



EDSON AVELINO DE ARAÚJO

EMPREGO PARA A MASSA URBANA

▪ I | P | D ▪

© by Tagore Editora – 2020

FICHA TÉCNICA

Editor:
Victor Tagore

Revisão de texto:
Giulia Batelli

Diagramação:
Milena Antunes

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

A663 Araújo, Edson Avelino de. 1947-2017
Emprego para a massa urbana / Edson Avelino de Araújo. – Brasília,
DF : Trampolim, 2020.
80 p. : il

ISBN: 978-85-92864-74-3

1. Sociologia 2. Desemprego 3. Reforma Agrária I. Título.

CDU 343.12

Contatos:
autor - autor@gmail.com
Tagore Editora – contato@tagoreeditora.com.br

I|P|D é uma marca da TAGORE EDITORA.

Todos os direitos reservados de acordo com a lei.
Composto e impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

TAGORE EDITORA
SRTVS Quadra 701, Bloco O, Edifício Novo Centro Multiempresarial, sala 203.
CEP: 70.340-000, Brasília, DF.

Com amor e luz

INTRODUÇÃO

A questão de uma massa da população em situação de pobreza vem de longe, desde a Colônia, passando pela Monarquia e adentrando a República, particularmente, após 1930, quando são acrescentados novos desafios. Tais desafios estariam relacionados ao período conhecido como desenvolvimentista (1930-80), caracterizado pelo avanço e dinamismo da industrialização e da urbanização, sendo esta alimentada pelo intenso movimento migratório e pelo acelerado crescimento econômico, que transformaram o Brasil em um país predominantemente urbano. Acrescidos, ainda, pelas mudanças estruturais ocorridas na agricultura (relações técnicas, de produção e de trabalho), culminando no processo conhecido como de modernização agrícola, iniciado em meados de 1960.

No presente texto, o pressuposto básico seria que a camada mais pobre da população não tem sido beneficiada de forma sistemática e suficiente pelo crescimento e desenvolvimento econômico. A trajetória dessa camada ao longo do tempo, evidentemente, acompanhou o povoamento do Brasil, o qual, de certa forma, seguiu a sucessão dos ciclos econômicos da economia primário-exportadora, caracteri-

zada pela exportação de seus produtos primários (minerais e agrícolas). No período colonial, prevalecia o chamado pacto colonial, com o exclusivo comercial estabelecendo as relações entre a Metrópole e a Colônia, implicando na exclusividade da venda dos produtos coloniais para a Metrópole e na compra dos produtos metropolitanos pela Colônia (Fernando Novais, 1975 e 1979).

No processo de ocupação do território brasileiro, temos que o açúcar e a pecuária possibilitaram o início do povoamento do Nordeste. Em seguida, a descoberta de ouro, primeiro em Minas Gerais, depois em Mato Grosso e, finalmente em Goiás, inaugurou um novo ciclo que iniciando no final do século XVII, perdurou por todo o século XVIII. Ainda no século XVIII, verificou-se a expansão do algodão no semiárido nordestino, possibilitando certo povoamento do litoral para o interior, mas foi particularmente importante para o Maranhão que, em poucos decênios, transformou-se numa das províncias mais prósperas da Colônia. O ciclo do café, localizado a princípio no vale do Paraíba no Rio de Janeiro, prosseguiu para o centro e oeste de São Paulo, penetrando em Minas Gerais e Espírito Santo. Finalmente, cabe mencionar o surto da borracha que se desenvolveu ao final do século XIX, com o início da decadência a partir de 1912, devido à concorrência da borracha asiática de maior produtividade. No período prevaleceu o sistema da escravidão, cuja abolição se deu em 1888.

Com o surgimento das ideias abolicionistas, passou-se a buscar outras formas para suprir às necessidades de mão de obra nos trabalhos das lavouras de café e para a criação de pequenas propriedades agrícolas através da colonização. A solução adotada foi à promoção do processo de

imigração para o Brasil, que se desenvolveu por quase todo o século XIX até a metade do século XX. A colonização com estrangeiros tinha o objetivo de diversificar a atividade agrícola nacional, que até então se concentrava nas grandes fazendas de monoculturas (café, algodão, cana de açúcar). A colonização estrangeira foi particularmente relevante para o sul do país (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina).

Apesar da instalação de alguns núcleos em outras partes do país, como na província do Espírito Santo (1812) com açorianos, na Bahia (1818) com suíços e no Rio de Janeiro (1819) com suíços em Nova Friburgo, a colonização de iniciativa estadual e de particular, parece ter-se iniciado em Santa Catarina no Vale do Itajaí. Caberia destacar a colônia de São Leopoldo com alemães em 1824 no Rio Grande do sul, que foi uma das mais bem sucedidas, tornando-se centro de atração para outros colonos. Finalmente, em Santa Catarina, algumas colônias como a de Blumenau (1850) e a Dona Francisca (Joinville, 1849), no Rio Grande do Sul a de Santa Cruz (1849) e a de Santo Ângelo (1855) e no Paraná foram criadas pequenas colônias, entre 1870 e 1880, com imigrantes alemães, polacos e italianos em torno de Curitiba.

Com a propaganda, na Itália começou a intensa imigração de italianos para São Paulo. Além do mais foram criadas colônias com italianos no Rio Grande do sul (1870-71), como a de Caxias, Garibaldi e Bento Gonçalves. Com o sucesso dessas colônias, foram criadas outras duas com italianos, a de Alfredo Chaves (1884) e a de Antônio Prado (1886). A imigração japonesa foi importante na ampliação do sistema de pequena lavoura e na promoção do cooperativismo. Esta destinou-se principalmente para São Paulo e embora fosse destinada em grande parte para a atividade

cafeeira, não obstante, contribuiu para a notável diversificação da agricultura.

Torna-se oportuno destacar que os imigrantes e seus descendentes não se restringiram às atividades agrícolas, mas tiveram papel importante também nas atividades da indústria e dos serviços, com participação relevante na economia e na sociedade brasileira. De fato, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Zaira Rocha Awad, em pesquisa realizada em 1962 sobre as origens étnicas e sociais dos empresários das indústrias paulistas, constataram que apenas 15,7% tinham origem brasileira. Os de origem estrangeira somavam 84,3%, sendo 49,5% de estrangeiros e 34,8% de filhos ou netos de estrangeiros. Quanto à nacionalidade, predominavam os italianos com 34,8% os brasileiros como mencionado com 15,7%, de origem alemã ou austríaca, 12,8%, portuguesa com 11,7%, árabe com 9,8%, da Rússia e da Polônia com 4,4% e de diversas origens com 10,% (L. C. Bresser-Pereira, 2002, p. 146-7).

