#### O EMPREGO NO NORDESTE: SUGESTÕES DE POLÍTICAS

Leonardo Guimarães Neto\*

Resumo: O presente documento tem por finalidade contribuir para um melhor entendimento da problemática do emprego no Nordeste, principalmente do emprego urbano. Assim é que apresenta, inicialmente, uma síntese do que se entende por problemática do emprego na Região; examina a seguir a evolução e alguns resultados das políticas regionais relacionadas com a questão do emprego, contidas nos planos regionais coordenados pela SUDENE; finaliza, tecendo algumas considerações prévias relevantes à formulação das estratégias e das proposições consideradas importantes para encaminhar a solução da questão do emprego na Região. O exame da problemática do emprego no Nordeste, e das medidas orientadas no sentido de solucioná-la, torna evidente que o aspecto político-institucional tem peso bem mais significativo que o aspecto técnico-administrativo. Isso vale dizer que quaisquer medidas eventualmente propostas de desconcentração da indústria nacional, integração da estrutura industrial da Região, intensificação do programa de pequena e média indústria, efetivação de um programa de colonização dirigida em favor dos pequenos e médios produtores rurais, reestruturação agrária, capilarização do crédito ou da assistência técnica ao pequeno produtor rural etc. implicam a necessidade de negociação política, visando obter modificações relevantes que tornem possível a implantação de programas mais favoráveis à absorção de parte do excedente da força de trabalho. Outro aspecto também evidente é o de que as proposições relativas à criação de oportunidades de trabalho constituem apenas parte de um conjunto de medidas cujo objetivo deve ser reduzir a subutilização e, sobretudo, a sub-remuneração da força de trabalho. Com efeito, lado a lado com os mecanismos de política econômica, em sentido restrito, que podem induzir a uma demanda de trabalho por parte das unidades de produção, é imprescindível a utilização de outros meios político-institucionais que permitam o aperfeiçoamento das relações de trabalho.

# 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade contribuir para um melhor entendimento da problemática do emprego no Nordeste, principalmente do emprego urbano. Contém, de início, uma síntese do que se entende por problemática do emprego na Região (Capítulo I) e um resumido exame da evolução

<sup>\*</sup>Da equipe do BNB/ETENE, em Recife.

e de alguns resultados das políticas regionais relacionadas com a questão do emprego, contidas nos planos regionais, coordenadas pela SUDENE (Capítulo II). Em seguida, apresenta algumas considerações prévias (Capítulo III), relevantes à formulação das estratégias e das proposições consideradas importantes para encaminhar a solução da questão do emprego na Região (Capítulo IV).

Quando se examina essa problemática, bem como as medidas relativas ao encaminhamento da sua solução, fica bem evidente que o componente político-institucional tem, em relação ao componente eminentemente técnico-administrativo, peso bem mais significativo. Isto importa dizer que quaisquer medidas eventualmente propostas de desconcentração da indústria nacional, integração da estrutura industrial da Região, intensificação do programa de pequena e média indústria, efetivação de um programa de colonização dirigida em favor dos pequenos e médios produtores rurais, reestruturação agrária, capilarização do crédito ou da assistência técnica ao pequeno produtor rural etc., implicam, de imediato, a necessidade de negociação política, visando obter modificações relevantes, que tornem possível a implantação de programas mais favoráveis à absorção de parte do excedente da força de trabalho.

Um outro aspecto também evidente, ao se aprofundar a discussão da questão do emprego, é o de que as proposições relativas à criação de oportunidade de trabalho constituem apenas parte de um conjunto de medidas cujo objetivo deve ser reduzir a subutilização e, sobretudo, a sub-remuneração da força de trabalho. De fato, não se devem esperar repercussões relevantes à solução desses problemas a partir de medidas que se centrem apenas na oferta adicional de oportunidades de emprego. Isto significa dizer que, lado a lado com os mecanismos de política econômica, em sentido restrito, que podem induzir a uma demanda de trabalho por parte das unidades de produção, é imprescindível a utilização de outros meios político-institucionais, que permitam o aperfeiçoamento das relações de trabalho e, sobretudo, conduzam ao desaparecimento da sub-remuneração como prática disseminada no pagamento do trabalho. A constituição de uma estrutura econômica mais empregadora deve ser realizada paralelamente ao atingimento de níveis de organização e de participação social, que permitam diminuir ou eliminar as significativas parcelas da população ainda não atingida pelos benefícios do desenvolvimento.

Uma vez reconhecidas tais limitações, deve-se agora considerar que uma correta interpretação da problemática do emprego constitui um passo relevante para qualquer discussão, que pretenda criar condições para o enca-

minhamento de soluções, que contem com viabilidade técnica e política. Nesse sentido é que, logo no início do documento, se levanta a hipótese de que a atual problemática do emprego, no Nordeste, não pode ser única e simplesmente atribuída à estagnação ou ao insuficiente crescimento da economia. Tal explicação, mesmo que válida para alguns setores e áreas específicas ou para fases anteriores da evolução da economia regional, perde ser poder explicativo com relação às últimas décadas, quando as taxas de expansão da economia como um todo foram bastante significativas. Uma explicação mais correta teria de buscar as causas dessa problemática no estilo ou padrão pelo qual vem-se pautando o crescimento da economia regional. Nele, surpreendem-se processos – como o das transformações da economia agrícola ou o da inserção mais intensa do Nordeste na área de influência do pólo industrial do País — que vêm implicando uma reestruturação da atividade econômica regional, permitindo a coexistência de uma acelerada acumulação de capital e de expansão do produto, com uma reduzida capacidade de absorção da mão-de--obra em atividades formais e institucionalizadas. Ademais, reforçada pelo excedente relativo da força de trabalho, a economia regional, na sua evolução, vem recriando e reproduzindo os mecanismos responsáveis pela sub-remuneração de parte considerável da mão-de-obra que se engaja integralmente nas atividades produtivas.

Esta interpretação leva em conta, assim, o processo de articulação cada vez maior do Nordeste no contexto do País, as transformações que vêm ocorrendo na economia agrícola — cujos efeitos negativos sobre o emprego se somam aos da fragilidade deste setor às condições climáticas e aos do sistema latifúndio/minifúndio, que caracteriza a estrutura agrária da Região —, bem como a característica um tanto excludente da política de desenvolvimento regional em relação aos pequenos e médios produtores rurais e urbanos. Com base nela, elaboraram-se algumas proposições, muitas das quais carecem ainda de um suporte que lhes garanta viabilidade política. Com respeito a tais proposições, acredita-se que uma política efetiva de emprego na Região requer:

- uma política de industrialização que, no contexto da divisão inter-regional de trabalho, defina uma função para o Nordeste, de modo a possibilitar maior integração industrial e uma economia que seja capaz de produzir efeitos dinamizadores sobre todo o aparelho produtivo regional;
- um maior acesso da população rural nordestina à terra, ao crédito e a técnicas agrícolas adequadas;

- um redirecionamento da política regional em favor dos pequenos e médios produtores urbanos de bens e serviços.

Realmente, se este for o objetivo a ser perseguido prioritariamente, ênfase maior deverá ser dada à: desconcentração industrial do País em favor da Região (sobretudo dos setores básicos e de maior poder germinativo); uma redistribuição da propriedade rural e dos meios que permitam sua exploração efetiva; reorientação dos excedentes e dos meios de que dispõe o Governo em favor dos pequenos e médios produtores urbanos, cuja capacidade de absorver mão-de-obra é grande.

Freqüentemente, encontram-se colocações ou alusões sobre a precaução que se deve ter contra o perigo de sacrificar, em favor de políticas empregadoras, a acumulação de capital futura do sistema econômico que se estiver considerando. Assim, de uma preocupação exagerada com a questão do emprego, poderiam advir políticas contrárias à acumulação. Entretanto, esta oposição emprego versus acumulação parece ser muito mais aparente do que real. De fato, o que se deve questionar é muito mais o estilo da acumulação (ou da proposição relativa ao emprego) do que a própria acumulação (e a política de emprego) em si, isto é, não-adjetivada. Não se trata nem de sacrificar o emprego a qualquer tipo de acumulação, como, por exemplo, na realização de obras de prestígio, nem tampouco de estabelecer políticas não-qualificadas de emprego das quais resultasse a perpetuação de relações de trabalho de baixa produtividade, como, no caso, de uma política que se fundamentasse na redistribuição pura e simples de terras, sem uma correspondente redistribuição dos meios que viessem a permitir sua efetiva exploração.

O ponto central da questão consiste, pois, na necessidade de redefinir um ritmo e um estilo de acumulação de capital mediante os quais a expansão da capacidade produtiva da economia venha a ocorrer de modo que beneficie parcelas mais significativas e crescentes da população. É evidente que uma das condições para isto é a maior segurança econômica da força de trabalho, através da sua vinculação a empregos produtivos, nos quais não prevaleçam as atuais condições de baixa remuneração. Entretanto, não é demais repetir que tal redefinição exige, para sua efetivação, uma outra que lhe deve anteceder, qual seja, a necessidade de um suporte político capaz de servir de elemento condutor das aspirações da população regional no tocante a condições de trabalho e a níveis de vida mais condizentes com as suas necessidades básicas.

# 2. UM RESUMO DA PROBLEMÁTICA DO EMPREGO URBANO NA REGIÃO

As informações e conclusões que serão aqui apresentadas foram extraídas de vários trabalhos realizados sobre a utilização, no Nordeste, dos recursos

humanos na atividade produtiva. Referem-se, sobretudo, aos tipos e à magnitude da subutilização e da sub-remuneração da força de trabalho regional, à heterogeneidade espacial e estrutural do mercado de trabalho e, por último, aos fatores que podem explicar a presença e a permanência de significativa parcela da mão-de-obra ocupada em unidades produtivas não-institucionalizadas, que, em geral, a subempregam e a sub-remuneram.

Parte considerável dos estudos realizados sobressai, entre as manifestações mais significativas da problemática do emprego urbano no Nordeste, nos seguintes aspectos:

- a) a magnitude da subutilização e da sub-remuneração da força de trabalho nos centros urbanos e na Região como um todo;
- b) a presença destacada, na oferta total de empregos urbanos, de atividades econômicas nas quais a mão-de-obra é submetida a relações de trabalho precárias e de baixa remuneração;
- c) a persistência, nas últimas décadas, de substancial parcela de emprego urbano gerado por atividades onde predominam condições de baixa produtividade, reduzido nível de capitalização e reduzido grau de institucionalização e organização formal das unidades de produção.

Tais manifestações, ao que tudo indica, têm sua explicação básica, pelo menos com referência às duas últimas décadas, não no insuficiente crescimento da economia nordestina — que se tem mostrado bastante dinâmica

Banco do Nordeste do Brasil S.A., "Crescimento Demográfico e Emprego" em Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980; BNB/ETENE, Fortaleza, 1971; GOODMAN, David & ALBUQUERQUE, Roberto C., A Industrialização do Nordeste — vol. I: A Economia Regional, IPEA/INPES, Rio, 1971; GOODMAN, David E., "O Modelo Econômico Brasileiro e os Mercados de Trabalho: Uma Perspectiva Regional, Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. V, junho 1975, Rio; GUIMARÃES NETO, Leonardo, O Emprego Urbano no Nordeste: Situação Atual e Evolução Recente — 1950/1970, BNB/ETENE/GEDUR, 1976, Recife; GUIMARÃES NETO, Leonardo, "A Urbanização e a Problemática do Emprego no Nordeste" em MINTER, SEPLAN/CNPU, SUDENE, BNB, Anais do Seminário sobre Desenvolvimento Urbano, Fortaleza, 1978; O'BRIEN, F. S. & SALM, C. L. "Desemprego e Subemprego no Brasil", Revista Brasileira de Economia, vol. 24, nº 4, out/dez 1970; PELLERIN, George, Oferta e Demanda de Mão-de-obra no Nordeste, SUDENE, Recife, 1972 (mimeografado); GUIMARÃES NETO, Leonardo — A Heterogeneidade do Mercado de Trabalho Urbano: O Caso do Nordeste", BNB/ETENE/GEDUR, Recife, 1978 (datilografado).

neste período —, mas no modo como nela se vêm expandindo e aprofundando a acumulação de capital e as relações capitalistas de produção, comandadas pelos pólos hegemônicos da Região Sudeste.

# 2.1. A MAGNITUDE DA SUBUTILIZAÇÃO E DA SUB-REMUNERAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Tem-se ressaltado a constatação de ser pouco significativa, em termos relativos, a parcela de mão-de-obra regional, que se pode classificar em situação de desemprego aberto, isto é, a parte que é rejeitada pelo mercado de trabalho e que, involuntariamente, não tem acesso a nenhuma atividade produtiva. As cifras assinalam que apenas 2% a 3% da força de trabalho regional se encontra nesta condição.

Entretanto, um aspecto relevante a considerar com respeito ao desemprego aberto na Região é o de que sua manifestação é bem maior nos centros urbanos. De fato, no meio urbano regional, ao invés de taxas de 2% a 3% em relação à força de trabalho de toda a Região, registram-se percentuais que, por vezes, alcançam 6% da força de trabalho urbana. Ocorre, ademais, uma forte associação entre o grau de urbanização e a manifestação do desemprego aberto. Note-se, por exemplo, que, apesar de os centros urbanos concentrarem apenas 37% da força de trabalho regional, neles se achavam, em 1972, 80% das pessoas que se classificavam em situação de desemprego aberto. Por sua vez, nas três áreas metropolitanas regionais, cujas populações representavam naquele mesmo ano, 13% do total nordestino, residiam 38% das pessoas abertamente desempregadas. Na realidade, do cálculo de correlação entre o grau de urbanização das microrregiões nordestinas e suas taxas de desemprego aberto resultou um coeficiente de 0,84, isto é, positivo e significante a níveis de confiança bastante rigorosos.<sup>2</sup>

Isto significa que a manifestação maior do desemprego aberto não está vinculada a áreas onde prevalecem condições de trabalho mais precárias e níveis de renda mais baixos, pois como se sabe, a renda per capita urbana é, na Região, no mínimo quatro vezes mais alta do que a rural. Ademais, é significativo o diferencial de remuneração dos residentes em microrregiões onde se inserem as áreas metropolitanas e as demais capitais de Estado — onde são maiores as taxas de desemprego aberto — em relação às de outros centros urbanos da Região. As pressões intensas sobre os mer-

Ver, a propósito, GUIMARÃES NETO, Leonardo, "O Emprego . . .", op. cit. pág. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ver, a propósito, MACEDO LIMA, A. Aquilino de, Distribuição Espacial e Pessoal da Renda no Nordeste, BNB/ETENE/GEDUR, datilografado, 1979, tabela 15.

cados de trabalho, relacionadas com os processos migratórios campo-cidade, e, mais significativamente ainda, as relações mais capitalistas de trabalho, prevalecentes na contratação da mão-de-obra no meio urbano em relação ao rural, devem em grande parte explicar esta maior manifestação que a não-utilização da força de trabalho assume nas cidades sob a forma de desemprego aberto.

Contudo, se o desemprego aberto atinge, nas cidades, o percentual de até 6%, a subutilização e a sub-remuneração da mão-de-obra vinculada a alguma atividade econômica envolvem um número de pessoas que equivale a uns 20% a 30% da força de trabalho urbana.<sup>4</sup>

Esta constatação desloca, então, o ceme da questão para a parcela bem mais volumosa da população em idade de trabalhar que se emprega em alguma atividade, onde fica submetida a relações de trabalho que não possibilitam a utilização de trabalho e/ou possibilitam-na de forma sub-remunerada. Assim, a problemática do emprego nordestino, pelo menos o urbano, identifica-se com a problemática das relações de trabalho ou de produção que, no atual estágio do seu desenvolvimento, subutiliza e sub-remunera parte significativa da população economicamente ativa que ocupa.

O exame mais detido da utilização "inadequada" da mão-de-obra ocupada no processo produtivo revela, também, que a parcela da força de trabalho visivelmente subempregada — pessoas que trabalhavam tempo parcial, mas que declaravam preferir dedicação integral ao trabalho — representa apenas metade da parcela da população disfarçadamente desempregada, empregada ou subempregada. Realmente, prevalece entre as modalidades de utilização "inadequada" da força de trabalho aquela que se traduz pela sub-remuneração da mão-de-obra que se dedica integralmente a atividades produtivas. <sup>5</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ver, particularmente, Banco do Nordeste do Brasil S.A., "Crescimento...", op. cit., GOODMAN DAVID E. & ALBUQUERQUE, ROBERTO C. de, "A Industrialização...", op. cit., PELLERIN, George, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> GUIMARÃES NETO, Leonardo, "Situação Atual..." op. cit. pág. 21. Estimou-se, para 1972, que cerca de 424 mil pessoas trabalhavam involuntariamente em tempo parcial e que 869 mil, embora dedicadas integralmente ao trabalho, recebiam somente até metade do nível do salário mínimo considerado pela PNAD (último trimestre de 1972). Os desempregados atingiam, no meio urbano, a cifra de 250 mil pessoas. Também em outros países se encontram relações semelhantes à do Nordeste. No Peru, por exemplo, assim se classificaram 80% dos subempregados urbanos. Ver, a propósito, ANDRADE, Antônio Cabral de "La Formación Professional y la Educación en las Estrategias y Políticas de Empleo", Boletim CINTERFOR, nov/dez 1973, nº 30, pág. 21.

Em relação a outras áreas do País, é bem significativa, no Nordeste, a parcela da força de trabalho cuja remuneração, por qualquer razão (trabalho em tempo parcial ou, entre os que se dedicam integralmente à atividade econômica, à baixa produtividade e/ou remuneração) se situa aquém do saláriomínimo. Estimativas feitas com base nas informações do Censo Demográfico de 1970 revelam que cerca de 69% da população economicamente ativa que auferia rendimentos monetários recebeu menos ou o eqüivalente ao menor salário-mínimo da Região. Tal proporção atingia 50% das atividades não-agrícolas e 84% das atividades agrícolas. Em São Paulo, era de 39,7% o percentual da população economicamente ativa total que recebia menos que o menor salário mínimo vigente nesse Estado, em 1970.6

Sem a intenção de minimizar a importância do desemprego aberto na Região — que, como foi referido, alcança entre 250 mil e 300 mil pessoas —, deve-se, porém, enfatizar, com base nas informações e estudos realizados, que a problemática do emprego urbano se reflete, em grande parte, na sub-remuneração da força de trabalho que é utilizada na atividade produtiva e que trabalha predominantemente em tempo integral.

Essa qualificação final, é bem verdade, não se pode estender pacificamente à parcela que exerce suas atividades no setor agrícola, cujas estatísticas, como se sabe, padecem de problemas que tornam com freqüência divergentes os resultados obtidos por diferentes levantamentos. A partir das informações sobre o emprego agrícola contidas na PNAD no último trimestre de 1972, é possível estimar em 42% a parcela da população economicamente ativa sub-remunerada, que trabalhava em tempo integral, e em apenas 6% a da que o fazia em tempo parcial. Trabalhos patrocinados pela SUDENE, todavia, ressaltam, para o meio rural, uma subutilização da força de trabalho — evidentemente também associada à sub-remuneração —, que se traduzia numa dedicação de apenas 61 dias por ano, no caso dos trabalhadores temporários (cerca de 50% do total das pessoas ocupadas na agricultura da Região); de 144 dias, no dos trabalhadores que eram membros da família; de 107 dias, no dos parceiros; e de 202 dias, no dos trabalhadores permanentes que representavam tão-somente 16% do total. Só o fato de metade da força de tra-

Estimativas feitas por MACEDO LIMA, Antônio Aquilino de, op. cit. onde se revela, ademais, que 67% dos homens e 78% das mulheres receberam até o menor salário mínimo regional. Além disto, 25% da população economicamente ativa nordestina recebia, em 1970, até Cr\$50,00 (a preços da época).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> GUIMARÃES NETO, Leonardo, "Situação Atual...", op. cit. tab. V.

balho ser constituída de trabalhadores temporários, diz bem da precariedade das relações de trabalho prevalecentes no meio rural nordestino.8

# 2.2. A PRESENÇA DE ATIVIDADES NÃO-INSTITUCIONALIZADAS

Não se pode dissociar a importância relativa da população sub-remunerada e da subutilizada da presença, no meio urbano, de unidades de produção não-institucionalizadas, onde as relações de trabalho são precárias, quer do ponto de vista da remuneração, quer da estabilidade dos ganhos ou da regularidade do emprego.

Vários estudos e levantamentos constatam manifestações esparsas da presença dos setores não-institucionalizados na economia urbana regional. O fato de que quase metade da população economicamente ativa, que o censo demográfico vincula à atividade industrial (extrativa mineral e transformação), não trabalha em estabelecimentos reconhecidos como tais pelo censo industrial, diz bem da heterogeneidade da atividade produtiva urbana nordestina. Este setor comporta, ao lado da indústria formal, a existência de atividades artesanais, semi-artesanais e domésticas que escapam aos levantamentos e critérios de cadastramento dos censos econômicos. Deve-se também considerar que 60% das pessoas que, em 1970, trabalhavam no comércio de mercadorias, desenvolviam suas atividades como autônomas e que 22% do total correspondia à parcela dos que se classificavam como vendedores ambulantes.

A PNAD referente ao último trimestre de 1973 confirmou essas informações. De um total de um milhão de pessoas ocupadas na indústria de transformação, 304 mil, isto é, cerca de 30%, foram registradas como trabalhadores por conta própria e 80 mil como membros de família não-remunerados. Estas duas categorias totalizavam 523 mil, dentre as pessoas vinculadas ao comércio de mercadorias, que, na época, ocupava aproximadamente 870 mil. A própria PNAD atinente ao último trimestre de 1972 trouxera algumas informações significativas a respeito: somente 43% dos 2,6 milhões de empregados que se vinculavam a atividades predominantemente urbanas possuíam carteiras de trabalho assinadas. Registre-se, a propósito, que o total de empregados representava apenas 61% do total de pessoas em atividades não-agrícolas. Nos próprios centros metropolitanos regionais, onde deve ser maior a homogeneidade das atividades produtivas no que se refere às relações de trabalho, era significativa a parcela da população economicamente ativa que recebia, em

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> BRASIL – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, A Economia Agrícola do Nordeste do Brasil, vol. 1, Recife, 1977.

1970, até um salário mínimo. Naquele ano, quase metade do contingente masculino ocupado declarou rendimentos não superiores a um salário mínimo, enquanto que os rendimentos medianos da parcela feminina corresponderam apenas a uns 80% a 90% do salário mínimo legal estabelecido para as três áreas metropolitanas investigadas. 9

Reforça-se a impressão que se tem sobre a grande importância das atividades nas quais prevalecem relações precárias e não-institucionalizadas de trabalho, ao se recordar, conforme se assinalou, que, nas atividades não-agrícolas, 50% da população economicamente ativa, que auferia rendimentos em dinheiro, recebia tão-somente o equivalente a até o menor salário mínimo regional da época (1970).

