processo de concentração econômica que elimina os marginais do mercado de emprego e do mercado de bens e serviços; a exploração direta do proletariado marginal pela burguesia e pelas camadas

médias, por meio de trabalhos ocasionais de diversos tipos; a exploração provável da “pequena burguesia marginal” pela pequena burguesia não marginal, utilizando aquela como intermediária entre o mercado dos marginais e o mercado popular; e a exploração dos marginais pelo Estado, ao executarem gratuitamente serviços que, em situações com outros grupos sociais, seriam remunerados.

No que concerne ao segundo tipo de relação, Estado e instituições privadas fornecem assistência aos marginais; o proletariado urbano fornece ajuda econômica aos marginais; as camadas inferiores da pequena burguesia não marginal e as camadas médias de assalariados com rendimentos inferiores fornecem ajuda econômica aos marginais.

Acrescentemos a esse conjunto de relações econômicas as relações mercantis que se organizam entre o conjunto ou parte dos marginais, de um lado, e, de outro, o proletariado, as camadas médias com baixos rendimentos e, eventualmente, quaisquer grupos da burguesia. Para Quijano, podem-se considerar essas relações como instáveis, difusas, irregulares, segmentadas, conflituosas, mas não se pode negá-las.

Nun minimiza a importância das relações entre o núcleo hegemônico e os setores marginais na reprodução do sistema econômico. Sua análise introduz a ideia de uma população marginal não funcional ao processo de acumulação, a partir da requalificação dos conceitos de superpopulação relativa e exército industrial de reserva, tal como Marx os teria apresentado nos *Grundrisse* e no *Capital*¹³⁸.

Para ele, os conceitos de superpopulação relativa e exército industrial de reserva foram elaborados por Marx tendo como base o capitalismo industrial em sua fase competitiva e seu referente empírico foi a Inglaterra de meados do século 18. Nessa etapa de desenvolvimento, o capitalismo constituía-se basicamente de negócios em pequena escala, desenvolvidos por empresários individuais, estreitamente submetidos ao mercado.

¹³⁸ Nun, J. “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5 (2), 1969. O autor retoma e atualiza essas ideias em um artigo mais recente, “El Futuro del Empleo y la Masa Marginal”, *Desarrollo Económico* n. 152; vol. 38; enero-marzo 1999.

Nesse contexto, o desenvolvimento da maquinaria produziu progressiva desqualificação profissional do trabalhador, o que fez com que Marx desse como certa a homogeneização crescente no mercado de trabalho, eliminando os problemas da substituição de um trabalhador por outro nos postos de trabalho. Essa seria a origem da funcionalidade da população excedente nessa etapa do desenvolvimento do capitalismo – provedora de braços na etapa ascendente do ciclo econômico. Nesse contexto, a desocupação é continuamente produzida e absorvida pelo processo de acumulação, em um movimento que cumpria também a função de ‘disciplinar’ os trabalhadores ocupados, ao estabelecer um teto à alta do preço da força de trabalho.

Para Nun, essa relação entre população excedente e acumulação, que identifica a gênese do excedente de população no capitalismo, não se perpetuaria necessariamente ao longo de todas suas etapas de desenvolvimento.

Uma coisa, afirma o autor, é o exame de como é gerada a superpopulação relativa no modo de produção capitalista e os efeitos funcionais que tem sobre a dinâmica da acumulação em estágio determinado de seu desenvolvimento. Na fase competitiva, por exemplo, teria operado efetivamente como um exército industrial de reserva. Outra coisa é não perceber que a superpopulação relativa pode produzir também efeitos não funcionais à acumulação, em outro estágio de desenvolvimento.

Assim, o conceito de massa marginal é cunhado para introduzir a ideia de uma superpopulação relativa excedente e não funcional, que pode ser tanto afuncional como disfuncional, necessária para se entender a relação entre população e acumulação nos dias de hoje.

Primeiro, argumenta Nun, porque na fase monopolista do modo de produção capitalista os mercados de trabalho segmentam-se fortemente, a ciência e a técnica incorporadas ao processo produtivo mudam os requisitos de qualificação da força de trabalho, dificultando a pronta substituição dos trabalhadores nos distintos postos de trabalho. Assim, ainda que não desapareçam, diminuem consideravelmente

as funções diretas e indiretas cumpridas pela superpopulação relativa em relação ao setor dominante da economia.

Segundo, porque o poderoso impulso que a internacionalização do capital adquiriu no século 20, afetando tanto países centrais como periféricos, fez com que as decisões de investimento da grande empresa sejam tomadas em escala mundial, sem dependerem necessariamente de taxas locais de rentabilidade. Além disso, em particular nos países periféricos, rompeu-se a convergência entre inovação tecnológica e dotação de fatores. Por último, porque a estrutura ocupacional vem sofrendo profundas modificações por toda parte nas últimas décadas.

Para Nun, tanto na análise de Marx, como na de muitos dos seus seguidores, a indústria é o eixo central da reflexão. De maneira semelhante, a ideia de um 'Estado do Bem-Estar' também foi estruturada no pós-guerra em torno da figura do trabalhador fabril, único elemento garantidor da sustentação da família. Contudo, se até os anos 70, na Inglaterra, o trabalhador típico era um trabalhador industrial, chefe de família, com emprego estável e remuneração adequada, hoje, o trabalhador típico tende cada vez mais a ser uma mulher sem marido, que sustenta a família com um emprego temporário, mal remunerado, no setor serviços.

A indústria tem declinado claramente como absorvedora de força de trabalho em favor de um processo generalizado de terceirização da economia. Como consequência, a estrutura ocupacional tornou-se muito mais heterogênea e instável, segmentando os mercados de trabalho e dando enorme complexidade aos papéis atribuíveis aos excedentes de população na acumulação capitalista.

Mais que isso, a crise da grande fábrica fordista, de um lado, e as crescentes exigências de especialização do setor serviços, de outro, combinam-se agora para produzir uma exclusão cada vez maior da força de trabalho não qualificada. Mesmo para os trabalhadores qualificados já inseridos, amplia-se a incerteza ocupacional e, para muitos deles, a ideia de 'carreira' já se encontra completamente comprometida.

Para Nun, o sistema econômico é formado por diversos processos de acumulação superpostos e combinados, sem que possa considerá-los como estágios

na passagem para uma forma dominante que os absorverá completamente. Em consequência, os mecanismos de geração da superpopulação relativa multiplicam-se e varia também a funcionalidade de sua existência, segundo o setor de que se trate. A acumulação não é nem um processo autônomo, nem possui lógica própria, mas depende de um amplo conjunto de estruturas sociais, políticas e ideológicas que a torne viável – o regime social de acumulação.

O regime social de acumulação deve, portanto, ser concebido como uma matriz de configuração mutável e em cujo interior vão-se combinando diferentes estratégias específicas de acumulação e táticas diversas para implementá-las, de forma que a acumulação de capital aparece sempre como *o resultado contingente de uma dialética de estruturas e estratégias*¹³⁹.

Isso pode ou não conduzir a uma adequação dinâmica entre os tipos de inovação tecnológica implementados e os recursos produtivos disponíveis; pode ou não proteger segmentos cruciais da economia dos efeitos da globalização; pode ou não conduzir a políticas impositivas e sociais que impulsionem uma redistribuição progressiva da renda etc. O importante é advertir que os aumentos de produtividade não geram necessariamente desemprego: *tudo depende de como esses aumentos são obtidos, por um lado, e, por outro, de que exista ou não uma demanda global capaz de absorver o resultante aumento de produção.*

E esse aumento não constitui apenas um efeito direto da mudança tecnológica, mas é um resultado das políticas macroeconômicas adotadas e, finalmente, das relações de força e do contexto social, político e ideológico prevalente. O que equivale a dizer que o conteúdo de emprego de qualquer processo de crescimento está longe de ser um fenômeno meramente econômico.

No movimento de uma estrutura assim concebida, a superpopulação relativa pode atuar como massa marginal em relação ao setor hegemônico da economia e, simultaneamente, como exército industrial de reserva nas atividades secundárias.

¹³⁹ Nun, (1987), op. cit. p. 38.

Tomemos como exemplo os desocupados que, no presente, formam um dos componentes mais dramáticos e visíveis da superpopulação relativa, mas não o único. A população desempregada pode atuar ao mesmo tempo como exército industrial de reserva no “mercado secundário” e como massa marginal no “mercado primário”¹⁴⁰. A força de trabalho redundante em relação a este último pode, inclusive, estar ocupada em outro segmento, em situação de grande atraso. Existem graus variáveis de subordinação de um segmento por outro, muito embora não haja dúvida acerca da impossibilidade de a superpopulação relativa funcionar, integralmente, como exército industrial de reserva.

Existe uma relação estrutural entre os processos latino americanos de acumulação capitalista e os fenômenos da pobreza e da desigualdade social. Os resultados dessa relação apontam para a heterogeneidade e a fragmentação crescentes da estrutura ocupacional e não para uma integração via mercado de trabalho. A necessária marginalização dos excedentes de população abre espaços para o surgimento de diversos mecanismos duais de segregação ocupacional e social que se perpetuam.

5.9 – DEPENDÊNCIA E MARGINALIDADE FUNCIONAL

A forma como os conceitos de superpopulação relativa e exército industrial de reserva foram empregados por Nun para caracterizar o fenômeno da marginalidade na América Latina no período do pós-guerra foi criticada por um grupo de sociólogos brasileiros, com destaque para Fernando Henrique Cardoso, Lúcio Kowarik, Vilmar Faria, dentre outros¹⁴¹.

Para esses autores, o entendimento do processo de formação da marginalidade na América Latina, através da associação entre os conceitos de

¹⁴⁰ Nun utiliza a expressão “mercado primário” para designar o mercado de trabalho moderno, capitalista, organizado, e “mercado secundário” para designar o mercado de trabalho marginal, não organizado.

¹⁴¹ Vide: Cardoso, F.H., “Comentários sobre os conceitos de Superpopulação Relativa e Marginalidade”, Estudos Cebrap n. 1, 1972, p. 99-130, São Paulo; Kowarik, L., “Capitalismo e Marginalidade na América Latina”, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975; Faria, V., “Pobreza Urbana, Sistema Urbano e Marginalidade”, Estudos Cebrap n. 9, p. 129-152, São Paulo.

superpopulação relativa e exército industrial de reserva, deve ser complementado por uma análise da trajetória histórica das sociedades periféricas e de suas etapas, definidas a partir das relações com os países centrais – a teoria da dependência.

O fenômeno da marginalidade é inerente ao sistema capitalista, muito embora assuma significado particular na América Latina, devido à situação de dependência. No capitalismo clássico, o surgimento da manufatura e da grande indústria deu origem a formas de inserção da força de trabalho no sistema produtivo que operaram no sentido da universalização do trabalho assalariado. A marginalidade constituiu-se a partir do fato de que a força de trabalho deslocada da economia agrária de fins da Idade Média na Europa Ocidental não era integralmente convertida em trabalhadores assalariados. O fenômeno da marginalidade é produzido, mas adquire caráter transitório.

Na América Latina, o capitalismo desenvolveu-se transformando apenas uma pequena parcela de força de trabalho em trabalhadores assalariados. A mão de obra vinculada a relações de produção “tradicionais” não consegue assalariar-se quando liberada. Isso dá origem a vastas camadas populacionais inseridas de forma permanente em relações de produção “arcaicas” recriadas pela modernização, em particular nas atividades do setor terciário, nas ocupações autônomas do comércio de mercadorias, nos pequenos serviços de reparação e no emprego doméstico. A esses trabalhadores somam-se os desempregados e as várias formas de subemprego que caracterizam o mercado urbano de trabalho de baixa produtividade das sociedades latino americanas.

Nesse contexto, a marginalidade permanece um fenômeno que decorre das formas peculiares de inserção da força de trabalho no sistema produtivo à medida que o capitalismo se expande, penetra e domina os diversos setores da economia. Nesse movimento, ao organizar o processo produtivo sob lógica própria e rearticular as formas não tipicamente capitalistas de produção, dá origem a formas diversas de inserção da força de trabalho, dentre elas uma massa de trabalhadores excedente ou exército industrial de reserva.

Para Cardoso, as ideias de superpopulação relativa e de exército de reserva são equivalentes na análise marxista do modo de produção capitalista. O tamanho absoluto do exército industrial de reserva, assim como a magnitude absoluta do proletariado, é determinado pelo avanço do processo de acumulação, sob a égide do aumento contínuo da força produtiva do trabalho, mediante mudanças na composição orgânica do capital.

Esse processo é acelerado pela centralização dos capitais individuais e pela contínua transformação técnica do capital. Assim, ao progredir a acumulação, muda a proporção entre capital constante e capital variável. E a demanda de trabalho que depende da magnitude da fração variável do capital diminui progressivamente, à medida que aumenta o capital total. O crescimento do capital total que implica no crescimento do capital variável aumenta a absorção de força de trabalho, mas em proporção decrescente.

O crescimento do capital e simultaneamente a renovação de sua base técnica diminui o número de trabalhadores necessário à sua expansão, embora em geral aumente a quantidade de trabalho consumido dos trabalhadores empregados. Consequentemente, uma acumulação cada vez mais acelerada é requerida para absorver determinado número adicional de trabalhadores.

A acumulação capitalista produz constantemente, e proporcionalmente à sua intensidade e à sua extensão, uma população trabalhadora excessiva para as necessidades de exploração do capital, vale dizer, uma população trabalhadora remanescente ou sobrança. Apenas na aparência esse fenômeno relaciona-se com um constante crescimento da população operária em termos absolutos. No fundo, trata-se de um crescimento que não é absoluto, mas relativo ao avanço da acumulação. Segundo Cardoso, essa é a ideia que permite esclarecer a relação entre acumulação, exército de reserva e crescimento populacional em Marx. O capitalismo cria seu próprio “excedente necessário” independentemente do crescimento absoluto da população.

Nos primórdios da produção capitalista, quando a composição do capital se transforma lentamente, a acumulação podia ser acompanhada pelo aumento

da demanda de trabalho, inclusive em termos absolutos. Com o avanço da acumulação, cresce a população trabalhadora passível de ser explorada e diminui a quantidade do emprego por unidade de capital. E isso para o autor nada tem a ver com o crescimento demográfico e a incapacidade de o sistema capitalista absorver trabalhadores.

A dinâmica da industrialização moderna transforma constantemente uma parte dos trabalhadores ocupados em trabalhadores desempregados ou subempregados. O determinante é a relação entre as necessidades gerada pela acumulação e o número de trabalhadores divididos entre exército de trabalhadores ativos e exército de reserva.

Marx adverte que a quantidade de trabalhadores empregados varia no tempo. Quando a acumulação ocorre sem maiores alterações na composição do capital, o crescimento econômico pode ocorrer sem a desestruturação do emprego. O resultado é diverso quando o aumento do capital vai unido à diminuição absoluta do capital variável que reduz a absorção de força de trabalho. Outra situação pode ocorrer quando o capital cresce sobre a mesma base técnica anterior, ocupando força de trabalho sobrando, em proporção ao seu crescimento. Apesar dessas variações, e independente do tamanho da população, quanto mais “maduro” o capitalismo, maior a repulsão de trabalhadores.

A penetração do capitalismo nas sociedades latino-americanas também dá origem a uma estrutura econômica constituída por diversas formas tradicionais de produção e por outras por ele criadas e articuladas no processo de acumulação segundo uma dinâmica própria. Tanto as formas “tradicionais” mantidas ou recriadas, como as “novas” formas de produção e inserção são partes integrantes do modo de produção. Seu movimento e sua direção são dados pela natureza das relações que mantêm com as atividades propriamente capitalistas.

As várias formas de articulação das diferentes atividades econômicas configuram etapas do desenvolvimento do capitalismo nas economias da região, definidas em razão do estágio de maturação das forças produtivas. Em cada uma dessas etapas, as modalidades produtivas que se tornam hegemônicas no processo de acumulação não resultam de um desenvolvimento previamente maturado nas forças

sociais das sociedades latino-americanas, mas foram transplantadas das sociedades centrais.

Respondendo à lógica daquelas sociedades, esses transplantes não penetram as sociedades do continente de forma integral. As mudanças no processo de acumulação a partir “de fora” resultam abruptas, tornando-o incapaz de generalizar seus efeitos para o conjunto da economia.

O ponto central da explicação reside no tipo de industrialização encetado. Na fase de industrialização incipiente, o processo de dependência efetuava-se pela exportação de matérias-primas e produtos agrícolas e a importação de manufaturados. A situação de dependência espelhava-se na dinâmica das trocas internacionais, uma vez que o processo era controlado por grupos que representavam internamente os interesses dos países centrais.

Nessa fase, em que a industrialização das sociedades latino-americanas encontrava-se restrita pelos efeitos das flutuações dos preços internacionais sobre o volume de negócios e pela tendência de deterioração dos termos de troca, os efeitos sobre a marginalidade urbana não se fizeram tão profundos. Isso porque a industrialização latino-americana, nessa etapa, estava alicerçada mais na incorporação crescente de volume de trabalho e menos nas inovações tecnológicas e na racionalização dos processos produtivos.

Além disso, boa parte da população estava fixada de forma relativamente estável nas atividades agrícolas e a oferta de mão de obra não se fazia excessiva frente às necessidades da produção industrial. A própria carência de transportes e de comunicação restringia o raio de irradiação do setor industrial urbano. O volume de população que migrava do campo para a cidade e o tipo de tecnologia absorvida no processo industrial faziam com que o excesso de mão de obra fosse bastante inferior àquele que iria ocorrer na fase posterior, quando a atividade agrícola passa a liberar grandes contingentes de população e a atividade industrial avança com base em processos relativamente poupadores de força de trabalho.

Nessa fase, ocorrida no pós-guerra na maioria dos países da região, o tipo de dependência apresenta nova configuração. O capital estrangeiro instala-se

abruptamente nos setores mais dinâmicos da indústria e domina o processo de acumulação. A produção industrial, organizada sob a forma monopolista e com nível tecnológico relativamente avançado, não resulta nem do desenvolvimento industrial ocorrido previamente na região, nem dos níveis iniciais de desenvolvimento tecnológico de seus países de origem. Daí sua forma fragmentária e sua baixa capacidade de penetrar integralmente os setores produtivos.

As repercussões sobre o fenômeno da marginalidade são significativamente mais profundas. De um lado, e sob a influência da industrialização, boa parte do setor agrícola se moderniza e passa a liberar mão de obra. Em muitas regiões, o assalariamento substitui o trabalhador-morador, sem que isso signifique a perda de importância da agricultura de subsistência para muitos países da região. Mas dadas a rígida estrutura de propriedade e as formas de inserção de pequenos proprietários, arrendatários e ‘meeiros’, acentua-se a ‘fuga’ do campo. Tudo isso reforçado pela difusão de padrões simbólicos que se transformam em aspirações de vida para a população do campo.

Nos centros urbanos, instauram-se unidades produtivas com altas densidades de capital, que passam a utilizar maior proporção de capital constante em relação ao variável. Desenvolve-se, de forma concomitante, um conjunto de serviços que auxiliam as empresas na produção e no escoamento de mercadorias – transportes, energia, finanças, comércio etc. –, realizados sob modalidades produtivas modernas.

Articulado a esse núcleo moderno, e a ele subordinado, organiza-se um conjunto de atividades que se expande apoiado na utilização de força física do trabalho, que caracteriza, particularmente, as ocupações autônomas do terciário e as atividades do artesanato urbano tradicional, que vão sendo destruídas e recriadas.

No campo, a racionalização capitalista de certos setores e a desestruturação das unidades produtivas tradicionais determinam o êxodo maciço. Nas grandes aglomerações, o desenvolvimento de um setor moderno cria um mercado interno restrito e em contínua alta, que suscita, ao mesmo tempo, uma série de atividades conexas geradoras de emprego, mas sua capacidade de atração é infinitamente maior que sua capacidade de absorção.

Assim, o problema da marginalidade tem a ver, de um lado, com as transformações que ocorrem nas zonas rurais, cuja população acorre às cidades e, de outro, com a baixa capacidade de absorver força de trabalho em relações de produção tipicamente industriais. O fenômeno torna-se mais agudo quando considerado à luz das altas taxas de crescimento demográfico, da maior intensidade relativa do processo de migração campo-cidade na região e da ausência do recurso às migrações internacionais.

Ao contrário do capitalismo clássico, e por mais paradoxal que pareça, a marginalidade urbana é acentuada quando a industrialização avança, cada vez mais subordinada à dinâmica das grandes redes monopolistas, mediante incorporação de tecnologia poupadora de mão de obra, em um quadro de crescente concentração e centralização econômica. Nesse contexto, cada expansão ulterior dos setores dinâmicos da economia incorpora quantidades relativamente menores de trabalho.

É por essa razão que a industrialização dependente é excludente. Sua lógica conduz inevitavelmente à marginalização crescente de setores da população urbana. Essa marginalização crescente é produzida quer pelas tendências do mercado de trabalho originado das novas empresas industriais, quer pela relativa marginalização dos ramos de produção tradicionais dentro do novo esquema de industrialização dependente.

A situação de dependência das sociedades latino-americanas acirrou as contradições que estão na essência do capitalismo, basicamente devido ao caráter abrupto e parcial com que o capital estrangeiro, em sua etapa monopolista, penetrou em suas economias. A dependência configura-se como uma vinculação entre países centrais e periféricos. Estes, ao receberem os impactos vindos de fora, rearticulam-se estruturalmente, com repercussões tanto no plano interno quanto no plano de suas relações com o polo central.

Tais fatores indiscutivelmente rebatem sobre o processo de inserção da força de trabalho nas estruturas produtivas, onde a parte não absorvida pelo capital pode ser caracterizada como marginal, na medida em que encarna tanto as “novas”

relações de produção não tipicamente capitalistas, como as velhas formas tradicionais de produção que o capitalismo em expansão recria.

Francisco Oliveira resume com propriedade essa abordagem a partir da originalidade da expansão do capitalismo no Brasil ao referir-se ao movimento de: *“introdução de relações novas no arcaico e reprodução de relações arcaicas no novo como forma de proporcionar os requisitos essenciais à acumulação global”*. A introdução de relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação urbano-industrial. A reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de sua expansão¹⁴².

Para o autor, essa forma peculiar parece absolutamente necessária quando se opera uma transição radical de uma situação na qual a acumulação dependia quase que exclusivamente do setor externo, para outra em que as atividades industriais ligadas ao mercado interno tornam-se centrais à expansão do sistema econômico.

Nesse processo, alguns aspectos desempenham papel de enorme significado. Para o autor, o primeiro e o principal dentre eles diz respeito à transformação da população em geral, e da população que migrava para as cidades em particular, em “exército industrial de reserva”.

A conversão de enormes contingentes populacionais em exército de reserva, como requisito à reprodução do capital, era necessária no contexto do novo modo de acumulação por duas razões principais. Primeiro, propiciava o horizonte médio para o cálculo empresarial ao liberar as empresas da disputa pelo uso dos fatores em um mercado concorrencial. Segundo, reduzia o preço da força de trabalho¹⁴³.

¹⁴² Oliveira, F., “A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista”, Estudos Cebrap, n. 2, São Paulo, 1972; especialmente a parte “O Desenvolvimento Capitalista Pós-30 e o Processo de Acumulação”.

¹⁴³ A esse respeito, Oliveira destaca a importância da legislação trabalhista e do seu papel na operação de homogeneizar a força de trabalho, reconduzindo inclusive trabalhadores especializados à base do mercado de trabalho. Essa operação impedia a formação precoce de um mercado dual de trabalho e suas repercussões sobre o custo de contratação desse insumo. Em outras palavras, se o salário fosse determinado em um mercado concorrencial, provavelmente as remunerações das categorias de trabalhadores especializados tenderiam a se elevar. A regulamentação das leis do trabalho operou a reconversão a um denominador comum de todas as categorias, com o que beneficiou a acumulação. Talvez por isso a legislação trabalhista brasileira seja inspirada

O segundo aspecto refere-se à intervenção do Estado na fixação de preços, na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos setores, no direcionamento do gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos e no subsídio a determinadas atividades produtivas. Aqui, o papel do Estado é o de criar bases para que a acumulação capitalista industrial possa se reproduzir.

O terceiro aspecto refere-se ao papel da agricultura. Seja como supridora de divisas necessárias ao financiamento dos bens intermediários e de capital produzidos no exterior, seja como supridora das necessidades das massas urbanas, sem elevar o custo de alimentação, ou ainda como fornecedora de matérias-primas, sem obstaculizar o processo de acumulação urbano-industrial.

Para Oliveira, a solução da questão agrícola na transição da economia de base agrário-exportadora para urbano-industrial é outro ponto fundamental. Trata-se da implantação de uma espécie de acumulação primitiva com base no enorme contingente de força de trabalho e na oferta elástica de terras, articulados pela ação do Estado construindo infraestrutura rodoviária, e cujo denominador comum consiste na expansão contínua de ocupações com baixíssimos coeficientes de capitalização prévia¹⁴⁴.

Além disso, a manutenção do padrão primitivo de acumulação combinada com novas relações de produção no setor agropecuário tem repercussões importantes sobre os setores urbanos. Para o autor, foi isso que permitiu o significativo crescimento dos setores industrial e dos serviços, ao formar o exército industrial de reserva suficiente para rebaixar o preço da força de trabalho urbana e fornecer os

em uma fonte adequada à promoção da complementaridade entre os interesses dos proprietários rurais e da indústria nascente, durante a transição da hegemonia do primeiro para o segundo – o direito corporativista italiano.

¹⁴⁴ Para Oliveira, o conceito de Marx para descrever o processo de expropriação do campesinato como uma das condições prévias à acumulação deve ser redefinido para o contexto brasileiro. Em primeiro lugar, não se expropria a propriedade, mas o excedente formado em função da posse transitória da terra. Em segundo, a acumulação primitiva não se dá apenas na gênese do capitalismo periférico. Sob certas condições específicas, quando esse capitalismo cresce por formação de periferias, a acumulação primitiva é estrutural e não apenas genética.

excedentes alimentícios a preços determinados pelo custo de reprodução da força de trabalho rural.

Ou seja, o preço de oferta da força de trabalho urbana compunha-se de dois elementos: o custo da alimentação, determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, e o custo dos bens e serviços propriamente urbanos, determinado por uma economia urbana de subsistência que reduzia o preço de oferta da força de trabalho urbana e, conseqüentemente, os salários reais. De outro lado, a produtividade industrial crescia rapidamente, dando margem à enorme acumulação industrial.

No que diz respeito ao terciário, o autor levanta a hipótese de que seu enorme crescimento, absorvendo progressivamente força de trabalho, faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil. Para ele, não se trata de nenhuma inchação, nem de nenhum segmento “marginal” da economia.

Para Oliveira, foi a utilização do modelo de Clark, em seu estudo clássico “The Conditions of Economic Progress”, no contexto da teoria do subdesenvolvimento, o que levou a uma interpretação equivocada do crescimento das atividades terciárias na economia brasileira. Para Clark, o crescimento do terciário na participação do produto paralelamente ao secundário é indicador de desenvolvimento econômico. Comparado com esse padrão, a enorme participação do terciário no emprego revelaria um “inchaço” que consome excedente e representa um peso morto na formação do produto, característico do subdesenvolvimento.

Inexiste para Oliveira um fenômeno de inchação do terciário na economia brasileira. Sua participação no emprego total é uma questão diretamente ligada à acumulação urbano-industrial. A aceleração do crescimento com liderança da indústria exige das cidades brasileiras infraestrutura e oferta de serviços para as quais não estavam previamente dotadas. Além disso, a intensidade do crescimento industrial no pós-guerra não permitirá intensa e simultânea capitalização dos serviços, sob o risco de concorrerem com a indústria propriamente dita pelos escassos fundos disponíveis

para a acumulação propriamente capitalista. Tal contradição é resolvida pelo crescimento não capitalista do setor terciário¹⁴⁵.

Trata-se de um tipo de crescimento do setor serviços que nem é contraditório com a forma de acumulação, nem é obstáculo à expansão da economia e nem mesmo é consumidor de excedente. Esses tipos de serviços, além de depósito do exército industrial de reserva, são adequados à acumulação capitalista e, por seu turno, reforçam a concentração da renda. A aparente inchação do terciário esconde um mecanismo fundamental de acumulação – serviços realizados com base em força de trabalho remunerada a níveis baixíssimos, que transferem permanentemente para as atividades econômicas propriamente capitalistas uma fração de seu valor.

¹⁴⁵ Antes da década de 20, à exceção do Rio de Janeiro, nenhuma cidade brasileira, inclusive São Paulo, encontrava-se preparada para a industrialização. Na primeira onda de industrialização assistiu-se à autarquização das unidades fabris ante a carência de serviços. Esse processo seria substituído mais à frente por uma divisão do trabalho para além dos muros da fábrica. Mas de todo modo permaneceu a ligação entre a moderna agricultura de frutas e hortaliças e outros produtos de granja e o comércio ambulante. Da mesma forma, significativa proporção de certos produtos industrializados, tais como lâminas, pentes, produtos de limpeza, instrumentos de corte, é distribuída por esse tipo de comércio. A mesma relação existe entre o aumento da frota dos veículos em circulação e os serviços de reparação e limpeza realizados em oficinas de “fundo de quintal”.

CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: O SUBEMPREGO NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A associação entre o conceito de subemprego e a teoria do desenvolvimento econômico surge ao final da Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos como elemento de uma nova visão sobre os países subdesenvolvidos e suas possibilidades de transformação econômica e social.

A teoria do desenvolvimento buscava seu lugar como ramo da teoria econômica aplicável às condições específicas desses países, em contraposição aos postulados do pensamento ortodoxo. Transformava-se a ideia de desenvolvimento econômico e mudava-se seu objetivo, do crescimento do produto para o emprego produtivo. O conceito de subemprego surgia como um dos elementos definidores dessa especificidade, ao sintetizar os problemas do emprego típico dessas economias. A ideia de desenvolvimento econômico coincidia com a própria transformação social, induzida pelas transformações econômicas.

Na literatura colonial a noção de desenvolvimento referia-se à exploração dos recursos naturais e a força de trabalho surge como condição necessária ao desenvolvimento. Os recursos naturais dos novos países só poderiam ser “desenvolvidos” com transferências constantes de população – o único caminho a ser trilhado para o progresso.

Nesse contexto, os problemas do emprego não diziam respeito à inatividade e à escassez de postos de trabalho, mas à falta de trabalhadores. Toda ação voltada para solucioná-lo buscava proporcionar uma suficiente oferta de trabalho a baixos salários. A inatividade era reconhecida como uma ‘deficiência’ pessoal e usualmente tratada como crime¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Antes disso, nas sociedades medievais, a inatividade também não poderia ser adequadamente descrita pela ideia de desemprego ou subemprego. Segundo Schumpeter: “Teoricamente, a sociedade medieval proporcionava uma tarefa a cada um de seus membros; sua estrutura excluía a desocupação e a indigência. Na realidade, a ameaça da desocupação involuntária não estava totalmente ausente. Os oficiais que trabalhavam sob as ordens de um mestre num grêmio e os diaristas da agricultura não possuíam emprego garantido. Mas em geral não tinham dificuldade para encontrar trabalho. Em tempos normais a desocupação era pequena e limitava-se aos indivíduos

Mas o desenvolvimento econômico não ocorria naturalmente com a regularização da oferta de força de trabalho, em geral realizada mediante a transferência de população trabalhadora às colônias. Ali onde o migrante tinha de defrontar-se com um meio ambiente hostil, com secas, enchentes, doenças, grandes distâncias etc., sua efetivação dependia da ação governamental. Além de resolver o problema da oferta de trabalhadores, trazendo população para as colônias, os governos deveriam aportar capitais, construir ferrovias, portos, sistemas de irrigação e realizar diversas outras ações indutoras do desenvolvimento.

De Adam Smith até a Segunda Guerra Mundial, o significado dado quase que invariavelmente pelos autores à ideia do que hoje conhecemos como desenvolvimento econômico foi “progresso econômico”¹⁴⁷. O progresso dependia, antes de tudo, da acumulação de capital. Os problemas do emprego seriam resolvidos naturalmente, como um dos resultados do crescimento econômico.

Nesses dois séculos, economistas e historiadores econômicos utilizaram-se dos mais diversos termos, tais como “ascensão do capitalismo”, “revolução industrial”, “evolução do comércio”, “crescimento da indústria e da empresa livre” para referirem-se a essa mesma ideia. Entretanto, esse processo histórico raramente foi descrito como “desenvolvimento econômico”. As duas e mais significativas exceções foram Marx e Schumpeter, considerados exatamente os fundadores da noção de desenvolvimento que perduraria desde então.

Marx utilizou-se do termo desenvolvimento econômico para referir-se a um incessante movimento de transformação de toda a estrutura da sociedade impulsionado por um processo econômico movido por lógica própria. Nessa sua ideia, o

desgarrados de seu meio social que se convertiam em mendigos, vagabundos e bandidos.” Schumpeter, J.A., “Historia Del Analisis Economico”, Tomo I, Parte Segunda, cap. 5, p. 257 e seguintes; Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (nossa tradução).

¹⁴⁷ Nas décadas iniciais do século passado, Marshall pretendia com o termo “progresso econômico” designar os volumes que comporiam “Os Princípios”. Clark publicou em 1940 seu estudo comparativo sobre o desenvolvimento econômico internacional com o título “The Conditions of Economic Progress”.

desenvolvimento é entendido como uma sucessão de etapas efetivadas no interior de um processo dialético de mudanças, direcionado à realização de um potencial¹⁴⁸.

Schumpeter, em sua “Teoria do Desenvolvimento Econômico”¹⁴⁹, abordava o fenômeno de maneira muito semelhante, ao definir o desenvolvimento como um processo histórico de longa duração, efetivado por meio de diversos estágios. Ele próprio reconheceria as afinidades entre sua conceituação e a de Marx, ao indicar o papel desempenhado pelo conceito de desenvolvimento na interpretação que este autor fazia da história econômica:

“Em seu esquema geral de idéias, o desenvolvimento não foi o que era o desenvolvimento para os demais economistas daquele período, um apêndice da estática econômica, mas o tema central. Marx concentrou sua capacidade analítica na tarefa de evidenciar como o processo econômico, impulsionado por sua própria e inerente lógica, muda incessantemente a estrutura social e, de fato, todo o conjunto da sociedade”¹⁵⁰.

A ideia de desenvolvimento econômico em Marx foi derivada da biologia, que tem na noção de evolução algo bem maior que o simples crescimento. A evolução de um organismo pressupõe uma transformação do ‘simples’ ao ‘complexo’. E o desenvolvimento originado da ideia de evolução biológica quando aplicado às ciências sociais só pode ser constatado ali onde ocorre um grande aumento de estruturas, quer em extensão, quer em complexidade.

Marx foi quem inicialmente deu ao desenvolvimento a noção de um processo econômico estruturado em estágios. Contudo, na conhecida passagem do prefácio da primeira edição em alemão de “O Capital”, em que aponta que os países industrialmente desenvolvidos apenas evidenciam aos menos desenvolvidos seu

¹⁴⁸ Marx derivou de Hegel seu conceito de desenvolvimento, inclusive a noção de estágios que se sucedem em um processo dialético de acordo com uma lei inexorável. Foi esse autor que estabeleceu, a partir de Aristóteles, a tradição de empregar o conceito de desenvolvimento como realização de um potencial.

¹⁴⁹ Schumpeter, J.A., “A Teoria do Desenvolvimento Econômico – Uma Investigação Sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico”, cap. II, p. 43-66, Coleção “Os Economistas”, Abril Cultural, São Paulo, 1982. Esse trabalho foi pela primeira vez publicado na Alemanha em 1911, contudo, a primeira publicação em inglês só ocorreria em 1934, na Inglaterra.

¹⁵⁰ Schumpeter, J.A., “Historia del Analisis Economico”, tomo I, cap. 5, p. 494, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (nossa tradução).

próprio futuro, parece-nos dizer que as trajetórias de desenvolvimento dos países atrasados e industrializados não seriam substancialmente diferentes.

Nesse contexto, os problemas do emprego observados no desenvolvimento do regime capitalista de produção em geral dizem respeito à formação de uma superpopulação relativa produzida pelo avanço da transformação técnica dos processos produtivos que, ao aumentar o volume e a eficiência dos meios de produção, faz crescer a oferta de força de trabalho mais rapidamente que a demanda. E é da relação entre trabalhadores e meios de produção que se determinam, simultaneamente, as dimensões da população empregada e da superpopulação relativa.

A existência de uma fração da classe trabalhadora forçosamente ociosa cumpre a função de um exército industrial de reserva, formado por desempregados e subempregados, que exerce pressão sobre o contingente de trabalhadores ativos ao longo dos ciclos de expansão e retração da atividade econômica.

Para o autor, a superpopulação relativa existe sob diversas modalidades, dentre elas três modalidades constantes – a flutuante, a latente e a intermitente. A essas formas devem ser adicionados “os últimos despojos da superpopulação relativa”, formado pelos que se encontram inseridos no pauperismo.

Marx, observando os grandes centros industriais, denominou de superpopulação flutuante àquela fração da força de trabalho que a produção expulsa e volta a atrair, fazendo com que o número de trabalhadores ativos aumente em termos gerais, ainda que sempre em proporção decrescente à escala de produção. A forma latente refere-se à população excedente no campo, originada pela penetração da produção capitalista na agricultura, que faz com que uma fração sua esteja constantemente compelida a migrar e a integrar-se ao proletariado urbano. A intermitente, por fim, é composta predominantemente dos trabalhadores domiciliares que apenas irregularmente formam o contingente de trabalhadores ativos.

O tamanho absoluto da superpopulação relativa, assim como a magnitude absoluta do proletariado, é determinado pelo avanço do processo de acumulação, sob a égide do aumento contínuo da força produtiva do trabalho,

determinado pelas mudanças na composição orgânica do capital. Ao progredir a acumulação, muda a proporção entre capital constante e capital variável. Como a demanda de trabalho depende do volume do capital variável, essa demanda diminui progressivamente, à medida que aumenta o capital total.

Mas o crescimento absoluto do capital total implica crescimento do capital variável; cresce a força de trabalho absorvida por ele, ainda que em proporção decrescente. Assim, onde se encontra implantado o regime capitalista de produção, independente do estágio alcançado, a absorção de determinado número adicional de trabalhadores, conservando a fração da força de trabalho em atividade, pressupõe uma acumulação cada vez mais acelerada.

Apenas nas primeiras décadas do século 20 aparece na literatura marxista a ideia que não existiria uma única sequência de etapas de desenvolvimento econômico por meio do qual todos os países deveriam passar. Fora da literatura marxista, a ideia de “desenvolvimento econômico” mantinha sua aplicação universal e a conotação de progresso material.

Mas o interesse acerca das questões relativas ao crescimento econômico de longo prazo por parte da teoria econômica convencional havia diminuído significativamente nos anos da crise. As referências aos países atrasados eram quase que invariavelmente encontradas nos capítulos dedicados à população.

O baixo grau de desenvolvimento desses países era então atribuído à desproporção entre fatores de produção. A população desses países possui dimensões elevadas ante a disponibilidade dos demais recursos produtivos, particularmente o capital, constituindo essa desproporção o principal fator determinante do baixo padrão de vida que os caracterizam.

Nas principais economias ocidentais, a Grande Depressão havia generalizado o desemprego globalmente, elevando-o a níveis sem precedentes, além de apresentar-se com uma duração até então inimaginável. Hobsbawn assinala que no período crítico da crise, o biênio 1932-33, a força de trabalho desempregada na Grã-Bretanha e na Bélgica elevava-se a 23%, alcançando 24% na Suécia, 27% nos EUA, 29% na Áustria, 31% na Noruega, 32% na Dinamarca e 44% na Alemanha. Mesmo com

a recuperação após 1933, as taxas médias para toda a década não ficariam abaixo dos 16% na Grã-Bretanha e na Suécia e dos 20% em todo o resto da Escandinávia. A economia alemã foi a única a reduzir drasticamente o desemprego entre 1933 e 1938¹⁵¹.

Os mecanismos de proteção social ao desempregado ou não existiam, como no caso dos EUA, ou apresentavam-se com baixos níveis de cobertura, em particular para o desemprego de mais longa duração. Na Grã-Bretanha, o país mais avançado em termos de proteção ao trabalhador, cerca de 60% da força de trabalho estava coberta. No resto da Europa, com exceção da Alemanha, onde a cobertura era superior a 40%, a fração da população trabalhadora coberta pelo seguro desemprego variava de zero a no máximo um quarto da força de trabalho.

É nesse contexto que o fenômeno do subemprego, captado pela ideia de “desemprego disfarçado” nos trabalhos de Joan Robinson, em meados da década de 30, passa a significar o problema do emprego típico das economias ocidentais desenvolvidas.

A ideia de subemprego nasce como “desemprego disfarçado” para descrever uma situação ocupacional que visivelmente não podia ser retida pelo conceito de desemprego aberto. Tampouco se poderia defender que as ocupações descritas por Joan Robinson pelo conceito de desemprego disfarçado tivessem caráter involuntário. O que estava em questão era a própria noção de um sistema econômico funcionando com tendência ao equilíbrio caracterizado pela plena utilização dos fatores de produção.

O princípio da demanda efetiva introduzida na “Teoria Geral” por Keynes em 1936 mostra que as alterações no comportamento dos investimentos, ou em qualquer outro componente da demanda agregada, alteram o nível da renda e fazem com que o emprego flutue, ajustando-se às variações da demanda.

¹⁵¹ Hobsbawn, E., “Era dos Extremos – O breve século XX – 1914-1991”, parte I, cap. 3, p. 95, 96 e segs., Companhia das Letras, São Paulo, 1994.

Consequentemente, a existência do desemprego não é necessariamente um sinal de desequilíbrio e o sistema econômico pode encontrar uma trajetória sustentável em um nível de utilização dos fatores abaixo do pleno emprego. Essa possibilidade foi, como visto, a conclusão central da “Teoria Geral”.

Mas além da constatação de que o sistema econômico pode desenvolver uma trajetória estável de longo prazo sem plena utilização dos recursos do trabalho, o pensamento keynesiano contribuiu com outra noção importante para associar o conceito de subemprego à ideia de desenvolvimento econômico. É a ideia de que a obtenção de níveis mais elevados de emprego, e conseqüentemente da redução do subemprego, é um requisito para a intensificação do crescimento econômico.

Segundo Hirschman (1980)¹⁵², a crítica de Keynes em meio ao descrédito sem precedentes gozado pela teoria ortodoxa durante a Grande Depressão operou uma separação no seio da ciência econômica. De um lado, existia uma classe de ciência econômica aplicável aos momentos especiais nos quais a economia opera com pleno emprego. De outro, um sistema analítico e proposições de medidas de política econômica aplicáveis quando da existência de desemprego em níveis consideráveis.

Segundo esse autor, o passo dado por Keynes, ao separar a ciência econômica em dois campos, foi decisivo para o surgimento da teoria do desenvolvimento econômico. A constatação de que grande parte da teoria e da política econômica convencionais não era aplicável aos países mais pobres abre a possibilidade para que surja na ciência econômica um outro campo distinto, a partir da consideração dos países subdesenvolvidos como um grupo de economias *sui generis*.

Mas, naquele primeiro momento, a constituição do novo ramo da teoria econômica nutriu-se dos conceitos e modos de pensar familiares aos economistas do mundo desenvolvido para tratar os problemas dos países atrasados. O desenvolvimento econômico era entendido como o crescimento do produto e do produto

¹⁵² Hirschman, A.O., “Auge y Ocaso de La Teoria del Desarrollo”, El Trimestre Económico, n. 188, out.-dez. de 1980.

per capita, tidos como meta objetiva e indicador capaz de medir o grau de desenvolvimento universalmente.

Implícita ou explicitamente, assumia-se que a transferência dos benefícios do desenvolvimento aos grupos de baixa renda ocorreria simultaneamente ao crescimento econômico, ajudada ou não por políticas governamentais. A redistribuição ocorreria uma vez alcançados níveis mais elevados de produto. Certo nível de desigualdade era tido como necessário à realização do montante de poupança e investimento, considerados os determinantes centrais do crescimento econômico, segundo os postulados do então dominante modelo de Harrod-Domar.

Mas o crescimento do produto nos países subdesenvolvidos ocorria em um limitado setor moderno e proporcionava um volume insuficiente de oportunidades de emprego. Foi quando o objetivo do desenvolvimento econômico passou a ser definido como o provimento de emprego produtivo capaz de proporcionar rendimentos compatíveis com um padrão de vida decente. O emprego passava ao centro da problemática do desenvolvimento econômico como um meio para proporcionar a participação na vida econômica nacional, considerado um direito básico do homem e meta universal das políticas governamentais.

Uma vez introduzido o conceito de “emprego produtivo” associado à ideia de um padrão de vida mínimo, os teóricos do desenvolvimento começaram a se dar conta das limitações da ideia de emprego como meio de integração social. Em particular, do fato de que um padrão de vida mínimo não está limitado apenas aos bens materiais obtidos por meio do emprego e da renda, mas incorpora acesso à saúde, à educação, ao saneamento, dentre outros bens e serviços mais relacionados à ação pública do que ao emprego propriamente dito.

Foi nesse estágio da teoria do desenvolvimento econômico que a distribuição da renda é tomada como meta básica do desenvolvimento. Agora, os planos de desenvolvimento deveriam preocupar-se com a relação entre o crescimento econômico, medido em termos da ampliação do produto, e a obtenção de uma estrutura distributiva menos desigual.

Mas é mais fácil redistribuir a renda no contexto de uma economia em expansão, inclusive pela menor resistência política por parte dos grupos sociais das camadas superiores da estrutura social. Desde então, a estratégia do desenvolvimento estaria voltada para proporcionar um “crescimento com redistribuição”.

Quanto mais intenso for o crescimento, maior é a possibilidade de sucesso de uma política redistributiva. Nesse sentido, o crescimento econômico como meta do desenvolvimento não sai de cena, mas subordina-se ao objetivo da redução da pobreza pelo aumento da produtividade do trabalho da população subempregada e a melhor distribuição da renda.

Para que a elevação do padrão de vida, obtida mediante melhor distribuição da renda, ocorresse como produto do crescimento econômico, o foco do esforço de desenvolvimento deveria recair sobre aqueles que carecem de um emprego produtivo com o objetivo de conectá-los à dinâmica dos setores modernos.

Essa é a visão de desenvolvimento econômico que permeava os trabalhos da Missão da OIT ao Quênia, os quais deram origem ao conceito de setor informal. Em geral, a ideia de setor informal procura, como vimos, romper com a dicotomia setor moderno e setor tradicional, que dá ao primeiro o *status* de fonte exclusiva do dinamismo econômico e do progresso tecnológico e ao segundo um caráter apenas residual.

Sua formulação origina-se da crítica ao conceito de subemprego tido como insuficiente para captar a realidade ocupacional de fração significativa da população ativa que trabalha intensamente durante longas jornadas de trabalho.

O problema desses trabalhadores não era, em grande medida, a inatividade, mas a incapacidade de obter um rendimento que proporcionasse um nível de vida acima da linha da pobreza. Sua solução apenas poderia ser efetivada com êxito se a população inserida nas atividades do setor informal fosse transformada no foco da estratégia de desenvolvimento, com ênfase na intensificação do relacionamento entre o setor formal e o informal.

Mas a configuração do setor informal é profundamente heterogênea, abarca desde atividades marginais até atividades eficientes e lucrativas que respondiam por parte essencial da economia queniana. Também são diferenciadas as possibilidades de interação com as atividades modernas.

Assim, os esforços dos pesquisadores para estabelecer uma série de traços comuns ao setor informal – um conjunto de atividades que adota uma “maneira de fazer as coisas”, caracterizada pela utilização de recursos locais e tecnologia adaptada e intensiva em trabalho, por parte de empresas familiares de pequena escala operando em mercados desregulados e competitivos, e cujos participantes adquiriram suas especialidades predominantemente fora do sistema educacional formal – resultaram infrutíferos, e as abordagens foram-se diferenciando segundo a diversidade de suas atividades e a configuração assumida em cada país.

As inúmeras formas de empregar o conceito de setor informal implicaram a multiplicação de significados, forjados como categorias descritivas que, se por um lado incorporavam as peculiaridades de cada situação concreta, por outro problematizavam as generalizações a partir de um corpo teórico unificador.

A própria teoria do desenvolvimento econômico apresentava trajetória semelhante ao mudar os objetivos do desenvolvimento do crescimento para o emprego, daí para a distribuição da renda e daí para as necessidades básicas. A mudança de ênfase do crescimento para o emprego possibilitou uma visão menos agregada, o que é ainda mais verdadeiro quando nos movemos para objetivos em termos de pobreza e de necessidades básicas. As características dos diferentes grupos de pobreza são ainda mais heterogêneas que as dos problemas do emprego e pode diferir entre cidades vizinhas ou mesmo entre moradores urbanos de bairros próximos de uma mesma cidade.

Mas, ao mudar o objetivo do desenvolvimento econômico, muda o seu próprio significado. A economia do desenvolvimento, que havia surgido como um esforço intelectual destinado a produzir ampla e profunda transformação das estruturas da sociedade direcionada para a emancipação do atraso, transformou-se em análise de

aspectos particulares do subdesenvolvimento, com objetivos parciais referentes à melhoria nas áreas da nutrição, saúde pública, habitação, educação etc.

Nessa trajetória, a ideia de país subdesenvolvido típico foi substituída por diversos grupos de países, cada um com suas características próprias. As diferenças entre países avançados e atrasados são reproduzidas e até mesmo ampliadas dentro desses últimos. A ideia de “país subdesenvolvido típico” torna-se assim cada vez mais distante à medida que o desenvolvimento prosseguia a taxas muito diferentes e assumia formas muito distintas no mundo subdesenvolvido.

As estratégias de desenvolvimento também se diferenciam significativamente. O planejamento orientado para a redução da pobreza e para a satisfação das necessidades básicas de grupos populacionais deve ser uma ação descentralizada. Desenvolvimento comunitário, e não planejamento centralizado, passou a ser o instrumento principal da estratégia de desenvolvimento.

A teoria do desenvolvimento econômico, nascida como um corpo unificado de análise e de recomendações de políticas para todos os países subdesenvolvidos, é questionada pelo avanço mesmo do desenvolvimento e pela natureza desigual de sua dimensão espacial.

Quando se estabelece que o objetivo do desenvolvimento econômico é o crescimento do produto, o foco da análise é posto sobre o planejamento macroeconômico, em especial na sua articulação com metas de elevação do produto. Uma vez transferido o foco das metas do crescimento para o emprego, a análise requer maior nível de desagregação e o reconhecimento de que os problemas do emprego diferem consideravelmente entre países avançados e atrasados e, particularmente, no interior desses últimos.

Porém, a análise ainda permanece centrada em categorias construídas em um nível de abstração que permite generalizar os problemas do emprego dos países subdesenvolvidos tomados em conjunto. Em outras palavras, o subdesenvolvimento consiste em um estado de equilíbrio de longo prazo, caracterizado por um baixo nível de utilização de recursos, em que prevalecem condições de subemprego generalizado.

A redução dos níveis de inatividade da força de trabalho e a elevação dos níveis de sua produtividade passam a ser a um só tempo resultado e condição do desenvolvimento. De um lado, a elevação do produto e da renda *per capita* depende da redução dos níveis de subemprego e do aumento correlato dos níveis de emprego. De outro, o trabalho inativo ou improdutivo representa um potencial que deve necessariamente ser explorado para que o desenvolvimento econômico ocorra.

Rosenstein-Rodan toma a ideia de subemprego exatamente com essa dimensão ao propor um conjunto de políticas para elevar os níveis de renda e produtividade das áreas atrasadas do mundo, caracterizadas em geral por economias predominantemente agrárias, nas quais a inatividade parcial ou total atinge fração considerável da força de trabalho no setor agrícola.

Mas essa população não pode ser transferida para os setores urbanos da produção porque não existem estruturas produtivas suficientes para lhes dar emprego. Nem esses trabalhadores possuem os requisitos mínimos necessários para inserirem-se nos postos de trabalho proporcionados pelas atividades econômicas mais produtivas da economia urbana.

Promover o desenvolvimento significa para Rodan remover o trabalho de baixa produtividade existente na agricultura e direcioná-lo às atividades produtivas mais capitalizadas da economia. Como a transferência em grande escala dessas populações às economias das áreas desenvolvidas do mundo não era algo factível ao fim da Segunda Guerra, o desenvolvimento das áreas atrasadas dependia da promoção da industrialização.

A elevação dos níveis de renda e das condições de vida da população também aparece no centro das ideias de Prebisch acerca do desenvolvimento, referido como incorporação de progresso técnico e definido como um processo de elevação dos níveis de produtividade da força de trabalho obtida como consequência da adoção de métodos produtivos mais eficientes.

A absorção produtiva da força de trabalho é o núcleo da ideia de desenvolvimento econômico do autor, concebido como um processo de transição rumo

a estágios de difusão de progresso técnico no qual toda a população ativa pode ocupar-se com níveis de produtividade do trabalho similares aos dos países avançados.

Mas as possibilidades concretas de melhorar as condições de vida nos países subdesenvolvidos devem ser analisadas no contexto internacional em que prevalecem condições extremamente desiguais de geração e distribuição de progresso técnico e de seus frutos, expressa nas disparidades de renda encontradas entre as economias industrializadas e aquelas exportadoras de produtos agrícolas.

Isso porque a penetração e a propagação do progresso técnico nas economias periféricas ocorrem de maneira lenta e segundo um perfil setorial heterogêneo. O progresso técnico absorvido pelos setores dinâmicos da economia não se propaga com facilidade aos demais. Seus frutos, conseqüentemente, não são redistribuídos a todas as camadas sociais devido à incapacidade de as atividades modernas absorverem força de trabalho nos ritmos ostentados pelo crescimento da população ativa.

Segundo Gurrieri¹⁵³, Prebisch formulou o conceito de insuficiência dinâmica nos anos 60, com referência à absorção de força de trabalho para assinalar exatamente essa incapacidade. O seu oposto – o conceito de suficiência dinâmica – foi formulado para estabelecer o esforço de desenvolvimento econômico necessário para que o objetivo de ofertar ocupação produtiva à força de trabalho possa ser atingido, dentro de um período de tempo determinado.

A solução dos problemas do emprego – a absorção dos aumentos de força de trabalho e a reabsorção da população trabalhadora inserida em ocupações de baixa produtividade do trabalho em ocupações produtivas – requer determinado ritmo de acumulação e determinada distribuição setorial dos investimentos que viabilize a absorção dos novos entrantes no mercado de trabalho e da população ativa subempregada ao longo do tempo.

¹⁵³ Gurrieri, A., “La Obra de Prebisch em la CEPAL”, El Trimestre Económico n. 46, Fondo de Cultura Económico, México, 1982.

Mas no desenvolvimento econômico característico das economias periféricas esse paralelismo nem sempre ocorre e o crescimento populacional e a dinâmica dos setores que tipicamente expulsam força de trabalho assumem ritmos incompatíveis com a dinâmica da absorção produtiva nos setores modernos da produção. Perpetua-se a fração da força de trabalho considerada redundante – aquela que pode ser removida sem que a produção de bens e serviços diminua – e proliferam-se formas de ‘absorção espúria’ – que aumentam a redundância.