Depois de 1930, com o urbano-industrial tornando-se o centro dinâmico da economia brasileira, em substituição ao sistema primário-exportador, assistiu-se a expansão das migrações internas com brasileiros, superando a migração com estrangeiros como fonte de mão de obra para a expansão das atividades econômicas. Assiste-se daí em diante ao grande deslocamento de populações que passam a demandar principalmente o Centro-Sul do país, onde se desenvolvia a industrialização e a urbanização, como também demandando as áreas rurais mais dinâmicas de ocupação, denominadas por Leo Waibel (1955) como as zonas pioneiras do Brasil. Além das áreas rurais mais distantes, como as da fronteira agrícola em expansão e, posteriormen-

te, até para países vizinhos. A colonização sistemática com agricultores brasileiros começou com a implantação do programa de Marcha para o Oeste do Governo Getúlio Vargas, quando se deu a criação das Colônias Agrícolas Nacionais em 1938, implantadas em vários Estados, como a de Ceres em Goiás, a de Dourados em Mato Grosso, a de Barra do Corda no Maranhão, a de Monte Alegre no Pará, a de Bela Vista no Amazonas, a de General Osório no Paraná, entre outras. A colonização com brasileiros prosseguiu até 1985, quando se iniciou a implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA.

Assim, devido a fatores de atração e de expulsão, desde meados de 1930 um grande contingente da população rural passou a se deslocar para os centros urbanos em busca de empregos e melhores condições de vida. O fluxo maior se dirigiu para o urbano-industrial em expansão, principalmente o eixo Rio-São Paulo. Outras parcelas se distribuíram para as demais cidades da hierarquia urbana do país, sendo algumas caracterizadas como urbano-comercial devido o seu menor nível de industrialização. No entanto, o meio urbano foi incapaz de absorver a totalidade dessa massa da população em suas atividades nas indústrias e nos serviços. Ao longo do tempo, uma significativa parcela da população urbana foi sendo gradualmente excluída da estrutura formal da economia, à medida que ocorria a expansão e a diversificação do mercado interno. O resultado foi à formação de um excedente de mão de obra nas cidades brasileiras, vivendo na esperança de algum dia conseguir sua incorporação nas atividades regulares e formais da economia.

Como assinalado por Celso Furtado em 1968, nas médias e grandes cidades brasileiras “se foram acumulan-

do massas de subempregados ocasionalmente ocupados em obras públicas, em construções civis privadas, em formas precárias de serviços, vivendo na esperança de que algum dia um dos membros da família tenha uma forma permanente de emprego” (p. 103). Como também que “as massas subempregadas que vivem nas grandes cidades vem crescendo bem mais rapidamente do que a população regularmente ocupada nas indústrias e nos serviços” (p. 102-3).

Por sua vez, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em proposta de desenvolvimento para o Brasil (2005, p. 138-9), assinou que: “Na década de 1950, pensávamos que o desenvolvimento industrial e capitalista absorveria aos poucos a mão de obra excedente, mas hoje está claro que isso não é verdade”. Assinala ainda que os avanços das tecnologias poupadoras de mão de obra tiraram a capacidade de empregar das grandes e médias empresas.

Uma estratégia para se promover a incorporação da massa da população na estrutura econômica e no mercado de trabalho seria através da educação. Como se sabe, a educação é um poderoso instrumento para o crescimento e evolução do ser humano, todavia, no presente caso, a educação estaria relacionada com o emprego. Em nível individual é evidente que, na busca de emprego, uma pessoa mais escolarizada levaria nítida vantagem sobre outras pessoas menos escolarizadas. No entanto, para a absorção da camada excluída, a questão passaria a ser de uma educação de massa associada ao emprego de massa, ou seja, em primeiro lugar seria necessário à implantação de um programa de educação a nível nacional para atender a massa da população de menor nível de educação, que lhe possibilitasse atingir o nível médio de educação. Em segundo, para absorver essa

mão de obra agora mais escolarizada, haveria a necessidade de realização de investimentos suficientes para se prover a economia de uma capacidade produtiva adicional, com oferta suficiente de empregos de nível médio de educação, ou seja, haveria a necessidade de instalação de novas empresas de porte médio de desenvolvimento.

No entanto, como se pode deduzir, a implantação de uma nova capacidade produtiva de médio desenvolvimento seria uma iniciativa de complexidade, de razoável custo e de médio e longo prazo. Por outro lado, caso não haja tais investimentos, não haveria capacidade suficiente para absorver essa mão de obra mais escolarizada. Nesta hipótese, haveria uma oferta de mão de obra de nível médio de educação, maior do que a sua respectiva demanda. Nesse sentido, um aspecto a ser considerado seria a questão da localização espacial do emprego e da educação. Uma alternativa seria a de se adotar um planejamento, de maneira a compatibilizar a educação com a geração de emprego.

Outra forma para a absorção da massa excluída na estrutura econômica seria, evidentemente, através do crescimento econômico. A respeito disso, Paulo Roberto Haddad, em livro de 1980 (p. 11), avaliava que “o modelo de desenvolvimento brasileiro adotado nos últimos anos sofre de três distorções fundamentais: concentra os benefícios do crescimento econômico, descarta da perspectiva de longo prazo e se implementa prescindindo da participação popular. A concentração ocorre porque as políticas econômicas enfatizam os objetivos de eficiência econômica em detrimento dos objetivos de criação de um maior volume de emprego e de melhor distribuição da renda.” Mais adiante, Haddad esclarece sobre o pressuposto básico do modelo, como se-

gue: “Existe um pressuposto no modelo que não funciona: a expectativa de que o crescimento acelerado do Produto Nacional Bruto transborde benefícios para as áreas deprimidas e para as populações de baixa renda do país. E, de fato, isso não tem ocorrido sistematicamente.”