Numa tentativa de medir, em números aproximados, a importância das atividades não-institucionalizadas no total da oferta de oportunidades de emprego no meio urbano regional, admitiram-se dois critérios de distinção entre os setores "formais" e "informais": um, que considerou o grau de organização das unidades de produção, e outro, que levou em conta as características das pessoas ocupadas. <sup>10</sup> Com base neles é possível concluir que aproximadamente metade da população ocupada nas atividades não-agrícolas vincula-se a atividades não-institucionalizadas; para ser mais exato, 44%, pelo primeiro critério, e 53%, pelo segundo.

Atente-se para o fato de que não é somente significativa a participação dos setores "informais" na absorção da mão-de-obra urbana, como persistiu, entre 1950 e 1970, o seu percentual. De fato, com base no primeiro dos referidos critérios, verificou-se que as atividades não-institucionalizadas participa-

MOURA, Hélio A. de, & HOLDER, Carmen S. da Cunha & SAMPAIO, Aidil. Regiões Metropolitanas do Nordeste: Diferenciais de Renda e Educação entre Naturais e Migrantes — 1970", SUDENE/BNB, Recife, 1975, pág. 121.

Pelo primeiro critério, considerou-se como não-institucionalizado o volume do emprego em atividades industriais que, pelo censo demográfico, excedia o volume registrado no censo industrial, no registro da lei dos 2/3 e no emprego oferecido pelos serviços industriais de utilidade pública. Quanto ao comércio de mercadorias e aos serviços de consumo individual, considerou-se não-institucionalizado o emprego do excedente de população ocupada, verificado pela comparação entre o censo demográfico e os censos comercial e dos serviços. Pelo segundo critério, consideraram-se como vinculados às atividades informais os autônomos, membros de família sem remuneração e empregados e empregadores cujas remunerações, em 1970, eram inferiores a Cr\$100,00. Para maiores detalhes, ver Anexo I e texto de GUIMARÃES NETO, Leonardo, "A Heterogeneidade..." op. cit.

ram, em 1950, com 44,4% e, em 1970, com 44,3%, na absorção da força de trabalho urbana. A magnitude e a persistência desta participação tornam-se aspectos que adquirem maior relevo, quando se considera que, durante esse mesmo período, o Nordeste atravessou uma fase de expansão econômica bem acentuada.

Vale ainda referir o modo como os segmentos "formais" e "informais" da atividade econômica urbana do Nordeste vêm evoluindo no interior de cada setor produtivo. No que diz respeito às atividades industriais, observa-se uma evolução aparentemente contraditória, que comporta, ao lado de um processo de industrialização, visto sob a ótica do produto e da acumulação de capital, um processo de artesanalização, observado claramente a partir das taxas de crescimento do emprego. Com efeito, o incremento da mão-de-obra nas atividades extrativas e de transformação deste segmento informal ocorreu entre 1950 e 1970, à taxa anual de 4,4%, que foi quatro vezes maior do que a taxa correspondente do segmento formal dessas atividades. Com relação aos serviços de produção (comércio de mercadorias, de imóveis, de crédito, capitalização, transporte, armazenagem e comunicação), observou-se uma tendência à sua "formalização" (crescimento mais rápido das atividades "formais" em relação às "informais"), contrariamente à tendência de "informalização" constatada para as atividades industriais e para os serviços de consumo individual. Uma vez que permaneceu praticamente inalterado, entre os anos extremos desse período, o percentual da mão-de-obra engajada em cada um desses segmentos, tem-se como consequência imediata que os dois processos observados – de "formalização" e de "informalização" – se compensaram durante essas duas décadas. Registre-se que parte significativa desta compensação em favor do segmento formal deveu-se à grande capacidade de absorção das atividades estatais (administração pública, defesa e segurança) e paraestatais (atividades sociais e serviços industriais de utilidade pública), que se expandiram a taxas maiores do que a média das atividades predominantemente urbanas, tanto de um como de outro dos referidos segmentos. 11

# 2.3. AS RAZÕES DA SUBUTILIZAÇÃO, DA SUB-REMUNERAÇÃO E DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL DO MERCADO DE TRABALHO

Se o Nordeste, que vem apresentando razoável crescimento de sua economia e que utiliza intensamente a migração como válvula de escape para a

Ver GUIMARĀES NETO, Leonardo, "Heterogeneidade . . ." op. cit e do mesmo autor, "A Urbanização . . .", op. cit.

intensa pressão demográfica que se exerce sobre os seus mercados de trabalho, ainda assim acumula parte de sua força de trabalho nos centros urbanos em atividades não-institucionalizadas, parece claro que as explicações da subutilização e da sub-remuneração da mão-de-obra e da própria heterogeneidade desses mercados terão de ser buscadas a partir de um melhor conhecimento dos processos produtivos prevalecentes e da própria forma com que se vem dando a expansão da economia regional.

Tal exame mostra que a economia regional, nas últimas décadas, não pode ser classificada como estagnada ou de crescimento lento. De fato, não se pode assim considerar uma economia que cresceu, entre 1950/70, a uma taxa média anual de 6,1%, com as atividades urbanas expandindo-se a quase 7% ao ano. 12 O mesmo também se pode dizer com relação aos anos da década em curso: entre 1970 e 1977, o produto interno total do Nordeste cresceu a uma taxa média anual de 7,9%, enquanto o produto industrial alcançou a taxa de 10,9% a.a. A formação de capital na economia nordestina, que, a partir de 1960, se traduziu em taxas anuais da ordem de 10% dos investimentos públicos, e a formação bruta de capital fixo na indústria, que, entre 1965 e 1972, se situou em torno de 16,1%, 13 confirmam também o esforço e o dinamismo recente da economia regional.

Com referência à emigração inter-regional do Nordeste, a simples relação entre os naturais ausentes da Região e a população que nela residia nas datas dos censos demográficos diz bem da sua importância como válvula de escape para o excedente relativo da força de trabalho. Em 1940, tal relação era de 4,9%, em 1950, de 5,7%, em 1960, de 10,6%, tendo atingido, em 1970, 13,3%. Por ocasião do censo demográfico de 1970, cerca de 3,7 milhões de nordestinos residiam no resto do País, cifra esta que equivalia ao contingente demográfico de um décimo Estado da Região. Registre-se que, em nenhum dos anos considerados, a entrada de naturais de outras regiões do País correspondeu a mais de 1% da população natural do Nordeste.

É evidente que a procura de novos fatores explicativos para a heterogeneidade e para as manifestações de subutilização e de sub-remuneração da força de trabalho urbana da Região não pode deixar de lado o fato concreto

<sup>12</sup> Ver GUIMARÃES NETO, Leonardo - "Situação Atual ..." op. cit., pág. 45.

BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, "Produto e Formação Bruta de Capital — Nordeste do Brasil, Recife, 1974. As taxas do produto interno foram calculadas a partir de informações da SUDENE, considerando-se a influência dos valores anuais compreendidos pela série de anos.

de ter a economia regional sofrido longos períodos de "letargia" e de "prostração" e de existirem, no Nordeste, subsetores e subáreas que podem ser considerados estagnados. No entanto, isto não parece poder constituir mais a explicação central do problema do emprego de uma economia que já vem crescendo significativamente há bastante tempo. Para melhor compreensão dessa problemática, admite-se ser necessário examinar as repercussões sobre o emprego, provocadas por transformações que estão em curso no Nordeste, em grande parte derivadas da maior inserção da economia nordestina na economia brasileira, com aprofundamento do modo de produção capitalista comandado pelas atividades industriais da Região Sudeste.

Esta perspectiva afina-se com as observações de Castro a respeito da absorção da mão-de-obra na economia brasileira: "Ao longo de nossa formação histórica, permanentemente, uma fração maior ou menor da força de trabalho teve de contentar-se com os resultados ínfimos obtidos em formas várias de auto-emprego, especialmente no campo. O que há de novo na situação vista em perspectiva é, antes de mais nada, o fato de que até recentemente as condições do mercado de trabalho tendiam a se deteriorar na medida em que a economia entrasse em crise. Ora, daqui por diante é o prôprio avanço que tende a agravar o problema". 14

No caso nordestino, entre os fatos novos que vêm provocando repercussões significativas sobre o mercado de trabalho e que se constituem fatores explicativos de peso da sua heterogeneidade da subutilização e sub-remuneração da mão-de-obra, não podem deixar de ser referidos:

- a) a articulação maior da economia regional com o resto do País;
- b) as transformações recentes das relações de produção e de trabalho no meio rural;
- c) a industrialização recente da Região. 15

CASTRO, Antônio Barros de, "Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais: Perspectivas, em Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira, vol. I, Forense, Rio, 1969, pág. 159.

Para maior detalhamento desses processos, ver GUIMARÃES NETO, Leonardo, "Heterogeneidade...", op. cit. Muitas das conclusões desse estudo baseiam-se em trabalhos de GOODMAN & ALBUQUERQUE, Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste, IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 20, Rio, 1974; LACERDA DE MELO, Mário, "O Açúcar e o Homem no Nordeste: Pro-

Antes de entrar em comentários sumários sobre esses processos, vale lembrar que, na acumulação subjacente de aprofundamento do modo de produção capitalista, o capital não apenas provoca a demanda de trabalho de que necessita, mas cria ou produz a oferta de que pode lançar mão. <sup>16</sup> Esta criação se dá, em geral, pela destruição de empregos e pode ocorrer sem compensação imediata ou mediata de novas oportunidades de trabalho.

Entre os aspectos associados à maior articulação da economia regional, registre-se, de início, que há três ou quatro décadas se vem assistindo no País a um intenso processo de integração de uma região industrializada o Sudeste – com outra economia regional estruturalmente frágil – O Nordeste. Neste processo, as relações de concorrência prevalecem sobre as de complementaridade e faz-se também claramente presente a exigência de reestruturação da economia da região periférica. Desse tipo de integração resulta a penetração de produtos não-nordestinos em mercados que antes pertenciam à Região, seja naqueles situados dentro das fronteiras regionais ou fora delas. A perda dos mercados nacionais do açúcar, do algodão e dos têxteis produzidos no Nordeste constituem apenas alguns exemplos. A penetração, no próprio Nordeste, de bens de consumo industrializados, inclusive bens não-duráveis, anteriormente fornecidos em grande parte pelos produtores regionais, também ilustra a maior dependência da economia regional neste particular. Não resta dúvida de que parte significativa do esforço de modernização que se vem desenvolvendo em atividades industriais e agroindustriais está vinculado à integração maior da Região ao resto do País. Disto vem resultando uma estrutura econômica regional que, ao modernizar atividades tradicionais e ao depender cada vez mais de fornecedores extra-regionais, torna-se, simultaneamente, pouco propícia à absorção de uma força de trabalho que cresce significativamente no meio urbano, por efeito, inclusive, dos processos de desruralização do trabalhador do campo.

Esta questão leva ao segundo ponto já referido, isto é, às transformações em curso nas relações de produção e de trabalho no meio rural. Antes de

blemas Sociais e Econômicos do Nordeste Canavieiro, IJNPS, Recife, 1976, bem como, do mesmo autor, Proletarização e Emigração nas Regiões Canavieiras e Agrestinas de Pernambuco, Depto. de Ciências Geográficas do Centro de Ciências do Homem da UFPe., 1976, (mimeo.).

<sup>&</sup>quot;O capital não apenas provoca a demanda de trabalho de que ele necessita, mas produz também a oferta, através da criação contínua de mão-de-obra excedente... Nem a oferta nem a demanda de trabalho constituem movimentos autônomos independentes do capital: este atua nos dois lados simultaneamente". Ef. GAUDEMAR, J. P., de, Mobilité du Travail et Accumulation du Capital, Maspero, Paris, 1976, pág. 181.

considerá-las mais detalhadamente, deve-se fazer referência ao fato de que tanto elas como seus efeitos sobre a absorção da mão-de-obra no campo se somam às características "inatas" de expulsão da população rural nordestina, associadas sobretudo ao sistema latifúndio/minifúndio e à fragilidade da agricultura semi-árida às difíceis condições climáticas que prevalecem em grande porção do espaço regional. Entre as transformações das relações de produção e trabalho no meio rural cabe referir:

- a) O processo de proletarização-desruralização que vem ocorrendo em algumas atividades agrícolas regionais, notadamente nas atividades canavieiras. Associado, sem dúvida, ao expansionismo da cana, às tentativas de introdução da legislação trabalhista no campo e às pressões de sindicatos rurais, tal processo implicou a saída dos moradores e sitiantes das propriedades e sua transformação em assalariados rurais (volantes ou urbanos). A estagnação da população rural da maior parte das microrregiões da Zona da Mata, entre 1950 e 1970, diz bem da intensidade do processo nesta parte mais densamente povoada do meio rural nordestino. 17
- b) O processo de proletarização-emigração nas zonas agrestinas, associado tanto à expansão da pecuária, que concorre com as lavouras pelas terras disponíveis, como também ao processo de "minifundização" em curso no meio rural. A expansão da pecuária do modo como vem ocorrendo, incentivada pelos mercados urbanos regionais e pelos créditos e programas especiais, direta ou indiretamente patrocinados ou estimulados pelo setor público, implica a quebra do equilíbrio antes existente entre as atividades da lavoura e da pecuária e a redução das categorias de parceiros, arrendatários e moradores, além de pequenos proprietários agrícolas e o seu deslocamento para o meio urbano. Quanto à "minifundização", que apresenta efeitos semelhantes sobre o emprego, são suas características mais relaventes: (i) a subdivisão da propriedade, traduzida numa verdadeira atomização da terra; (ii) a acentuada redução dos rendimentos agrícolas, em razão do uso repetido de técnicas de produção predatória; e (iii) a incorporação, pela atividade pecuária em expansão, das unidades fundiárias desse tipo às de tamanho grande e médio. 18 Também, neste caso, a menor absorção da mão-de-obra pode estar associada a um aumento dos investimentos e da produção das áreas que experimentam essas transformações.

Ver LACERDA DE MELO, Mário — O Açúcar . . ." op. cit., além, do mesmo autor, "Proletarização . . ." op. cit., como também CORREIA DE ANDRADE, Manuel, A Terra e o Homem no Nordeste, Brasiliense, Rio, 1973.

<sup>18</sup> LACERDA DE MELO, Mário, "Proletarização . . .", op. cit.

c) A abertura ou decomposição do "complexo rural" nordestino, a qual se traduz na concentração, em unidades de produção que adotam tecnologia mais avançada, de atividades secundárias e terciárias antes exercidas de modo descentralizado nas próprias unidades de produção rural. Isto também implica redução do emprego no campo e migrações rurais-urbanas. O que ocorreu à economia canavieira, quando o beneficiamento da cana em grandes unidades de produção reduziu a atividade dos engenhos, <sup>19</sup> e o que vem ocorrendo através da centralização atual do beneficiamento do leite, constituem apenas duas ilustrações de um processo mais geral de "especialização" das unidades rurais na produção exclusiva de bens agrícolas.

Tudo indica que os processos de desnuralização e de alteração das relações de trabalho no campo não se limitam aos que aqui foram mencionados. A saída de 5,7 milhões de pessoas no meio rural nordestino, entre 1950 e 1970, dos quais 3,0 milhões teriam ingressado nos quadros urbanos e 2,7 milhões se transferido para outras regiões do País, 20 está provavelmente vinculada, em parte, aos fatores "inatos" já referidos e, em parte, também à "modernização" das atividades econômicas regionais, provocada pela sensível integração intra e inter-regional, da qual são reflexos a ampliação e a modernização dos sistemas nacional e regional de transporte e comunicações.

A expansão do capital vinculado e atividades produtivas, como a pecuária, ou especulativas, como a compra ou a apropriação de grandes extensões de terra, que ficam a aguardar valorização, tem implicado o "fechamento" da fronteira agrícola nordestina e a redução, sobretudo no Estado do Maranhão, da capacidade de absorver migrantes nos seus quadros rurais. Há estimativas que mostram que a chamada Guiana Maranhense (microrregiões 29, 30, 34, 38 e 39), que se havia revelado, na década 1950/60, com grande capacidade de absorver migrantes no meio rural, passou a ser nos anos sessenta uma sub-região que se caracterizou por saída líquida de população do campo. 21

SINGER, Paul - "Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana" - Editora Nacional - São Paulo - 1969. Este autor explica em grande parte a propalada "inchação" do Recife pela decomposição do "complexo rural", vinculado à produção do açúcar na Zona da Mata.

Ver MOURA, Hélio Augusto de, "O Balanço Migratório do Nordeste: 1950/70". BNB/ETENE/GEDUR, datilografado, 1978.

<sup>21</sup> Idem, ibidem.

No que tange à contribuição irrelevante da indústria na criação de empregos diretos, apontam-se, entre outros, os seguintes aspectos ou causas:22

- a) as características de que teria necessariamente de se revestir a industrialização tardia das áreas atrasadas numa época de profundas mudanças tecnológicas nos países fornecedores de tecnologia;
- b) o fato de a industrialização nordestina ocorrer num contexto de substituição de importação, ante um pólo de irradiação situado fora da fronteira regional — mas dentro da fronteira do País —, do que resultam, além de limitações inibidoras à acumulação de capital, pressões e exigências para que técnicas modernas e sofisticadas sejam adotadas na indústria regional;
- c) o reforço dos fatores acima mencionados, propiciado pelos mecanismos de incentivo à industrialização regional. Estes, ao reduzirem significativamente o preço relativo do capital, induzem a uma menor utilização da mão-de-obra no processo produtivo.

Por sua vez, as indicações existentes também não apontam uma sensível contribuição das novas atividades industriais para a criação de empregos indiretos. As repercussões dos novos investimentos industriais em relação ao aumento da renda e do emprego certamente que são pouco significativas, não só porque duas terças partes das compras são realizadas fora do Nordeste, mas, também, pelo fato de que os fatores produtivos remunerados localmente, dada sua alta propensão a importar, dirigem grande parte da sua demanda para o resto do País. Alguns cálculos estimam que o efeito regional do multiplicador de renda desses investimentos industriais é unitário.

Ver, a propósito, GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto C. de, "Incentivos . . .", op. cit. e JATOBÁ, Jorge, Política de Preços de Fatores, Mudanças Tecnológicas e Absorção da Mão-de-obra: o Caso da Indústria Manufatureira do Nordeste, PIMES, Recife, 1977. A respeito da reduzida absorção, vale lembrar que, segundo dados da F.IBGE (Censos Indústria e Pesquisa Industrial), entre 1949/59 o emprego industrial do Nordeste decresceu em -0,4% ao ano, em 1959/70 expandiu-se a 2% e, entre 1970/74, a 5,7%. Esta questão será retomada mais adiante, quando do exame das repercussões, sobre o emprego, da política de industrialização do Nordeste, sendo, no momento, suficiente apenas acrescentar que, entre 1960 e 1974, a geração líquida do emprego no setor industrial da Região atingiu apenas a cifra de 100 mil oportunidades, segundo se pode concluir de uma comparação entre os dados do Censo Industrial de 1970 e os da Pesquisa Industrial de 1974.

Não é só do lado dos investimentos industriais que são significativos os percentuais de importação. Com referência aos insumos necessários ao funcionamento da indústria, admite-se que uns 60% da demanda intermediária de manufaturados estão sendo atendidos fora da Região (inclusive exterior). No caso dos insumos para os setores "ricos de interligações", estima-se que tal proporção não seja inferior a 55% e, nas indústrias metalúrgicas e mecânica, a 90% e a 70%, respectivamente.<sup>23</sup>

As características da tecnologia disponível, a presença a nível nacional de um pólo industrial que atende a mercados de todo o País e no qual sobressaem características oligopólicas, os efeitos sobre os preços relativos dos fatores produtivos decorrentes dos mecanismos de promoção industrial adotados, os vínculos técnicos e de propriedade do capital regional em relação ao Sudeste, a existência de um mercado inter-regional livre, tornam difícil a sustentação imediata de um processo de "formalização" e expansão acelerada do emprego urbano via industrialização. Além disso, o "fechamento" da fronteira agrícola através da reprodução, nas áreas "novas", da estrutura fundiária altamente concentrada, constitui uma característica adicional da problemática do emprego na Região. Enfim, tais indicações conduzem à conclusão de que não se pode atribuir esta problemática única e simplesmente ao insuficiente crescimento da economia.

Em coerência com esta compreensão do problema, deveria ocorrer um tratamento que lhe correspondesse, isto é, que não se limitasse à consideração pura e simples de que a expansão acelerada do produto e do investimento acarretaria expansão do emprego na Região. A experiência nordestina, neste ponto, chama realmente a atenção tanto para as transformações que vêm ocorrendo na agricultura, como para o reduzido efeito que os investimentos industriais vêm propiciando no que toca à geração de empregos urbanos.

Este último aspecto não deixa, aliás, de representar um paradoxo e uma frustração de grande parte dos esforços em prol do desenvolvimento

Ver GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto C. de, — "Incentivos...", op. cit. Essas estimativas foram confirmadas através de uma pesquisa feita pelo BNB/SUDENE, que revelou que as indústrias presentemente implantadas (1978) a partir do FINOR — 34/18 — estavam adquirindo, fora da Região, cerca de metade dos insumos de que necessitavam; ademais, apenas 5% da sua demanda por bens de capital (máquinas e equipamentos) havia sido atendida dentro ds Região.

Ver GUIMARÃES NETO, Leonardo - "Heterogeneidade . . ." op. cit. e do mesmo autor, "Urbanização e Emprego no Nordeste", Recife, 1977, (mimeo).

regional, encetados a partir dos anos sessenta, se se leva em conta que as primeiras concepções e formulações do planejamento regional atribuíam à indústria papel e estratégico na absorção dos excedentes relativos de mão-de-obra existentes nas cidades.

## 3. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL RELATIVA A EMPREGO

Após esse resumo da problemática do emprego urbano no Nordeste, achou-se conveniente examinar sumariamente a evolução das políticas regionais de emprego, seus pressupostos e objetivos. Considera-se também relevante acrescentar um apanhado de informações que permítem mostrar, resumidamente, os resultados de alguns principais programas aos quais foram atribuídas funções relevantes no tocante à absorção da mão-de-obra da Região.