Isso está referido particularmente ao conceito de inadequação tecnológica, aos comportamentos dos setores agrícola e industrial e à compatibilidade entre suas taxas de acumulação e de absorção de mão de obra ao longo do desenvolvimento. O aumento dos níveis de produtividade no setor agrícola, ao expulsar força de trabalho, não encontra paralelo nas transformações do setor industrial e suas repercussões sobre a ampliação de postos de trabalho em toda a economia urbana.

A industrialização das economias periféricas, além de não ter incorporado a população deslocada de suas ocupações tradicionais e os novos entrantes no mercado de trabalho, não eliminou a vulnerabilidade externa. Ambos os processos terminaram por obstruir o desenvolvimento.

Mas, no início dos anos 60, Prebisch incorpora à análise do subdesenvolvimento as características da estrutura social periférica – marcada pela concentração da riqueza, em particular da propriedade agrária, pela escassa mobilidade social, pelo consumo conspícuo etc. – como determinantes em última instância da insuficiência dinâmica.

Essa estrutura social consolidada na etapa primário-exportadora, ao permanecer ao longo da industrialização, impede as mudanças nas formas de produzir e na estrutura econômica necessárias à difusão do progresso técnico. Tampouco surgem nesse contexto social estratificado os grupos sociais capazes de protagonizar um processo de crescimento a partir do redirecionamento do excedente social e do uso cada vez mais intensivo dos recursos humanos e materiais.

As teorias latino-americanas da marginalidade também surgiram nos anos 60, como tentativa de se construir uma abordagem que integre características da

estrutura social à análise propriamente econômica. Para suas vertentes não duais, o fenômeno da marginalidade surge no processo de transformação de uma sociedade constituída por estruturas e relações sociais heterogêneas, com diversas origens históricas, articuladas em uma única estrutura de poder, hegemonizada pelo capital.

Nesse processo de transformação, o desenvolvimento tecnológico dá origem a uma tendência que leva ao gradual predomínio do trabalho acumulado sobre o trabalho vivo. Consequentemente há uma mudança nas relações entre capital e trabalho assalariado que determina o destino da força de trabalho assalariada no capitalismo. Ao mesmo tempo em que uma fração cada vez maior de trabalhadores assalariados fica sujeita à expulsão do emprego assalariado, uma parte crescente da força de trabalho se desprende de relações não assalariadas sem ser incorporada ao trabalho assalariado.

Essa característica geral do capitalismo – de tornar sobranter uma proporção crescente de trabalhadores ante as necessidades de trabalho assalariado – encontra-se agudizada nas sociedades dependentes em que a heterogeneidade histórico-estrutural é mais profunda. Assim, para essas análises, a marginalidade era um fenômeno produzido, em última instância, pela natureza da integração dos países da região ao sistema capitalista mundial. Como expressão e consequência da natureza mesma do sistema social, o problema da marginalidade não poderia ser solucionado ao longo do desenvolvimento econômico.

O subemprego enquanto característica do subdesenvolvimento ganharia expressão no modelo de Lewis como elemento indutor do desenvolvimento, que culmina com a extinção do atraso e a homogeneização do sistema econômico¹⁵⁴. Nesse modelo, toda a dinâmica do desenvolvimento econômico e o perfil das políticas aplicáveis aos países atrasados são derivados da existência do subemprego rural.

¹⁵⁴ Lewis, W.A. "O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra", in Agarwala, A.N. & Singh, S.P. "A Economia do Subdesenvolvimento", Editora Forense, Rio de Janeiro/São Paulo, 1969, capítulo 6, págs. 406-456. Publicado originalmente em 1954, *The Manchester School*, 22 (2).

Enquanto houver força de trabalho ocupada a baixíssimos níveis de produtividade no setor subsistência, os salários reais serão mantidos constantes e a taxa de acumulação será crescente, até que se esgote o subemprego. Uma vez esgotado o excedente de força de trabalho, os salários começam a se elevar acima do nível de subsistência¹⁵⁵.

Um paralelo interessante pode ser feito com a abordagem da modernização dentro das teorias latino-americanas da marginalidade. O surgimento do fenômeno da marginalidade é o resultado natural do processo de implantação das sociedades industriais, cuja natureza assincrônica e desigual faz com que grupos populacionais ou regiões sejam marginalizados, ainda que temporariamente. Apenas que, ao colocar ênfase nos aspectos da transformação cultural e da participação sociopolítica, essa abordagem nega que o crescimento econômico possa conduzir automaticamente à integração da população marginalizada.

A superação da marginalidade dependeria da adoção de políticas públicas voltadas a superar a rígida estrutura de classe, que cria um conjunto de valores que, cristalizados nas normas institucionalizadas, não respondem às necessidades do conjunto da população, mas àquelas das classes dominantes e à persistência dos desequilíbrios e descontinuidades setoriais, como os que prevalecem entre o meio urbano e o rural, reflexo da natureza dualista dos países subdesenvolvidos.

A discrepância entre população deslocada do campo e absorção produtiva na economia urbana abre a possibilidade de se representar analiticamente o mercado de trabalho das economias subdesenvolvidas, caracterizado pela presença reiterada do subemprego, pela aplicação das teorias dos mercados duais de trabalho, desenvolvidas por Doeringer e Piore no início dos anos 70.

¹⁵⁵ Harris-Todaro modificam o modelo de Lewis a partir da constatação de que os empregos do setor moderno remuneram a força de trabalho a níveis muito superiores que no setor subsistência e que isso determina uma migração do campo para as cidades em volume que as oportunidades de emprego geradas pelas atividades mais produtivas da economia urbana não podem absorver. Vide, Harris, J.R. e Todaro, P., 'Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis', *American Economic Review* 60 (1), p. 126-142, 1970.

Sendo tais teorias originalmente formuladas para o contexto das economias desenvolvidas, em particular a americana, esses autores desenvolveram a concepção de um mercado de trabalho com estrutura dual, marcada, de um lado, por um 'setor primário' com condições de trabalho estáveis, típicas dos processos produtivos de larga escala, intensivos em capital, com elaborada divisão do trabalho e trabalhadores especializados bem pagos e altamente motivados. De outro, um 'setor secundário' que abriga ocupações instáveis em firmas atrasadas tecnologicamente, de pequena escala, sem perspectivas de progressão.

O surgimento de uma estrutura dual no mercado de trabalho é explicado com base nas características dos mercados de trabalho e de produtos. Aqueles mercados com demanda estável seriam atendidos pela produção em massa de bens padronizados com força de trabalho recrutada no 'setor primário', ao passo que a fração instável da demanda é atendida por empresas mais flexíveis e de menor escala, que recrutam trabalhadores no 'setor secundário' do mercado de trabalho.

De um lado, unidades onde o uso intensivo do capital fixo reduz custos unitários, mas requer índices elevados de utilização de capacidade. De outro, unidades com custos unitários mais elevados, com peso maior dos custos variáveis, necessários para atender a uma parte flutuante da demanda, mais ou menos imprevisível.

Assim, os mercados de trabalho 'primário' e 'secundário' correspondem a uma economia dual, em geral referida como setor monopólico e setor competitivo. A correspondência entre a estrutura industrial e a estrutura de mercado é levada para o mercado de trabalho. A restrita mobilidade entre os dois setores do mercado de trabalho cria e reforça as características da força de trabalho no interior de cada um deles.

Como a ideia central nas teorias duais é a noção de segmentação e não o número de segmentos, a percepção de uma estrutura dual conduziu à generalização do mercado de trabalho como estrutura segmentada. A abordagem da segmentação foi explicitamente construída como uma alternativa à teoria do mercado de trabalho competitivo e fluido. Postula a existência de segmentos de mercado

estruturados segundo as características da indústria (um centro oligopólico e uma periferia competitiva) e da ocupação no interior de cada um dos setores 'primário' e 'secundário' (valor adicionado por trabalhador, grau de assalariamento, estabilidade do emprego, razão entre trabalho na produção e fora da produção, sindicalização, especialização no trabalho).

Mas a abordagem da segmentação não permite que o número de segmentos seja muito grande a ponto de recriar a ideia de um contínuo. Ou seja, cada segmento do mercado de trabalho deve comportar-se de maneira diferente. Da mesma forma que as teorias duais, a segmentação não exclui alguma mobilidade entre segmentos, apenas que sua intensidade e seu caráter não podem suprimir valores, regras e instituições típicos de cada segmento.

Os desenvolvimentos analíticos de Aníbal Pinto, com base no conceito de heterogeneidade estrutural, buscam mostrar que a industrialização latino-americana teria restringido sensivelmente a aplicação das abordagens duais e segmentadas nas economias da região. Isso porque a estrutura e o funcionamento do sistema econômico são alterados uma vez instalados os setores industriais produtores de bens intermediários e de consumo durável pesado, baseado em tecnologia moderna e maior densidade de capital.

A visão dualista, que melhor representaria a etapa primário-exportadora dessas economias, através de um modelo com separação importante entre o complexo exportador e as atividades produtivas voltadas para a expansão do mercado interno, perde a capacidade de reter o essencial dos efeitos de encadeamento no interior do sistema econômico quando a estrutura produtiva ganha complexidade.

Segundo o autor, essa complexidade é configurada quando um setor capitalista voltado para o mercado interno é estruturado com níveis de produtividade do trabalho semelhantes à do complexo exportador e substancialmente superiores à média nacional, junto à permanência de um setor primitivo com níveis muito baixos de produtividade e elevada participação na ocupação e de um setor intermediário com produtividade semelhante à média da economia.

Assim, a heterogeneidade estrutural é definida com base nos níveis de produtividade do trabalho com que operam as atividades componentes da estrutura produtiva e na importância das magnitudes da força de trabalho que absorvem, diferenciando-se estratos com caráter multissetorial, cuja composição é indiferente à natureza urbana ou rural das atividades que abrigam.

Definida com base em diferenciais de produtividade do trabalho, o conceito de heterogeneidade estrutural pode ser referido tanto à estrutura produtiva, como à estrutura ocupacional. A estrutura produtiva é heterogênea quando nela coexistem setores, ramos ou atividades nos quais a produtividade do trabalho é elevada, com outros nos quais a produtividade do trabalho é muito mais baixa.

Além da disparidade muito acentuada nos níveis de produtividade, a heterogeneidade é definida pela elevada percentagem das ocupações de muito baixa produtividade tanto no total da economia, como em vários setores ou ramos que compõem a estrutura produtiva.

A essa estrutura produtiva corresponde certo tipo de estrutura ocupacional, marcada pela coexistência de ocupações com acentuadas disparidades nos graus de produtividade com que o trabalho é realizado no interior das atividades, ramos e setores produtivos.

Para Aníbal Pinto, qualquer que seja o grau de heterogeneidade estrutural e as tendências de seu desenvolvimento futuro, os distintos estratos e as atividades produtivas componentes não podem ser considerados como compartimentos estanques. Devem ser tomados em um gradiente de níveis de produtividade do trabalho determinados fundamentalmente pela assimilação de progresso técnico.

De maneira semelhante, e também em contraposição à visão dualista, Gino Germani desenvolveu uma noção acerca do fenômeno da marginalidade como um *continuum* entre situações polares abstratamente definidas – da integração à marginalidade absoluta. Em sua abordagem, a marginalidade é considerada um fenômeno multidimensional, sendo possível distingui-la a partir de vários tipos de inserção.

A inserção marginal no subsistema produtivo configuraria um gradiente que conecta uma situação de desemprego total a outra de autoemprego de baixa produtividade. Muitas formas de inserção marginal podem ser identificadas – uma no subsistema de consumo, outra nos subsistemas político, social, cultural, educacional, dentre muitas outras. A marginalidade global é caracterizada por diferentes formas de marginalidade. Indivíduos ou grupos experimentam diferentes combinações dessas manifestações parciais e diferentes intensidades dentro de cada forma de marginalidade ao longo do tempo.

Para Aníbal Pinto, as relações entre os estratos na dinâmica do desenvolvimento diferem entre países centrais e periféricos, quando os setores modernos adquirem um grau considerável de autonomia, possibilitando-os crescer de forma autossustentada e estabelecer encadeamentos no interior da economia. Na periferia, parece ter-se verificado a concentração dos aumentos da produtividade dos setores modernos, diminuindo sua irradiação na direção dos setores mais atrasados.

Nas economias centrais, conseqüentemente, evidenciou-se uma tendência à homogeneização do sistema econômico em praticamente todos os planos. Mas essa tendência não foi nem um fenômeno espontâneo, nem uniforme. Foi produto das políticas econômicas e sociais do pós-guerra e do aparecimento de setores líderes que arrastavam a produtividade dos demais na direção de níveis cada vez mais elevados.

Na dinâmica do desenvolvimento da periferia, amplos segmentos da estrutura produtiva, da população e do espaço econômico ficaram à margem dos efeitos do avanço do polo moderno. Para o autor teria havido uma tríplice concentração dos frutos do progresso técnico – no nível social, nos estratos econômicos e no plano regional, sem que se distinga outra tendência senão o avanço da heterogeneidade.

Contudo, esse quadro, que apenas na aparência poderia ser interpretado como uma tendência à segmentação, é um sinal de que tais tendências não se vão retificar espontaneamente e que dependem de políticas que ampliem a capacidade de irradiação do setor moderno ao conjunto da economia.

Políticas que estabeleçam critérios para alocar recursos à continuada modernização e diversificação de setores produtivos essenciais à alteração dos condicionantes das disparidades entre os níveis de produtividade do trabalho ao longo da estrutura produtiva, proporcionando à força de trabalho marginalizada do processo de desenvolvimento latino-americano oportunidades de ocupação produtiva.

A perspectiva de Rodríguez, estruturada a partir do conceito de subemprego associado à abordagem da heterogeneidade estrutural, contrapõe-se seja às análises que defendem a tendência de manterem-se indefinidamente os volumes do subemprego, seja àquelas que visualizam um horizonte definido de homogeneização do sistema econômico periférico.

No desenvolvimento econômico da periferia, a absorção de força de trabalho nas atividades modernas envolve lapsos prolongados de tempo, durante os quais a heterogeneidade estrutural é transformada, embora permaneça como traço característico do subdesenvolvimento. Ou seja, a crescente participação da população ativa ocupada em condições de elevada produtividade do trabalho ocorre simultaneamente ao aumento das atividades que abrigam o subemprego que, por sua vez, vai-se transformando de rural a urbano.

Mas é possível alterar tais tendências mediante a adoção de medidas de política voltadas a ocupar fração crescente da força de trabalho disponível em condições tais que sua produtividade do trabalho seja crescente ao longo do tempo.

Tais políticas devem incidir necessariamente sobre a manutenção do crescimento econômico, tido como veículo da incorporação de progresso técnico necessária à elevação da produtividade. Mas devem também proporcionar uma difusão das modernas técnicas produtivas ao longo de toda a estrutura da economia, transferindo-se dos setores e atividades mais avançados àqueles com maior potencial de transformação tecnológica e daí às atividades absorvedoras do subemprego.

O foco no subemprego deriva da importância atribuída à eliminação do trabalho de baixa produtividade como condição essencial ao desenvolvimento econômico. Ou o desenvolvimento econômico constitui-se como processo de absorção

e eliminação do subemprego ou simplesmente os determinantes mais profundos da heterogeneidade estrutural não poderão ser removidos.

A eliminação do subemprego adquire importância transversal na estratégia de desenvolvimento das economias periféricas para Rodríguez. Isso porque sua efetivação toca não apenas a questão da redução das desigualdades e da justiça social, mas também porque viabiliza a elevação do excedente social, à medida que o trabalho vai sendo realizado com níveis cada vez mais elevados de produtividade, que ‘financia’ a continuidade da transformação estrutural com atualização tecnológica e restringe a incidência da restrição externa.

A análise está limitada ao campo econômico, mas não descarta, e mesmo pressupõe, a integração de fatores políticos e sociais na medida em que as alternativas de desenvolvimento ao alcance dos países periféricos envolvem escolhas que dependem de acordos entre as forças políticas e setores sociais internos, com rebatimentos sobre a redefinição do papel e das funções do Estado.

A abordagem dicotômica dessas estruturas, a partir dos conceitos de emprego e subemprego, não as configura como estruturas duais. Ao contrário, a estrutura produtiva e a estrutura ocupacional da economia periférica são tomadas como estruturas heterogêneas, formadas por um contínuo de setores hierarquizados segundo níveis de produtividade do trabalho.

A rejeição à perspectiva da segmentação está fundada na percepção das possibilidades de relacionamento entre os segmentos no que toca à difusão de progresso técnico, a partir do momento em que a estrutura industrial atinge certo grau de complexidade. Desde então, uma atualização tecnológica, que parta dos setores modernos e penetre as atividades de mais baixa produtividade do trabalho, reduzindo paulatinamente a heterogeneidade do sistema econômico, está potencialmente presente.

A exploração desse potencial, liberando capacidade produtiva por meio da progressiva redução do subemprego, não ocorre pelo livre jogo das forças de mercado, mas depende de políticas flexíveis – nos âmbitos produtivo, tecnológico e ocupacional – e suas articulações com políticas sociais mais amplas.

Mas isso não significa a redução da importância do papel atribuído à concorrência entre as empresas nos planos interno e internacional. Ao contrário, reconhece-se que o progresso tecnológico é em grande medida endógeno às empresas e à concorrência entre elas, plasmada em um processo de inovação voltado para a criação de novos produtos, novos processos produtivos e novos métodos de gestão. De forma semelhante, a exposição das empresas à concorrência internacional pode constituir-se na forma mais eficiente de produzir e manter aumentos de produtividade devido aos efeitos que provoca no processo de incorporação tecnológica e na capacidade para inovar.

A perspectiva analítica de Rodríguez, centrada no conceito de subemprego e em sua associação com a noção de heterogeneidade estrutural, situa-se em um nível de abstração que permite a generalização para o conjunto dos países periféricos da América Latina, a partir da forma como o progresso técnico gerado é incorporado por suas economias e difundido ao longo de suas estruturas produtiva e ocupacional.

Contudo, requer a consideração das peculiaridades históricas assumidas pelos países latino-americanos ao longo do seu desenvolvimento. Dentre esses planos de análise, situa-se um leque de alternativas de desenvolvimento que se abre às escolhas e às opções dos atores e grupos sociais, com diferenciadas possibilidades de sucesso.

***PARTE II – PADRÕES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO
BRASIL***

CAPÍTULO 7 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO CICLO EXPANSIVO DA ECONOMIA BRASILEIRA (1950/1980)

Na concepção tradicional da distribuição setorial da ocupação, base para a avaliação dos problemas do emprego nas economias capitalistas, o desenvolvimento econômico e a industrialização tendem a produzir uma diminuição da participação da ocupação agrícola na PEA global e um complementar aumento da ponderação da ocupação dos setores secundário e terciário¹⁵⁶.

Além disso, essa abordagem prevê que, no processo de urbanização das ocupações, o aumento da participação do setor secundário na população ocupada tenderia a se processar a ritmos mais intensos que no setor terciário, ao menos nas etapas iniciais da industrialização.

As características do desenvolvimento econômico da América Latina, sobretudo nos países que, como o Brasil, industrializaram-se com intensidade no pós-guerra, contemplam uma transformação setorial da ocupação que contrasta com o paradigma tradicional.

Para descrevê-la, uma das análises mais difundidas na América Latina – o enfoque cepalino dos 60 – cunhou a expressão “insuficiência dinâmica”, destacando que o setor secundário como um todo e a indústria de transformação em particular são incapazes de proporcionar um ritmo de expansão de sua força de trabalho capaz de produzir nas economias da região uma configuração da estrutura ocupacional compatível com as características do modelo tradicional.

Isso ocorre em função do baixo ritmo de acumulação de capital e da natureza da tecnologia incorporada. De um lado, a elevada propensão dessas economias a consumir amortece o ritmo de acumulação. De outro, o progresso tecnológico originado nos grandes centros industriais implica contínua e significativa elevação da densidade de capital e da produtividade do trabalho, impedindo que se

¹⁵⁶ Clark, C. “The Conditions of Economic Progress”, Macmilan Publishing Co., Londres 1940, Kuznets e Lewis, “The Theory of Economic Growth”, Allen & Unwin, London, 1955.

produza no setor secundário uma demanda de força de trabalho compatível com a oferta global e com o comportamento dos demais setores produtivos.

Essa tendência vai acompanhada de um aumento significativo da ocupação no setor terciário, distinto do modelo tradicional, seja por sua precocidade, seja por sua composição, marcada pela presença de um expressivo conjunto de atividades de muito baixa produtividade, muito superior à ocupação nos serviços tradicionalmente necessários à industrialização.

As informações estatísticas acerca da estrutura setorial da ocupação na economia latino-americana na década de 60 e início dos anos 70 parecem corroborar essa abordagem ao evidenciar uma redução ou um aumento pouco expressivo da participação do setor secundário e da indústria no total da ocupação¹⁵⁷.

7.1 – ESTRUTURA SETORIAL DA OCUPAÇÃO

No que diz respeito à economia brasileira, e tendo como referência a discussão precedente acerca dos padrões setoriais de distribuição da ocupação vigentes no desenvolvimento econômico nos centros desenvolvidos e nas economias latino-americanas, os dados da Tabela 7.1, retirados dos levantamentos censitários de 1950, 1960, 1970 e 1980, indicam algumas tendências, resumidas a seguir.

Primeiro, a ocupação do setor primário aumenta pouco em termos absolutos nas duas primeiras décadas e diminui na terceira, com destaque para a rapidez com que essa diminuição se processou – a participação da agricultura na ocupação declina trinta pontos percentuais em trinta anos, metade dos quais entre 1970 e 1980¹⁵⁸.

¹⁵⁷ As análises com base nos conceitos de informalidade e marginalidade surgidas nesses anos apresentam resultados convergentes, mesmo partindo de bases conceituais distintas: um aumento contínuo da fração da PEA ocupada em atividades não agrícolas com exíguos níveis de produtividade do trabalho, cuja expressão relativa na ocupação urbana tende a permanecer elevada e mais ou menos constante.

¹⁵⁸ Na economia latino-americana, a participação da agricultura na ocupação declina vinte pontos percentuais no período, apesar de uma taxa média anual de crescimento da população de 2,4% contra 3,0% no Brasil. Para as cifras relativas à América Latina, consultar, dentre outros, Tokman, V. "Desarrollo Desigual y Absorção de Empleo", Revista de la Cepal n. 17, 1982. Santiago del Chile.

Tabela 7.1

Estimativas e Distribuição da Ocupação, Segundo Setores

Brasil

1950-1980

Anos	Setores			
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário	Total
Ocupação e/ou PEA (em mil pessoas)				
1950	10.214	2.345	4.512	17.071
1960	12.179	2.937	7.520	22.636
1970	13.090	5.295	11.171	29.556
1980	12.661	10.685	18.925	42.271
Ocupação e/ou PEA (em %)				
1950	59,8	13,7	26,4	100,0
1960	53,8	13,0	33,2	100,0
1970	44,3	17,9	37,8	100,0
1980	30,0	25,3	44,8	100,0

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Segundo, observa-se ligeira queda na participação relativa da ocupação do setor secundário na PEA entre 1950 e 1960 (de 13,7% a aproximadamente 13%), elevando-se vigorosamente nas duas décadas posteriores (18% em 1970 e 25% em 1980).

Terceiro, quanto à participação do setor terciário na ocupação total, evidencia-se elevação constante, saindo de um patamar de 27% em 1950, para 33% em 1960, 38% em 1970 e 45% em 1980.

A Tabela 7.2 confronta as magnitudes absolutas e relativas da estrutura setorial da ocupação da economia brasileira no período com suas respectivas taxas de crescimento.

A taxa média anual de crescimento da ocupação do setor primário é decrescente nas três décadas consideradas, sendo negativa na última delas. Além disso, tais taxas são crescentemente inferiores às taxas de crescimento da PEA global. Consequentemente, a participação da ocupação agrícola no total da ocupação da economia brasileira perde seis pontos percentuais entre 1950 e 1960, 9,5 pontos entre 1960 e 1970 e mais de catorze pontos percentuais entre 1970 e 1980.

Tabela 7.2

Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação, Segundo Setores
Brasil
1950-1980

Variação	Em %			
	Setores			Total
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário	
1960/1950	1,78	2,28	5,24	2,86
1970/1960	0,72	6,07	4,04	2,70
1980/1970	-0,33	7,27	5,41	3,64

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

No setor secundário, a taxa de crescimento da ocupação (2,8% a.a.) é ligeiramente inferior à taxa de crescimento da PEA (2,9% a.a.) entre 1950 e 1960, o que faz declinar a participação relativa desse setor na ocupação, como já indicado. Nas duas décadas posteriores, esse comportamento se inverte e a ocupação eleva-se a taxas crescentemente superiores às do crescimento da PEA (6,1% a.a. contra 2,7% a.a. entre 1960 e 1970 e 7,3% a.a. contra 3,6% a.a. entre 1970 e 1980), fazendo com que a participação do setor secundário na ocupação ganhe 5 pontos percentuais nos anos 60 e mais de 7 pontos percentuais nos anos 70.

As taxas de crescimento da ocupação do setor terciário nessas três décadas (5,2% a.a., 4,0% a.a. e 5,4% a.a.) são superiores às do crescimento da PEA, o que faz aumentar a participação desse setor no total da ocupação. Contudo, desde 1960 tais aumentos são inferiores aos do setor secundário, determinando que a participação deste seja crescente na ocupação urbana e a daquele decrescente, em que pese sua grande magnitude (Tabela 7.3, a seguir).

As elevadas taxas de crescimento da PEA urbana no contexto de uma rápida urbanização (4,6% a.a. nos anos 60 e 6,0% a.a. nos 70) são suplantadas pelas taxas de crescimento da ocupação no setor secundário (6,1% a.a. e 7,3% a.a., respectivamente), outra forma de constatar a participação crescente desse setor na oferta de ocupações na economia urbana no período.

Tabela 7.3

Distribuição da Ocupação e Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação Não Agrícola, Segundo Setores
Brasil
1950-1980

Ocupação e/ou PEA Não Agrícola	Em %		
	Setores		
	Secundário	Terciário	Total
Distribuição			
1950	34,2	65,8	100,0
1960	28,1	71,9	100,0
1970	32,2	67,8	100,0
1980	36,1	63,9	100,0
Taxas Geométricas de Crescimento Anual			
1960/1950	2,28	5,24	4,31
1970/1960	6,07	4,04	4,65
1980/1970	7,27	5,41	6,04

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

As informações censitárias relativas à economia brasileira, entre 1950 e 1980, apontam que – diferentemente das tendências descritas quer pelo modelo tradicional, quer pelas análises estruturalistas da Cepal – o crescimento das atividades secundárias e a oferta de ocupações proporcionadas por esse crescimento foram de um dinamismo tal que contrastam com a ideia de “insuficiência dinâmica”, a despeito de a predominância das ocupações secundárias na ocupação global e urbana não se ter evidenciado.

7.2 – ESTRUTURA DA OCUPAÇÃO NO SECUNDÁRIO

Das informações reunidas na Tabela 7.4 a seguir, temos que a ocupação proporcionada pela mineração e pelos serviços industriais de utilidade pública possui pequena expressão no total da ocupação urbana e situa-se em torno de 2% em todo o período.

Em segundo lugar, é possível perceber que a queda na participação do setor secundário na ocupação urbana entre 1950 e 1960 deu-se com base no comportamento da indústria tradicional e da construção civil. Os ramos dinâmicos da indústria praticamente mantiveram sua participação na ocupação urbana nessa década.

Tabela 7.4

Estimativas, Distribuição e Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação do Setor Secundário, Segundo Ramos de Atividade
Brasil
1950-1980

Ocupação e/ou PEA do Setor Secundário	Indústria de Manufaturas					Construção Civil	Mineração e SIUP	TOTAL Setor Secundário	PEA Não Agrícola
	Tradicional			Dinâmica	Total				
	Domiciliar	Demais	Total						
Estimativas (em 1.000 pessoas)									
1950	-	-	1.153	455	1.608	583	154	2.345	6.857
1960	133	1.154	1.287	666	1.953	780	204	2.937	10.457
1970	62	1.811	1.873	1.369	3.242	1.719	334	5.295	16.466
1980	107	3.488	3.595	3.344	6.939	3.171	575	10.685	29.610
Distribuição (em %)									
1950	-	-	16,8	6,6	23,4	8,5	2,2	34,2	100,0
1960	1,3	11,0	12,3	6,4	18,7	7,5	2,0	28,1	100,0
1970	0,4	11,0	11,4	8,3	19,7	10,4	2,0	32,2	100,0
1980	0,4	11,8	12,1	11,3	23,4	10,7	1,9	36,1	100,0
Taxas Geométricas de Crescimento Anual (em %)									
1960/1950	-	-	1,11	3,88	1,96	2,95	2,90	2,28	4,31
1970/1960	-7,34	4,61	3,83	7,47	5,20	8,22	5,02	6,07	4,65
1980/1970	5,64	6,77	6,74	9,34	7,91	6,31	5,58	7,27	6,04

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Na década seguinte, a ampliação da ocupação do setor secundário na economia urbana (de 28% a 32%) deu-se com base no desempenho da construção civil (com três pontos percentuais de elevação) e da manufatura (com aumento de um ponto percentual). No interior desta última, no entanto, a indústria tradicional perde um ponto percentual e os ramos dinâmicos da indústria ganham dois pontos percentuais.

Entre 1960 e 1970, as taxas de crescimento da ocupação setorial sofrem aumentos significativos em comparação com a década anterior: passam de 1,1% a.a. para 3,8% a.a. na indústria tradicional; de 3,9% a.a. para 7,5% a.a. na indústria dinâmica; e de 2,9% a.a. para 8,2% a.a. na construção civil.

A despeito desse dinamismo, as taxas de crescimento da ocupação na indústria tradicional são inferiores às do crescimento da PEA urbana (4,7% a.a.), o que explica a redução de sua importância na ocupação urbana.

A indústria dinâmica explica três quartos e a tradicional um da elevação da ocupação setorial (de 32% a 36%) na economia urbana entre 1970 e 1980. É que suas taxas de crescimento elevam-se respectivamente a 6,7% a.a. e 9,3% a.a. no período, ao passo que a construção civil vê a taxa de crescimento de sua ocupação

declinar para 6,3% a.a., porém ainda acima do crescimento da PEA não agrícola (6,0% a.a.), mantendo praticamente estável sua participação no conjunto da ocupação urbana.

Tais movimentos lançam dúvidas acerca dos supostos efeitos negativos – associados às tecnologias de elevada densidade de capital – sobre a capacidade de as atividades manufatureiras absorverem mão de obra.

Em todo o período analisado, as atividades em que a princípio a densidade de capital é mais elevada foram exatamente aquelas que apresentaram maior ritmo de crescimento da ocupação na economia brasileira, ao passo que a indústria tradicional declina sua participação na ocupação devido ao comportamento da indústria domiciliária. Além disso, os efeitos resultantes do aprofundamento da industrialização entre 1970 e 1980 repercutem positivamente sobre a indústria tradicional, domiciliária ou não.

7.3 – ESTRUTURA DA OCUPAÇÃO NO SETOR TERCIÁRIO

Os dados da ocupação do setor terciário contidos na Tabela 7.5 a seguir, dizem respeito às atividades que, devido à ponderação pouco expressiva das ocupações de baixa produtividade, foram consideradas como não portadoras de subemprego (grupo I), tais como as atividades financeiras, de seguros, de intermediação imobiliária, dos transportes e comunicação, dos serviços sociais e da administração pública. Do outro lado aparecem as atividades terciárias portadoras de subemprego (grupo II) do comércio e dos serviços.

Nas atividades do grupo I, as taxas de crescimento da ocupação são decrescentes (4,8% a.a. na primeira década e 4,1% a.a. na segunda), e a participação desse conjunto de atividades terciárias na ocupação urbana vai de 31,5% em 1960 para 32% em 1970 e para 26,5% em 1980.

As taxas de crescimento correspondentes às atividades do grupo II crescem 3,4% a.a. na primeira década e 6,5% a.a. na segunda, fazendo com que a participação dessas atividades na ocupação urbana vá de 40% a 35,5% entre 1960 e 1970, elevando-se para 37% entre 1970 e 1980.

Tabela 7.5

Estimativas, Distribuição e Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação do Setor Terciário, Segundo Ramos de Atividade
Brasil
1950-1980

Ocupação e/ou PEA do Setor Terciário	Grupo I Diversas Atividades	Grupo II Comércio e Serviços	Grupo III Subemprego	Grupo IV Emprego
Estimativas (em 1.000 pessoas)				
1950	1.884	2.628	-	-
1960	3.295	4.225	2.807	4.713
1970	5.281	5.890	3.809	7.362
1980	7.855	11.070	4.718	14.207
Distribuição (em %)				
1950	27,5	38,3	-	-
1960	31,5	40,4	26,8	45,1
1970	32,1	35,8	23,1	44,7
1980	26,5	37,4	15,9	48,0
Taxas Geométricas de Crescimento Anual (em %)				
1960/1950	5,75	4,86	-	-
1970/1960	4,83	3,38	3,10	4,56
1980/1970	4,05	6,51	2,16	6,79

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Nas colunas referentes ao grupo III são registradas as cifras relativas às ocupações de baixa produtividade do setor terciário, ao passo que as ocupações de elevada produtividade desse setor (grupo IV) são obtidas por diferença¹⁵⁹.

Essas informações permitem inferir que as ocupações proporcionadas pelas modernas atividades do setor terciário (grupo IV) aumentam a taxas elevadas e crescentes (4,6% a.a. na primeira década e 6,8% a.a. na segunda), determinando sua elevada participação (45% e 48% entre 1960 e 1980) na economia urbana.

Parece delinear-se uma tendência na qual as atividades modernas do setor terciário acompanham o comportamento do secundário, acontecendo o inverso com as atividades atrasadas daquele setor. As taxas de crescimento da ocupação nas atividades do grupo III caem de 3,1% a.a. na primeira década para 2,2% a.a. na segunda, fazendo sua participação declinar de 23% para 16% da ocupação urbana.

¹⁵⁹ Para a definição dos critérios de quantificação do subemprego, vide Capítulo 16 da Parte III deste trabalho.

Assim, parece possível afirmar, ainda que provisoriamente, que a terciarização prematura da ocupação na economia brasileira depende menos do crescimento das ocupações de baixa produtividade (subemprego) e mais dos avanços de suas atividades modernas e das ocupações que proporcionam (emprego).

7.4 – A AGRICULTURA E OS PROBLEMAS DO EMPREGO

Os dados da Tabela 7.6 abaixo dizem respeito à ocupação nos setores primário, secundário (com abertura para a indústria manufatureira) e terciário (entre suas atividades modernas e atrasadas), dividida em demanda (variação da ocupação entre 1960 e 1980) e oferta (assumindo-se que nesses vinte anos a PEA de todos os setores aumentou uniformemente e na mesma intensidade da PEA global).

Além disso, a tabela registra ainda as diferenças absolutas e relativas entre demanda e oferta de ocupação, assim definidas, além das taxas de crescimento em cada uma de suas colunas.

Essa disposição da informação censitária referente à economia brasileira no período entre 1960 e 1980 serve para sintetizar as observações dos itens precedentes, relacionando-as ao papel desempenhado pela agricultura nos problemas do emprego.

Tabela 7.6

Incrementos da Demanda e Oferta de Mão de Obra nos Setores
Brasil
1960-1980

Conceitos	Setor Primário		Indústria de Manufaturas		Setor Secundário		Setor Terciário Moderno		Setor Terciário Atrasado		PEA	
	N. absoluto (em mil pessoas)	%	N. absoluto (em mil pessoas)	%	N. absoluto (em mil pessoas)	%	N. absoluto (em mil pessoas)	%	N. absoluto (em mil pessoas)	%	N. absoluto (em mil pessoas)	%
Incrementos da Demanda (A)	482	2,5	-4.987	25,4	7.748	39,5	9.494	48,4	1.911	9,7	19.635	100,0
Incrementos da Oferta (B)	9.355	47,6	-1.992	10,1	3.176	16,2	4.608	23,5	2.496	12,7	19.635	100,0
(A) - (B)	-8.873	-45,2	-2.995	15,3	4.572	23,3	4.886	24,9	-585	-3,0	0	0,0
Taxa de Crescimento Anual	-	0,19	-	6,55	-	6,67	-	5,67	-	2,63	-	3,17

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Por esses dados, confirma-se que os níveis da ocupação na indústria e no setor secundário aumentam a ritmos similares e extremamente elevados, mais que o dobro do ritmo de crescimento da PEA global. Assim, entre 1960 e 1980, a incorporação de técnicas de alta densidade de capital associou-se na economia brasileira a um intenso dinamismo na absorção de mão de obra em termos líquidos.

No caso do setor terciário, o emprego nas atividades modernas apresenta-se com desempenho semelhante (sua taxa de crescimento é 1,8 vez maior que a taxa de crescimento da PEA global), ao passo que o subemprego nesse setor cresce a taxas inferiores às da PEA global.

Assim, parece que a terceirização ocorrida na economia brasileira entre 1960 e 1980 dependeu, em maior medida, do crescimento das atividades modernas que das atividades atrasadas do setor terciário. Esse desempenho não impediu o significativo crescimento de 1,9 milhão de subempregados no setor terciário, período em o emprego setorial foi aumentado em 9,5 milhões de ocupações.

Isso parece indicar que os problemas do emprego não são atribuíveis aos ritmos de expansão da demanda de mão de obra nas atividades modernas da indústria e do setor terciário.

Correntemente, argumenta-se que a diferença entre os ritmos de crescimento da ocupação nas atividades modernas (demanda) e o crescimento da PEA total (oferta) não é suficiente para evitar que os volumes absolutos do subemprego tivessem aumentado no período.

Contudo, esse tipo de argumentação, com ênfase na grande expansão da oferta global de mão de obra, não dá atenção devida aos fatores fundamentais para explicar os problemas do emprego, quais sejam: a estrutura da ocupação no período base, a dinâmica setorial da oferta de força de trabalho e a evolução da demanda nos distintos setores, ramos e grupos de atividade econômica.

É dessa perspectiva que o desempenho ocupacional da agricultura merece destaque. Como assinalado, o setor ocupava 54% da PEA em 1960. Entre 1960 e 1980, a PEA aumentou em 19,6 milhões de pessoas, sendo 9,4 milhões na agricultura, 48% de toda oferta adicional.

Nesse mesmo período, a ocupação no setor expandiu-se em meio milhão de trabalhadores (2,5% do incremento da ocupação global), o que fez da agricultura um setor que expulsou 8,9 milhões de trabalhadores. Dito de outra forma, no setor primário como um todo o aumento da oferta de força de trabalho excede sua própria demanda e a diferença representa 45% da PEA adicional do período.

No que diz respeito à indústria, ao setor secundário e às atividades modernas do setor terciário, as demandas adicionais de mão de obra configuraram-se superiores aos aumentos da oferta entre 1960 e 1980. Nas atividades modernas do setor terciário foram absorvidos 48% da PEA global, respondendo por 23% do crescimento da PEA no período, de modo que o excesso de sua demanda sobre a oferta representa 25% do incremento global da força de trabalho. Os números do setor secundário são respectivamente 39%, 16% e 23%.

A indústria manufatureira, por sua vez, responde por 25% da demanda adicional e apenas 10% da oferta, absorvendo um excedente de mão de obra correspondente a 15% do aumento da PEA global no período.

O comportamento das atividades atrasadas do setor terciário, de forma semelhante ao do setor primário, gera uma demanda adicional de 9,7% da PEA ocupada enquanto responde por 12,7% da oferta de força de trabalho no período.

Em conjunto, entre 1960 e 1980, o setor secundário e as atividades do setor terciário moderno geraram uma demanda adicional de mão de obra que supera amplamente a oferta gerada nessas mesmas atividades.

Esse excedente de demanda alcança 9,5 milhões de pessoas (48% do aumento da PEA global). A possibilidade de satisfazê-lo depende essencialmente do comportamento da agricultura, que libera considerável parcela dos incrementos de sua oferta de mão de obra (8,9 milhões de pessoas ou 45% da PEA adicional). O saldo corresponde ao excesso de oferta nas atividades atrasadas do setor terciário.

Em suma, a dinâmica da absorção nos setores secundário e terciário moderno é muito intensa, e os problemas do emprego da economia brasileira no período não podem ser atribuídos à “insuficiência dinâmica” da demanda de força de trabalho, mas ao fato de que, na agricultura, são geradas crescentes quantidades de oferta adicional de mão de obra incapazes de serem absorvidas no próprio setor.

As observações precedentes acerca das mudanças na estrutura setorial da ocupação servem de base para analisar a maneira como a ocupação se distribui entre emprego e subemprego, globalmente e nas atividades agrícolas e não agrícolas da economia brasileira.

Dessa perspectiva, pode-se esclarecer se os problemas do emprego estão associados à incapacidade de absorção do setor primário como um todo ou às suas atividades classificadas como atrasadas.

7.5 – DESAGREGAÇÃO DA AGRICULTURA ATRASADA

A desagregação da agricultura atrasada é outro fator que exerce influência decisiva na dinâmica da ocupação, a partir do processo de modernização do setor agropecuário que altera as forças produtivas e as relações de produção no setor.

As mudanças nas forças produtivas referem-se principalmente à tecnificação da agricultura, fenômeno marcado pela mecanização e pelo uso de fertilizantes e outros produtos da indústria química, que se intensifica entre 1960 e 1965 e ganha grande impulso na década de 70.

A tecnificação da agricultura também está ligada ao estabelecimento de vínculos de caráter técnico e econômico com a produção industrial. Na expansão da agroindústria, intensa nos anos 50 e nas duas décadas posteriores, importantes mudanças ocorreram na estrutura técnica da produção e da comercialização, no grau de concentração do capital e no aprofundamento do caráter oligopólico da concorrência.

Interessa aqui destacar que, até 1960, a indústria cuja produção se destina ao setor agropecuário possuía pouco peso econômico. Na segunda metade dessa década, inicia-se então a instalação de plantas de grandes dimensões para a produção de máquinas e implementos agrícolas, de fertilizantes e outros insumos para o setor. A “indústria para a agricultura” cresce 14% a.a. na primeira metade da década de 70.

Entre 1970 e 1975, os Censos Agropecuários apontam um aumento de 84% no número de tratores, os gastos com insumos cresceram 148% e o número de estabelecimentos agropecuários que se tecnificaram aumentou 89% (para tratores) e 110% (para os que empregam fertilizantes químicos).

Mas essa modernização da produção agropecuária concentra-se em reduzida fração do total de estabelecimentos do setor. Apenas 2,9% dos estabelecimentos faziam uso de tratores, 9% utilizavam fertilizantes químicos e somente 10% recorriam ao crédito bancário. Ainda que de maneira relativamente mais acentuada, esse panorama podia ser observado nas regiões Sudeste e Sul, as de maior desenvolvimento do país.

A contrapartida dessa modernização concentrada no tempo e no espaço é a existência de um grande número de estabelecimentos, em geral de pequenas dimensões, nos quais a produtividade do trabalho é muito reduzida, tornando-os incapazes de acumular e de tecnificar a produção. Contudo, isso não quer dizer que não existam estabelecimentos de pequenas dimensões e elevado grau de tecnificação.

Do ponto de vista espacial, o avanço técnico do setor agropecuário brasileiro dos anos 70 concentrou-se nas regiões Sul e Sudeste – 87% dos estabelecimentos usavam tratores, 93% empregavam fertilizantes químicos e 85% recorriam ao crédito bancário. Esses percentuais reduzem-se consideravelmente segundo os dados do Censo Agropecuário de 1975, indicando a generalização desse processo por todo o país.

Para considerar as mudanças nas relações de produção, Rodríguez recorre a uma tipologia das formas de organização da produção agrária¹⁶⁰, resumidas abaixo.

A primeira delas é o latifúndio e refere-se à grande propriedade mercantil explorada com força de trabalho não assalariada pura, com produção voltada para os mercados interno e externo. No caso extremo, a mão de obra é constituída pelo morador ou agregado a quem o proprietário cede terras para o cultivo de subsistência, como uma das formas de pagamento pelo fornecimento de trabalho nas grandes lavouras do proprietário.

¹⁶⁰ Tipologia elaborada por Brandão Lopes, J.R. em “Do latifúndio à Empresa: unidade e diversidade do capitalismo no campo”, Ed. Vozes, 1981, Rio de Janeiro.

Com frequência, o morador recebe em dinheiro pelo seu trabalho na exploração comercial diária do latifúndio, remuneração em geral inferior à do trabalhador eventual de fora da propriedade.

O pagamento da renda-trabalho, cuja existência depende da alta concentração da propriedade da terra, é apenas um protótipo das relações de produção do latifúndio. Existe uma grande variedade delas, como por exemplo a “sorte” – partilha de reses com o vaqueiro que recebe sua roça na pecuária extensiva do Nordeste.

Frequentemente, o parceiro é uma forma de obtenção de mão de obra, com grande dependência em relação ao dono da terra ou seu preposto. O mercado de terras é pouco desenvolvido. As obrigações e direitos assumem formas institucionais precárias e difusas.

As reservas de terras dos grandes proprietários são empregadas tanto para uso extensivo da produção comercial, como para obtenção de força de trabalho em troca de cessão de terras para a roça de moradores e agregados.

A estrutura fundiária resultante do monopólio da terra relega grande parte da população rural a áreas menos férteis, onde se concentra uma reserva de trabalho da qual se serve o latifúndio nos picos de trabalho da sua produção.

Estabeleceu-se assim uma relação simbiótica entre latifúndio e economia camponesa. O latifúndio implica diversificação das atividades produtivas – produção comercial e de subsistência – e, portanto, baixa divisão de trabalho intrassetorial e entre campo e cidade.

Em segundo lugar, o autor define como unidades camponesas aquelas voltadas para a exploração de pequenas propriedades, em geral por parte de minifundiários, arrendatários, parceiros ou posseiros, voltados basicamente para sua reprodução, com base no trabalho familiar.

As atividades são, portanto, essencialmente de subsistência, e os produtores valem-se dos mercados locais para a venda dos pequenos excedentes de produção voltada ao autoconsumo.

O declínio da produção comercial em certas regiões levou à fragmentação da exploração dos latifúndios, reconstituindo-se sobre os mesmos a

camada camponesa, com sua economia de subsistência. A parte recebida pelos donos das terras como renda-produto é a principal porção que chega ao mercado.

Seja proveniente de áreas de minifúndio e pequenos proprietários, seja de parceiros e arrendatários de antigas zonas agroexportadoras decadentes, o excedente da subsistência camponesa constitui importante componente do abastecimento urbano.

A necessidade de trabalho adicional das unidades camponesas é satisfeita por formas de ajuda mútua prevalecentes entre elas e só raramente usa-se o trabalho remunerado.

Mas, como assinalado, o modo de vida dessas unidades não pode existir desvinculado do mercado. A economia camponesa apresenta sempre vínculos mercantis, ainda que secundários, constituídos seja pela comercialização do excedente, seja pela frequente associação entre culturas de subsistência e produtos para mercado (caso típico do algodão no Nordeste), seja ainda pelo aluguel de sua força de trabalho ao latifúndio.

Em terceiro, aparecem definidas as unidades familiares produtoras de mercadorias. Trata-se de pequenos proprietários, arrendatários ou parceiros, com uma produção agrária mercantil, com base fundamentalmente no trabalho familiar, que recorrem apenas de forma suplementar ao trabalho assalariado.

Essas unidades operam com tendência à especialização da produção, estreitando seus vínculos com o mercado, tanto para a venda de seus produtos, quanto para a compra de insumos. Da mesma forma que as unidades camponesas, os pequenos produtores de mercadorias reproduzem-se simplesmente como categoria social, e essa reprodução passa primordialmente pelo circuito mercantil.

Estando tais produtores mercantis inseridos na economia capitalista, haveria tendência para serem desalojados por unidades maiores e para desenvolverem-se como pequenas empresas capitalistas. Na realidade, a concorrência capitalista impõe aos pequenos produtores o sobretrabalho familiar e o subconsumo. Outras vezes, o mesmo resultado é alcançado pela subordinação direta ao capital comercial ou industrial.

Finalmente, define-se a empresa agropecuária capitalista, caso em que as atividades agropecuárias passam a ser uma área como qualquer outra para a acumulação do capital, devendo o investimento auferir a lucratividade média da economia. O assalariamento puro é a forma predominante das relações de produção. Contudo, o contingente de empregados permanentes tende a restringir-se ao mínimo, englobando a mão de obra de mais alta qualificação. A demanda de mão de obra nos picos da produção é satisfeita com a contratação de trabalho temporário, originado por um proletariado rural volante, produzido pelo processo de expulsão de moradores e colonos que se aglomeram em novos bairros rurais ou na periferia de cidades e vilas.

Essa tipologia mostra de forma clara a complexidade e a diversidade das formas de organização da produção na agricultura brasileira e das relações de produção que lhes são subjacentes. Rodríguez optou por abordá-las de forma indireta, adotando o conceito de “unidades de subsistência”.

A definição de “unidade de subsistência” foi estabelecida com base no grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais que se expressa ao nível da produtividade do trabalho. Dessa forma, essas unidades abarcam formas de organização da produção muito diversas, que compreendem as unidades camponesas (sejam pequenos proprietários e posseiros situados nos interstícios do latifúndio ou em regiões de fronteira agrícola, sejam arrendatários e parceiros ocupantes de terras pertencentes aos latifúndios em decadência), parte das chamadas “unidades familiares produtoras de mercadorias”, e pequenos proprietários e arrendatários cuja pequena disponibilidade de terra os impede de acumular e transformar as bases técnicas de sua produção.

A tendência à desagregação das unidades de subsistência significa admitir que as distintas formas de organização da produção contempladas nessa definição expandem-se com relativa lentidão e que em algum ponto do tempo tem início uma destruição líquida das mesmas, ainda que com características diversas ao longo do tempo e nas distintas regiões do país.

Da perspectiva da ocupação, essa suposição equivale a afirmar que as unidades de subsistência são incapazes de reter toda a mão de obra que geram, transformando-se em expulsoras líquidas de força de trabalho.

A intensa tecnificação da agricultura e as transformações das formas de organização da produção são fenômenos relacionados que expressam a expansão do

capitalismo no campo. Essa expansão ocorre com elevada concentração fundiária, que impossibilita ou dificulta o acesso das unidades de subsistência à terra, travando seu desenvolvimento. Além disso, traz consigo a expropriação de parte dessas unidades constituídas por pequenos proprietários. Finalmente, transforma as relações de trabalho preexistentes, provocando a expulsão de arrendatários, parceiros, moradores e agregados de suas terras, transformando-as em relações tipicamente assalariadas, cujo exemplo extremo é a constituição de um proletariado rural de trabalhadores volantes.

Assim, a concentração da propriedade da terra configura-se como elemento explicativo fundamental da desagregação das unidades de subsistência, ao travar sua expansão e produzir sua destruição.

Um segundo elemento explicativo é a recente mercantilização da economia rural, também associável à expansão do capitalismo. A estrutura de comercialização de bens vendidos pelas unidades de subsistência faz com que os preços pagos ao produtor se desvalorizem ante os preços dos bens que adquirem. Diminui desse modo a expressão monetária do excedente de tais unidades, afetando negativamente suas possibilidades de reprodução.

Um terceiro elemento que também influi na condição das unidades de subsistência como geradoras de oferta de mão de obra são as altas taxas de crescimento da população que incidem negativamente na capacidade de essas unidades reterem mão de obra, com base em um limitado acesso à terra.

A tendência à desagregação da agricultura atrasada não se manifesta de maneira homogênea nos diversos tipos de unidades de subsistência que a compõem. Parece razoável admitir que essa tendência seja mais intensa quanto menos estáveis forem as condições de propriedade e posse da terra e quanto mais precárias forem as condições objetivas em que se realiza a produção.

7.6 – AGRICULTURA ATRASADA E DINÂMICA DA OCUPAÇÃO

As Tabelas 7.7 e 7.8 a seguir apresentam as estimativas do subemprego originadas da aplicação dos critérios de quantificação descritos no Capítulo 16 da Parte III deste trabalho aos dados dos censos demográficos de 1960, 1970 e 1980.

Tabela 7.7

Estimativas e Distribuição do Subemprego, Segundo Critérios
Brasil
1960-1980

Anos	1o.			2o.			3o.			4o.			5o.			6o.			PEA
	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	
Estimativas (em mil pessoas)																			
1960	2.136	7.434	9.570	2.172	7.973	10.145	2.144	7.439	9.583	2.183	8.042	10.225	2.424	8.364	10.788	2.464	8.966	11.430	22.637
1970	3.188	8.059	11.247	3.217	8.760	11.977	3.199	8.424	11.623	3.229	8.818	12.047	3.563	9.396	12.959	3.594	9.789	13.383	29.557
1980	3.871	4.154	8.025	3.979	5.119	9.098	3.880	4.161	8.041	3.991	5.164	9.155	4.196	4.913	9.109	4.307	5.916	10.223	42.271
Distribuição (em %)																			
1960	9,4	32,8	42,3	9,6	35,2	44,8	9,5	32,9	42,3	9,6	35,5	45,2	10,7	36,9	47,7	10,9	39,6	50,5	100,0
1970	10,8	27,3	38,1	10,9	29,6	40,5	10,8	28,5	39,3	10,9	29,8	40,8	12,1	31,8	43,8	12,2	33,1	45,3	100,0
1980	9,2	9,8	19,0	9,4	12,1	21,5	9,2	9,8	19,0	9,4	12,2	21,7	9,9	11,6	21,5	10,2	14,0	24,2	100,0

Fonte: Censos Demográficos IBGE.

Tabela 7.8

Estimativas e Distribuição do Subemprego, Segundo Critérios
Brasil
1960-1980

Anos	1o.			2o.			3o.			4o.			5o.			6o.			PEA
	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	Não agrícola	Agrícola	Total	
Estimativas (em mil pessoas)																			
1960	2.602	8.424	11.026	2.616	8.578	11.194	2.641	8.505	11.146	2.661	8.706	11.367	3.651	10.266	13.917	3.671	10.427	14.098	22.637
1970	3.772	9.117	12.889	3.785	9.246	13.031	3.816	9.184	13.000	3.832	9.349	13.181	5.172	10.884	16.056	5.188	11.049	16.237	29.557
1980	5.073	5.941	11.014	5.141	6.409	11.550	5.119	5.986	11.105	5.195	6.504	11.699	6.346	7.512	13.858	6.423	8.029	14.452	42.271
Distribuição (em %)																			
1960	11,5	37,2	48,7	11,6	37,9	49,5	11,7	37,6	49,2	11,8	38,5	50,2	16,1	45,4	61,5	16,2	46,1	62,3	100,0
1970	12,8	30,8	43,6	12,8	31,3	44,1	12,9	31,1	44,0	13,0	31,6	44,6	17,5	36,8	54,3	17,6	37,4	54,9	100,0
1980	12,0	14,1	26,1	12,2	15,2	27,3	12,1	14,2	26,3	12,3	15,4	27,7	15,0	17,8	32,8	15,2	19,0	34,2	100,0

Fonte: Censos Demográficos IBGE.