Em sua análise, Joseph Stiglitz (2002, p. 113-4) denomina de economia de cascata o pressuposto de que o crescimento econômico transborde naturalmente benefícios para os mais pobres. Diz que o Consenso de Washington preocupou-se muito pouco com as questões de justiça social e distribuição de renda. Para vários de seus proponentes, o crescimento econômico seria a melhor maneira de ajudar os pobres. “Eles acreditam na economia de cascata. Garantem que os benefícios desse crescimento acabarão por alcançar os pobres. A economia de cascata nunca foi muito mais que uma simples crença, um artigo de fé.” O crescimento econômico dos Estados Unidos na década de 1980, seria o contraexemplo, pois no período as camadas mais baixas viram sua renda diminuir. Ao deixar o cargo na Casa Branca para trabalhar no Banco Mundial levou consigo “a mesma descrença a respeito da economia de cascata: se ela não havia funcionado nos Estados Unidos por que funcionaria nos países em desenvolvimento?” Em outro livro (2007, p. 94) Stiglitz utiliza o termo economia de gotejamento ao invés de economia de cascata, mas ambos teriam o mesmo significado.

Com base nas contribuições acima, entendemos que o processo de crescimento econômico deveria incluir o conceito de equidade, de maneira a possibilitar a absorção da massa urbana no sistema econômico. Ao mesmo tempo em que o conceito de eficiência continuaria a ser aplicado normalmente. No conceito de equidade estaria contemplado,

por exemplo, a instalação de capacidade produtiva de bens e serviços, adequada ao nível de educação e qualificação da massa da população. Sem tal iniciativa, não haveria a garantia do crescimento econômico, qualquer que seja a taxa de variação do PIB, beneficiar de maneira adequada e suficiente os mais pobres com emprego e renda.

Uma possibilidade para o aumento do emprego, que surgiu em meados dos anos 1960, foi à alternativa de redução da relação capital-trabalho nas técnicas de produção. Na prática, se refere à utilização do estoque de capital fixo existente (máquinas, equipamentos e instalações) para a absorção de um número maior de trabalhadores. O que naturalmente implicaria na redução da produção por trabalhador, em decorrência da redução automática da relação capital-trabalho então vigente.

O dilema envolveria a opção entre uma produção mais elevada por homem empregado, mas com a existência de maior desemprego, ou uma produção mais baixa por homem empregado, mas com a existência de menor desemprego. Segundo Stonier e Hague (1970, p. 593): “Entretanto, uma decisão de alterar a razão capital-trabalho dessa maneira haveria de ser tomada antes sob o aspecto político e social do que econômico”.

Segundo Fernando Fajnzylber (1977, p. 26-8), no geral, sustenta-se que um fator determinante na explicação do desemprego, seria a utilização de técnicas mais intensivas em capital. Devido às empresas estrangeiras (transnacionais) adotarem técnicas mais intensivas em capital, com maior relação capital-trabalho, do que as empresas nacionais, conclui-se que as empresas transnacionais teriam um papel mais destacado na questão do desemprego.

No entanto, as empresas transnacionais (ET) utilizam as técnicas que conhecem e que lhes permitam, por um lado, obterem taxas de rentabilidade para seu crescimento no mercado e, pelo outro, buscarem uma amortização dessas técnicas através da expansão de suas filiais. Ao passo que: “As empresas nacionais, por sua vez, modernizam suas instalações visando elevar sua competitividade em face das ET (empresas transnacionais). Limitar esse processo implica deteriorar ainda mais sua posição relativa e acelerar a desnacionalização” (p. 27).

Com isso, a busca de solução para o problema do emprego, através da utilização de técnicas mais intensivas em mão de obra, requer algumas considerações. Na hipótese de se realizar um remanejamento dos capitais das empresas e setores modernos para as empresas e setores tradicionais e supondo que se mantenham nesse estágio tradicional “o crescimento do emprego seria muito maior, mas isso implicaria ter-se adotado previamente a opção de modificar a estrutura produtiva e, por conseguinte, o padrão de consumo e de distribuição de renda atualmente vigentes e, adicionalmente, de congelar esses setores em sua condição tecnológica atual” (p. 27-8).

Como se pode verificar, nesta introdução foi dada a especial atenção para a capacidade produtiva. A capacidade produtiva instalada representa a capacidade potencial de produção e, por conseguinte, a capacidade potencial de emprego da economia. O funcionamento da capacidade instalada, por sua vez, vai depender do nível da demanda efetiva. A criação de nova capacidade e, portanto, a expansão da capacidade instalada é realizada através do investimento.

A capacidade produtiva instalada ou o estoque de capital fixo existente na economia, recebe no decorrer do tempo

as seguintes modalidades de investimento: a) investimento de reposição para cobrir os desgastes e depreciações; b) investimento de ampliação (máquinas, equipamentos e instalações; e c) investimento de modernização (novas máquinas e novos processos produtivos). O acréscimo na capacidade instalada seria decorrente do investimento de ampliação. O processo é designado de acumulação de capital ou de formação de capital fixo. Segundo Paul Singer (2002, p. 57), no processo de acumulação de capital o excedente econômico é transformado em novo capital e que vai, por sua vez, ser incorporado ao estoque de capital existente. “Isto quer dizer que o efeito da acumulação de capital é sempre aumentar a capacidade de produzir” (idem, p.57).

Além de ser gerador de renda e criador de capacidade produtiva (Celso Furtado, 2000, p. 70), o investimento produz um efeito multiplicador de renda na economia e constitui “o núcleo central da teoria keynesiana da determinação do nível de renda global” (idem, p. 70). O conceito do multiplicador foi elaborado por Keynes a partir do trabalho de Richard Kahn, de multiplicador de emprego, decorrente da realização de obras públicas.

A respeito do investimento e da evolução da capacidade produtiva no Brasil, Ricardo Carneiro (2002) assinala que, nas décadas de 1980 e 1990, houve redução do acréscimo na capacidade produtiva industrial do país. Com base em autores que menciona (W. Suzigan, R. Bielschowsky e J. Miranda) salienta que, em ambas as décadas, predominaram o investimento de modernização, cuja característica principal é a introdução de novas máquinas destinadas à atualização tecnológica e a elevação da produtividade (p. 149 e 342).