Este capítulo baseia-se na análise dos planos regionais, tanto daqueles que foram elaborados durante o período no qual o sistema de planejamento regional possuía maior grau de autonomia (fase 1960/69 dos Planos Diretores da SUDENE), como dos que o foram com o objetivo de permitir a inserção de proposições e programas regionais nos planos nacionais de desenvolvimento. No que se refere ao levantamento de alguns resultados, examinaram-se também os relatórios de acompanhamento dos programas ou de avaliação de políticas elaborados por distintas entidades, muitos dos quais ainda se acham inéditos.

O interesse de examinar, mesmo que sumariamente, essas políticas e seus objetivos declarados reside, fundamentalmente, no fato de que o seu confronto com a interpretação da atual problemática do emprego pode destacar aspectos e sugerir modificações para um encaminhamento mais adequado da questão do emprego urbano regional. Por outro lado, o conhecimento

BRASIL — Conselho de Desenvolvimento (GTDN) — Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, 2a. edição, SUDENE, Recife, 1967; BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, I Plano Diretor do Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961/63), Recife, 1966; BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963/65), Recife, 1966; BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966/68), Recife, 1966; BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1969/73), Recife, 1968; BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Plano de Desenvolvimento do Nordeste, Plano de Desenvolvimento do Nordeste, Plano de Ação para o Nordeste (1975/79), Recife, 1974.

de alguns resultados concretos obtidos permite ter presentes, mais claramente, as limitações impostas durante a execução dos planos à implantação dessas políticas ou, ao contrário, os fatores que militaram favoravelmente à concretização dos objetivos estabelecidos.

Em termos dos pressupostos e dos objetivos declarados, não são muito claras as diferenças existentes entre os diversos planos elaborados e os seus programas de promoção de emprego, de modo a permitir, numa análise de sua evolução, caracterizar precisamente fases ou etapas das políticas de emprego na Região. No entanto, para facilitar a compreensão e a exposição, adotou-se separar as políticas de emprego em duas fases: a primeira, que abrange os anos sessenta (até 1968/69), corresponde ao período de vigência dos planos diretores da SUDENE, quando existia maior autonomia do planejamento regional em relação ao nacional; a outra é a fase que corresponde ao período de vigência do Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972/74) e do Plano de Ação para o Nordeste (1975/79), quando o sistema de planejamento regional já se achava atrelado ao nacional. 26

#### 3.1. A POLÍTICA SOCIAL E DE EMPREGO DOS PLANOS DIRETORES

Esta primeira fase dos quatro planos diretores fundamenta-se diretamente na estratégia de desenvolvimento formulada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Corresponde a uma fase bem definida vivida pelos órgãos de planejamento regional, que atuavam numa espécie de "vazio institucional" então existente na Região. Este vazio, como se sabe, passou a ser paulatinamente preenchido pelos órgãos setoriais de nível nacional à medida que, durante a segunda metade dos anos sessenta, ocorreu uma centralização administrativa e institucional no País. Tal centralização deu-se em detrimento não só das administrações municipais e estaduais, mas também das regionais, não obstante o fato de estas últimas fazerem parte da administração federal, a que mais se beneficiou com tal processo.27

Lembre-se aqui que até 1968/69 os planos-diretores também incluíam "anexos" financeiros e legais vinculados a programas, projetos e medidas propostas, discutidas e aprovadas no Conselho Deliberativo da SUDENE e no Congresso Nacional. Os planos que se seguiram passaram a apresentar apenas análises e sugestões a serem ou não incorporadas nos planos nacionais.

Ver MERLIN, Joana Maria Soares, "La Surintendance du Développement du Nordeste – Une Expérience Regionale dans l'Administration Publique au Brésil, Tese de Doutorado de 3º Ciclo, Paris II, 1976 (mimeo), págs. 200/213.

Nos anos iniciais dessa primeira fase deve-se registrar a associação que os documentos oficiais fazem entre a industrialização regional, que constituía o ponto central da estratégia de desenvolvimento do Nordeste, e as sugestões de encaminhamento de soluções para a questão do emprego urbano. De fato, ao reconhecer existir no meio urbano regional, na segunda metade dos anos cinquenta, mais de meio milhão de pessoas desempregadas e subempregadas, o GTDN, em sua estratégia, atribuiu ao setor secundário papel significativo na absorção desse excedente relativo da força de trabalho residente nas cidades. Não se deve esquecer o trecho do documento do GTDN, que faz referência ao fato de que "... seria desconhecer a natureza real do problema do emprego, e de sua amplitude, querer resolvê-lo unicamente com a industrialização". 28 No entanto, há, no mesmo documento, passagens bem afirmativas que demonstram a exagerada confiança na solução do problema através da expansão industrial, como, por exemplo, a que reconhece que a "absorção de grandes massas de mão-de-obra" só é possível com a instalação da indústria manufatureira.<sup>29</sup>

O GTDN também faz uma proposição vinculada à atividade rural. A questão do emprego, neste caso, é abordada em termos de deslocamento da fronteira agrícola e irrigação das zonas áridas, para aumentar a disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura. 30

Essas proposições gerais do GTDN têm, nos planos regionais que se seguiram, alguns desdobramentos que por vezes reforçam e por vezes restringem a abordagem inicial.

No I Plano-diretor, que possui características de um plano de investimento público, por concentrar os esforços e recursos previstos predominantemente nos investimentos em infra-estrutura, não se encontra, de modo sistemático, um modelo de programação dos recursos humanos, 31 nem tampouco a ênfase que o GTDN dá à problemática do emprego. Há nele uma preocupação com a preparação de pessoal e sua qualificação para os diversos progra-

<sup>28</sup> GTDN, op. cit., pág. 54.

<sup>29</sup> Idem, op. cit., pág. 83.

<sup>30</sup> Idem, op. cit., pág. 54.

ANDRADE, Antônio Cabral de, "Informe Sobre los Programas de Recursos Humanos de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE)", Boletim Econômico da SUDENE, Ano II, nº 3, 1966.

mas (inclusive para os das próprias entidades de planejamento), além de proposições relativas à criação de um sistema de informações, destinado a atender às necessidades de colocação da mão-de-obra previstas para as unidades de produção industriais. No que concerne mais especificamente à demanda de mão-de-obra, programam-se ações relativas à colonização e à assistência técnica e financeira ao artesanato, fonte significativa de emprego para a mão-de-obra não-qualificada.

No tocante à política de industrialização, o I Plano-diretor não reproduz a ênfase do GTDN com relação ao emprego industrial. Concentra sua atenção nas proposições relativas à infra-estrutura de transportes e energia, na coordenação dos incentivos, na reorganização e reequipamento das indústrias tradicionais e no aproveitamento das matérias-primas regionais.

O II Plano-diretor diferencia-se do primeiro basicamente pela atenuação da ênfase nos investimentos de infra-estrutura, em favor dos "investimentos diretamente ligados à produção". Estes tiveram aumentados seus percentuais sobre o total dos recursos previstos. O II Plano também incluiu aspectos adicionais da problemática social, que haviam sido bem pouco enfatizados no I Plano. No II Plano, destacam-se também diretrizes relacionadas com emprego, que se vinculam, sobretudo, a programas de povoamento das terras úmidas não ocupadas e a programas de industrialização e de expansão de serviços correlatos que, no meio urbano, podiam oferecer oportunidades permanentes de ocupação para a mão-de-obra. Embora reconhecendo que a decisão quanto à modificação da estrutura agrária estivesse situada no âmbito nacional, o II Plano apresentou também sugestões no sentido de proceder-se à diversificação da produção na área da monocultura da cana-de-açúcar, a fim de possibilitar não só a elevação dos rendimentos dessa cultura industrial, mas promover também, como forma de criar empregos adicionais nas áreas de cana liberadas, a multiplicação de unidades familiares e cooperativas.<sup>32</sup>

Passados esses anos iniciais, uma segunda etapa, correspondendo ainda à fase em que a política social e de emprego era regionalizada, refere-se ao período de vigência do III e do IV Planos-diretores. 33 Amplia-se a preocupação

<sup>32</sup> Idem, op. cit., pág. 10.

Com relação ao IV Plano-diretor (1969/73), vale recordar que sua elaboração e aprovação a nível do Conselho Deliberativo da SUDENE (início de 1968) coincidiu com o processo de estruturação do sistema nacional de planejamento. Manifestou-se, por esta razão, forte resistência à conclusão desses trabalhos da parte do então Ministério do Planejamento. Após a sua aprovação no Congresso, teve início o seu esvaziamento, até que, em 1972, foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972/

com a programação social e introduzem-se algumas qualificações adicionais relativas ao emprego. Preocupações concernentes aos recursos humanos ocorrem no III Plano-diretor (1966/1968), em várias dimensões. "Este, segundo a própria introdução do respectivo documento, caracteriza-se, entre outros aspectos, (i) pela ênfase dada aos recursos humanos, encarados, indissoluvelmente, como fatores de produção e beneficiários finais do processo produtivo; (ii) pela adoção de diretrizes definidas em relação ao problema de emprego; (iii) pela maior participação das comunidades locais de forma decisiva e consciente no processo de desenvolvimento; (iv) pela maior preocupação pelos aspectos de desenvolvimento, vinculados à melhoria das condições de bem--estar social". 34 No tocante à oferta de oportunidades de trabalho vale registrar que, entre os objetivos e metas globais estabelecidos, explicita-se a criação de novas oportunidades de emprego "a fim de absorver o crescimento da população ativa e diminuir o déficit existente e modificar a estrutura atual do emprego em favor dos setores secundário e terciário da atividade econômica.<sup>35</sup> Detalhou-se este objetivo através de diretrizes gerais, entre as quais se mencionam: (i) orientar a política de investimento no sentido de promover absorção da mão-de-obra não-qualificada, desempregada e subempregada; (ii) elevar o nível de qualificação da mão-de-obra, adequando a sua oferta à estrutura da demanda; e (iii) criar instrumentos reguladores do mercado de trabalho.36

Quanto ao IV Plano-diretor, embora retome colocações contidas no que lhe antecedeu, nele consta uma qualificação adicional bastante significativa a respeito do problema do emprego e da industrialização: "Na estratégia inicial de desenvolvimento adotada pela SUDENE cabia a indústria um papel relevante na absorção de parte da força de trabalho excedente dos centros urbanos. Entretanto, o nível e a natureza do desenvolvimento tecnológico, a exigência do poder competitivo da indústria nordestina, importando em uma alta densidade de capital, diminuem a possibilidade da indústria de con-

<sup>1974),</sup> elaborado, segundo explicação contida na sua introdução, "em função do Ato Complementar nº 43 de 29/01/1969 que, ao instituir o Sistema Nacional de Planejamento, deu um significativo passo no sentido de instrumentalizar o Poder Público com vistas à promoção do desenvolvimento nacional". Este, como também o Plano de Ação para o Nordeste (1975/79), que lhe segue, não serão mais submetidos ao Congresso.

<sup>34</sup> BRASIL - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, "III Plano . . ." op. cit., pág. 17.

<sup>35</sup> Idem, op. cit., pág. 14.

<sup>36</sup> Idem, ibidem, pág. 16.

tribuir significativamente para a solução do problema do subemprego e desemprego."37 Nesta perspectiva, a promoção do emprego passa a ser pensada em termos mais restritos no que se refere ao setor industrial, cingindo-se ao âmbito da pequena e média indústria, do artesanato e da construção civil. Ademais, transfere-se parte dessa responsabilidade para os setores agrícola e dos serviços. Ressalte-se que, a partir do IV Plano-diretor, o setor industrial, no que tange à absorção de mão-de-obra urbana, não mais será referido, nos planos regionais, nos termos da estratégia preconizada pelo GTDN.

Nas suas linhas gerais de ação, o IV Plano-diretor explicita resumidamente os pontos básicos a considerar tanto com relação ao emprego como à programação social em sentido mais amplo: "Ao lado do esforço de capitalização a ser realizado pelos setores públicos e privados, através das funções assinaladas anteriormente, é de fundamental importância para o crescimento da economia e sua continuidade no longo prazo a ampliação do mercado interno, sobretudo com a mobilização de contingentes da força de trabalho e sua utilização no processo produtivo. Neste sentido, a primeira orientação a ser seguida é a que se refere à geração de emprego através do tratamento prioritário a ser dado a algumas das atividades mais empregadoras, e mediante a execução de programas que visam à ampliação da fronteira agrícola, à liberação de terras, sobretudo na Zona da Mata, à implantação de pequenas e médias indústrias e ao artesanato. Levando-se em consideração o papel criador do homem no processo de desenvolvimento, outra orientação é estabelecida no sentido da difusão de conhecimentos básicos e de técnicas rudimentares que tornem possível a considerável parte da população encontrar sua própria ocupação ou utilizar os meios de que dispõe."38

O reforço de uma orientação reformista vinculada à atividade agropecuária introduz mais claramente, neste plano, a busca de novas opções para a absorção da mão-de-obra no campo. Esta orientação, embora explícita na estratégia geral do GTDN, não se vincula muito à absorção da mão-de-obra. 39

<sup>37</sup> Idem, "IV Plano . . . ", op. cit., pág. 93.

<sup>38</sup> Idem, ibidem, pág. 109.

Quase todas as colocações reformistas do GTDN estão muito vinculadas a preocupações de cunho ricardino, como, por exemplo, a da página 60 do documento do GTDN: "Destarte, o primeiro objetivo de um plano de industrialização terá que ser o de modificar a tendência ao encarecimento relativo de alimentos. A reestruturação da agricultura nordestina, visando um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água, constitui um pré-requisito da industrialização. É por esta razão que, no Plano de Ação aqui sugerido, dá-se ao problema do abastecimento de alimentos às zonas urbanas a mesma alta prioridade que à intensificação dos investi-

O programa de racionalização da agroindústria canavieira e o reforço institucional dos instrumentos e entidades responsáveis pela administração do programa possuem, no IV plano, aquela conotação reformista vinculada ao emprego.

# 3.2. A POLÍTICA SOCIAL E DE EMPREGO DO PLANO DE DESENVOL-VIMENTO DO NORDESTE E DO PLANO DE AÇÃO

A segunda fase da política social e de emprego no Nordeste está associada aos planos regionais, vinculados ao Sistema Nacional de Planejamento, do qual fazem parte e constituem, de fato, capítulos regionais integrantes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Há, em tais Planos Regionais, uma preocupação bem mais acentuada com a integração da Região no contexto nacional, como muito bem expressa a introdução do Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972/74): "... não obstante conserve sua natureza de plano essencialmente regional, para a política de desenvolvimento do Nordeste, considerou mais enfaticamente os relacionamentos econômicos desta Região com as demais regiões do País, e a própria política nacional de desenvolvimento. Isto posto, o desenvolvimento do Nordeste se orienta no rumo do fortalecimento dos vínculos de interdependência econômica regional, conduzindo a uma crescente integração da Região no mercado nacional, assim como a uma cada vez maior exploração das potencialidades inter-regionais de desenvolvimento, tudo convergindo para a ampliação das possibilidades de um desenvolvimento nacional acelerado e harmônico."40 Mais adiante, na apresentação dos objetivos da política de desenvolvimento para o Nordeste, assinala: "O objetivo-síntese da política de desenvolvimento do Nordeste reafirma, portanto, a necessidade de se promover a incorporação da Região no processo de desenvolvimento nacional."41 Isto também fica bem explicitado no resumo dos grandes propósitos. Além de se estabelecerem taxas mais elevadas de crescimento para a Região e proposições a respeito de melhoria de condições de vida, colocam-se nas primeiras posições: (i) "incorporar o Nordeste no processo nacional de desenvolvimento"; (ii) "criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento pela construção de um sistema econômico moderno". 42

mentos industriais". A vinculação entre a atividade agrícola e a absorção da mão-deobra no GTDN está, em geral, associada à expansão da fronteira agrícola (ver, a propósito, págs. 74 a 78, 54, 81 a 83 do documento do GTDN).

BRASIL – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, "Plano de Desenvolvimento ...", op. cit., pág. 7.

<sup>41</sup> Idem, ibidem, capítulo 1, pág. 13.

<sup>42</sup> Idem, ibidem, pág. 15.

Na estratégia global, mencionam-se três linhas denominadas de estratégias (consolidação do processo de industrialização, reorganização da agricultura e aproveitamento intensivo dos recursos naturais), que são associadas à dinamização das atividades científicas e tecnológicas. Salvo a segunda das referidas linhas, há pouca relação explícita entre elas e a questão de emprego, pelo menos do modo como se colocou no Plano.

No que se refere à reestruturação da agropecuária (a segunda linha estratégica), que comporta a realização, de modo coordenado, da reforma agrária e colonização, o Plano deposita responsabilidade muito grande no PRO-TERRA. Com relação a esta linha da estratégia para o setor agrícola, assinale-se uma relativa abundância de terra e de mão-de-obra, que coexistem com a insuficiência alimentar, o desemprego e as injustiças sociais, quadro este que os programas de reforma agrária e de colonização se destinam a alterar: "Com a reforma agrária será promovida uma redistribuição da mão-de-obra que será absorvida em terras ociosas ou subutilizadas, com pequeno grau de transferência de população, e com a colonização pretende-se ampliar a fronteira agrícola dando lugar ao aproveitamento de recursos que até o presente momento têm permanecido à margem do sistema de produção." 43

A parte esta colocação reformista, que se aproxima bastante da do IV Plano-diretor e está, sem dúvida, intimamente ligada ao problema do emprego, a questão da subocupação ou da desocupação pouco aparece nas linhas gerais ou nas estratégias globais e setoriais do Plano. Deve-se, no entanto, acrescentar que, a nível dos programas, repetem-se todas aquelas soluções que, diante da reconhecida insuficiência da absorção da mão-de-obra pela indústria, pouco a pouco passaram a tomar seu papel com a função de empregar parte do excedente relativo da força de trabalho nas cidades: pequena e média indústrias, artesanato, turismo, etc.

O Plano de Ação para o Nordeste (1975/79) repete, em suas grandes linhas, o que se estabeleceu no Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972/74). Confirma a preocupação de integrar o Nordeste ao processo de desenvolvimento do País, conquanto menos enfaticamente que no Plano anterior. A despeito de reconhecer a necessidade de fomentar atividade com vantagens comparativas e a contribuição que a Região poderá trazer para a ampliação da capacidade de pagamento do País, faz referência, numa política de integração, à descentralização da produção nacional e à possibilidade de se constituir, no Nordeste, um pólo para o crescimento equilibrado do País.

<sup>43</sup> Idem, ibidem, pág. 22.

No tocante à política de emprego, também confirma a preocupação reformista com a absorção da mão-de-obra pelo setor agropecuário, vinculando-a ao programa de reforma agrária e de colonização: a estes acrescenta-se o de desenvolvimento agroindustrial. Com relação ao emprego urbano, amplia-se o leque de programas de tipo compensatório com o acréscimo de alguns setores aos já tradicionalmente referidos: construção civil, pequena e média indústrias, turismo, serviços públicos e indústrias absorvedoras de mão-de-obra. Retoma-se também, numa linha de preocupação com desequilíbrios no mercado de trabalho, o programa de serviço de informações e de colocação de mão-de-obra.

## 3.3. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Assinalando resumidamente os traços que mais marcaram a política social no que concerne, mais notadamente, à preocupação com a absorção da mão-de-obra, pode-se afirmar o seguinte:

- a) embora estivessem concentradas inicialmente no setor industrial, no caso urbano, e nas frentes de colonização, no das áreas rurais, as proposições relativas ao emprego no Nordeste passaram pouco a pouco, com o decorrer do período de vigência dos vários planos de desenvolvimento, a abranger um número maior de setores e de programas;
- b) isto, no caso específico do emprego urbano, traduziu-se: (i) no arrefecimento das proposições concernentes à importância do papel que o setor industrial, como um todo, deveria assumir a respeito, e (ii) no esforço para encontrar outras formas de solução fundamentadas em atividades mais empregadoras, tanto a nível do setor terciário, como de outras atividades industriais específicas ou semi-industriais, para as quais se deveriam voltar os programas de promoção do emprego;
- c) no caso do emprego agrícola, a solução inicialmente concebida de utilizar as frentes pioneiras como meio para absorver os excedentes relativos de população de algumas áreas rurais, notadamente das semi-áridas, perdeu importância, a partir do IV Plano-diretor, em favor daquelas relacionadas com a reforma agrária e com o fomento às atividades agroindustriais.

Não resta dúvida de que essa ampliação do número de setores e de atividades constitui a tentativa do planejamento regional, no seu nível técnico-burocrático e com relação aos objetivos declarados, de encaminhar soluções prováveis para a questão do subemprego, à medida que esta emergia, para os meios técnicos e políticos regionais, como um problema básico e estrutural do sistema econômico do nordestino. Observe-se que esta problemática se fez mais presente no momento em que se tornaram cada vez mais claras as dificuldades de concretização dos programas de absorção da mão-de-obra regional através, unicamente, das duas soluções propostas na estratégia inicial: a industrialização e a ampliação da fronteira agrícola regional.

Foi nesta busca de soluções que, com relação ao meio urbano, foram enfatizadas as atividades artesanais, que surgiram e assumiram a importância cada vez maior os programas de pequena e média indústrias; que se pensou no programa de habitação popular, no aproveitamento da mão-de-obra na construção civil, na atividade do turismo, etc. Foi também neste contexto que, embora não se ache enfatizada nos planos, surgiu mais recentemente, tanto a nível regional como nacional, toda uma percepção relacionada com os denominados "setores informais". Com relação ao meio rural, essas tentativas adicionais de encaminhamento de soluções certamente também se vinculam às dificuldades e ao fracasso do programa de ampliação da fronteira agrícola, e, sem dúvida, à emergência do problema agrário, que gradativamente foi sendo incorporado aos planos regionais, de forma cada vez mais associada às necessidades de maior absorção da mão-de-obra.

É inegável que boa parte das proposições e dos programas mais importantes não apresentou repercussões significativas, no sentido de promover a absorção da mão-de-obra regional. A análise da amostra que se segue enfatiza isto muito bem.

No que se refere à pequena e à média indústrias, informações do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB),<sup>44</sup> assinalam que o programa conjunto SUDENE/BNB, voltado para estes tipos de estabelecimentos industriais, atingiu, no período 1967/76, cerca de 900 empresas, tendo criado 12.500 empregos. Relatório mais recente do Banco<sup>45</sup> registra, para 1967/1977, 958 subempréstimos contratados no programa de assistência à pequena e à média indústrias. É evidente que isto representa um tímido resultado, se confrontado com o número de aproximadamente 30.000 estabelecimentos industriais na Região que, conforme o Censo Industrial de 1970 da F.IBGE, podiam ser consi-

<sup>44</sup> Ver tablóide comemorativo dos 25 anos de criação do BNB.