É importante observar que de todas as estimativas do subemprego realizadas emergem tendências semelhantes: i) o subemprego total aumenta seu volume absoluto entre 1960 e 1970 e reduz-se entre 1970 e 1980; ii) sua participação relativa na PEA reduz-se significativamente ao longo desses vinte anos; iii) as estimativas do emprego aumentam significativamente, tanto em termos relativos quanto em termos absolutos; iv) o subemprego agrícola aumenta em termos absolutos entre 1960 e 1970, e diminui entre 1970 e 1980, ao passo que sua participação relativa declina durante todo o período; v) o subemprego urbano tem seu volume absoluto aumentado ao longo de todo o período, mas sua expressão relativa na PEA total aumenta na primeira década e declina na segunda.

A Tabela 7.9 abaixo mostra como se comportam os componentes urbano e agrícola do subemprego, calculados segundo um critério mais e outro menos inclusivo, que estão na base das tendências acima indicadas.

Observa-se que a composição do subemprego muda ao longo do tempo: reduz-se a proporção do subemprego no setor primário e aumenta de forma complementar a do subemprego urbano.

Até 1960, cerca de três quartos do subemprego encontrava-se no setor primário. Vinte anos depois, o subemprego apresenta-se dividido aproximadamente em metades sob a sua forma rural e urbana.

Tabela 7.9

Proporção dos Subempregos Urbano e Agrícola Sobre o Total de Subemprego
Brasil
1960-1980

Anos	Estimativas Mínimas		Estimativas Máximas	
	Subemprego Agrícola/ Subemprego Total	Subemprego Urbano/ Subemprego Total	Subemprego Agrícola/ Subemprego Total	Subemprego Não Agrícola/ Subemprego Total
1960	77,7	22,3	74,0	26,0
1970	71,7	28,4	68,1	32,0
1980	51,8	48,2	55,6	44,4

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Tabela 7.10

Taxas Geométricas de Crescimento Anual do Emprego e Subemprego
Brasil
1960-1980

Variação	Emprego	Subemprego		
		Urbano	Agrícola	Total
1970/1960	4,55	3,50	0,58	1,49
1980/1970	7,64	2,16	-3,14	-1,19

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Essas tendências refletem distintas taxas de crescimento para os distintos componentes da PEA global ocupada. A Tabela 7.10 acima apresenta tais informações para as duas décadas consideradas, segundo o critério mais inclusivo de quantificação do subemprego.

Nas duas décadas consideradas, as taxas de crescimento do emprego são superiores às taxas de crescimento da PEA, motivo da expansão relativa dessa forma de inserção ocupacional.

As taxas de crescimento do subemprego agrícola e do subemprego total são menores que as da PEA, de forma que suas proporções declinam. Na segunda década, tais taxas são negativas, o que faz com que ambos os agregados diminuam em termos absolutos.

Quanto ao subemprego urbano, sua taxa de crescimento supera a da PEA no primeiro período e o contrário ocorre no segundo, o que faz com que sua participação relativa aumente e depois diminua como proporção da PEA entre 1960 e 1980.

Os dados da Tabela 7.11 relativos ao período 1960 e 1970 referem-se ao incremento de ocupação em todas as atividades econômicas, ou seja, sua demanda adicional de ocupação avaliada *ex post*. Esse incremento aparece discriminado entre as atividades modernas (que proporcionam ocupação de alta produtividade do trabalho, ou seja, emprego) e as atividades atrasadas agrícolas e urbanas (que proporcionam subemprego, ocupação de baixa produtividade do trabalho), calculado segundo o critério mais inclusivo e considerando-se que as taxas

de crescimento da PEA em cada um desses setores sejam iguais à taxa de crescimento da PEA global¹⁶¹.

Além disso, duas avaliações das ofertas adicionais de mão de obra no período 1960-1970 são apresentadas alternativamente. A primeira consiste em aplicar a taxa de crescimento da PEA global do período à ocupação de cada grupo de atividade em 1960. A segunda admite que a ocupação em cada ano determina o aumento da oferta no ano posterior. Esses critérios definem alternativas extremas de avaliação da oferta adicional de mão de obra. No primeiro caso, obtém-se um valor máximo para a oferta adicional daquelas atividades cuja ocupação cresce menos, ou seja, as atividades agrícolas atrasadas e um valor mínimo para a oferta adicional dos demais grupos. Com o segundo, essas tendências se invertem.

Admita-se, inicialmente, a existência de atividades nas quais a ocupação cresce a taxas equivalentes às da PEA global. Em qualquer período arbitrário, esse grupo hipotético absorverá mão de obra em quantidade equivalente ao aumento de oferta nele originada.

Consequentemente, em qualquer grupo de atividade em que a taxa de crescimento da ocupação supere a da PEA, estar-se-ão produzindo aumentos de demanda superiores aos aumentos de oferta e vice-versa.

Tabela 7.11
Incrementos da Demanda e Oferta de Mão de Obra
Brasil
1960-1970

Conceitos	Alternativa 1					Alternativa 2				
	Atividades Modernas	Atividades Atrasadas			PEA	Atividades Modernas	Atividades Atrasadas			PEA
		Agrícolas	Urbanas	Total			Agrícolas	Urbanas	Total	
Incrementos da Demanda (A)	4.781	622	1.517	2.139	6.920	4.781	622	1.517	2.139	6.920
Incrementos da Oferta (B)	2.610	3.188	1.122	4.310	6.920	2.838	2.894	1.188	4.082	6.920
(A) - (B)	2.171	-2.566	395	-2.171	0	1.943	-2.272	329	-1.943	0

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

¹⁶¹ Admitir, alternativamente, que a oferta de mão de obra na agricultura atrasada cresce a ritmos mais intensos que a da PEA global e que a oferta das atividades modernas e do subemprego urbano crescem menos intensamente que a PEA torna o raciocínio mais complexo, mas suas conclusões não se alteram.

No que diz respeito ao subemprego agrícola, seu aumento se dá a uma taxa positiva e inferior à do crescimento da PEA. Isso quer dizer que as atividades atrasadas do setor primário absorvem apenas uma fração do aumento da oferta gerado no seu interior, deixando de absorver algo como 2,5 milhões de pessoas no período.

De outra parte, entre 1960 e 1970, o emprego cresce mais rápido que a PEA e absorve um adicional de oferta de mão de obra gerado no conjunto das atividades modernas da ordem de 2,2 milhões de pessoas.

O subemprego urbano cresce a ritmos mais intensos que a PEA nesse mesmo período, absorvendo 395 mil pessoas além da oferta gerada no interior das atividades urbanas de baixa produtividade.

Conclui-se então que, nos anos 60, apenas uma parte da oferta adicional gerada nas atividades agrícolas de baixa produtividade é absorvida nas atividades modernas da economia. O resto vai somar-se às atividades urbanas de baixa produtividade, de tal modo que o subemprego urbano aumenta em termos absoluto e relativo.

A Tabela 7.12 a seguir reúne as mesmas informações para o período 1970-1980, quando o aumento da oferta de mão de obra originado nas atividades agrícolas atrasadas alcança aproximadamente 7,8 milhões de pessoas, ressaltando-se a expulsão de 3,0 milhões de pessoas previamente ocupadas.

Mas, nesse período, o emprego cresce a taxas mais elevadas que a PEA global. Logo, o aumento da demanda de mão de obra por parte das atividades modernas supera o aumento de sua oferta, em magnitude capaz de absorver toda a oferta gerada pelas atividades agrícolas atrasadas e, em parte, pelas atividades urbanas de baixa produtividade (respectivamente 7,8 e 1,0 milhão de pessoas).

Ou seja, o excedente de demanda das atividades modernas equivale à soma de toda oferta adicional proporcionada pelas atividades agrícolas de baixa produtividade e de parte do excedente de oferta gerado nas atividades urbanas atrasadas. Portanto, o subemprego aumenta em termos absolutos e diminui como proporção da PEA.

Tabela 7.12

Incrementos da Demanda e Oferta de Mão de Obra
Brasil
1970-1980

Conceitos	Alternativa 1					Alternativa 2				
	Atividades Modernas	Atividades Atrasadas			PEA	Atividades Modernas	Atividades Atrasadas			PEA
		Agrícolas	Urbanas	Total			Agrícolas	Urbanas	Total	
Incrementos da Demanda (A)	14.499	-3.020	1.235	-1.785	12.714	14.499	-3.020	1.235	-1.785	12.714
Incrementos da Oferta (B)	5.729	4.753	2.232	6.985	12.714	6.910	3.501	2.303	5.804	12.714
(A) - (B)	8.770	-7.773	-997	-8.770	0	7.589	-6.521	-1.068	-7.589	0

Fonte: Censos Demográficos IBGE.

Como o decréscimo do subemprego agrícola supera o incremento do subemprego urbano, o subemprego total diminui em termos absolutos.

7.7 – EXPANSÃO DAS ATIVIDADES MODERNAS

A Tabela 7.13 abaixo apresenta as taxas de crescimento da população ocupada, do emprego e do PIB, em setores e ramos da estrutura produtiva da economia brasileira entre 1960 e 1980.

A ocupação global cresce 3,2% a.a. no período, ao passo que o produto cresce 7,3% a.a., indicativo de que a produtividade *per capita* aumenta como resultado da incorporação de progresso técnico e do aumento da densidade de capital resultante.

Tabela 7.13

Taxas Geométricas de Crescimento da Ocupação, Emprego e PIB
Brasil
1960-1980

							Em %
Conceitos	Primário	Construção Civil	Secundário			Terciário	TOTAL
			Manufatura	Mineração e SIUP	Total		
Ocupação (A)	0,2	7,3	6,6	6,3	6,7	4,7	3,2
PIB (B)	4,2	5,9	8,0	9,7	8,1	7,5	7,3
Emprego (A) / (B) *100	5,0	-	-	-	7,6	5,7	6,1
	4,76	123,73	82,50	64,95	82,72	62,67	43,84

Fonte: Censos Demográficos/Contas Nacionais IBGE.

Se desagregarmos os comportamentos da ocupação nas atividades não agrícolas, a construção civil é a única atividade na qual a ocupação cresce mais rapidamente que o produto, evidência da redução da produtividade no setor e de que provavelmente nele se concentra o subemprego do setor secundário.

Na indústria, na mineração, nos serviços industriais de utilidade pública, no setor secundário e no terciário constata-se que o produto cresce mais intensamente que a ocupação, reflexo do aumento da produtividade do trabalho e da densidade de capital no interior dessas atividades.

Seja no período 1960-1970, seja no período 1960-1980, nem os efeitos negativos referentes à destruição de postos de trabalho preexistentes, nem o aumento da densidade de capital impediram que a ocupação crescesse na indústria e no total do setor secundário com intensidade – respectivamente 6,6% a.a. e 6,7% a.a. ao longo desses vinte anos. Tanto no setor secundário, quanto no terciário os ritmos de crescimento do emprego excedem em um ponto percentual o ritmo de crescimento da ocupação.

No setor primário, por outro lado, a taxa de crescimento da ocupação (0,2% a.a. entre 1960-1980) é bem inferior à taxa de crescimento do produto setorial no período (4,2% a.a.). Isso indica que a produtividade média do trabalho e a densidade de capital no setor expandiram-se a ritmos substancialmente mais elevados que nos demais setores da economia. Mas as taxas de crescimento do emprego e da ocupação são muito díspares (5,0% a.a. e 0,2% a.a., respectivamente).

Entre 1960 e 1980, o produto global cresce a taxas médias superiores a 7% a.a., puxadas pelo setor secundário, que cresce a taxas médias de 8,1% a.a. No interior do setor secundário, construção e indústria de transformação crescem a ritmos inferiores às médias setoriais, ao passo que os serviços industriais de utilidade pública e a mineração expandem-se a ritmos superiores à média do setor secundário.

Porém, não cabe dúvida de que a indústria de transformação tem papel chave na expansão da economia como um todo. Não apenas porque responde

por dois terços do produto setorial em 1970, mas porque em seu interior encontram-se os ramos que se expandem a ritmos elevados.

Entre 1965 e 1980, as informações reunidas na Tabela 7.14 abaixo indicam que o produto da indústria de transformação e do setor secundário cresceu a ritmos semelhantes – 9,4% a.a. Mas os ramos mais dinâmicos da indústria cresceram a taxas bem mais elevadas do que a média do setor e pode-se concluir que lideraram o crescimento no conjunto da economia.

Os ramos das indústrias metal-mecânica, elétrica e eletrônica e química, ao liderarem o crescimento econômico, produzem maior complexidade das relações interindustriais e aumenta a diversificação da produção de bens localizados mais ‘atrás’ da cadeia produtiva – insumos de uso difundido, máquinas e equipamentos etc. – redundando em um aumento sensível do grau de complementaridade interssetorial e de integração vertical da economia.

Assim, pode-se dizer que a acelerada expansão das atividades de ponta do setor secundário faz com que uma gama de atividades modernas – na própria manufatura, no setor terciário e no setor primário – cresça com intensidade, ainda que a taxas menores que as líderes.

Em geral, admite-se que a expansão dos setores líderes da indústria de transformação exerce poderoso efeito tecnológico sobre muitos outros ramos da indústria tradicional e do setor terciário, elevando suas respectivas densidades de capital.

Tabela 7.14

Taxas Geométricas de Crescimento da Produção Real, Segundo Ramos da Indústria de Manufaturas
Brasil
1965-1980

Variação	Indústria de Manufaturas						Em %
	Metalúrgica	Mecânica	Materiais Elétricos	Transporte	Química	Plástico ⁽¹⁾	
1980/1965	10,8	13,3	12,2	11,3	11,4	16,5	

Fonte: IBGE.

(1) Refere-se à variação de 1980/1970.

Essa constatação constitui a principal base do argumento de que o padrão de industrialização e crescimento prevalecente na maior parte das economias latino-americanas as impede de absorver força de trabalho em atividades modernas, conduzindo ao aumento contínuo do subemprego e dando lugar à chamada “terciarização prematura”.

Não é o que parece ter ocorrido com a economia brasileira entre 1960 e 1980. As taxas de crescimento da ocupação no setor secundário são elevadas e a taxa de expansão do emprego é ainda maior. No setor terciário, as taxas correspondentes são menores, mas o emprego aumenta a ritmos mais intensos que a ocupação e, conseqüentemente, que o subemprego.

O dinamismo da ocupação das atividades modernas dos setores secundário e terciário está ligado às próprias características do padrão de industrialização e crescimento. O perfil de acumulação que o caracteriza, vale dizer, o modo como o investimento se distribui pelos ramos e setores da produção, traz consigo um aumento sustentado da densidade de capital que, contudo, permite manter um alto ritmo de acumulação no longo prazo, com taxas elevadas de expansão do emprego.

No que diz respeito ao subemprego e suas taxas de crescimento, considera-se usualmente como resultante da incapacidade de absorção de mão de obra nas atividades modernas. O subemprego urbano aparece como aquela parte da mão de obra que as atividades modernas não conseguem incorporar, apesar do seu intenso ritmo de crescimento, ante a grande quantidade de força de trabalho originada nas atividades atrasadas, particularmente do setor agrícola.

Mas Rodríguez enfoca o subemprego como uma “forma espúria” de absorção ocupacional, devido aos baixos níveis de produtividade e remuneração com que é realizado e que depende justamente da expansão das atividades modernas e, de modo mais direto, das atividades modernas da economia urbana. É o considerável ritmo de expansão dessas atividades que possibilita o surgimento e a proliferação de inúmeras atividades urbanas de baixa produtividade, algumas ligadas à produção material (indústria domiciliar, o artesanato, os serviços de reparação e o pequeno comércio), outras sob a forma de serviços pessoais, em especial o serviço doméstico,

cujas remunerações são simples transferências de renda auferida pelos estratos de alto e médio rendimento.

A indústria domiciliar cresceu a taxas negativas entre 1960-1970 (-7,3% a.a.). Na década seguinte, quando o crescimento da economia brasileira se intensifica, a ocupação nessas atividades cresce a 5,6% a.a. O serviço doméstico cresce a taxas médias de 6,1% a.a. nos anos 60 e de 3,8% a.a. nos 70, como se sua expansão estivesse subordinada ao crescimento de outras possibilidades de inserção preferíveis ao trabalho doméstico.

Na Tabela 7.15 abaixo, o subemprego foi calculado para o período 1960-1980 por um critério intermediário de quantificação, excluindo-se o serviço doméstico, e subdividido em três estratos de rendimento. A proporção de subempregados com rendimentos até meio salário mínimo e de meio a um salário mínimo perde participação relativa no total do subemprego em favor dos subempregados de maior rendimento – entre um e dois salários mínimos.

Parece evidenciar-se uma situação na qual os níveis de remuneração da mão de obra ocupada em atividades não agrícolas de baixa produtividade vinculam-se ao crescimento das atividades modernas e dos aumentos de renda que proporcionam.

Tabela 7.15

Subemprego Urbano, Segundo Classes de Salário Mínimo Real de Remuneração
Brasil
1960-1980

Anos	Até 1/2 SM		De 1/2 a 1 SM		De 1 a 2 SM	
	N. Absoluto (em mil pessoas)	%	N. Absoluto (em mil pessoas)	%	N. Absoluto (em mil pessoas)	%
1960	613	35,6	594	34,6	512	29,8
1980	628	23,1	779	28,7	1.132	48,2

Fonte: Censos Demográficos. IBGE.

Nota: Valor vigente do salário mínimo, de acordo com Censo Demográfico de 1980. Inflator utilizado: ICV/RJ.

7.8 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA OCUPACIONAL

Três fatores parecem exercer influência decisiva na evolução da estrutura ocupacional: o grau de heterogeneidade no período inicial, influenciado primordialmente pela ponderação do subemprego agrícola no subemprego total e na PEA; a desagregação da agricultura atrasada, que restringe sua capacidade de reter força de trabalho; e a expansão das atividades modernas com seus rebatimentos sobre os ritmos de crescimento da ocupação que proporcionam.

A homogeneização da estrutura ocupacional depende da capacidade de as atividades modernas aumentarem significativa e persistentemente os níveis de emprego e, simultaneamente, do ritmo com que a agricultura atrasada expulsa força de trabalho previamente ocupada.

Reconhecer a ocorrência de tendência à homogeneização do sistema econômico não implica postular que o subemprego tenha-se reduzido a níveis irrisórios. Tampouco implica sustentar a existência de um prazo definido para a supressão da heterogeneidade, ou que não ocorram fatores contrarrestantes, tais como a desaceleração do crescimento e seus efeitos sobre a absorção de mão de obra nas atividades modernas.

Ao contrário, após duas décadas de intensa industrialização, o subemprego ainda alcança magnitudes significativas na economia brasileira em 1980 – entre 19% e 34%, segundo estimativas menos e mais inclusivas de quantificação do subemprego.

A natureza da tecnologia incorporada pelas atividades modernas e as variáveis demográficas influem sobre as disparidades entre taxas de crescimento do emprego e da PEA e, por conseguinte, sobre o ritmo com que se reduz a heterogeneidade estrutural. Contudo, a influência dessas variáveis possui pouca relevância em face da influência exercida pelo grau inicial de heterogeneidade.

Pode-se afirmar, uma vez mais, que a absorção de técnicas de elevada densidade de capital repercutiu favoravelmente sobre o ritmo de absorção de mão de obra nas atividades modernas e que as altas taxas de crescimento da população e da população ativa não constituiriam um problema na ausência de um elevado grau de heterogeneidade inicial.

Assim, a tendência à homogeneização e a persistência do subemprego são duas características básicas da evolução da estrutura ocupacional no longo prazo.

Isso porque as atividades modernas proporcionam aumentos na demanda de mão de obra superiores à sua própria oferta adicional. A agricultura atrasada, ao contrário, produz excedentes de oferta de força de trabalho. Durante certo tempo, esses excedentes de oferta são superiores aos excedentes de demanda das atividades modernas, devido à elevada proporção assumida pelo subemprego agrícola na PEA no período base inicial. A desagregação da agricultura atrasada nutre o subemprego urbano, que aumenta em termos absolutos e relativos.

Mas em um segundo período, e persistindo o dinamismo econômico, o aumento da demanda por mão de obra nas atividades modernas é superior aos excedentes de oferta originados na agricultura atrasada. Contudo, a magnitude dessa disparidade ainda não é suficiente para que se verifique o declínio do subemprego urbano em termos absolutos, que cresce a um ritmo superior à variação do subemprego agrícola e inferior à taxa de crescimento da PEA global.

Em ambos os períodos, o subemprego urbano aumenta e o subemprego agrícola diminui suas respectivas ponderações no subemprego total. Isso não implica admitir que as atividades urbanas de baixa produtividade não exercem qualquer influência na dinâmica da ocupação. Apenas que as condições existentes no ponto de origem dessa dinâmica não dependem de tais atividades, dada sua reduzida expressão relativa na PEA global. E que a evolução ulterior da estrutura ocupacional está fundamentalmente relacionada com as transformações que vão ocorrendo nas atividades modernas e agrícolas de baixa produtividade.

Em síntese, a homogeneização do sistema depende de que a participação do subemprego na PEA diminua. Mas como essa tendência opera muito lentamente, essa participação permanece em níveis significativos no longo prazo. Contudo, muda a composição do subemprego, que se transforma paulatinamente de rural a urbano. E, como afirmado anteriormente, a dinâmica da ocupação depende da elevada proporção do subemprego agrícola na PEA no período-base, da desagregação da agricultura atrasada e da expansão das atividades modernas.

CAPÍTULO 8 – DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL (1980-2000)

8.1 – DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO, HETEROGENEIDADE E DETERIORAÇÃO OCUPACIONAL

Com a desarticulação da base de sustentação do crescimento da economia brasileira na segunda metade dos anos 70, importantes modificações nas tendências constatadas na evolução da estrutura ocupacional entre 1950 e 1980 são efetivadas.

A redução dos níveis absolutos do subemprego global não tem continuidade nas duas últimas décadas do século. Ao contrário, em lugar da dinâmica favorável dos últimos trinta anos, ocorreu um aumento do volume do subemprego, a níveis inauditos no pós-guerra. Essa reversão do comportamento do subemprego ocorreu em paralelo a um expressivo aumento do desemprego aberto.

No caso da agricultura, a tendência de redução da expressão relativa do subemprego setorial permanece nos anos 80 e reverte-se na década seguinte. Volta a incrementar-se em termos relativos a ponderação do componente agrícola do subemprego no total da ocupação.

A combinação de elevação do contingente do subemprego com ampliação do desemprego aberto no contexto da desaceleração do crescimento econômico entre 1980 e 2000 aponta para novas formas de manifestação da heterogeneidade estrutural, marcadas por conexões entre o subemprego e o desemprego aberto, relacionadas à implantação de mudanças tecnológicas na economia brasileira.

Os impactos da absorção tecnológica, ao propiciarem alterações nos processos ao longo da cadeia produtiva, modificam o perfil de distribuição de atividades e ramos no interior dos setores produtivos no que diz respeito aos níveis de produtividade do trabalho que, por sua vez, se refletem nos novos requisitos de qualificação da mão de obra demandada.

Como esse processo ocorre de maneira desigual e com graus relativos de concentração ao longo da estrutura produtiva, as atividades absorvedoras de força de trabalho com níveis inferiores de produtividade permanecem e podem inclusive ostentar aumento em sua ponderação no conjunto da ocupação.

Isso equivale dizer que a estrutura ocupacional se transforma, mas permanece heterogênea e que seu grau de heterogeneidade se agrava – elevação da proporção do subemprego no total da ocupação em ramos e setores da estrutura produtiva da economia – nas conjunturas de desarticulação do crescimento.

Ainda mais relevante que identificar as proporções absolutas e relativas do subemprego em determinados pontos do tempo é perceber a dinâmica da heterogeneidade ao longo do tempo. Ou seja, perceber como evolui a estrutura ocupacional à medida que ocorrem alterações na estrutura produtiva. Dito de outra forma, o que ocorre com o padrão global e o padrão setorial de heterogeneidade ao longo das transformações das estruturas produtiva e ocupacional numa conjuntura de desaceleração do crescimento.

O padrão global de heterogeneidade na sua formulação mais simples supõe que a estrutura produtiva seja constituída por um setor moderno e outro atrasado, com uma estrutura ocupacional correspondente, caracterizada pela coexistência do emprego e do subemprego.

Adicionalmente, admite-se que a PEA cresça às mesmas taxas nos setores modernos e atrasados; que a taxa de crescimento do emprego é maior que a taxa de crescimento da PEA; e que as demandas incrementais de emprego sejam sempre supridas, seja pela absorção dos aumentos da PEA, seja pela reabsorção de mão de obra pré-ocupada no setor atrasado. Completa essa versão do modelo a suposição de que os níveis de desemprego aberto são pouco significativos.

Esse referencial analítico¹⁶², a despeito de sua simplicidade, parece ter captado as transformações globais da heterogeneidade estrutural da economia brasileira entre 1950 e 1980, quando:

- a) primeiro, o grau de heterogeneidade, ou seja, a percentagem do subemprego na ocupação global, vai diminuindo ao longo do tempo – reduz-se de 50% para 45% entre 1960 e 1970, atingindo 26% em 1980, devido ao crescimento particularmente intenso desse último período;
- b) segundo, e ao persistirem tais condições ao longo do tempo, existirá um ponto de reversão do subemprego – um ponto a partir do qual seu volume absoluto começa a diminuir. Esse ponto de reversão teria ocorrido na economia brasileira em algum momento dos anos 70, posto que entre os levantamentos censitários de 1970 e de 1980 o volume total do subemprego reduziu-se de 13,2 para 11,2 milhões de ocupados;
- c) terceiro, o padrão global de heterogeneidade incorpora logicamente um ponto de reabsorção do subemprego – quando o volume da ocupação em níveis inferiores de produtividade do trabalho reduz-se a magnitudes pouco expressivas.

Na verdade, quando se esboçou o modelo do padrão global de heterogeneidade com valores hipotéticos¹⁶³, ficou demonstrado que, para diferenciais entre taxas de expansão do emprego e da PEA compatíveis com aquelas apresentadas pela economia brasileira no ciclo expansivo do pós-guerra, a configuração de um ponto de reabsorção do subemprego não se daria em menos de três décadas, sempre na hipótese de permanência das condições dinâmicas de então.

Isso, por outro lado, nada mais é do que a afirmação do grau inicial de heterogeneidade – o percentual do subemprego no total da ocupação em um

¹⁶² Vide no Capítulo 11 da Parte III deste trabalho, “Padrões de Heterogeneidade Estrutural”, um modelo matemático desenvolvido por Rodriguez para o Padrão Global e Setorial de Heterogeneidade.

¹⁶³ Vide o item 3.5 - Transformação da Heterogeneidade Estrutural ao Longo do Tempo, no Capítulo 3 da Parte I deste trabalho.

período inicial arbitrário qualquer – como determinante principal da transformação da heterogeneidade estrutural ao longo do tempo.

Na economia brasileira, com um grau de heterogeneidade inicial de 50% em 1960, o interesse analítico em definir-se um ponto de reabsorção do subemprego está menos em se divisar o horizonte temporal de sua ocorrência e mais no confronto com períodos em que as taxas de crescimento do emprego e da PEA não cumprem as condições postuladas na formulação mais simples do padrão global de heterogeneidade, ou seja, quando o emprego cessa de crescer a ritmos elevados.

Mas os impactos do baixo dinamismo econômico e ocupacional também incidem sobre o padrão setorial de heterogeneidade – a forma como a estrutura do subemprego subdivide-se entre atividades urbanas e rurais.

Isso porque, em suas origens, a mudança da estrutura ocupacional coincide com a transformação da economia de predominantemente agrícola e rural em outra predominantemente urbana e industrial. Como o início do processo de industrialização é marcado por um elevado grau de heterogeneidade, com o subemprego localizado predominantemente nas atividades do setor agrícola¹⁶⁴, a aceleração da industrialização é acompanhada pela urbanização do subemprego.

Entre 1970 e 1980, o subemprego agrícola declina de 9,3 para 6,4 milhões de pessoas, enquanto paralelamente vão sendo geradas ocupações de baixa produtividade do trabalho na economia urbana – nos serviços em geral e nos serviços pessoais em particular, no comércio e mesmo nas atividades do setor secundário.

Entre 1960 e 1980, segundo dados dos levantamentos censitários do IBGE, o volume do subemprego urbano aumenta de 3,7 para 5,2 milhões de ocupados entre 1960 e 1970, atingindo 5,6 milhões em 1980.

¹⁶⁴ A aplicação dos critérios de quantificação do subemprego na economia brasileira em 1960 revela um volume absoluto do subemprego rural três vezes maior que o subemprego urbano.

Porém, como visto anteriormente, esse aumento do subemprego em termos absolutos foi acompanhado pela redução de sua expressão relativa no total da ocupação urbana entre 1970 e 1980 – de 17,6% para 13,2%.

A mudança na composição setorial do subemprego está relacionada a diversos fatores que operam na economia. No que se refere à agricultura, destacam-se o poder de atração exercido pelos centros urbanos sobre uma população rural que busca melhorar suas condições de renda e de vida e, com maior destaque, a incapacidade das atividades agrícolas de baixa produtividade em reter a população e seus incrementos, assim como a destruição dessas atividades, quaisquer que sejam as razões específicas que a determinam – esgotamento do solo, precariedade da posse da terra, supressão paulatina de relações sociais arcaicas, dentre muitas outras.

No que diz respeito aos setores não agrícolas, usualmente admite-se que, em geral, as atividades de baixa produtividade desenvolvem-se para captar rendas geradas nas atividades urbanas de produtividade do trabalho mais elevada. Ou seja, naquelas atividades que abrigam o emprego, mas são incapazes de absorver o fluxo de população que busca inserção nos mercados urbanos de trabalho.

A desaceleração do crescimento entre 1980 e 2000, ao diminuir o ritmo de absorção de força de trabalho nas atividades urbanas de mais alta produtividade do trabalho, determina uma significativa elevação dos volumes absolutos e relativos do subemprego urbano, sem a contrapartida de uma queda nos contingentes populacionais absorvidos no subemprego agrícola – o subemprego agrícola volta a aumentar em termos absolutos e relativos. Tais tendências, em conjunto com a elevação do desemprego aberto, apontam para um padrão de transformação da heterogeneidade estrutural, marcada pela deterioração das condições ocupacionais no período¹⁶⁵.

¹⁶⁵ A deterioração das condições ocupacionais aqui referidas como a elevação das ocupações exercidas com níveis inferiores de produtividade do trabalho e a ampliação do desemprego aberto encontra correspondência em inúmeras pesquisas com distintos referenciais analíticos. Com efeito, 70% das ocupações criadas entre 1980 e 2000 eram assalariadas. Dessas, cerca de 60% eram ocupações sem carteira assinada e 40% com carteira assinada. Cerca de metade dos postos de trabalho criados na economia brasileira nesse período originaram-se

8.2 – HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NOS ANOS 80 E 90

O desempenho da economia brasileira no pós-guerra nos brindou com um exemplo de como uma rápida industrialização com base no paradigma técnico-econômico dito fordista pode reproduzir os traços mais marcantes do padrão global de heterogeneidade – a redução persistente do grau de heterogeneidade e o começo da redução do subemprego estrutural em termos absolutos.

As duas últimas décadas do século passado nos possibilitam analisar a evolução da heterogeneidade estrutural quando cai a taxa de crescimento da economia, simultaneamente à absorção de um novo padrão produtivo e tecnológico.

Entre 1980 e 1991, o desempenho ocupacional da economia brasileira foi determinado em geral pela desaceleração e instabilidade das taxas de crescimento, associadas a desequilíbrios macroeconômicos e à elevação das taxas do desemprego aberto.

Mas a estrutura produtiva manteve-se protegida e tecnicamente defasada nessa década. Os postos de trabalho destruídos nos anos em que a economia se desacelerou são repostos nos períodos em que o crescimento econômico se recuperava¹⁶⁶.

Quanto às repercussões sobre a evolução do padrão de heterogeneidade, primeiro, constata-se uma reversão da diminuição paulatina do subemprego, que volta a aumentar seu volume absoluto em termos globais – de 13,3 para 18,7 milhões de pessoas – entre 1980 e 1991.

Segundo, o grau de heterogeneidade não varia de forma significativa nesses anos – de 31,5% a 33,8%. Ou seja, o subemprego como indicador de um problema ocupacional global não foi significativamente agravado no período. Contudo, sua virtual reabsorção é, tudo o mais constante, postergada em mais uma década.

nos chamado segmentos não organizados da economia urbana. Vide por exemplo Pochmann, M. “Trabalho e Renda” in Pinsky, J. O Brasil no Contexto 1987-2007; Editora Contexto, São Paulo, 2007.

¹⁶⁶ Vide no Capítulo 1 da Parte I deste trabalho o conceito de subemprego como desemprego disfarçado – ‘*disguised unemployment*’ –, desenvolvido por Joan Robinson nos anos 30 do século passado.

Terceiro, a mudança na composição do subemprego continua a ser marcada pelo aumento da participação de seu componente urbano – de 42% em 1980 para 57% em 1991, segundo os dados censitários desses respectivos anos. No entanto, o subemprego agrícola eleva ligeiramente seu contingente entre o início e o fim da década dos 80 – varia de 7,7 a 8,0 milhões de pessoas ocupadas – ao passo que o subemprego urbano quase dobra de tamanho – passa de 5,6 para 10,7 milhões de ocupados nesse mesmo período.

Quarto, eleva-se a presença do desemprego aberto na economia urbana ao longo dos anos 80. De acordo com os dados dos censos demográficos – inadequados para estimar fenômenos de natureza mais conjuntural como o desemprego –, este salta de 2% para 5,4% da PEA entre 1980 e 1991¹⁶⁷.

Em geral, acredita-se que a queda no crescimento do produto, ao determinar a queda nos ritmos de expansão do emprego, parece estimular o desenvolvimento de estratégias de sobrevivência¹⁶⁸ que se concretizam via inserção nas atividades de baixa produtividade da economia urbana.

Contudo, a convergência nos comportamentos do desemprego aberto e do subemprego urbano nos anos 80, que aumentam concomitantemente tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, parece indicar o surgimento de dificuldades em desenvolver estratégias de sobrevivência calcadas no subemprego urbano. Parece que essa década viu iniciadas alterações na dinâmica entre o aumento do subemprego urbano e a diminuição do subemprego agrícola que iriam se consolidar na década seguinte.

Durante os anos 90, constata-se uma nova desaceleração do nível de atividade. A taxa de crescimento foi inferior aos ritmos médios alcançados na década

¹⁶⁷ Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, que levanta os dados do desemprego aberto nas regiões metropolitanas do país, a taxa média de desemprego entre 1985 e 1989 foi de 4% (3,9% em São Paulo). A pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), da Fundação Seade, registrou para São Paulo uma taxa média de desemprego aberto de 6,7% entre 1985-89, 7,4% em 1990 e 7,9% em 1991.

¹⁶⁸ A ideia de estratégias de sobrevivência também tem suas raízes teóricas na formulação do conceito de subemprego como “desemprego disfarçado”, elaborado originalmente por Joan Robinson em seus “Essays in the Theory of Employment”. Vide nota n. 166, acima.

anterior e ainda mais distante das taxas médias de crescimento obtidas no pós-guerra. Além disso, marcou o período uma mudança na estrutura produtiva (na composição da produção por setores e ramos) acompanhada e, em boa medida, induzida pela rápida penetração de um novo paradigma técnico econômico.

A abertura comercial da economia brasileira consolidada em meados da primeira metade da década de 90 amplia o grau de concorrência externa para todas as empresas, em particular as industriais. A resposta das unidades empresariais deu-se por meio de uma atualização tecnológica baseada na introdução acelerada de mudanças na gestão e na produção, tais como a redução de níveis hierárquicos, a implantação de programas de reengenharia e de qualidade total e, em particular, pela terceirização de atividades não pertencentes ao núcleo estratégico de seus negócios.

Quando da retomada do crescimento, a partir de 1993, as empresas trataram de disseminar e aprofundar as inovações tecnológicas na base produtiva, buscando reduções de custos e ganhos de produtividade, necessários ao enfrentamento da retomada no processo de abertura, priorizada pelo governo a partir de 1994.

Destacam-se dentre essas ações aquelas voltadas a reduzir os custos de pessoal, com ênfase especial nos assalariados com carteira assinada. Mais incisivo na indústria, o ajuste determinou, além da retração de postos de trabalho no setor, que as ocupações suprimidas nos períodos de baixo crescimento não fossem repostas nas etapas de expansão. Foram significativas as repercussões sobre o padrão de heterogeneidade estrutural e sua transformação ao longo do tempo.

Primeiro, as magnitudes absolutas do subemprego são mantidas em mais uma década: de 18,7 milhões em 1991 para 18,8 milhões de pessoas em 2000, segundo os dados censitários. De outro lado, a participação relativa do subemprego na população economicamente ativa declina de 34% para 29%. Com efeito, diminui o grau de heterogeneidade da economia brasileira, mas o tamanho do subemprego como problema ocupacional global permanece com a mesma gravidade entre o início e o final da década.

Segundo, o volume de subempregados nos anos 90 concentra-se nas atividades produtivas urbanas (62%), com as atividades primárias respondendo por pouco mais de um terço do subemprego (38%). Isso evidencia que persiste a tendência à urbanização do subemprego delineada desde o pós-guerra, um traço do processo global de urbanização da sociedade brasileira. Com efeito, o grau de urbanização avança de 76% em 1991 para 81% em 2000.

Terceiro, agrava-se de maneira expressiva a participação do desemprego aberto na população economicamente ativa – 15,3%, segundo os dados do censo demográfico de 2000¹⁶⁹.

Quarto, as interações entre desaceleração do crescimento, mudança tecnológica e aprofundamento do processo de urbanização parecem indicar que a expansão do subemprego urbano tem encontrado dificuldades crescentes de funcionar como alternativa ocupacional para aqueles que não lograram inserção em ocupações de mais elevada produtividade do trabalho na economia urbana.

Quinto, enquanto o subemprego urbano permanece praticamente estável, mais de 5 milhões de pessoas foram adicionadas ao desemprego aberto, que totalizou 8,7 milhões de trabalhadores na data de levantamento do censo demográfico de 2000.

8.3 – ESTRUTURA SETORIAL DA OCUPAÇÃO

Com a incorporação dos dados dos censos demográficos de 1991 e de 2000, pode-se desenvolver uma visão sintética acerca das transformações ocorridas na estrutura setorial da ocupação ao longo das duas últimas décadas do século passado.

A análise do comportamento dessas variáveis no período 1980-2000, além de nos permitir perceber certas transformações na estrutura setorial da ocupação quando a economia perde dinamismo, ao se contrastar com o período 1960-1980, de

¹⁶⁹ Segundo a PME-IBGE, a taxa de desemprego para esse mesmo ano nas áreas metropolitanas brasileiras – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador – foi de 8%.

intenso crescimento econômico, recoloca a apreciação da transformação da heterogeneidade estrutural no contexto temporal adequado – o longo prazo –, e redefine apropriadamente a apreciação das noções de ponto de reversão e ponto de reabsorção do subemprego, contidas no padrão global de heterogeneidade. Além disso, ilustra com clareza o entendimento do horizonte de tempo necessário à eliminação do subemprego a magnitudes pouco significativas.

Segundo os dados da Tabela 8.1 abaixo, a ocupação do setor primário praticamente não varia em termos absolutos nesses vinte anos –12,3 e 12,1 milhões de pessoas em 1980 e 2000, respectivamente.

Entre 1980 e 2000, os dois setores urbanos registram aumentos em seus níveis absolutos de ocupação – de 3,2 milhões de pessoas no setor secundário e de 20,4 milhões de pessoas no terciário. Entretanto, enquanto a participação relativa do setor secundário no total da ocupação cai de 24,5% para 20,7% (22,5% em 1991), a representação da ocupação terciária eleva-se de 46,4% para 60,9% (54,8% em 1991) entre 1980 e 2000.

Tabela 8.1

Estimativas e Distribuição da Ocupação, Segundo Setores
Brasil
1980-2000

Anos	Setores			Total
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário	
Estimativas da Ocupação (em 1.000 pessoas)				
1980	12.287	10.345	19.587	42.219
1991	12.556	12.416	30.322	55.293
2000	12.119	13.560	39.950	65.629
Distribuição da Ocupação (em %)				
1980	29,1	24,5	46,4	100,0
1991	22,7	22,5	54,8	100,0
2000	18,5	20,7	60,9	100,0

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

As taxas de crescimento que sustentam a dinâmica da urbanização da ocupação no período estão reunidas na Tabela 8.2 abaixo.

A taxa correspondente ao crescimento anual da ocupação do setor primário é pequena na primeira década (0,20%) e torna-se negativa na seguinte (-0,39% a.a.). Além disso, essas taxas são inferiores às taxas de crescimento da ocupação global – 2,5% a.a. entre 1980 e 1991; e 1,9% a.a. entre 1991 e 2000.

No que diz respeito ao setor secundário, nota-se uma redução acelerada nas taxas anuais médias de crescimento da ocupação em suas atividades (1,6% a.a. nos anos 80 e 0,98% a.a. nos anos 90) e persistentemente menores que as taxas anuais de crescimento da ocupação total.

No caso do setor terciário, as taxas de crescimento da ocupação são sempre superiores às da ocupação global (4,0% a.a. entre 1980 e 1981 e 3,1% a.a. entre 1991 e 2000), o que determina o aumento de sua participação na ocupação, como anteriormente assinalado.

Por conta desse desempenho, a participação da ocupação do setor secundário na ocupação urbana, que se havia elevado entre 1960 e 1980, diminui entre 1980 e 2000.

Tabela 8.2

Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação, Segundo Setores
Brasil
1980-2000

Variação	Setores			Em %
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário	Total
1991/1980	0,20	1,67	4,05	2,48
2000/1991	-0,39	0,98	3,11	1,92

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

Tabela 8.3

Distribuição da Ocupação e Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação Não Agrícola, Segundo Setores
Brasil
1980-2000

Ocupação Não Agrícola	Setores		
	Secundário	Terciário	Total
Distribuição			
1980	34,6	65,4	100,0
1991	29,1	70,9	100,0
2000	25,3	74,7	100,0
Taxas Geométricas de Crescimento Anual			
1991/1980	1,67	4,05	3,29
2000/1991	0,98	3,11	2,53

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

Essa intensa ‘terciarização’ da ocupação pode ser divisada nos dados da Tabela 8.4 a seguir, que apontam para a predominância crescente das atividades terciárias na oferta de ocupação – 84% nos anos 80 e 89% nos anos 90¹⁷⁰.

Tabela 8.4

Variação da Ocupação Urbana, Segundo Setores
Brasil
1980-2000

Variação	Ocupação Urbana		
	Secundário	Terciário	Total
Variação Absoluta (em mil pessoas)			
1991/1980	2.071	10.735	12.806
2000/1991	1.144	9.628	10.772
Distribuição da Variação Absoluta (em %)			
1991/1980	16,2	83,8	100,0
2000/1991	10,6	89,4	100,0

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

¹⁷⁰ Nos anos 60, 38% do aumento da ocupação urbana foram proporcionados pelas ocupações do setor secundário. Na década seguinte, quando o incremento de ocupação global mais que duplicou em termos absolutos – de 6 milhões para 13,1 milhões de ocupações –, a participação do setor secundário alcançava 40%.

Nos anos 80, e tendo em vista que o incremento global de ocupações urbanas é ligeiramente inferior ao constatado na década anterior em termos absolutos, o setor secundário absorve 16% desse acréscimo e o terciário os 84% restantes. As diferenças entre essas magnitudes relativas se ampliam nos anos 90, quando a ocupação urbana experimentou um crescimento de 10,8 milhões de pessoas, 11% ofertadas pelas atividades do setor secundário e 89% pelas atividades do terciário.

Em termos gerais, a heterogeneidade medida pela presença do subemprego no interior dos ramos e atividades componentes da estrutura produtiva voltou a elevar-se em termos absolutos no período (12 milhões em 1980, 20 milhões em 1991 e 19 milhões em 2000). Em consequência, há uma elevação do grau de heterogeneidade da economia como um todo, ou seja, da participação percentual do subemprego no total da população economicamente ativa ocupada (28%, 36% e 30%, respectivamente, nesses mesmos anos). O ritmo de crescimento econômico das duas últimas décadas do século passado (2,3% a.a.) não foi suficiente para que a economia retomasse o grau de heterogeneidade estrutural verificado em 1980.

Contudo, os impactos da redução do ritmo de crescimento econômico sobre a heterogeneidade são diferenciados em cada setor, principalmente em função do grau de heterogeneidade alcançado nos períodos prévios por suas atividades e ramos produtivos componentes.

Consideremos em primeiro lugar a agricultura. Entre 1980 e 2000, verifica-se que os volumes da ocupação nesse setor estabilizaram-se no entorno dos 12 milhões de pessoas, mas sua participação no total da ocupação da economia declina dez pontos percentuais no período – dos 29% em 1980 para 19% em 2000 (23% em 1991).

O subemprego nas atividades do setor primário volta a crescer em termos absolutos nos anos 80 – vai de 6,6 milhões em 1980 para 9,8 milhões em 1991. Daí declina para 7,1 milhões de pessoas em 2000. Interrompe-se no período a trajetória de queda que o subemprego desse setor experimentara entre 1960 e 1980. O subemprego agrícola após duas décadas atinge uma população ainda maior que em 1980.

O aumento do emprego nesse setor (que triplicara entre 1960 e 1980) também é obstado e seu volume em 2000 (5 milhões de pessoas) ainda é inferior àquele alcançado em 1980 em mais de 700 mil pessoas.

Produziu-se nos últimos vinte anos uma transformação na agricultura que altera seus componentes de atraso e modernidade, com reflexos em sua estrutura ocupacional. Com base no referencial analítico denominado 'padrão setorial de heterogeneidade', que representa a evolução dos componentes agrícolas e urbanos do subemprego no tempo, é possível perceber a reversão das tendências de urbanização do subemprego constatadas no pós-guerra. Os dados reunidos na Tabela 8.5 a seguir ilustram esse ponto.

Em 1980, o subemprego agrícola constituía 54% da ocupação setorial e o emprego os 46% restantes. Duas décadas depois, a mencionada transformação reflete-se no aumento do subemprego como proporção da ocupação do setor (59%) e na redução do emprego (41%), indicando uma deterioração ocupacional no interior do setor primário. O período, marcado pela instabilidade e desaceleração do crescimento econômico, fez com que muitas 'estratégias de sobrevivência' fossem redirecionadas para as atividades primárias de mais baixa produtividade do trabalho.

Essa mudança parece se articular com a mudança no padrão migratório brasileiro – da natureza concentrada no Sudeste nos anos 70 para a ampliação dos centros receptores dos anos 80 e 90, num movimento conhecido como "retorno aos Estados de origem"¹⁷¹.

O retorno ao Estado de origem foi particularmente intenso nas regiões com elevada participação da agricultura na oferta de ocupações – Sul, Norte e particularmente Nordeste. Esse movimento aparece associado à maior retenção da população em seus âmbitos regionais, produto da desconcentração das atividades econômicas e da intensificação da urbanização em todas as regiões.

¹⁷¹ Vide para os detalhes da mudança no padrão migratório brasileiro nos anos 80 e 90, Baeninger, R., "Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90". Anais do XII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABET; vol. 1, p.1 e 28, 2000.

Tabela 8.5

Componentes da Ocupação Total e Setorial
Brasil
1980-2000

Em %													
Anos	Setores												TOTAL GERAL
	Primário	Não agrícola											
		Secundário	Terciário									Total	
			Serviços Modernos				Heterogêneo			Total			
			Públicos e à comunidade	Financeiros e similares	Técnico/ Profissionais	Total	Pessoais, similares e outros	Comércio	Total				
1980	Emprego	46,4	92,6	100,0	100,0	100,0	100,0	42,0	85,0	59,0	78,3	83,3	72,3
	Subemprego	53,6	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	58,0	15,0	41,0	21,7	16,7	27,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	Emprego	22,1	82,6	95,8	98,0	86,7	94,8	42,5	73,8	55,4	73,3	76,0	63,8
	Subemprego	77,9	17,4	4,2	2,0	13,3	5,2	57,5	26,2	44,6	26,7	24,0	36,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	Emprego	41,2	83,5	94,6	97,5	87,7	93,7	39,2	80,4	57,8	75,0	77,1	70,5
	Subemprego	58,8	16,5	5,4	2,5	12,3	6,3	60,8	19,6	42,2	25,0	22,9	29,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Censos Demográficos.

Ou seja, a reversão das tendências ocupacionais experimentadas pelas atividades primárias nos pós-guerra – a perda de expressão absoluta e relativa do subemprego rural – parece associada à configuração de novos espaços de migração relacionados com mais intensidade aos fluxos ocorridos no âmbito de suas próprias regiões.

No que diz respeito ao subemprego urbano, seus volumes absolutos são crescentes no período (5 milhões em 1980, 10,2 milhões em 1991 e 12,2 milhões em 2000) e sua participação relativa na ocupação global aumenta mais de seis pontos percentuais entre 1980 (16,7%) e 2000 (22,9%), tendo aumentado mais de sete pontos percentuais entre 1980 e 1991 (24%).

Mas o comportamento do subemprego urbano dependeu preponderantemente da multiplicação de ocupações de baixa produtividade do trabalho no interior das atividades do setor terciário, que responderam em conjunto por 80% do aumento dessas ocupações entre 1980 e 2000 na economia urbana.

O setor secundário, que contribuiu com um quinto do subemprego urbano entre 1980 e 2000, logrou reduzir seu grau de heterogeneidade entre 1991 e 2000 (de 17,4% para 16,5%) ainda que levemente, porém muito distante do patamar observado em 1980 (7,4%). A construção civil, atividade tradicionalmente absorvedora de ocupações com níveis inferiores de produtividade do trabalho na economia urbana, reduziu seu subemprego em mais de 200 mil pessoas nos anos 90, fazendo com que o grau de heterogeneidade em seu interior declinasse de 30,3% em 1991 para 20,5% em 2000 (11,4% em 1980).

Com efeito, a acentuação da heterogeneidade nas ocupações urbanas como um todo dependeu do comportamento das atividades do setor terciário. As atividades terciárias em conjunto lograram absorver um contingente adicional de 5,8 milhões de pessoas em ocupações de baixa produtividade na economia urbana, respondendo por 80% dos acréscimos do subemprego urbano nesses vinte anos. Isso fez com que a participação percentual do subemprego no total da ocupação urbana fosse elevada em seis pontos percentuais – de 17% em 1980 para 23% em 2000 (24% em 1991).

Contudo, os serviços pessoais e domiciliares proporcionaram mais de 3,4 milhões de novas ocupações de baixa produtividade do trabalho surgidas entre 1980 e 2000, aproximadamente metade de todo o aumento do subemprego na economia urbana. Desse total, cerca de 2 milhões de novas ocupações nos serviços domiciliares foram criadas entre 1980 e 1991 e o restante 1,4 milhão entre 1991 e 2000.

Reafirma-se, uma vez mais, o papel dos chamados serviços domiciliares como o grande desaguadouro das estratégias de sobrevivência da economia urbana do país, abarcando um contingente de mais de 5 milhões de pessoas no ano 2000.

Responderam em proporções semelhantes pelos outros 2,5 milhões de subempregados urbanos adicionados entre 1980 e 2000, os demais serviços¹⁷² e as atividades do comércio de mercadorias.

As variações setoriais do grau de heterogeneidade relacionam-se com o papel que as diferentes atividades tiveram na absorção de força de trabalho nas décadas dos 80 e dos 90. As informações da Tabela 8.6 a seguir ilustram esse ponto.

Nos vinte anos compreendidos entre os levantamentos censitários de 1980 e 2000, o incremento da população urbana ocupada foi da ordem de 23 milhões de pessoas, 70% das quais absorvidas no emprego e 23% no subemprego.

Do incremento do emprego urbano nesse período (17,5 milhões de ocupações de elevada produtividade do trabalho), 65% (aproximadamente 10,7 milhões de ocupações) foram produzidos no setor serviços. O comércio adicionou 4,1 milhões dessas ocupações (25% do total ofertado) e ao setor secundário coube uma oferta adicional de 1,7 milhão de ocupações de mais elevada produtividade do trabalho (16% do total).

¹⁷² Serviços de alojamento e alimentação; serviços de reparação e conservação; serviços de diversão, radiodifusão e televisão; serviços técnicos e profissionais; e serviços auxiliares da atividade econômica.

Tabela 8.6

Composição Setorial dos Acréscimos da Ocupação Não Agrícola
Brasil
1980-2000

Ocupação		Variação Absoluta (em mil pessoas)			Variação Relativa (%)		
		1991/1980	2000/1991	2000/1980	1991/1980	2000/1991	2000/1980
Secundário	Emprego	665	1.069	1.734	6,9	10,4	18,1
	Subemprego	1.389	75	1.464	180,2	3,5	190,0
	Total	2.054	1.144	3.199	19,8	9,2	30,9
Públicos e à comunidade	Emprego	3.333	3.417	6.751	47,4	32,9	95,9
	Subemprego	458	325	783	-	71,0	-
	Total	3.791	3.743	7.534	53,9	34,6	107,0
Financeiros e similares	Emprego	199	141	340	20,3	12,0	34,7
	Subemprego	24	10	34	-	43,7	-
	Total	223	152	374	22,7	12,6	38,2
Técnico/Profissionais	Emprego	464	1.292	1.756	44,3	85,6	167,9
	Subemprego	231	161	391	-	69,8	-
	Total	694	1.453	2.147	66,4	83,5	205,4
Serviços Modernos	Emprego	3.996	4.851	8.846	44,1	37,1	97,6
	Subemprego	712	497	1.209	-	69,7	-
	Total	4.708	5.348	10.056	51,9	38,8	110,9
Pessoais, similares e outros	Emprego	1.550	341	1.891	60,1	8,2	73,3
	Subemprego	2.018	1.363	3.380	56,6	24,4	94,8
	Total	3.568	1.703	5.271	58,0	17,5	85,8
Comércio	Emprego	1.610	2.522	4.133	46,9	50,0	120,4
	Subemprego	1.187	55	1.242	196,2	3,1	205,3
	Total	2.798	2.577	5.375	69,3	37,7	133,1
Heterogêneo	Emprego	3.160	2.863	6.024	52,6	31,2	100,2
	Subemprego	3.205	1.418	4.623	76,8	19,2	110,8
	Total	6.365	4.281	10.646	62,5	25,9	104,5
Terciário	Emprego	7.156	7.714	14.870	47,5	34,7	98,6
	Subemprego	3.917	1.914	5.832	93,9	23,7	139,8
	Total	11.073	9.629	20.702	57,5	31,8	107,6
Não Agrícola	Emprego	7.821	8.783	16.604	31,7	27,0	67,3
	Subemprego	5.306	1.990	7.296	107,4	19,4	147,6
	Total	13.127	10.773	23.900	44,3	25,2	80,7

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

No período entre 1960 e 1980, quando a economia cresceu a taxas elevadas (7,5% a.a.), foi produzido um aumento de 16,4 milhões de ocupações urbanas de mais alta produtividade do trabalho, magnitude semelhante ao observado no período

entre 1980 e 2000, marcado por um crescimento do produto muito inferior em termos médios (por volta de 2,3% a.a.).

