



*Instituto de Planejamento Econômico e Social*

IPLAN

Instituto de Planejamento

**NOTA TÉCNICA**

**CONSTITUIÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO  
URBANO NO BRASIL**

**Lenita Maria Turchi**  
**CES/IPLAN**  
**07.01.88**

## NOTA TÉCNICA

### CONSTITUIÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO URBANO NO BRASIL

Lenita Maria Turchi  
CES/IPLAN  
07.01.88

Nas 2 últimas décadas, o crescimento das cidades brasileiras vem sendo qualificado de excessivo e apontado como principal responsável pela deterioração das condições de vida da população urbana. A inadequação da infra-estrutura de transportes, água, habitação, saúde, educação, o aumento da violência, o desemprego em massa, o subemprego e outros "males urbanos" têm sido explicados, no senso comum, pela incapacidade do poder público em fazer frente à crescente oferta de força de trabalho, principalmente a de origem rural. Assim, as soluções comumente apontadas são no sentido de diminuir e reorientar as migrações, controlando o ritmo de crescimento das cidades brasileiras, sobretudo nas metrópoles.

Entretanto, a questão urbana no País é mais complexa e transcende a relação causal crescimento urbano excessivo e desemprego, subemprego e conseqüente miséria urbana. A dinâmica urbana, ou melhor a constituição dos mercados de trabalho urbano, especificamente no que diz respeito à sua capacidade de absorção de força de trabalho, deve ser analisada a partir não só do relacionamento campo-cidade, mas também do padrão de acumulação que vem condicionando esse relacionamento em diferentes momentos históricos.

Desta forma, analisar hoje a situação dos mercados de trabalho urbano no País exige a colocação de alguns elementos históricos da constituição destes mercados a do "locus" urbano que os condicionam.

## 1. Referências históricas

Num retrospecto histórico do processo de ocupação do território nacional, observa-se que, no período colonial, as cidades se constituíram segundo um padrão litorâneo não só pelo seu caráter exportador de produtos primários, mas também pela divisão social do trabalho estabelecida entre campo e cidade. Nas cidades localizavam-se os aparelhos que colocavam a produção açucareira na circulação internacional de mercadorias, sob a hegemonia do capital comercial (SINGER, 1973; OLIVEIRA, 1982).

A pequena produção com base na economia de subsistência e voltada para as necessidades de alimentação do exíguo mercado interno então existente obedecia aos movimentos de expansão ou retração da propriedade agroexportadora. Não era capaz, portanto, de gerar excedentes que justificassem a formação de núcleos populacionais com funções diversificadas, na medida em que permaneceu atrelada aos latifúndios açucareiros por muito tempo. Somente quando esses latifúndios aprofundam sua especialização na produção de açúcar e alteram a divisão social do trabalho inicialmente estabelecida, é que o excedente produzido pela economia de subsistência vai ativar a vida comercial em torno dos núcleos do interior (SINGER, 1973). Assim, no Nordeste, em épocas de ascensão do preço do açúcar no mercado mundial, as grandes propriedades concentravam toda mão-de-obra na produção para exportação, diminuindo a produção de gêneros para subsistência. Nesses períodos, a tarefa de complementar as necessidades alimentares da grande propriedade era delegada aos pequenos produtores, ocorrendo, assim, uma expansão do setor voltado para o mercado interno.

Surgem daí, ou da descoberta de algum novo produto extrativo, os aglomerados interiores que, todavia, serviam como pequenos entrepostos subordinados às cidades litorâneas, sem autonomia produtiva. Isso, portanto, não representou, rigorosamente, uma alteração profunda na divisão social do trabalho que pudesse ter um impacto crescente na rede urbana e a colocasse em expansão contínua pelo interior.

A rede urbana do período colonial era reflexo do modo de produção vigente. Ou seja, numa economia onde predominava a "plantation" voltada para o mercado externo, a rede urbana era dispersa e pouco integrada, não possuindo dinâmica própria. Paradoxalmente, era nas épocas de crise do mercado internacional, que ocasionava uma diminuição da capacidade de importar, que a vida urbana colonial apresentava algum dinamismo. Nesses períodos, a mão-de-obra escrava - a de artesãos e mestres-mecânicos eram deslocadas dos engenhos para as cidades, incrementando o ritmo das atividades urbanas, principalmente no que diz respeito às construções suntuosas para a nobreza rural.