<sup>45</sup> Banco do Nordeste do Brasil S.A., Relatório 1977, Fortaleza, 1978, Tabela XII.

derados como classificados em pequenos e médios (até 100 empregados). 46 Além disto, a criação de 12 mil ou menos de 15 mil empregos, durante quase uma década de realização do programa, corresponde a uma média anual insignificante em relação ao aumento líquido da força de trabalho ocorrido nos centros urbanos nordestinos, durante o mesmo período e em relação ao contingente desempregado e subempregado neles residente, segundo as diversas estimativas realizadas. 47

Conclusões análogas podem ser feitas em relação ao programa de industrialização através dos incentivos fiscais e financeiros, já referidos de passagem em capítulo anterior. De fato, estima-se em 100 mil o número de empregos diretos criados entre 1960 e 1974, cifra consideravelmente menor que a apresentada pela SUDENE a partir dos projetos provavelmente implantados. 48 Isto significa um crescimento anual de apenas 3% (não obstante ter sido de 5,7% a taxa do período 1970/74) e uma contribuição do setor industrial nordestino de somente 6,5% sobre o incremento líquido total verificado naquele período na população economicamente ativa. Além disto, os empregos diretos criados durante mais de uma década pelo referido setor não chegaram a representar 10% do contingente subempregado que se estimou existir no meio urbano em 1972.<sup>49</sup> Para a presente década, não se pode esperar uma expansão significativa do emprego. Relatório do BNB/ETENE estimou em 10,8% a.a. a taxa de crescimento do valor da transformação industrial (VTI) nordestina para o período 1974/81.50 Se se considera que, para um ritmo médio de 3% ou 3,5% para o VTI, o emprego cresce de 1%, é de se esperar, portanto, que, durante o período, o crescimento do emprego industrial atinja uns 3% a.a., menos, talvez, que o crescimento da população urbana. Quanto à criação de empregos indiretos, ela é tanto mais significativa quanto mais os dispêndios realizados no interior de uma economia repercutam sobre toda a sua estrutura produtiva. No caso do Nordeste, é pertinente admitir que a

Deve-se levar em conta que, entre os 30.000 estabelecimentos, não estão considerados os "informais", que escapam aos levantamentos dos censos econômicos.

<sup>47</sup> Ver seção 2.1. do primeiro capítulo deste relatório.

Ver trabalho inédito da Universidade Federal de Pernambuco/PIMES, Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro: Avaliação do Programa de Desenvolvimento Industrial. Região Nordeste, Relatório 3, Parte III, Recife, abril de 1978 (mimeo), pág. 54.

Ver GUIMARÃES NETO, Leonardo, "Situação Atual . . .", op. cit., pág. 21 e tabelas 10 e 11.

Banco do Nordeste do Brasil S.A., Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Alternativas - Capítulo III, pág. 97, BNB/ETENE, Fortaleza, 1978 (mimeo).

geração de empregos indiretos, a partir do programa de industrialização, seja pouco significativa, uma vez que grande parte dos dispêndios realizados saem da Região. Filtram-se investimentos, em razão da grande participação dos componentes importados. Faltam os dispêndios feitos com a aquisição de insumos para a indústria, adquiridos em parte significativa de fornecedores extra-regionais. Filtram-se os dispêndios para pagamento da mão-de-obra ou dos proprietários do capital, em razão da alta propensão regional a importar. 51

No que se refere ao artesanato, não existem informações seguras a respeito do atendimento que, através de cooperativas e outros programas, se conseguiu realizar junto a uma população-meta estimada em 350 a 400 mil pessoas. Em publicação de 1960, comemorativa dos seus primeiros dez anos de atividades, a SUDENE refere-se ao atendimento de 22 cooperativas, com cerca de 3.000 associados. Registre-se que, bem recentemente, o programa teve reduzido seu nível de atendimento aos artesãos.

Entre os programas aos quais se atribuiu, explicitamente, responsabilidade na absorção do excedente relativo da força de trabalho existente no meio rural, cabe lembrar o de ampliação da fronteira agrícola, através da colonização de áreas úmidas de escassa população, o de reestruturação agrária, através da desapropriação de propriedades rurais, e o de irrigação.

Com relação ao primeiro deles, o projeto mais significativo foi o de colonização do Alto Turi. Segundo a proposta inicial da SUDENE, previa-se o assentamento, no período de cinco anos, de 25 mil famílias numa área de 1,5 milhão de hectares. Em 1972, após dez anos de existência do projeto, o órgão de planejamento regional havia assentado apenas 844 famílias. Desde então o projeto passou para a responsabilidade da Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE), empresa de economia mista, subsidiária da SUDENE. Não obstante tal modificação, até fins de 1977, quinze anos após

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Ver Universidade Federal de Pernambuco/PIMES, "Desigualdades . . ." op. cit. págs. 57 e 58.

<sup>52</sup> Ver "SUDENE Informa", outubro/dezembro, 1976.

BRASIL — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, "SUDENE — Dez Anos", Recife, 1969, pág. 116. Se esse nível de atendimentos dos artesãos permanece no presente, a expansão que se tem verificado mais recentemente, associada ao desenvolvimento do turismo interno, ocorre à margem da intervenção das entidades regionais de planejamento. Ademais, tudo indica que isto se verifica sem que melhoria substancial do nível de vida das pessoas dedicadas ao artesanato artístico tenha ocorrido.

a implantação do programa, apenas 2.200 famílias estavam assentadas e produzindo segundo os critérios do projeto.<sup>54</sup> Razões não somente técnicas e administrativas relacionadas com o programa, mas razões ligadas ao "fechamento" da fronteira agrícola, a partir da expansão da atividade pecuária e do latifundio improdutivo, vinculado à especulação de terras, vêm influindo na capacidade de absorção da mão-de-obra na frente pioneira.

O programa voltado para a reorganização fundiária da Região, o PRO-TERRA, que, além desse objetivo, também possui o de modernização da agricultura regional, apresentou resultados bem modestos em relação à criação de oportunidades adicionais de emprego no campo. Regulamentado em 1972, no tocante ao propósito de reorganização fundiária, até fins de 1976 havia atingido, através da distribuição de terras, apenas 920 parceiros, dos quais cerca da metade não tinha ainda recebido o título definitivo da propriedade da terra. Se Por outro lado, deve-se ressaltar também o reforço que este programa deu ao processo de pecuarização no Nordeste, com possíveis implicações na destruição de empregos em áreas de lavoura, anulando o próprio emprego adicional criado. Vale lembrar, para melhor perceber o pouco significado desses números que, de acordo com estudo da SUDENE/BIRD, trabalhavam a terra, sem possuí-la, cerca de 5,4 milhões de trabalhadores rurais, sendo o número de parceiros de aproximadamente 2,3 milhões de pessoas. Sendo o número de parceiros de aproximadamente 2,3 milhões de pessoas.

No tocante ao programa de desenvolvimento de agroindústria no Nordeste, informações disponíveis revelam terem sido aprovados e comprometidos recursos em 31 projetos, que deverão gerar mais de 5.740 empregos diretos e estáveis. <sup>58</sup> Publicação da SUDENE confirma tais informações. <sup>59</sup>

Universidade Federal de Pernambuco/PIMES, "Desigualdades...", op. cit., pág. 62. Este relatório lembra que, de acordo com os objetivos fixados no Il PND, à fronteira agrícola caberia, de modo genérico, incorporar produtivamente cerca de 610 mil famílias, de um total de 2 milhões que, no Nordeste, subsistem em precárias condições de emprego e de renda.

<sup>55</sup> Idem, ibidem, págs. 68 e 69.

<sup>56</sup> Idem, ibidem, pág. 74.

<sup>57</sup> Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste/Banco Mundial (BIRD), "A Economia Agrícola do Nordeste - Diagnóstico Parcial e Perspectivas", Recife, março de 1976, págs. 103 e 104.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Banco do Nordeste do Brasil S.A., "Desenvolvimento do Nordeste . . ." op. cit., pág. 116.

BRASIL – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Agroindústria do Nordeste: Por que e Como Investir, Recife, 1978. Há referência a 32 projetos, na primeira etapa do programa, com 6,3 mil empregos diretos e 25 mil empregos indiretos (págs. 27 e 29).

No que se refere à irrigação, o Programa Plurianual de Irrigação divulgado em 1971 pelo GEIDA (Grupo Executivo para Irrigação e Desenvolvimento Agrícola) preconizava, até 1980, a criação de 115 mil empregos diretos e 115 mil indiretos, em 56 perímetros irrigados, num total de 195 mil hectares. <sup>60</sup> As metas estabelecidas através do II PND para os órgãos executores (DNOCS e CODEVASF) eram, em 1976, de 225 mil ha, o que corresponde, aplicando-se os coeficientes médios de criação de empregos adotados por cada órgão, à absorção de 125 mil pessoas, diretamente, e de 177 mil, indiretamente, até 1979. <sup>61</sup>

Até fins de 1976, a área efetivamente irrigada não havia alcançado 7,8% (17,5 mil ha) das metas estabelecidas para 1979, tendo correspondido a tão-somente 20% das metas estabelecidas para o próprio ano de 1976. No que se refere ao emprego, até o término de 1976, haviam sido assentadas, segundo os órgãos executores, 2.364 famílias. Isto significa, adotando-se a relação 3,5 empregos diretos por família, a criação de 8.274 empregos diretos e, estabelecendo-se a relação do GEIDA de 1 emprego indireto por um emprego direto, a criação total de 16.548 empregos. Informações obtidas na SUDENE dão conta de que, em 1977, teriam sido assentados 687 colonos. Tais resultados, pouco significativos em relação às metas estabelecidas e à necessidade de criação de postos de trabalho no Nordeste rural, tornam-se ainda mais bisonhos ao se levar em conta a concomitante destruição de empregos já existentes que também ocorre. Segundo alguns observadores, esta chega a ser bem maior do que a própria criação de empregos diretos. 63

Não foi possível obter informações seguras a respeito das repercussões sobre o emprego dos programas de turismo e de habitação popular ou de construção civil que são, por vezes, mencionados nos planos regionais.

Universidade Federal de Pernambuco/PIMES, op. cit., págs. 77 e 78.

<sup>61</sup> Idem, ibidem, págs. 79 e 82.

<sup>62</sup> Idem, ibidem, págs. 87, 88 e 90.

O relatório, na nota acima trata, neste particular, do estudo de Anthony L. Hall ("Drought and Irrigation in Northeast Brazil" — tese submetida à Univ. de Glasgow), que estima ser a "destruição" três vezes maior do que a criação direta de empregos (pág. 89) e menciona as confirmações de técnicos de órgão executor a respeito da significação deste fato (pág. 89). Técnicos da SUDENE e o próprio Anthony Hall estimaram, com base am alguns projetos, que sumente uns 5% da população da área são aproveitados nos programas de irrigação. Ver também de HALL, Anthony Irrigação Para Vencer a Seca — O Caso do Nordeste do Brasil em "dimensões do Desenvolvimento Brasileiro", coordenado por BAER, Warner; GEIGER, Pedro Pinchas; HADDAD, Paulo Roberto, Editora Campos, Rio, 1978.

Do exposto e levando em conta que, entre 1950/60 e 1960/70, a economia nordestina absorveu, respectivamente, 1,4 e 1,2 milhão de pessoas em atividades formais e informais, é certamente possível afirmar que a criação de oportunidades de trabalho na Região se realiza independentemente ou à margem dos resultados advindos de políticas oficiais explicitamente concebidas para encaminhar soluções ao problema. As "soluções" que a própria força de trabalho vem encontrando são distintas daquelas contempladas pelas ações ou pelas intenções explícitas dos centros governamentais de decisão. Não obstante, cabe destacar o fato de ser significativa, em tais "soluções", a importância do emprego, no qual prevalecem precárias relações de trabalho, como ocorre em relação a uma grande parte do setor terciário das grandes cidades ou como se deu, sobretudo na década de sessenta, no caso da absorção de mão-de-obra pela agricultura itinerante que se praticava no Meio-norte da Região.

Tais repercussões invalidam algumas hipóteses que fundamentam parte considerável das ações e intenções explicitamente voltadas para a promoção do emprego e que imprimem, de certo modo, justificativas otimistas a alguns desses programas. Uma destas hipóteses é a que pressupõe uma relação linear entre a formação de capital e a geração de empregos adicionais. Isto implica identificar política de investimento com política de emprego e, por via de consequência, admitir que a taxa de crescimento do investimento é análoga à do crescimento do emprego. Deixando à parte o fato de que a formação de capital em uma economia tem, em relação ao emprego, dois efeitos que se contrapõem, 64 os fatos a serem concretamente ressaltados na experiência nordestina, são, em primeiro lugar, que as transformações que se processam incidem sobre uma economia que possui amplos setores tradicionais, artesanais ou semi-industriais e, em segundo, que quase todos os programas voltados para o emprego trazem no seu bojo um significativo componente de "modernização", sobretudo os de industrialização e de irrigação. Além disso, dadas as relações econômicas existentes entre o Nordeste e o resto do País, parte da compensação que poderia ocorrer na substituição, dentro do próprio Nordeste, de uma atividade por outra ocorre, de fato, nas áreas brasileiras mais industrializadas, de onde a Região importa parte considerável dos bens que consome ou que utiliza no processo produtivo.

<sup>&</sup>quot;Sabe-se, com efeito, que o nível de emprego depende de dois fatores estreitamente ligados: o crescimento da produtividade do trabalho é fonte de destruição de emprego; a acumulação, por si mesma, é fonte de criação de emprego. ... o efeito final depende da comparação entre as taxas de crescimento da acumulação e a taxa de crescimento da produtividade do trabalho". SALAMA, Pierre, Vers un Novean Modèle d'Accumulation, "Critique de l'Économie Politique", nº 16/17, Paris, 1974, pág. 63.

# 4. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS À FORMULAÇÃO DE PROPOSIÇÕES

Antes de apresentar e justificar algumas proposições relativas a uma política de emprego voltada com especial destaque para o meio urbano regional, importa retomar algumas constatações contidas nos capítulos anteriores. A partir delas, serão assinaladas as condições prévias que se julga relevante considerar previamente à própria concepção ou apresentação das proposições.

# 4.1. A INTERPRETAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO EMPREGO

No primeiro capítulo, após o exame da magnitude das taxas de desemprego aberto, do subemprego visível e do significativo contingente da população economicamente ativa (PEA), que se classifica como sub-remunerado, apresentou-se uma interpretação resumida da problemática do emprego no Nordeste. Esta, segundo as justificativas apresentadas, não pode ser vista como resultante simplesmente do insuficiente crescimento da economia ou do ritmo pouco intenso da sua acumulação de capital. A explicação que se baseia na estagnação ou na reduzida expansão da economia nordestina, válida talvez para algumas atividades e para fases mais remotas da sua evolução, não parece ter suficiente poder explicativo no que concerne às duas ou três últimas décadas, quando o Nordeste apresentou significativo ritmo de crescimento econômico.

Embora esta abordagem não deva ser confundida com a que procura explicar o excedente relativo da força de trabalho a partir da dinâmica da população, ambas têm contribuído para dificultar o posicionamento correto da problemática do emprego no próprio marco de desenvolvimento capitalista e, portanto, evitar uma compreensão mais adequada do que vem ocorrendo no Nordeste.

Interessante síntese da questão é apresentada por Paul Singer, na introdução de um seu trabalho recente: "O desenvolvimento capitalista consiste precisamente na expansão do capitalismo e na destruição consequente dos outros modos de produção a ele subordinados na mesma formação sócio-econômica... No que se refere ao emprego, a presença significativa de outros modos de produção articulados e subordinados ao capitalismo é de grande importância. A oferta da força de trabalho não resulta apenas da dinâmica populacional, como a taoria convencional faz crer, mas do movimento da população entre os diferentes modos de produção. Assim a migração do campo à cidade, que expande a oferta no mercado urbano de trabalho, não passa de manifestação no espaço deste movimento, no caso de camponeses que se deslocam da produção simples de mercadorias ao capitalismo", ver SINGER, Paul, Economia Política do Trabalho, Editora Hucitec, São Paulo, pág. 5.

Como já se mencionou, a explicação que se julga mais relevante está no próprio estado de crescimento da economia regional; surpreendem-se processos que implicam uma reestruturação de atividade econômica regional, permitindo a coexistência de uma acelerada acumulação de capital e expansão do produto, de um lado, com uma reduzida capacidade de absorção de mão-de-obra, de outro.

Em coerência com esta compreensão, mais adequada da problemática do emprego, é evidente que se devem sugerir proposições que, uma vez implantadas, contribuam para expandir a capacidade de absorção da mão-de-obra pelas atividades produtivas da Região. Isto requer, antes de mais nada, o abandono de alguns pressupostos prevalecentes ou subjacentes nas abordagens e interpretações iniciais do planejamento regional a respeito do problema. Tais interpretações, além de um exagerado otimismo, supunham uma relação quase linear e automática entre formação de capital e emprego. Em outras palavras, identificavam, sobretudo com relação ao meio urbano, política de aceleração dos investimentos regionais (principalmente dos investimentos industriais) com política de absorção intensa dos excedentes relativos da força de trabalho. Essa relação, embora exista, não ocorre linearmente. Sabe-se, inclusive, que a aceleração dos investimentos acarreta, por vezes, a destruição não compensada de empregos, ou a expansão destes a taxas pouco significativas, que impliquem:

- a) a substituição de atividades ou tarefas de maior coeficiente de utilização do fator trabalho por atividades onde este coeficiente seja menor, tanto devido à modernização como à implantação de novas atividades no lugar daquelas mais tradicionais ou mais empregadoras;
- b) a implantação de novas unidades de produção com reduzidos vínculos e relacionamentos com a economia regional, que transferem seus efeitos de expansão de renda e do emprego para fora da região onde se localizam.

Esta percepção da economia nordestina como um subsistema que sofre uma ação "modernizadora" em vários setores e subsetores da sua economia urbana, que assiste a uma penetração heterogênea das relações capitalistas de produção no campo e, ademais, que fortalece cada vez mais seus vínculos de dependência em relação à região industrial do País, não tem figurado nas formulações da política regional de desenvolvimento e de absorção de mão-de-obra. Disto decorre, em grande parte, uma confiança excessiva em medi-

das que garantam simplesmente a formação de capital e a transferência de poupanças públicas e privadas para a Região. Há que acrescentar, evidentemente, a lentidão e as distorções que ocorreram e continuam a ocorrer na implantação dos programas, que também militam contra o êxito das soluções que vêm sendo dadas à questão do emprego regional.

#### 4.2. AS GRANDES ÁREAS PRIORITÁRIAS

De imediato, poderiam ser assinaladas algumas áreas prioritárias, para as quais os centros de decisão deveriam dirigir a atenção, no sentido de definir qualitativamente um estilo de crescimento da economia regional, no qual a absorção da mão-de-obra tivesse relevância compatível com a magnitude da problemática do emprego. Conforme se expôs na compreensão que se tem sobre esta questão, privilegiam-se dois processos aos quais está, sem dúvida, ligada a reduzida capacidade de absorção do excedente relativo da força de trabalho regional: (i) a intensificação da articulação ou inserção da economia regional na economia brasileira; e (ii) a transformação das relações de trabalho no meio rural. Isto significa que qualquer tentativa de definir uma estratégia de desenvolvimento regional, na qual a ocupação da força de trabalho tenha posição de relevo, torna necessário contemplar ações voltadas segundo suas orientações básicas. A primeira consiste na redefinição da atual divisão inter-regional do trabalho no País, estabelecendo-se, para o Nordeste, funções econômicas distintas das que atualmente desempenha, o que significa, em última instância, proceder à desconcentração industrial em favor da Região, dos ramos estratégicos que tenham considerável capacidade de criar empregos. A outra, que se volta para as transformações que vêm ocorrendo na agricultura regional, deve ser no sentido de procurar-se minimizar tanto o processo acelerado de destruição de empregos, quanto às resistências estruturais a uma maior absorção da mão-de-obra no campo que se deriva, no fundo, da concentração da propriedade rural.

A complexidade das relações de trabalho da economia nordestina tem levado a uma série de considerações sobre a heterogeneidade dos seus mercados de trabalho. Nesta heterogeneidade, além das características espaciais — através da quais se distinguem comportamentos diferentes para os mercados de trabalho das áreas metropolitanas e das capitais de Estados, das microrregiões do Meio-norte, da Zona da Mata, do Agreste, etc. —, interessa particularmente considerar as suas características estruturais. Estas revelam a coexistência, no mesmo espaço, de atividades empregadoras com diferentes graus de institucionalização ou de organização formal da unidade de produção, e com níveis diferentes da produtividade e de formalização das relações de traba-

lho.66 Constata-se não somente uma significativa participação das unidades de produção não-institucionalizadas com relação à oferta de emprego, mas, também, que tais unidades são, em grande parte, complementares ou funcionais para o crescimento e rentabilidade de empresas maiores e formais. Não obstante, ou talvez por isto mesmo, também se verifica que as pequenas e informais unidades de produção ficam quase que totalmente marginalizadas dos meios e dos instrumentos de política econômica através dos quais poderiam se expandir e adotar processos mais racionais de produção.

Pela sua importância na absorção da mão-de-obra, notadamente a urbana, e pela marginalização a que são submetidas as atividades produtivas não-institucionalizadas artesanais, semi-artesanais, autônomas, etc. em relação aos instrumentos e aos incentivos fiscais e financeiros, é da maior relevância considerar, em qualquer estratégia que pretenda acelerar a absorção da mão-de-obra, um tratamento preferencial a esses setores e subsetores. Isto, evidentemente, implica uma política de redirecionamento dos meios através dos quais o Estado vem atuando, o que prioritariamente se consubstancia no fortalecimento dos grandes grupos econômicos e na garantia de sua rentabilidade: crédito subsidiado e de baixo custo, desconto de títulos, assistência técnica, isenções tributárias e incentivos financeiros, auxílios financeiros que implicam em socialização de perdas e privatização de lucros, etc., enfim, os mais diversos tipos de estímulos que bem caracterizam, no presente, a orientação do planejamento nacional e regional em relação às grandes empresas industriais, financeiras e de serviços.