Em trabalho mais recente, Carneiro (2006) assinala o comportamento do investimento depois de 2003: “Da perspectiva do investimento produtivo, a pequena aceleração após meados de 2003, deveu-se, sobretudo, à ampliação da capacidade produtiva nas atividades exportadoras, em particular de commodities primárias e industriais. Nas demais atividades os investimentos podem ser considerados como de modernização, dirigidos à remoção de gargalos e alguma substituição de máquinas e equipamentos para aumento de produtividade, mas sem adições substantivas à capacidade de produção. Esse padrão foi intensificado depois de meados de 2005 com a apreciação cambial e a antecipação de investimentos para aproveitar a janela de oportunidades” (23-4).

Com base na contribuição acima, pode-se deduzir que a capacidade produtiva nacional de bens de consumo não duráveis, de bens de consumo duráveis, de bens intermediários e de bens de capital, implantada durante o período desenvolvimentista até o final de 1970, com o II PND, o qual, inclusive, possibilitou ao Brasil completar a sua matriz industrial, recebeu nas décadas seguintes de 1980, 1990 até 2005, investimentos de reposição e de modernização e reduzidos investimentos de ampliação.

A seguir, veremos aspectos relevantes acerca do processo de condução das políticas econômicas a partir da implantação do Plano Real em 1994. Para tanto, utilizaremos o artigo do professor Roberto Macedo (2014), denominado de O Real no seu 20º aniversário. Segundo Macedo, “o extenso período de elevadíssima inflação e de luta pela estabilização do valor da moeda moldou uma geração de economistas e um conjunto de políticas econômicas muito focadas nessa

estabilização, negligenciando um igualmente indispensável empenho no desenvolvimento econômico do País”.

Assim, nos anos 1980, a inflação escapou do controle e se tornou “a preocupação central de economistas acadêmicos e de gestores da política econômica”. A macroeconomia ganhou realce e os livros a respeito tinham o propósito da estabilização da economia. No entanto, em geral, tais manuais oriundos dos EUA, “costumam deixar o crescimento econômico numa posição secundária, recebendo apenas a atenção de uns poucos capítulos ao final”. Segundo Macedo, tal procedimento seria compreensível para os EUA, pois se trata de um país já desenvolvido. Ao passo que “aqui não se pode aceitar que as questões ligadas ao desenvolvimento econômico sejam também postas em segundo plano, pois ele é tão primordial quanto à estabilização”.

Fazendo uma associação com uma aeronave, diz que “um avião tem muitos mecanismos para estabilização do seu voo, mas sem motores não voará. No Brasil é escassa a atenção dada aos motores da economia, em particular o investimento na expansão da sua capacidade produtiva”.

Um “outro fator a moldar esse quadro é a grande influência exercida pelo mercado financeiro, cujas instituições hoje dispõem de grandes departamentos econômicos e economistas bem treinados, a fornecer enorme quantidade de informações que tomam grande espaço na mídia”. No entanto, “a preocupação central dessas instituições é gerir seus ativos, como ao ficarem de olho nas taxas de juros e para saberem se o governo vai pagar direitinho sua dívida com o mesmo mercado”.

Com isso, “o desenvolvimento econômico e outras questões de horizonte mais longo ficam, se tanto, na margem

do alcance dos seus radares”. Assim, “mais especificamente, o debate sobre a política econômica é muito centrado no curto prazo e no chamado tripé, formado pelas políticas de metas da inflação, de contas públicas bem administradas, em particular seus déficits e dívidas, para não causar turbulências financeiras, e de taxa de câmbio flutuante, para atenuar desequilíbrios do setor externo”.

Finalmente, o presente texto trata da busca de alternativa para a criação de emprego e renda para a massa mais pobre da população, possibilitando a sua incorporação natural na estrutura econômica do país. Além da presente introdução, o texto contém três capítulos, além das conclusões e ainda dois anexos. O primeiro capítulo trata da busca de alternativa, o segundo da identificação das empresas que geram empregos para a massa urbana e o terceiro das linhas gerais do projeto urbano. O anexo I trata do esquema de implantação do projeto urbano e o anexo II de um esquema de desenvolvimento para as empresas.

EM BUSCA DE ALTERNATIVA

O grande desafio com que se defronta o Brasil refere-se à necessidade de incorporação da massa excluída da população urbana na estrutura formal da economia. A parcela excluída, de agora em diante denominada de massa urbana, representa uma significativa parcela da população, de menor renda e menor nível de educação e qualificação, que se encontra distribuída pelas situações de desemprego, subemprego e pobreza.

O conjunto da população excluída poderia ser desdobrado em duas camadas: a massa urbana e a massa rural. A estratégia para a incorporação da massa rural no processo produtivo da agricultura seria a reforma agrária completa, ou seja, além da terra incluiria uma infraestrutura básica e os serviços de apoio social e de apoio à produção.

No que diz respeito à massa urbana, até onde sabemos, não existe na literatura econômica uma estratégia específica para a sua incorporação massiva na estrutura industrial e dos serviços, pelo menos de mesmo porte e abrangência de uma reforma agrária completa e a nível nacional. Em decorrência disso, foi sendo deixada para o futuro a questão da incorporação da massa urbana, a qual, no geral, ficou por

sua conta e risco e no aguardo de oportunidades eventuais na economia.

O desafio, portanto, refere-se à necessidade de se formular uma estratégia coerente e operacional para promover a criação de empregos adequados ao nível de qualificação dessa camada da população, visando a sua incorporação na estrutura econômica, pelo lado da produção de bens e serviços. Como se sabe, o que existe atualmente é a adoção pelo Estado de programa de transferência de renda para as famílias mais pobres, objetivando incorporá-las no sistema econômico pelo lado do consumo. Em 2013, já beneficiava a 13,8 milhões de famílias, o equivalente a cerca de $\frac{1}{4}$ da população. O conseqüente acréscimo no consumo, provavelmente, estaria sendo atendido através da instalação de capacidade adicional, utilização de capacidade ociosa ou importação de bens de consumo.

O crescimento econômico é fundamental. No entanto, a sua característica básica é a criação agregada de emprego, ou seja, seria uma geração de empregos com diversos níveis de qualificação, não dispondo, porém, da garantia de criação de empregos específicos e suficientes para a inclusão da massa urbana. De fato, apesar da ocorrência ao longo do tempo de variados níveis de crescimento econômico, não se tem alcançado um volume suficiente de empregos de menor qualificação, necessário ao esgotamento do excedente de mão de obra. Assim, o que se busca aqui seria encontrar uma forma direta e garantida de promover a criação de empregos específicos para a massa urbana.