Entretanto, apesar de pouco integrada e destituída de uma dinâmica econômica própria, a rede urbana do período colonial desempenhou, com eficácia, os papéis de defesa e de "locus" do aparelho administrativo destinado a proteger os interesses da metrópole. Na cidade, reuniram-se não só soldados, para defender a região de ataques das forças colonialistas rivais e/ou impedir a fuga de escravos das plantações açucareiras e a formação de quilombos, como também um corpo administrativo e religioso destinado a recolher o excedente para a metrópole.

Tendo em vista essas considerações, é pertinente afirmar que a rede urbana no Brasil tem sua origem e evolução na necessidade de defender e preservar o sistema de exploração colonial. Nesse sentido, OLIVEIRA (1982) enfatizou a função comercial das cidades litorâneas, responsável pelo elevado grau de urbanização que elas teriam desde os seus primórdios. De qualquer maneira, as cidades formavam uma rede urbana muito pobre e polarizada em torno de grandes e poucas cidades.

Esse padrão de urbanização acabou prevalecendo por toda a história do Brasil Colonial, tendo em vista que uma economia monocultora e fundada no trabalho escravo embotava a divisão social do trabalho e impedia que as cidades se constituíssem como mercado de trabalho e formassem os exércitos de trabalhadores livres ativos e de reserva.

No período do Império e início da República, as cidades brasileiras, embora já apresentando um ritmo de crescimento constante, não ampliaram ou diversificaram significativamente as funções desempenhadas na época colonial. Continuaram como centros comerciais e políticos, concentradores dos poderes da classe proprietária, principalmente do setor ligado à produção para exportação como café, algodão e açúcar.

Por isso, a constituição do mercado de trabalho, de maneira geral e especificamente nas cidades, continuava limitada. Somente após a proibição do Tráfico de Escravos, Abolição e chegada dos imigrantes europeus, configurou-se uma mudança fundamental nas relações de produção, com possibilidade de livre trânsito dos trabalhadores entre as atividades e os espaços econômicos existentes. Todavia, esse processo desenvolveu-se, ainda, muito lentamente, do ponto de vista da divisão social do trabalho entre campo e cidade.

O campo continuou concentrando as atividades mais diretamente produtivas e a maior parte da força de trabalho. O sistema de colonato, agregação, parceria e apropriação livre de terras nas fronteiras econômicas inibiu as hipotéticas e reais opções pela produção e trabalho urbano. Encontravam-se nas cidades as classes dominantes, mas minoritárias: os proprietários, os comerciantes, o corpo burocrático-militar e religioso. Também ali estavam algumas categorias de artesãos, os trabalhadores menos qualificados do comércio e dos serviços e, evidentemente, os excedentes envolvidos na biscateação e em toda sorte de indigência. Aliás, essas quatro últimas categorias existiram nas cidades em todo o período do Brasil Colonial (PRADO JR., 1972, VERGUEIRO, 1982), mas, dependendo do momento histórico e da região que se quer analisar, ainda não está clara a evolução de sua importância numérica na estrutura social até a República.

Com a crise do sistema agroexportador da década de 20 deste século e com o advento do primeiro momento da industrialização brasileira, a divisão social do trabalho entre campo e cidade se redefine. É a partir daí que o mercado de trabalho se expande e as cidades diversificam suas funções econômicas. Mas ainda nesse

processo o padrão da urbanização brasileira não se altera substancialmente e, rigorosamente, isso não ocorreria nem mesmo no segundo momento da industrialização, a partir dos anos 50. A rede urbana continuou polarizada, ainda que tenha aumentado o número de cidades em geral.

Segundo OLIVEIRA (1982), essa polarização tem origem no caráter autárquico do sistema agroexportador, que impunha uma divisão social do trabalho estanque entre campo e cidade. A propriedade monocultora e o latifúndio só dependiam das cidades na intermediação das mercadorias com o mercado internacional. Além disso, com raras exceções, existiram no Brasil lugares onde as unidades agrícolas camponesas tivessem uma divisão social do trabalho que incluísse desde as tarefas agrícolas até as manufaturas, diversificada o suficiente para que a indústria se instalasse em espaços diferenciados, tal como se viu na Inglaterra do século XVIII.

Ou seja, enquanto a produção artesanal no campesinato existia, mas era incipiente, os mestres-mecânicos, oficiais e artesãos, em geral, se não tinham seu ofício subordinado à propriedade monocultora, constituíam, nas cidades, categorias insuficientes para expandir amplamente a indústria a domicílio, que foi uma das bases da Revolução Industrial na Europa. No Brasil a industrialização dar-se-ia, quando a manufatura, do ponto de vista técnico, já estava sendo superada pela maquinaria especializada, que parcializa as tarefas, especializa as habilidades e dispensa o artesão completo que confecciona mercadorias do princípio ao fim.