Portanto, acredita-se que, somente quando se estabelecer, para o Nordeste: (i) uma política efetiva de industrialização, que defina uma função para esta Região no contexto da divisão inter-regional de trabalho, tornando esta economia capaz de produzir efeitos dinamizadores sobre todo o aparelho produtivo regional; (ii) um maior acesso da população rural à terra, ao crédito e a técnicas agrícolas adequadas; (iii) um redirecionamento, em favor das pequenas, médias e microunidades de produção urbana de bens e serviços, dos meios e privilégios que as entidades governamentais têm destinado à grande empresa, será de fato possível falar da implantação de uma política regional que está contemplando, entre seus objetivos principais, a criação de empre-

Ver GUIMARÃES NETO, Leonardo de, "O Emprego Urbano . . .", op. cit. e, do mesmo autor, "Heterogeneidade . . .", op. cit., bem como do GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, Plano de Ação do Governo do Rio Grande do Norte – 1976/79, Natal, s/data, 2 vol. (mimeo). Ver especialmente as colocações de UTRIA, Ruben, Uma Alternativa de Estratégia para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte, Natal, 1975, (mimeo).

gos e a melhoria das relações de trabalho vigentes. Se estes forem, realmente, os objetivos prioritários, não há como escapar à necessidade de promover a desconcentração industrial do País, sobretudo dos setores básicos; à redistribuição da propriedade rural e dos meios que permitam sua exploração efetiva; e à distribuição dos excedentes e meios que o Governo dispõe em favor dos estabelecimentos menores e das unidades de produção que contam com grande capacidade de absorção da mão-de-obra e que têm sobrevivido e se multiplicado, no meio urbano regional, quase à margem da política regional e nacional de desenvolvimento.

### 4.3. AS RESTRIÇÕES E OS CONDICIONANTES

Seria incorreto afirmar, a partir de tais colocações, que o planejamento regional até hoje não obteve melhores resultados na questão do emprego no Nordeste por não ter encaminhado as devidas soluções, isto é, por não haver apresentado, do ponto de vista técnico, boas proposições ou programas. Isto não é inteiramente válido, em primeiro lugar, porque, a nível dos objetivos declarados e dos programas elaborados, parte não-desprezível das soluções tem sido contemplada nos vários planos coordenados pela SUDENE; além disto, algumas foram tentadas e negociadas na Região. Em segundo lugar, e aqui reside o ponto básico, porque a importância relativa das proposições técnicas no encaminhamento de soluções para o problema da absorção da mão-de-obra, no Nordeste ou no País, é pouco significativa ou menos significativa do que assinalam setores técnicos e políticos. O seu campo é limitado pelas restrições das leis que governam o comportamento da economia e, neste contexto, pela ação mais ou menos favorável dos grupos econômicos e das classes sociais que disputam os meios através dos quais podem gerar e/ou se apropriar do excedente produzido pela economia.

De fato, deve-se ter presente que, em qualquer economia capitalista, a produção não somente se divorcia do consumo, enquanto meio e fim (aquela não tem por objetivo atender o consumo como tal, mas atendê-lo enquanto meio para realizar um lucro), como a inserção do indivíduo na atividade produtiva subordina-se à sua contribuição para a produção de um excedente social. Isto significa que as soluções técnicas para a questão de emprego, no contexto de uma economia capitalista, devem passar, antes de serem implantadas, pelo menos por dois crivos. O primeiro é a exigência de que as leis e os objetivos do modo capitalista de produção não sejam contrariados, como, por exemplo, a taxa esperada de lucro. O segundo é o de que sejam salvaguardados e não contrariados os interesses dos grupos ou classes que detêm o poder de decisão.

Nas considerações feitas até agora e que serão melhor explicitadas no capítulo seguinte, o pressuposto adotado é o de que mesmo sem contrariar as leis ou objetivos fundamentais do sistema capitalista (o primeiro dos crivos acima referidos), este sistema de produção poderia comportar estruturas econômicas e político-sociais mais favoráveis à aceitação e à implantação de políticas de desenvolvimento ou de expansão econômica nas quais a questão do emprego pudesse ser objeto de tratamento prioritário. Isto significa dizer que as proposições acerca da questão do emprego terão como embasamento a hipótese de que, sem contrariar a restrição maior relativa aos objetivos e às leis da economia capitalista em cujo contexto está inserido, poderiam ser moldadas situações sociais e econômicas nas quais ações concretas favoráveis à expansão do emprego produtivo viessem a ser aceitas e desenvolvidas ou que, pelo menos viessem a ser mais aceitas e desenvolvidas do que o são no presente.

De outra parte, a experiência do planejamento regional, que já foi resumida, deixou bem clara a dificuldade de se implantar qualquer estratégia de criação de emprego. O confronto entre as proposições iniciais do planejamento regional — algumas das quais tiveram cunho reformista — e os resultados obtidos nos anos sessenta e setenta, ao lado da frustração de projetos mais ousados que tentaram promover alterações nas relações de produção (GERAN, colonização dirigida, reforma agrária), dizem bem do imobilismo dos agentes sociais que tomam decisões com relação a programas de maior profundidade. Diante disso, parece evidente que algumas das soluções propostas somente poderão ser efetivadas na medida em que, através de pressões legítimas e significativas, outros agentes sociais e classes marginalizadas ou semimarginalizadas tiveram acesso aos meios que lhes permitam ampliar a capacidade de produção, geração de renda e de criação de oportunidades de trabalho. 67

Assim, somente se existirem pressões sociais bem manifestas por parte das lideranças políticas e econômicas das regiões marginalizadas, capazes de se contraporem às forças e fatores de concentração industrial — que vem caracterizando a evolução econômica do país desde as primeiras décadas do século atual, e, mais particularmente, no após-guerra —, seria possível assistir a uma desconcentração industrial em favor da internalização dos efeitos

A este respeito, ver TOCKMAN, Victor E., "Políticas para el Sector Informal Urbano en América Latina", Revista Internacional del Trabajo, vol. 97, nº 3, julho-setembro de 1978, pág. 311: "... el fracaso del Estado como agente distribuitivo no es solamente un problema de eficiencia administrativa, sino más bien el lógico resultado de um processo de adopción de decisiones dirigido por quienes se benefician y desean seguir beneficiandose de los frutos de la estrategia".

multiplicadores nas áreas periféricas ao atual centro industrial do País. Afirmativa análoga pode ser feita com relação ao tratamento que, numa política de promoção do emprego, se deveria atribuir aos pequenos, médios e microestabelecimentos. O seu acesso aos fundos de investimento, aos recursos financeiros para capital de giro, a processos tecnológicos mais modernos e racionais, ou a outros meios (incentivos fiscais ou financeiros e dotação de infra-estrutura) somente poderá ocorrer na medida que, através da mobilização do autônomo e do pequeno e do médio empresários, sejam redefinidos procedimentos que até agora têm implicado a destinação para a grande empresa de alguns dos meios que possibilitaram acelerar a sua acumulação de capital: crédito subsidiado, isenções, áreas industriais, disponibilidade de infra-estrutura, concessão de licenças, reserva de mercado, etc. Finalmente, na medida em que existirem pressões bem manifestas da parte do trabalhador do campo a favor de uma distribuição da propriedade fundiária é que poderão ser criadas condições para superar os obstáculos existentes à expansão do emprego no meio rural, que decorrem da alta concentração da propriedade rural na Região e da desorganização do pequeno produtor campesino.

Enfim, as proposições técnicas assinaláveis com vistas à promoção do emprego a partir da análise da problemática regional somente podem passar a ter uma efetiva significação à medida que possuírem uma expressão política sustentada por agentes sociais que, através da negociação com outros grupos, possam fazer valer os seus interesses. Entre estes, inclui-se seguramente o acesso aos meios e aos instrumentos através dos quais possam ser concretizadas diretrizes e proposições preestabelecidas, que até então tinham bem definida apenas a sua viabilidade técnica. A experiência regional tem mostrado que esta expressão política não se deve limitar a garantir a implantação do programa, mas estender-se ao controle do seu desenvolvimento, evitando-se as distorções e deturpações do objetivo maior de expandir o emprego.

### 4.4. A SUB-REMUNERAÇÃO NOS SETORES FORMAIS E INFORMAIS

É possível que a enfase atribuída à heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho tenha contribuído para dar a impressão de que o contingente subempregado existe apenas nas atividades não-institucionalizadas ou informais da economia nordestina. Com relação ao subemprego disfarçado, cujo critério de definição está associado à remuneração, ser ou não inferior a um certo limite, as informações mostram que ele também se difunde nos setores formais. Estes, em face da abundante oferta, também sub-remuneram a parte da força de trabalho que se engaja em tempo integral na atividade produtiva.

Parte bem representativa da sub-remuneração ocorre nas atividades formais, que têm capacidade de remunerar melhor a mão-de-obra. Poderia desaparecer através de uma atuação sindical mais efetiva, conjuntamente com um controle governamental maior quanto à aplicação da legislação trabalhista. Neste caso, a solução estaria menos na criação de postos adicionais de trabalho do que na redução de processos espoliativos de utilização da mão-de-obra, sem dúvida resultantes, também não se pode negar, da grande disponibilidade da força de trabalho na Região. É evidente que a referida atuação sindical poderia expressar-se, de modo mais efetivo, na medida em que o mercado de trabalho apresentasse a oferta de trabalho menos abundante. No entanto, um nível de maior organização sindical poderia, em qualquer situação, atuar no sentido de, por si só, reduzir o percentual de pessoas que trabalham sub-remuneradamente no setor formal.

O problema da sub-remuneração assume, entretanto, um sentido mais amplo ao se pretender propor medidas relativas à questão do emprego, no contexto de um sistema econômico que já demonstrou possuir mecanismos que o capacitam não só a absorver a quase totalidade da mão-de-obra que se apresenta no mercado de trabalho regional, mas também a mantê-la em grande parte sub-remunerada e plenamente engajada em atividades produtivas.<sup>68</sup>

Em primeiro lugar, não se pode confundir a questão do emprego ou da pobreza regional com a inexistência pura e simples de emprego, pois a economia regional como também a brasileira conseguem engajar a quase totalidade da força de trabalho disponível. Em decorrência disto, também não se pode confundir sua solução com a necessidade pura e simples de criar postos adicionais de trabalho. É necessário uma qualificação adicional que considere, ao lado da intensificação da oferta de emprego, relações de trabalho menos espoliativas, nas quais a questão da remuneração tenha sua relevância e constitua um dos pontos centrais do problema a ser resolvido. Isto significa dizer que, lado a lado com os mecanismos de política econômica, em sentido restrito, que podem induzir a uma ampliação da demanda de mão-de-obra por parte das empresas, é imprescindível a utilização de outros mecanismos institucionais que possibilitem o aperfeiçoamento das relações

Notar que, segundo a PNAD de 1976, as taxas de desemprego aberto atingiram apenas 0,6%, 3,5% e 1,8% nos quadros urbano e rural e em ambos os quadros, respectivamente. Ademais, nesse mesmo ano, do total de 4,5 milhões de nordestinos que trabalhavam e afirmavam ganhar até metade do maior salário mínimo nacional — isto é, até Cr\$384,00 (de 1976) — que representava bem menos que o menor salário mínimo regional na época (Cr\$544,80), 3,1 milhões disseram que trabalhavam tempo integral, isto é, 40 ou mais horas semanalmente.

de trabalho, notadamente a eliminação da sub-remuneração como prática disseminada de retribuição do trabalho.

Isto reforça o argumento a respeito das grandes limitações que atingem quaisquer soluções técnicas que se apresentem no sentido de resolver o problema do emprego. Na sua raiz, qualquer esforço no sentido de reduzir a sub-remuneração da mão-de-obra embute um componente político-institucional que escapa, no âmbito estritamente técnico, das proposições que visam à expansão das atividades produtivas.

### 5. PROPOSIÇÕES NO SENTIDO DE EXPANDIR O EMPREGO

### 5.1. DUAS ESTRATÉGIAS

As proposições que serão apresentadas devem ser examinadas, levando-se em conta algumas qualificações:

A primeira é de certa forma óbvia, conquanto frequentemente esquecida: que as proposições para a sua efetivação, pressupõem a existência de um suporte ou expressão política, que se traduz na ação de agentes sociais favoráveis à utilização, em função dos objetivos, dos meios ou dos instrumentos de política econômica.

A segunda qualificação é a de que não se tratará de proposições originais, salvo no que se refere a uma tentativa de maior articulação e classificação de medidas que, via de regra, se apresentam de modo isolado, fragmentado ou disperso.

Uma outra corresponde à ressalva necessária de que as proposições não cobrirão toda a gama de políticas de promoção de emprego. Vincular-se-ão predominantemente a uma delas, que é a de aumento da capacidade de absorção da mão-de-obra em atividades produtivas que possam, em tese, garantir remuneração condizente com as necessidades básicas do trabalhador e de sua família. Não serão, pois, consideradas proposições vinculadas a políticas que estabeleçam ações sobre as disponibilidades e intermediações entre a oferta e a demanda de mão-de-obra (políticas, demográficas, educacionais, previdenciárias, serviços de emprego, bolsas de contratação, política salarial, etc.).69

A respeito de políticas de emprego, ver o trabalho de ANDRADE, Antônio Cabral de, "LA Formación Professional y la Educación en Las Estrategias y Políticas de Empleo", Boletim CINTEFOR, nº 30, nov/dez, 1973.

Finalmente, impõe-se também explicitar que as proposições estarão vinculadas apenas ao aumento das oportunidades de emprego. Isto, conforme se mencionou fartamente, é apenas uma de um conjunto de atitudes que se deve tomar e com que se deve agir para solucionar o problema do emprego na Região. Significa repetir que a resolução da problemática do emprego regional, no que tange a um dos seus aspectos mais relevantes, que é o da sub-remuneração, não encontra sua solução simplesmente a partir do aumento de oportunidade de empregos na Região e no País. É imprescindível haver maior organização sindical e um aparelho institucional regulador das relações de trabalho, que possa conduzir, num contexto de expansão das oportunidades produtivas e de emprego, ao desaparecimento de relações sociais que se caracterizam pela sub-remuneração da força de trabalho.

Isto posto, pode-se definir como ponto central de uma política regional de desenvolvimento, prioritariamente voltada para o aumento do emprego, que ela possua como objetivos básicos, no Nordeste atual, a aceleração do ritmo de crescimento da economia e a introdução de mudanças significativas no estilo ou padrão desta expansão. Isto se traduz na necessidade de sustentação do ritmo de crescimento apresentado pela economia nordestina nas últimas décadas, condicionando-se esta expansão a mudanças no que concerne: (i) à função do Nordeste no contexto da divisão inter-regional de trabalho; (ii) ao uso da terra e aos meios financeiros e técnicos para a sua exploração pela grande massa camponesa sem terra; (iii) à prioridade na distribuição de incentivos e estímulos financeiros, fiscais e outros, em favor dos pequenos, médios e microestabelecimentos formais e informais; (iv) à ação do próprio Estado na expansão e aprofundamento do modo de produção capitalista no campo, que vem contribuindo, no momento atual, para a redução de postos de trabalho no meio rural e para a concentração da renda e da propriedade fundiária.

Assim, levando em conta não só a magnitude dos níveis atuais de subemprego e sub-remuneração, mas também a importância estratégica que as atividades formais e informais, vinculadas às pequenas e micro-unidades de produção, assumem no tocante à absorção de mão-de-obra, reuniram-se as propostas sobre ações prováveis a empreender em dois grandes conjuntos de programas:

(i) o daquelas ações vinculadas a uma estratégia de expansão econômica, com os condicionamentos anteriormente explicitados; e (ii) o conjunto das que compõem a estratégia compensatória de promoção de empregos produtivos. 70 (Ver Gráfico I).

A respeito do uso simultâneo de várias estratégias no tratamento da questão relativa ao desenvolvimento de áreas atrasadas, ver trabalhos elaborados por UTRIA, Ru-

Reconhece-se que esta partição constitui não somente uma classificação útil para agrupar ações que deverão corresponder a programas qualitativamente distintos, como uma abordagem adequada para tratar de uma economia que se caracteriza pela heterogeneidade estrutural do seu mercado de trabalho. Admite-se que economias cujos mercados de trabalho assim se caracterizam exigem abordagens distintas daquelas que elegem uns poucos setores estratégicos e neles concentram todos os esforços mobilizáveis. Disto somente resultaria a formação de "enclaves" altamente produtivos, que contribuiriam significativamente para a concentração microespacial e pessoal da renda, sem nenhuma repercussão mais relevante sobre a renda e o emprego das regiões onde prevalecem aquelas características estruturais.

Por outro lado, a adoção das duas estratégias assinaladas implica o reconhecimento de que, embora o crescimento acelerado constitua uma condição necessária à ampliação da capacidade de absorver mão-de-obra, ele não é, a curto e médio prazos, e no contexto de uma economia estruturalmente heterogênea como a nordestina, condição suficiente. Por esta razão, não somente a estratégia de crescimento acelerado que se propõe deve ser melhor definida ou especificada em seus aspectos qualitativos, como também complementada por uma outra compensatória, de criação e promoção de emprego. Esta teria por objetivo propiciar melhores condições de emprego e renda à força de trabalho marginalizada dos benefícios da expansão econômica. É neste sentido que se fazem referências ao aspecto "complementar", "mutuamente compensatório", e às "trajetórias convergentes" das estratégias, com o que se procura considerar a heterogeneidade da realidade subdesenvolvida para a qual estão voltadas. 71

### 5.2. A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Com relação à expansão acelerada da economia regional, deve-se primeiramente assinalar que reconhecê-la como condição necessária para solucionar os problemas da subocupação e da sub-remuneração não implica a aceitação simplista de que interessa, no caso nordestino, qualquer padrão

ben, "Uma Alternativa de Estratégia para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte", Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 1975, (mimeo). Ver também do mesmo autor "Urbanização, Participação e Desenvolvimento Urbano", Revista Pernambucana de Desenvolvimento, V. 2, nº 2, jul/dez., 1975, Recife. Consultar também GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, "Plano de Ação do Governo do Rio Grande do Norte — 1976/79", Natal, s/data, (mimeo).

<sup>71</sup> Governo do Rio Grande do Norte – "Plano de Ação . . ." op. cit.

ou estilo de crescimento do produto regional. A experiência nordestina mostra claramente que a criação de empregos não é uma resultante natural do crescimento do produto e do investimento. Portanto, não se deve confundir uma política que trate prioritariamente esses problemas com uma política de expansão dos investimentos ou do produto interno.

Entende-se que uma política regional de crescimento para o Nordeste deve conter, pelo menos, os seguintes objetivos específicos:

- a) promover o aumento do grau de complementaridade dos setores e das atividades econômicas regionais, com vistas, principalmente, a interiorizar e a internalizar, na economia regional, os efeitos da sua própria expansão;
- b) orientar a produção regional para o atendimento das faixas mais dinâmicas da demanda nacional (de origem governamental ou privada) e internacional.

No primeiro caso, sugere-se ampliar a capacidade nordestina de transferir para o interior de sua própria economia os efeitos da expansão de sua demanda por bens de capital, das receitas provenientes de suas exportações, dos gastos autônomos do setor público ou das poupanças captadas pelo subsistema regional, pois tais efeitos podem repercutir positivamente na geração de renda e emprego na Região. Isto implica a necessidade de reorientar a forma que vem sendo adotada com efeitos perversos para a Região para quebrar o isolamento do Nordeste em relação ao resto do País. Tal reorientação deve ter por fundamento um divisão inter-regional do trabalho que comporte a consolidação da economia regional de modo mais complementar do que concorrente, isto é, sem que a complementaridade ou a especialização regional impliquem a criação de "enclaves" desvinculados do restante da atividade produtiva regional. O que se espera é que o processo de inserção cada vez maior da economia regional na economia nacional ocorra de modo que os ajustamentos que nele estão implícitos atinjam menos desfavoravelmente do que no presente a capacidade regional de gerar empregos produtivos,

Quanto a orientar a produção regional para as faixas mais dinâmicas da demanda, pretende-se, qualquer que seja a distribuição da renda e estrutura da demanda interna, que se estabeleçam prioridades nos incentivos governamentais e nas políticas de desenvolvimento para os ramos de atividade econômica que têm garantidos mercados regionais ou nacionais em franco crescimento. No caso de permanecer o atual padrão de consumo, isso significa, por

exemplo, fazer com que a Região participe mais na produção de bens duráveis de consumo. Propõe-se também, enfaticamente, que se amplie a participação regional no fornecimento dos bens finais ou insumos imprescindíveis à realização dos programas governamentais. Trata-se, realmente, de um mercado dinâmico que se poderia associar à estrutura produtiva regional. Poderiam ser referidos, entre outros, os investimentos voltados para os grandes centros urbanos, para o transporte de massa, para habitações populares, para a ampliação e modernização do sistema de transporte ferroviário e marítimo, para a expansão da produção de energia elétrica, etc. No que se refere à demanda internacional, tem-se principalmente em vista aumentar a participação da Região nas exportações nacionais de produtos não-tradicionais, menos sujeitos a flutuações e a estagnação no longo prazo.

Um detalhamento desses dois propósitos ou objetivos específicos envolve a concepção de, pelo menos, uma meia dúzia de programas (ver Gráfico I), que serão a seguir considerados em suas grandes linhas.

## 5.2.1. Aumento do Grau de Complementaridade e de Internalização dos Efeitos

No que se refere ao aumento do grau de complementaridade da economia regional e consequente internalização dos efeitos do seu crescimento, os pontos principais a serem considerados dizem respeito à consolidação e implantação dos complexos industriais, ao desenvolvimento das atividades agroindustriais, à regionalização, em favor do Nordeste, da atividade empresarial do Estado e à integração da estrutura industrial em implantação.

### 5.2.1.1. Implantação e Consolidação dos Complexos Industriais

Há bem mais de uma dezena de anos que as entidades integrantes do sistema de planejamento regional incluem, entre suas proposições mais caras de industrialização, a implantação e consolidação de conjuntos de empreendimentos que constituem os complexos industriais da Região: complexo petroquímico da Bahia, complexo mineral-petroquímico de Sergipe, complexo mineral-petroquímico de Alagoas, complexo de fertilizantes, complexo salineiro (RN). Além destes, vários documentos oficiais explicitam proposições e apresentam estudos sobre os complexos eletro-metal-mecânico, têxtil e de confecções, de couros e peles, etc.

Banco do Nordeste do Brasil S.A. "Diagnóstico e Alternativas . . ." op. cit., capítulo III, documento interno datilografado, Fortaleza, 1977.

A lentidão na concretização de tais projetos, que atinge tanto as fases iniciais de definição e de negociação como as subsequentes à aprovação dos projetos, tem comprometido os reflexos positivos imediatos que tais empreendimentos acarretariam no sentido de aumentar o grau de complementaridade da economia regional. Até o presente, não se pode afirmar que nenhum dos pólos ou complexos industriais tenha implantado, de fato, as suas principais linhas de produção previstas.