O crescimento econômico (PIB) pode ser medido pela ótica da renda, do gasto e da produção. A renda anual é representada pelas remunerações (salários, lucros, juros

e aluguéis) dos fatores de produção (terra, trabalho e capital) utilizados na produção de bens e serviços. O gasto é representado pelo volume de dispêndio anual das famílias, empresas e governo, em consumo, investimento e gastos do governo, o qual determina o nível da demanda efetiva (ou demanda agregada esperada) e do crescimento econômico.

Pela ótica da produção, o crescimento econômico depende do volume anual de produção de bens e serviços finais da economia. O emprego, por sua vez, depende desse volume de produção. O volume de produção e de emprego depende do funcionamento da capacidade produtiva instalada da economia. Assim, o crescimento econômico é decorrente da utilização plena ou parcial da capacidade instalada. O grau de utilização desta capacidade instalada depende do nível da demanda efetiva, a qual determina o nível de atividade econômica e de produção e, assim, do emprego e da renda da comunidade.

A capacidade instalada da economia seria constituída pelo conjunto das capacidades das diversas empresas existentes no país. Tais empresas, distribuídas por vários tipos, tamanhos e modelos, apresentam diferentes níveis de produtividade, de tecnologia e de desenvolvimento, que poderiam ser classificados como de maior, médio e menor nível. Em decorrência, geram empregos de diferentes níveis de educação e qualificação profissional.

Nas empresas de maior desenvolvimento, são predominantes os empregos de maior qualificação, nas de médio desenvolvimento, são predominantes os empregos de média qualificação e, nas de menor desenvolvimento, são predominantes os empregos de menor qualificação. Caberia destacar que as empresas de maior desenvolvimento também geram

alguns empregos complementares de média e menor qualificação para atender às suas diversas atividades e tarefas. Da mesma forma, as empresas de médio desenvolvimento também geram alguns empregos complementares de menor e maior qualificação para atender, respectivamente, às atividades mais simples e de nível auxiliar e as de caráter mais técnico ou de nível gerencial. Por sua vez, as empresas de menor desenvolvimento geram principalmente empregos de menor qualificação. Eventualmente, poderão também gerar alguns empregos de média qualificação destinados a atender a certas atividades e tarefas.

Os empregos de menor qualificação, criados pelas empresas de maior, médio e menor desenvolvimento, no entanto, tem sido insuficientes para o esgotamento do excedente de mão de obra de menor qualificação. Nesse sentido, temos então que, a existência de um excedente de mão de obra nas cidades, sugere de forma clara que, os empregos de menor qualificação, criados pelas empresas existentes no país, sejam as de maior, de médio e de menor desenvolvimento, tem sido insuficientes para realizar a incorporação plena da massa urbana na estrutura econômica nacional.

O desafio então passaria a ser a de buscar uma alternativa para a criação massiva de empregos de menor qualificação na economia. A alternativa mais simples, rápida e de menor custo seria a de aumentar o número de empresas de menor desenvolvimento, tanto nas grandes quanto nas médias e pequenas cidades, uma vez que tais empresas possuem o perfil e o potencial natural para a absorção dessa camada de menor qualificação. Por sua vez, a alternativa de aumentar o número de empresas de médio e de maior nível de desenvolvimento, como assinalado acima, contribuiria

para a incorporação de apenas uma parte da massa urbana. Além do mais, tal opção de criação de novas empresas de médio e de maior desenvolvimento, com a consequente implantação de nova capacidade produtiva, implicaria na necessidade de realização de altos investimentos.

No presente texto, como se pode deduzir, estaria implícita a necessidade de aplicação do conceito de equidade no processo de absorção dessa camada no sistema econômico. Por conceito de equidade, o entendimento aqui se refere ao desafio de gerar empregos formais e decentes, adequados ao nível atual de educação e qualificação da massa urbana, de maneira a possibilitar a sua absorção natural nas atividades regulares e formais do sistema econômico.

A propósito, no artigo de 1978, Paulo Haddad ao discorrer sobre as dificuldades de avaliação das políticas de desenvolvimento, assinala a questão da disponibilidade de técnicas de análise adequadas a esse processo de avaliação. “Sabe-se que estas técnicas se encontram em fase embrionária no campo da Economia Normativa, não conseguindo superar certos dilemas que envolvem as questões de equidade e eficiência nos mecanismos de desenvolvimento econômico” (1978, p. 383).

Caberia assinalar que, a atual força de trabalho excedente representaria um significativo potencial e, caso seja incorporada ao processo produtivo, por meio da criação de emprego e renda, mediante a expansão das empresas de menor desenvolvimento, certamente contribuiria para a expansão do mercado interno. Isto devido ao aumento da massa salarial e, assim, do acréscimo na demanda de bens de consumo e de serviços. Tais bens e serviços seriam produzidos principalmente pelas empresas de maior desenvol-

vimento instaladas no país, mas também pelas empresas de médio desenvolvimento e pelas próprias empresas de menor desenvolvimento.

Ademais, a instalação de uma capacidade adicional, constituída por empresas de menor desenvolvimento, além de gerar emprego e renda para a massa excluída, também vai criar uma demanda de bens de produção. De fato, a instalação de novas empresas de menor desenvolvimento vai necessitar de materiais, equipamentos, máquinas, entre outros, produzidos principalmente pelas empresas de maior e de médio desenvolvimento. Além do mais, esses gastos de investimento para a instalação dessas novas empresas vão produzir um efeito multiplicador de renda. Quanto maior for a propensão ao consumo maior será o valor do multiplicador.

A propósito, como assinalado por Celso Furtado (2001, p. 27-8), o motor do crescimento econômico seria a expansão do mercado interno, possibilitada pelo aumento da massa salarial do conjunto da população. Tal elevação do poder de compra teria um papel fundamental no processo de desenvolvimento, “ao qual só foi comparável o da inovação técnica” (p. 28). Nesse sentido, Celso Furtado (p. 80) sugere que: “Nossa política econômica deveria adotar como objetivo estratégico o crescimento do mercado interno, o que significa privilegiar os interesses da população. O componente principal do mercado interno é a massa salarial”.