Entretanto, entre 1960 e 1980, as atividades do setor secundário proporcionaram 42% do incremento das ocupações de mais elevada produtividade. Os serviços responderam por 44% e o comércio por 14% do acréscimo de emprego nesse período. A predominância do setor terciário na oferta das ocupações com níveis mais elevados de produtividade do trabalho é um fenômeno em plena consolidação na economia brasileira. Um de seus vetores característicos é a terceirização de atividades que não pertencem ao núcleo estratégico das empresas industriais, responsável pela extroversão de inúmeros serviços cuja ocupação era até então enumerada no interior do setor industrial.

No que diz respeito ao subemprego, vale ressaltar a importância determinante do grau inicial de heterogeneidade na sua dinâmica ao longo do tempo. Os dados levantados pelo censo demográfico de 1960 dão conta de um grau de heterogeneidade – a participação do subemprego no total da ocupação – de 63%, ao passo que em 1980 esse indicador declina para 28%.

Mas como já assinalado, ocorreu nas últimas décadas do século passado forte aumento do desemprego urbano, atingindo 3 milhões de pessoas em 1991 e 11,8 milhões em 2000, segundo dados dos censos demográficos, como dissemos, inapropriados para a enumeração da população desempregada.

Contudo, e como os levantamentos conjunturais do desemprego aberto são convergentes em apontar sua expressiva elevação no período, pode-se sustentar que a elevação da população desempregada denota não apenas a ocorrência de dificuldades na absorção de força de trabalho nas atividades urbanas de mais alta produtividade do trabalho. Parece indicar, adicionalmente, o surgimento de obstáculos na ampliação do subemprego como inserção ocupacional que viabiliza ‘estratégias de

sobrevivência' da população¹⁷³. A população abrigada no subemprego urbano viu decrescer seus ritmos de expansão nesses vinte anos – cresceu a taxas médias anuais da ordem de 6,8% nos anos 80 e de 1,8% a.a. nos anos 90.

A persistência de um crescimento instável e em desaceleração (o PIB cresceu 1,7% a.a. em média nos anos 90), combinada com o aprofundamento da assimilação de um novo paradigma técnico-econômico, vai implicar não apenas o agravamento da heterogeneidade estrutural na economia brasileira, mas a emergência de novas formas de heterogeneidade, ligadas ao crescimento do desemprego aberto e de suas articulações com o subemprego urbano.

A diferença entre as taxas de crescimento médio anual da população economicamente ativa e do emprego revela-se ainda maior nos anos 90 (respectivamente 3,8% a.a. e 2,7% a.a.) em relação à década anterior (2,3% a.a. e 1,5% a.a.), aprofundando a desarticulação dos vetores que sustentaram a persistente redução da heterogeneidade desde o pós-guerra.

Paralelamente, aprofundam-se as articulações entre o subemprego e o desemprego aberto, no sentido de que a multiplicação das ocupações de mais baixa produtividade do trabalho perde capacidade relativa de funcionar como anteparo às discrepâncias entre oferta e demanda de ocupações de melhor produtividade e renda.

Enquanto o subemprego global absorve um incremento de 4,4 milhões de pessoas, cerca de 9 milhões de novos trabalhadores encontram-se no desemprego aberto ao findar os anos 90 (seu volume total atinge 11,8 milhões de pessoas e 15% da PEA, segundo os dados censitários de 2000).

Além da ampliação do desemprego aberto e do subemprego rural, surgiram nos anos 90 novos traços da transformação da heterogeneidade estrutural relacionados às atividades tipicamente modernas do setor terciário – os Serviços de 'Transportes', 'Diversão, Radiodifusão e Televisão' e os 'Serviços Técnicos e

¹⁷³ Casos em que a noção de subemprego se afasta do conceito de '*disguised unemployment*', tal como desenvolvido por Joan Robinson em seus Ensaios. Vide Capítulo 2 da Parte I deste trabalho para detalhamento do conceito de subemprego como '*disguised unemployment*'.

Profissionais' –, que passaram a ostentar maiores proporções de ocupações de baixa produtividade no total de suas ocupações, respectivamente 13%, 15% e 12%, segundo dados do censo demográfico de 2000.

Em resumo, além do recrudescimento do subemprego, inclusive nas atividades primárias, e da convivência com níveis de desemprego aberto significativamente ampliados, a desaceleração e a instabilidade do crescimento econômico, conjugadas à introdução de um novo paradigma técnico econômico na década de 90, vão implicar a absorção de força de trabalho de produtividade inferior por parte de atividades do setor terciário da economia brasileira até então consideradas tipicamente modernas.

8.5 – ASPECTOS REGIONAIS DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

A heterogeneidade estrutural, medida pela participação do subemprego no total da ocupação, não está restrita a certas regiões. Ao contrário, encontra-se presente de forma significativa em todas elas, como mostram os dados da Tabela 8.7 a seguir. Mesmo no Sudeste, a região mais desenvolvida do país, o subemprego representava 17% da ocupação em 1980 e alcança 21% em 1991 e em 2000.

O caráter nacional da heterogeneidade como problema ocupacional – a existência de volumes consideráveis de subemprego em todas as regiões e que supõem prazos consideráveis para sua reabsorção – convive com diferenças regionais significativas, além do grau de heterogeneidade e de sua evolução no tempo.

Primeiro, percebe-se uma correspondência geral entre menor grau de heterogeneidade e maior grau de industrialização e desenvolvimento – o subemprego no ano 2000 alcança 21% no Sudeste, 28% no Sul, 31% no conjunto das regiões Norte e Centro-Oeste e 44% no Nordeste.

Segundo, os dados acima mostram que o desempenho econômico desfavorável dos anos 80 e 90 teve pouco impacto na proporção do subemprego na ocupação total do país – passa de 27,9% a 29,5% entre 1980 e 2000 –, mas refletiu na sua diferenciação no plano regional. O grau de heterogeneidade aumenta de forma expressiva na região mais desenvolvida (Sudeste), reduz-se no Nordeste, mantendo-se praticamente inalterado nas demais regiões.

Tabela 8.7

Composição da Ocupação Regional por Setores
Brasil
1980-2000

		Em %														
Ocupação		TOTAL			Sudeste			Sul			Nordeste			Demais		
		1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Primário	Emprego	46,4	22,1	41,2	68,3	33,2	68,0	42,7	23,1	39,6	35,2	12,3	26,5	47,3	29,7	43,2
	Subemprego	53,6	77,9	58,8	31,7	66,8	32,0	57,3	76,9	60,4	64,8	87,7	73,5	52,7	70,3	56,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indústria de transformação e mineração	Emprego	94,3	88,1	85,6	97,8	92,1	90,1	95,2	88,5	89,5	79,6	76,5	73,0	88,5	78,8	75,0
	Subemprego	5,7	11,9	14,4	2,2	7,9	9,9	4,8	11,5	10,5	20,4	23,5	27,0	11,5	21,2	25,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Construção civil	Emprego	88,6	69,7	79,5	91,3	74,6	82,7	90,2	67,5	78,0	80,9	59,9	73,4	87,7	69,2	79,3
	Subemprego	11,4	30,3	20,5	8,7	25,4	17,3	9,8	32,5	22,0	19,1	40,1	26,6	12,3	30,8	20,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Secundário	Emprego	92,6	82,6	83,5	96,0	87,4	87,7	93,8	83,1	86,3	80,1	70,0	73,2	88,2	75,2	76,6
	Subemprego	7,4	17,4	16,5	4,0	12,6	12,3	6,2	16,9	13,7	19,9	30,0	26,8	11,8	24,8	23,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Principais serviços modernos	Emprego	100,0	96,3	95,5	100,0	97,0	96,4	100,0	96,3	95,9	100,0	94,7	93,0	100,0	96,3	95,8
	Subemprego	0,0	3,7	4,5	0,0	3,0	3,6	0,0	3,7	4,1	0,0	5,3	7,0	0,0	3,7	4,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Serviços pessoais, técnicos e outros	Emprego	50,7	50,3	51,8	53,6	54,8	56,3	53,6	51,5	53,3	40,0	38,7	42,3	50,3	48,4	48,2
	Subemprego	49,3	49,7	48,2	46,4	45,2	43,7	46,4	48,5	46,7	60,0	61,3	57,7	49,7	51,6	51,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Serviços	Emprego	76,3	73,2	73,3	77,3	75,0	75,4	78,4	73,9	74,5	71,3	68,2	68,3	76,7	73,5	72,3
	Subemprego	23,7	26,8	26,7	22,7	25,0	24,6	21,6	26,1	25,5	28,7	31,8	31,7	23,3	26,5	27,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Comércio	Emprego	84,9	73,8	80,4	89,8	80,1	86,7	89,5	79,0	84,7	69,2	55,9	66,0	85,7	74,9	77,5
	Subemprego	15,1	26,2	19,6	10,2	19,9	13,3	10,5	21,0	15,3	30,8	44,1	34,0	14,3	25,1	22,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Terciário	Emprego	78,1	73,3	75,0	79,8	76,1	78,0	80,9	75,1	77,1	70,8	65,4	67,7	78,6	73,8	73,5
	Subemprego	21,9	26,7	25,0	20,2	23,9	22,0	19,1	24,9	22,9	29,2	34,6	32,3	21,4	26,2	26,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Não Agrícola	Emprego	83,1	76,0	77,1	85,9	79,7	80,5	85,4	77,7	79,9	73,6	66,4	68,9	81,1	74,1	74,2
	Subemprego	16,9	24,0	22,9	14,1	20,3	19,5	14,6	22,3	20,1	26,4	33,6	31,1	18,9	25,9	25,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Geral	Emprego	72,1	63,8	70,5	83,1	74,0	79,3	70,8	63,4	71,8	54,5	46,1	55,6	68,6	62,4	67,6
	Subemprego	27,9	36,2	29,5	16,9	26,0	20,7	29,2	36,6	28,2	45,5	53,9	44,4	31,4	37,6	32,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

Terceiro, o subemprego urbano concentra-se (70%) nas regiões Sudeste e Nordeste, na mesma proporção em que nelas se concentram a ocupação urbana e a população economicamente ativa do país.

Quarto, o desemprego aberto tem três quartos do seu volume concentrados nas regiões onde se concentra o subemprego – Sudeste e Nordeste –, segundo dados levantados pelo censo demográfico de 2000¹⁷⁴.

Vejamos os comportamentos setoriais que estão na base desses movimentos. Os dados da Tabela 8.8 a seguir acerca do subemprego agrícola entre 1980 e 2000 apontam que o Sudeste é a única região em que sua expressão relativa no conjunto da ocupação do setor permanece inalterada no período – em torno de 32%. Nas demais regiões, sua expansão foi uma das formas de acomodação da estrutura de ocupação no contexto de desaceleração do crescimento, com intensidade destacada no Nordeste, onde o subemprego agrícola salta de 65% em 1980 para 74% da ocupação setorial no ano de 2000.

No Sul e nas regiões Norte e Centro-Oeste, consideradas em conjunto, o grau de heterogeneidade nesse setor aumentou no período – de 57% para 60% e de 53% para 57%, respectivamente.

Por um lado, esse comportamento do subemprego agrícola ocorreu simultaneamente à redução das percentagens da ocupação agrícola e de seus componentes no total da ocupação em todas as regiões, não obstante diferenças regionais significativas possam ser detectadas. Em 2000, a participação da agricultura no total da ocupação alcança 10% no Sudeste, 20% no Sul, 31% no Nordeste e 21% no conjunto das regiões Norte e Centro-Oeste. Em 1980, essas proporções alcançaram, respectivamente, 15%, 34%, 50% e 36%.

¹⁷⁴ Em setembro de 2000, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE apurou uma taxa média de desemprego aberto de 6,68% no conjunto das seis regiões metropolitanas onde a pesquisa foi realizada: Recife (8,05%); Salvador (8,99%); Belo Horizonte (7,26%); Rio de Janeiro (4,66%); São Paulo (6,93%); e Porto Alegre (7,30).

Tabela 8.8

Subemprego Agrícola por Regiões

Brasil

1980-2000

Anos		TOTAL		Sudeste		Sul		Nordeste		Demais	
				Valores Absolutos (em mil pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em mil pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em mil pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em mil pessoas)	Distribuição (%)
1980	Emprego	5.874	46,4	2.138	68,3	1.068	42,7	1.899	35,2	770	47,3
	Subemprego	6.787	53,6	994	31,7	1.436	57,3	3.501	64,8	856	52,7
	Total	12.661	100,0	3.131	100,0	2.504	100,0	5.400	100,0	1.626	100,0
1991	Emprego	2.773	22,1	1.029	33,2	567	23,1	636	12,3	541	29,7
	Subemprego	9.782	77,9	2.069	66,8	1.887	76,9	4.548	87,7	1.278	70,3
	Total	12.556	100,0	3.098	100,0	2.454	100,0	5.185	100,0	1.819	100,0
2000	Emprego	4.998	41,2	1.927	68,0	866	39,6	1.361	26,5	844	43,2
	Subemprego	7.122	58,8	909	32,0	1.324	60,4	3.780	73,5	1.109	56,8
	Total	12.119	100,0	2.836	100,0	2.190	100,0	5.140	100,0	1.953	100,0

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

Tabela 8.9

Composição da Ocupação Agrícola por Regiões

Brasil

1980-2000

Anos		Em %				
		TOTAL	Sudeste	Sul	Nordeste	Demais
1980	Emprego	13,6	10,6	14,4	17,0	17,2
	Subemprego	15,7	4,9	19,3	31,4	19,1
	Total	29,3	15,5	33,7	48,4	36,3
1991	Emprego	4,7	3,9	5,8	4,3	7,4
	Subemprego	16,7	7,7	19,4	30,8	17,6
	Total	21,5	11,6	25,2	35,1	25,0
2000	Emprego	6,5	5,5	6,9	7,0	7,9
	Subemprego	9,2	2,6	10,6	19,4	10,4
	Total	15,6	8,1	17,5	26,4	18,3

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. IBGE.

Por outro lado, o subemprego agrícola se distribui regionalmente da seguinte forma: 3% no Sudeste, 12% no Sul, 31% no Nordeste e 12% no Norte e Centro-Oeste, considerados conjuntamente.

Esses números combinados podem nos fornecer uma visão geral dos problemas do emprego no início do presente século no Brasil de uma perspectiva regional: o Nordeste explica mais da metade (53%) do subemprego agrícola do país. Considerado em conjunto com o Sul, ambas as regiões respondem por quase três quartos do subemprego agrícola brasileiro (73%). De outra parte, Nordeste e Sudeste em conjunto explicam dois terços do emprego agrícola do país no ano 2000¹⁷⁵.

Os problemas ocupacionais, quando divisados de uma perspectiva regional, mostram que seus impactos podem-se reproduzir dentro e fora dos limites de cada uma das regiões. A concentração da ocupação em atividades agrícolas, ainda elevada em muitas áreas e em quase todas as regiões, muito provavelmente terá seus efeitos sentidos em regiões distintas daquelas que lhes deram origem, a depender da direção do fluxo migratório. Nesse sentido, problemas ocupacionais que se configuram como mais graves em certas regiões são simultaneamente problemas nacionais.

As mudanças no padrão migratório brasileiro, ao ampliarem a importância dos centros receptores regionais em detrimento do Sudeste, atenuaram o problema por meio da maior retenção intrarregional da população, mas não a ponto de modificar sua natureza.

8.6 – SUBEMPREGO URBANO E DESEMPREGO ABERTO NAS REGIÕES

Nas atividades urbanas, o grau de heterogeneidade também parece guardar correspondência genérica com o nível de desenvolvimento regional – no Sudeste, o subemprego urbano representa 20,7% da ocupação urbana em 2000; 28,2% no Sul, 32,4% no conjunto das regiões Norte e Centro-Oeste, atingindo 44,4% no

¹⁷⁵ Foi desenvolvida uma metodologia destinada a identificar as atividades de baixa produtividade no setor primário de cada Estado e região brasileira a partir da conjugação dos dados dos censos demográficos e agropecuários. Vide, para maiores detalhes, Portugal e Rodriguez, Ipea/Fundap. 1998.

Nordeste. Esse perfil de concentração pode ser verificado nas atividades não agrícolas diferenciadas na Tabela 8.10 a seguir.

Com efeito, o grau de heterogeneidade na economia urbana no ano de 2000 atingiu 19,5% no Sudeste, 20,1% no Sul, 25,8% no conjunto das regiões Norte e Centro-Oeste e 31,1% no Nordeste.

No setor secundário, o nexo entre heterogeneidade e desenvolvimento parece claro – o subemprego alcança 12,3% da ocupação não agrícola no Sudeste, 13,7% no Sul, 23,4% no Norte, em conjunto com o Centro-Oeste, e 26,8% no Nordeste. Sudeste e Sul concentravam três quartos da ocupação do secundário brasileiro em 1980, respondendo por 46% do subemprego setorial nesse ano. Uma leve desconcentração ocorreu nesses vinte anos e as duas regiões passaram a responder por 70% da ocupação setorial no ano 2000, muito embora sua participação no subemprego tenha-se elevado a 54%.

O Sudeste respondeu respectivamente por 51% e 38% da ocupação e do subemprego nas atividades do secundário brasileiro em 2000 (46% e 32% em 1980). No caso dos serviços, em 2000, o Sudeste concentrou 49% e 45% da ocupação e do subemprego, respectivamente (55% e 52% em 1980). Nas atividades do comércio, 47% da ocupação e 32% do subemprego encontravam-se no Sudeste no ano 2000 (22% e 44% em 1980).

Em síntese, as mudanças nas estruturas produtiva e ocupacional da economia do Sudeste explicam cerca de metade das ocupações não agrícolas e 42% do subemprego da economia brasileira no ano 2000.

Tabela 8.10

Composição da Ocupação Não Agrícola por Regiões

Brasil

1980-2000

Em 1.000 pessoas

Ocupação		TOTAL			Sudeste			Sul			Nordeste			Demais Regiões		
		1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Secundário	Emprego	9591	10256	11325	6035	6104	6028	1592	1838	2314	1329	1417	1784	635	897	1199
	Subemprego	771	2160	2235	250	882	849	105	375	367	330	608	654	85	295	365
	Total	10362	12416	13560	6286	6986	6877	1697	2213	2681	1659	2025	2438	720	1192	1564
Serviços	Emprego	11599	17190	22382	6407	8910	11296	1888	2652	3422	2065	3442	4550	1239	2186	3114
	Subemprego	3611	6296	8156	1883	2970	3678	521	936	1172	832	1602	2111	376	788	1195
	Total	15210	23486	30537	8290	11880	14973	2409	3588	4594	2897	5044	6662	1615	2974	4309
Comércio	Emprego	3426	5043	7566	1836	2635	3819	622	884	1298	606	867	1415	362	656	1034
	Subemprego	612	1792	1847	208	654	583	73	235	234	270	683	730	60	220	300
	Total	4038	6836	9413	2044	3289	4402	695	1119	1531	876	1551	2145	422	876	1335
Não Agrícola	Emprego	24616	32489	41272	14278	17650	21143	4102	5374	7034	4000	5727	7749	2236	3739	5347
	Subemprego	4994	10248	12238	2342	4505	5110	699	1546	1772	1432	2893	3496	521	1304	1860
	Total	29610	42738	53511	16620	22155	26252	4801	6920	8806	5432	8619	11244	2758	5043	7208

O Nordeste, por sua vez, respondeu respectivamente por 21% e 28% da ocupação e do subemprego nas atividades do setor secundário brasileiro em 2000 (18% e 29% em 1980). No caso dos Serviços, o Nordeste concentrou, no ano 2000, 22% e 26% da ocupação e do subemprego, respectivamente (19% e 23% em 1980). Nas atividades do Comércio, no mesmo ano, 23% da ocupação e 39% do subemprego encontravam-se no Nordeste (22% e 44% em 1980).

Quando consideradas em conjunto, as regiões Sudeste e Nordeste respondem por mais de 70% da ocupação e do subemprego urbanos de toda a economia brasileira no ano 2000. Mais ainda, tanto a ocupação quanto o subemprego urbanos cresceram com mais intensidade no Nordeste que no Sudeste, sendo o ritmo de expansão do subemprego superior às taxas com que cresceram a ocupação urbana em ambas as regiões. Ocorre que a diferença entre essas duas taxas, outra forma de divisar o recrudescimento da heterogeneidade na economia regional, foi menor na região menos desenvolvida – cerca de metade da diferença constatada no Sudeste.

Na região Sul, a participação da ocupação regional nos ramos do comércio e dos serviços do país atingiu 16% e 15% no ano 2000 (17% e 16% em 1980), enquanto que no subemprego atingiu 13% e 14% (12% e 14% em 1980). Por sua vez, a ocupação e o subemprego nesses setores no conjunto das regiões Norte e Centro-Oeste representaram 14% e 15% (11% e 10% em 1980) e 16% e 15% (10% para ambos os agregados em 1980).

Contudo, a correspondência entre grau de desenvolvimento e grau de heterogeneidade, que também pode ser constatada no setor terciário das economias regionais, deve ser analisada com mais cuidado nos períodos de desaceleração do crescimento, como foi o período entre os censos demográficos de 1980 e 2000. Com efeito, os impactos da desaceleração do crescimento econômico sobre a ocupação nas atividades urbanas da região Sudeste, a mais desenvolvida da economia brasileira, parecem ter ocorrido com menor crescimento relativo de ocupações de mais elevada produtividade do trabalho. Ao passo que o aumento da participação do Nordeste na ocupação urbana da economia brasileira parece ter se dado com a multiplicação de ocupações com melhores níveis de produtividade do trabalho. Nas economias das

regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, as participações na ocupação e no subemprego do país parecem indicar ausência de mudança estrutural importante no período.

Mas o fraco desempenho econômico do período também se traduziu em aumentos dos níveis absolutos e relativos do subemprego em todas as atividades do setor terciário, em todas as regiões. O subemprego que atingiu 4,7 milhões de trabalhadores do terciário em 1980 (22% do total da ocupação brasileira do setor), mais que dobra seu volume absoluto no ano 2000 (9,7 milhões de ocupados), alcançando 39% do total da ocupação terciária do país.

Se o setor terciário responde por mais da metade (51%) do subemprego brasileiro, o serviço doméstico responde por proporção semelhante (51%) do subemprego no interior do terciário. Diferente das características das demais ocupações, o serviço doméstico está disseminado em todas as economias regionais do país e não nos permite traçar uma correspondência simples entre seu grau de incidência e o nível de desenvolvimento da economia de cada uma das regiões. Com efeito, mais de 70% do trabalho doméstico concentra-se regionalmente no Sudeste e no Nordeste no ano 2000 (75% em 1980).

O serviço doméstico é a principal ocupação das mulheres brasileiras – são 4,6 milhões nessa ocupação contra 376 mil homens, segundo os dados censitários de 2000. Houve pequeno aumento na participação masculina nos anos 90, provavelmente explicada pela reestruturação industrial em um período de baixo crescimento econômico.

O trabalho doméstico é uma atividade que proporciona uma das piores remunerações da classe trabalhadora, ainda que computado o salário indireto – habitação, alimentação etc. Considerado socialmente como um estigma, o trabalho doméstico agrega principalmente ocupações não especializadas, ofertadas fora dos canais formais de contratação. Entretanto existem diferenças que valem a pena destacar.

Também no trabalho doméstico, os rendimentos masculinos são superiores aos femininos. Quando cruzados os dados de rendimentos com os de escolaridade, evidencia-se uma variação direta entre nível de renda e anos de estudos

do trabalhador doméstico. Contudo, nas regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, essa correlação perde significado.

Quando cortamos o emprego doméstico por sexo – o rendimento dos homens, além de mais alto, é significativamente mais influenciado pela escolaridade do que o rendimento do sexo feminino, mas apenas nas regiões mais desenvolvidas.

Isso ocorre provavelmente porque nos grandes centros urbanos, onde há maior transparência na contratação do trabalho doméstico, a relação de trabalho da empregada doméstica vem-se transformando, com elevação do grau de formalização e do acesso à proteção social complementar. De outra parte, cresceram nos anos 90 as remunerações pagas por hora trabalhada, beneficiando com maior intensidade o sexo feminino¹⁷⁶.

Contudo, ainda é ampla nessa categoria uma jornada de trabalho marcada por nosso passado arcaico. Para o país como um todo, o trabalho doméstico possui proporção semelhante de brancos e não brancos. Quando examinamos regionalmente essa proporção, constata-se que no Norte e no Nordeste há uma grande predominância de trabalhadores não brancos no exercício dessas ocupações.

Em 2000, o trabalho doméstico mantém ainda papel importante na oferta de ocupações de mais baixa produtividade do trabalho, em particular na economia urbana. Predomina no seu interior a absorção de mulheres de menor escolaridade e sem experiência profissional. Funciona como porta de entrada para a força de trabalho jovem e migrante nas cidades brasileiras, com forte presença de crianças do sexo feminino.

O emprego doméstico representa cerca de 30% e 45% do subemprego e do subemprego urbano do país em 2000, respectivamente. É, e ainda será por muito tempo, a estratégia de sobrevivência de inúmeros trabalhadores brasileiros incapazes de lograr inserção ocupacional nas atividades de mais elevada

¹⁷⁶ Esse movimento não altera a enumeração do subemprego, pois, segundo os critérios da pesquisa, voltados para caracterizar a baixa produtividade como resultante do ambiente produtivo onde está inserido o trabalhador, o trabalho doméstico é integralmente considerado de baixa produtividade. Vide, para maiores detalhes, o Capítulo 16 na Parte III deste trabalho.

produtividade do trabalho. Além disso, foi nos últimos vinte anos, e ainda será por muito tempo, o recurso mais eficiente para se evitar o desemprego aberto.

No que diz respeito à distribuição regional do desemprego aberto, verifica-se um aumento de seu volume absoluto e de sua participação relativa na PEA em todas as regiões. Além disso, seu crescimento, ao se fazer mais intenso exatamente nas regiões onde se concentra o subemprego urbano, revela uma convergência dos problemas ocupacionais urbanos.

A dupla concentração de subemprego e desemprego aberto, localizada sobretudo nas principais áreas metropolitanas das regiões Nordeste e Sudeste, parece revelar a emergência de dificuldades nas conexões entre o emprego e o subemprego ao longo das etapas de retração da atividade econômica.

Essas conexões parecem ter sido substituídas por outras, entre o subemprego e o desemprego aberto, as quais podem denotar que as ocupações destruídas na retração da atividade econômica entre 1980 e 2000 não foram repostas. O impacto do aprofundamento das mudanças tecnológicas do período sobre a estrutura da ocupação ocorreu via criação de postos de trabalho com requisitos de qualificação e treinamento que estão além daqueles encontrados na população subempregada.

Os dados de tempo médio despendido pelos desempregados na procura de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo, levantados pela Fundação Seade, parecem corroborar essa hipótese. Entre 1985 e 1990, o desempregado despendia dezessete semanas em média à procura de trabalho. Esse tempo atingiu 48 semanas no ano 2000, ao passo que a média dos anos 90 ficou em torno das 31 semanas.

As dificuldades crescentes da população abrigada no subemprego em inserir-se nas ocupações de mais elevada produtividade do trabalho mostram, do ponto de vista conceitual, que existe significativa fração do subemprego brasileiro que não pode ser enquadrada no conceito de '*disguised unemployment*', tal qual formulado por Joan Robinson.

Revelam também que, à medida que o subemprego vai sendo absorvido, seu remanescente possui características em termos de experiência, qualificação, formação, idade etc. que alteram negativamente suas possibilidades de inserção. Consequentemente, as políticas voltadas para a fração remanescente do subemprego devem sofrer mudanças ao longo do tempo. Essas mudanças devem estar orientadas mais para a elevação da produtividade no interior das atividades de mais baixa produtividade do trabalho e não imediatamente para promover as conexões com as atividades produtivas responsáveis pela oferta de emprego.

CAPÍTULO 9 – HETEROGENEIDADE NO CICLO EXPANSIVO RECENTE (2002-2009)

Este trabalho está orientado para divisar tendências de longo prazo na evolução da estrutura ocupacional da economia brasileira, delineadas a partir das transformações da estrutura produtiva ao longo do tempo. Tais tendências, expostas nos capítulos anteriores e em trabalhos anteriores, foram captadas com base no processamento de informações provenientes dos levantamentos censitários realizados pela Fundação IBGE nos anos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

Uma nova etapa dessa pesquisa poderá em breve ser empreendida, quando estiverem disponíveis para o público as informações dos microdados do censo demográfico de 2010.

A consideração de um novo período de ampliação do emprego a ritmos superiores aos do crescimento da PEA na economia brasileira, como foi a primeira década dos anos 2000, é de grande importância para compreender a evolução da heterogeneidade estrutural desde o pós-guerra e as perspectivas de sua transformação futura.

Assim, e apesar das dificuldades envolvidas, tentaremos realizar uma análise provisória das tendências dos problemas ocupacionais na primeira década do presente século referidos aos conceitos de heterogeneidade estrutural e de subemprego com base nos dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) dos anos 2002, 2005 e 2009.

As dificuldades referem-se fundamentalmente à tentativa de perceber os problemas ocupacionais recentes, com base em um enfoque estrutural que requer uma análise de longo prazo, utilizando-se pesquisas domiciliares anuais, voltadas para captar fenômenos de temporalidade mais reduzida. De qualquer maneira, acreditamos que as tendências estruturais e de longo prazo estejam sempre presentes na economia, influenciando todos os fenômenos, independentemente de sua temporalidade.

Alguns fatos que marcaram a década, e que muito provavelmente estão por trás das mudanças na estrutura produtiva da economia e de suas repercussões sobre a estrutura ocupacional, podem ser resumidamente destacados.

Primeiro, a consolidação do processo de estabilização da economia brasileira com o controle da inflação a partir de um arcabouço de política econômica apoiado na combinação de câmbio flutuante, geração de *superávit* fiscal primário e regime de metas de inflação.

Segundo, significativa redução da vulnerabilidade externa da economia com o ajuste no balanço de pagamentos a partir do *boom* das *commodities* e da imensa expansão da liquidez internacional com redirecionamento do fluxo de recursos financeiros para as economias emergentes.

Terceiro, crescimento econômico em recuperação. O PIB cresceu a uma taxa média anual de 3,3%, a despeito da instabilidade que marcou todo o período – a primeira década deste século inicia-se com a recuperação do crescimento da economia em 2000 (4,3% a.a.); passa por um triênio de desaceleração entre 2001 e 2003 (1,3% a.a., 2,7% a.a. e 1,1% a.a., respectivamente); nova expansão em 2004 (5,7% a.a.); mais uma desaceleração do crescimento em 2005 (3,2%); expansão no triênio 2006-2008 (4,0% a.a., 6,1% a.a. e 5,1% a.a., respectivamente) e forte desaceleração em 2009 (0,1% a.a.) a partir dos efeitos da crise mundial.

Quarto, notável expansão dos mercados internos, a partir dos efeitos combinados da estabilização dos preços, da expansão do crédito, do aumento do poder de compra do salário mínimo e dos efeitos produzidos por um conjunto de políticas sociais e de transferência de renda.

Quinto, renovação da base técnica das empresas em um contexto de desvalorização do dólar, do reforço do papel do BNDES como fonte de crédito de longo prazo na economia brasileira, das medidas de desoneração fiscal das importações de

equipamentos adotadas pelo governo, com repercussões sobre a relação entre o crescimento do produto e o crescimento do emprego¹⁷⁷.

Tais fatos combinados fizeram com que, no período 2002-2009, a taxa de expansão do emprego – ocupações exercidas com níveis superiores de produtividade do trabalho – fosse superior à taxa de crescimento da PEA – 2,9% a.a. e 2,2% a.a., respectivamente –, reintroduzindo na economia brasileira, após duas décadas, a tendência de redução da heterogeneidade estrutural, semelhante ao ocorrido no ciclo expansivo do pós-guerra.

Destaque-se que, nesse período, a economia brasileira sofreu os impactos da crise financeira internacional iniciada em setembro de 2008, com repercussões negativas sobre o crescimento em geral e sobre o emprego em particular, no que pese sua recuperação ter se dado em ritmo muito superior ao das demais economias, com exceção das economias chinesa, indiana e coreana.

9.1 – DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA OCUPAÇÃO

A Tabela 9.1 a seguir reúne dados das Pnad realizadas pela Fundação IBGE nos anos de 2002, 2005 e 2009. É possível perceber, na distribuição setorial da ocupação, a permanência das tendências estruturais anteriormente esboçadas – a perda de participação das ocupações agrícolas, um crescimento marginal na participação das ocupações oferecidas pelas atividades do setor secundário e a crescente predominância das atividades terciárias na oferta de ocupações.

¹⁷⁷ A elasticidade emprego do PIB teria retomado níveis semelhantes aos apresentados na década dos 70. A diferença estaria na intensidade do crescimento que, na presente década (3,3%a.a.), foi menos da metade daquele então verificado (7,5%a.a.). Vide, para maiores detalhes: Baltar, P. e Novais, L.F., “Elasticidade – Emprego a partir da PME”, mimeo, Fundap (s/d).

Tabela 9.1

Distribuição da Ocupação por Setores

Brasil

2002-2009

Anos	Setores										TOTAL GERAL
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário								
			Serviços Modernos				Heterogêneo			Total	
			Públicos e à comunidade	Financeiros e similares	Técnico/Profissionais	Total	Pessoais, similares e outros	Comercio	Total		
Estimativas da Ocupação (em 1.000 pessoas)											
2002	16.353	16.539	16.763	1.663	3.500	21.926	12.444	11.746	24.190	46.116	79.008
2005	17.853	18.197	17.969	1.695	4.083	23.747	13.613	13.429	27.042	50.790	86.840
2009	15.715	20.092	20.353	1.945	5.045	27.343	15.142	14.397	29.539	56.882	92.689
Distribuição da Ocupação (em %)											
2002	20,7	20,9	21,2	2,1	4,4	27,8	15,8	14,9	30,6	58,4	100,0
2005	20,6	21,0	20,7	2,0	4,7	27,3	15,7	15,5	31,1	58,5	100,0
2009	17,0	21,7	22,0	2,1	5,4	29,5	16,3	15,5	31,9	61,4	100,0

Fonte: Pnad, IBGE.

As taxas médias de crescimento anual reunidas na Tabela 9.2 a seguir evidenciam o retorno ao padrão de crescimento das ocupações estruturado nos anos de intenso crescimento do pós-guerra. Com efeito, as ocupações agrícolas apresentam-se com taxas negativas de crescimento, ainda que tenham crescido na primeira metade da década, muito embora abaixo da média da economia; as ocupações industriais crescem moderadamente acima da média da economia; o setor terciário, liderado em particular pelos serviços públicos e serviços à comunidade, pelos serviços técnicos e profissionais e pelas atividades comerciais, comanda a oferta de ocupações no período.

Tabela 9.2

Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação, segundo Setores

Brasil

2002-2009

Variação	Setores										TOTAL GERAL
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário								
			Serviços Modernos				Heterogêneo			Total	
			Públicos e à comunidade	Financeiros e similares	Técnico/ Profissionais	Total	Pessoais, similares e outros	Comércio	Total		
2005/2002	2,97	3,23	2,34	0,66	5,27	2,70	3,04	4,57	3,78	3,27	3,20
2009/2005	-3,14	2,51	3,16	3,50	5,43	3,59	2,70	1,76	2,23	2,87	1,64
2009/2002	-0,57	2,82	2,81	2,27	5,36	3,20	2,84	2,95	2,90	3,04	2,31

Fonte: Pnad. IBGE.

O grau de urbanização da ocupação atingiu 83% em 2009 segundo os dados da Pnad desse ano¹⁷⁸. Contudo, algumas características da dinâmica da economia urbana e suas repercussões sobre a oferta de ocupações na última década podem ser percebidas.

9.2 – OFERTA DE OCUPAÇÃO NA ECONOMIA URBANA

Pelas informações da Tabela 9.3 a seguir, em 2009, cerca de três quartos das ocupações urbanas concentravam-se no setor terciário (55% em 1991 e 64% em 2000) e o terço restante nas atividades do setor secundário. No interior do setor terciário, 86% das ocupações concentravam-se nos serviços e 14% no comércio, segundo dados da Pnad de 2009. No interior dos serviços, os serviços modernos e os serviços tradicionais dividem em proporções aproximadas o volume de ocupação – 36% e 38%, respectivamente.

¹⁷⁸ Apenas como referência, o grau de urbanização atingiu 77% e 70% nos anos de 2000 e 1991, segundo dados dos censos demográficos realizados nesses respectivos anos.

Tabela 9.3

Distribuição da Ocupação e Taxas Geométricas de Crescimento Anual da Ocupação Não Agrícola, segundo Setores

Brasil

2002-2009

Em %										
Ocupação Não Agrícola	Setores									TOTAL GERAL
	Setor Secundário	Setor Terciário								
		Serviços Modernos				Heterogêneo			Total	
		Públicos e à comunidade	Financeiros e similares	Técnico/ Profissionais	Total	Pessoais, similares e outros	Comércio	Total		
Distribuição										
2002	26,4	26,8	2,7	5,6	35,0	19,9	18,7	38,6	73,6	100,0
2005	26,4	26,0	2,5	5,9	34,4	19,7	19,5	39,2	73,6	100,0
2009	26,1	26,4	2,5	6,6	35,5	19,7	18,7	38,4	73,9	100,0
Taxas Geométricas de Crescimento Anual										
2005/2002	3,23	2,34	0,66	5,27	2,70	3,04	4,57	3,78	3,27	3,26
2009/2005	2,51	3,16	3,50	5,43	3,59	2,70	1,76	2,23	2,87	2,78
2009/2002	2,82	2,81	2,27	5,36	3,20	2,84	2,95	2,90	3,04	2,98

Fonte: Pnad. IBGE.

Na primeira metade da década, as atividades mais dinâmicas da economia urbana foram àquelas ligadas ao comércio, aos serviços públicos e aos serviços sociais e comunitários. Ao passo que, na segunda metade, as ocupações urbanas tiveram a liderança dos chamados serviços modernos em seu conjunto – serviços técnicos profissionais, serviços financeiros e serviços públicos e à comunidade – onde predominam as ocupações de mais elevada produtividade do trabalho.

Os dados da Tabela 9.4 a seguir ilustram a oferta de ocupações na economia urbana entre 2002 e 2009.

Tabela 9.4

Variação da Ocupação Urbana, segundo Setores

Brasil

2002-2009

Variação	Setores									TOTAL GERAL
	Setor Secundário	Setor Terciário								
		Serviços Modernos				Heterogêneo			Total	
		Públicos e à comunidade	Financeiros e similares	Técnico/ Profissionais	Total	Pessoais, similares e outros	Comércio	Total		
Variação Absoluta (em 1.000 pessoas)										
2005/2002	1.657	1.206	33	583	1.822	1.169	1.683	2.852	4.674	6.331
2009/2005	1.896	2.383	250	962	3.595	1.529	968	2.497	6.093	7.988
2009/2002	3.553	3.590	283	1.545	5.417	2.698	2.651	5.349	10.766	14.319
Distribuição da Variação Absoluta (em %)										
2005/2002	26,2	19,0	0,5	9,2	28,8	18,5	26,6	45,0	73,8	100,0
2009/2005	23,7	29,8	3,1	12,0	45,0	19,1	12,1	31,3	76,3	100,0
2009/2002	24,8	25,1	2,0	10,8	37,8	18,8	18,5	37,4	75,2	100,0

Fonte: Pnad, IBGE.

No período entre os levantamentos das Pnad dos anos de 2002 e 2009, foram criadas 14,3 milhões de ocupações, sendo 10,8 milhões no setor terciário e 3,5 milhões no setor secundário. Os serviços públicos e os serviços comunitários e sociais absorveram 3,6 milhões de ocupados, um quarto de todo o incremento de ocupações urbanas verificado no período. A expansão das atividades industriais se responsabilizou pela criação de outro quarto das ocupações urbanas. A metade remanescente se dividiu pelas ocupações dos serviços pessoais e domiciliares e do comércio em proporções equivalentes (19% em ambos os casos) e pelos serviços técnicos e profissionais (11%).

9.3 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Provavelmente, o dado mais relevante desta década seja a existência na economia brasileira de um setor terciário que se divide em proporções semelhantes entre as atividades tipicamente modernas, nas quais predominam as

ocupações de mais elevada produtividade do trabalho e as atividades com destacada presença de ocupações de mais baixa produtividade, ligadas aos serviços tradicionais e ao comércio.

Além disso, a dinâmica da economia brasileira na última década favoreceu a criação de ocupações de melhor qualidade, em particular na sua segunda metade, de modo que o grau de heterogeneidade declina nas atividades agrícolas e urbanas da produção, assim como na economia como um todo.

Contudo, quando esse desempenho é examinado de maneira mais desagregada, constata-se comportamentos diferenciados, sobretudo nas atividades urbanas. Os dados da Tabela 9.5 a seguir ilustram com clareza esse ponto.

De maneira geral, o grau de heterogeneidade eleva-se na primeira metade da década e reduz-se na segunda. No setor agrícola, no comércio e nos serviços pessoais e similares, essa redução foi produzida com uma intensidade tal que o grau de heterogeneidade – a participação do subemprego no total da ocupação – em 2009 resultou inferior ao de 2002. Esse desempenho determinou que o grau de heterogeneidade também se reduzisse entre 2002 e 2009 na economia urbana.

Em praticamente todas as demais atividades diferenciadas na Tabela 9.5 – no setor secundário, nos serviços públicos e à comunidade, nos serviços técnicos e profissionais –, o grau de heterogeneidade, apesar de ter diminuído entre 2005 e 2009, ainda era neste último ano superior ao apresentado em 2002.

Todos esses dados considerados em conjunto nos brindam com uma perspectiva na qual a recuperação do crescimento da economia brasileira na última década e os desdobramentos da estrutura produtiva que estiveram na sua base repercutiram positivamente sobre a estrutura ocupacional – três quartos das ocupações criadas na economia urbana entre 2002 e 2009 foram ocupações de mais alta produtividade do trabalho.

Tabela 9.5

Componentes da Ocupação Total e Setorial
Brasil
2002-2009

Ocupação		Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)			Distribuição (%)		
		2002	2005	2009	2002	2005	2009
Total	Emprego	44.280	46.153	53.853	56,0	53,1	58,1
	Intermediária	5.965	7.293	7.459	7,6	8,4	8,0
	Subemprego	28.763	33.395	31.378	36,4	38,5	33,9
	Total	79.008	86.840	92.689	100,0	100,0	100,0
Primário	Emprego	4.481	4.502	4.673	27,4	25,2	29,7
	Intermediária	736	850	724	4,5	4,8	4,6
	Subemprego	11.136	12.501	10.318	68,1	70,0	65,7
	Total	16.353	17.853	15.715	100,0	100,0	100,0
Secundário	Emprego	10.588	10.919	12.675	64,0	60,0	63,1
	Intermediária	1.913	2.020	2.301	11,6	11,1	11,5
	Subemprego	4.038	5.258	5.116	24,4	28,9	25,5
	Total	16.539	18.197	20.092	100,0	100,0	100,0
Públicos e à comunidade	Emprego	14.950	15.842	18.025	89,2	88,2	88,6
	Intermediária	607	719	847	3,6	4,0	4,2
	Subemprego	1.207	1.408	1.480	7,2	7,8	7,3
	Total	16.763	17.969	20.353	100,0	100,0	100,0
Financeiros e similares	Emprego	1.588	1.581	1.805	95,5	93,2	92,8
	Intermediária	36	71	89	2,2	4,2	4,6
	Subemprego	38	43	50	2,3	2,6	2,6
	Total	1.663	1.695	1.945	100,0	100,0	100,0
Técnico/Profissionais	Emprego	2.981	3.376	4.263	85,2	82,7	84,5
	Intermediária	274	387	413	7,8	9,5	8,2
	Subemprego	245	320	369	7,0	7,8	7,3
	Total	3.500	4.083	5.045	100,0	100,0	100,0
Serviços Modernos	Emprego	19.519	20.799	24.094	89,0	87,6	88,1
	Intermediária	918	1.177	1.349	4,2	5,0	4,9
	Subemprego	1.489	1.772	1.899	6,8	7,5	6,9
	Total	21.926	23.747	27.343	100,0	100,0	100,0
Pessoais, similares e outros	Emprego	2.872	3.027	3.597	23,1	22,2	23,8
	Intermediária	936	1.047	1.262	7,5	7,7	8,3
	Subemprego	8.636	9.539	10.283	69,4	70,1	67,9
	Total	12.444	13.613	15.142	100,0	100,0	100,0
Comércio	Emprego	6.821	6.906	8.814	58,1	51,4	61,2
	Intermediária	1.462	2.199	1.823	12,4	16,4	12,7
	Subemprego	3.463	4.324	3.761	29,5	32,2	26,1
	Total	11.746	13.429	14.397	100,0	100,0	100,0
Heterôgeneo	Emprego	9.692	9.933	12.411	40,1	36,7	42,0
	Intermediária	2.399	3.245	3.084	9,9	12,0	10,4
	Subemprego	12.099	13.863	14.044	50,0	51,3	47,5
	Total	24.190	27.042	29.539	100,0	100,0	100,0
Terciário	Emprego	29.211	30.732	36.505	63,3	60,5	64,2
	Intermediária	3.316	4.423	4.434	7,2	8,7	7,8
	Subemprego	13.589	15.635	15.944	29,5	30,8	28,0
	Total	46.116	50.790	56.882	100,0	100,0	100,0
Não Agrícola	Emprego	39.799	41.651	49.180	63,5	60,4	63,9
	Intermediária	5.229	6.442	6.735	8,3	9,3	8,7
	Subemprego	17.627	20.893	21.060	28,1	30,3	27,4
	Total	62.655	68.986	76.975	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pnad. IBGE.

Mesmo na agricultura, setor que experimentou um declínio de 638 mil ocupações – saldo entre um aumento de 1,5 milhão de ocupações na primeira metade da década e uma redução de 2,1 milhões na segunda metade –, o processo de transformação produtiva e ocupacional no período se deu com base na preponderância da oferta de ocupações de mais elevada produtividade do trabalho. Isso em um setor no qual o subemprego responde por dois terços da ocupação setorial e por um terço do subemprego da economia brasileira como um todo.

9.4 – SUBEMPREGO NA ECONOMIA URBANA

Por outro lado, os dados da Tabela 9.6 a seguir indicam que das 14,3 milhões de ocupações criadas pelas atividades urbanas entre 2002 e 2009 apenas 24% referem-se ao subemprego e os 76% restantes ao emprego. No setor secundário, o subemprego abarca 30% das ocupações, sendo os 70% restantes no emprego; no setor terciário, essas proporções atingiram 22% e 78%, respectivamente. Destacam-se na economia urbana os Serviços Técnicos e Profissionais, os Serviços Modernos e o Comércio, atividades que apresentaram participação do subemprego no total das ocupações criadas em torno de 10% (8%, 7,5% e 11%, respectivamente).

Nos serviços tradicionais, das 2,6 milhões de ocupações criadas entre 2002 e 2009, cerca de 1,1 milhão refere-se ao trabalho doméstico, abrigo estrutural do subemprego.

Por outro lado, no setor terciário heterogêneo, que abriga o conjunto das atividades terciárias tipicamente portadoras de subemprego – comércio, serviços pessoais, serviços domiciliares etc. –, quase dois terços das ocupações criadas no período referem-se a ocupações de mais alta produtividade do trabalho.

Consequentemente, o grau de heterogeneidade declinou no conjunto do setor terciário heterogêneo – de 50% em 2002 para 47,5% em 2009, tendo alcançado 51,3% em 2005. Isso denota uma transformação no interior das atividades menos produtivas da economia urbana proporcionada pela recuperação do crescimento econômico.

Tabela 9.6

Composição Setorial dos Acréscimos da Ocupação Não Agrícola
Brasil
2002-2009

Ocupação		Variação Absoluta (em 1.000 pessoas)			Variação Relativa (%)		
		2005/2002	2009/2005	2009/2002	2005/2002	2009/2005	2009/2002
Secundário	Emprego	331	1.756	2.087	5,2	22,0	14,6
	Intermediária	106	281	388	1,7	3,5	2,7
	Subemprego	1.220	-142	1.078	19,3	-1,8	7,5
	Total	1.657	1.896	3.553	26,2	23,7	24,8
Públicos e à comunidade	Emprego	893	2.183	3.076	14,1	27,3	21,5
	Intermediária	112	128	240	1,8	1,6	1,7
	Subemprego	202	72	274	3,2	0,9	1,9
	Total	1.206	2.383	3.590	19,0	29,8	25,1
Financeiros e similares	Emprego	-7	225	217	-0,1	2,8	1,5
	Intermediária	35	18	53	0,6	0,2	0,4
	Subemprego	5	7	12	0,1	0,1	0,1
	Total	33	250	283	0,5	3,1	2,0
Técnico/Profissionais	Emprego	395	888	1.283	6,2	11,1	9,0
	Intermediária	113	26	138	1,8	0,3	1,0
	Subemprego	75	49	124	1,2	0,6	0,9
	Total	583	962	1.545	9,2	12,0	10,8
Serviços Modernos	Emprego	1.280	3.295	4.576	20,2	41,3	32,0
	Intermediária	259	172	432	4,1	2,2	3,0
	Subemprego	282	128	410	4,5	1,6	2,9
	Total	1.822	3.595	5.417	28,8	45,0	37,8
Pessoais, similares e outros	Emprego	155	570	725	2,5	7,1	5,1
	Intermediária	110	215	326	1,7	2,7	2,3
	Subemprego	903	744	1.647	14,3	9,3	11,5
	Total	1.169	1.529	2.698	18,5	19,1	18,8
Comércio	Emprego	86	1.908	1.993	1,4	23,9	13,9
	Intermediária	737	-376	360	11,6	-4,7	2,5
	Subemprego	861	-563	298	13,6	-7,0	2,1
	Total	1.683	968	2.651	26,6	12,1	18,5
Heterôgeneo	Emprego	241	2.477	2.718	3,8	31,0	19,0
	Intermediária	847	-161	686	13,4	-2,0	4,8
	Subemprego	1.764	181	1.945	27,9	2,3	13,6
	Total	2.852	2.497	5.349	45,0	31,3	37,4
Terciário	Emprego	1.521	5.773	7.294	24,0	72,3	50,9
	Intermediária	1.106	11	1.118	17,5	0,1	7,8
	Subemprego	2.046	309	2.355	32,3	3,9	16,4
	Total	4.674	6.093	10.766	73,8	76,3	75,2
Não Agrícola	Emprego	1.852	7.529	9.381	29,3	94,2	65,5
	Intermediária	1.213	293	1.505	19,2	3,7	10,5
	Subemprego	3.266	167	3.433	51,6	2,1	24,0
	Total	6.331	7.988	14.319	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pnad. IBGE.

E aqui fica clara a importância de sustentar o crescimento como fator de redução do grau de heterogeneidade da economia em bases mais permanentes. Se,

por um lado, as conjunturas marcadas pela recuperação do dinamismo da economia permitem transformar as atividades que absorvem força de trabalho em condições de mais baixa produtividade, reduzindo esse contingente, por outro lado, a ampliação dessas ocupações, seja nas atividades que tipicamente abrigam o subemprego, seja nas atividades produtivas modernas, funciona como mecanismo de ajuste da estrutura ocupacional nas conjunturas em que ocorre a desarticulação dos vetores do crescimento econômico.

Ou seja, uma fração ponderável do subemprego da economia brasileira funciona como o desemprego disfarçado, segundo a concepção de Joan Robinson – um conjunto de ocupações exercidas com níveis inferiores de produtividade do trabalho que se expande e se retrai nos períodos de redução e ampliação do crescimento econômico.

Daí que a sustentabilidade do crescimento no longo prazo, ao permitir a redução do grau inicial de heterogeneidade, terá provavelmente o efeito de reduzir o espaço em que opera o subemprego como desemprego disfarçado. É assim que se manifesta dinamicamente a preponderância do grau inicial de heterogeneidade sobre sua evolução ao longo do tempo.

Outro aspecto positivo das transformações da estrutura produtiva e de seus rebatimentos sobre a estrutura ocupacional na última década foi o fato de terem sido acompanhadas por taxas declinantes do desemprego aberto. Com efeito, as taxas de desemprego aberto reduziram-se de 9,2% em 2002 para 8,3% em 2009. Ou seja, o volume absoluto do emprego urbano incrementou-se em 11 milhões de ocupações, o do subemprego urbano ficou praticamente estável em torno das 3,4 milhões de ocupações e o subemprego viu declinar seu volume absoluto de 8,9 a 8,4 milhões de pessoas entre 2005 e 2009, tendo alcançado 8 milhões em 2002.

9.5 – HETEROGENEIDADE NAS REGIÕES

Os dados reunidos nas Tabelas 9.7 e 9.8 a seguir nos permitem divisar a diferenciação dessas tendências no plano regional.

A ocupação agrícola volta a diminuir em termos absolutos entre 2002 e 2009 em todas as regiões do país, com exceção da região Centro-Oeste. Pelos dados das Pnad desses anos, o setor viu sua população ocupada ser reduzida em aproximadamente 600 mil pessoas no período em todo o país.

A Tabela 9.7 a seguir nos indica que a região Nordeste concentra os problemas da ocupação de baixa produtividade do trabalho no setor primário da economia brasileira ao responder por 46% da ocupação agrícola do país e mais da metade do subemprego agrícola segundo a Pnad realizada no ano de 2009. Quando consideradas em conjunto, as regiões Nordeste e Sul concentram os problemas do emprego agrícola da economia brasileira, somando quase 70% do subemprego agrícola do país em 2009. As regiões Nordeste, Norte e Sul, quando consideradas em conjunto, respondem por 79% do subemprego nacional.

Com um grau de heterogeneidade de cerca de três quartos da ocupação setorial (contra 66% no conjunto do país), o setor agrícola do Nordeste, com 7,2 milhões de pessoas em 2009, permanece como fonte potencial de fluxo migratório para os centros urbanos do país, dentro e fora dos limites regionais.

Além disso, a região Nordeste ostenta um grau de urbanização (73%) inferior à média do país (83%), concentrando, como visto, quase metade da população brasileira ocupada no campo, um contingente populacional cujo deslocamento no espaço deve ser foco prioritário de políticas públicas voltadas a alterar a natureza de sua permanência no campo, aliviando a pressão sobre os centros urbanos nacionais, caracteristicamente carentes de infraestrutura.

Na primeira metade da década, a economia agrícola nordestina reagiu ao baixo dinamismo da economia, multiplicando as ocupações de mais baixa produtividade do trabalho no interior de suas atividades, quando adicionou ao subemprego setorial mais de 1,3 milhão de pessoas.