O exame sumário de alguns programas é suficiente para ilustrar a constatação. O pólo petroquímico da Bahia, cujos trabalhos foram, de fato, iniciados no fim da década de sessenta, mas que só foi oficialmente definido em 1970, somente teve efetivamente implantada até agora uma parte do complexo: é diminuto o aproveitamento das oportunidades no campo dos produtos petroquímicos finais. A escassez de recursos financeiros — que tem dado lugar a uma acirrada disputa dos fundos de investimento entre essas unidades e outros empreendimentos regionais —, a reduzida capacidade de resposta do Governo Federal às proposições do grupo de trabalho criado para propor medidas destinadas à efetiva complementação do pólo — devido, em grande parte, à própria falta de uma política industrial para o País, que seja definida regionalmente —, contam-se entre os principais fatores responsáveis pela lentidão que se verifica na complementação deste complexo industrial.

Este breve diagnóstico a respeito do pólo petroquímico da Bahia também é extensivo ao complexo eletro-metal-mecânico. A base deste complexo estaria constituída pela expansão da Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA) e pela Siderúrgica de Itaqui, que deveria explorar as jazidas de ferro da serra dos Carajás. Quanto à primeira, a política conjuntural de desaquecimento e combate à inflação, através de cortes sucessivos de recursos, tem prejudicado sensivelmente seu programa de expansão. No que se refere à de Itaqui, as dificuldades na obtenção de fundos de investimento implicará necessariamente o não-cumprimento do cronograma, cuja primeira etapa tinha sua conclusão estabelecida para 1982, ou implicará, provavelmente, o redimensionamento de sua capacidade de 4 milhões de toneladas/ano de aço. Motivos ligados a indefinições e a encurtamento de recursos têm também comprometido a implantação e a consolidação dos pólos regionais de Alagoas, do Rio Grande do Norte e de Sergipe.

Assim, os complexos industriais do Nordeste, já definidos há anos e afetados, de um lado, pela insuficiência dos recursos adicionais (seguidamente modificados pelos humores da política anti-inflacionária de cunho conjuntural), e, de outro, pela ausência, a nível nacional, de uma política de industrialização definida regionalmente, estão a exigir maior grau de operacionalidade

na sua implantação e o estabelecimento de definições que na maior parte dos casos extrapolam os limites das esferas de decisão eminentemente técnicas. Isto significa dizer que somente a partir de uma política de industrialização nacional de médio e longo prazos, que seja regionalmente explicitada, que tenha prevalência sobre as políticas conjunturais e de curto prazo e que possua uma precisa definição de maios e recursos para possibilitar um regular aporte de investimentos, é que se estaria dando um passo importante para consolidar a política regional de desenvolvimento à base de pólos e complexos industriais. Registre-se aqui a recomendação de alguns documentos oficiais no sentido de serem criados novos fundos de investimentos, além do FINOR, para aqueles projetos incluídos nos pólos industriais, cujo porte e interesse predominantemente nacionais justificam tratamento distinto do que é dado àqueles de cunho prevalentemente regional.

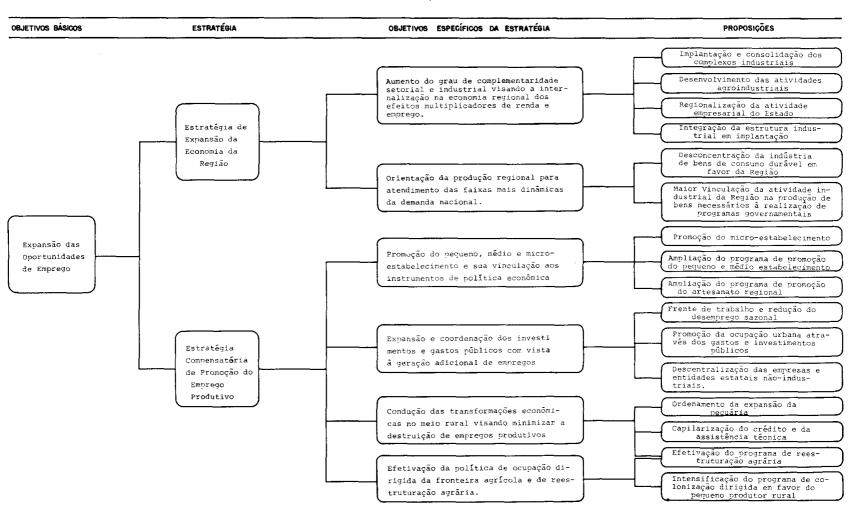
### 5.2.1.2. Desenvolvimento das Atividades Agroindustriais

Entre outras razões vinculadas ao fortalecimento da agropecuária regional e à oferta adicional de emprego, a ênfase no desenvolvimento das atividades agroindustriais justifica-se com base em pelo menos duas: a primeira é a própria preocupação com a internalização dos efeitos de propagação da renda e do emprego na Região. A outra relaciona-se ao fato de serem, até o presente, extremamente reduzidas as vinculações do novo setor industrial do Nordeste com os demais setores da economia regional, notadamente o setor agropecuário. Mostrava-se, já em 1970, que os projetos industriais aprovados até aquela data indicavam que o setor agropecuário fornecia menos de 10% da demanda total de insumos do novo setor industrial de implantação no Nordeste.73 Esta estimativa é compatível com uma outra74 que assinala que os investimentos totais das indústrias do Nordeste, que utilizam predominantemente insumos originados na agricultura, não alcançavam uma quarta parte do total de investimentos industriais previstos. Em sentido lato, sugere-se incluir neste programa de agroindústrias, além dos projetos já definidos no programa específico estabelecido, a partir de estudo do IPEA, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), através da sua Exposição de Motivos nº 17/74, a parte regional do Programa Nacional do Alcool(PROALCOOL).

<sup>73</sup> GOODEMAN, David & ALBUQUERQUE, Roberto C. de, "Incentivos à Industrialização do Nordeste", IPEA/INPES, Rio, 1974.

<sup>74</sup> FRANCO, José Almar A., "A Agroindústria e o Crescimento da Agricultura do Nordeste", trabalho apresentado no III Seminário Nacional de Irrigação e Drenagem, Fortaleza, novembro de 1975.

GRÁFICO I : ESTRATÉGIA E PROPOSIÇÕES RELATIVAS AO EMPREGO



No primeiro caso, devem-se considerar as atividades ligadas à industrialização de frutas regionais (abacaxi, caju, maracujá), do tomate e da mandioca; ao aproveitamento da mamona e do algodão; à produção de alimentos supergelados (carnes, hortaliças, sucos concentrados). Pode-se também acrescentar a industrialização de produtos de palmáceas (babaçu, buriti, dendê e carnaubeira); a produção de compensados, laminados, aglomerados e produtos similares a partir da madeira bruta e observados os problemas relativos a reflorestamento. Cabe também apoiar propostas e ações concretas existentes no sentido de vincular a oferta de produtos provenientes do ainda incipiente programa de irrigação ao aproveitamento industrial.

No caso do PROÁLCOOL, ao lado das proposições vinculadas à utilização da cana-de-açúcar para a produção de álcool anidro, adiantam-se as que dizem respeito ao aproveitamento da mandioca e até do amido do babaçu para o mesmo fim. Algumas estimativas feitas pela SUDENE consideram a possibilidade de o Nordeste vir a produzir 7,4 milhões de litro/dia de álcool, "o que corresponderá à implantação de 74 destilarias autônomas de 100.000 litros/dia cada, com investimentos totais na ordem de Cr\$ 9.562 milhões (preços de 1976, data da publicação), proporcionando para a Região 174.196 novas oportunidades de emprego direto".75

No que se refere ao programa de desenvolvimento da agroindústria do Nordeste (sem incluir o PROÁLCOOL), as informações disponíveis mostram que, em termos de comprometimento dos recursos e de aprovação de projetos, os resultados obtidos seguem de perto os objetivos alcançados. Levando em conta tratar-se de um programa já institucionalmente estabelecido, a disponibilidade de recursos e a divulgação realizada, há indicações de que ele se ampliará mais nos próximos anos do que já o fez nos anos iniciais.

Quanto ao PROÁLCOOL, poderia, segundo as previsões, vir a constituir-se um programa com ampla capacidade de absorver mão-de-obra no meio rural. As indefinições existentes e os obstáculos de toda ordem até agora encontrados vêm contendo, postergando a sua efetiva implantação nos termos previstos. O custo maior do álcool em relação ao da gasolina extraída do petróleo, a perspectiva predominante de empresa privada e o horizonte de curto prazo que caracterizam a política e a atuação da PETROBRÁS, a carência de recursos para levar à frente o programa, a baixa qualificação da mão-de-obra nas áreas não tradicionalmente produtoras, as pesquisas neces-

<sup>75</sup> BRASIL – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, "Plano de Expansão de Produção de Álcool no Nordeste". Recife, 1976. Versão preliminar (mimeo). Pág. 7.

sárias para se poder obter álcool a partir de outras matérias-primas que não a cana-de-açúcar, os entraves burocráticos existentes na tramitação das propostas de financiamento do programa são apenas alguns dos problemas que vêm obstaculizando a ralização do PROÁLCOOL. To Isto ocorre apesar do fato sobejamente reconhecido de o Nordeste contar não somente com ampla disponibilidade de mão-de-obra para a execução do programa, como, segundo algumas estimativas, com "40 milhões de hectares ainda utilizáveis para exploração da cana-de-açúcar" e com 70 milhões disponíveis para o plantio da mandioca. 77

Pelo exposto, não resta dúvida de que maiores esforços deveriam ser envidados no sentido de ampliar as metas e agilizar o programa de desenvolvimento regional à base da agroindústria. No caso específico do PRO-ÁLCOOL, torna-se indispensável coordená-lo a nível nacional, com vistas, sobretudo, a definir funções, responsabilidades e procedimentos de um programa que se pode tornar inviável, se não se estabelecer a compatibilização dos interesses que entram em jogo.

### 5.2.1.3. Regionalização da Atividade Empresarial do Estado

Apesar de a própria política de industrialização regional fundamentar-se no pressuposto de que compete ao Estado intervir no processo econômico a fim de corrigir ou atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento — o que se converte, na prática, em utilizar meios e instrumentos capazes de levar os grupos privados a investir nas regiões periféricas —, o próprio setor público, enquanto investidor em atividades produtivas, longe está de definir seu papel no processo de industrialização regional, em termos de uma atuação preferencial em relação ao Nordeste.

De fato, não se pode considerar que, nesses vinte anos de política de industrialização do Nordeste, o Setor Público, enquanto investidor direto, tenha jamais desempenhado nesta Região o mesmo papel pioneiro que, no após-guerra, assumiu com relação à industrialização de outras áreas do País. Isto assume relevância, quando se considera que, no presente, não somente

A propósito de alguns desses obstáculos ver BARROSO, Nilo Alberto, "Avaliação do PROÁLCOOL — Contribuição à Política de Financiamento do BNB (Estratégia e Limitações), BNB/CARIN, Fortaleza, 1977. Ver também discussões do VI Encontro Nacional dos Produtores de Açúcar e Álcool, Campos(RJ), Agosto de 1978.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> SALMITO FILHO, Valfrido, Agroindústria para o Nordeste, BNB, Fortaleza, 1977, pág. 43.

é muito diversificada a atuação do Estado na atividade produtiva de transformação industrial (indústria de material bélico, produtos petroquímicos, fertilizantes, exploração e exportação de minérios, pelotização de minerais, construção e reparos navais, equipamento nuclear, produção e distribuição de energia, produção de material ferroviário, produtos farmacêuticos, produção de aço, metalúrgica, produção de aviões, etc.) como é bem representativa a sua presença entre as maiores empresas. Em 1976, por exemplo, as 6 maiores, segundo o patrimônio líquido, eram estatais, e entre as 200 maiores também o eram cerca de 78. Estas, apesar de só representarem aproximadamente 40% daquele número, concentravam mais de 2/3 do patrimônio líquido e empregavam mais de meio milhão de pessoas.<sup>78</sup>

Tendo em vista tanto a diversificação como a magnitude dos meios e recursos mobilizados, não se pode deixar de considerar paradoxal que, no esforço de expansão industrial das regiões mais atrasadas, como o Nordeste, as tentativas de atuação governamental em favor do processo de industrialização regional dirijam-se predominantemente e quase exclusivamente para a coordenação dos empreendimentos privados, com atuação apenas marginal da empresa estatal, em flagrante contraste com o papel estratégico que desempenha nas áreas onde se consolida a industrialização brasileira. Propõe-se, pois, que a coordenação pública dos esforços de expansão econômica do Nordeste através da industrialização privada seja complementada com a ação empresarial do Estado, através de uma regionalização de sua atuação futura, na qual a consolidação da estrutura idustrial da Região constitua o objetivo principal. Neste particular, a exemplo do que ocorre em relação ao País, a atividade empresarial do Estado deveria estar voltada para empreendimentos que possibilitassem a verticalização e a complementação da indústria em montagem no Nordeste. É evidente que medidas efetivas e concretas dessa natureza teriam de partir da esfera federal e, provavelmente, de discussões e decisões que teriam de ser tomadas a nível dos conselhos de desenvolvimento econômico e industrial.

Registre-se a importância que outras experiências de planejamento regional, com maior tradição que a nordestina (como é a experiência do Sul da Itália), têm atribuído à ação das empresas estatais ou de empreendimentos em que o Setor Público participa para o desenvolvimento das áreas mais atrasadas. Há mais de dez anos que, na Itália, as empresas das quais o Governo é acionista ou tem algum outro tipo de participação são obrigadas a aplicar no

<sup>78</sup> Quem é Quem na Economia Brasileira, Revista Visão, agosto, 1976.

Mezzogiorno pelo menos 60% da totalidade dos fundos destinados aos seus investimentos.<sup>79</sup>

Medidas dessa natureza, associadas a um planejamento de longo prazo das empresas estatais que seja regionalmente explicitado e cujos fundos para investimento estejam menos sujeitos às políticas conjunturais de aquecimento e desaquecimento da economia, poderiam, pelos seus efeitos diretos, não só acelerar o investimento regional, como induzir investimentos privados complementares através de um tipo de coordenação que o planejamento regional tem exercido pouco neste País. Não restam dúvidas de que empresas como a SIDERBRÁS e suas dependentes, a Companhia Nacional de Álcalis, a PE-TROBRÁS e suas subsidiárias, a MAFERSA (Material Ferroviário S.A.), a ELETROBRÁS, a NUCLEBRÁS, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce S.A.) e suas dependentes, a IMBEL (Indústria de Material Bélico S.A.), a EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica) poderiam desempenhar um papel mais relevante na consolidação da estrutura industrial da Região, se proposições como as anteriormente referidas fossem incorporadas aos seus objetivos e às suas finalidades. Na base de tais recomendações está a exigência de o Setor Público poder exercer uma atividade coordenadora sobre suas próprias empresas, que atualmente são controladas por esferas diferentes e centros de decisão raramente compatibilizadas na experiência brasileira. Mais uma vez, a concretização dessa possibilidade de coordenação e de regionalização da atividade empresarial do Estado em favor da Região exige a existência de uma expressão política das forças regionais e representativas de camadas que possam exercer, sobre tais empresas, controle maior que o atual sobre suas decisões de investir.

### 5.2.1.4. Integração da Estrutura Industrial e Implantação

Independentemente da implantação e consolidação dos pólos ou complexos industriais, uma integração maior da estrutura industrial do Nordeste poderia ser obtida a partir da implementação de certos projetos estratégicos. Estes, por suas relações técnicas de insumo-produto, poderiam complementar o inter-relacionamento de empreendimentos industriais que atualmente existiam isolados e cujas principais relações de compra se verificam com o exterior da região nordestina. Esse preenchimento de "vazios" poderia ser realizado tanto a partir da iniciativa privada, sobre a qual a ação governamental estabeleceria as prioridades, como através das empresas estatais, que poderiam ser mais intensamente utilizadas como instrumentos de desenvolvimento industrial das áreas periféricas do País.

510

<sup>79</sup> Armando Mendes, Invenção da Amazônia, (mimeo) s/data.

A definição dos gêneros ou projetos específicos exigiria estudos acurados de dupla natureza. De um lado, importaria conhecer as relações interindustriais do setor secundário nordestino e a localização dos vendedores dos insumos por este demandados, a fim de identificar oportunidades potenciais de investimentos que poderiam completar a atual estrutura industrial da Região. De outro, haveria que se estudar a viabilidade técnica e econômica das oportunidades potencialmente existentes a fim de gerar pré-projetos passíveis de negociação com as iniciativas privada e estatal.

Não obstante o relativo desconhecimento que existe sobre oportunidades potenciais de investimento, alguns estudos recentemente elaborados de avaliação da política de desenvolvimento industrial do Nordeste<sup>80</sup> mostram, no tocante à aquisição de insumos, haver grande dependência de fornecedores extra-regionais. Tais estudos também evidenciam existir alguns ramos ou gêneros industriais instalados no Nordeste que, pelo menos de um ponto de vista teórico, são bastante dinâmicos e poderiam gerar estímulos significativos sobre toda a estrutura produtiva regional. Segundo os projetos aprovados pela SUDENE no período 1963/77, 65% dos insumos adquiridos pela indústria metalúrgica, 86% pela mecânica, 78% pela de material elétrico e comunicações e 82% pela de material de transporte eram comprados fora da Região, no Exterior e, sobretudo, na Região Sudeste do País.<sup>81</sup> Informações mais recentes revelam que metade dos insumos da indústria regional, implantada a partir dos incentivos fiscais e financeiros, é adquirida fora do Nordeste.<sup>82</sup>

Na realidade, o desenvolvimento regional está a exigir planejamento industrial menos reflexo que o atual. Presentemente espera-se, com certa passividade, o surgimento de oportunidades industriais definidas a partir dos grupos interessados, ou destinam-se fundos para investimento em obediência a uma fila de espera ocasionada pela escassez relativa de recursos em relação à sua demanda. Ao invés, o planejamento deveria, a partir do conheci-

Entre outros, ver GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto C. de, "Incentivos . . ." op. cit., e Universidade Federal de Pernambuco/PIMES, Avaliação do Programa de Desenvolvimento Industrial: Região Nordeste. Relatório de Pesquisas nº 3, Parte III, UFPE/PIMES/CME. Recife, 1978 (mimeo).

Vale lembrar que pode ser até mesmo maior a proporção real de insumos adquiridos fora do Nordeste. Ocorre que os percentuais aqui referidos foram obtidos a nível dos projetos apresentados à SUDENE. O fato de a utilização de matéria-prima regional constituir um dos critérios favoráveis à aprovação do projeto pela SUDENE pode representar um viés a afetar esses resultados.

<sup>82</sup> Pesquisa industrial realizada pelo BNB/SUDENE em 1978.

mento da estrutura industrial, estabelecer prioridades de outra ordem que contemplassem empreendimentos estratégicos capazes de complementar e de consolidar uma estrutura industrial que é relativamente pouco integrada em si mesma como um dos demais setores da economia regional.

É evidente que não se pode atribuir exclusivamente à atual escassez de fundos para investimento o caráter reflexo do planejamento industrial que se está fazendo na Região. Não resta dúvida, porém, que uma maior disponibilidade de recursos permitiria reduzir a vulnerabilidade, ou a pequena margem de manobra que tem este planejamento, para adotar critérios de prioridade mais adequados na aprovação e implantação dos projetos a contribuir, assim, para a formação de uma "espinha dorsal" da ainda desarticulada indústria regional.83

## 5.2.2. Estímulos a Indústrias Voltadas para as Faixas mais Dinâmicas da Demanda

Já se definiu anteriormente o que se pretende com o objetivo específico de orientar a produção regional para o atendimento das faixas mais dinâmicas da demanda regional. Resta agora estabelecer a que programa se vincula tal objetivo. Entre os que se consideram de maior significação, relacionam-se os dois seguintes: (i) desconcentração da indústria de bens duráveis de consumo em favor da Região; (ii) maior participação do Nordeste na produção de bens finais e de insumos necessários aos programas governamentais de maior significação e dinamismo.

## 5.2.2.1. Desconcentração Espacial da Indústria de Bens Duráveis e de Consumo

É inegável a concentração espacial da atividade industrial do País no Sudeste e, em particular, no triângulo industrial São Paulo-Rio-Belo Horizonte. Verifica-se esta concentração tanto em relação ao total do setor industrial como aos seus gêneros mais dinâmicos e ricos em interligações. Entre estes, o de bens duráveis de consumo define, na atual estrutura de distribuição de renda, o ritmo e a evolução industrial do País.

Uma atuação desta ordem se refletiria, inclusive, sobre a própria análise dos projetos. O foco de preocupação desta teria de se deslocar dos aspectos microeconômicos ou estritamente privados — como é atualmente — para aqueles aspectos nos quais as preocupações mais relevantes estejam voltadas para as repercussões provocadas pelas unidades em implantação sobre a estrutura econômica regional.

Em 1974, último ano para o qual se dispõe de informações sobre a atividade industrial do País, por regiões, 76,5% do valor da transformação da indústria extrativa mineral e de transformação concentrava-se no Sudeste, 55% no Estado de São Paulo e apenas 6,5% no Nordeste. Gêneros como os das indústrias metalúrgica (87,8%), mecânica (84,6%), de material elétrico e comunicações (88,7%) e de material de transportes (91,4%) apresentavam no Sudeste concentração bem maior do que a verificada a nível do setor secundário em sua totalidade. A participação do Nordeste alusiva a alguns desses ramos industriais era insignificante: 4,3% na metalúrgica, 2,2% na mecânica, 2,7% em material elétrico e de comunicação e 0,8% em material de transporte.

Uma política de industrialização na qual a intensificação do ritmo constitui uma condição necessária não significante para o desenvolvimento regional, visto de uma perspectiva econômica e social, deve necessariamente privilegiar aqueles ramos e gêneros industriais cujos produtos têm elasticidade-renda maior no atual estágio de desenvolvimento do País, e para os quais se admite, num futuro previsível, a contínua expansão da sua demanda. Sob esta ótica, não resta dúvida de que os manufaturados das indústrias mecânica, de material elétrico e de comunicações e de material de transporte constituem atividades prioritárias. A concretização de uma política com o objetivo de descentralizar regionalmente esses gêneros industriais que inegavelmente se deixam afetar por fatores locacionais que os tem levado a se implantarem no Sudeste exigiria, além dos incentivos e estímulos que o planejamento regional do Nordeste já lhes vem explicitamente atribuindo, o estabelecimento de uma política de regionalização que leve em conta as deseconomias da centralização industrial, que já se fazem sentir em algumas áreas metropolitanas nacionais.

# 5.2.2.2. Maior Vinculação da Atividade Industrial à Produção de Bens Necessários à Realização de Programas Governamentais

É reconhecida a grande participação que atualmente tem o setor público como demandante de bens e serviços produzidos pela economia brasileira. Tal participação materializa-se tanto através dos programas das empresas estatais, como dos programas de responsabilidade da administração central ou, ainda indiretamente, através de sua capacidade de financiar ou estimular atividades econômicas e sociais desenvolvidas pela iniciativa privada (caso, por exemplo, da habitação popular).