Nos anos 1960, houve um debate sobre a utilização de técnicas de produção nos países subdesenvolvidos (ou em desenvolvimento), que contou com a participação de renomados economistas, como Maurice Dobb, Amartya Sen, Michal Kalecki, Ragnar Nurkse entre outros. De fato, segundo Claudio Napoleoni (1973, p. 216-7) o “problema

que foi demorada e diversamente discutido na literatura sobre os países subdesenvolvidos, frequentemente com abundantes complicações analíticas, mas que na sua essência se pode ilustrar muito simplesmente” (p. 216). De início assinala que, em um país subdesenvolvido, observa-se no seu processo de desenvolvimento, que “a dotação de recursos produtivos é caracterizada por uma grande abundância de trabalho em relação ao capital” (p. 216). Devido a esse fato, surgiram no debate, duas posições antagônicas.

Na primeira, foi sustentada a necessidade de aplicação do conceito de equidade, onde o processo de industrialização deveria realizar-se com projetos de investimento com baixa intensidade de capital, ou seja, com baixa relação capital-trabalho, o que resultaria em maior volume de emprego. Na segunda, a argumentação defendia a aplicação do conceito de eficiência, através de investimentos com alta intensidade de capital, mesmo reconhecendo que os efeitos sobre o emprego seriam menos favoráveis, mas, no entanto, “a relação mais alta capital-trabalho daria geralmente lugar a uma maior produtividade do trabalho” (p. 217).

Assim, o dilema que se apresentava poderia ser dobrado em duas questões: 1) a aplicação do conceito de eficiência, com tecnologia mais intensiva em capital, resultaria em maior nível de produtividade, mas com menor volume de emprego; e, 2) a aplicação do conceito de equidade, com tecnologia mais intensiva em mão de obra resultaria em maior volume de emprego, mas com menor nível de produtividade.

Como se pode deduzir, as discussões sobre a utilização de técnicas de produção referiam-se ao nível agregado da economia. Com isso, a decisão sobre a adoção de qualquer uma das teses, tornava-se mais difícil. Isto devido às

duas teses serem antagônicas, onde a aplicação de uma automaticamente anularia a possibilidade de aplicação da outra. A tese escolhida deveria ser aplicada ao conjunto do país, no que resultaria numa situação que atingiria o conjunto da população. Seja a tese de maior nível de produtividade com menor volume de emprego, seja a tese de menor nível de produtividade com maior volume de emprego.

A nosso ver, no caso de um país com certo desenvolvimento e estrutura econômica mais diversificada, como o Brasil, tal impasse poderia ser naturalmente solucionado. O que só seria possível a partir da desagregação da economia por níveis de desenvolvimento. Com isso, as duas teses seriam aplicadas simultaneamente, de maneira natural, em cada respectiva fração de desenvolvimento da economia. Na fração de maior desenvolvimento se aplicaria a técnica de produção de maior intensidade de capital, na fração intermediária de desenvolvimento se aplicaria a técnica de média intensidade de capital e na fração de menor desenvolvimento se aplicaria a técnica de menor intensidade de capital, ou seja, a técnica mais intensiva em mão de obra.

Como se pode deduzir, não haveria necessidade de alteração na relação capital-trabalho vigente no país, uma vez que o conceito de equidade e de eficiência seria aplicado simultaneamente, ou seja, ao mesmo tempo em que se aplicaria o conceito de equidade, o conceito de eficiência seguiria sendo aplicado no curso normal do desenvolvimento econômico.

Na formulação de alternativa para a criação de empregos para a massa urbana, vamos utilizar duas colocações teóricas. A primeira seria a colocação feita em 1968 por Michal Kalecki (1980, p. 136) a respeito da insuficiência da ca-

pacidade produtiva instalada nos países subdesenvolvidos (ou em desenvolvimento). Ele diz que, mesmo que haja plena utilização dessa capacidade, não seria suficiente para absorver toda a força de trabalho disponível. No que resultaria num padrão de vida muito baixo, não para todo mundo, mas certamente para as amplas massas da população. Em tal situação, pode-se deduzir que a condição fundamental para gerar empregos para a massa urbana seria a implantação de uma capacidade produtiva adicional, que fosse suficiente e, ao mesmo tempo, adequada ao nível de qualificação dessa camada da população.

Torna-se oportuno assinalar que, em Kalecki, a questão da insuficiência da capacidade produtiva é abordada ao nível agregado, ou seja, do conjunto da economia. Ao passo que, no presente trabalho, pressupõe-se a necessidade de desagregação da economia por níveis de desenvolvimento, como condição para formular uma alternativa de criação de emprego para determinada classe de trabalhadores que, no caso, seria a massa excluída da população urbana.

A segunda colocação seria o conceito relativo à estrutura econômica heterogênea, formulado por Aníbal Pinto (1966), no âmbito da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), o qual permitiria realizar a desagregação da economia e de sua estrutura por níveis de desenvolvimento. Em um país subdesenvolvido ou em desenvolvimento, onde as atividades econômicas apresentam diferentes níveis de tecnologia e produtividade, torna-se coerente assinalar que a atividade econômica e o crescimento econômico tem sido resultado do funcionamento de uma estrutura econômica heterogênea, ou seja, com diferentes níveis de desenvolvimento.

Uma maneira de realizar a caracterização formal da estrutura heterogênea e de definir uma desagregação da economia e de sua estrutura por níveis de desenvolvimento, poderia ser através da delimitação de três setores na economia: 1) o setor moderno, constituído por empresas de maior nível de desenvolvimento; 2) o setor intermediário, formado por empresas de médio nível de desenvolvimento; e 3) o setor menos desenvolvido, constituído por empresas de menor nível de desenvolvimento.