Tabela 9.7

Subemprego Agrícola por Regiões

Brasil

2002-2009

Anos		TOTAL		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
		Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)
2002	Emprego	4.481	27,4	147	28,0	1.681	21,2	1.581	43,9	591	18,1	482	47,1
	Intermediária	736	4,5	38	7,2	185	2,3	193	5,4	272	8,3	48	4,7
	Subemprego	11.136	68,1	340	64,8	6.074	76,5	1.831	50,8	2.398	73,5	493	48,2
	Total	16.353	100,0	525	100,0	7.940	100,0	3.606	100,0	3.261	100,0	1.022	100,0
2005	Emprego	4.502	25,2	243	16,4	1.711	20,2	1.543	42,1	529	16,9	476	42,9
	Intermediária	850	4,8	106	7,1	150	1,8	264	7,2	271	8,7	60	5,4
	Subemprego	12.501	70,0	1.136	76,5	6.606	78,0	1.856	50,7	2.330	74,5	573	51,7
	Total	17.853	100,0	1.485	100,0	8.467	100,0	3.664	100,0	3.129	100,0	1.108	100,0
2009	Emprego	4.673	29,7	298	21,5	1.679	23,3	1.599	46,1	625	24,1	472	44,3
	Intermediária	724	4,6	88	6,4	158	2,2	180	5,2	234	9,0	62	5,9
	Subemprego	10.318	65,7	1.003	72,2	5.363	74,5	1.690	48,7	1.732	66,8	530	49,8
	Total	15.715	100,0	1.390	100,0	7.200	100,0	3.469	100,0	2.591	100,0	1.064	100,0

Fonte: Pnad, IBGE.

Diversos estudos apontam para o aumento do trabalho temporário no setor agrícola da região Nordeste. Em estudo realizado com dados das Pnad, Cunha¹⁷⁹ indica que a economia agrícola da região Nordeste contava em 2006 com 49% de empregados temporários (41% em 1999). A tendência de deterioração das condições

¹⁷⁹ Vide para maiores detalhes: Cunha, Marina S. "Evolução do Emprego e dos Salários no Setor Agrícola Brasileiro", Revista de Economia Agrícola, São Paulo, v. 56, n. 1, p. 89-101, jan.-jun. 2009. Basaldi, O.V. "Qualidade do Emprego na Agricultura Brasileira no Período 2001-2004 e suas Diferenciações por Cultura", Revista de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 409-444, abr.-jun. 2007.

ocupacionais no campo também ocorre para o conjunto do país. O emprego permanente vem cedendo espaço para o temporário, que responde por proporções praticamente iguais da ocupação agrícola na primeira metade da primeira década deste século.

Por outro lado, em decorrência da natureza sazonal de boa parte das atividades do setor, o trabalho temporário é de grande importância ao representar uma fonte de renda complementar para a população do campo, em particular para aqueles engajados na agricultura familiar. É por meio do trabalho temporário que as estratégias de sobrevivência na economia rural são realizadas. Adotar políticas capazes de alterar os níveis de produtividade com que o trabalho é realizado nessas atividades tem grande impacto na melhoria das condições de vida no campo e nas cidades.

Entre 2005 e 2009, os efeitos da recuperação do crescimento econômico repercutiram sobre as unidades produtivas do setor primário brasileiro que diminuiu em termos absolutos sua ocupação. Mas o fez de modo que o subemprego suprimido no setor (aproximadamente 2,2 milhões de pessoas) não lograsse inserção no seu interior em ocupações de mais elevada produtividade do trabalho. Com efeito, o emprego nessas atividades permaneceu praticamente estável no período, uma indicação da possível predominância dos efeitos de atração exercidos pela ampliação de postos de trabalho na economia urbana.

9.6 – HETEROGENEIDADE URBANA NA ECONOMIA REGIONAL

Os dados da Tabela 9.8 a seguir indicam os componentes da ocupação urbana por regiões.

Nela, constata-se que o fenômeno do subemprego urbano está concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste. Em 2009, 70% das 21 milhões de ocupações urbanas de baixa produtividade da economia brasileira encontravam-se nessas duas regiões.

Tabela 9.8

Componentes da Ocupação Urbana, por Regiões

Brasil

2002-2009

Anos		TOTAL		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
		Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)	Valores Absolutos (em 1.000 pessoas)	Distribuição (%)
2002	Ocupação Urbana	62.655	100,0	3.630	5,8	13.763	22,0	30.334	48,4	10.155	16,2	4.773	7,6
	Subemprego Urbano	17.627	100,0	1.234	7,0	5.425	30,8	7.231	41,0	2.427	13,8	1.310	7,4
	Desemprego	7.955	100,0	460	5,8	1.960	24,6	4.117	51,8	903	11,3	515	6,5
2005	Ocupação Urbana	68.986	100,0	5.026	7,3	15.031	21,8	32.758	47,5	10.998	15,9	5.173	7,5
	Subemprego Urbano	20.893	100,0	2.003	9,6	6.072	29,1	8.619	41,3	2.717	13,0	1.482	7,1
	Desemprego	8.908	100,0	562	6,3	2.323	26,1	4.441	49,9	916	10,3	665	7,5
2009	Ocupação Urbana	76.975	100,0	5.499	7,1	17.166	22,3	36.123	46,9	12.211	15,9	5.975	7,8
	Subemprego Urbano	21.060	100,0	1.870	8,9	6.399	30,4	8.347	39,6	2.834	13,5	1.610	7,6
	Desemprego	8.421	100,0	647	7,7	2.368	28,1	3.860	45,8	943	11,2	603	7,2

Fonte: Phad. IBGE.

Entre 2002 e 2009, o subemprego no Brasil expandiu a taxas anuais médias de 2,5%, ao passo que a ocupação urbana crescia a 3% a.a. Esse movimento de redução da heterogeneidade urbana da economia brasileira foi liderado pelo Nordeste, onde a ocupação urbana expandiu 5,6% a.a., concomitante a uma expansão do subemprego urbano de 2,4% a.a.

No Sudeste, a ocupação e o subemprego urbanos cresceram a taxas anuais médias de 2,5% e 2,0%, respectivamente. A diferença de meio ponto percentual entre o crescimento da ocupação e do subemprego urbanos também foi observada em todas as demais regiões.

Como regra geral, os dados da Tabela 9.9 a seguir indicam que o setor terciário foi responsável por cerca de três quartos das novas ocupações criadas

Tabela 9.9

Acréscimos na Ocupação Urbana por Regiões

Brasil

2002-2009

Emil. mil. pessoas

Ocupação Não Agrícolas		TOTAL			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
		2005/2002	2009/2005	2009/2002	2005/2002	2009/2005	2009/2002	2005/2002	2009/2005	2009/2002	2005/2002	2009/2005	2009/2002	2005/2002	2009/2005	2009/2002	2005/2002	2009/2005	2009/2002
Secundário	Emprego	331	1756	2.087	147	75	222	45	392	497	294	907	1.191	46	146	62	49	234	175
	Intermediária	106	261	368	11	9	20	33	-14	19	-200	250	50	225	23	246	38	13	51
	Subemprego	1220	-142	1.078	366	-166	220	251	7	258	436	-147	289	100	114	213	48	51	99
	Total	1657	1696	3.553	543	-91	462	329	384	713	520	1.010	1.529	238	285	523	27	298	325
Público e à comunidade	Emprego	893	2183	3.076	202	257	459	179	469	688	288	971	1.258	131	307	439	92	179	272
	Intermediária	112	128	240	14	0	14	-41	52	11	76	42	118	69	17	86	-6	18	11
	Subemprego	202	72	274	18	26	44	90	60	150	83	-16	67	15	-9	6	-5	11	6
	Total	1206	2383	3.590	234	282	517	228	581	849	447	997	1.444	216	315	531	81	208	289
Financeiros e similares	Emprego	-7	225	217	6	5	12	24	50	74	-68	122	54	28	14	42	2	33	35
	Intermediária	35	18	53	-1	5	4	4	5	8	32	-1	31	3	10	13	-3	0	-2
	Subemprego	5	7	12	0	2	2	-1	3	1	15	2	16	-11	2	-9	2	-1	2
	Total	33	250	283	6	12	18	26	57	84	-21	122	101	20	26	46	1	33	34
Técnico/Profissionais	Emprego	395	888	1.283	47	51	98	106	177	283	191	395	586	21	187	208	30	77	107
	Intermediária	113	26	138	4	0	4	-5	22	17	63	14	77	28	-12	16	23	2	25
	Subemprego	75	49	124	8	9	16	25	10	36	36	10	46	4	14	18	3	6	9
	Total	583	962	1.545	58	60	118	127	209	336	290	419	709	52	189	241	56	85	141
Serviços Modernos	Emprego	1280	3295	4.576	255	313	559	308	697	1.005	412	1.487	1.899	180	508	689	124	290	414
	Intermediária	259	172	432	17	5	22	-42	78	36	171	55	226	100	15	115	14	19	33
	Subemprego	282	128	410	26	37	62	114	73	187	134	-5	129	8	6	15	0	17	16
	Total	1822	3595	5.417	298	355	653	381	848	1.228	716	1.537	2.254	289	530	818	138	326	463
Pessoais, similares e outros	Emprego	155	570	725	44	45	89	87	103	190	-36	308	272	-3	114	111	63	0	63
	Intermediária	110	215	326	34	-9	25	-23	82	59	92	90	188	23	14	37	-16	38	22
	Subemprego	903	744	1.647	208	31	289	180	392	511	492	188	644	-7	112	105	60	87	147
	Total	1169	1529	2.698	287	66	353	244	517	761	518	586	1.099	13	240	253	107	125	231
Comércio	Emprego	86	1908	1.993	87	153	241	218	445	663	-185	828	648	-58	385	327	24	96	119
	Intermediária	737	-316	360	32	15	46	-6	26	20	498	-288	210	172	-113	59	40	-16	24
	Subemprego	861	-653	298	149	-35	114	103	-85	18	357	-303	54	189	-115	74	64	-25	38
	Total	1683	968	2.651	268	133	401	315	386	701	670	237	907	308	158	461	128	54	181
Heterogêneo	Emprego	241	2477	2.718	132	198	330	305	548	853	-222	1.135	915	-61	499	438	87	96	182
	Intermediária	847	-181	666	66	6	72	-28	108	79	591	-198	399	195	-48	96	24	21	46
	Subemprego	1764	181	1.945	357	-4	353	282	287	329	818	-120	698	182	-3	179	124	61	185
	Total	2852	2497	5.349	555	200	755	559	903	1.462	1.187	818	2.005	316	398	714	234	178	413
Terciário	Emprego	1521	5773	7.294	387	511	898	814	1.245	1.859	190	2.629	2.814	119	1.007	1.127	211	386	597
	Intermediária	1106	11	1.118	83	10	93	-71	186	115	792	-143	619	295	-83	211	38	41	79
	Subemprego	2046	309	2.355	383	33	416	397	320	717	922	-125	827	191	3	194	124	78	201
	Total	4674	6093	10.766	853	554	1.407	940	1.751	2.691	1.904	2.395	4.260	605	927	1.532	372	504	877
Não Agrícola	Emprego	1852	7529	9.381	594	816	1.120	659	1.637	2.295	475	3.530	4.005	33	1.136	1.189	192	620	772
	Intermediária	1213	293	1.505	94	20	113	-38	171	134	581	108	689	520	-60	459	76	54	130
	Subemprego	3266	167	3.433	769	-133	695	688	327	974	1.388	-372	1.116	290	117	407	171	129	300
	Total	6331	7988	14.319	1.396	473	1.889	1.289	2.135	3.404	2.424	3.395	5.789	848	1.213	2.055	399	803	1.202

Fonte: PNUT, IBGE.

entre 2002 e 2009 na economia urbana do país e suas regiões, e o setor secundário pelos 25% restantes. A única exceção foi o Nordeste, onde o setor terciário foi responsável por quase 80% das ocupações urbanas ofertadas no período e o secundário pelos 20% restantes.

O setor secundário, responsável pela criação de 3,5 milhões de novas ocupações no período, conseguiu alcançar em 2009 o mesmo grau de heterogeneidade – a participação do subemprego no total da ocupação setorial – verificado em 2002, em torno de 25% para a economia brasileira em seu conjunto.

Isso foi resultado da manutenção do grau de heterogeneidade no setor industrial das regiões Sudeste e Nordeste, com o agravamento da heterogeneidade setorial nas demais regiões. O grau de heterogeneidade no interior do setor secundário nordestino, em 2009, está por volta dos 37%. No Sudeste, em torno dos 20%. Ao passo que atinge 37% no Norte, 22% no Sul e 28% no Centro-Oeste.

No caso do terciário, o grau de heterogeneidade setorial alcançou 28% em 2009 (30% em 2002) no conjunto da economia brasileira. Na região Norte, reduziu-se de 35% em 2002 para 33% em 2009; no Nordeste, caiu de 40% a 37%, nesses mesmos anos; nas demais regiões, a participação no total da ocupação do setor caiu ligeiramente entre 2002 e 2009 – no Sudeste de 25% para 24%; no Sul de 26% para 24% e no Centro-Oeste de 28% para 27%.

Das 10,8 milhões de ocupações criadas pelas atividades produtivas do setor terciário entre 2002 e 2009, um quarto das ocupações (cerca de 2,7 milhões) foi proporcionado pela expansão das atividades comerciais, com concentração no Sudeste e no Nordeste, que respondem por cerca de 60% da oferta de novas ocupações na economia brasileira nesse período.

Vale a pena destacar a redução significativa do grau de heterogeneidade no interior das estruturas de distribuição da economia nordestina no período – de 49% para 40% – indicando uma transformação profunda dessas atividades, com repercussões positivas sobre a produtividade da força de trabalho que absorve. Nas demais regiões, o grau de heterogeneidade no interior das atividades

comerciais diminuiu menos intensamente – de um máximo de quatro pontos percentuais na região Norte a 0,3 ponto na região Centro-Oeste.

Das 8,1 milhões de ocupações criadas pelas atividades prestadoras de serviços no período, destacam-se os serviços públicos, sociais e comunitários, responsáveis pela criação de 3,6 milhões de novas ocupações (44% do acréscimo total de ocupações nos serviços). Por sua vez, os serviços pessoais e domiciliares absorveram 2,7 milhões de pessoas no período (33%) e os serviços técnicos e profissionais criaram 1,6 milhão de novas ocupações (20% do total).

As ocupações proporcionadas pelos serviços públicos, sociais e comunitários encontram-se concentradas nas regiões Nordeste e Sudeste, que em conjunto representam 69% do total dessas ocupações criadas no país entre 2002 e 2009. Contudo, essas atividades são mais importantes como fonte de oferta de ocupações de mais alta produtividade do trabalho nas regiões menos desenvolvidas – representaram cerca de um quinto das novas ocupações urbanas no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste e aproximadamente 16% no Sudeste e no Sul.

Os serviços pessoais, por sua vez, abrigaram 7,2 milhões de pessoas no Brasil em 2009 segundo levantamento realizado pela Pnad desse ano. As ocupações geradas nesses serviços são consideradas de baixa produtividade do trabalho e encontram-se concentradas nas regiões Nordeste e Sudeste – representam em conjunto mais de 70% dessas ocupações em todo o país. Para se ter uma ideia de sua importância no presente, as atividades abrigadas nos serviços pessoais foram responsáveis pela ampliação de 2,7 milhões de ocupações no setor urbano da economia brasileira entre 2002 e 2009.

A expansão dos serviços domésticos ocorre tanto nas conjunturas de retração da atividade econômica (cresceu 3,6% a.a. entre 1980 e 2000, segundo os dados dos censos demográficos), ao funcionar como mecanismo de acomodação da estrutura ocupacional evitando o desemprego aberto para um contingente significativo da PEA, como nas conjunturas de retomada do crescimento (cresceu 2,4% a.a. entre 2002 e 2009), ao absorver a fração da população ativa, normalmente mulheres e

crianças, que, atraída aos centros urbanos, não logra inserção em ocupações de mais alta produtividade do trabalho na economia urbana¹⁸⁰.

Entre 2002 e 2009, como vimos, ocorreu a redução do grau de heterogeneidade na economia brasileira e em todas as suas regiões, segundo os dados das Pnad desses respectivos anos. Esse movimento foi acompanhado da redução das taxas de desemprego aberto em todas as regiões nesse mesmo período. A única exceção foi a região Nordeste, como mostram os dados da Tabela 9.10 abaixo.

A despeito de apresentar taxas de desemprego aberto declinantes para todas as regiões brasileiras, o contingente de desempregados elevou-se no conjunto do país – dos 8 milhões em 2002 para 8,4 milhões em 2009 – apresentando um crescimento anual médio de 0,7% entre esses anos.

Tabela 9.10
Desemprego Aberto por Regiões
Brasil
2002-2009

Em %						
Anos	TOTAL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2002	9,1	10,0	8,3	10,8	6,3	8,2
2005	9,3	7,9	9,0	10,9	6,1	9,6
2009	8,3	8,6	8,9	8,9	6,0	7,9

Fonte: Pnad. IBGE.

¹⁸⁰ A taxa de participação da população economicamente ativa manteve-se constante ao longo da década, em torno a 68%, segundo os dados das Pnad de 2004 e 2008. Contudo, esse resultado expressa uma elevação nas taxas de participação das mulheres em todas as faixas de idade, ao passo que declinava a taxa de participação da PEA masculina. Para maiores detalhes, vide Baltar, P.E.A. et alli, "Trabalho no Governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira" in Global Labour University Papers n. 9; maio de 2009.

Ou seja, a tendência de redução das taxas de desemprego na primeira década dos anos 2000 convive com um ainda elevado contingente de desempregados que, em determinados estratos, convive com taxas de desemprego aberto muito acima da média. Por exemplo, a desocupação atinge um a cada seis trabalhadores jovens no Brasil (de 15 a 24 anos de idade) e diferencia-se com intensidade a depender dos atributos que se considera. É mais intensa para jovens pobres, do sexo feminino, negros, sem experiência anterior no mercado de trabalho formal, migrantes etc.

A população desempregada encontra-se concentrada nas regiões Nordeste e Sudeste que, em conjunto, respondem por 74% do desemprego do país¹⁸¹. A simultânea concentração do subemprego urbano e do desemprego aberto nessas regiões evidencia uma nova configuração da heterogeneidade ocupacional da economia brasileira no presente e sua distribuição territorial.

Essa configuração consolida o desemprego aberto como alternativa ao subemprego urbano, cuja expansão parece encontrar dificuldades crescentes para funcionar como inserção ocupacional que viabiliza estratégias de sobrevivência na economia urbana.

As conexões entre esses dois problemas ocupacionais – o subemprego urbano e o desemprego aberto – parecem também estar associadas à permanência da importância dos serviços domiciliares na oferta de ocupações na economia brasileira na última década, período em que a recuperação do crescimento foi acompanhada de modificações no padrão de heterogeneidade configurado na etapa expansiva do pós-guerra.

¹⁸¹ A pesquisa mensal de Emprego do IBGE realizada em dezembro de 2009 mostra que as regiões metropolitanas dessas duas regiões onde a pesquisa é realizada – Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo – abrigam 1,5 milhão de desempregados. A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) em 2009 aponta para um contingente de 1,8 milhão de pessoas nessas mesmas áreas metropolitanas.

CAPÍTULO 10 – À GUIA DE CONCLUSÃO: PADRÕES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO BRASIL

Desde as décadas iniciais do século passado, o Brasil vem sofrendo substancial transformação em suas estruturas sociais. De uma sociedade agrária voltada para a produção primária exportadora para uma sociedade urbano-industrial e daí para uma sociedade na qual as atividades terciárias vão assumindo predominância na produção da riqueza e na geração de emprego.

Muitas são as vertentes teóricas que procuram analisar os efeitos desse processo de mudança estrutural sobre a existência e a transformação dos problemas do emprego, mas restam ainda importantes lacunas teóricas a serem preenchidas.

A permanência desses problemas tem-se constituído em um verdadeiro desafio teórico, pois ocorre no curso do desenvolvimento da economia brasileira em simultâneo à crescente proporção da população economicamente ativa ocupada em atividades de mais elevada produtividade do trabalho, resultado dos rebatimentos do crescimento sobre a alocação da força de trabalho entre as atividades econômicas.

Que imagem melhor representaria uma realidade marcada pela melhoria visível das condições de emprego no longo prazo acompanhada da manutenção de importantes contingentes populacionais em precárias situações ocupacionais? Como representar em uma construção teórica as complexas interações entre o que se transforma e o que permanece ao longo da transformação das estruturas produtiva e ocupacional? Como dar conta da concentração de tempos, que de resto marca toda a trajetória da sociedade brasileira, no campo do trabalho?

Entre 1960 e 2009, o desempenho da economia brasileira produziu a incorporação de mais de sessenta milhões de pessoas no emprego, que passava de metade para dois terços da população ocupada do país. Entretanto, esse mesmo processo produziu um contingente de subempregados de mais de trinta milhões de

pessoas nesse mesmo período, que respondem pelo outro terço da ocupação naquele último ano.

Essa trajetória poderia ser mais bem compreendida e analisada quando representada por um círculo vicioso, uma síndrome na qual o atraso é constantemente produzido e reproduzido, no limite, como um pré-requisito da própria transformação? Ou, ao contrário, trata-se de um inequívoco círculo virtuoso, ainda que marcado por significativos obstáculos produzidos pelos determinantes históricos de nossa formação social?

Considere-se ainda que o desafio teórico de representar uma realidade em transformação incorpora outra dimensão, de natureza metodológica, que diz respeito à capacidade de os conceitos escolhidos darem conta da transformação do objeto de estudo ao longo do tempo.

Deve o analista, na busca de entender, analisar, explicar e sugerir correções de rumo da economia, ater-se coerentemente a determinada matriz teórica? Nesse caso, como proceder para lidar com as questões de perda de poder explicativo dos conceitos que manipula em face do objeto em constante transformação?

Se for essa a direção tomada, como superar as dificuldades relativas à ausência contemporânea de paradigmas dominantes por parte do analista que procura enquadrar a realidade econômica atual a partir de uma matriz teórica dada?

Ou não, ao contrário, o pesquisador, para captar seu objeto, suas mutações ao longo do tempo, deve incessantemente incorporar novos conceitos, oriundos inclusive de disciplinas além da economia, mudando seu referencial analítico à medida que muda seu objeto de estudo? Nesse caso, como enfrentar a dificuldade da análise baseada em um mosaico teórico sem um coerente eixo organizador? Tudo isso sem falar que a absorção de corpos teóricos hegemônicos tem com frequência nos afastado do pensar e do agir com originalidade sobre a realidade brasileira.

O presente trabalho inscreve-se em um campo analítico delimitado com certa precisão pela noção de que esse processo possui especificidades que requerem uma análise cujo foco seja *de início* colocado naqueles elementos que

diferenciam o desenvolvimento brasileiro do processo de desenvolvimento do capitalismo em geral.

Nossa abordagem se contrapõe simultaneamente à ideia de que a ciência econômica seja um conjunto único formado por teorias de validade universal e à noção de que as trajetórias de desenvolvimento capitalista não diferem significativamente entre países com graus distintos de desenvolvimento. Aliás, ao findar a Segunda Grande Guerra, a necessidade de um corpo analítico distinto da teoria econômica convencional para tratar das especificidades dos países menos desenvolvidos já havia dado origem à moderna teoria do desenvolvimento econômico como um corpo teórico distinto e relativamente autônomo.

De outra parte, à medida que as estruturas produtivas e ocupacionais se transformam no curso do desenvolvimento, novas articulações entre a dimensão produtiva e a dimensão ocupacional vão dando origem a configurações que podem se assemelhar àquelas surgidas nos processos de desenvolvimento capitalista de sistemas econômicos mais avançados.

A matriz de condicionantes históricos, tão presente e determinante no início do processo de transformação, cede espaço às opções de governos, empresas e grupos de indivíduos na estruturação de novas configurações. O futuro permanece aberto, porém não está isento de reversões estruturais que, por sua vez, podem trazer de volta a predominância do passado.

A recente crise da economia mundial indica-nos que as reversões estruturais também estão presentes nas trajetórias dos países ditos desenvolvidos. Se existe a possibilidade, para utilizar a terminologia cepalina, de os países periféricos avançarem na direção dos países centrais, existe também a possibilidade de trajetória em sentido contrário, na qual os países centrais incorporam traços destacáveis da condição periférica. Nesse contexto marcado por complexas interações dinâmicas, é desafiadora a empreitada do analista, voltada a identificar o que é específico em cada lugar, a cada tempo.

Para efeito deste trabalho, a especificidade do desenvolvimento brasileiro reside no fato de que, não obstante a vigorosa transformação, sua estrutura

produtiva mantém-se fortemente marcada pela convivência de múltiplos níveis de produtividade do trabalho e de que parcela significativa da força de trabalho encontra-se ocupada no exercício de atividades de baixa produtividade do trabalho, muitas vezes no nível de subsistência. Por outro lado, o dinamismo das atividades de mais alta produtividade do trabalho foi extremamente vigoroso, fazendo com que parcela crescente da força de trabalho fosse sendo alocada nos setores modernos da economia.

Para captar essa especificidade, utilizamos o conceito de heterogeneidade estrutural associado ao conceito de subemprego. O primeiro foi retirado das contribuições de Aníbal Pinto, formuladas nos anos 70 para captar a especificidade do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos – a presença de acentuadas disparidades entre os níveis de produtividade do trabalho com que operam as atividades componentes da estrutura produtiva dessas economias.

Por ser a produtividade do trabalho entendida como a quantidade produzida por unidade de trabalho em um período de produção qualquer, o conceito de heterogeneidade estrutural pode se referir tanto à estrutura produtiva, quanto à estrutura ocupacional.

Uma estrutura produtiva é heterogênea quando nela coexistem setores, ramos ou atividades em que a produtividade do trabalho é elevada, e outros em que a produtividade do trabalho é muito mais baixa. A essa estrutura produtiva corresponde certa estrutura ocupacional, marcada pela coexistência de ocupações com acentuadas disparidades nos graus de produtividade com que o trabalho é realizado no interior das atividades, ramos e setores produtivos.

Além da disparidade muito acentuada nos níveis de produtividade, distingue-se outra característica das economias periféricas ligada à noção de heterogeneidade. Em qualquer economia, mesmo nas mais modernas, existe certo grau de heterogeneidade. Mas o que caracteriza a periferia é o elevado grau de heterogeneidade no longo prazo, expresso pela elevada percentagem da ocupação com baixos níveis de produtividade do trabalho, tanto no total da economia, como em vários setores ou ramos que compõem sua estrutura produtiva.

A associação entre os conceitos de heterogeneidade estrutural e subemprego constitui-se no instrumento analítico deste trabalho, utilizado para captar certas configurações dos problemas ocupacionais na evolução da economia brasileira desde meados do século passado. A cada configuração particular das situações de emprego, subemprego e desemprego aberto, associada ao desempenho do produto, denominamos padrão de heterogeneidade, por sua vez voltado a identificar as etapas do desenvolvimento brasileiro no último meio século.

Assim, no período entre 1960 e 1980, marcado por elevadas taxas de crescimento econômico, observa-se significativa redução do grau de heterogeneidade da economia brasileira como um todo. A participação relativa do subemprego cai de cerca de metade para um quarto da população economicamente ativa. O emprego, entendido como o conjunto de ocupações exercidas com elevado nível de produtividade do trabalho, evolui de forma complementar, elevando-se de metade a dois terços da PEA.

Em termos absolutos, e partindo de magnitudes semelhantes em 1960, o emprego aumenta de cerca de onze a mais de dezesseis milhões de pessoas entre o levantamento censitário desse ano e o de 1970, ao passo que o subemprego eleva-se de cerca de onze milhões para pouco mais de treze milhões nesse mesmo período.

A transformação da heterogeneidade estrutural nos anos 70 é ainda mais destacável. Enquanto o emprego quase duplica seu volume absoluto, de dezesseis a trinta e um milhões de ocupados entre os levantamentos censitários de 1970 e 1980, o subemprego perde dois milhões de trabalhadores – passa de treze a onze milhões de pessoas nesses anos.

Inaugura-se, portanto, nos anos 70, a possibilidade de se ver instaurada na economia brasileira a tendência de homogeneização da estrutura ocupacional, diga-se um traço considerado como particular do desenvolvimento das economias avançadas. Tomando-se como dadas as condições dinâmicas que marcaram essa década, divisa-se a reversão do subemprego (sua diminuição em termos absolutos) em um prazo entre duas e três décadas e a sua supressão

(diminuição a magnitudes pouco significativas) em um prazo entre três e quatro décadas.

O comportamento do subemprego nos anos de intenso crescimento do pós-guerra ganha particular significado quando percebemos que sua expressiva redução foi determinada pela queda do subemprego agrícola – de cerca de nove a mais de seis milhões de ocupados – não compensada pela elevação do subemprego urbano – de menos de quatro a quase cinco milhões de pessoas.

A aceleração do processo de urbanização no período produziu a urbanização da estrutura ocupacional e de seus componentes – a componente urbana do emprego atinge 80% e a do subemprego 43% em 1980.

Destacam-se três outros elementos da transformação da heterogeneidade estrutural ao longo dos anos de intenso crescimento do pós-guerra. O primeiro é a constatação de que o subemprego ainda permanece predominantemente agrícola ao cabo de um período de intensa urbanização da estrutura ocupacional. O segundo diz respeito à concentração regional do subemprego – as regiões Nordeste e Sul respondem por aproximadamente três quartos do subemprego agrícola do país; com intensidade semelhante, as regiões Sudeste e Nordeste em conjunto concentram os problemas do subemprego urbano brasileiro. Por fim, o terceiro evidencia que o perfil de heterogeneidade estrutural da economia brasileira no período é marcado por baixas taxas de desemprego aberto.

Em suma, as taxas de crescimento do emprego, ao se apresentarem persistentemente superiores às taxas de crescimento da população ocupada, sendo pouco significativa a população economicamente ativa submetida ao desemprego aberto, introduziram tendência de homogeneização da estrutura ocupacional da economia brasileira. Mas esse desempenho ocorreu em um contexto no qual o grau inicial de heterogeneidade, o peso relativo do subemprego na ocupação, era muito elevado em 1960, o que terminou por condicionar todo o processo.

Entre 1960 e 1980, foram criadas na economia brasileira vinte milhões de ocupações de mais elevada produtividade do trabalho, ao passo que nesse

último ano o problema do subemprego ainda atingia uma população de mais de onze milhões de brasileiros, contingente idêntico àquele enumerado em 1960.

A manutenção do contingente de subempregados em meio a duas décadas de intenso crescimento da ocupação de mais alta produtividade do trabalho revela outra função do subemprego, ligada à sua capacidade de acomodar as divergências entre oferta e demanda de trabalho ao longo do tempo, viabilizando inserções ocupacionais de baixa produtividade do trabalho nos mercados de trabalho agrícolas e urbanos.

Mas a permanência do fenômeno do subemprego simultaneamente à importante diminuição do grau de heterogeneidade da estrutura ocupacional não se coaduna com as teses da 'insuficiência dinâmica'. As taxas de crescimento do produto e do emprego no período não foram insuficientes. É o fenômeno da homogeneização da estrutura produtiva e ocupacional que requer um horizonte de tempo mais dilatado para ser analisada e melhor compreendida.

Consequentemente, o problema da redução da heterogeneidade estrutural da economia brasileira é não apenas uma questão de aceleração do crescimento do produto e do emprego por parte das atividades dinâmicas de sua estrutura produtiva, mas fundamentalmente o da sustentação do crescimento no tempo, aliado às transformações das atividades produtivas que abrigam o subemprego.

Ocorre que o crescimento econômico do país não se sustentou nos anos 80 e o comportamento da heterogeneidade estrutural foi condicionado pela queda da taxa de crescimento da economia, em um contexto em que tem início a mudança do padrão produtivo e tecnológico vigente.

As repercussões sobre a evolução do perfil de heterogeneidade foram marcadas, em primeiro lugar, pela reversão da tendência à diminuição do subemprego, que volta a aumentar seu volume em termos globais. Em segundo, o grau de heterogeneidade não varia de forma significativa nesses anos.

Ou seja, o subemprego como indicador de um problema ocupacional global mantém sua gravidade no período. Sua composição continua a ser marcada pelo

aumento da participação de seu componente urbano, agora combinado com a manutenção do contingente populacional abrigado no subemprego agrícola.

Nos anos 80, a modificação das conexões entre o crescimento do produto e o crescimento do emprego parece ter desestruturado os vetores que estão na base da tendência à homogeneização que marcara o período anterior, de intenso crescimento econômico. Consequentemente, ampliou-se a inserção nas atividades de baixa produtividade da economia como modo de viabilizar estratégias de sobrevivência por parte da população economicamente ativa que não logrou inserção nas atividades geradoras de emprego.

Assim, a heterogeneidade se viu agravada nos anos 80. A dinâmica entre o aumento do subemprego urbano e a diminuição do subemprego agrícola que marcara as duas décadas anteriores parece ter sido substituída pela convergência entre a elevação do desemprego aberto e do subemprego urbano, que aumentam concomitantemente tanto em termos absolutos quanto em termos relativos.

A recuperação do nível de atividade ao longo dos anos 90, ainda que inferior aos ritmos médios obtidos no pós-guerra, acompanhada pela rápida penetração de um novo paradigma tecnológico, incidiu novamente sobre o padrão de heterogeneidade estrutural e sua transformação no tempo.

Uma leve redução do grau de heterogeneidade ao longo dessa década (ao redor dos 25% ao seu final) configurou-se após uma sucessão de períodos de contração e recuperação econômica.

Mas as taxas de desemprego aberto mantiveram-se elevadas, ao redor de 9%, fato em geral atribuído às transformações tecnológicas significativas ocorridas no período. Configura-se então um padrão de heterogeneidade no qual não o subemprego, mas a associação entre o subemprego e o desemprego aberto elevado funciona como elemento de ajuste intertemporal entre as estruturas de demanda e oferta de trabalho.

O subemprego urbano reduziu seu contingente em um milhão de pessoas – de 13,7 a 12,7 milhões entre o início e o final da década. Além disso, seu

volume em termos absolutos permanece ainda muito elevado e associado a elevadas taxas de desemprego aberto. Entramos no novo século com um padrão de heterogeneidade associado a um agravamento da questão social representada pela enorme expansão do desemprego aberto.

As transformações tecnológicas recentes, ao incidirem sobre as conexões entre o crescimento do produto e o crescimento do emprego, parecem não estar apenas na base dos elevados níveis de desemprego aberto, mas também na redução da capacidade de o subemprego funcionar como alternativa ocupacional, alterando a eficácia de estratégias de sobrevivência.

Em suma, os setores em cujas atividades inserem-se a força de trabalho com elevada produtividade do trabalho ganham participação crescente no produto e decrescente no emprego. Os setores de baixa produtividade reduziram sua participação no produto ao mesmo tempo em que elevaram a absorção da mão de obra.

A primeira década dos anos 2000 reintroduz um padrão de heterogeneidade estrutural que repõe na economia brasileira, como no pós-guerra, a perspectiva de sua superação no futuro, a partir da ampliação do emprego a ritmos superiores aos do crescimento da PEA.

A análise das tendências dos problemas ocupacionais na primeira década do presente século, referidos à heterogeneidade estrutural, foi feita com base nos dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) dos anos 2002, 2005 e 2009.

Ainda que de maneira provisória, alguns traços do perfil de heterogeneidade e sua transformação nessa década podem ser elencados enquanto aguardamos a divulgação completa dos dados do levantamento censitário de 2010.

Em primeiro lugar, o crescimento econômico é recuperado. O PIB cresceu a uma taxa média anual de 3,3%, a despeito da instabilidade que marcou todo o período. A elasticidade de emprego do PIB parece ter retomado níveis semelhantes aos da década dos 70, a partir da renovação técnica das empresas em um contexto de

desvalorização cambial, da expansão do papel do BNDES na oferta de crédito de longo prazo e das medidas de desoneração fiscal das importações de equipamentos.

Destaca-se como vetor do crescimento a notável expansão dos mercados internos, a partir dos efeitos combinados da estabilização dos preços, do aumento do poder de compra do salário mínimo, da expansão do crédito e do endividamento das famílias, além dos efeitos produzidos por um conjunto de políticas sociais e de transferência de renda.

Tais fatos combinados fizeram com que, no período 2002-2009, a taxa de expansão do emprego fosse superior à taxa de crescimento da PEA, reintroduzindo na economia brasileira a tendência de redução da heterogeneidade estrutural, semelhante ao ocorrido no ciclo expansivo do pós-guerra.

Cabe destacar ainda que, nesse período, a economia brasileira sofreu os impactos da crise financeira internacional iniciada em setembro de 2008, com repercussões negativas sobre o crescimento e o emprego.

Entretanto, o perfil de heterogeneidade parece ter mudado uma vez mais. As ocupações agrícolas voltam a apresentar taxas negativas de crescimento, ainda que tenham crescido na primeira metade da década abaixo da média da economia e as ocupações industriais cresceram moderadamente acima da média da economia. Coube ao setor terciário, liderado em particular pelos serviços públicos e serviços à comunidade, pelos serviços técnicos e profissionais e pelas atividades comerciais, comandar a oferta de ocupações no período.

Em 2009, cerca de três quartos das ocupações urbanas concentravam-se no setor terciário (55% em 1991 e 64% em 2000) e o terço restante nas atividades do setor secundário. No interior do terciário, 86% das ocupações concentravam-se nos serviços e 14% no comércio. No interior dos serviços, os serviços modernos respondem por mais de um terço das ocupações, no que pese os serviços tradicionais responderem por 38% da ocupação.

Na primeira metade da década, as atividades mais dinâmicas da economia urbana foram aquelas ligadas ao comércio, aos serviços públicos e aos

serviços sociais e comunitários, ao passo que, na segunda metade, as ocupações urbanas tiveram a liderança dos chamados serviços modernos em seu conjunto – serviços técnicos profissionais, serviços financeiros e serviços públicos e à comunidade – nos quais predominam as ocupações de elevada produtividade do trabalho.

Na última década, ocorre uma transformação na economia brasileira, por meio da qual as atividades tipicamente modernas do setor terciário – em que predominam as ocupações de mais elevada produtividade do trabalho e as atividades com destacada presença de ocupações de mais baixa produtividade, ligadas aos serviços tradicionais e ao comércio – dividem em proporções semelhantes a oferta de ocupações.

Mesmo na agricultura, que experimentou declínio no volume de ocupações, o processo de transformação produtiva e ocupacional se deu com base na preponderância da oferta de ocupações de mais elevada produtividade do trabalho. Isso a despeito de o subemprego ainda em 2009 responder por dois terços da ocupação setorial e por um terço do subemprego de toda a economia.

As conjunturas marcadas pela recuperação do dinamismo da economia permitem transformar as atividades que absorvem força de trabalho em condições de mais baixa produtividade, reduzindo esse contingente. Por outro lado, a ampliação dessas ocupações funciona como mecanismo de ajuste da estrutura ocupacional nas conjunturas em que ocorre a desarticulação dos vetores do crescimento econômico.

Ou seja, com a redução do grau de heterogeneidade no tempo, uma fração crescente do subemprego da economia brasileira funciona como desemprego disfarçado – um conjunto de ocupações exercidas com níveis inferiores de produtividade do trabalho que se expande e se retrai nos períodos de redução e ampliação do crescimento econômico.

Daí que a sustentabilidade do crescimento no longo prazo, ao permitir a redução persistente do grau de heterogeneidade, reduz o espaço para as conexões entre fração ainda expressiva do subemprego e do emprego e amplia o espaço da presença do desemprego aberto – as taxas do desemprego aberto

apresentaram-se levemente declinantes, mas seu contingente abrange mais de oito milhões de pessoas.

A persistência do fenômeno do desemprego aberto constitui-se em um novo traço estrutural do padrão recente da heterogeneidade estrutural. É assim que se manifesta dinamicamente a preponderância do grau inicial de heterogeneidade sobre sua evolução no tempo.

A despeito de intensa transformação desde o pós-guerra, a heterogeneidade estrutural ainda é marca da economia brasileira que segue com parcela substancial de sua força de trabalho vinculada a atividades de baixa produtividade do trabalho, proporcionando a seus ocupantes mera subsistência.

A análise, com base nos conceitos de heterogeneidade estrutural e de subemprego, aponta para a importância de se elevar a produtividade do trabalho no interior das atividades produtivas que abrigam o subemprego, elevando os padrões de renda e de vida da população subempregada por meio da transformação das condições técnicas das atividades produtivas que desempenha.

PARTE III – ANEXO METODOLÓGICO

CAPÍTULO 11 – PADRÕES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

11.1 – PADRÃO GLOBAL DE HETEROGENEIDADE

Por hipótese, prevalece no setor moderno uma função de produção linear a dois fatores do tipo:

$$P_m = k \cdot K_m$$

$$P_m = t \cdot T_m$$

onde, P_m , K_m e T_m representam o produto, o capital e o emprego setoriais, e k e t as produtividades do capital e do trabalho. Dadas essas condições técnicas, a taxa de acumulação pode ser definida com a expressão: $\frac{\Delta K}{K} = s \cdot k$; em que s é a taxa de poupança, considerada constante.

Os seguintes supostos adicionais são adotados: i) ritmo de acumulação, também constante, determina uma taxa de expansão do emprego de igual magnitude; ii) a taxa de crescimento da PEA é constante e possui o mesmo valor em todos os setores e ramos de atividades; iii) o ritmo de aumento da ocupação no setor moderno é mais intenso que o da PEA; iv) esse setor satisfaz suas necessidades de mão de obra absorvendo força de trabalho originada nos aumentos da PEA ou, ainda, força de trabalho ocupada nos setores atrasados.

Considerem-se as seguintes equações:

$$Ta(n) = Tt(n) - Tm(n)$$

$$\begin{aligned} \frac{Ta(n)}{Tt(n)} &= 1 - \frac{Tm(o)}{Tt(o)} \cdot \frac{(1 + sk)^n}{(1 + e)^n} \\ \frac{Ta(n)}{Tt(n)} &= 1 - \frac{Tm(o)}{Tt(o)} \cdot \left(\frac{1 + sk}{1 + e} \right)^n \end{aligned} \quad (1)$$

$$sk > e \therefore \frac{(1 + sk)}{(1 + e)} > 1$$

- A primeira define o subemprego em um período $\underline{n}$, $Ta(n)$, como a diferença entre a ocupação total, $Tt(n)$, e o emprego, $Tm(n)$.
- A segunda indica as percentagens do subemprego e do emprego na ocupação total, no período $\underline{n}$.
- Referindo-se às variáveis que definem o emprego e a ocupação total, em um período-base arbitrário, temos as duas equações seguintes, nas quais (e) é a taxa de crescimento da PEA.
- Considerando (1), deriva-se que a cada ano diminui a percentagem do subemprego sobre a ocupação total, e que a do emprego aumenta de forma complementar.

Confirma-se assim a primeira característica do padrão global de heterogeneidade: a redução do grau de heterogeneidade através do tempo.

$$\Delta Ta(r) = \Delta Tt(r) - \Delta Tm(r)$$

$$\Delta Ta(r) = e \cdot Tt(r - 1) - sk \cdot Tm(r - 1)$$

$$sk \cdot Tm(r - 1) = e \cdot Tt(r - 1) \quad (2)$$

- O incremento do subemprego em um período $\underline{r}$ define-se como a diferença entre o incremento da ocupação total e o aumento do emprego no setor moderno.
- Essas duas últimas variáveis são redefinidas como produto da taxa de crescimento da PEA pela ocupação total no período prévio [$e \cdot Tt(r - 1)$] e como o produto da taxa de acumulação pelo nível de emprego preexistente [$sk \cdot Tm(r - 1)$].
- *Ex-hipotesis*, o incremento da PEA verificado em um período $\underline{r}$ de reversão [$e \cdot Tt(r - 1)$] é igual ao aumento do emprego no setor moderno [$sk \cdot Tm(r - 1)$].

$$\frac{Tm(r-1)}{Tt(r-1)} = \frac{e}{sk} \quad (3)$$

- Infere-se, pois, que a reversão produz-se quando a percentagem do emprego sobre a ocupação total for equivalente à relação entre as taxas de crescimento da PEA e de acumulação.

Assim, entende-se porque, necessariamente, atinge-se um ponto de reversão do subemprego: ano a ano diminui a proporção do subemprego e aumenta a do emprego; durante certo lapso, a significação relativa do setor moderno impede que este absorva em sua totalidade os aumentos da PEA vinculados ao setor atrasado, aumentando, desse modo, o volume absoluto do subemprego. Com o tempo, a proporção do emprego adquire tal magnitude que sua ulterior expansão requer a totalidade dos incrementos da PEA e, além disso, parte da mão de obra previamente ocupada nos setores atrasados.

$$Sk.Tm(0).(1+sk)^{r-1} = e.Tt(0)(1+e)^{r-1} \therefore$$

$$\frac{Tt(0)}{Tm(0)} = \frac{sk}{e} \cdot \left(\frac{1+sk}{1+e} \right)^{r-1} \quad (4)$$

$$1 - \frac{Tm(0)}{Tt(0)} \cdot \left(\frac{1+sk}{1+e} \right)^z = 0 \therefore$$

$$\frac{Tt(0)}{Tm(0)} = \left(\frac{1+sk}{1+e} \right)^z \quad (5)$$

- A equação (4) é deduzida de (2), referindo-se as variáveis $[Tm(r-1)]$ e $[Tt(r-1)]$ a seus valores no período base.
- Como sk e e são dados, quanto maior a proporção do emprego no período base, menor será o seu inverso e o valor de $(r-1)$ e, portanto, de r .
- Essas duas equações adicionais são deduzidas de (1), admitindo que no período de reabsorção o subemprego assume o valor zero.
- De (5) infere-se que quanto maior o valor de $\frac{Tm(0)}{Tt(0)}$, menor o seu inverso e, portanto, a magnitude de z .

Das considerações precedentes deriva que os prazos de reversão r e de reabsorção z dependem do grau de heterogeneidade no período-base, resultando menor quanto mais reduzida for a heterogeneidade inicial.

11.2 – PADRÃO SETORIAL DE HETEROGENEIDADE

Para representar padrão setorial de heterogeneidade, ou seja, a forma como a estrutura do subemprego se altera no tempo entre seus componentes rural e urbano, as seguintes hipóteses são adotadas:

- i) as atividades portadoras do subemprego rural (setor camponês) tendem a expulsar mão de obra, o que não impede que o volume absoluto de sua ocupação aumente durante certo tempo;
- ii) a ocupação nessas atividades é obtida pela diferença entre sua própria PEA e suas frações absorvidas pelos setores moderno e informal (subemprego urbano);
- iii) a expressão relativa do subemprego rural na ocupação global reduz-se com o tempo;
- iv) os setores moderno e informal absorvem mão de obra em volume superior ao crescimento da PEA do setor camponês, até que sua população seja completamente absorvida;
- v) a ocupação do setor informal aumenta a uma taxa constante e menor que a taxa de crescimento de sua própria PEA;
- vi) completada a reabsorção do setor camponês, o subemprego urbano passa a diminuir paulatinamente até sua supressão;
- vii) coincidente com a supressão do subemprego urbano, ocorre a supressão do subemprego total.

Considerem-se as seguintes equações:

$$\frac{Tm(n)}{Tt(n)} + \frac{Ti(n)}{Tt(n)} + \frac{Tc(n)}{Tt(n)} = 1$$

- A primeira define as proporções que a ocupação nos setores moderno (Tm), informal (Ti) e camponês (Tc) assumem na ocupação total (Tt) em determinado ponto do tempo (n), anterior ao período de absorção total do setor camponês (v).

$$\frac{Tm(o)}{Tt(o)} \cdot \left(\frac{1 + sk}{1 + e} \right)^n + \frac{Ti(o)}{Tt(o)} \cdot \left(\frac{1 + \delta}{1 + e} \right)^n + \frac{Tc(n-1) + \Delta Tc(n)}{Tt(n-1) + e Tt(n-1)} = 1$$

- A segunda equação, em seus dois termos iniciais, registra a proporção do emprego (Tm) e do subemprego urbano (Ti) na ocupação (Tt) no ano base (o).

- δ é a taxa que aumenta o subemprego urbano entre o período base e $\underline{y}$, considerada constante.
- O terceiro termo registra a proporção do subemprego rural (Tc) na ocupação total (Tt) como a relação entre seu volume em um período prévio ($n - 1$) e o aumento verificado no período imediatamente posterior $(n)[Tc(n - 1) + \Delta Tc(n)]$ e a soma da ocupação total e seu incremento nesses mesmos períodos $[Tt(n - 1) + e Tt(n - 1)]$.
- Como $sk > e$ e $\left(\frac{1 + sk}{1 + e} \right) > 1$ infere-se que a proporção do emprego na ocupação eleva-se com o tempo.
- Como δ e e são positivos, $1 > \left[\frac{(1 + \delta)}{(1 + e)} \right] > 0$, a proporção do subemprego urbano na ocupação reduz-se com o tempo.
- Como $\Delta Tc(n) < e Tc(n - 1)$ em qualquer ano $\underline{n}$, a proporção do subemprego rural diminui com o tempo.

Das equações:

$$\Delta Tc(h) = \Delta Tt(h) - \Delta Tm(h) - \Delta Ti(h)$$

$$\Delta Tc(h) = e.Tt(h - 1) - sk.Tm(h - 1) - \delta.Ti(h - 1), \text{ temos que:}$$

- a primeira define o aumento do subemprego rural como a diferença entre o aumento da ocupação total (Tt) e o aumento do emprego (Tm) e do subemprego urbano (Ti), em um período $\underline{h}$;
- a segunda redefine essas variáveis como o produto de seus valores no período anterior ($h - 1$) pelas respectivas taxas de crescimento da PEA (e) do emprego (sk) e do subemprego urbano (δ).

$$e.Tt(o). (1 + e)^{(h-1)} = sk.Tm(o). (1 + sk)^{(h-1)} + \delta.Ti(o). (1 + \delta)^{(h-1)}$$

- Na equação acima, as mencionadas variáveis e suas magnitudes estão referidas ao período $\underline{h}$, de reversão do subemprego rural.
- Após $\underline{h}$, todo o aumento de população ativa é absorvido no emprego e no subemprego urbano.

Considerando-se o período $\underline{y}$ de reabsorção do subemprego rural, o total da mão de obra se distribui entre os setores moderno e informal.

$$Tt(o). (1 + e)^y = Tm(o). (1 + sk)^y + Ti(o). (1 + \delta)^y$$

- Daí deriva-se que os pontos de reversão (h) e de reabsorção final (v) do subemprego rural dependem do nível do subemprego urbano no período-base [Ti(o)] e, conseqüentemente, da forma como a ocupação é distribuída entre as atividades de baixa produtividade nesse período.
- Como as taxas de crescimento da PEA (e) e do emprego (sk) são dadas, os pontos (o) e (v) também dependem da taxa de crescimento da ocupação no setor informal (δ) entre os períodos (o) e (v).

Das equações:

$$\frac{Tc(n) + Ti(n)}{Tt(n)} = 1 - \frac{Tm(o)}{Tt(o)} \cdot \left(\frac{1 + sk}{1 + e} \right)^n$$

$$\frac{Tc(o) + Ti(o)}{Tm(o)} + 1 = \frac{sk}{e} \cdot \left(\frac{1 + sk}{1 + e} \right)^{r-1}$$

$\frac{Tc(o) + Ti(o)}{Tm(o)} + 1 = \left(\frac{1 + sk}{1 + e} \right)^z$, infere-se que a composição do atraso no período-base não altera a evolução do grau de heterogeneidade no tempo, nem os pontos de reversão (r) e de reabsorção final (z) do que se denominou padrão global de heterogeneidade.

CAPÍTULO 12 – SUBEMPREGO E DUALISMO

O conceito de economia dual foi originalmente criado por Boeke¹⁸² para descrever uma característica peculiar do desenvolvimento econômico das economias coloniais. Utilizando o conceito de “sistema econômico-social” composto de três dimensões – uma cultural, uma institucional e uma técnica –, procurou captar a estrutura e a dinâmica da sociedade e da economia coloniais quando da penetração do capitalismo.

Tendo como referência inicial a Indonésia, percebeu que o desenvolvimento econômico produzia um impacto desintegrador sobre as sociedades agrárias pré-capitalistas sem destruí-las completamente, resultando na coexistência de dois diferentes sistemas, sem possibilidade de transição de um para o outro. E segundo ele, ali onde aparecem dois sistemas sociais claramente distintos um do outro e onde cada um deles prevalece em uma parte da sociedade, temos então uma sociedade dual.

Em consequência, o desenvolvimento econômico em um contexto colonial difere do processo normal de desenvolvimento. Ao invés de os diferentes sistemas apresentarem-se interpenetrados em um processo evolutivo de progressão social endógena, o sistema econômico dual é caracterizado pela coexistência de dois setores econômicos com níveis muito díspares de desenvolvimento, de incorporação tecnológica e com padrões de demanda distintos, com uma dinâmica marcada pelo escasso relacionamento entre eles ao longo do tempo.

Podem-se distinguir claramente quatro noções centrais nesse conceito de dualismo. A primeira diz respeito à existência simultânea de diferentes conjuntos de elementos hierarquizados em importância, em determinado tempo e em dado espaço. A segunda refere-se à natureza estrutural dessa coexistência, distinta de um processo conjuntural gerador de defasagens temporais na trajetória dos elementos. A terceira noção surge da constatação de que as disparidades entre os elementos

¹⁸² Boeke, J. H., “Economics and Economic Policy of Dual Society”, Institute of Pacific Relations, New York, 1953.

parecem não dar sinais de diminuir com o tempo, apresentando, ao contrário, tendência a se manterem ou mesmo se incrementarem. Finalmente, a quarta noção liga-se ao fato de que as inter-relações (a falta delas) entre os elementos não favorecem o desempenho dos elementos inferiores e pode usualmente prejudicá-los.

A ideia de uma economia dual refere-se, desde a sua origem, ao problema da transição de um sistema socioeconômico para outro no contexto da problemática maior do desenvolvimento dos países hoje ditos periféricos ou subdesenvolvidos. Um aspecto de um amplo processo socioeconômico que envolve mudanças qualitativas e estruturais na sociedade, que não se confundem com evolução gradual e que vão além do crescimento econômico.

Como caracteristicamente nesses países a baixa mobilidade e adaptabilidade sociais obstruem a mudança estrutural e o desenvolvimento endógeno, o problema da economia dual pode também ser entendido como uma forma de captar a heterogeneidade dessas sociedades.

Além das características internas da sociedade que operam na obstrução do desenvolvimento, a introdução do conceito de dualismo no pensamento econômico também esteve, desde a sua origem, relacionado com a natureza das relações internacionais entre países ricos e pobres.

Dado que grandes diferenças de renda *per capita* e de padrão de vida entre países persistem na economia mundial e dado que tais disparidades parecem ser mais de natureza estrutural que conjuntural, pode-se afirmar que persiste na economia mundial a presença de elementos indutores de estruturas dualistas.

Se outrora os elementos que operavam a manutenção de estruturas dualistas na economia mundial iam da política colonialista à difusão do capitalismo, hoje operam a exportação de ciência e tecnologia inadequadas, a fuga de cérebros, o investimento estrangeiro privado, a adoção de políticas comerciais danosas por parte dos países ricos, o surgimento de elites nos países pobres e o chamado 'efeito demonstração' no consumo de bens de luxo, dentre muitos outros.

Hans Singer¹⁸³ considera crucial entender as questões referentes a ciência e tecnologia para entender o dualismo na economia mundial e o alargamento crônico das desigualdades nesse campo entre países ricos e pobres. Em primeiro lugar, destaca que o processo de avanço científico e tecnológico, em todos seus estágios, está concentrado pesadamente nos países ricos. Mais de dois terços dos gastos globais de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) estão nos EUA, um quarto na Europa e 2% apenas nos países menos desenvolvidos.