Os investimentos públicos representaram, como média anual do perío-

do 1965/72, cerca de 10,8% do produto interno bruto da Região e 40% do total dos investimentos (públicos e privados) realizados no Nordeste. 84 Para o Brasil, alcançaram, no mesmo período, uma participação média, no total dos investimentos, da ordem de 20%. 85 Agregando-se às cifras de investimento público os valores relativos aos gastos correntes e aos recursos mobilizados através do sistema financeiro oficial, 86 tem-se uma idéia de representatividade da demanda de bens e serviços que, direta ou indiretamente, o setor público (administração centralizada, autarquias, empresas e sistema financeiro) provoca sobre o aparelho produtivo.

Levando em conta estes aspectos, e algumas experiências de desenvolvimento regional, considera-se da maior importância que, na estruturação do setor industrial do Nordeste, sejam estimuladas unidades de produção privadas que se vinculem a programas governamentais cuja demanda de bens finais e insumos possa dinamizar significativamente a economia industrial da Região. Os programas governamentais voltados para urbanização (notadamente das regiões metropolitanas), para a habitação popular, transporte de massa, saneamento básico, modernização e expansão dos transportes ferroviário e marítimo poderiam constituir instrumentos de dinamização de alguns ramos industriais já implantados ou a implantar no Nordeste.87

Deve-se também mencionar que referida ação governamental só se constituirá um instrumento poderoso de expansão da economia regional na medida em que os programas governamentais tiverem uma evolução contínua e regular que possibilite aos grupos empresariais um mínimo de segurança no tocante à colocação dos seus produtos.

BRASIL — Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, Produto e Formação de Capital: Nordeste e Brasil — 1965/1972, Recife, 1974, e da mesma fonte, Formação Bruta de Capital Fixo no Setor Público no Nordeste do Brasil — 1960/74, Recife, 1976

Fundação Getúlio Vargas, "Conjuntura Econômica", vol. 31, nº 7, julho, 1977. Notar que, a nível de Brasil, o conceito de setor público é bem mais restrito do que o adotado pela SUDENE, por não incluir o investimento total das empresas estatais.

No caso do País como um todo, devem-se agregar também os investimentos das empresas públicas. A propósito, ver a nota de pé de página nº 90.

A propósito, vale registrar que, reconhecendo o papel da ação governamental no esforço de desenvolvimento descentralizado de alguns setores produtivos, o planejamento regional do Sul da Itália estabeleceu, entre os seus mecanismos, além de um percentual sobre os fundos de investimentos das empresas nas quais o Estado participa, um percentual sobre as concorrências abertas pelos órgãos governamentais a ser dirigida para empresas localizadas no "Mezzogiorno". Assim, define-se ali uma obrigatoriedade também no direcionamento da demanda do setor público em favor das empresas da região atrasada.

### 5.3. ESTRATÉGIA COMPENSATÓRIA DE EMPREGO

O ponto de partida para a adoção de uma política que contemple não apenas o objetivo de crescimento econômico (mesmo que qualificado), mas que leve sobretudo em conta as características estruturais da economia em que se pretende atuar, prende-se à consideração da heterogeneidade da formação econômica da Região. Essa heterogeneidade, que se define pela presença, sobretudo no meio urbano, de amplos setores produtivos com baixa produtividade, precárias relações de trabalho e reduzido grau de institucionalização das unidades de produção, tem estreita relação com a situação de sub-remuneração na qual está imersa parte considerável da força de trabalho regional, embora não explique a totalidade das pessoas que trabalham nestas condições.

Este fato exige que, no estabelecimento de ações, sejam concebidas diretrizes e estratégias múltiplas e diferenciadas. A abordagem, portanto, será distinta daquela em que se escolhem uns poucos setores e atividades, e com base em princípios e pressupostos de política econômica ortodoxos, mas adequados à expansão econômica de formações sociais dotadas de certa homogeneidade.

No caso da economia nordestina, considerou-se que uma estratégia compensatória voltada para a promoção do emprego deve contemplar, entre outros, os seguintes objetivos específicos:

- a) promoção dos pequenos, médios e microestabelecimentos e sua vinculação cada vez maior ao sistema de incentivos e fomento da atividade econômica;
- b) expansão e coordenação dos investimentos e gastos públicos com vistas à geração adicional de empregos;
- c) condução das transformações econômicas no meio rural, visando a minimizar a destruição de empregos produtivos;
- d) implantação efetiva de uma política de ocupação dirigida na fronteira agrícola e de reestruturação agrária da Região.

O exame de cada um destes objetivos específicos e dos respectivos programas a eles vinculados possibilitará melhor compreensão da estratégia em discussão.

### 5.3.1. Promoção dos Pequenos, Médios e Microestabelecimentos

Entende-se que a sugestão de considerar a promoção dos pequenos, médios e microestabelecimentos como um objetivo específico de uma estratégia compensatória voltada para a expansão e a melhoria das condições de emprego na Região justifica-se com base em três tipos de consideração: em primeiro lugar, pela ampla capacidade que estas unidades têm de utilizar mão-de-obra; em segundo, pelo fato de estarem marginalizados em relação aos fundos de investimentos e aos estímulos e incentivos governamentais, o que limita a sua expansão e a adoção de processos mais modernos de produção; em terceiro lugar, por coexistirem com unidades de produção maiores e não tenderem necessariamente a desaparecer (sobretudo no curto e médio prazos) à medida que se for dando o avanço da expansão capitalista na Região e no País.

Não se deve esquecer a posição de inferioridade dos pequenos, médios e microestabelecimentos na hierarquia dos grupos econômicos que constituem o sistema de produção nacional e regional. Assim, sua evolução está na dependência da própria evolução e das relações que estabelecem com as grandes unidades de produção, que definem o seu grau de liberdade em relação ao mercado, aos fundos de investimento, ao acesso aos subsídios, etc. Para este conjunto formado pelas pequenas, médias e microempresas é válida a afirmativa de Milton Santos com respeito ao setor informal ou, na denominação deste autor, ao "circuito inferior": "A eliminação da situação de dependência do circuito inferior em relação ao circuito superior só será possível com uma mudança estrutural. O ideal, evidentemente, seria que o circuito superior se tornasse menos inferior, mas isso só poderia ocorrer se o circuito superior se tornasse menos superior" (grifo no original).88

Quando se considera o papel dessas unidades de produção no processo de desenvolvimento regional, torna-se evidente a necessidade de um fortalecimento político do qual resulte maior acesso aos meios que lhes possam garantir menor dependência e grau maior de liberdade para desempenhar um papel mais relevante numa estratégia de expansão das oportunidades de emprego. Entende-se ser essa uma condição necessária para que os programas em execução à base do pequeno, do médio e do microestabelecimento possam ter maior significação no contexto regional.

<sup>88</sup> SANTOS, Milton, O Circuito Inferior Chamado "Setor Informal". Por quê?, notas de uma conferência pronunciada no Recife, agosto, 1978.

Levando-se em conta todo este conjunto de restrições, é que se pensa nas seguintes propostas de programas vinculados ao conjunto de unidades de produção em comentário:

- a) promoção das microunidades de produção;
- b) ampliação do programa de promoção dos pequenos e médios estabelecimentos, notadamente os industriais;
- c) intensificação do programa de desenvolvimento do artesanato.

### 5.3.1.1. Promoção das Microunidades de Produção

Não é irrelevante no meio urbano do Nordeste a parcela da força de trabalho que se vincula a microestabelecimentos industriais ou de serviços. Quase metade das 500 mil pessoas engajadas, segundo o Censo Demográfico de 1970, nas atividades extrativas e de transformação, não foi computada pelo Censo Industrial do mesmo ano. Este, mais exigente que aquele, somente considera o emprego em estabelecimentos industriais que pelo seu cadastramento apresentam um mínimo de institucionalização. Isto significa que, em 1970, mais de 200 mil pessoas estavam vinculadas a atividades de transformação de matéria-prima e a unidades de produção de tipo artesanal, familiar ou semi-industrial. Detectam-se características idênticas com relação a outros setores da atividade econômica: 60% das pessoas que, em 1970, trabalhavam no comércio de mercadorias desenvolviam suas atividades como autônomas e, daquele total, 22% classificavam-se como vendedores ambulantes. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) referente a 1973 confirma tais dados ao mostrar que, das 870 mil pessoas ocupadas em atividades comerciais, 523 mil correspondiam a trabalhadores por conta própria e a membros de família não-remunerados. Nos chamados serviços de consumo individual (alojamento, alimentação, higiene pessoal, diversão, conservação e reparos e outros), o percentual atinente aos autônomos, às unidades de tipo familiar ou às pessoas que correspondem a microestabelecimentos também foi significativo. A PNAD de 1976 assinalou que, das 1.193 mil pessoas vinculadas à prestação de serviços (cujo conceito se aproxima bastante do dos serviços de consumo individual), 428 mil classificavam-se como autônomos ou membros da família sem remuneração.

Salvo os programas experimentais em execução, inexiste para esta faixa da população empregada uma atuação governamental comparável, por exemplo, à desenvolvida, sob as mais diversas formas, a nível das grandes empresas, inclusive dos grandes grupos internacionais.

Ao contrário, o Governo, através da repressão policial e exigências fiscais, não raro atua no sentido de obstaculizar o desempenho e a expansão dessas pequenas atividades e, por via de consequência, destrói empregos. Isto sem se referir aos óbices institucionais de toda ordem que dificultam o acesso ao sistema bancário e a fundos de investimentos e de capital de giro que limitam o desenvolvimento do microestabelecimento.

Além do fato de que os programas experimentais têm apresentado resultados positivos, as informações já referidas, sobretudo as que mostram a importância das atividades informais e não-institucionalizadas na oferta de oportunidades de emprego no Nordeste urbano, evidenciam que um ponto de partida a ser considerado numa atuação governamental neste sentido é o de superar o caráter experimental ou de tipo piloto dos programas das organizações que vêm atuando neste campo.

Embora o conhecimento das atividades informais esteja a exigir um aprofundamento maior de estudos a seu respeito, sobretudo no que tange às relações e conexões existentes entre elas e as atividades formais<sup>89</sup> e às reinvidicações e aspirações das pessoas que nelas se ocupam, algumas experiências têm mostrado que, numa política de promoção do emprego, deveriam ser considerados, entre outros, os seguintes pontos básicos:

- a) acesso aos fundos de investimentos ou de capital de giro;
- b) acesso aos mercados de bens e serviços;
- c) obtenção de maior capacidade competitiva e de defesa em relação às unidades formais de produção de bens e serviços com as quais os microestabelecimentos se relacionam.

No primeiro caso, contrariamente à generosidade dos estímulos governamentais ao grande estabelecimento, as instituições financeiras e de crédito e os programas especiais fecham, praticamente, o acesso às microunidades de produção. É difícil para estas a obtenção de recursos financeiros para ampliar sua capacidade de produção ou para conseguir maior disponibilidade de capital de exploração. Exigências quanto a garantias reais: maior vantagem dos bancos nas operações em grande esçala, em razão dos seus menores custos operacionais; maior poder de barganha dos grandes grupos econômicos na

Entre o circuito inferior e o superior, na denominação de SANTOS, Milton, op. cit.

obtenção dos fundos disponíveis; o caráter não-institucionalizado do microestabelecimento. Todos são fatores ou efeitos que afastam tais unidades do sistema financeiro e do crédito formal e, necessariamente, fazem-nas limitar sua capacidade produtiva ou incorrer em custos financeiros muito altos junto a agiotas e a fornecedores que financiam, em grande parte, a aquisição dos insumos e dos instrumentos de trabalho de que necessitam.

As tentativas de superar esses obstáculos deveriam ser encaminhadas em dois sentidos, no mínimo. Em primeiro lugar, pela alteração das atuais regras bancárias relacionadas com o microestabelecimento, pelo menos a nível dos chamados bancos de desenvolvimento (regional e estadual). Para estes, tal fato implicaria abandonar os padrões de atendimento bastante assemelhados aos do sistema privado e procurar atuar mais de acordo com os seus objetivos primordiais, em sentido mais amplo. Uma segunda medida, experimentada em alguns programas como o da UNO-Recife, consiste na constituição de um fundo para cobertura dos riscos de abertura de crédito à microempresa. Com isto, torna-se dispensável toda a série de exigências que tolhem o seu acesso ao sistema de crédito. Este é administrado pelo programa que, inclusive, se responsabiliza pela seleção das empresas e facilita-lhes o acesso ao sistema bancário. O referido fundo, que aporta recursos de entidades públicas a título de doação ou de empréstimos especiais à administração do programa, tem por objetivo oferecer garantia subsidiária aos bancos, permitindo cobrir total ou parcialmente os eventuais prejuízos das instituições que assinam convênios com a administração do programa. Vale lembrar que a experiência da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO-Recife) tem mostrado que o índice de inadimplência alcança apenas 1,8% do número total desses empréstimos.

Quanto ao acesso ao mercado, que, pela experiência latino-americana, constitui um dos obstáculos para a expansão do setor, poderiam também ser tentadas algumas medidas. Uma primeira seria a chamada subcontratação. Duas condições básicas seriam necessárias para que se efetivasse uma integração entre as atividades formais e informais que resultasse positiva em termos dos objetivos propostos por uma estratégia compensatória de emprego. Em primeiro lugar, que houvesse vantagem comparativa na difusão da subcontratação, pela empresa maior, dos bens e insumos produzidos pelo microestabelecimento. Em segundo lugar, que esta subcontratação ocorresse de tal modo que a microempresa se pudesse contrapor a uma relação de exploração e de excessiva dependência em relação à maior. Isto exigiria tanto uma certa organização das microunidades, com o objetivo de aumentar o seu poder de negociação com a maior, como a elaboração de normas que possibi-

litassem reduzir o processo espoliativo comumente encontrado no relacionamento entre a grande empresa contratante e a pequena e microunidade contratadas isoladamente.

Outra linha sugerida por Tockman<sup>90</sup> com relação ao acesso ao mercado é a do desvio da demanda, especialmente das unidades governamentais, para as microunidades de produção. A título de ilustração, lembra-se a produção de móveis para programas escolares e habitacionais, roupas e calçados para programas educativos, roupas de trabalho e uniformes para determinados empregos públicos e forças armadas, além de outros que poderiam ser acrescentados a partir da experiência regional. O instrumento que o citado autor especificamente registra é o dos incentivos incluídos nas licitações públicas, com vistas a promover um tratamento favorável à oferta proveniente dos produtores informais.

Com relação à maior competitividade, poder-se-ia pensar na associação dos produtores informais. Isto teria, por um lado, o objetivo de facilitar o acesso ao mercado consumidor dos seus produtos. Por outro, permitiria o relacionamento mais fácil com os fornecedores dos insumos e dos instrumentos de trabalho, a fim de tornar possível diminuir os custos ou reduzir práticas adversas, às quais esses pequenos produtores isolados têm estado comumente submetidos. A concentração geográfica dos que trabalham no setor informal, através de mercados públicos ou distritos de produção, poderia atuar como mecanismo de acesso maior aos recursos produtivos, inclusive capital e tecnologia mais avançada. 91

Vale registrar algumas observações finais a respeito, algumas delas extraídas do trabalho de Tockman, citado. Em primeiro lugar, a maioria das proposições feitas está desenvolvida em vários países latino-americanos, pelo menos sob a forma de programa experimental. Em segundo lugar, um programa dessa natureza, como, aliás, grande parte dos que integram essa estratégia compensatória, deve ser considerado complementar e inserido no contexto de uma maior qualificação do desenvolvimento da atividade produtiva, em que a reestruturação da economia (e, no caso nordestino, a redefinição do seu papel no contexto nacional) deve ser reputada como de maior relevância em relação à expansão da oferta de empregos produtivos e permanentes. Finalmente, uma política dessa natureza implica não só a am-

TOCKMAN, Victor E., "Políticas para el Sector Informal Urbano en América Latina", Revista Internacional del Trabajo, vol. 97, nº 3, 1978.

<sup>91</sup> Ver TOCKMAN, Victor E., op. cit., pág. 317.

pliação da função do Estado e mudanças qualitativas, no uso dos seus instrumentos e incentivos, como o desenvolvimento de uma capacidade de mobilização social, com maior participação, no processo decisório, de populações comumente marginalizadas que quase sempre têm estado ausentes na promoção do desenvolvimento nacional e regional.

### 5.3.1.2. Promoção da Pequena e Média Empresa

O que se referiu anteriormente a respeito da microunidade de produção aplica-se ao pequeno e ao médio estabelecimentos industriais. Sua presença na economia nordestina, sobretudo em termos de número de estabelecimentos e participação relativa no emprego industrial, não é desprezível. Se se considera como pequenos e médios aqueles que possuem até 100 pessoas empregadas, em 1970, montaram, no setor industrial, a cerca de 30 mil, correspondendo aproximadamente a 90% do total dos estabelecimentos industriais que existiam na Região. Por outro lado, informações sobre a distribuição regional, no País, da pequena, média e grande indústrias revelam que o Nordeste participou, em 1969, com 9,2% do número de estabelecimentos classificados como grandes, com 22,4% do total dos de pequeno porte e com 9,6% dos de médio porte. Significa não somente uma grande como uma relativamente concentrada presença, na Região, das pequenas e médias empresas industriais, sobretudo das primeiras.

Apesar da sua importância econômica e de significativa representatividade que assumem em relação à oferta de empregos, são pouco significativas as ações desenvolvidas com vistas a colocar a pequena e a média indústrias numa posição estratégica em relação à política regional de desenvolvimento.

Restrições de várias ordens, que vão desde a carência de fundos para os programas voltados para estas indústrias, até à existência de normas e exigências inadequadas às suas características, a fim de poderem ter acesso aos recursos financeiros, exigências de ordem fiscal e financeiras, ou a quase impossibilidade de acesso à tecnologia mais moderna ou à assistência técnica, são comumente referidas nos diagnósticos realizados como fatores impeditivos ao desempenho mais adequado e dinâmico da pequena e média empresas na Região e no País.

Acrescentam-se a isto falhas assinaladas nos respectivos programas em execução. Nestes, tratam-se indiferenciadamente dos diversos ramos e gêneros

<sup>92</sup> BARROS, F. J. Robalino & MODENESI, Ruy Lyrio, Pequena e Média Indústria, IPEA, Rio, 1973, pág. 46.

industriais; não se selecionam ações que, dirigidas para uma maior organização ou para a associação de determinados ramos da pequena e média indústrias, poderiam, através da maior competitividade, repercutir mais amplamente em termos dos objetivos estratégicos colimados.

Tudo indica, a partir dessas informações e de estudos outros realizados, que as ações vinculadas aos pequenos e médios estabelecimentos deveriam estar voltadas para: (i) adequação dos instrumentos de política financeira e de política fiscal às condições específicas desses estabelecimentos; (ii) ampliação dos programas e dos estímulos financeiros; (iii) avaliação do programa e experiências com novas ações voltadas para o pequeno e médio estabelecimento.

Quanto ao primeiro aspecto, as sugestões feitas voltam-se sobretudo para o acesso aos fundos de investimento ou de capital de giro. A exemplo do que já foi referido para as microunidades, isto implicaria, numa primeira alternativa mais ambíciosa, alterar normas bancárias (sobretudo com relação às garantias requeridas), com flexibilidade maior em relação aos coeficientes exigidos, introdução de práticas de outras formas de garantias dos financiamentos, sobretudo para capital de giro (penhor mercantil), etc. 93 Uma segunda alternativa seria a constituição, em escala significativa, de um fundo de garantia a ser administrado pelo programa de pequena e média empresas. Seria um seguro total ou parcial de créditos específicos para suprir deficiências de garantias.

Ainda nesta linha de preocupação deveria reexaminar-se não somente a incidência em termos de valores monetários, como as exigências do sistema fiscal e tributário em relação ao pequeno e ao médio estabelecimentos. Barros e Modenesi assinalam que, em geral, tais empresas, por terem dificuldades em acompanhar as diversas modificações da legislação econômica e fiscal, "ficam sujeitas, muitas vezes, a pesadas multas acrescidas de juros e correções". 94 É evidente que isto comporta toda uma preocupação no sentido de simplificar e adequar as exigências do sistema fiscal e tributário às condições e às características desses estabelecimentos. Constitui, de fato, uma discriminação o tratamento uniforme atualmente dado a contribuintes de diferentes tipos e condições administrativas e econômico-financeiras.

Com relação à ampliação do atual programa de promoção da pequena e média empresas, dois aspectos podem ser discutidos. Em primeiro lugar, coloca-se a necessidade de ampliar os recursos imprescindíveis à escalada

<sup>93</sup> Idem, ibidem, págs. 178 e 179.

<sup>94</sup> Idem, ibidem, pág. 164.

do programa. Isto possibilitaria, por um lado, a expansão quantitativa do que já se vem desenvolvendo tradicionalmente, como os serviços de treinamento e de assistência técnica, e, por outro, desenvolver aqueles serviços menos tradicionais, cujas atividades poderiam ser sensivelmente ampliadas: divulgação, pesquisa econômica, sistema de bolsas de contratação, etc. Um outro sentido que se poderia dar a essa ampliação seria a criação de incentivos às pequenas e médias empresas voltadas para atividades agropecuárias. A este respeito Barros e Modenesi lembram a necessidade de se estudar mais acuradamente o assunto, sobretudo no que interessa a zonas de baixa concentração industrial.95

No que tange à avaliação do programa de novos modos de atuação, há dois importantes aspectos a considerar. Em primeiro lugar, sugere-se substituir uma atuação abrangente e pouco seletiva por uma estratégia que não somente selecione ramos ou setores específicos, mas que tente, quanto a estes, gerar condições de competitividade em relação às grandes empresas. Decorre disto um segundo ponto, que é o de se desenvolver um trabalho de associação ou de aglutinação de pequenos e médios estabelecimentos análogos ou complementares, de modo que, tanto em relação à colocação dos seus produtos, como à compra de insumos ou à obtenção de meios que garantam vantagens econômicas, se possam gerar condições para uma atuação com níveis de competitividade e riscos semelhantes aos da grande empresa concorrente. 96 Mais uma vez ressalte-se que os meios e mecanismos de mobilização social e de convencimento dos empresários são mais significativos do que os instrumentos tradicionalmente utilizados nos programas.

Um aspecto também a considerar é a possibilidade de adotar-se, através do pequeno e médio estabelecimentos, uma estratégia de complementação da estrutura industrial da Região. Esta, como já se assinalou, é significativamente reflexa no que se refere à demanda intermediária, dada a grande dependência em relação a fornecedores extra-regionais. Tal complementação poderia realizar-se através da criação de condições privilegiadas a empresas médias e pequenas em situação de desempenhar um papel que, por uma série de razões, geralmente só se concebe atribuir à grande empresa.