A abordagem original da heterogeneidade estrutural se aplicava à ideia de superação do subdesenvolvimento, o que requeria uma transformação da estrutura econômica, de heterogênea para homogênea. No presente trabalho, o objetivo seria o de delimitar, principalmente, o setor menos desenvolvido, constituído por empresas de menor desenvolvimento, com potencial e perfil adequados para a geração de empregos para a massa urbana. Nesse sentido, o setor menos desenvolvido passaria a ter um papel funcional na criação massiva de empregos, adequados ao nível da massa urbana. Numa segunda etapa, agora mais de acordo com o conceito original, se poderia de forma gradual buscar o desenvolvimento dessas empresas de menor desenvolvimento, através da aplicação de medidas relacionadas ao aumento de produtividade (inovações nas empresas, melhoria no desempenho operacional, melhoria dos produtos etc.) e de qualificação dos seus trabalhadores (educação, qualificação e treinamento em serviço da mão de obra). No entanto, o conjunto do esquema de caracterização da estrutura heterogênea, que será apresentado à frente, incluindo o setor moderno e o setor intermediário, poderia, se houver interesse, ser utilizado para futuros trabalhos a respeito do desenvolvimento econômico.

Em conclusão, pode-se concluir que, atualmente não existe número suficiente de empresas de menor desenvolvimento, instaladas nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras, para a absorção no mercado de trabalho desse excedente de mão de obra de menor qualificação. Em decorrência, sem uma perspectiva de expansão massiva da oferta de empregos adequados ao nível da massa urbana, não haveria a possibilidade dessa camada da população ser beneficiada de forma significativa, pelo sistema econômico e pelo crescimento econômico anual, qualquer que seja a taxa de variação do PIB.

Em face da insuficiência da atual capacidade instalada, autonomamente gerada no mercado pelos pequenos empresários do setor menos desenvolvido, temos que, a garantia de implantação de uma capacidade adicional nesse setor, por novos empresários, em volume suficiente para atender a massa urbana, somente poderia ser efetivada com a participação do Estado. Tal iniciativa, certamente iria possibilitar, de forma garantida, a participação dessa parcela da população, tanto na formação do PIB quanto nos benefícios do crescimento econômico.

Como se sabe, a questão da participação do Estado na economia com o objetivo de elevar o nível de produção e combater o desemprego, remonta à grande crise de 1929, quando alguns países começaram de forma pragmática a adotar um processo intervencionista na economia em substituição ao liberalismo então vigente. Os primeiros países a adotarem a intervenção foram a Suécia, Estados Unidos, Alemanha e o Brasil, no governo de Getúlio Vargas (Paul Singer, 1999, p. 64-65). Na teoria econômica, surgiu a revolução keynesiana, com a publicação do livro de John May-

nard Keynes (1936) intitulado de “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, com a criação de um sistema dotado com instrumentos de política econômica.

Como assinalado por José Luis Fiori (1992, p. 76): “Atribui-se a Keynes o desenho teórico da estratégia político-econômica que, desde a década de 30, transformou a natureza do Estado e de suas relações com a economia e as sociedades capitalistas avançadas.” Ademais, com o recuo do pensamento liberal e o avanço teórico-ideológico dos keynesianos, abriu-se o caminho para a presença de um Estado ativo e intervencionista (idem, p. 76). “Um Estado que, reorganizado, foi ator central na viabilização do mais longo e contínuo crescimento de longo prazo experimentado pelas economias avançadas” (p. 76). Finalmente, ao atuarem de forma indireta sobre a demanda, as políticas Keynesianas possibilitaram uma redinamização das economias e, ao mesmo tempo, diminuíram durante 30 anos, o impacto cíclico das crises, permitindo se alcançar o pleno emprego (p. 76).

A demanda efetiva é um conceito fundamental na teoria keynesiana. Seria a demanda estimada pelos empresários por ocasião da elaboração dos seus planos de produção. Na análise de Celso Furtado (1987, p.54) tem que: Os empresários estabelecem seus planos de produção com base na curva de custos de suas empresas e de acordo com as previsões que fazem do mercado. Tais planos de produção não refletiriam necessariamente a capacidade produtiva do sistema, mas dependeria, basicamente, do que os empresários supõem ser a capacidade de absorção do mercado. De acordo com certo nível de preços remuneradores, o mercado só poderia absorver uma determinada quantidade de cada produto. “Essa quantidade representaria o nível da procu-

ra efetiva”, ou seja, a soma dos dispêndios esperados em bens de consumo e em bens de investimento. Caso o nível da procura efetiva realizada pela coletividade, seja diferente daquela antecipada pelos empresários, haverá desajuste entre a oferta real e a procura monetária. Tal desajuste poderá afetar o nível de preços e modificar as expectativas dos empresários, que buscarão ajustar seus planos de produção. Assim, “o nível de produção está, portanto, determinado pela procura efetiva” (p.54).

Nesse sentido, como o nível de emprego é determinado pelo nível de produção, tem então que o volume de produção e de emprego está associado ao nível da demanda efetiva. De fato, segundo a teoria de Keynes, sendo dada uma determinada capacidade instalada, o desemprego decorria de uma insuficiência da demanda efetiva. O problema então seria o de gerar um volume de despesa suficiente para se atingir o pleno emprego. Se a despesa nacional em bens de consumo e em bens de investimento, realizada pelas famílias e pelas empresas, fosse insuficiente para alavancar um nível adequado de atividade econômica, necessário ao pleno emprego, à alternativa seria a de acrescentar a despesa pública no sistema econômico, através dos gastos do governo (Claudio Napoleoni, 1973, p. 114-5).

O Estado brasileiro participou ativamente na montagem e estruturação da economia, durante o período denominado de desenvolvimentista (1930-80), principalmente na implantação da indústria nacional através do processo de substituição de importações e na construção da infraestrutura nacional (energia, transportes e comunicações). Nesses termos, diante da incapacidade da economia de realizar uma absorção espontânea da massa mais pobre da popula-

ção, torna-se coerente admitir que a única alternativa fosse uma intervenção do Estado, na promoção de uma iniciativa capaz de realizar uma incorporação gradual dessa camada no processo produtivo.

A propósito, caberia destacar que, com o objetivo de promover a incorporação da massa rural no processo produtivo, o Estado vem desde o governo Getúlio Vargas, no final dos anos 1930, aplicando uma estratégia de intervenção no setor menos desenvolvido da agricultura. O que se iniciou com a implantação dos projetos de assentamento da colonização oficial visando beneficiar pequenos agricultores brasileiros e, a partir de 1985, com a implantação dos projetos de assentamento da reforma agrária. O processo se refere à expansão do setor menos desenvolvido da agricultura, através da incorporação de novas terras ao processo produtivo, com a criação de pequenas propriedades de agricultura familiar. Com isso, tem-se promovido a incorporação gradual da massa rural na estrutura econômica.