Além disso, essa assimetria é reforçada pelas prioridades do progresso científico e tecnológico direcionadas à resolução de problemas importantes para a realidade desses países, através da criação de métodos e práticas apropriados às suas 'dotações de fatores'. E esses problemas são consideravelmente diferentes daqueles dos países pobres que concentram cerca de dois terços da humanidade.

Cabe destacar, ainda, que o monopólio dos gastos com P&D detido pelos países ricos, concretamente cristalizado em instituições, equipamentos, número de cientistas e tecnólogos, assim como o poder de decidir o sentido e a localização da fronteira tecnológica, faz com que os gastos com P&D realizados nos países pobres também estejam em grande medida direcionados para a solução de problemas e a criação de métodos de resolução concebidos nos países ricos.

As estruturas e o trabalho associados à fronteira tecnológica dos países ricos exercem um poder de atração sobre os pesquisadores dos países pobres que ou exportam 'cérebros' ou, quando permanecem no país, se dedicam em grande medida a uma agenda de pesquisa determinada nos países ricos.

A transferência de tecnologia, que deveria mitigar a desigualdade na distribuição dos gastos com P&D e os efeitos da 'fuga de cérebros', enfrenta, contudo, várias dificuldades. As tecnologias nem sempre estão disponíveis, usualmente cobertas por sigilos, acordos de restrição e patentes. Mesmo quando disponíveis, seu elevado preço, aliado aos problemas de restrição de divisas, impede sua ampla difusão nos

¹⁸³ Singer, H. W., "Dualism Revisited: A New Approach to the Problems of the Dual Society in Developing Countries", Conference on the Dual Economy, Glasgow, 1969.

países pouco desenvolvidos. Como essas tecnologias, em grande medida, estão associadas ao investimento estrangeiro, sofrem com sua instabilidade nesses países. E, finalmente, a transferência da tecnologia só é efetiva quando existir infraestrutura capaz de selecioná-la, adaptá-la e introduzi-la de maneira apropriada nos países receptores.

Em segundo lugar, uma tecnologia produzida fora, aliada à pequena capacidade científica e tecnológica dos países receptores, faz com que ela não se enraíze e não se desenvolva em linha com suas reais necessidades, tendendo a permanecer restrita ao setor em que foi introduzida, produzindo uma situação de enclave da modernidade – uma configuração dualista.

Adicionalmente, a moderna tecnologia é introduzida nos países em desenvolvimento em grande medida associada ao investimento estrangeiro privado, capitaneado pela grande empresa estrangeira. Esse processo, ao mesmo tempo em que alivia o problema da concentração da capacidade de inovar nos países ricos, traz inúmeras consequências negativas aos países pobres. Dentre elas podem-se destacar a repatriação de lucros e dividendos, o que reduz o potencial de reinvestimento, e o desinteresse da grande empresa internacional em desenvolver tecnologias intensivas em trabalho. O padrão de remuneração introduzido pela grande empresa estrangeira, semelhante ao adotado em seu país de origem, além de resultar em remunerações várias vezes superiores ao salário médio dos países em desenvolvimento, tende a ser adotado pelas demais empresas do setor moderno dessas economias, reforçando a adoção de tecnologias intensivas em trabalho.

Finalmente, a natureza capital intensiva das novas tecnologias, combinada com o rápido crescimento da população em geral e da população trabalhadora, faz com que os empregos criados pelos setores modernos sejam insuficientes para absorver as pessoas que não podem ser produtivamente empregadas no setor agrícola, sendo baixo o poder de mitigação do crescimento do desemprego e do subemprego. Por outro lado, os níveis salariais do setor moderno atraem volumosa corrente migratória em direção às grandes cidades dos países em desenvolvimento, mesmo quando remotas suas chances de inserção.

Essa situação cria uma crise de emprego nos países subdesenvolvidos que talvez seja a mais importante fonte de dualismo em suas economias. De um lado, uma pequena fração da PEA regularmente empregada em atividades do setor moderno. De outro, massas de desempregados e subempregados que, expulsos no bojo da modernização das atividades primárias, orbitam em um conjunto de ocupações nas atividades de baixa produtividade e remuneração da economia urbana¹⁸⁴.

Mas o problema da economia dualista, como referente teórico da estrutura heterogênea de uma sociedade subdesenvolvida, envolve questões relacionadas não apenas a padrões de desenvolvimento econômico e seus condicionantes histórico-estruturais, mas também ao curso futuro do desenvolvimento e às medidas de políticas indutoras. Assim, além da caracterização de uma estrutura dual, a partir da coexistência simultânea de dois subsistemas, importa indagar acerca da possibilidade ou não de transição de um subsistema para outro, ou seja, se é possível, e em que medida, transitar dos modelos dualistas para a ideia de “estágios de desenvolvimento”.

Hans Singer, mais uma vez, afirma que o dualismo internacional no campo da ciência e tecnologia explica em grande medida porque o crescimento dos países subdesenvolvidos não foi tão eficiente em superar o dualismo interno desses países. O impacto potencial do aumento do estoque de conhecimento, que sem dúvida permanece importante e útil aos países em desenvolvimento, tem sido mitigado pela tendência desse conhecimento em se tornar cada vez menos adequado à realidade dos países mais pobres.

O estoque de conhecimento científico e tecnológico cresceu rapidamente. Mas o fez de maneira concentrada nos países ricos e com foco nos seus problemas, preocupados com produtos diferenciados, grandes mercados, métodos sofisticados de produção com elevadas requisições de capital, trabalho altamente

¹⁸⁴ Hans Singer calcula que a proporção do desemprego nos principais países subdesenvolvidos, obviamente incluindo o trabalho de baixa produtividade, alcança 25% da PEA, proporção equivalente à da Grande Depressão, quando a principal fonte de dualismo das sociedades eram então homens sem trabalho e homens com trabalho.

especializado e gerenciamento poupador de trabalho e matérias-primas. Os países pobres, ao contrário, estão mais interessados em produtos simples, *design* simples, restrição de capital, redução dos requerimentos de trabalho especializado e produção para mercados de tamanho reduzido.

Hoje, não há dúvida de que o estoque de conhecimento científico e tecnológico aumentou a taxas sem precedentes, afirma o autor. O benefício dos países que se desenvolveram posteriormente parece ter-se confirmado até fins dos anos 30. Inglaterra e França se desenvolveram a um ritmo menos intenso do que a Alemanha e os EUA, na segunda onda. Estes, por sua vez, se desenvolveram de maneira relativamente mais lenta que Rússia e Japão, na terceira onda, mais lentos ainda que Austrália, Nova Zelândia e Canadá, posteriormente.

É extensa a lista de economistas clássicos e neoclássicos teoricamente convencidos de que o desenvolvimento ficaria crescentemente mais fácil de ser alcançado e sustentado à medida que o conhecimento fosse se acumulando com o tempo. Os países de desenvolvimento retardatário teriam assim um imenso potencial de conhecimento científico e tecnológico a ser explorado em seu benefício, o que os colocaria em uma posição vantajosa ao se comparar com o desenvolvimento prévio. Mas essa tendência parece não se ter efetivado nas últimas décadas, segundo Singer. Para esse autor, é evidente que a acumulação de conhecimento científico e tecnológico não desempenhou o papel que dela se esperava.

Boeke, como vimos, e tendo a Indonésia por referência, observou a formação de uma sociedade dual como resultado do impacto desintegrador do capitalismo ocidental sobre as estruturas agrárias pré-capitalistas e da manutenção das novas estruturas em um padrão de funcionamento distinto e separado. Disso resultou a coexistência de dois diferentes sistemas sem possibilidade de transição de um para o outro.

A possibilidade de transição para estágios superiores de desenvolvimento está presente na estrutura dual da concepção originária da Cepal. A ideia de “Centro” e “Periferia” foi construída para apontar a industrialização e a possibilidade de se adotarem medidas de política capazes de superar os problemas

surgidos no curso do desenvolvimento periférico, como a única forma de romper o dualismo presente na economia mundial, devido a fatores de ordem histórico-estrutural.

A consideração do desenvolvimento econômico como possibilidade de transição de um sistema para outro também foi estabelecida por Arthur Lewis em seu modelo clássico de países com oferta ilimitada de mão de obra. Utilizando-se do conceito de economia dual como base de um modelo de oferta de mão de obra representada pela migração rural urbana nos países em desenvolvimento, apontou a possibilidade do desaparecimento integral do setor de subsistência, caracterizado por níveis inferiores de renda, a partir da dinâmica de um setor capitalista urbano em expansão, tão logo ocorra a absorção da população excedente do setor subsistência. A partir de então, a economia urbana passaria a difundir suas relações para todo o sistema econômico.

Nas contribuições de Rodríguez referidas na Parte I deste trabalho, a possibilidade de rompimento das estruturas dualistas foi analisada no plano ocupacional, buscando representar a dinâmica da estrutura ocupacional como resultado das transformações da estrutura produtiva que marcam caracteristicamente o desenvolvimento de uma economia capitalista periférica que se industrializou com intensidade no pós-guerra.

Tendo o Brasil como caso paradigmático, Rodríguez tomou os conceitos de emprego (ocupação exercida com nível elevado de produtividade do trabalho) e subemprego (ocupação com nível reduzido de produtividade do trabalho) como componentes da estrutura ocupacional dualista. Considerando o desemprego como variável residual, apontou a possibilidade teórica de superar o dualismo da estrutura ocupacional no desenvolvimento brasileiro das últimas décadas, a partir da sustentação de conjunturas nas quais o ritmo de crescimento das ocupações de mais alta produtividade do trabalho supera o ritmo de crescimento da população economicamente ativa.

Com base em dados censitários, formulou analiticamente a efetivação de um padrão geral de transformação da heterogeneidade estrutural, a partir da existência de um ponto de reversão e outro de reabsorção do subemprego que, uma

vez alcançado, terminaria com o dualismo presente na estrutura ocupacional e produtiva da economia brasileira.

Samir Dasgupta¹⁸⁵ argumenta que a teoria do subemprego só adquire relevância quando associada à teoria do dualismo econômico. Afirma que os países que iniciaram suas industrializações retardatariamente estão mais suscetíveis à ação de forças econômicas poderosas que determinam a elevação da relação capital trabalho no interior do seu setor industrial.

Dentre as principais forças associadas à industrialização retardatária que operam no sentido da elevação da relação capital trabalho destaca-se a elevada densidade de capital do investimento público, que representa em geral importante proporção do investimento total. Isso é reforçado pelo forte efeito de demonstração exercido por projetos similares adotados em outros países e pela restrita disponibilidade de recursos para financiar o desenvolvimento, o que explicaria em parte a inclinação dos governos receptores de montarem projetos que envolvam investimentos concentrados.

Argumenta o autor que o desenvolvimento desses países ao ser caracterizado por um conjunto de desequilíbrios expressos por momentos de escassez e pontos de estrangulamento, faz com que as demandas por diversos tipos de investimento intensivos em capital sejam sempre urgentes e recebam alta prioridade, mesmo quando contrariam a perspectiva da justiça distributiva e do desenvolvimento regional.

Para Dasgupta, a ação efetiva dos sindicatos e da legislação de proteção social ao trabalho nos países em desenvolvimento, ao se intensificarem antes de um longo período de progresso econômico e da consolidação do setor industrial, pressiona os salários mesmo quando a oferta de trabalho continua abundante, reduzindo a possibilidade de que os investimentos intensivos em capital e de alta produtividade contribuam para a eliminação do dualismo.

¹⁸⁵ Dasgupta, Samir. "Underemployment and Dualism: a Note"; *Economic Development and Cultural Change*, vol. 12, n. 2, jan/1964, p. 174-185. The University of Chicago Press.

Mas os efeitos dos investimentos intensivos em capital do setor moderno sobre a estrutura dual da economia permanecem incertos. É concebível, da ótica do modelo clássico de Lewis, que a alta lucratividade das inversões do setor moderno permita sua rápida expansão no conjunto da economia e a eliminação do dualismo. No padrão global de heterogeneidade de Rodríguez, altas taxas de inversão em setores com elevada densidade de capital também podem estar associadas à eliminação do dualismo, desde que sustentem uma elevada oferta de ocupações exercidas com alta produtividade do trabalho ante a demanda de trabalho.

Maria da Conceição Tavares, em entrevista recente¹⁸⁶, acredita que o Brasil, assim como alguns países emergentes, experimentou uma transição entre uma situação clássica de centro e periferia para outra, caracterizada por um estágio de desenvolvimento intermediário, o que abriria a perspectiva de consolidação de padrões de vida semelhantes aos dos países desenvolvidos.

A perspectiva de vencer o dualismo e alcançar estágios superiores de desenvolvimento foi aberta pela mudança na divisão internacional do trabalho determinada pela ascensão da economia chinesa e pela forte demanda de produtos primários que acarretou.

Essa mudança na divisão internacional do trabalho beneficiou a economia brasileira que exporta para todos os países do mundo – vendemos mais matérias-primas para a China do que para a Europa e para os EUA. Essa conjuntura internacional, em que a China é o grande demandante, tornou ultrapassada a dicotomia entre industrialização e produção de *commodities* que marcou a industrialização brasileira e continental.

É uma situação bem diferente daquela que abrigava os problemas recorrentes da industrialização brasileira do pós-guerra, onde predominava a rigidez da pauta de exportações a partir da predominância de produtos primários, com raros períodos de elevação dos preços das matérias primas, como ocorreu durante a Guerra

¹⁸⁶ Tavares, M.C., “Não há mais Centro e Periferia e o Brasil tem chances”; entrevista concedida ao jornal Folha de S. Paulo, em 12/9/2010, caderno ‘Mercado’.

da Coreia (1950-1953). O processo de substituição de importações não poupava divisas ao substituir importações por produção doméstica, ampliando o mercado interno e a demanda por bens de capital importados para aumentar a produção.

Não é o caso hoje quando temos uma indústria consolidada e o problema cambial possui natureza distinta. Com a crise mundial, o dólar desvalorizou-se profundamente em face de todas as moedas. A valorização do real afeta menos as exportações e mais as importações, que se elevam como reação à recuperação da economia.

Trata-se de uma nova situação que pode perdurar por um bom tempo ainda. Ao ter de desenvolver seu mercado interno, e com um solo esgotado, Tavares acredita que a economia chinesa vá passar décadas importando produtos primários, tanto alimentos quanto minério e petróleo, ao contrário do que ocorreu na mudança do centro capitalista da Inglaterra – que não tinha produtos primários – para os EUA – que tinham esses produtos –, levando ao fim do modelo primário-exportador na América Latina e impondo, como assinalava a perspectiva cepalina, a inevitabilidade da industrialização.

Também difere a situação ocupacional. Se antes era a indústria que proporcionava os melhores empregos, hoje os empregos de qualidade são predominantemente oferecidos no setor terciário, nos bancos e nos serviços de utilidade pública. Persiste é claro o problema do desemprego estrutural devido à pobreza. Com uma política de combate à pobreza e com uma política educacional adequada, parece ser possível construir as bases de um país desenvolvido.

O problema de fechar a brecha entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento persiste no presente, mas não pode ser adequadamente apreendido pelo esquema centro e periferia, segundo Tavares. A discussão agricultura *versus* indústria é datada do pós Segunda Guerra e não há mais sentido em se fazer uma opção por um ou por outro. Hoje existem países de desenvolvimento intermediário, dentre os quais o Brasil, que precisam da agricultura familiar, do *agrobusiness*, da indústria de transformação e dos serviços modernos, articulados em estruturas que se distanciam das concepções duais.

CAPÍTULO 13 – A VARIÁVEL ‘RENDIA’ NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DO IBGE

13.1 – COMPARABILIDADE INTERTEMPORAL DA VARIÁVEL ‘RENDIA’ COM BASE NOS DADOS CENSITÁRIOS

Para operacionalizar a ideia de heterogeneidade estrutural no contexto de uma análise de longo prazo da ocupação na economia brasileira, foram utilizados os dados dos censos demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000. Isso requereu adequar a noção central da pesquisa – o conceito de heterogeneidade estrutural referido à produtividade da força de trabalho – às informações disponíveis nos levantamentos censitários.

Assim, o rendimento proporcionado aos responsáveis pelas atividades produtivas nas quais a população ativa ocupada está inserida foi utilizado como indicador de produtividade dessas atividades. Admitiu-se que os rendimentos auferidos pelas posições na ocupação *empregadores e autônomos* de cada ramo de produção foram tomados como indicador da produtividade do trabalho no seu interior.

Além disso, evitou-se associar produtividade do trabalho aos rendimentos dos empregados, uma vez que podem expressar não a produtividade da atividade onde o trabalho é exercido, mas as assimetrias na distribuição da renda típicas de sociedades como a brasileira.

Isso possibilitou identificar previamente os ramos produtivos portadores de heterogeneidade – ocupação com níveis muito baixos de produtividade do trabalho –, conceituada como subemprego, desde que a proporção assumida pela ocupação de baixo nível de produtividade do trabalho na PEA alcançasse proporções significativas ao longo do tempo. Aqueles ramos em que essa proporção não alcançou níveis relativamente elevados não foram considerados portadores de heterogeneidade.

Abordaremos neste capítulo desta terceira parte do trabalho as questões envolvidas na comparabilidade intertemporal da variável PEA e da variável rendimentos, operacionalizadas pelas enquetes censitárias de 1960, 1970, 1980, 1991

e 2000, buscando avaliar sua incidência sobre as conclusões a que se chegou a partir da base conceitual da pesquisa a partir das informações levantadas.

13.2 – A VARIÁVEL PEA NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 1960, 1970, 1980, 1991 E 2000

A enumeração da População Economicamente Ativa (PEA) nos Censos Demográficos apresenta problemas de comparabilidade intertemporal. Contudo, o conceito operacionalizado tem, ao longo do tempo, se aproximado da noção de oferta de mão de obra – conjunto de pessoas que exercem alguma atividade econômica e aquelas que não exercem atividade econômica por alguma circunstância, mas que estão aptas a fazê-lo.

As questões relativas à comparabilidade do conceito de PEA nos diversos censos dizem respeito a aspectos conceituais e operacionais, com destaque para os seguintes itens:

- a) *Definição de Limites de Idade:* os censos brasileiros admitem como limite inferior dez anos de idade e não admitem nenhum limite superior, o que facilita a captação das pessoas que terminam seus trabalhos em idades bastante diversas, mas prejudica a quantificação do trabalho infantil;
- b) *Definição de Atividade Econômica:* a classificação da população de dez anos ou mais é feita sob o corte de economicamente ativos (distribuídos em ramos e classes de atividade) e economicamente inativos. Genericamente, a atividade econômica é definida como atividade de produção de bens e serviços executada para satisfazer necessidades humanas. Essa definição desempenha papel fundamental nas enumerações a partir de um caráter mais ou menos inclusivo de atividades de captação mais difícil, dentre elas as atividades informais, ilegais, ou aquelas para as quais não existem informações estatísticas disponíveis. Nos censos, foram consideradas atividades econômicas aquelas exercidas por padres e freiras, mesmo não recebendo qualquer remuneração direta, membros das forças armadas, bem como as pessoas que, mesmo sem receber remuneração, trabalharam habitualmente 15 horas ou mais por semana, ajudando o chefe do domicílio, família ou pessoa com quem residia ou alguma instituição de caridade, beneficente ou de cooperativismo;

- c) *Escolha do Período de Referência*: a pergunta sobre o exercício de uma atividade econômica se refere a um período de tempo e também pode afetar a comparabilidade. Um período mais curto de tempo favorece a objetividade da resposta, evitando “erros de memória”; já um período mais longo pode refletir melhor as condições de trabalho, principalmente para atividades econômicas de maior sazonalidade. Nos censos brasileiros, o período de referência abrange os doze meses que antecedem a data do censo, não sendo necessário que a pessoa tenha trabalhado todo o período para ser considerada economicamente ativa. Contudo, a forma como se constrói o questionário pode alterar o poder de captação dessa variável, como veremos adiante. São também incluídas na PEA as pessoas que, tendo trabalhado no período de referência, estavam na data do censo em gozo de licença ou férias ou ainda presas e aguardando julgamento;
- d) *Condição de Atividade*: o censo demográfico de 1960 introduz uma grande modificação na condição de atividade: substitui a noção de atividade principal utilizada nos censos anteriores pela de atividade habitual para captar a condição de atividade da população. Entende-se por atividade habitual aquela exercida por uma pessoa durante a maior parte dos doze meses antecedentes ao dia do censo;
- e) *Procura de Trabalho*: a população sem ocupação pode ser incluída entre os inativos ou entre os desempregados; é a procura de trabalho que permite estabelecer essa distinção.

Salvo tratamento diferenciado para as pessoas que procuram trabalho, as definições de PEA nesses censos são aparentemente similares. No censo de 1960, a definição de PEA cobre pessoas de dez anos e mais, que haviam trabalhado algum tempo durante os doze meses anteriores à data do censo na atividade habitual. Sob esse conceito, não há necessidade de investigar a atividade complementar à principal, uma vez que se estabelece uma dicotomia entre economicamente ativos e inativos. Aos economicamente ativos pergunta-se sobre o exercício de outra atividade econômica além da habitual.

A PEA inclui os desempregados, isto é, aqueles que, tendo tido ocupação habitual, se encontram sem emprego na semana anterior ao censo. Os indivíduos sem ocupação e sem atividade habitual foram considerados inativos.

No censo demográfico de 1970 foram incluídos pela primeira vez na PEA os indivíduos a procura de trabalho, o que ampliou a enumeração dos desempregados. Em 1980, esse procedimento foi estendido a todas as pessoas que procuraram trabalho nos últimos doze meses, tendo ou não trabalhado anteriormente. A definição continuava considerando inativos aqueles que, mesmo tendo trabalhado nos doze meses anteriores ao censo, não trabalharam na última semana porque haviam-se aposentado e aqueles que não tinham trabalhado nem procurado trabalho.

O levantamento censitário de 1991 não traz diferenças significativas em relação ao de 1980 no que diz respeito ao conceito de atividade, ao período de referência (doze meses que antecedem o dia da pesquisa), ao limite de idade (dez anos como limite inferior e sem limite superior) e à condição de atividade. A PEA é definida como segue:

“compõem a população economicamente ativa as pessoas que, durante os 12 meses anteriores à data do censo ou parte deles, exerceram trabalho remunerado, em dinheiro e/ou produtos e mercadorias, inclusive os licenciados, com remuneração, por doença, com bolsa de estudos, etc., e os sem remuneração que trabalharam habitualmente 15 horas por semana numa atividade econômica, ajudando à pessoa ou à instituição de caridade, beneficente ou de cooperativismo ou, ainda, como aprendizes, estagiários, etc. Também foram considerados nesta condição as pessoas de 10 anos ou mais que nos últimos dois meses anteriores à data do censo tomaram alguma providência para encontrar emprego”.

No censo de 2000, a investigação da população economicamente ativa também abrangeu as pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas e desocupadas. Porém, o período de referência utilizado foi a semana de 23 a 29 de julho de 2000.

Não obstante a PEA ser definida de forma razoavelmente semelhante nos levantamentos censitários desde 1960, existem diferenças na estruturação dos seus questionários que afetam a enumeração e a comparabilidade de certos segmentos dessa população, como é o caso de mulheres e jovens de ambos os sexos.

O censo demográfico de 1960 formulou o quesito que classifica a PEA (quesito U) da seguinte maneira: “se não trabalhou durante o ano anterior à data do censo, qual a ocupação ou situação que tem e considera principal?”

As seguintes alternativas de resposta eram então apresentadas: “afazeres domésticos, estudante, aposentado, vive de rendas, doença temporária, invalidez permanente, detento, ou sem ocupação”.

Já para as pessoas que trabalharam durante o ano anterior à data do censo, foram aplicados com exclusividade os quesitos V, W, X e Z. O quesito V indagava ocupação, profissão, ofício, cargo ou função que exerceu durante a maior parte do tempo no ano anterior à data do censo. O quesito W indagava acerca da ocupação exercida na semana anterior à data do censo, com três alternativas (ocupação declarada no quesito V, outra ocupação, desempregado). O quesito X tratava da classe de atividade em que exerceu a ocupação declarada no quesito V. Finalmente, o quesito Z perguntava sobre a posição na ocupação declarada no quesito V, apresentando as seguintes alternativas: empregado público, empregado particular, trabalho por conta própria, parceiro ou meeiro, empregador ou membro não remunerado da família ou instituição. Foram considerados economicamente ativos aqueles que responderam o quesito V, somados aos desempregados (última alternativa do quesito W).

No censo demográfico de 1970, tanto o quesito que definiu a PEA (de número 22) como as alternativas de resposta incorporaram a questão da procura de trabalho. O quesito 22 foi redigido como segue: “se não trabalha nem procura trabalho, qual a ocupação ou situação que tem e considera principal?”.

E as alternativas de resposta eram: “afazeres domésticos, estudante, aposentado, vive de renda, doente ou inválido, detento, sem ocupação, trabalha ou procura trabalho”. Aqueles incluídos na última alternativa do quesito foram considerados ativos.

No censo de 1980 foram utilizados dois quesitos:

“quesito 28: “trabalhou nos últimos 12 meses (01/09/79 a 31/08/80)?.

questo 29: se no quesito 28 respondeu SIM, assinale o retângulo 0 e passe para o quesito 30. Se respondeu NÃO, indique a situação ou ocupação que tem, obedecida a ordem enumerada, e passe para o quesito 46”.

Após responder *não* ao quesito 28, o quesito 29 apresentava as seguintes alternativas: “trabalhou, procurando trabalho (já trabalhou, nunca trabalhou), aposentado ou pensionista, vive de renda, detento, estudante, doente ou inválido, afazeres domésticos, sem ocupação”. Nesse censo, a PEA constituiu-se daqueles que responderam *sim* ao quesito 28 mais aqueles que, tendo respondido *não* ao quesito 29, assinalaram ter procurado trabalho (tendo ou não trabalhado antes).

Duas diferenças importantes são introduzidas no censo de 1980. Em primeiro lugar, a pergunta foi formulada de forma direta e as alternativas de resposta foram *sim* ou *não* (nos censos de 60 e 70, foi utilizada a forma negativa, seguida das alternativas de inatividade – afazeres domésticos, estudante, aposentado etc.).

O questionário do censo de 80 enumera mais diretamente como ‘economicamente ativos’ aquelas pessoas que exerceram simultaneamente duas atividades, sendo apenas uma considerada atividade econômica. É bastante provável que em 1960 e 1970 mulheres e estudantes cujo vínculo com uma atividade econômica não era permanente ou totalmente distinto de atividade não econômica tenham indicado nos quesitos de entrada as alternativas *afazeres domésticos* e *estudante*. Em 1980, ao contrário, pessoas nessa mesma condição poderiam ter respondido *sim* ao quesito 28.

Em segundo lugar, o conceito de ocupação habitual foi corretamente utilizado no corpo do questionário de 1980. Nos censos de 1960 e 1970, os quesitos que discriminam a PEA (quesito 22 e quesito U, respectivamente) são redigidos a partir da reintrodução da ideia de atividade principal. Além disso, no censo de 1960 existe referência explícita e no censo de 1970 omite-se o período de referência do quesito, sendo este introduzido somente no quesito 23, sobre ocupação habitual, definida como:

“aquela que o informante se ocupou durante a maior parte do ano, ainda que na data do censo esteja desempregado, em gozo de licença ou férias, preso aguardando julgamento ou ainda executando trabalho temporário como é comum entre os trabalhadores agrícolas que em determinadas épocas do ano trabalham em usinas de açúcar, máquinas de beneficiamento etc.”.

Todavia, como o quesito 23 só se aplica àqueles que, no quesito 22 do censo de 1970, responderam à última alternativa – *trabalha ou procura trabalho*, o período de referência fica prejudicado pela noção de ocupação principal adotada no quesito 22.

No censo de 1980, a noção de ocupação principal foi acompanhada da explicitação do período de referência, o que ampliou seu poder de enumeração. As instruções do quesito 28, que pergunta se a pessoa trabalhou nos últimos doze meses, tratam da abrangência do exercício da atividade econômica com a preocupação de captar as pessoas que tivessem trabalhado no período de referência, mesmo não estando trabalhando no dia do recenseamento. A referência especial às mulheres nas instruções certamente contribuiu para sua maior enumeração no censo de 80, comparativamente aos anteriores. A intenção de uma enumeração mais abrangente é notada ainda nas instruções para se assinalar a alternativa *não* nesse quesito¹⁸⁷.

Essa orientação foi complementada pelo tratamento dado à alternativa *sem ocupação*. Em 1960 e 1970, consideraram-se *sem ocupação* pessoas que, embora capacitadas para o trabalho, não exerciam nenhuma ocupação. Em 1970, os entrevistadores foram orientados a incluir nessa escolha as pessoas capacitadas a trabalhar que viviam de donativos, ajudas etc. Em 1980, nessa alternativa de inatividade foram consideradas apenas as pessoas que voluntariamente não estavam trabalhando. Assim, definiu-se *sem ocupação*: “a pessoa que não deseja trabalhar ou que, desejando,

¹⁸⁷ A instrução é a seguinte: “A indagação visa identificar se a pessoa trabalhou nos últimos 12 meses, período compreendido entre 01/09/1979 e 31/08/1980. Será assinalado SIM para a pessoa que, durante todos os últimos 12 meses ou parte deles, exerceu trabalho remunerado em dinheiro e/ou produtos ou mercadorias, inclusive a licenciada, com remuneração, por doença (“encostado” pelo INAMPS), bolsa de estudo etc., e a sem remuneração que trabalhou habitualmente 15 horas ou mais por semana, numa atividade econômica, ajudando a pessoa com quem residia, ou à instituição de caridade, beneficente, ou de cooperativismo, ou ainda como aprendiz, estagiário etc. Também responderá SIM: a) a pessoa que exerceu nos últimos 12 meses um trabalho sazonal ou intermitente, como é o caso de trabalhador agrícola que só trabalhou na época do plantio, corte ou colheita, apanhador, cortador ou quebrador de produtos extrativos vegetais etc.; b) a mulher que, tendo trabalhado qualquer período nos últimos 12 meses, deixou de trabalhar devido a casamento, ter tido filho etc.; ou c) a pessoa aposentada no decorrer dos últimos 12 meses mesmo que atualmente não exerça ocupação econômica”. A alternativa *não* seria assinalada se a pessoa, “durante todo o período compreendido entre 01/09/79 e 31/08/80, somente tivesse tido uma ou mais das seguintes situações: exercido afazeres domésticos no próprio lar, estudado, vivido de rendimentos de aposentadoria ou de aplicação de capital, estivesse detida cumprindo sentença, doente inválida sem ser licenciada do trabalho, desempregada sem ter encontrado trabalho ou não tenha procurado trabalho por não querer”.

deixou de procurar trabalho porque não encontrava e não se enquadra em qualquer das categorias anteriores”.

Pode-se observar que em 1980 houve uma tentativa de limitar as alternativas de inatividade das pessoas, de modo a tornar a PEA mais abrangente, com maior enumeração de mulheres e jovens de ambos os sexos.

O censo demográfico de 1991 apresenta diferenças no formato do questionário que podem interferir na comparabilidade das enumerações entre levantamentos. Esse censo propõe três quesitos (45, 58 e 59) para quantificar a PEA, sendo os dois primeiros semelhantes aos do censo de 1980:

“quesito 45: Trabalhou em todos ou em parte dos últimos doze meses (01/09/1990 a 31/08/1991)?. Se respondeu - não trabalhou, *retângulo 3* - passe para o quesito 58.

quesito 58: se no quesito 45 assinalou não trabalhou, indique a situação ou ocupação que tem, obedecida a ordem enumerada. Se trabalhou não preencha este quesito e passe para o quesito 59”.

Na primeira pergunta do censo de 1991, ampliaram-se as opções de respostas: além da opção *não trabalhou*, a alternativa *trabalhou* foi desmembrada em *habitualmente* e *eventualmente*. No censo de 1980, a descrição do quesito não menciona explicitamente a possibilidade de trabalho eventual em parte dos doze meses que antecedem a data da pesquisa. Mas essa possibilidade foi considerada no manual de instrução ao recenseador, como apontado anteriormente. O censo de 1991 explicita essa questão já no enunciado do quesito.

Na segunda pergunta, feita àqueles que responderam *não* à primeira, duas mudanças nas alternativas apresentadas em comparação com o censo de 1980: a) a opção *aposentados ou pensionistas* do censo de 1980 foi separada em duas; e b) desapareceu a alternativa *trabalhou*, uma vez que somente responderam a esse quesito as pessoas que não haviam trabalhado.

O quesito 59, respondido pelas pessoas que trabalharam, indaga se, além da condição de trabalhador, o entrevistado é aposentado e/ou pensionista.

Portanto, os censos demográficos de 1980 e 1991 tratam de incluir na PEA as pessoas que tivessem trabalhado parcialmente no período de referência,

mesmo que não estivessem trabalhando no dia do recenseamento. O censo de 1991 altera a redação do quesito, mas mantém os critérios do censo de 1980 quanto à inclusão do trabalho eventual na PEA, o que pode ser confirmado pela definição idêntica das pessoas que *não* fariam parte da PEA¹⁸⁸.

É importante notar que são mantidas as descrições constantes no manual de instruções acerca de quem deveria ser classificado como economicamente ativo: nos censos de 1980 e 1991 a descrição tem igual conteúdo, apenas com redação diferente, que amplia as exemplificações¹⁸⁹. A manutenção das descrições indica a continuidade das precauções acerca dos grupos de população de enumeração mais complexa, tais como mulheres, jovens, aposentados e pessoas não empregadas no dia do recenseamento, embora tivessem trabalhado no período de referência. As alterações de redação do censo de 1991 não implicam interpretações significativamente diferentes das do censo de 1980, muito embora houvesse maior clareza no tipo de atividade que se deseja considerar na PEA.

A abertura de alternativas no quesito 45 do censo de 1991 realmente pode ter tornado mais clara e abrangente a captação da PEA, o que pode ser visto na descrição relativa à alternativa de condição *trabalhou habitualmente*, transcrita a seguir:

“pessoa que exerceu uma ocupação remunerada, mesmo que somente durante algumas horas diárias, semanais ou mensais, como assalariado, conta-própria ou empregador, e a não remunerada que trabalhou habitualmente pelo menos 15 horas semanais”.

Além dessas alternativas, foram adicionadas outras três para caracterizar o trabalho habitual:

¹⁸⁸ A condição de população economicamente inativa é definida da mesma forma nos censos de 1980 e 1991 com a única diferença de que, no censo de 1991, foi incluída na alternativa ‘não trabalhou’ a pensão alimentícia.

¹⁸⁹ Para comparar com o censo de 1980 a descrição do censo de 1991 é a seguinte: “a) pessoa que exerceu nos últimos doze meses um trabalho sazonal ou intermitente, como é o caso das pessoas que são contratadas por certo período para uma atividade agrícola (plantio, corte ou colheita), para uma atividade de extração vegetal (apanhador, cortador, quebrador, etc.), de extração mineral (garimpeiro, mergulhador) que só trabalhou em determinados períodos do ano devido às causas climáticas, como: estação de chuvas, cheias de rio, etc.; b) a mulher que, tendo trabalhado qualquer período dos últimos doze meses, deixou de trabalhar devido a casamento, ter tido filhos, etc.; c) a pessoa que tendo trabalhado parte do ano anterior à data do censo deixou de trabalhar por aposentadoria (reforma, jubilação, etc.) exercendo ou não atividade econômica atualmente”.

“a) Trabalhadores como bombeiro hidráulico ou gazista, pedreiro, pintor de parede, estopador, costureira, manicure, etc., que exerceram um ou múltiplos ofícios, não estabelecidos, e que nem sempre trabalharam seguidamente, mas que têm um local onde podem ser encontrados ou receberem recado quando seus serviços são necessários; b) religioso que exerceu alguma atividade produtiva como: ensino, enfermagem, assistência social, culto, etc.; c) soldados convocados para o serviço militar”.

Também na descrição da alternativa *trabalhou eventualmente*, do mesmo quesito 45, a preocupação com a clareza está presente. A descrição diz:

“a pessoa que somente exerceu durante um período trabalho remunerado, sem possibilidade de continuar devido a situações diversas, como: a) estudante no período de férias; b) falta de oferta de trabalho - para as pessoas que só trabalham em estabelecimentos industriais ou serviços de confecção, em época de produção intensiva; c) em estabelecimentos comerciais ou de serviços durante eventos periódicos como: festas religiosas (natalinas, romarias, etc.), festejos carnavalescos ou de afluxos turísticos; d) por não desejar ou por falta de oferta só trabalha ocasionalmente, mais conhecida como biscateiro ou que faz bicos”.

De maneira geral, tomando por base as definições e as instruções descritas acima, pode-se perceber que houve em 1991 uma tentativa de tornar o questionário mais preciso, a partir da maior abertura no quesito 45, que define a PEA. O objetivo foi melhor caracterizar as atividades que apresentam padrão sazonal de ocupação, tais como: a) atividades onde existem períodos de intensificação da produção, caso típico da agricultura; b) eventos sazonais (religiosos e carnavalescos etc.); c) atividades notadamente urbanas, em que o trabalhador tem no domicílio seu local de referência, exerce diversas funções, mas seu trabalho não é contínuo (pedreiro, pintor etc.).

No censo de 2000, a caracterização da condição de atividade da população de dez anos ou mais foi estruturada em cinco quesitos de abertura – de números 4.39 a 4.43 – todos com respostas *sim e não*, o que deve ter redundado em maior precisão do questionário.

No quesito 4.39, era perguntado se o entrevistado havia trabalhado em alguma atividade remunerada na semana de referência. Nos quesitos seguintes, sempre com base na semana de referência, era indagado: se o entrevistado

encontrava-se afastado de trabalho remunerado por férias, licença, falta voluntária, doença, más condições do tempo ou outra razão qualquer (quesito 4.40); se ajudou sem remuneração no trabalho exercido por pessoa conta-própria ou empregadora, moradora no domicílio, ou como aprendiz ou estagiário (quesito 4.41); se ajudou sem remuneração no trabalho exercido por pessoa moradora no domicílio empregada em atividade de cultivo, extração vegetal, criação de animais, caça, pesca ou garimpo (quesito 4.42); se trabalhou em atividade de cultivo, extração vegetal, criação de animais ou pesca destinados à alimentação de pessoas moradoras no domicílio.

A resposta afirmativa a qualquer um desses quesitos remetia aos onze quesitos seguintes, nos quais o entrevistado deveria responder: quantos trabalhos tinha na semana de referência, se *um* ou *dois* ou *mais* (quesito 4.44); qual era a ocupação que exercia no trabalho principal na semana de referência, tendo sido o trabalho principal definido por meio do maior número de horas normalmente trabalhadas por semana, do trabalho que possui há mais tempo ou pelo que proporciona o maior rendimento mensal (quesito 4.45); qual era a atividade principal do negócio, firma, empresa, instituição ou entidade em que trabalhava na semana de referência (quesito 4.46).

O quesito 4.47 apresentava nove opções para caracterizar a posição na ocupação no trabalho principal da população economicamente ativa. Pela ordem, 1. *trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada*, 2. *trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada*, 3. *empregado com carteira assinada*, 4. *empregado sem carteira assinada*, 5. *empregador*, 6. *conta-própria*, 7. *aprendiz ou estagiário sem remuneração*, 8. *não remunerado em ajuda a membro do domicílio*, 9. *trabalhador na produção para consumo próprio*.

Aos empregados sem carteira assinada indagava se no emprego era empregado pelo regime jurídico dos funcionários públicos ou como militar (quesito 4.48). Aos empregadores era indagado o número de empregados que possuía no negócio, firma, empresa, instituição ou entidade no mês de julho de 2000, com cinco possibilidades de respostas: 1. *um*, 2. *dois*, 3. *três a cinco*, 4. *seis a dez* e 5. *onze ou mais* (quesito 4.49).

Ao trabalhador sem carteira e ao trabalhador por conta própria era perguntado se contribuía para instituto de previdência oficial (quesito 4.50). Ao trabalhador doméstico com carteira assinada, ao empregado com carteira assinada, ao aprendiz ou estagiário sem remuneração e ao trabalhador não remunerado em ajuda a membro do domicílio era perguntado o rendimento bruto obtido no mês de julho de 2000 no trabalho principal (quesito 4.51) e nos demais trabalhos (quesito 4.52). Finalmente, ao trabalhador na produção para o próprio consumo, era perguntado o número de horas semanais habitualmente trabalhadas no trabalho principal (quesito 4.53) e nos demais trabalhos (quesito 4.54).

O quesito 4.55 perguntava se o entrevistado havia tomado alguma providência para conseguir trabalho no período de 30 de junho a 29 de julho de 2000 e o quesito 4.56 perguntava se em 30 de junho de 2000 era aposentado de instituto de previdência oficial, ambos com alternativas *sim* e *não*.

Em resumo, nos censos demográficos de 1980, 1991 e 2000 não só foram mantidos os critérios gerais de definição da PEA, como também o questionário foi se aperfeiçoando no sentido de captar melhor a inatividade.

As novas possibilidades então abertas aumentaram a presença de formas mais precárias de ocupação na PEA, minimizando os problemas de subenumeração de mulheres e jovens presentes nos censos anteriores. Como muito provavelmente a população melhor captada pelos últimos três levantamentos censitários deve ter sido em grande medida classificada como subempregada pelos critérios adotados na pesquisa, temos que as expressões relativas do subemprego não devem ter sido afetadas de maneira significativa. A comparabilidade intertemporal das magnitudes do subemprego como proporção da PEA nos últimos três levantamentos censitários é satisfatória para os objetivos da pesquisa.

No que diz respeito às magnitudes absolutas do subemprego resultantes da aplicação dos critérios utilizados na pesquisa, pode-se dizer que os levantamentos censitários mais recentes aproximam-se com razoável aderência do conceito de subemprego como fração da população economicamente ativa ocupada em atividades de baixa produtividade do trabalho. Contudo, a comparabilidade da variável

PEA entre os censos de 1960 e 1970 com as últimas três enquetes censitárias deva ser procedida com cautela.

13.3 – A VARIÁVEL RENDIMENTOS NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 1960, 1970, 1980, 1991 E 2000

A variável *rendimentos* só foi introduzida nos questionários censitários a partir de 1960. Nos censos demográficos de 1960, 1970 e 1980, o tratamento recebido por essa variável foi distinto. Eventuais problemas de comparabilidade dos dados entre essas três enquetes censitárias são derivados principalmente de três ordens de fatores, a saber: a) mudanças na estrutura social brasileira; b) utilização de diferentes conceitos de rendimentos; e c) forma de aplicação do questionário por ocasião da realização do censo.

De maneira geral, podem-se identificar aspectos objetivos e subjetivos na relação entre o entrevistador e o entrevistado que interferem no processo de recenseamento. As relações objetivas (formais) estão expressas nos diversos documentos de instruções sobre o que deve e não deve ser pesquisado. As relações subjetivas são resultado da percepção do recenseador quanto aos quesitos do questionário, transmitida ao longo do processo de treinamento, podendo estar mediadas pelo cansaço do informante, pela pressa do recenseador etc.

Assim, embora muitas das instruções relativas à variável renda tenham caráter de exemplificação, elas podem transmitir uma postura impositiva, tanto ao entrevistado como ao entrevistador, influenciando a percepção de que qualquer outro tipo de renda que não conste nas instruções não precise ser declarado. Dessa forma, quanto menos explícita for a declaração, maior é a possibilidade de sonegação não intencional das informações.

O conceito de renda adotado nos censos considera a renda média mensal que os indivíduos e/ou famílias recebem em dinheiro, proveniente do trabalho, pensões, doações regularmente recebidas, lucros, juros ou aluguéis proporcionados pelo patrimônio que possuem. Possivelmente, a informação sobre rendimentos seja a que sofre maiores restrições quanto à comparabilidade dos dados dos levantamentos

censitários. Sabe-se que as pessoas em geral não gostam de dar informações sobre seus rendimentos. O conceito de renda é difícil de ser operacionalizado em termos censitários. Os censos tentam registrar o conceito de renda e não de riqueza ou nível de vida, ou seja, uma medida de fluxo e não de estoque, noções que nem sempre podem ser adequadamente percebidas pelo respondente.

Cabe considerar que, até 1980, os censos demográficos não se ocuparam em mensurar receitas não monetárias, apesar de formas não monetárias de rendimento terem constituído fatia expressiva da renda da população de muitas regiões brasileiras. Não obstante, as mudanças na estrutura social brasileira no último meio século certamente tiveram o efeito de ampliar substancialmente o nível de assalariamento, da mercantilização das relações econômicas e da monetarização dos termos de troca e das rendas recebidas na economia brasileira.

Assim, pode-se afirmar que, até o levantamento de 1980, existe uma omissão em relação a rendas não monetárias, a despeito de essa fonte de rendimento perder relevância com as mudanças na estrutura social brasileira. Mais ainda, diferenças de renda encontradas ao longo do tempo podem refletir não aumentos reais nos níveis de consumo ou bem-estar, mas distintos graus de mercantilização do espaço econômico.

Do ponto de vista conceitual, parece não haver grandes mudanças entre os levantamentos censitários desde 1960. Contudo, no que diz respeito à forma pela qual os conceitos são operacionalizados, é significativa a crescente complexidade na investigação, o que se reflete na especificação cada vez mais detalhada daquilo que deveria ser declarado como rendimento nos questionários das enquetes censitárias.

O censo de 1960 utilizou pela primeira vez o critério de amostragem na investigação das características socioeconômicas da população brasileira. Os dados de renda, dentre muitos outros quesitos, foram coletados para 25% dos domicílios e expandidos de forma a representar o universo da amostra. O formato adotado para captar os rendimentos privilegiou a definição de classes prefixadas de renda, definidas

como múltiplos e submúltiplos da média dos salários mínimos regionais vigentes no Brasil entre as datas de planejamento e coleta do censo¹⁹⁰.

A informação sobre rendimento foi captada em um único item do questionário do censo de 1960 (item T), para todas as pessoas de dez anos ou mais, que tenham trabalhado ou não no período de referência. Nas instruções relativas ao quesito consta que deveriam ser considerados rendimentos provenientes de salários, ordenados, honorários de profissionais liberais, retiradas de empresários, gratificações, comissões, gorjetas, pensões, donativos regularmente recebidos, rendas vitalícias decorrentes de seguros totais ou similares, quantias recebidas pelo usufruto de bens, renda de aluguéis etc. recebidos no mês anterior à data do censo. Para pessoas que recebiam rendimentos variáveis, a média dos rendimentos obtidos nos doze meses anteriores à data do censo deveria ser informada.

Essa forma de captação trouxe alguns inconvenientes. Em primeiro lugar, não era possível separar as rendas provenientes do trabalho, posto que todas as fontes de renda encontravam-se agregadas em um único quesito. Em segundo, a utilização de um único quesito, sem discriminação da renda por fonte, também pode ter levado à subenumeração dos rendimentos recebidos, seja por esquecimento, seja por declaração parcial da renda por parte do informante. A obtenção de dados sobre os rendimentos da PEA foi efetivada, mas possivelmente nem todos os rendimentos foram captados, em particular quando não provenientes do exercício de atividade econômica.

A pesquisa da variável rendimento no censo de 1970 continuou a ser feita em um único quesito (de número 20), pesquisado em 25% dos domicílios. A grande diferença era que o informante declarava o montante nominal da sua renda entre sete opções, a saber:

- a) os do último mês, para os que auferissem rendimentos fixos (salários, ordenados, vencimentos contratuais, soldos de militares etc.);

¹⁹⁰ As classes de renda eram as seguintes: até 2.100 cruzeiros; 2.100-3.300; 3.301-4.500; 4.501-6.000; 6.001-10.000; 10.001-20.000; 20.001-50.000; 50.001 e mais; sem rendimentos.

- b) a renda média dos últimos doze meses para os que recebessem importâncias variáveis (honorários de profissionais liberais, comissões de venda ou corretagem, pagamentos pela prestação de serviços etc.);
- c) o rendimento fixo do último mês, acrescido da renda média dos últimos doze meses, para os que recebessem parte fixa e parte variável;
- d) a média das importâncias mensalmente recebidas, provenientes de donativos, aluguéis e retiradas de empresários;
- e) as diferenças entre o preço de aquisição e de venda, para as pessoas que vivessem de revenda;
- f) quantias auferidas pelo usufruto de bens;
- g) seguros de renda vitalícia.

O questionário do censo de 1970, portanto, explicita vários tipos de rendimentos não constantes em 1960, tais como rendimentos de militares, pagamentos na prestação de serviços e diferenças entre preço de aquisição e de venda para os que vivem desta atividade. A forma de captação da renda torna-se mais ampla. Aqueles cujos rendimentos provêm de fontes de rendas fixas e variáveis, que não apareciam em 1960, passam a ser captados.

O censo demográfico de 1980 foi ainda mais detalhado, contando com sete quesitos dedicados à variável renda e um relativo ao número de salários anuais recebidos pelos empregados, o que aumentou a qualidade da informação. Os rendimentos foram pela primeira vez classificados em *rendimentos de trabalho* e *outros rendimentos*. Como rendimento do trabalho foi classificado aquele obtido no exercício da ocupação habitual e de outras ocupações.

No censo de 1980, além de a conceituação de renda ser mais explícita, a pesquisa das diversas formas de renda foi realizada em separado, a saber:

- a) rendimento médio bruto, recebido em dinheiro, na ocupação declarada no quesito 30 – ocupação habitual (quesito 37);
- b) rendimento médio mensal bruto auferido pelo recebimento de produtos ou mercadorias na ocupação declarada no quesito 30 (quesito 38);

- c) rendimento médio mensal bruto de outras ocupações exercidas habitualmente (quesito 39);
- d) rendimento bruto mensal percebido de aposentadoria (Funrural, reforma, jubilação etc.), de pensão de instituto, caixa de assistência social ou fundo de pensão, de abono permanência e um doze avos do 14^o salário recebido do PIS-Pasep (quesito 46);
- e) rendimento médio mensal proveniente de aluguel ou arrendamento de imóveis, móvel, veículos, máquina etc., inclusive sublocação (quesito 47);
- f) rendimento médio mensal regularmente recebido proveniente de doação em dinheiro, mesada de pessoa não moradora do domicílio ou pensão alimentícia (quesito 48);
- g) média mensal de outros rendimentos de emprego de capital recebidos nos últimos doze meses (quesito 49).

A forma de captar os rendimentos nos censos demográficos de 1991 e 2000 preservou os procedimentos de classificação observados em 1980 e foi mantida a separação entre rendas geradas no trabalho daquelas obtidas em outras fontes. Entretanto, a pesquisa de rendimento não conservou a mesma desagregação.

No censo de 1991 foram mantidas as alternativas: ocupação habitual (quesito a do censo de 1980); outras ocupações habituais (quesito c do censo de 1980); e aposentadoria, pensão de instituto, caixa de assistência social ou fundo de pensão, abono permanência e um doze avos do 14^o salário recebido do PIS-Pasep (quesito d do censo de 1980). O quesito que dizia respeito aos rendimentos auferidos pelo recebimento de produto ou mercadorias (quesito b no censo de 1980) foi suprimido. No censo de 1991, agregaram-se em um único item os rendimentos provenientes de aluguel, arrendamento de imóveis, móvel, veículos, máquina etc. inclusive sublocação; doação em dinheiro ou mesada de pessoa não moradora no domicílio; e emprego de capital (respectivamente, quesitos e, f e g, no censo de 1980).

No censo de 2000, foi pesquisado o rendimento bruto das pessoas com dez anos ou mais de idade auferida no mês de julho de 2000 no trabalho principal e nos demais trabalhos em dois quesitos separados – 4.51 e 4.52, respectivamente. As demais fontes de rendimento podiam ser discriminadas entre cinco opções, a saber: a)

aposentadoria ou pensão (quesito 4.57); b) aluguel (quesito 4.58); c) pensão alimentícia, mesada, doação recebida de não morador (quesito 4.59); d) renda mínima/bolsa-escola, seguro-desemprego etc. (quesito 4.60); e) outros (quesito 4.61).

Desde o censo de 1970, as pessoas que recebiam rendimentos fixos deveriam declarar sua renda no mês anterior à data do censo. No caso de renda variável, com base na média dos doze meses anteriores. Já no quesito *outros rendimentos*, a comparabilidade também é satisfatória entre os censos de 1980, 1991 e 2000, devido à abertura dos itens considerados, cada um deles pesquisado de forma aberta – o informante declarava a quantia recebida em cruzeiros relativa a cada tipo de rendimento. Contudo, isso restringiu a comparabilidade com o censo de 1970, que investigava o rendimento médio mensal em um único quesito, de número 20.

Nos censos demográficos de 1991 e de 2000 foi mantida a regra de declarar a parcela fixa dos rendimentos-base no mês anterior à data do censo. O valor desse rendimento foi atualizado para o mês de agosto ou para o último mês trabalhado, caso a pessoa não tivesse trabalhado na data de referência.

Em 1980 e 1991, as instruções relativas à variável renda indicam a existência de problema no cálculo da correção monetária na rubrica de juros, lucros e dividendos, erro que pode ter superestimado os ganhos das classes superiores de renda.

13.4 – IMPACTOS NA ENUMERAÇÃO DO SUBEMPREGO ENTRE 1960 E 2000

O exame da metodologia aplicada para captar a variável rendimento nos censos demográficos entre 1960 e 2000 permite levantar algumas questões acerca do grau de comparabilidade intertemporal das variáveis PEA e rendimentos, com impactos nas enumerações do subemprego procedidas pela pesquisa. O conteúdo das observações apontadas anteriormente acerca das mudanças na formulação dos quesitos dos questionários limita as comparações entre levantamentos censitários e recomenda cautela na análise da evolução da PEA em certos segmentos da população ativa e do comportamento dos rendimentos ao longo do tempo.

Do ponto de vista da enumeração da PEA, podemos resumir os seguintes problemas:

- (i) o quesito que definiu a PEA nos censos de 1960 e 1970 foi ambíguo no que diz respeito à enumeração de pessoas cujo vínculo com a atividade econômica não era permanente;
- (ii) a instrumentalização do período de referência no censo de 1970 não foi adequada, pois o quesito que explicitou o período não foi o mesmo que definiu a PEA;
- (iii) o censo de 1980 procurou corrigir essas deficiências por meio de diversas modificações no instrumento de pesquisa, tais como: redução das alternativas de inatividade, com a ampliação da instrução que identificou a PEA, inclusive citando especialmente o caso das mulheres; explicitação do período de referência no quesito definidor da PEA; e um tratamento mais restrito às alternativas de inatividade, restringindo-as àquelas pessoas que voluntariamente não estavam trabalhando;
- (iv) os censos de 1991 e 2000, além de manterem os avanços introduzidos no censo de 1980, ampliaram as alternativas do quesito que enumera a PEA. Na nova configuração, foram abertas no censo de 1991 duas possibilidades de resposta – “trabalhou habitualmente” e “trabalhou eventualmente” –, com o objetivo de melhor captar o trabalho sazonal na área urbana. No censo de 2000, a distinção foi feita entre *trabalho principal* e *demais trabalhos*.

A partir dessas constatações, podemos reconsiderar dois resultados na enumeração da PEA que chamam a atenção: a) o crescimento bastante mais intenso da PEA feminina até 1991, na comparação com a PEA masculina; b) o grande crescimento da PEA no período 1970-1980.