Dessa forma, paradoxalmente, é por isso que os artesãos, desde o Brasil colonial, tiveram seus ofícios marcados pelo caráter acessório e subordinado dentro do processo de acumulação, embora dele não fossem excluídos. O problema é que participavam de uma divisão social do trabalho extremamente rígida, pouco diversificada e ditada quase exclusivamente pelas necessidades do sistema agroexportador.

Assim, somente a partir da década de 30 deste século, quando a antiga divisão social do trabalho é rompida com a industrialização e o pólo da acumulação transfere-se gradativamente para

as cidades, termina a autarquia no campo. Mas, aí, o padrão urbano polarizado já estava estabelecido a partir das cidades litorâneas. E como as cidades não se constituíam, ainda, num mercado de trabalho amplo para as indústrias nascentes, o Estado intervém, regulando as relações de trabalho no sentido de criar esse mercado. Retira os excedentes econômicos das oligarquias agrárias, para financiar a industrialização, e, conseqüentemente, traz a força de trabalho para as cidades. Inverte-se a autarquia no campo pela autarquia nas cidades a qual impõe uma industrialização excepcionalmente urbana. Agora são as cidades, sob a acumulação industrial, que precisam organizar-se, de forma autárquica, para desenvolver um novo sistema produtivo, uma vez que no campo não se encontram os pré-requisitos para a industrialização (OLIVEIRA, 1982).

Invertida a estrutura de poder, o campo é penalizado com o fornecimento barato de matéria-prima, com o fornecimento de excedentes econômicos e de força de trabalho e, por fim, com sua manutenção na periferia de uma industrialização que se fez dependente e tardia. É por isso que a industrialização no Brasil gera taxas de urbanização da força de trabalho muito acima do crescimento do emprego no setor industrial. A industrialização brasileira traz, num período muito curto para o espaço de poucas cidades, um enorme exército industrial de reserva, cujas manifestações foram vistas como "inchaço dos serviços", terciarização da economia, expansão do setor informal, superurbanização.

A chamada "explosão urbana" tem sua origem no segundo momento de industrialização do País, ocorrido na década de 50. A expansão e crescente diversificação das funções urbanas e o consequente crescimento das cidades foram condicionados e ao mesmo tempo refletiram os movimentos do processo de industrialização do País.

Esse foi, portanto, o padrão histórico de urbanização das cidades brasileiras, cujo caráter autárquico deriva de nosso padrão histórico de acumulação.

Nas últimas três décadas, assiste-se a uma profunda modificação na estrutura produtiva. Até 1950, era ainda aplicável a expressão de país essencialmente agrícola ao Brasil, pois 78,5% da

população residiam em áreas rurais, vilas e cidades menores de 20.000 habitantes, e a agropecuária e a extração constituíam as áreas de maior absorção de mão-de-obra e fontes de divisas. A PEA agrícola representava 59,9% da PEA total, enquanto a PEA na indústria de transformação mal ultrapassava 9,0%. A indústria centrada na produção de bens não-duráveis de consumo, basicamente têxteis e alimentos, absorvia 14,18% da PEA do País (FARIA, 1983).

O panorama econômico da última década é substancialmente diverso. Em 1980, segundo critério do Censo Demográfico, 67,7% da população viviam em áreas consideradas urbanas e 45,7% viviam em cidades de 20.000 habitantes ou mais. A participação dos produtos industrializados no valor total exportado era de 56,5%, enquanto a participação do café cai de 60%, em 1950, para 13,4%, em 1980. Observa-se, também, que, em 1980, a participação da PEA no setor agrícola e extrativo baixa para 29,93%, enquanto a participação da PEA no setor secundário sobe para 29,93% do total da PEA. A participação da PEA no setor terciário apresentou aumentos regulares ao longo das três últimas décadas, passando de 25%, em 1950, para 33,1%, em 1960, 37,8%, em 1970, atingindo 45,7% em 1980 (FARIA, 1983).

É interessante observar que, em 30 anos, passa-se de uma PEA predominante rural para uma PEA urbana, cabendo ao setor terciário um papel significativo na criação de novos empregos.