Na economia rural a incorporação da massa rural através do projeto de reforma agrária, se realiza com a distribuição do meio de produção representado por uma área de terra, cabendo ao pequeno agricultor familiar torná-la produtiva e, assim, criar emprego para si e para os membros de sua família. Na economia urbana, o meio de produção seria representado pela empresa produtora de bens e serviços. Como se sabe, a criação de uma empresa se faz por meio da participação do empresário, o proprietário dos meios de produção, a quem cabe assumir a implantação e o funcionamento da empresa.

Por sua vez, o funcionamento da empresa, com suas atividades e tarefas, vai depender da geração de empregos e, conseqüentemente, da contratação de trabalhadores. A

contratação seria realizada através de contrato (carteira de trabalho) o que caracterizaria a incorporação formal do trabalhador na estrutura da economia.

Neste sentido e de conformidade com a argumentação desenvolvida ao longo do presente, entendemos que a criação de emprego específico para a massa urbana vai depender da expansão do número de empresas que geram postos de trabalho adequados a essa parcela da população. O que, naturalmente, vai resultar na implantação de uma capacidade produtiva adicional de bens e serviços. Mas, para isso, a identificação dessas empresas estabelecidas no conjunto da economia, passaria a ser crucial no processo. A partir daí caberia ao Estado, através de projeto específico, utilizar os seus meios para promover a criação de mais dessas empresas nas cidades brasileiras.

A participação do Estado no processo de criação dessas empresas se refere principalmente ao levantamento de dados e informações sobre tais empresas, no apoio técnico para a elaboração dos projetos básicos de criação das novas empresas e na concessão de crédito ao pequeno empresário. A participação do Estado se encerraria com a aprovação de cada projeto básico e do seu respectivo crédito. A partir daí caberia ao empresário assumir a implantação e o funcionamento de sua empresa, com seus custos, riscos e benefícios, dentro das regras naturais da economia capitalista.

O processo que descrevemos, poderia ser visualizado de uma maneira simples utilizando uma imagem figurativa. Supondo que uma locomotiva e seus vagões de 1^a, 2^a e 3^a classes representasse a economia e sua estrutura econômica, temos que, a insuficiência de vagões ou de capacidade para transportar o total de passageiros dispostos na plataforma de embarque, vai resultar na exclusão de uma parcela, que

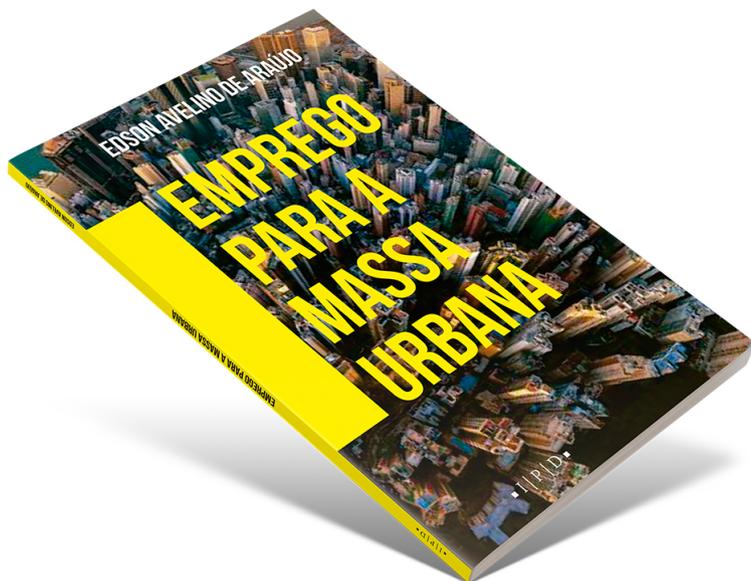
passaria a constituir um excedente estrutural de passageiros. Essa parcela excluída ficaria, no aguardo de novos investimentos para a instalação de mais vagões nas três classes e da expansão na capacidade da locomotiva. Em conclusão, a locomotiva só poderia absorver certo número de passageiros de conformidade com a sua capacidade instalada. Da mesma forma a economia só poderia absorver certo número de trabalhadores de conformidade com a sua capacidade instalada de produção de bens e serviços.

Em vista do exposto, a nossa sugestão para a incorporação da massa urbana na estrutura econômica e no mercado de trabalho, seria a implantação do que denominamos de projeto urbano. O seu objetivo seria o de beneficiar as pessoas de menor nível de educação e qualificação que estejam nas diferentes situações de exclusão, como as mencionadas no início do presente capítulo.

A propósito, no presente texto, estaremos tratando apenas da parte relativa à criação de empregos para a massa urbana. No entanto, caberia assinalar que um projeto urbano completo a nível nacional incluiria duas partes. A primeira seria a criação de empregos decentes e formais, adequados ao nível de educação e qualificação dessa parcela da população, distribuídos por todo o território nacional, nas grandes, médias e pequenas cidades. A segunda seria uma complementação, onde for necessária, de mais infraestrutura social urbana, com serviços e investimentos sociais básicos. Tais como: escolas, hospitais, centros e postos de saúde, habitação, saneamento, transporte urbano, segurança, fornecimento de água e energia elétrica, pavimentação de ruas, entre outros itens de urbanização. Um projeto urbano completo iniciaria no curto prazo e prosseguiria no médio e longo prazo.

PDF INTERATIVO: NESTA PÁGINA, AS LOGOS, BOTÕES E IMAGENS SÃO CLICÁVEIS

ESTÁ GOSTANDO DA LEITURA? ADQUIRA UM EXEMPLAR PARA CONTINUAR



COMPRA ONLINE EM:

amazon

LIVRO FÍSICO E EBOOK



EBOOK

**ESCRITORES
BRASILEIROS**

USE O CUPOM **EDSONARTE** E GANHE
10% DE DESCONTO NA COMPRA

DISPONÍVEL EM BRASÍLIA / DF NA LIVRARIA:

leitura

TODAS AS LOJAS DO DISTRITO FEDERAL

CONHEÇA OUTROS TÍTULOS:

(t.) TAGORE
EDITORA