Sabe-se que o crescimento da PEA masculina a partir dos dados dos censos alcançou 24,3% entre 1960 e 1970, 32,5% entre 1970 e 1980, 25,8% de 1980 a 1991 e 21 % entre 1991 e 2000. Já a PEA feminina apresentou variações de magnitude muito maior, com aumentos de 50,1% entre 1960 e 1970, de 88% entre 1970 e 1980, de 60% entre 1980 e 1991. Entre 1991 e 2000, a PEA feminina volta a crescer a ritmos semelhantes ao da PEA masculina e da PEA total – 21,6%.

Em relação à enumeração da PEA feminina pelos censos, pode-se afirmar que seu crescimento acelerado deveu-se em parte à crescente participação da mulher no mercado de trabalho. Não obstante, é razoável supor que parte do acelerado crescimento da PEA feminina entre 1960 e 1991, em particular entre 1970 e 1980, deve-se à maior enumeração da força de trabalho feminina nos questionários dos censos de 1980 e 1991.

Os impactos dos problemas apontados, ainda que não sejam passíveis de exata quantificação, afetam diferenciadamente as diversas subpopulações componentes da PEA. Contudo, existe um núcleo relativamente mais imune a esses impactos, que são os trabalhadores do sexo masculino acima de dezenove anos de idade e vinculados a atividades urbanas.

Existe certo consenso de que as diferenças de enumeração entre os diversos levantamentos vinculam-se particularmente à captação insuficiente, pelos levantamentos censitários de 1960 e 1970, de pessoas do sexo feminino e/ou jovens (até dezenove anos) de ambos os sexos e/ou a fração vinculada às atividades rurais.

Cabe notar que na área rural: a) os afazeres domésticos se confundem com o exercício de atividade econômica; b) o período de referência de doze meses é pouco adequado à sazonalidade do trabalho e acaba privilegiando a ocupação habitual; c) o limite mínimo de quinze horas ou mais para caracterização do trabalho não remunerado não capta a maior incidência de trabalho juvenil.

Nos anos 70, a forte urbanização e o intenso crescimento efetivamente estimularam a oferta de trabalho. Contudo, parece possível afirmar que o expressivo ritmo de crescimento da PEA no período também esteve associado a problemas de subenumeração no levantamento censitário de 1970. O fato de a PEA enumerada pela Pnad realizada no ano de 1969 ser superior à PEA enumerada pelo censo de 1970 parece corroborar essa ideia. Entretanto, é importante sublinhar que as diferenças diminuíram ao longo da década.

Quanto à avaliação dos impactos desses problemas na enumeração do subemprego, levantamos a hipótese de que os “erros” de subenumeração foram

mais frequentes na área rural e na captação de atividade de mulheres e jovens de qualquer atividade.

Assim, o volume absoluto de subemprego calculado, segundo as informações dos censos de 1960 e de 1970, deveria ser maior, já que possivelmente essas subpopulações encontravam-se, em maior grau, concentradas em atividades de baixa produtividade. O mesmo deve ter ocorrido com o trabalho sazonal não captado em 1970.

Esses fatos têm implicações diretas sobre as proporções que o subemprego assume na PEA e sobre as comparações intertemporais de seus volumes absolutos e relativos, resumidos a seguir:

- i) sobre a enumeração do subemprego pelo censo de 1970 provavelmente incidiram, em maior intensidade, o problema de subenumeração. Nesse ano, a proporção do subemprego na PEA deveria situar-se em um patamar mais elevado;
- ii) as informações do censo de 1960 também contêm algum grau de subenumeração do subemprego, embora em um nível menor do que o observado em 1970;
- iii) em termos absolutos, a PEA e o subemprego deveriam apresentar crescimento maior entre 1960 e 1970;
- iv) como o problema de subenumeração deve ter afetado com maior intensidade a população subempregada que a da PEA, a proporção do subemprego sobre a PEA deveria ser maior nesses dois anos;
- iv) contudo, como a redução da proporção do subemprego na PEA se acentuou intensamente entre as décadas de 60 e 70, pode-se postular que os problemas de subenumeração nesse período não comprometem a análise da evolução do subemprego no sentido de que não chegariam a inverter as tendências detectadas por todos os critérios entre 1960 e 1980.

Nos censos de 1980, 1991 e 2000, os problemas foram paulatinamente sendo sanados e as frações da PEA de captação mais problemática foram enumeradas de forma satisfatória. As informações da pesquisa mostram acentuada queda do subemprego em termos relativos entre 1970 e 1980. Essa redução poderia ser mais acentuada, caso não tivessem ocorrido os problemas do censo de

1970, pois, como vimos acima, o subemprego foi provavelmente maior do que aquele calculado pela pesquisa para o ano de 1970.

A comparação se torna mais satisfatória nos levantamentos de 1980, 1991 e 2000, na medida em que foram mantidos os principais conceitos e instruções. A maior enumeração do trabalho sazonal urbano no censo de 1991 parece ter influenciado menos o crescimento da PEA masculina, mantido dentro dos padrões das décadas anteriores, e mais o da PEA feminina. Nesse caso, a enumeração do subemprego não foi particularmente afetada, já que o aumento da PEA feminina ficou abaixo da taxa verificada entre 1970 e 1980. A melhor construção do quesito que define a PEA, no censo de 1991, talvez tenha ajudado a enumerar melhor as ocupações de baixa produtividade, principalmente aquelas de caráter temporal e sazonal.

Considerando apenas as mudanças conceituais e de abrangência, os dados de rendimentos de 1980 e 1970 são razoavelmente comparáveis. Entretanto, permanecem os problemas relativos à consideração apenas dos rendimentos monetários, ao período de referência e às implicações das conjunturas de alta inflação. Somem-se a isso os problemas administrativos ligados à remuneração dos recenseadores em 1980, que podem ter levado à subenumeração de famílias de baixa renda, o que resultou em um perfil de distribuição relativamente menos concentrado.

Presume-se que os rendimentos levantados pelos censos mais antigos tenham grau de subdeclaração mais elevado do que nos recenseamentos mais recentes.

Cabe notar a grande diversidade nas diversas pesquisas de rendimentos. Os dados de renda de 1960 são grosseiramente distintos dos pesquisados nos censos posteriores, onde os métodos utilizados no cálculo da distribuição da renda exigem que a informação seja relevada em termos nominais e não em intervalos de classe prefixados. Por essa razão, a comparação dos dados de renda de 1960 com os censos posteriores, mesmo com a introdução de correções estatísticas, deve ser realizada com maior reserva.

A renda declarada em 1970 pode estar subestimada em relação à de 1980, pelo simples fato de esta ter sido mais especificada. Adicione-se a isso a

diferença advinda da omissão de que tipo de renda deveria ser declarada em 1970. Enquanto o censo de 1980 é explícito com relação aos rendimentos brutos a serem considerados, em 1970 não se explicita que tipo de renda deveria ser declarada – se a bruta ou a líquida. Em suma, o censo de 1980 é mais abrangente, o que faz com que algumas das características dessa variável tenham boa comparabilidade apenas com os levantamentos de 1991 e 2000.

Em síntese, tais eventos influenciam os critérios de classificação da ocupação, por níveis de produtividade, a partir da combinação de posição na ocupação e níveis de remuneração, tal como utilizados na pesquisa.

Em 1960, a variável rendimentos é uma medida de fluxo que engloba ganhos provenientes de diversas fontes (trabalho, pensões, lucros, juros, aluguéis etc.) e reflete os distintos graus de mercantilização do espaço econômico.

Apesar de subestimar os rendimentos por motivos de esquecimento ou não declaração, quando tomamos o conjunto de todas as rendas que “empregadores” e “autônomos” auferiram em seus negócios em 1960, podemos estar na verdade selecionando negócios que propiciam uma renda ainda inferior, ou seja, indicativa de uma produtividade inferior, fazendo com que o corte por renda seja também uma estimativa conservadora da baixa produtividade, o que favorece os critérios utilizados na pesquisa.

Em 1970, discriminam-se as rendas variáveis dos autônomos e dos empregadores, calculadas pela média dos últimos doze meses. Nesse ano, os rendimentos encontravam-se possivelmente subestimados por subdeclaração e por serem apresentados em apenas um único quesito, porém em menor intensidade que no censo anterior. Contudo, a subdeclaração é sensível ao nível do rendimento e deve ser significativamente maior com o aumento desse nível. Em consequência, e como os rendimentos de empregadores e autônomos indicadores de baixa produtividade situam-se em um nível baixo – dois salários mínimos mensais –, os problemas de subdeclaração dos rendimentos devem ter tido pouca incidência nas avaliações do subemprego, segundo os critérios utilizados na pesquisa.

Em 1980, 1991 e 2000, a identificação dos rendimentos em quesitos abertos e com separação das rendas provenientes do trabalho e das demais fontes já garante maior poder de captação, na comparação com os censos de 1960 e 1970. Assim, o segmento de baixa renda, ao ser identificado com maior precisão, determinaria seu aumento como participação na PEA. Como o subemprego diminuiu entre esses levantamentos censitários, pode-se supor que sua queda deveria ter sido ainda mais acentuada caso os problemas de subdeclaração não houvessem ocorrido.

CAPÍTULO 14 – PRODUTIVIDADE: CONCEITOS E MEDIDAS

O conceito de heterogeneidade estrutural baseia-se no conceito de produtividade do trabalho, dada pela relação entre o número de unidades produzidas em uma atividade qualquer e a quantidade de trabalho utilizada na sua produção, medida pelo número de jornadas ou pelo número de trabalhadores/ano. Existe uma diferenciação entre os conceitos de produtividade do trabalho e o de produtividade da força de trabalho. Este último refere-se à relação entre a quantidade de unidades produzidas e o número de trabalhadores necessário para realizar a produção.

Em consequência, a produtividade do trabalho é uma relação entre duas variáveis-fluxo – o volume de bens resultante do processo produtivo em um período dado e o volume de trabalho utilizado para produzi-lo –, e a produtividade da força de trabalho é uma medida originada da relação entre uma variável-fluxo e uma variável-estoque – o volume de bens produzidos e a mão de obra necessariamente disponível para a realização da produção.

Quando comparamos o fluxo de produção com a quantidade mínima de trabalhadores necessária para realizá-la, ambos os conceitos são razoavelmente adequados como indicadores das condições técnicas da produção. Entretanto, ali onde existirem atividades produtivas nas quais a disponibilidade de mão de obra é superior a esse mínimo requerido, a produtividade da força de trabalho sofre uma redução.

Em geral, admite-se que as condições técnicas da produção, refletidas no maior ou menor nível da produtividade do trabalho, dependem em boa medida da densidade de capital – relação entre o volume do capital fisicamente disponível em um processo produtivo e a quantidade de trabalho ou a quantidade de trabalhadores necessária para sua realização. Em ambos os casos, os conceitos podem ser referidos seja ao processo produtivo de um único bem específico, seja a grupos de atividades, ramos, setores e subsetores produtivos, a despeito da existência de problemas de mensuração.

Uma das características do conceito de heterogeneidade estrutural é a presença de atividades econômicas nas quais a produtividade do trabalho é muito

reduzida em termos absolutos. Pode-se afirmar que o desenvolvimento das forças produtivas materiais é incipiente nessas atividades. Contudo, daí não decorre necessariamente que também seja incipiente a força produtiva dos trabalhadores nelas inseridos. Assim, no contexto desta pesquisa, o exíguo nível de produtividade é definido com base na escassa dotação de capital dessas atividades e não a partir das qualificações da força de trabalho.

Assume-se, ademais, que a força de trabalho vinculada às atividades de mais baixa produtividade do trabalho possui níveis de qualificação semelhantes aos da mão de obra que realiza o trabalho simples nas demais atividades produtivas da economia.

A pesquisa, em geral, trabalha com o conceito de produtividade da força de trabalho, ainda que referida como produtividade do trabalho. A seguir, abordaremos resumidamente algumas questões de natureza teórico-metodológica envolvidas no conceito de produtividade e suas medidas com a finalidade de aprofundar o entendimento dos conceitos centrais utilizados no trabalho, tentando trazer à tona temas referentes a seu estatuto teórico.

14.1 – O CONCEITO DE PRODUTIVIDADE

O conceito de produtividade é comumente definido como uma relação entre um volume de produto e um volume de insumo. Ou seja, produtividade nada mais é do que a relação aritmética entre o volume produzido e o volume de qualquer insumo utilizado na produção. Essa definição conduz à percepção da produtividade como o produto por unidade de insumo.

Com efeito, o conceito de produtividade também aparece referido à eficiência com que os insumos são utilizados, e seu emprego foi crescentemente sendo relacionado ao alcance de níveis superiores de desempenho com o menor gasto possível de recursos, representando a relação qualitativa e quantitativa do produto em face dos recursos utilizados.

Nesse nível geral, produtividade é uma definição que angaria amplo consenso. Isso porque, em primeiro lugar, é um conceito que pode ser aplicado ao

contexto de uma empresa, de uma indústria ou da economia como um todo. Em segundo, independentemente da natureza da produção, da economia ou do sistema político, sua definição permanece a mesma – a relação entre a quantidade e a qualidade dos bens e serviços produzidos e a quantidade dos recursos utilizados para produzi-los.

Contudo, a noção de produtividade pode ser aplicada a diferentes campos, que vão desde a mensuração do produto, a relação entre eficiência e eficácia, os fenômenos da rotatividade da mão de obra e do absenteísmo, as medidas de satisfação dos clientes e consumidores, até fenômenos intangíveis, tais como as descontinuidades no fluxo de trabalho, a satisfação no trabalho etc. Além disso, produtividade é comumente discutida em todos esses níveis, devido a sua relação direta com o padrão de vida da população.

Assim, produtividade é tema constante nas preocupações de governos, sindicatos, inúmeras instituições sociais e indivíduos que, com distintos objetivos, dão ao termo distintas definições. Essas diferentes perspectivas tornaram difícil encontrar uma definição precisa para produtividade.

Além do problema da conceituação, também torna complexo o emprego desse conceito o fato de que exprime algo a ser mensurado. Colocado de forma simples, mensurar produtividade é quantificar tanto o produto quanto o insumo de um sistema produtivo. Normalmente, o objetivo de mensurar a produtividade é o de desenvolver formas de incrementá-la, daí a necessidade de se obter um indicador quantificável que permita monitorar sua trajetória.

A mensuração da produtividade é mais simples do ponto de vista teórico e mais complexa do ponto de vista prático. Do ponto de vista prático, sua complexidade se origina dos problemas de agregação relacionados à mensuração dos insumos e do produto. Como agregar inúmeros produtos que não possuem as mesmas características? Como combinar os diferentes tipos de insumos em um agregado bem definido?

A definição do que seja insumo e do que seja produto traz dificuldades adicionais à mensuração de produtividade. O produto, por um lado, é

definido na forma de bens e serviços produzidos. O insumo, por outro lado, é algo mais difícil de ser definido. A produção de bens e serviços é um processo coletivo que condiciona a demanda pelos diversos insumos necessários à realização do produto. Isso faz com que a definição de insumo torne-se mais complexa que a de produto.

Para tentar resolver o problema da agregação, particularmente quando produtos e insumos heterogêneos são combinados, é comum a utilização de insumos e produtos expressos em valores monetários de uma mesma data. Contudo, nessa abordagem, o indicador refletirá a produtividade econômica e não a física. Daí que, para contornar essa dificuldade, utiliza-se com frequência um indicador de produtividade referido a apenas um único fator.

Também é comum munir-se de uma classificação na definição de insumo segundo sua natureza – insumo do trabalho, do capital (físico e financeiro) e do material – para enfrentar essa dificuldade. Nesse caso, define-se produtividade como os bens e serviços produzidos por um indivíduo em determinado espaço de tempo. O tempo torna-se, assim, o denominador comum do insumo, e o capital, a energia e os demais fatores são considerados como elementos que ajudam os indivíduos a serem mais produtivos.

O conceito de produtividade pode assumir duas dimensões, referidas à produtividade total e parcial dos fatores. A primeira dimensão refere-se à relação entre um produto e um conjunto de insumos, notadamente o trabalho, os bens de capital e os recursos naturais. Na segunda dimensão, o produto aparece relacionado a qualquer um dos fatores de produção, isoladamente. Portanto, existirão tantas definições parciais de produtividade quantos forem os insumos envolvidos no processo produtivo.

Quando se olha a literatura sobre produtividade e as diversas aplicações do conceito, constata-se que não existe um único propósito, nem uma única medida de produtividade. Consequentemente, são múltiplos os objetivos por trás da utilização de cada conceito e da forma escolhida para a sua mensuração.

Um objetivo comumente estabelecido na mensuração da produtividade e do seu crescimento é entender o progresso tecnológico. A despeito de

a noção de tecnologia – as formas correntes de se converterem recursos em produtos, que aparece seja sob a forma de novos *blueprints*, resultados de pesquisas científicas, novas técnicas organizacionais, seja incorporada nos novos produtos – e a de produtividade aparecerem com grande frequência associadas, a relação entre ambas é complexa.

A noção de produtividade também aparece com frequência associada à noção de eficiência. Identificar mudanças nos níveis de eficiência é conceitualmente diferente de identificar mudanças tecnológicas. Eficiência máxima significa que um processo produtivo alcançou o volume máximo de produto fisicamente alcançável com a tecnologia atual, dado um volume de insumo.

Entretanto, ganhos de eficiência técnica podem ser obtidos mediante a adoção de ‘melhores práticas’ ou a supressão de ineficiências técnicas e operacionais. Adicionalmente, nem toda forma de eficiência técnica possui sentido econômico. Por sua vez, a eficiência econômica requer um comportamento de maximização da lucratividade que pode ser apreendido pela noção de eficiência alocativa.

Produtividade não raro aparece associada à economia real de custos. A noção de economia real de custos nos remete a uma maneira pragmática de descrever a essência da mensuração das mudanças na produtividade. Ainda que seja conceitualmente possível isolar diferentes tipos de mudança na eficiência – por exemplo, devido a mudanças na tecnologia e nas economias de escala –, trata-se, na prática, de tarefa difícil. A produtividade é tipicamente mensurada de maneira residual, que captura não apenas os fatores acima mencionados, mas também mudanças no grau de utilização da capacidade produtiva e na curva de aprendizado. Além disso, capta erros de medida de toda sorte. Existe uma miríade de fontes na base do aumento da produtividade entendido como economia real de custos. Nesse sentido, medir produtividade pode ser visto como um desafio de identificar economia real de custos na produção.

Mensurar a produtividade é fator-chave para se avaliarem padrões de vida. Um exemplo simples é a renda *per capita*, provavelmente a mais comum das

medidas de padrão de vida. A renda *per capita* de uma economia varia diretamente com a produtividade do trabalho – valor adicionado por hora trabalhada. Assim, mensurar a produtividade do trabalho ajuda a melhor entender o desenvolvimento dos padrões de vida.

A mais comum das definições parciais de produtividade é a produtividade do trabalho, fator de produção universal. O termo produtividade do trabalho refere-se, como vimos, a uma relação entre a quantidade física de produto obtida em um intervalo de tempo e o volume de trabalho correspondente – o volume físico de produto obtido por homem-hora.

Várias razões justificam o uso predominante da produtividade do trabalho entre os indicadores de produtividade parcial, dentre elas o fato de o trabalho ser considerado o fator de produção mais importante, o mais fácil de ser mensurado e o único dentre todos os fatores de produção que pode desenvolver um controle consciente sobre sua contribuição ao produto realizado.

No nível nacional, a produtividade do trabalho mensurada pelo produto interno bruto dividido pela população ativa exprime a produtividade da população ativa e afeta diretamente o poder de compra e o nível de vida de toda população.

Mas deve-se ter cautela ao interpretar a noção de produtividade como indicador da eficiência intrínseca a apenas um fator de produção isoladamente. A produtividade é sempre o resultado final de um processo social complexo, que envolve o progresso científico, a tecnologia, a pesquisa e a análise, as plantas produtivas, os padrões gerenciais e o trabalho, dentre muitas outras influências intrinsecamente relacionadas.

14.2 – PRODUTIVIDADE DO TRABALHO

Produtividade do trabalho é definida como o produto por unidade de insumo de trabalho. Mas esse conceito é algo ambíguo, dado que nem a medida do produto nem a do insumo pode ser estabelecida adequadamente, como vimos.

No caso da mensuração da quantidade de trabalho como insumo, pode-se selecionar o número de trabalhadores, o número de trabalhadores por ano, o número de horas, semanas, meses de trabalho. De cada um desses indicadores pode resultar diferentes avaliações de produtividade.

Mensurar a produtividade do trabalho implica enfrentar problemas conceituais relativamente difíceis de serem contornados, como, por exemplo, encontrar formas de agregação que considerem as diferenças na qualificação e nos níveis de treinamento dos trabalhadores. A escolha de qualquer indicador de produtividade deve vir acompanhada da tomada de consciência das implicações teórico-metodológicas que acarreta e da adequada interpretação dos números produzidos.

A despeito de todas as dificuldades, os problemas de utilização do conceito de produtividade do trabalho emergem menos da aplicabilidade da medida do que da inadequação da análise. É claro que em uma economia onde a força de trabalho mantém relativa constância em sua especialização e em seus padrões de desempenho, a produtividade do trabalho pode incrementar-se seja devido ao progresso tecnológico, que eleva a qualidade do estoque de capital, seja simplesmente pela elevação do número de equipamentos por trabalhador. Nesse caso, medidas padrão de produtividade do trabalho podem determinar a expansão do produto, que não deve, contudo, ser atribuída ao trabalho. O que está sendo medido não é a mudança na capacidade produtiva do trabalho, nula nesse exemplo hipotético, mas a do capital.

A produtividade do trabalho pode ser mais útil quando tomada como indicador do consumo prospectivo. Entretanto, como enfatizado por Marx, o trabalho, tomado em sentido amplo, é o único insumo humano no processo produtivo. Insumos inanimados certamente também contribuem, mas o êxito do processo produtivo será sempre avaliado pela contribuição dada por seus participantes humanos. Assim, enquanto a produtividade total dos fatores é um melhor indicador da eficiência com que os insumos produtivos são utilizados, a produtividade do trabalho é a medida mais reveladora do resultado do processo para seus participantes.

Um bom exemplo disso é quando inexiste mudança no tamanho da população e da população ativa, ou melhor, quando o número de horas trabalhadas não

se altera, caso em que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho deve ser idêntica à taxa de crescimento do produto *per capita*. E como o produto *per capita* pode ser um indicador do padrão de vida e do bem-estar em geral da população, a relação entre a produtividade do trabalho e o bem-estar fica prontamente evidenciada.

Mas, em geral, a produtividade do trabalho e o produto *per capita* não são a mesma coisa. O especial no conceito de produtividade do trabalho é que ele indica o quanto uma população tem de trabalhar para conquistar o padrão de vida que possui. Por outro lado, não nos diz muito sobre as características da estrutura distributiva.

Uma nação pode ter alcançado elevado nível de produtividade do trabalho, seja porque a força de trabalho possui alto nível de especialização, seja porque possui equipamentos espetaculares, seja devido a ambos. Em todos esses casos, o resultado é o mesmo – um elevado retorno por hora trabalhada, e esse retorno pode, de fato, ir parar preponderantemente nas mãos de terceiros.

A única maneira de assegurar uma substancial recompensa ao produto do trabalho é a elevada produtividade do trabalho – a condição chave necessária para a prosperidade da população trabalhadora. Então, pode-se concluir que a produtividade do trabalho é a medida adequada da capacidade que uma unidade produtiva – uma firma, uma indústria ou uma economia – tem de recompensar sua força de trabalho.

14.3 – PRODUTIVIDADE NOS SERVIÇOS

Uma economia desenvolvida é simultaneamente uma economia preponderantemente produtora de serviços. Nos países desenvolvidos o setor serviços vem crescendo continuamente nos últimos tempos, modificando a estrutura do emprego e da produção. Hoje, cerca de 70% do valor agregado e do emprego são gerados por empresas de serviços na grande maioria dos países desenvolvidos. Isso não significa que a moderna economia de serviços tenha crescido a expensas da economia industrial. Ao contrário, perceber as economias modernas como um sistema de

interações complexas entre a produção de bens e serviços é algo de central importância, a chave para entender e promover o crescimento econômico no presente.

A tendência evidenciada nas economias desenvolvidas de uma progressiva expansão do setor serviços fará com que, no longo prazo, o crescimento dos níveis de produtividade total da economia convirja para as taxas de crescimento dessas atividades. Contudo, indicadores que são padrão de produtividade do trabalho mostram que o setor serviços presta uma contribuição modesta ao crescimento da produtividade quando comparada ao tamanho do próprio setor.

Além disso, um dos supostos mais difundidos pela economia convencional é o de que os serviços apresentam baixo nível de produtividade quando comparados aos demais setores e que seu crescimento é sempre lento. Isso se deve, em grande medida, à natureza pessoal de boa parte da prestação de serviços, o que torna relativamente mais difícil a substituição do trabalho pelo capital e a incorporação de progresso técnico. Nos autores fisiocratas e neoclássicos como Quesnay, Adam Smith e Karl Marx, a noção de serviços aparece geralmente associada às ideias de serviço de consumo ou serviços pessoais, tal qual os denominamos atualmente¹⁹¹.

No século 20, o conceito de produtividade recebeu contribuições teóricas sofisticadas, a partir da idéia base de que se trata de uma relação entre o produto e os insumos necessários à produção. Essa definição, que não varia quando consideramos sistemas produtivos distintos e contextos políticos diferentes, denota a eficiência no uso dos fatores produtivos.

Mas a abertura e a dinâmica dos mercados no período recente, as novas estruturas da produção e do trabalho e as mudanças das preferências dos consumidores têm conduzido a novas perspectivas teóricas acerca da produtividade, transformando-se da noção de eficiência simplesmente para a noção de eficiência e efetividade. Ou seja, a produtividade como um fenômeno dependente do valor de bens e serviços e da eficiência como são produzidos e fornecidos aos consumidores.

¹⁹¹ Para uma visão detalhada sobre o tema, vide: Andersen, B. & Corley, M., "Productivity and the service sector: Theory, concepts and measures", Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

Nesse sentido mais amplo, o conceito de produtividade requer um novo conjunto de indicadores, confeccionado para captar elementos tais como os processos e métodos utilizados para elevar a produtividade, a produtividade sustentável, a 'produtividade verde', a escolha e a gestão da cadeia de suprimentos mais adequada etc. Em todos eles, o fator humano ocupa um papel central na análise.

A relação entre mudança estrutural e produtividade não tem angariado a necessária atenção dos analistas econômicos, a despeito da sua importância para a teoria do crescimento, para a teoria dos ciclos e para a teoria do mercado de trabalho, assim como para a política econômica. A mudança estrutural em um sistema econômico implica que alguns setores apresentem crescimento de longo prazo mais intenso que outros, conduzindo a alterações na participação desses setores no produto e no emprego. Como visto, essa é uma das razões que explicam porque, no longo prazo, o conceito de produtividade assume particular relevância.

Mensurar produtividade é algo complexo em qualquer setor da economia. No setor serviços, essa mensuração adquire particular complexidade relacionada à noção do que seja exatamente o produto e o insumo de uma atividade terciária, tal como os serviços de educação e de medicina.

Um dos principais problemas na mensuração da produtividade é a escolha dos insumos. No caso da produtividade do trabalho, essa escolha significa que, antes de tudo, estamos medindo o insumo primário do trabalho por meio do número total de trabalhadores ou do volume total de horas trabalhadas. Quando utilizamos o número de trabalhadores, amplas diferenças entre a produtividade nos serviços podem ser constatadas. Adicionalmente, quando a tendência de diminuição das horas trabalhadas por trabalhador não é considerada, as estimativas do crescimento da produtividade do trabalho podem estar subestimadas. Por fim, a escolha dos insumos deve atentar para a questão da relação entre o trabalho como insumo direto e como insumo intermediário, problema que tem angariado importância crescente com a tendência de terceirização da empresa moderna.

Em segundo lugar, a mensuração da produtividade nos serviços tem de lidar com a escolha do produto a preços correntes e a preços constantes. Esse é o

mais discutido dentre os problemas de mensuração do crescimento da produtividade nesse setor. Uma primeira questão refere-se ao fato de que o produto das atividades produtoras de serviços difere muito entre os países. Outra questão – e considerando-se que é muito difícil em certos casos isolar o efeito preço devido a mudanças na qualidade e na composição dos serviços – refere-se à dificuldade de calcular seu valor agregado a preços constantes.

Em terceiro lugar, trazem problemas à mensuração as questões relacionadas às estimativas do crescimento da produtividade agregada. Inicialmente ocorre o problema dos pesos atribuídos aos diversos serviços no valor agregado total e no emprego. Além disso, existe o problema de considerar o papel de alguns serviços como insumo intermediário de outras indústrias.

Analistas comumente enfrentam o problema da mensuração do volume dos serviços produzidos tomando como indicador o volume de insumos utilizados na sua produção, de forma que o indicador da produtividade medida permanece sempre constante.

Uma maneira alternativa de se evitar que a produtividade tenha sua mensuração totalmente determinada pela forma como é mensurada é utilizar a noção de produtividade bruta, entendida simplesmente como a medida de um número de unidades observáveis de produto por unidade de insumo. Em um espetáculo musical, por exemplo, a produtividade bruta do trabalho pode ser definida como a relação entre o número de concertos realizados e a quantidade de horas trabalhadas pelos músicos. No caso da educação, uma média de produtividade bruta pode ser obtida pela divisão do número de alunos pelo volume de horas despendidas pelos docentes.

Em todos esses casos, a produtividade bruta é fácil de ser mensurada e as estimativas são rapidamente calculáveis. Medidas análogas de produtividade bruta para múltiplos fatores que não o tempo de músicos e de professores em espetáculos musicais e serviços educacionais são também facilmente obtidas.

É por esse motivo que a utilização de uma medida de produtividade bruta é o indicador principal na elaboração dos orçamentos, preços e custos dos

serviços. No caso dos serviços de educação, por exemplo, e ignorando-se os demais fatores, o custo é a remuneração por hora dos docentes de uma instituição, multiplicada pelo volume de horas trabalhadas.

Contudo, as medidas de produtividade bruta não consideram mudanças na qualidade e, obviamente, a qualidade é fator preponderante para determinar a demanda dos serviços produzidos. É muito difícil definir ou mensurar a mudança na qualidade dos serviços produzidos no passado e, em particular, no futuro. Consequentemente, para calcular os requisitos de treinamento, no caso de uma instituição educacional, ou do orçamento necessário a um programa de subvenção às atividades artísticas, o que se faz é utilizar medidas de produtividade bruta, observando seus impactos sobre as mudanças na composição e no crescimento do produto.

14.4 – O LONGO PRAZO

O crescimento da produtividade é um fenômeno que requer uma perspectiva de longo prazo. Nada é tão importante no longo prazo para o bem-estar produzido em um sistema econômico quanto a taxa de crescimento da produtividade.

Contudo, e a despeito das contribuições realizadas, o estudo do crescimento da produtividade realizado por macroeconomistas comumente restringem-se ao curto prazo, o que torna a análise incapaz de perceber suas implicações mais importantes.

Esses analistas, ao estudarem, por exemplo, os efeitos dos estágios do ciclo econômico dos negócios sobre o ritmo de crescimento da produtividade, punham foco no desempenho da produtividade, que caracteristicamente se desacelerava nas fases do descenso cíclico e se intensificava na fase da retomada de forma relativamente abrupta. Examinavam, de forma semelhante, se o crescimento da produtividade era um meio eficiente e promissor de combater um surto inflacionário. Ambas as abordagens são obviamente importantes, mas deixam relativamente de lado as principais implicações do crescimento da produtividade e os meios de influenciar seu curso futuro.

Até a revolução keynesiana, a preocupação com o longo prazo foi um traço típico das análises dos economistas acadêmicos, estruturadas em termos das tendências, do equilíbrio e da dinâmica de longo prazo que caracterizavam a expansão ou o declínio secular das sociedades. É isso que os distinguia de todos aqueles interessados em temas econômicos.

Os '*policy makers*', no constante enfrentamento de crises e problemas econômicos e sociais de difícil controle, não devotaram tempo suficiente ao estudo do desenvolvimento econômico de uma perspectiva de longo prazo. Foram os economistas acadêmicos que tentaram preencher o vazio resultante das discussões das medidas de políticas a serem adotadas.

Os políticos interessados na sua reeleição a cada período eleitoral não poderiam devotar muito do seu tempo ao futuro distante. Ademais, são naturalmente relutantes em pedir a seus eleitores sacrifícios no presente como requisito para gozar os prometidos benefícios em um tempo distante.

Os empresários, cujo desempenho era avaliado considerando-se os níveis de preços alcançados pelas ações de suas empresas, tidos por eles como sendo desproporcionalmente influenciados pelas perspectivas mais imediatas de seus negócios, consideravam a preocupação com o longo prazo um exercício caro e fútil.

Desde o início do século 19, o crescimento da produtividade do trabalho na sociedade americana cresceu em termos médios 1,5% a.a. Esse desempenho foi suficiente para multiplicar por vinte vezes o aumento estimado da produtividade total e do padrão de vida de sua população. Um segundo exemplo, no sentido contrário, é que uma defasagem de um ponto percentual no crescimento da produtividade da economia inglesa durante um século foi responsável por transformar a posição de liderança industrial indisputada em uma posição subalterna dentro dos países desenvolvidos, ocupada pela economia inglesa no presente.

Em suma, somente no longo prazo o crescimento da produtividade desempenha papel preponderante no bem-estar de uma sociedade. As mudanças mais importantes no crescimento da produtividade apenas no longo prazo são evidenciadas.

CAPÍTULO 15 – O SUBEMPREGO SEGUNDO A OIT E O IBGE

15.1 – O SUBEMPREGO SEGUNDO A OIT

Em 1998, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua 16ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, divulgou resolução contendo um conjunto de recomendações relativas à quantificação do subemprego e das situações inadequadas de emprego – situações encontradas no local de trabalho que reduzem a capacidade e prejudicam o bem-estar dos trabalhadores quando comparadas com uma situação de emprego alternativa¹⁹².

A resolução relativa à enumeração do subemprego adotada na 16ª Conferência substituiu os termos da III Resolução adotada pela 11ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (1966), no que se refere à quantificação e à análise do subemprego e da subutilização da força de trabalho, e da I Resolução da 13ª Conferência (1982) referente às estatísticas da população economicamente ativa, emprego, desemprego e subemprego.

Essa revisão dos padrões de medidas do subemprego atende à necessidade de ampliar o escopo das pesquisas acerca dos problemas do emprego, mediante a cobertura de situações inadequadas de emprego, de promover a comparação internacional e de reforçar a utilização desses padrões de medidas como diretrizes de políticas para os países membros.

A enumeração do subemprego e das situações inadequadas de emprego tem por objetivo ampliar a análise dos problemas do emprego e contribuir para a formulação e a avaliação das políticas e medidas de curto e longo prazo que

¹⁹² Indicadores de situações inadequadas de emprego, entendidas como aquelas que afetam a capacidade e o bem-estar dos trabalhadores, podem diferir de país para país e dizem respeito a situações de trabalho tais como a baixa utilização das habilidades do trabalhador, o grau e o tipo de risco, o horário do trabalho, o tempo gasto para se chegar ao emprego, a saúde e a segurança no trabalho e as condições gerais do trabalho. Em grande medida, os conceitos necessários para descrever tais situações ainda requerem desenvolvimento analítico. A população ocupada pode estar simultaneamente inserida no subemprego e em situações inadequadas de emprego.

promovam o pleno emprego produtivo e de livre escolha, tal como especificado na Conferência Internacional do Trabalho de 1964 e de 1984¹⁹³.

Nesse contexto, a questão do subemprego é parte integrante do quadro de avaliação da força de trabalho estabelecido nas diretrizes internacionais da OIT acerca das características da população economicamente ativa e as estatísticas sobre o subemprego e os indicadores de situações inadequadas de emprego devem ser usados para complementar as estatísticas sobre o emprego, o desemprego, a inatividade e as características da PEA de todos os países.

Em linha com o quadro de enumeração da força de trabalho, a quantificação do subemprego e das situações inadequadas de emprego deve primeiramente estar baseada nas capacidades atuais e nas condições de trabalho da população economicamente ativa ocupada. A quantificação do subemprego, com base em conceitos e modelos teóricos acerca das capacidades potenciais e expectativas de trabalho por parte da população em idade ativa, está fora do escopo da Resolução tomada pela OIT na sua 16ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho.

Para a OIT, o subemprego reflete a subutilização da capacidade produtiva da população empregada, ainda que determinada por deficiências no funcionamento do sistema econômico nacional e local, e diz respeito às alternativas ocupacionais disponíveis para ser exercida pelas pessoas. É por essa razão que, na Resolução da OIT de 1998, as recomendações concernentes à quantificação do subemprego estão limitadas ao trabalho realizado em tempo inferior àquele que o trabalhador desejaria trabalhar, tendo por referência ou não uma jornada de trabalho padrão.

Assim, para a OIT, o subemprego existe quando as horas de trabalho de uma pessoa empregada são consideradas insuficientes em face de uma situação ocupacional alternativa que uma pessoa estaria livre e disposta a ocupar. Em consequência, define-se como subempregado todas as pessoas ocupadas que

¹⁹³ Vide: ILO – International Labour Conference (1964 e 1984), em particular a Employment Policy Convention (n. 122) e as Recommendations de n. 122 e 169.

satisfaçam, no período de referência utilizado para definir o emprego, as três condições abaixo discriminadas:

- 1º) a pessoa que deseja trabalhar horas adicionais e quer desempenhar outras ocupações, além do seu trabalho corrente, para aumentar suas horas totais de trabalho; a pessoa que quer substituir uma ou mais de suas ocupações correntes por outras ocupações, desde que com o incremento das horas trabalhadas; a pessoa que quer aumentar as horas trabalhadas em qualquer uma de suas atividades; ou uma combinação das alternativas acima. O desejo de trabalhar horas adicionais deve ser expresso por ações significativas. Assim, a OIT recomenda que aquele subempregado que ativamente procurou trabalhar horas adicionais deve ser identificado separadamente daquele que não teve tal postura. A busca ativa por horas adicionais de trabalho deve ser identificada por critérios definidores de busca por emprego, utilizado na mensuração da PEA. Recomenda também que não se deve deixar de considerar as ações voltadas para aumentar as horas trabalhadas no trabalho atual;
- 2º) pessoas disponíveis para trabalhar horas adicionais dentro dos limites de um período subsequente de trabalho, dadas as oportunidades de trabalho adicional. O período subsequente deve ser especificado quando se determina a disponibilidade dos trabalhadores, compreendendo inclusive o período de tempo em geral necessário para deixar um trabalho e começar outro.
- 3º). pessoa que exerça trabalho abaixo do limite de uma jornada de trabalho convencional, considerando todas as suas atividades. Esse limite deve ser definido pelas normas que estabelecem as horas de trabalho na legislação relevante, tais como leis trabalhistas, acordos coletivos de trabalho etc.

Para assegurar flexibilidade analítica nas formulações e avaliações de políticas, bem como para garantir a comparabilidade internacional, os países devem tentar identificar todos os trabalhadores que, no período de referência, estão dispostos a trabalhar horas adicionais, independente das horas atualmente trabalhadas nesse mesmo período de referência.

A OIT identifica dois subgrupos dentre os subempregados que devem ser enumerados separadamente: a) pessoas que usualmente trabalham tempo parcial e desejam trabalhar horas adicionais; b) pessoas que, no período de referência, trabalharam menos que as horas habitualmente trabalhadas por elas.

O volume global do subemprego refere-se ao tempo adicional que as pessoas subempregadas estavam dispostas a trabalhar no período de referência, até o limite definido pela jornada de trabalho padrão e pode ser determinado em dias ou horas de trabalho, o que for conveniente para as circunstâncias nacionais. Adicionalmente, os países podem querer estimar o volume global do subemprego por tempo de trabalho, agregando-se dias e horas de trabalho que cada trabalhador está disposto a trabalhar, além das horas efetivamente trabalhadas no período de referência, sem a fixação dos limites de uma jornada de trabalho padrão.

Com base nos conceitos e nas definições especificadas na Resolução da 16ª Conferência, a OIT sugere inúmeras medidas analíticas para avaliar o subemprego. A taxa de subemprego pode ser calculada pela razão entre as pessoas subempregadas e a população ativa ocupada ou, alternativamente, pela razão entre o volume do subemprego e o tempo potencial de trabalho das pessoas ocupadas – a soma das horas realmente trabalhadas pela população ocupada com o volume do subemprego.

Sugere ainda que a população subempregada deva ser classificada pela representatividade demográfica e por suas características econômicas e sociais – sexo, idade, anos de educação, posição na ocupação, grupo ocupacional, em cada ramo de atividade econômica e, inclusive, no interior do setor informal. Também pode ser útil a classificação do subemprego entre crianças e adultos.

Para fins de classificação nos setores e ramos da atividade econômica e categorias ocupacionais, a OIT recomenda que seja considerada a ocupação principal. A ocupação principal deve ser entendida como aquela que ocupa a maior fração de tempo da jornada de trabalho do trabalhador ou aquela em que ele obtém a maior remuneração entre todas as suas ocupações, dentro do período de referência.

A OIT recomenda que o levantamento da população subempregada deva preferencialmente ser efetivado por pesquisas domiciliares, em particular aquelas pesquisas amostrais especialmente desenhadas para levantamento da força de trabalho. Outras fontes, como as que se baseiam em registros administrativos, podem fornecer estatísticas úteis para captar o fenômeno do subemprego. Mas sempre que existir uma pesquisa domiciliar, seus resultados devem ser usados para ‘calibrar’ os resultados produzidos por outras fontes de informação.

Para estimular a comparabilidade internacional, a OIT recomenda que os países, sempre que possível, desenhem seus levantamentos e seus métodos de processamento, de modo a permitir a divulgação e a comparação internacionais. Para cumprir esse objetivo, devem-se levantar estatísticas do subemprego da população que quer trabalhar horas adicionais – tenha o entrevistado procurado ou não outras ocupações –, informações estatísticas do subgrupo de subempregados que procurou trabalho adicional, informações acerca de como foi definido o limite de horas e, se confiável, informações sobre os indivíduos que, no período de referência, trabalharam abaixo desse limite.

15.2 – O SUBEMPREGO SEGUNDO O IBGE

O IBGE, principal órgão produtor de informações e estatísticas públicas de natureza econômica, social e demográfica do Brasil, procurando atualizar seu programa e processo de trabalho ante as profundas mudanças na estrutura produtiva determinadas pela abertura comercial, pela internacionalização e integração macrorregional dos mercados e pela globalização do capital, assim como pelas inovações tecnológicas, e considerando os avanços recentes nos procedimentos metodológicos e tecnológicos para a produção de estatísticas, procurou incorporar as novas recomendações da OIT para a investigação da força de trabalho, dentre elas as relativas ao subemprego por insuficiência de horas trabalhadas, tal qual recomendado pela 16ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, realizada em outubro de 1998.

Em 2001, o IBGE realizou a revisão da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) em todos seus aspectos metodológicos e processuais, visando a ajustar-se às

novas realidades e a continuar produzindo indicadores úteis para a análise conjuntural do mercado de trabalho metropolitano, tendo sempre presente a preservação da comparabilidade internacional das informações levantadas.

No processo de revisão da PME, o IBGE utilizou, além das recomendações da OIT, os resultados de reflexões internas, as conclusões de um grupo de trabalho coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e as demandas de seus usuários. Durante todo o trabalho de reformulação da pesquisa, o IBGE contou com a assistência técnica da OIT.

A revisão da Pesquisa Mensal de Emprego visa a captar de forma abrangente as características do trabalho e das formas de inserção da força de trabalho no sistema produtivo, fornecendo uma visão aprofundada do mercado, com vistas a subsidiar a formulação e o acompanhamento de políticas públicas.

Os principais objetivos da revisão da PME foram: 1) introduzir mudanças conceituais no tema trabalho, seguindo recomendações internacionais; 2) ampliar a investigação para se ter melhor conhecimento da população economicamente ativa e da população disponível para o mercado de trabalho; 3) ajustar o processo de rotação da amostra para dar consistência aos resultados de variação no tempo; 4) adotar melhor operacionalização dos quesitos para captar as informações de forma a aprimorar a mensuração dos fenômenos; e 5) introduzir o uso do coletor eletrônico para realizar as operações de coleta, visando a aprimorar o sistema operacional da pesquisa e a tornar mais ágil a apuração dos resultados.

A pesquisa revisada foi implantada, em caráter experimental, em setembro de 2001. Entre essa data e dezembro de 2002, a pesquisa revisada foi realizada em paralelo à antiga, com o objetivo de possibilitar a avaliação das alterações feitas e de seus impactos. Os resultados da PME revisada estão disponíveis nas publicações a partir de março de 2002¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Todo o processo de revisão e transição metodológica está registrado na publicação *Pesquisa mensal de emprego: outubro 2001-dezembro 2002*, volume 10, da série Estatísticas básicas: séries retrospectivas, que inclui um estudo completo sobre as alterações metodológicas introduzidas na pesquisa e seu impacto nos resultados.

A PME é uma pesquisa domiciliar, de periodicidade mensal, que investiga características da população residente na área urbana das regiões metropolitanas, com vistas a avaliar as relações entre o mercado de trabalho e a força de trabalho em todas as atividades econômicas e em todos os segmentos ocupacionais. O tema básico da PME é, portanto, o trabalho.

O levantamento de algumas características sociodemográficas e educacionais prende-se ao objetivo de possibilitar melhor entendimento da força de trabalho. As informações sociodemográficas são obtidas para todos os moradores entrevistados. As informações referentes à educação e ao trabalho são levantadas para a população de dez anos ou mais de idade.

O objetivo da PME é produzir indicadores mensais sobre a força de trabalho para avaliar as flutuações e a tendência de médio e longo prazos do mercado de trabalho metropolitano. É um levantamento utilizado para dar uma visão ágil dos efeitos da conjuntura econômica sobre o mercado de trabalho metropolitano, além de atender a outras necessidades importantes para o planejamento socioeconômico do país.

A PME é realizada por meio de uma amostra probabilística de domicílios, planejada de forma a garantir a representatividade dos resultados para os níveis geográficos em que a pesquisa é produzida – as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Desde 1980, os resultados são construídos para cada uma dessas regiões metropolitanas e para o conjunto delas.

A Pesquisa Mensal de Emprego adota como unidade de investigação a pessoa¹⁹⁵, moradora na unidade domiciliar selecionada. Por domicílio entende-se o

Descrevem-se também as principais modificações resultantes da revisão da PME, assim como as novas informações pesquisadas.

¹⁹⁵ A pesquisa investiga a população residente, excluindo pessoas moradoras em embaixadas, consulados ou delegações e pessoas institucionalizadas moradoras em domicílios coletivos de estabelecimentos institucionais, tais como militares em casernas ou dependências de instalações militares, presos em penitenciárias, reformatórios etc., internos em escolas, hospitais, asilos, orfanatos etc.; e os religiosos em conventos, mosteiros etc.

local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal. A separação fica caracterizada quando o local de habitação é limitado por paredes, muros, cercas etc., coberto por um teto, e permite que seus moradores se isolem das demais pessoas da comunidade, arcando com parte ou todas suas despesas de alimentação ou moradia. A independência fica caracterizada quando o local de habitação tem acesso direto que permite aos seus moradores entrar e sair do seu local de habitação sem passar por local de moradia de outras pessoas.

Os domicílios são classificados em particulares ou coletivos. Os particulares são moradias onde o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. Os coletivos são moradias onde prevalece o cumprimento de normas administrativas.

Para todas as pessoas residentes nos domicílios em que as entrevistas são realizadas, levantam-se as seguintes características sociodemográficas: sexo, data de nascimento, condição na unidade domiciliar, condição na família, identificação de cada família residente na unidade domiciliar e cor ou raça com que a pessoa se identifica.

Para as pessoas residentes que, na data de referência, tinham dez anos ou mais de idade, são pesquisadas as características de educação. Investigam-se alfabetização, frequência à escola e frequência a curso de qualificação profissional. Para os estudantes, investiga-se o grau ou nível do curso frequentado. Para os que frequentam cursos seriados, investiga-se a série frequentada.

Para as pessoas que não frequentam, mas já frequentaram escola anteriormente, identifica-se o nível ou grau do curso mais elevado que frequentaram e se concluíram o curso. Para as que concluíram com aprovação pelo menos a primeira série de curso seriado frequentado anteriormente, investiga-se a última série concluída com aprovação. A pesquisa identifica, também, para as pessoas que frequentam ou já frequentaram curso de qualificação profissional, o nível de escolaridade exigido para acesso a esse curso.

As características de trabalho são investigadas para todas as pessoas de dez anos ou mais de idade na data de referência. A investigação das características de procura de trabalho é feita tanto para as pessoas sem trabalho na semana de referência como para as pessoas ocupadas nessa semana.

Para as pessoas ocupadas, investiga-se se procurou por outro trabalho. Pergunta-se pela última providência tomada para conseguir trabalho no período de referência de 365 dias e identifica-se se essa procura ocorreu na semana de referência ou no período de captação de 23 dias (os 23 dias que antecedem a semana de referência).

No caso de a última providência para conseguir trabalho, tomada no período de referência de 365 dias, ter ocorrido antes do período de referência de trinta dias, investiga-se o tempo decorrido desde que essa medida foi tomada até a data de referência. Se a última providência para conseguir trabalho foi tomada no período de referência de trinta dias, investiga-se a data em que ocorreu.

Para as pessoas que procuraram trabalho no período de referência de 365 dias, tendo tomado a última providência para conseguir trabalho antes do período de referência de trinta dias, é captado o motivo por não tê-lo feito nesse período de trinta dias. Para as pessoas que tomaram providência para conseguir trabalho no período de referência de 365 dias (exceto as que não procuraram no período de referência de trinta dias porque não queriam mais trabalhar ou mudar de trabalho ou conseguir trabalho adicional), é investigado o tempo de procura ininterrupta por trabalho.

Investigam-se ainda, para todos aqueles que procuraram trabalho ou que declararam desejar trabalho, mesmo sem terem tomado providências efetivas, se estariam disponíveis para assumir um trabalho na semana de referência ou nos 23 dias subsequentes, assim como o número de horas semanais que poderiam dedicar ao trabalho, se o conseguissem.

Conclui-se que a categoria de subemprego operacionalizada pelo IBGE na PME está de acordo com Resolução tomada pela OIT na 16ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, ao considerar como subocupadas as

pessoas que, na semana de referência, trabalharam efetivamente menos que determinada jornada de trabalho fixada de acordo com as circunstâncias nacionais, e desejavam trabalhar mais e estavam disponíveis para tal.

Consequentemente, o levantamento da população subempregada¹⁹⁶ é, desde os anos iniciais da primeira década deste século, parte integrante da avaliação da força de trabalho brasileira realizada pelo IBGE, seguindo as diretrizes da OIT de complementação das estatísticas sobre o emprego, o desemprego, a inatividade e as características da PEA de todos os países.

¹⁹⁶ Aquela cuja situação ocupacional é caracterizada pela insuficiência de horas trabalhadas, que reúne as pessoas que trabalharam efetivamente menos de 40 horas na semana de referência, no seu único trabalho ou no conjunto de todos os seus trabalhos, e que gostariam de trabalhar mais horas que as efetivamente trabalhadas na semana de referência e estavam disponíveis para trabalhar mais horas no período de trinta dias, contados a partir do primeiro dia da semana de referência.

CAPÍTULO 16 – CRITÉRIOS DE QUANTIFICAÇÃO DO SUBEMPREGO

Como indicado nos dois primeiros capítulos da Parte I deste trabalho, a definição de heterogeneidade estrutural, e sua associação com o conceito de subemprego, refere-se à existência de ocupações desempenhadas com baixos níveis de produtividade do trabalho em certas atividades econômicas, à elevada participação relativa dessas ocupações na PEA ocupada no setor respectivo e na economia como um todo e, finalmente, à manutenção de ambos os fenômenos no longo prazo.

As formas desenvolvidas para quantificar o subemprego na pesquisa “Agricultura, Subempleo y Distribución del Ingreso” procuraram ser consistentes com essa definição básica, tendo em vista os conceitos operacionalizados nas enquetes censitárias realizadas pelo IBGE desde 1950.

As categorias operacionalizadas pelos censos demográficos para levantar informação sobre ocupação nos distintos tipos de atividade econômica permitem estabelecer comparações intertemporais de longo prazo, essenciais ao nível de abstração em que são definidos os principais conceitos da referida pesquisa – a heterogeneidade estrutural e o subemprego¹⁹⁷.

Dos censos demográficos consultados – 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000 – apenas o censo de 1950 não contém dados sobre rendimentos da força de trabalho associados a diferentes tipos de atividade econômica e a diferentes formas de inserção da força de trabalho definidas como “posição na ocupação” – empregados, empregadores, autônomos e não remunerados. Consequentemente, não foi possível aplicar os critérios de quantificação do subemprego nos dados levantados por essa enquete censitária.

A pesquisa busca associar o subemprego à baixa produtividade. No que diz respeito ao trabalho autônomo, tratou-se de separar os trabalhadores autônomos com baixo nível de remuneração – tomado como indicador indireto da baixa

¹⁹⁷ Como a influência da agricultura e de suas transformações sobre os problemas do emprego constituiu um dos temas centrais da pesquisa, recorreu-se adicionalmente e de forma complementar às informações recolhidas pelos censos agropecuários.

produtividade – dos demais, identificados como trabalhadores autônomos que exercem atividades de alta especialização, como os profissionais liberais e técnicos especializados.

No que diz respeito aos não remunerados, adotaram-se, inicialmente, dois procedimentos. Primeiro, incluí-los integralmente no subemprego, supondo que o trabalho não remunerado esteja exclusivamente associado às atividades desenvolvidas pelo trabalhador autônomo de baixa produtividade. Segundo, considerar que o trabalho não remunerado se distribui entre trabalhadores autônomos em todos os estratos de produtividade.

Os censos demográficos levantam o número de trabalhadores autônomos que não contratam mão de obra assalariada. Mas esses levantamentos revelam a existência de “empregadores” cujos reduzidos níveis de remuneração traduzem, por hipótese, a realização de atividades econômicas de baixa produtividade.

Em consequência, abre-se a possibilidade de definir formas alternativas de quantificação do subemprego: associar os trabalhadores “não remunerados” não apenas aos “autônomos”, mas também, e em conjunto, aos “empregadores”. Assim, tem-se: a soma de “autônomos” e “empregadores” de baixa remuneração e a fração de “não remunerados” dada pela proporção que “autônomos” e “empregadores” de baixa renda assumem no total de ambas as posições na ocupação e a soma de “autônomos” e “empregadores” de baixa renda com o total dos trabalhadores “não remunerados”.

No que diz respeito à categoria “empregados”, e para identificar aqueles inseridos em atividades de baixa produtividade, não se procedeu a associação com seus respectivos níveis de remuneração. Em economias marcadas por acentuada desigualdade na estrutura de distribuição da renda, como é o caso da brasileira, é

possível a ocorrência de trabalho assalariado com baixo nível de remuneração em atividades de elevada produtividade do trabalho¹⁹⁸.