Entretanto, a crescente diversificação da estrutura produtiva nos últimos trinta anos e o crescimento da economia como um todo, embora tenham criado novos postos de emprego, têm-se mostrado incapazes de impedir a formação de enormes excedentes de força de trabalho localizados nas cidades.

Este parece ser um traço característico do processo de desenvolvimento industrial brasileiro nas últimas décadas, ou seja, a estreiteza na criação de postos do trabalho produtivo. Assim é que, embora o ritmo de crescimento industrial do País tenha sido acelerado pelo menos até meados dos anos 70, esse crescimento não foi acompanhado por uma expansão nas oportunidades de emprego no setor secundário.



Entre os inúmeros fatores que influíram neste comportamento, os autores que tratam do assunto são unânimes em apontar o modelo de industrialização adotado como fator explicativo da situação hoje vivenciada.

A industrialização substitutiva de importações que ocorre no País, a partir de 50, teve por objetivo atender a um mercado de bens de consumo pequeno e altamente diversificado. A expansão da produção deu-se basicamente no setor pesado do departamento de bens de consumo duráveis. No novo modelo de acumulação são fortalecidos os setores de ponta do departamento produtor de bens de produção e de bens de consumo para a classe capitalista em detrimento das indústrias integrantes do departamento de bens de consumo para trabalhadores.

Essa expansão apoiou-se fundamentalmente na ação do Estado e no capital externo. Não pretendendo aprofundar o assunto, interessa aqui ressaltar o fato de que a opção de reforçar o Departamento III e I significou também a opção pela utilização de um tipo de tecnologia poupadora de mão-de-obra (OLIVEIRA, 1977).

Nos países periféricos onde a industrialização se deu de forma retardatária, as transformações tecnológicas vêm ocorrendo num ritmo mais intenso que nos países que vivenciaram o capitalismo no século passado. Assim, o contingente de força de trabalho não absorvido nas atividades produtivas tem assumido, nos países de industrialização retardatária, proporções bastante significativas.

Além da capacidade limitada de absorção de mão-de-obra, decorrente do modelo de industrialização adotado nas últimas décadas, cabe mencionar o ritmo de crescimento natural da população, bem como o contínuo fluxo migratório rural/urbano. A capitalização de áreas rurais sob a forma de mecanização e adoção de culturas voltadas para o mercado do externo vêm substituindo a produção com base no trabalho familiar, deslocando a produção de subsistência para a fronteira agrícola, sem contar a minifundização em zonas de ocupação antiga que têm gerado um constante movimento migratório para áreas urbanas.

Dado que a capacidade de absorção dessa mão-de-obra nas atividades produtivas urbanas propriamente capitalistas é limitada, a questão do emprego torna-se crucial nessas economias. Onde se aloca, como se comporta e quais as dimensões dessa força de trabalho é a preocupação constante nos estudos sobre a questão emprego/desemprego no País. Afinal, quando se pensou e executou a política de industrialização, admitiu-se que a mobilidade da força de trabalho para as cidades era "saudável" e natural, pressupondo o equilíbrio entre demanda e oferta de mão-de-obra numa economia que se expandiria continuamente. Contudo, isso não ocorreu. A constituição do mercado de trabalho nas cidades superou em muito os números previstos para uma industrialização e uma rede urbana concentradas.

Dessa forma, a formação dos excedentes de força de trabalho no Brasil, e especialmente nas cidades, vem ocorrendo com várias manifestações peculiares, dentre elas a chamada expansão do mercado ou setor informal da economia. Como qualificar os principais processos e categorias desse fenômeno no espaço urbano? E especificamente, como fazer isso nas cidades de pequeno e médio que aumentaram substancialmente seu grau de urbanização da população na década de 70?

Estas questões constituem no momento diretrizes orientadoras da proposta de análise da situação atual do mercado de trabalho das áreas urbanas que apresentaram crescimento nas duas últimas décadas.

No primeiro momento do estudo, se analisará a urbanização e constituição de mercado de trabalho na fronteira agrícola da Amazônia buscando identificar as áreas que apresentaram crescimento, a natureza dos mercados de trabalho dessas áreas e suas tendências. As reflexões sobre este tema serão assunto da próxima nota técnica.

## Literatura Citada

OLIVEIRA, F. Estado e o urbano no Brasil. In: Espaço e debates nº 62. S. Paulo, Cortez 1982

SINGER, P. Economia Política da urbanização. S. Paulo, CEBRAP, 1973

VERGUEIRO, L. Opulência e Miséria das Minas Gerais. S. Paulo, Brasiliense, 1981.