Daí que o limite entre empregados de baixa e alta produtividade foi estabelecido supondo-se que parte dos empregados, proporcional à participação relativa dos empregadores de baixa remuneração no conjunto dos empregadores, está inserida em atividades econômicas de exígua produtividade do trabalho.

Originam-se de tais hipóteses dois novos critérios de quantificação do subemprego. O primeiro consiste em somar “empregadores” e “autônomos” de baixa remuneração à fração dos “não remunerados” dada pela proporção dos “empregadores” e “autônomos” de baixo rendimento no total de ambas as categorias e a fração dos “empregados” dada pela proporção dos “empregadores” de baixa remuneração no total dos “empregadores”. O segundo critério apenas substitui a fração dos “não remunerados” pelo seu total.

A relação desses critérios de quantificação com a definição de subemprego adotada na pesquisa passa pela suposição de que a exígua remuneração de “autônomos” e “empregadores” constitui um reflexo do reduzido nível de produtividade que prevalece nas atividades econômicas por eles desenvolvidas. Adicionalmente, admite-se que o trabalho “não remunerado”, no todo ou na parte, complementa as tarefas compreendidas por essas atividades.

Finalmente, o serviço doméstico foi considerado integralmente uma atividade de baixa produtividade e, conseqüentemente, incluído nas estimativas de subemprego.

Com base nas definições de heterogeneidade estrutural e de subemprego, e tendo em conta as formas como são levantadas as informações

¹⁹⁸ É elevada a proporção de “empregados” em atividades de baixa produtividade no setor agrícola. Esse fato de reconhecimento geral foi avaliado com o recurso a uma tabulação especial do Censo Agropecuário de 1975, que revela que os empregados em estabelecimentos agrícolas com valor da produção anual inferior a nove salários mínimos constituem 47% do total dos empregados do setor. Quando aplicados os critérios de quantificação do subemprego desenvolvidos para os censos demográficos, chegou-se a que a proporção dos empregados de baixa remuneração alcançava 51% dos empregados do setor em 1970. Quanto aos trabalhadores não agrícolas na posição “empregados”, a forma de quantificação do subemprego adotada pode envolver distorções que serão comentadas mais adiante, juntamente com os procedimentos utilizados para minimizá-los.

censitárias acerca da inserção ocupacional e da remuneração da PEA nos distintos setores, subsetores e ramos de atividade econômica, definiram-se seis critérios de quantificação do subemprego, a saber:

- 1º) soma do total do emprego doméstico aos autônomos até dois salários mínimos, mais a fração dos não remunerados calculada pela proporção de autônomos até dois salários mínimos sobre o total dos autônomos;
- 2º) soma do total do emprego doméstico e dos não remunerados aos autônomos até dois salários mínimos;
- 3º) agregação do emprego doméstico, dos autônomos e empregadores até dois salários mínimos e da fração dos não remunerados calculada pela proporção de autônomos e empregadores até dois salários mínimos sobre o total de autônomos e empregadores;
- 4º) agregação do emprego doméstico, dos não remunerados e dos autônomos e empregadores até dois salários mínimos;
- 5º) agregação do emprego doméstico, dos autônomos e empregadores até dois salários mínimos, a fração dos não remunerados calculada pela proporção de autônomos e empregadores até dois salários mínimos sobre o total de autônomos e empregadores e a fração dos empregados calculada pela proporção dos empregadores até dois salários mínimos no total de empregadores;
- 6º) agregação do emprego doméstico, dos não remunerados, dos autônomos e empregadores até dois salários mínimos e da fração dos empregados calculada segundo a proporção dos empregadores até dois salários mínimos sobre o total dos empregadores.

Esses critérios forneceram seis distintas enumerações da população ativa subempregada, cujo comportamento no período 1960-1980 revelou-se convergente.

Com a incorporação dos resultados da enquete censitária de 1991, e com o objetivo de aperfeiçoar a enumeração do subemprego, desenvolveu-se uma nova forma de distribuir a população ativa na posição da ocupação *empregado* entre

emprego e subemprego. Resultou desse procedimento um novo critério de enumeração do subemprego, estruturado em quatro passos, a saber:

Primeiro Passo. A composição dos critérios de distinção entre os diferentes níveis de produtividade do trabalho baseou-se inicialmente nas posições da ocupação dos Censos Demográficos – *emprego doméstico, não remunerados, autônomos, empregados e empregadores*. As posições na ocupação *emprego doméstico e não remunerados* foram, *a priori*, consideradas de baixa produtividade.

Segundo Passo. Para as posições *empregadores e autônomos* utilizou-se um corte por renda para classificar três níveis de produtividade. Empregadores e autônomos com renda até dois salários mínimos (SM) foram considerados de baixa produtividade, com renda entre dois e quatro SM de média produtividade e aqueles com renda acima desse nível foram incluídos na faixa de alta produtividade.

Terceiro Passo. A distribuição dos *empregados* por faixa de produtividade foi realizada admitindo-se uma correspondência com a produtividade dos *empregadores* aos quais estavam diretamente vinculados. Assim, empregados vinculados a empregadores de baixa renda (até dois SM) também foram alocados na faixa de baixa produtividade e os contratados por empregadores de renda média (dois a quatro salários mínimos) na faixa de média produtividade. Para realizar essa distribuição, foi necessário obter duas informações: a renda do empregador e a quantidade de pessoas que emprega. A renda do empregador está disponível no Censo Demográfico e nas Pnad, mas não o número de seus empregados.

Essas pesquisas não perguntam diretamente ao empregador o número exato de pessoas que empregam, mas apenas solicitam a classificação da empresa em uma dentre quatro ou cinco alternativas. Na Pnad são usados cinco intervalos (um empregado; dois empregados; de três a cinco empregados; de seis a dez empregados; e onze ou mais empregados). No Censo existem quatro intervalos (um empregado ou dois empregados; três ou quatro empregados; cinco a nove empregados; e dez ou mais empregados). Diante dessa limitação, foi necessário estimar o número de empregados em função do número de empregadores para as

faixas de baixa e média produtividade. O número de empregados em atividades de alta produtividade foi obtido por diferença, uma vez que o total de empregados, correspondente à soma das três faixas, é conhecido.

Para as faixas de baixa e média produtividade foi utilizada a distribuição de empregadores entre intervalos segundo o número de seus empregados. Estimou-se o total de empregados em cada intervalo arbitrando uma distribuição uniforme dos empregadores *dentro* de cada intervalo. Por exemplo, se supusermos que no intervalo *um ou dois empregados* do Censo há um número igual de empresas (empregadores) com um e com dois empregados, o número médio estimado de empregados no intervalo será de 1,5 e o número total será de 1,5 multiplicado pelo número de empregadores. Assim, para cada intervalo, exceto o último, o número médio de empregados por empregador correspondeu ao ponto médio do intervalo, como consta na Tabela 16.1 abaixo.

Tabela 16.1
Faixas de Empregados nos Censos e nas PNAD

Censo		PNADs	
Intervalo	média arbitrada	Intervalo	média arbitrada
1 ou 2 empregados	1,5	1 empregado	1,0
3 ou 4 empregados	3,5	2 empregados	2,0
5 a 9 empregados	7,0	3 a 5	4,0
		6 a 10	8,0

Fonte: Pnad. IBGE

Quarto Passo. Para o último intervalo, que é aberto (dez ou mais empregados nos Censos e onze ou mais empregados nas Pnad), não faria sentido supor que a distribuição de empregadores é uniforme, ou seja, que haveria tantos empregadores com dez empregados quanto com mil. Nesse caso, foi definida uma distribuição decrescente de empregadores com base no pressuposto de que o número de empregadores diminui conforme aumenta o número de empregados por empregador. Adicionalmente, e considerando empresas de baixa ou média produtividade, com empregadores de renda limitada a quatro salários mínimos, supôs-se que a distribuição é fortemente decrescente, tendendo rapidamente a zero. Ou seja, supôs-se que, ao longo da distribuição das empresas por nível de produtividade,

medida pelo rendimento percebido pelos empregadores responsáveis, o número de empresas decresce rapidamente conforme aumenta seu tamanho e que não há empresas de média e baixa produtividade que possuam um número infinitamente grande de empregados.

Essa hipótese é compatível com o que se observa nos primeiros intervalos da distribuição. Os dados do censo de 1991 para a indústria de transformação mostram, por exemplo, que na faixa das empresas de baixa produtividade com três ou quatro empregados há 13 mil empresas. Empresas que empregam de cinco a nove empregados somam oito mil. Empresas com dez ou mais empregados também somam oito mil.

A partir dessa constatação, adotou-se a hipótese de que o número de empresas tende a zero em progressão geométrica, ou seja, que o número de empresas com onze empregados é uma fração do número de empresas com dez, que o número de empresas com doze empregados é a mesma fração do número de empresas com onze e assim por diante, até que a aplicação sucessiva dessa regra faça o número de empresas se aproximar de zero. Essa fração (que é a razão da progressão geométrica) é definida separadamente para as empresas de cada faixa de produtividade e para cada setor de atividade. Tal fração é baseada na proporção entre o número de empresas do intervalo aberto (no Censo, dez ou mais empregados) e o número total de empresas do intervalo anterior (no Censo, cinco ou mais empregados).

Essa proporção indica em que ritmo diminui o número de empresas conforme aumenta o número de empregados. Com essas hipóteses, foi possível estimar o número total de empregados das empresas do intervalo aberto, nas faixas de baixa e média produtividade, em cada setor de atividade. A Tabela 16.2 a seguir reproduz o processo com dados do Censo de 1991 para empresas da faixa 1 na indústria de transformação. Essa mesma metodologia de cálculo dos empregados do intervalo aberto foi aplicada nas Pnad.

Tabela 16.2

FAIXA 1 - empregadores com renda de 0 a 2 SM
Indústria de transformação,

I - Parâmetros:	valor
Empresas com 5 ou mais empregados (A)	15396
Empresas com 10 ou mais empregados (B)	7397
Razão: B/A	0,480
Ponto inicial : empresas com 5 a 9 empregados	7999

II - Estimativa dos intervalos

sub-inter.	ponto médio M	razão r	empresas $E = E(-1) \cdot r$	empregados $N = M \cdot E$
5 a 9	7		7999	55.993
10 a 14	12	0,480	3843	46.114
15 a 19	17	0,480	1846	31.389
20 a 24	22	0,480	887	19.518
25 a 29	27	0,480	426	11.509
30 a 34	32	0,480	205	6.554
35 a 39	37	0,480	98	3.641
40 a 44	42	0,480	47	1.986
45 a 49	47	0,480	23	1.068
50 a 54	52	0,480	11	568
55 a 59	57	0,480	5	299
60 a 64	62	0,480	3	156
65 a 69	67	0,480	1,2	81
70 a 74	72	0,480	0,6	42
75 a 79	77	0,480	0,3	22
80 a 84	82	0,480	0,1	11
85 a 89	87	0,480	0,06	6
Total de empregados na faixa 10 ou mais:				122.964

Fonte: Pnad. IBGE

Dados esses elementos, o cálculo da ocupação por níveis de produtividade resultou no seguinte:

– *baixa produtividade (subemprego)*:

- (i) todo o contingente de emprego doméstico e não remunerados;
- (ii) autônomos e empregadores que recebem até dois salários mínimos; e
- (iii) parcela dos empregados que trabalham para os empregadores que recebem até dois salários mínimos.

– *média produtividade*:

- (i) autônomos e empregadores que recebem entre dois e quatro salários mínimos; e
- (ii) a estimativa de empregados que trabalham para empregadores que recebem nessa faixa de renda.

– *alta produtividade (emprego)*:

- (i) o total do emprego público e militar;
- (ii) os autônomos e empregadores que recebem mais de quatro salários mínimos;
- (iii) o restante dos empregados.

16.1 – ATIVIDADES PORTADORAS DE SUBEMPREGO

Um aspecto essencial à associação entre as noções de heterogeneidade estrutural e subemprego é que o volume de ocupações de baixa produtividade do trabalho tenha expressão significativa no conjunto da população ocupada no ramo, no setor e no sistema econômico como um todo, durante um longo período de tempo.

É esse o estatuto teórico que enquadra o conceito de subemprego utilizado na pesquisa “Agricultura, Subempleo y Distribución del Ingreso” como um fenômeno típico das economias periféricas, em contraposição a formas de inserção ocupacional de caráter transitório, captado nas definições de subemprego como, por exemplo, o “desemprego disfarçado”, típicas dos ciclos de desaceleração e estagnação da atividade econômica nos países centrais.

Nesse sentido, cabe então examinar em quais atividades tais proporções assumem magnitudes significativas e quais atividades podem ser descartadas como portadoras de subemprego em face da baixa expressividade da mão de obra ocupada com baixa produtividade do trabalho e, conseqüentemente, da pequena influência que potencialmente têm na oferta global de força de trabalho.

Na Tabela 16.3 a seguir, as atividades econômicas encontram-se classificadas em quatro grupos: primário, comércio e serviços, demais atividades do terciário e secundário. Para cada um desses grupos foi calculada a proporção do subemprego no total da ocupação do próprio grupo e na ocupação global em 1970.

O subemprego foi estimado por dois critérios de quantificação. No primeiro (critério A), consideraram-se os trabalhadores “autônomos” e “empregadores” de baixa renda e o total dos “não remunerados”. No segundo (critério B), inclui-se, além desses, uma fração dos “empregados” calculada pela proporção que “empregadores” de baixa remuneração possuem no total dessa posição na ocupação.

As informações do quadro foram retiradas do censo demográfico de 1970, dado que nesse levantamento censitário o subemprego alcançava magnitudes relativas superiores na comparação com os censos de 1960 e 1980, sendo portanto mais apropriado para considerar quais atividades não agrícolas são portadoras de subemprego.

Como vimos, e no que diz respeito ao setor primário, essa questão não se coloca, posto que, na agricultura, a heterogeneidade estrutural se manifesta com toda nitidez. Em decorrência, o subemprego constitui percentuais muito elevados, seja na ocupação setorial, seja na PEA global, respectivamente 71% e 32%, e 84% e 37%, segundo o critério utilizado.

Tabela 16.3
Subemprego por Grupos de Atividades

Grupos de Atividades	Critério A		Critério B	
	Subemprego/ PEA grupo	Subemprego/ PEA global	Subemprego/ PEA grupo	Subemprego/ PEA global
Setor Primário	71,42	31,63	84,41	37,38
Comércio e Serviços	54,76	10,91	64,67	12,89
Setor Terciário (resto)	10,57	1,89	18,21	3,25
Setor Secundário	11,47	2,05	26,04	4,67

Fonte: Pnad. IBGE

A presença da heterogeneidade estrutural no grupo constituído por Comércio e Serviços é também bastante evidente. O subemprego situa-se ao redor dos 54% e 11%, e 64% e 13%, quando cada um dos dois critérios de quantificação é utilizado.

Nos dois outros grupos restantes – atividades terciárias e secundário –, as magnitudes do subemprego são bem menores: 11% e 2% (tanto para outras

atividades do terciário, quanto para o secundário) se tomadas pelo critério A, e 18% e 3% e 26% e 4,7%, se tomarmos o critério B para ambos os grupos de atividade, respectivamente.

Dado que o objetivo era determinar quais atividades não agrícolas são portadoras de subemprego, as considerações anteriores induzem a centrar foco nesses dois últimos grupos, nos quais a expressão relativa do subemprego é menor e os erros de estimativa podem ser decisivos na avaliação da importância que tais atividades efetivamente possuem na geração de oferta de mão de obra de baixa produtividade.

A Tabela 16.4 abaixo traz esses dois grupos de atividades com as estimativas do subemprego segundo os dois critérios anteriormente referidos e, além disso, registra a proporção que a fração dos “empregados” de baixa produtividade assume na PEA global.

Tabela 16.4

Participação Percentual do Subemprego por Grupos de Atividades

Grupos de Atividades	Critério A	Cota-Parte Empregados/ PEA global	Critério B
	Subemprego/ PEA global		Subemprego/ PEA global
Setor Terciário (resto)	1,89	1,36	3,25
Setor Secundário	2,05	2,62	4,67
Total	3,94	3,98	7,92

Fonte: Pnad. IBGE

De acordo com o critério A, o subemprego compreende os trabalhadores “autônomos” e “empregadores” de baixa remuneração, categorias que virtualmente ocultam a existência de relações de assalariamento nas quais os níveis de produtividade da mão de obra podem ser elevados. Admite-se, além disso, que o subemprego compõe-se do total dos trabalhadores “não remunerados”, em circunstâncias em que uma parte deles, ainda que possivelmente pequena, possa realizar tarefas de alta produtividade.

No que diz respeito à categoria “empregados”, e da forma como foram incluídos no subemprego pelo critério B – pela proporção que “empregadores” de baixa remuneração possuem no total dessa mesma categoria –, pode-se comprovar que essa maneira de proceder é razoável no contexto das atividades primárias, como evidenciado pelo exame *ad hoc* do Censo Agropecuário de 1975.

Mas no caso das atividades não agrícolas, não foram encontradas evidências significativas de que os “empregados” em atividades de baixa e alta produtividade se distribuem proporcionalmente aos “empregadores” de baixa e alta remuneração. Além disso, e mesmo considerando que em geral as pequenas e médias empresas são as que mais absorvem mão de obra, tampouco é evidente que a proporção de empregados contratados por pequenos empregadores de rendimentos reduzidos seja particularmente significativa.

Consequentemente, a inclusão dos “empregados” nas estimativas do subemprego pode estar contribuindo tanto para superestimá-lo, como para subestimá-lo.

Assim, e no que tange ao critério B, é provável que a quantificação do subemprego esteja superestimada em razão de um de seus componentes. Mas essa superestimação pode estar mais ou menos compensada pela virtual subestimação dos “empregados” de baixa produtividade. Observe-se, nesse sentido, que por esse critério o subemprego alcança magnitudes não desprezíveis – cerca de 8% – nos dois grupos de atividades considerados.

Em face da impossibilidade de se obter maior precisão em tais estimativas, optou-se por incluir as atividades do setor secundário dentre as portadoras do subemprego, excluindo-se as “demais atividades do Terciário”¹⁹⁹.

No que diz respeito ao grupo de Comércio e Serviços, as informações da Tabela 16.5 incluem como componentes do subemprego todas as posições na ocupação, com exceção do Serviço Doméstico, destacado na segunda coluna, para confrontar as estimativas anteriores do subemprego com uma hipótese alternativa.

Essa hipótese admite que as posições na ocupação ‘autônomos’, “empregadores” e “não remunerados” ocultam relações de assalariamento. Estima-se que um terço da mão de obra correspondente não deve ser computada no subemprego e que dois terços da fração dos “empregados”, calculada pela proporção que “empregadores” de baixa renda possuem no total dos “empregadores”, superestima as estimativas do subemprego.

Como se pode notar, ainda sob tais hipóteses extremamente restritivas, o volume do subemprego alcança magnitudes expressivas – 10% da PEA global.

Tabela 16.5
Componentes do Subemprego

Comércio e Serviços	Critério A			Cota-Parte Empregados/PEA global	Critério B
	Serviços Domésticos/ PEA global	Demais Posições/ PEA global	Subemprego/ PEA global		Subemprego/ PEA global
Estimativas anteriores	5,74	5,17	10,91	1,98	12,89
Hipótese alternativa	5,74	3,46	9,20	0,66	9,86

Fonte: Pnad. IBGE

¹⁹⁹ Reconhece-se o caráter arbitrário desse procedimento. Contudo, ao se descartarem algumas atividades não agrícolas nas quais a expressão quantitativa do subemprego é relativamente pequena, incluindo-se outras, argumenta-se que isso contribui para atenuar as distorções das estimativas globais do subemprego, derivadas da aplicação de um mesmo tratamento ao conjunto de tais atividades.

Em síntese, conclui-se que as atividades a serem consideradas como portadoras de subemprego são aquelas dos setores Primário, Secundário, do Comércio e dos Serviços. Nas demais, não que não exista ocupação de baixa produtividade, apenas que é reduzida sua expressão quantitativa na oferta de postos de trabalho.

16.2 – SUBEMPREGO E NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO

O objetivo aqui é abordar como foi estabelecido um nível de remuneração para as posições na ocupação “empregadores” e “autônomos” que constitua um limite aceitável entre a baixa e a alta produtividade, de modo a avaliar o volume do emprego e do subemprego nas diversas atividades econômicas.

Rodríguez optou por fixar esse limite em dois salários mínimos reais²⁰⁰. A princípio, esse valor parece ser compatível com a definição de subemprego apresentada no primeiro capítulo da Parte I deste trabalho – um nível de remuneração que permita satisfazer as necessidades de consumo de “autônomos” e “empregadores”, tidos como responsáveis pelo empreendimento, e de seus familiares, sem dar margem a uma acumulação significativa que permitiria alterar de maneira expressiva as condições técnicas da produção que realizam.

No que diz respeito ao subemprego agrícola, sua quantificação com base nos dados do Censo Demográfico de 1970, a partir do critério mais inclusivo (que considera no subemprego o total dos “não remunerados” e do “serviço doméstico”, além da fração dos “empregados” associada a “empregadores” de remuneração até dois salários mínimos), foi comparada aos resultados da tabulação especial do Censo Agropecuário de 1975.

²⁰⁰ No Censo Demográfico de 1980, o IBGE tomou como base o salário mínimo legal prevalecente na cidade do Rio de Janeiro, na data do censo. Nos demais levantamentos censitários foi calculado o salário mínimo legal médio desta cidade, deflacionado pelo Índice de Custo de Vida (ICV) da mesma cidade.

Os resultados constantes da Tabela 16.6 abaixo revelam grandezas similares, a despeito de originadas por enquetes com metodologias diferentes²⁰¹.

O Censo Agropecuário de 1975 enumera uma PEA agrícola de 20 milhões de pessoas e o Censo Demográfico de 1970, de 13 milhões. Essa diferença é explicada quase que totalmente pelas estimativas que ambas as pesquisas fazem da categoria “trabalhadores autônomos”, “não remunerados” e “empregadores”.

Como no Censo Agropecuário considerou-se que o subemprego está constituído por mão de obra ocupada em estabelecimentos com valor da produção que não excede nove salários mínimos anuais – um nível que sem dúvida indica que suas produtividades são muito reduzidas –, explicam-se as enumerações menos inclusivas do subemprego com base nesse levantamento setorial.

Há possibilidade de ocorrerem distorções também para os demais setores que não o agropecuário. Com efeito, qualquer tipo específico de estimativa requer um grau de arbítrio diante do fato de que a informação estatística levantada pelas enquetes censitárias utilizou-se de categorias operacionais estabelecidas em níveis de abstração distintos daquelas que compõem a base conceitual da pesquisa.

Tabela 16.6

Estimativas do Subemprego: Censo Demográfico e Censo Agropecuário

Fontes	Subemprego (div. posic.)/ Total div. posic.	Subemprego (posic. empreg.)/ Total empregados	Subemprego agrícola/ PEA agrícola
Censo Demográfico 1970	95,79	51,05	84,41
Censo Agropecuário 1975	89,61	47,12	82,55

Fonte: Pnad. IBGE

²⁰¹ O Censo Agropecuário de 1975 distingue as seguintes posições na ocupação: “responsáveis” e “membros não remunerados da família”, “parceiros”, “empregados temporários”, “empregados permanentes” e outros. Nos Censos Demográficos, quando a informação sobre a força de trabalho é classificada por níveis de remuneração, as posições “parceiros” e “autônomos” aparecem somadas. Assim, as categorias do Censo Demográfico de “autônomos”, “não-remunerados” e “empregadores” tiveram que ser agregadas para permitir uma relativa comparabilidade. Da mesma forma, as restantes posições na ocupação do Censo Agropecuário foram agregadas e comparadas com a categoria “empregados” do Censo Demográfico.

Para lidar com o problema, empregaram-se diversos critérios para quantificar o subemprego, tendo sido verificado com todos eles tendências de longo prazo semelhantes para o comportamento do emprego, do subemprego e de seus principais componentes.

PARTE IV – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SÁBER, Azis (Org.). **Leituras indispensáveis**. São Paulo: Ateliê Editorial, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.) **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

AGARWALA, A. N.; SING, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. São Paulo, Forense, 1969.

AMADEO, E. **Keynes**: principle of effective demand. [S.l.]: Edward Elgar, 1989.

AMADEO, Edward; NERI, Marcelo. **Macroeconomic policy and poverty in Brazil**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

THE AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION; THE ROYAL ECONOMIC SOCIETY. **Surveys of economic theory**: money, interest and welfare. London: Macmillan, 1967. v. 1.

THE AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION; THE ROYAL ECONOMIC SOCIETY. **Surveys of economic theory**: resource allocation. London: Macmillan, 1967. v. 3.

AMORIM, R. **A CEPAL clássica, o emprego e a nação**: algumas observações (1950-1970). Campinas: Unicamp, 1997. Mimeografado.

ANDRADE, Mônica Viegas. **Heterogeneidade e desigualdade salarial no setor serviços**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. (Série Seminários, n. 24)

ANTUNES, Davi José Nardy; GIMENEZ, Denis Maracci; FAGNANI, Eduardo. Crescimento econômico e pobreza. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 4, p. 5-13, maio/ago. 2006.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005. (Coleção Mundo do Trabalho).

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. (Coleção Mundo do Trabalho).

ARBACHE, Jorge Saba; CORSEUIL, Carlos Henrique. **Liberalização comercial, estruturas de emprego e salário**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para discussão, n. 801).

ARNDT, H. W. Economic development: a semantic history. **Economic and Development and Cultural Change**, Chicago, v. 29, n. 3, p. 457-466, Apr. 1981.

AULETTE, Caldas. **Dicionário contemporâneo da língua portuguesa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Delta AS, 1964.

AZEVEDO, P. F.; TONEDO JÚNIOR, R. Relocalização do emprego industrial formal no Brasil na década. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 31. n. 1, p. 153-186, abr. 2001.

BAENINGER, Rosana. Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90. **Valor Econômico**, São Paulo, n. 2923, p. 12, jan. 2012.

BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, Marcelo; WILNES, Henrique, (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003. p. 107-152.

BALTAR, P.; LEONE, E.; BORGHI, R. **Diferenças de renda do trabalho no Brasil: 2004 e 2007**. 2009. Trabalho apresentado ao XI Encontro Nacional da ABET, Campinas, 2009.

BALTAR, P. et al. Estrutura do emprego e da renda. In: LAPLANE, M.; HIRATUKA, C. (Org.). **Perspectivas do investimento no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES; Campinas: IE-Unicamp, 2009. p. 3-54.

BALTAR, Paulo; KREIN, José Dari; MORETTO, Amilton. O emprego formal nos anos recentes. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 3, p. 3-11, jan./abr. 2006.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Atividade econômica no Brasil e mercado de trabalho nas metrópoles. **Carta Social e Trabalho**, Campinas, n. 9, p. 4-9, jan./mar. 2010.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil**. Campinas: Cesit, 1995. (Cadernos do Cesit, n. 15).

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade et al. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 12, p. 2-37, out.dez. 2010.

BASLÉ, C. et al. **Histoire des pensées économiques**. Paris: Synthèse, 1988.

BANGASSER, P. E. **The ILO and the informal sector**: an institutional history. Geneva: ILO. 2000.

BARRÈRE, Alain (Coord.). **Keynes aujourd'hui**: théories et politiques. Paris: Economica, 1985.

BARROS, Rafael Cezar, SABÓIA, João; KUBRUSLY, Lucia Silva. Diferenciação regional da geração de empregos formais no Brasil no quadriênio 2003/2006. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 329-346, abr./jun. 2008.

BARROS, Ricardo Paes de; CAMARGO, José Marcio; MENDONÇA, Rosane. **A estrutura do desemprego no Brasil**. Rio de Janeiro, Ipea, 1997. (Texto para discussão, n. 478).

BARTOLI, Henri. **Science économique et travail**. Paris: Librairie Dalloz, 1957.

BERLINCK, M. T.; BOVO, J. M.; CINTRA, L. C. **O setor informal urbano e o desenvolvimento industrial em uma pequena cidade**: o caso de Campinas. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, 1976. Mimeografado.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. 2 v.

BITAR, S. Neo-liberalismo versus neo-structuralismo in Latina America. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 34, p. 45-62, abr. 1988.

BRANCO, M. B. **Novo dicionário português latino**. Lisboa: [s.n.], 1879.

BRANT, Vinicius Caldeira. **Desenvolvimento agrícola e excedentes populacionais na América Latina**. 1975. Trabalho apresentando na 5ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Migrações Internas da Comissão de População e Desenvolvimento da Clacso. México: Oaxaca, 1975.

BRASIL. Ministério do Trabalho; Universidade Federal do Rio de Janeiro. **O Mercado de trabalho brasileiro: estrutura e conjuntura**. Brasília, DF, 1987.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **A estrutura regional do emprego no Brasil ao longo da primeira metade da década de 80: tendências a maior assalariamento**. 1988. Trabalho apresentado ao Seminário de Avaliação Metodológica das PNADs, Nova Friburgo, 1988.

CAIRNCROSS, Alec; PURI, Mohinder (Ed.). **Employment, income distribution and development strategy: problems of the developing countries**. London: Macmillan, 1976.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Comentários sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade**. 1970. Trabalho apresentado ao 2º Seminário Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, 1970.

CARDOSO, Fernando Henrique. Participación social y desarrollo: la clase obrera y los grupos marginales. **Boletín Elas**, Santiago de Chile, n. 6, p. 50-61, dic. 1970.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência y desarrollo en America Latina**. Santiago de Chile; Ilpes, 1967.

CARNEIRO, Ricardo et al. **Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização 1995-1998**. São Paulo: Fundap, 2000.

CASTRO, A. B. Atualidade do pensamento estruturalista: entrevista concedida a José Geraldo Portugal Junior, Maria Aparecida Rago e Rosa Maria Vieira em 2 de outubro de 2004. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 163-175, jul./dez. 2004.

CASTRO, Antonio Barros de. Ousadia requer estabilidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 jun. 2004. Caderno Dinheiro, p. B2.

CENSOS consensos contra-sensos. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1984. Trabalho apresentado ao 3º Seminário Metodológico dos Censos Demográficos, Ouro Preto, 1984.

CHAKRAVARTY, Sukhamay. Paul. Rosenstein-Rodan: An appreciation. **World Development**, London, v. 11, n. 1, p. 73-75, jan.1983.

CHENERY, Hollis; SYRQUIN, Moises. **La estructura del crecimiento econômico**: una analisis para el período 1950-1970. Madrid: Tecnos, 1975.

CHENERY, Hollis; SYRQUIN, Moises. **Patterns of development, 1950-1970**. London: Oxford, 1975.

CHENERY, Holis B; TAYLOR, Lance. Development patterns: among countries and over time. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, MA, v. 50, n. 4, p. 391-416, 1968.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 21-34, jan./abr. 2001.

CONFERENCE ON URBAN UNEMPLOYMENT IN AFRICA, 1971, [S.I.].**Selected papers**. [S.I.]: Institute of Development Studies, University of Sussex, 1971.

CORINA, John. **Labour market economics**: a short survey of recent theory.London: Heinemann Educational, 1972.

COSTA, Letícia B. **População e trabalho: uma análise demográfica**, estado de São Paulo, 1971-1990. São Paulo: Seade, 1994. (Informe Demográfico, 28).

CRETELLA JR., J. **Dicionário latino português**. São Paulo: [s.n.], 1950.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Novo dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

CUNHA, Marina Silva da. Evolução do emprego e dos salários no setor agrícola brasileiro: trabalho temporário e permanente. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 56, n. 1, p. 89-101, jan./jun. 2009.

CUNHA, Paulo Vieira da. A organização dos mercados de trabalho: três conceitos alternativos. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 29-46, jan./mar. 1979.

DESAL. **Marginalidad em America Latina: un ensayo de diagnostico**. Santiago de Chile, 1967.

DISCUSSÃO Do trabalho do Professor Rosenstein-Rodan. In: ELLIS, Howard S. (Org.). **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 96-97.

DORINGER, P.; PIORE, M. **Internal labor markets and manpower analysis**. Lexington: Heath, 1971.

EATWELL,; MILGATE, M. **Keyne's economics and the theory of value and distribution**. London: Duckworth, 1983.

ECHEVARRÍA, José Medina. **Aspectos sociales del desarrollo econômico**. Santiago de Chile: Cepal, 1963.

ECHEVARRÍA, José Medina. **Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 1959.

ECONOMIA DE AMERICA LATINA: Revista de Información y Análisis de la Región. México: CIDE, n. 6, 1 semestre 1981.

EVERETT, S. **The marginal man**: a study in personality and culture. New York: Charlesm Scribner's Sons, 1937.

FAJNZYLBBER, Fernando. **Industrizalización de America Latina**: de la “caja negra” al Casillero vacío”. Santiago de Chile: Cepal, 1990. (Cuadernos de la Cepal, n. 60).

FAJNZYLBBER, Fernando. **La industrialización trunca de America Latina**. México: Nueva Imagem, 1983.

FARIA, Vilmar. **Marginalidade urbana**: notas técnicas. Saint Louis: [s.n.], 1972. Mimeografado

FARIA, Vilmar. **Pobreza urbana, sistema urbano e marginalidade**. São Paulo, [19--]. Mimeografado.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FINE, B. **Labour market theory: a constructive reassessment**. London: Routledge, 1998.

FORMALIZAÇÃO do emprego – uma abordagem regional. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, jul. 2011.

FRANK, André Gunder. **Capitalism and underdevelopment**. New York: Monthly Review Press, 1967.

FRONTINHA, Rodrigo. **Novo dicionário etimológico da língua portuguesa**. Lisboa: Porto, [19--].

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. Comentários sobre estudos do Professor Rosenstein-Rodan. In: ELLIS, Howard S. (Org.). **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 86-87.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e estagnação na América Latina: um enfoque estruturalista. In: BIANCHI, a. (Org.). **América Latina**: ensayos de interpretación económica. Santiago de Chile: Ed. Universitária, 1969. p. 120-149.

FURTADO, Celso. **El desarrollo reciente de la economía venezolana (planteamiento de algunos problemas)**. Caracas: [s.n.], 1957. Mimeografado.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

GEREMEK, Bronislaw. **Os filhos de Caim**: vagabundos e miseráveis na literatura européia 1400-1700. Tradução de Henrik Siewierski. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GERMANI, G. **Marginality**. New Brunswick: Transaction Books, 1980.

GERMANI, G. **Sobre alguns aspectos teóricos do termo marginalidade**. [S.l.: s.n.], 1970. Mimeografado.

GIRVAN, Norman. The development of dependency economics in the Caribbean and Latin America: review and comparison. **Social and Economics Studies**, Jamaica, v. 22, n. 1, p. 1-33, Mar. 1973. Special number.

GOES, Carlos. **Dicionário de raízes e cognatos da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1936.

GORZ, André. **Crítica da Divisão do trabalho**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

GORZ, André. **O imaterial**: conhecimento, valor e capital. Tradução de Celso Azzan Jr. São Paulo: Annablume, 2003.

GORZ, André. **Metamorphoses du travail**: quête du sens: critique de la raison économique. Paris: Galilée, 1988.

GORZ, André. **Miséria do presente, riqueza do possível**. Tradução de Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2004.

GRIFTIN, K. **Sudesarrollo en hispanoamerica**. Buenos Aires: Amorratur, 1969.

GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la Cepal**. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1982. (Lecturas, 46).

GWYNNE, R. N.; KAY, C. **Latin America transformed**: globalization and modernity. London: Arnold; New York: Oxford University Press, 1999.

HARRIS, J. R.; TODARO, P. Migration, unemployment and development: a two-sector analysis. **The American Economic Review**, v. 60, n. 1, p. 126-142, 1970.

HART, J. K. **Entrepreneurs and migrants – a study of modernization among Frafras of Ghana**. 1969. 329 f. PHD Tesis - University of Cambridge, Cambridge, 1969.

HART, Keith. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. **The Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 11, n. 3, p. 61-89, Sept. 1973.

HART, Keith. Migration and tribal indentity among the Frafras of Ghana. **Journal of Asian and African Studies**, London, v. 6, n.1, p. 26-35, Jan. 1971.

HAUSER, Henri. **Les origines historiques des problèmes économiques actuels**. Paris: Vuibert, 1930.

HISRSCHMANN, A. Auge y ocaso de la teoria econômica del desarrollo. **El Trimestre Econômico**, México, v. 47, n. 188, p. 1055-1077, oct./dic. 1980.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, Eric. La marginalidad social en la historia de la industrialización europea, **Revista Latinoamericana de Sociología**, Buenos Aires, v. 5, n. 2, p. 237-248, mayo/agosto 1969.

HOBBSAWN, Eric. **The making of the English working class**. New York: Phanteon Books, 1964.

HOFMANN, R.; PELAEZ, V. **A racionalidade na teoria econômica entre individualismo metodológico e estruturalismo**. Paraná: UFPR, 2004. Mimeografado.

ILCHMAN, F.; BHARGAVA, R. C. Balanced thought and economic growth. **Economic and Cultural Change**, Chicago, v. 15, n. 4, Jul. p. 385-399, 1966.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1950**. Rio de Janeiro, 1951.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1960**. Rio de Janeiro, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1970**. Rio de Janeiro, 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002**. Rio de Janeiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005**. Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009**. Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. **Gestão estatal no Brasil: a cumplicidade inflacionária ameaçada**. São Paulo: Fundap, 1991.

INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. **Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo, 1990-1992**. São Paulo: Fundap, 1995.

ITAGAKI, Joichi. A review of the concept of dual economy. **The Developing Economies**, Oxford, v. 6, n. 2, p.143-157, June 1968.

JOLLY, Richard. Economic development and labor use: a comment. **World Development**, v.1, n. 12, p. 23- 24 Dec. 1973.

KAY, C.; GWYNNE, R. Relevance of structuralist and dependency theories in the neoliberal period: a Latin American perspective. **Journal of Development Studies**, v. 16, n. 1, p.49-70, Jan.1979

KEYNES, John Maynard. **Essays in persuasion**. New York: Norton, 1963.

KAY, Cristóbal. **Latin american theories of development and underdevelopment**. London: Routledge, 1989.

KEYNES, John Mayard. **Teoria general de la ocupación, el interes y el dinero**. Versión de Eduardo Hornero. México: Fondo de Cultura Econômica, 1951.

KLEIN, Emilio; TOKMAN, Victor E. (Comp.). **El subempleo en América Latina**. Buenos Aires, Argentina: El Cid: Clacso, 1979. (Colección Estudios interdisciplinarios).

KUPFER, David; ROCHA, Carlos Frederico. **Dinâmica da produtividade e heterogeneidade estrutural na indústria brasileira (acuerdo de servicios especial n. 5012)**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 2004. Texto apresentando ao Seminário El Resto de Acelerar el Crecimiento em America Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2004.

KURZ, R. **Os últimos combates**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

LEIBENSTEIN, Harvey. **Atraso e desenvolvimento econômico**. Tradução de J. M. Gouveia Vieira. Rio de Janeiro: FGV, 1967. (Administração para o desenvolvimento, 13)

LEWIS, O **A study of slum culture**: backgrounds for la vida. [S.l.: s.n.], 1968.

LEWIS, O. **Five families, mexican cases studies in the culture of poverty**. [S.l.: s.n.], 1959.

LEWIS, O. **La vida**: a puerto rican family in the culture of poverty. [S.l.: s.n.], 1966.

LEWIS, W. A. Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Coord.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 406-456.

LEWIS, W. Arthur. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, Oxford, v. 22, n. 2, p. 139-191, May 1954.

LISBOA, Marco de Barros. **A miséria da critica heterodoxa primeira parte**: sobre as críticas. Rio de Janeiro: FGV, 1998. (Ensaio Econômico EPGE, n. 324).

LISBOA, Marco de Barros. **A miséria da critica heterodoxa segunda parte**: sobre as críticas. Rio de Janeiro: FGV, 1998. (Ensaio Econômico EPGE, n. 325).

LITTLE, Ian M. D. **Economic development**: theory, policy, and international relations. New York: Basic Books, 1982.

LOVE, Joseph L. Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In: BETHELL, Leslie (Ed.). **Latin America since 1930**: economy, society and politics. Cambridge: Cambridge University, 1994. cap. 7, p. 393-432.

LUBELL, H. **The informal sector in the 1980s and 1990s**. Paris OECD, 1991.

MACHADO, José Pedro. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Lisboa: [s.n.], 1990.

MARX, Carlos. **El capital**: crítica de la economía política. Traducción de Wenceslau Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1946. v. 1.

MATTELART, A. Y.; GARRETÓN, M. A. **Integración nacional y marginalidad**: ensayo de regionalización social de Chile. Santiago de Chile: Editorial Del Pacifico, 1965.

MATTOSO, J.; BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente. In: VELLOSO, J.P.R. **Brasil**: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977. p. 293-314.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; BALTAR, Paulo Eduardo de A. **Transformações estruturais e emprego nos anos 90**. Campinas: Cesis, 1996 (Cadernos do Cesis, n. 21).

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; HOFFMANN, Marise B. Pimenta. **O subemprego na grande São Paulo segundo os principais enfoques e critérios de medição**. São Paulo: Seade/Dieese, 1985.

MCCLOSKEY, Donald N. **The Rhetoric of economics**. Madison: The University of Wisconsin, 1985. (Rethoric of the human sciences).

MÉDA, Dominique. **Le travail**: une valeur en voie de disparition. Paris: Aubier, 1995.

MEIER, G. M. **Leading issues in economic development**. Oxford: Oxford University, 1984.

MEIER, Gerald M; SEERS, Dudley (Ed.). **Pioneers in development**. New York: The World Bank, 1984.

MILGATE, M. Controversy in the theory of employment: old and new. [S.l.: s.n.], 1984. Mimeografado.

MYINT, Hila. Economic theory and the underdeveloped countries. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 73, n. 5, p. 477-491, Oct. 1965.

MOURA, Hélio A. de; TEIXEIRA, Pery. Tendências recentes do crescimento populacional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 95, 1997.

MYRDAL, Gunnar. **Asian drama**: an inquiry into the poverty of nations. New York: The Twentieth Century Fund, 1968.

MYRDAL, Gunnar. **O valor em teoria social**. São Paulo: Enio Matheus Guazzelli, 1965.

NUN, J. El futuro del empleo y la masa marginal. **Desarrollo Económico**, v. 38, n. 152, p., ene./mar. 1999.

NUN, J. MARIN, J.C.; MURMIS, m. **La marginalidad em América Latina**. Santiago de Chile: [s.n.], 1967. Mimeografado.

NUN, José. La democracia y la modernización, treinta años después. **Revista de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, v. 31, n. 123, p. 375-395. oct./nov. 1991.

NUN, José. **Marginalidade y participación social**: un planteo introductorio. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales. Instituto Torcuato di Tella, 1969.

NUN, José. Sobrepopulation relativa, ejército de reserva y masa marginal. **Revista Latinoamericana de Sociología**, Buenos Aires, v. 69, n. 2, p. 178-237, 1969.

NURKSE, Ragnar. Outros comentários sobre o trabalho do Professor Rosenstein-Rodan. In: ELLIS, Howard S. (Org.). **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 92-93.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **História do trabalho**. São Paulo: Ática, 1987. (Série Princípios).

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.) **Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia - IE, 1998. (Programa de capacitação de gestores de políticas de emprego).

PAJESTKA, Josef; FEINSTEIN, C. H. **La pertinência de las teorías económicas**: conferencia realizada em Varsóvia por la Asociación Econômica Internacional em colaboración com la Asociación Econômica Polaca. México, Fondo de Cultura Econômica, 1983. (Lecturas, 52)

PAOLI, Maria Cecília Pinheiro Machado. **Desenvolvimento e marginalidade**. São Paulo: Pioneira, 1974.

PARK, R. E. Human migration and the marginal man. **The American Journal of Sociology**, v. 33. n. 6, p. 1928.

PEREIRA, Luis. **Populações marginais**. [S.l.: s.n.], 1978.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência**. *Paper* a ser publicado em livro organizado por Caio Navarro de Toledo, 50 anos do ISEB. São Paulo: Unesp, 2005.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Sem projeto de nação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 maio 2004. Caderno1, p. A3.

PERLMAN, J. **Os mitos da marginalidade política urbana e pobreza no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1976.

PINTO, A. Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. In: _____. **Inflacion – raíces estructurales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1975. p. 105-106.

PINTO, A. El modelo de desarrollo reciente de la América Latina. **El Trimestre Económico**, México, v. 38, n. 150, p. abr./jun. 1971.

PINTO, A. Naturaleza y implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. **El Trimestre Económico**, v. 37, n. 145, enero/marzo 1970.

PINTO, A. **Naturaleza y implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina de 1970**: Heterogeneidad Estructural - aspecto fundamental del desarrollo latinoamericano. Santiago de Chile: [s.n.], 1972. Mimeografiado.

PINTO, Aníbal; KNAKAL, Jan. The centre-periphery system twenty years late. **Social and Economics Studies**, Jamaica, v. 22, n. 1, p. 34-49, Mar. 1973. Special number.

POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

PORCILE, Gabriel. História económica y teoría econômica: encuentros y desencontros. III Jornada de História Econômica, Montevideo, 2003.

PORTUGAL JUNIOR, José Geraldo. **Crescimento acelerado e absorção de força de trabalho no Brasil**. 1989. 235 f. Dissertação (Mestrado em) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

PORTUGAL JUNIOR, José Geraldo; RODRÍGUEZ, O. **Economia regional e os problemas do emprego**. Rio de Janeiro: Ipea; São Paulo: Fundap, 1998.

PORTUGAL JUNIOR, José Geraldo; RODRÍGUEZ, O. **Economia regional e os problemas do emprego**: o caso de São Paulo. São Paulo: Fapesp/Fundap, 1998.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico**: crisis y transformación. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

PREBISCH, R. Crítica al capitalismo periférico. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, v. 1, n.1, p. 7-73, 1. semestre, 1976.

PREBISCH, R. El desarrollo econômico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Boletín Económico de América Latina**, Santiago de Chile, v. 7, n. 1, feb 1962.

PREBISCH, R. **Hacia uma dinâmica del desarrollo latinoamericano**. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

PREBISCH, R. Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 p. 7-135, jan./mar. 1951.

PREBISCH, R. **Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949**. 2. ed. Santiago de Chile: Cepal, 1973.

PREBISCH, R. **Transformación y desarrollo**: la gran tarea de América Latina. Santiago de Chile: Cepal, 1970.

PROJETOS de desenvolvimento e a questão do emprego: possibilidades para o sindicalismo da CUT. São Paulo: Escola Sindical da CUT, 2000. (Debate & Reflexões, n. 8)

QUIJANO, Aníbal. **Dependência, cambio social y urbanización em América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 1967.

QUIJANO, Aníbal. **El fantasma del desarrollo en América Latina**. São Paulo: PUC/SP, 2005. (Texto para discussão, n. 16).

QUIJANO, Aníbal. **El marco estructural de la participación social en América Latina**. [S.l.]: Asociación de Becarios del Instituto de Investigaciones Sociales 1969.

QUIJANO, Aníbal. **Notas sobre el concepto de marginalidad social**. Santiago de Chile: Cepal, 1996. Mimeografado.

QUIJANO, Aníbal. **Redefinición de la dependência y marginalización en América Latina**. Santiago de Chile: Centro de Estudios Socio-económicos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1970.

QUIJANO, Aníbal. **Situación y tendencias de la sociedad peruana contemporânea.** Santiago de Chile: CESO, Universidad de Chile, 1967. Mimeografado.

QUIJANO, Aníbal. **Urbanización y tendencias de cambio rural en América Latina.** Santiago de Chile: Cepal, 1967. Mimeografado.

RAMOS, L. A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 51-56, jun. 2002.

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Geração de empregos e realocação espacial no mercado de trabalho brasileiro: 1992-2002.** Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para discussão, n. 1027).

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Padrão espacial da evolução do emprego formal: 1995-2003.** Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para discussão, n. 1102).

RANGEL, Ignácio. A história da dualidade brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 5-34, out./dez. 1981.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho.** Tradução de Ruth Gabriela Bahr. São Paulo: Makron Books, 1995.

ROBINSON, J. Disguised unemployment. In: _____. **Essays in the theory of employment.** Oxford: Basil Blackwell, 1947. Part I, p. 60-64.

ROBINSON, J. The long-period theory of employment. In: _____. **Essays in the theory of employment.** Oxford: Basil Blackwell, 1947. Part II, p. 75-100.

ROBINSON, Joan. **Contribuições à economia moderna.** Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. (Biblioteca de Ciências Sociais).

ROBINSON, Joan. **Economía de la competencia imperfecta.** Barcelona: Martínez Roca, 1969.

ROBISON, Joan. **Introdução à teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1984.

RODRÍGUEZ, O. **Agricultura, subempleo y distribución del ingreso**. São Paulo: Cebrap/FAO, 1983. Mimeografado.

RODRÍGUEZ, O. **Estruturalismo latino-americano**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.

RODRÍGUEZ, Octavio. Aprendizaje, acumulación, absorción: las três claves del desarrollo. **Estudios Sociológicos**, México, v. 16, n. 48, p. 515-548, sept./dic. 1998.

RODRÍGUEZ, Octavio. Heterogeneidad estructural y empleo. **Revista de la Cepal**: Cepal cincuenta años - reflexiones sobre América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, número extraordinário, p. 315-327, oct. 1998.

RODRÍGUEZ, Octavio. **Heterogeneidad estructural y subempleo**: base analítica da pesquisa "Agricultura, subempleo y distribución del ingreso". São Paulo; Cebrap/FAO, 1982. Mimeografado.

RODRÍGUEZ, Octavio. O pensamento da Cepal: síntese e crítica. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 16, p.8-28, dez. 1986.

RODRÍGUEZ, Octávio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Disguised unemployment and underemployment in agriculture. **Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics**, Rome, v. 6, n.7/8, p. 1, Aug. 1957.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, H. S. **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. México: Fundo de Cultura, 1955. cap. 3, p.74-99.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. **The Economic Journal**, England, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, June/Sept. 1943.

ROSSI, J. L.; FERREIRA, P. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 1-36, abr. 1999.

ROSTOW, W. W. **The stages of economic growth – a non-communist manifesto**. Cambridge: Cambridge University, 1960.

ROTATIVIDADE do emprego no Brasil. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, jul. 2011.

RUBIN, Isaac Ilych. **A history of economic thought**. New York: Ink Links, 1979.

SABOIA, J. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 85-121, dez. 2001.

SABOIA, J. **Geração de emprego industrial nas capitais e interior no Brasil**. Brasília, DF: Senai, 2005.

SABÓIA, João. Dualismo ou integração no mercado de trabalho? **Estatística Econômica**, São Paulo, v. 19, n. especial, p. 139-155, 1989.

SABÓIA, João. **Dualismo ou integração no mercado de trabalho?** A experiência recente da economia brasileira. Rio de Janeiro: IEI/Uerj, 1988. (Texto para discussão, n.173).

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALM, C.; SABÓIA, J.; CARVALHO, P. G. M. Produtividade na indústria brasileira: questões metodológicas e novas evidências empíricas. Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, DF, **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro. v. 27, n. 2, p. 377-396, ago. 1997.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. Brasil um negócio da China. **Jornal do Comércio**, São Paulo, 31 mar. 2002. Caderno de Economia, p. A2-A3.

SANTOS, Theotonio dos. **El novo carácter de la dependencia**. Santiago de Chile: CESO, Universidad de Chile, 1968.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo y democracia**. México: FCE, 1961.

SCHUMPETER, Joseph A. **Diez grandes economistas**: de Marx a Keynes. Madrid: Alianza Editoria, 1983.

SCHUMPETER, Joseph A. **Ensayos**. Barcelona: Oikos, 1968.

SCHUMPETER, Joseph A. **Historia del analisis econômico**. México: FCE, 1971.

SCHUMPETER, Joseph A. A teoria do desenvolvimento econômico – uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. In: OS ECONOMISTAS. São Paulo: Abril, 1982. cap. 2, p. 43-66.

SCREPANTI, E.; ZAMAGNI, S. **An outline of the history of economic thought**. Oxford: Claredon Press, 1995.

SEN, A. Development: which way now? **The Economic Journal**, England v. 93, n. 372, p. 745-762, Dec. 1983.

SIMONSEN, Mário Henrique. Salários, dualismo e desemprego estrutural. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p.27-75, out.dez. 1963.

SINGER, H. W. **Dualism revisited**: a new approach to the problems of the dual society in developing countries. London: Frank Cass & Company, 1969. Prepared for the Conference on the Dual Economy, Glasgow, 1969.

SINGER, Hans. **Employment, incomes and equality – a strategy for increasing productive employment in Kenya**. Geneva: ILO, 1972.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico sob o prisma da evolução urbana**. 1966. 411f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1966.

SOUZA, Maria Cristina Cacciamalli de. Mercado de trabalho: abordagens duais. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p.59-69, jan./mar. 1978.

SOUZA, P. R. **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. 1980. 190 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980.

SOUZA, P. R. **Emprego, salário e pobreza**. São Paulo, Hucitec, 1980.

SOUZA, P. R.; TOKMAN, V. E. The urban informal sector in Latin América. **International Labour Review**, Switzerland, v. 114, n. 3, p. 355-365, nov./dec. 1976.

SUNKEL, O.; ZULETA, G. Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 42, p. 35-53, dic. 1990.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México, Siglo Veintiuno, 1973.

SWEEZY, Paul M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**: princípios de economia política marxista. 2. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SZENTES, Tamás. **The political economy of underdevelopment**. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1976.

TAFNER, P. **Brasil: o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

TAVARES. M. C.; SERRA, J. Mas allá del estancamiento - una discusión del estilo de desarrollo reciente de Brasil. **El Trimestre Económico**, México, v. 38, n. 152, p. 2-38, oct./dic. 1971.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. O poder americano depois de 1970. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2004. Caderno Dinheiro, p.B2.

TOKMAN, V. E. An exploration into the nature of the informal-formal sectors relationship. **World Development**, Oxford, v. 6, n.9/10, p. 1065-1075, Sept./Oct. 1978.

TOKMAN, V. E. The informal sector in Latin América: 15 years later. In: TURMHAM, David (Ed.). **The informal sector revisited**. Paris; OECD, 1990.

TROYANO, A. A. et al. A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 2-6, jan./abr. 1985.

UNGER, Roberto Mangabeira. O que aconteceu com o neoliberalismo? **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 jun. 2004. Caderno 1, p. A2.

UNITED NATIONS. **Measures for the economic development of under-developed countries**. New York, 1951.

VEKEMANS, Roger; VENEGAS, Ramón. **Marginalidad, incorporación y integración**. Santiago de Chile: Desal, 1966.

VEKEMANS, Roger; VENEGAS, Ramón. Marginalidad, promoción popular. **Mensaje**, Santiago de Chile, n. 149, p. 218-222, jun. 1966.

VINER, Jacob. Some reflecting on the concept of disguised unemployment. In: **Contribuições à análise do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: AGIR, 1957, p. 79-83.

WELLER, J. **Los mercados laborales en América Latina**: su evolución en el largo plazo y sus tendências recientes. Santiago de Chile: Cepal, 1988. (Série Reformas Económicas, n. 11).

WELLS, John. **Empleo en América Latina**: una búsqueda de opciones. [S.l.]: Prealc/IT, 1987.

PARTE V – ANEXO ESTATÍSTICO