### 5.3.1.3. Ampliação do Programa de Desenvolvimento do Artesanato

Desde os primórdios da SUDENE que ações relacionadas com o artesanato se acham propostas nos planos regionais. Alguns trabalhos foram desen-

<sup>95</sup> Idem, ibidem, pág. 179.

<sup>96</sup> Sugestões baseadas em discussões com Aécio M. de Medeiros Gomes Matos, que não pode ser responsabilizado pela interpretação que aqui se faz de algumas de suas afirmativas.

volvidos, visando à organização do artesão, ao financiamento de sua produção e ao escoamento dos produtos junto aos mercados consumidores regionais e extra-regionais. No entanto, apesar da experiência adquirida e dos programas desenvolvidos, os resultados obtidos são ainda tímidos em relação ao contingente de artesãos existentes e à necessidade de elevação do seu padrão de vida.

A entidade responsável pela coordenação dos programas de promoção do artesanato (Artesanato do Nordeste S.A. — ARTENE) ressente-se de uma maior disponibilidade de recursos não só para ampliar sua assistência direta ao artesão (assistência técnica e financeira vinculada à compra de insumos e de instrumentos de trabalho), como para promover maior articulação do produtor com os mercados consumidores da Região, do resto do País ou do Exterior. Tais limitações deixam a descoberto grande parte dos produtores. Estes, por vezes, têm como única saída vincularem-se a intermediários que se apropriam da maior parte dos resultados da produção.

Um outro efeito dessa limitação de recursos é a falta de continuidade dos ogramas. Isto vem comprometendo a eficácia da ação governamental nest, campo. Apesar do desenvolvimento da atividade turística na Região e no País e do surgimento de diversas entidades estaduais responsáveis pela promoção do turismo (empresas de turismo) e do artesanato (Secretarias de Trabalho, de Ação Social etc.), não existe coordenação nem compatibilização dessas entidades a nível regional, de modo que, através de uma ação conjunta, a promoção do artesão pudesse ser mais abrangente e corresponder a uma atilização mais racional dos escassos recursos disponíveis.

A questão da escassez de recursos financeiros torna-se mais patente quando se considera que, dado o atual nível de renda do artesão nordestino, a promoção desta atividade não pode ter ação limitada à simples intermediação entre o produtor e o mercado. É necessário financiar a atividade do produtor que, freqüentemente, não dispõe de recursos para aquisição dos próprios meios de trabalho. Isto requer acesso a recursos que devem ser destinados tanto à aquisição dos insumos e dos instrumentos de trabalho do artesão, como à promoção dos produtos junto aos mercados consumidores.

Evidencia-se, assim, a necessidade de uma maior garantia quanto à continuidade administrativa dos programas já desenvolvidos ou em desenvolvimento. Para isto, é imprescindível a disponibilidade e regularidade no acesso aos recursos financeiros, além de um esforço de coordenação das diversas entidades promotoras do turismo e do artesanato que atuam nos Estados nordestinos e no País.

Além disso, não resta dúvida que o desenvolvimento de várias formas de associações de produtores (sindicatos, cooperativas, associações de classe, etc.) poderia contribuir bastante para reduzir a atual fragilidade do artesão diante dos mercados e dos intermediários (quando a questão de preço para a produção artesanal é de maior relevância), dos fornecedores das matérias-primas e dos instrumentos de trabalho, ou em relação ao acesso ao crédito institucionalizado (para limitar o papel do agiota ou usuário). A institucionalização de feiras ou locais de venda para a produção artesanal ou de centros produtores poderia desempenhar função relevante no desenvolvimento da atividade associativa que se preconiza.

Estudo elaborado por técnicos da SUDENE,<sup>97</sup> após analisar a situação do artesanato regional e a evolução da respectiva política e de avaliar a atuação da ARTENE e das cooperativas de artesanato por ela criadas ou apoiadas, apresenta proposições para um plano regional de fomento a essa atividade, o qual contempla, entre outras, as seguintes linhas de ação:

- a) realização de estudos básicos sobre a situação sócio-econômica e as condições especiais de trabalho do artesão, e de estudos especiais sobre mercados e possibilidade de expansão, viabilidade de modificação de linhas de produção, etc;
- b) instalação de lojas e bazares nos principais centros de atração turística do País (hotéis, portos, aeroportos, estações rodoviárias), de núcleo de produção artesanal, de serviços sociais ao artesão e assistência à implantação de entidades artesanais;
- c) realização de experimentação e pesquisas tecnológicas, através da instalação de um centro de oficinas para trabalhos em cerâmica, couro, metais, tecelagem e madeira;
- d) compatibilização das ações de fomento através de: (i) coordenação de ações dos órgãos governamentais, órgãos colegiados inter-regionais, entidades públicas e privadas; (ii) gestões para criação de um comitê nacional de artesanato e criação de um conselho consultivo formados por artistas, técnicos e estudiosos que possam orientar uma política relacionada com o desenvolvimento do artesanato;
- e) divulgação e promoção do artesanato através da elaboração de mo-

<sup>97</sup> FARIAS, Edésio R. de & MENEZES FILHO, Alfredo B., & NEVES, Fábio A. L., Artesanato, Documento I, SUDENE/CLAN, Recife, 1975 (mimeo).

nografias sobre os seus diversos ramos, assistência aos museus de arte popular, organização de exposições itinerantes, etc.;

f) desenvolvimento de programas de aprendizagem e de treinamento voltados para pessoal de nível superior e médio responsável por programas estaduais de artesanato, para técnicos em artesanato (inclusive para gestão de cooperativas ou órgãos de classe) para a formação de mestres-artesãos, bem como envio de "missões técnicas" aos centros de produção.

É evidente que o desenvolvimento de tais programas exige, entre outras pré-condições, grande flexibilidade da entidade coordenadora, 98 regularidade e disponibilidade de recursos, condições que as entidades promotoras até o presente não tiveram. De fato, registra-se que nos 12 anos de desenvolvimento dos programas, os recursos aplicados só representaram, no total e na maioria dos períodos analisados, cerca da metade dos que foram programados ou negociados. 99

### 5.3.2. Coordenação e Expansão dos Investimentos e Gastos Públicos

Considera-se da maior relevância que o setor público, além da sua atuação indireta no sentido de propiciar estímulos à expansão da capacidade de produção e da oferta de oportunidades de emprego por parte do setor privado, venha a desenvolver diretamente, através de gastos e investimentos públicos, atividades cujo objetivo seja absorver mão-de-obra.

Neste sentido, deixando também de lado a atuação governamental diretamente desenvolvida sob a ótica de empresa pública industrial, acredita-se que impacto significativo poderia advir sobre o mercado de trabalho na medida em que fossem implantados programas da seguinte natureza:

- a) institucionalização das frentes de trabalho e promoção dos programas de redução do desemprego sazonal;
- b) promoção da ocupação urbana através dos gastos públicos e financiamento de programas sociais;
- c) regionalização e descentralização das empresas e entidades estatais não-industriais.

 $<sup>^{98}</sup>$  No documento referido na nota anterior são feitas proposições a respeito.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Idem, ibidem.

### 5.3.2.1. Frentes de Trabalho e Redução do Desemprego Sazonal

A instituição das chamadas "frentes de trabalho" tem sido frequente, no Nordeste, durante a ocorrência de secas, quando a destruição da atividade agropecuária nas suas porções semi-áridas toma proporções alarmantes e dela resultam grandes contingentes de pessoas desempregadas. Calcula-se que, em 1958 e em 1970, as "frentes de trabalho" criadas tenham ocupado cerca de meio milhão de pessoas.

Já se ressaltou suficientemente que a subutilização e a sub-remuneração ocorrem também em tempos normais como, ademais, que o desemprego sazonal atinge grandes proporções da força de trabalho rural. 100 Com base em estudos feitos pela SUDENE/OIT 101 a respeito, e a partir da própria experiência nordestina com relação à mobilização de população em períodos de irregularidade pluvial, existe, entre outras, uma proposição (ainda não implementada) no sentido de ser feita uma "programação de frentes de trabalho racionalizadas". Estime-se, a propósito, em 310 mil o número de trabalhadores que poderiam ser engajados nessas frentes, oriundos de apenas 143 cidades com menos de 100 mil habitantes. Segundo o estudo, a seleção dessa mão-de-obra obedeceria a uma série de critérios, dentre os quais o da mobilização de trabalhadores que conseguem ocupação no máximo até nove meses do ano.

É óbvio que um programa dessa natureza exigiria a seleção de áreas e épocas adequadas para a sua implantação, bem como a relação de obras ou projetos relevantes a serem realizados, quer para a expansão da capacidade produtiva, quer para o atendimento imediato das necessidades da população. Estradas vicinais, açudes, obras de irrigação, abastecimento de água, reflorestamento, habitação rural poderiam ser considerados entre os projetos a serem desenvolvidos dentro desse programa. Não são irrelevantes algumas das condições necessárias previamente à sua implantação: uma administração flexível e um suporte financeiro que permita a execução sem perda de continuidade.

## 5.3.2.2. Promoção do Emprego Urbano Através dos Gastos e Investimentos Públicos

Procedimento idêntico ao anterior poderia ser adotado em relação à subocupação e à sub-remuneração no meio urbano. Nas cidades onde, em ra-

<sup>100</sup> Idem, "A Economia Agrícola..." op. cit.

<sup>101</sup> Cf. referência feita por COELHO, Jorge et al. "Nordeste: Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, PIMES/UFPE, 1978, pág. 15.

zão das transformações que vêm ocorrendo na economia regional ou da perda de seu dinamismo, as taxas de subemprego e sub-remuneração se mostram relevantes, esse tipo de atuação do Estado poderia não somente criar empregos adicionais, como dinamizar a atividado produtiva através dos efeitos indiretos provocados sobre a estrutura econômica da área onde viessem a ser desenvolvidos os programas.

Ressalte-se que, como no caso anterior, são esperados, além da criação e promoção do emprego, os seguintes efeitos: (i) realização de obras de projetos que contribuam para a expansão da capacidade produtiva e para o crescimento da economia; (ii) participação da população e sua formação profissional, com vistas a um engajamento em emprego permanente; (iii) redistribuição da renda em favor de áreas ou grupos populacionais menos favorecidos, mediante oferta adicional de oportunidades de emprego. Outro efeito adicional seria a redução dos significativos déficits urbanos de infra-estrutura e serviços básicos: abastecimento de água, saneamento, redes pluviais, habitação, escolas, creches, drenagem e retificação de cursos de água, postos de saúde e hospitais, etc.

A implantação de programas com essa orientação poderá encontrar alguns obstáculos na reduzida flexibilidade das agências governamentais, na excessiva preocupação com o retorno e viabilidade econômico-financaira dos investimentos de responsabilidade das empresas públicas e na prática de realização de obras públicas através da adoção de tecnologias de alta densidade de capital. Tudo isso tem frustrado algumas experiências realizadas e poderá comprometer programas futuros elaborados com vistas à mobilização dos contingentes subempregados e sub-remunerados existentes no meio urbano regional.

Vale assinalar que as repercussões sobre o aparelho produtivo da Região serão bem maiores na medida em que este se torne mais capacitado para atender à demanda derivada resultante dos investimentos e gastos autônomos do Governo vinculados a esses programas.

Como já explicitado em oportunidades anteriores, a regularidade do aporte financeiro e o aumento da participação da Região nos investimentos e gastos autônomos do setor público, constituem condições prévias para que a implantação de um programa desse tipo tenha futuramente repercussões significativas no meio urbano nordestino.

Finalmente, deve-se atentar, nos critérios de localização de tais pro-

gramas, a preocupação com a dinamização de centros urbanos que possam reduzir o fluxo de população para centros já demograficamente inflados.

## 5.3.2.3. Regionalização e Descentralização das Empresas e Entidades Estatais Não-industriais

A presença do setor público na economia brasileira manifesta-se também através da existência de um grande número de empresas e entidades não-classificadas como pertencentes ao setor industrial (empresas de prestação de serviços, de serviços de engenharia, instituições de pesquisas, comércio exterior, etc.). Segundo levantamento realizado em 1976, 102 21% do número das empresas de serviços públicos; 14,7% das de transportes, armazenagem e comercialização; 8,6% das de planejamento e desenvolvimento; 16,1% dos bancos, empresas de seguro e financiamento e 15,6% das de serviços técnicos e administrativos eram entidades estatais das diversas esferas governamentais. É evidente que estes números se ampliam ao se considerarem as autarquias que desenvolvem alguma dessas atividades.

Como no caso das empresas industriais, a esfera federal representa, provavelmente, o peso maior entre elas. Ademais, dado o fato de estarem centralizadas no Sudeste, as parcelas mais significativas dos empregos, da aplicação dos recursos e da aquisição de bens e serviços também se concentram nessa Região. É provável que um esforço de descentralização ou regionalização dessas empresas e autarquias em favor de regiões mais atrasadas, como o Nordeste, possa representar um impacto significativo sobre a economia regional, dada, sobretudo, a característica empregadora dessas atividades. Registre-se o fato de que ainda hoje algumas das autarquias e entidades, cujos objetivos e finalidades se referem especificamente ao Nordeste, têm suas sedes fora da Região, que deixa de participar, assim, na parcela mais significativa dos seus gastos e dos empregos gerados.

### 5.3.3. Condução das Transformações Econômicas no Meio Rural

Como já foi também suficientemente explicitado, ao lado dos processos associados à articulação do Nordeste com o resto do País, considera-se fator influente na problemática do emprego todo um conjunto de transformações que vêm ocorrendo na economia agrícola nordestina. Algumas dessas transformações trazem no seu bojo a destruição de atividades empregadoras e aceleram a desruralização e a proletarização de contingentes significativos da

<sup>102</sup> Ver Revista Visão, "Quem é Quem . . ." op. cit., pág. 90.

força de trabalho. Embora, no longo prazo, seja possível admitir como inevitável a modernização ou o aprofundamento das relações capitalistas no campo, o fato a destacar é que, nas últimas décadas, isto vem ocorrendo aceleradamente, inclusive sob o estímulo do Estado. Este, através de recursos ou meios vinculados a programas cuja finalidade seria de distribuir a terra e oferecer ao agricultor a opção de permanecer no meio rural, tem contribuído, ao invés, para a sua saída do campo e transformação em proletário urbano ou rural, em condições de vida e relações de trabalho por vezes piores que as que tinha anteriormente.

Levando em conta tais aspectos, numa estratégia de tipo compensatório, centrada na promoção e ampliação das oportunidades de emprego, caberia ao Estado um tipo de atuação distinta da atual. A condução das transformações econômicas no meio rural, que, simultaneamente, objetivasse minimizar a destruição do emprego produtivo, deveria considerar, entre outros, os quatro seguintes programas principais:

- a) ordenamento da expansão da pecuária;
- b) capitalização do crédito e da assistência técnica ao pequeno agricultor;
- c) efetivação da reestruturação fundiária.

#### 5.3.3.1. Ordenamento da Expansão da Pecuária

Vários estudos e avaliações feitas a respeito das políticas regionais de desenvolvimento, inclusive sobre o PROTERRA, assinalam os efeitos da pecuarização em certas áreas do Nordeste, notadamente o Agreste, pondo em destaque a destruição de oportunidades de emprego e a desruralização do produtor direto (pequeno proprietário, arrendatário, parceiro, etc.). 103 Não se faz uma crítica contra a expansão da pecuária em si, mas do modo como vem ocorrendo, incentivada pelo Estado, não somente em áreas de lavoura densamente povoadas — com função primordial de abastecimento de grandes centros urbanos regionais (caso das áreas agrestinas) —, mas, principalmente, através de explorações típicas de pecuária extensiva ou semi-extensiva.

Ver SAMPAIO, Yoni, et al. Política Agrícola no Nordeste: Intenções e Resultados, PIMES/UFPE, 1978, cap. 3. Ver também SAMPAIO, Yoni & FERREIRA IR-MÃO, José, Emprego e Pobreza Rural, CME/PIMES/UFPE, 1977.

As proposições aqui feitas vinculam-se ao fato de que essas atividades, generosamente estimuladas pelo Estado como são agora, poderiam ter seus incentivos condicionados à localização em determinadas áreas. Em outras palavras, sugere-se a adoção de um zoneamento; esse tipo de pecuária seria incentivado nas áreas onde não só existissem condições propícias ao seu desenvolvimento, como onde não ocorresse a substituição de atividades de lavouras e outras que participam primordialmente no abastecimento alimentar e na retenção da mão-de-obra. Por outro lado, tais incentivos também deveriam vincular o desenvolvimento da pecuária à redução do seu caráter extensivo ou semi-extensivo com que é praticada e se vem desenvolvendo em grande parte das áreas agrestinas. Tanto neste como noutro sentido, a ação governamental deve-se orientar no sentido de dinamizar os efeitos perversos de um tipo de expansão pecuária que, sem prejuízo do desenvolvimento, da própria atividade em si, poderiam ser evitados.

## 5.3.3.2. Capitalização do Crédito e da Assistência Técnica ao Pequeno Agricultor

A seletividade da assistência técnica e financeira ao agricultor rural, que se traduz na modéstia de tais serviços em relação ao pequeno produtor (proprietário ou não da terra que cultiva) constitui também um procedimento através do qual o setor público reforça ou, pelo menos, se omite em relação ao processo de desruralização da força de trabalho.

Informações mostram que "apenas 4% dos estabelecimentos de menos de 10ha tinham acesso ao crédito institucionalizado, enquanto que, nos estabelecimentos de 200 a 500 hectares, esse percentual subia para 22%". 104 Assinale-se também que "o fato de a política de crédito atender prioritariamente aos médios e grandes proprietários não está dissociado dos demais instrumentos da política de planejamento agrícola na Região, haja vista o caso da política de subsídios de preços a produtos tradicionalmente concentradores de renda e riqueza como são os casos do açúcar e do cacau". 105

Tais afirmações também são confirmadas por um outro estudo, que adianta ter a política de crédito rural excluído do acesso ao financiamento agrícola mais de 80% das famílias rurais, "isto é, aquelas famílias desprovidas do meio básico de produção agropecuário, que é a terra". 106 Em seguida, as-

<sup>104</sup> SAMPAIO, Yoni et al. "Política Agrícola . . .", op. cit.

<sup>105</sup> Idem, ibidem.

Universidade Federal de Pernambuco/PIMES, "Efeitos Espaciais das Políticas Macroeconômicas e Setoriais do Governo Federal — Parte III: Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola" — Recife, 1978 (mimeo).

sinala ser possível "... assegurar, sem incorrer em erro, que somente 6% de famílias rurais do Nordeste têm condições de recorrer ao instrumento de crédito para financiamento de suas atividades agrícolas ..." 107

A discriminação tem também duas outras facetas: a primeira fica patente ao se considerar que 80% do crédito selecionado com a produção animal destinou-se à pecuária bovina de corte e de leite, ou que, em 1975, 53% dos financiamentos reservados à produção vegetal estavam voltados para o algodão, o cacau e a cana-de-açúcar. A segunda faceta de discriminação refere-se à distribuição regional dos financiamentos. Segundo informações levantadas junto ao Banco Central, a participação percentual do crédito rural que representou, no País como um todo, 110,3% da renda interna da agricultura, em 1976, no Nordeste, apenas atingiu a 97,9% do respectivo agregado.

Não menos significativas são as informações a respeito da assistência técnica ao agricultor nordestino. Em 1975, segundo relatório da pesquisa do CME/PIMES da UFPE, a relação entre técnicos vinculados ao sistema da assistência técnico-agrícola e às famílias agrícolas se traduzia, na Região, em 1 técnico para 1.900 famílias; 1,8 técnico por município atendido e 0,75 técnico por município existente no Nordeste. Como, no nível atual, são orientados cerca de 40 produtores-proprietários por técnico e existem pouco mais de 1.800 técnicos, "infere-se a quase inexistência de serviços no meio rural nordestino". 109

Estes aspectos sugerem, quando menos, as seguintes linhas de orientação: (a) reexame e redefinição das normas ou padrões de prestação de serviços de crédito e financiamento, visando ao acesso do pequeno produtor rural ao crédito institucional, certamente de menor custo e menos espoliativo que qualquer das modalidades não-institucionalizadas, às quais ele tem de recorrer; (b) expansão, a nível regional, das disponibilidades de crédito e de financiamento, reorientando-se a oferta de recursos financeiros para as atividades realizadas pelo pequeno e médio produtores; (c) avaliação dos programas voltados para o financiamento dos pequenos produtores (proprietários ou não) no sentido de identificar os obstáculos existentes; (d) expansão do sistema de assistência técnica, de modo que este se possa constituir instrumento de transferência de técnicos agrícolas aos pequenos produtores e de acesso aos sistemas de crédito e financiamentos rurais.

 $<sup>^{107}</sup>$  Idem, ibidem, tabela 9.

<sup>108</sup> Idem, ibidem, tabela 9.

<sup>109</sup> Idem, ibidem, pág. 84.

### 5.3.3.3. Efetivação do Programa de Reestruturação Agrária

A questão da reforma ou reestruturação agrária tem-se constituído um dos temas mais discutidos nos estudos sobre agricultura regional. Reconhece-se, por um lado, a excessiva concentração da propriedade rural ou, o que não é exatamente a mesma coisa, do estabelecimento rural. Segundo a SUDENE/BIRD, 110 4% dos proprietários detêm 50% das terras agricultáveis, ou, segundo o INCRA, 0,6% dos proprietários, com imóveis de mais de 1,000ha, possuem 36% da área agrícola, enquanto 80% dos pequenos proprietários, com imóveis de menos de 50ha, controlam 13% da área agrícola. Por outro lado, o problema também reside na existência de terras ociosas, as quais, segundo o cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para 1972, representavam 34% das terras cadastradas, correspondendo a 24,5 milhões de ha aproveitáveis e não explorados. Ademais, estima-se a existência de 48 milhões de hectares de terras devolutas. Finalmente, reconhece-se a existência de um grande contingente de agricultores sem terra ou de produtores sub-remunerados e subutilizados, que atinge uma cifra de milhões de pessoas.

Estes aspectos estão associados ao reconhecimento de que:

- a) já existe montado todo um aparato legal-institucional (Estatuto da Terra, AI-9, Tributação, INCRA, PROTERRA, MINTER, EMBRATER, SUDENE, POLONORDESTE, EMBRAPA, CEPAs, etc.) voltado, parcial ou exclusivamente, para a questão agrária;
- b) o impacto sobre a produção, o emprego e sobre a renda justifica plenamente a realização do programa, desde que nas terras ociosas (em áreas em exploração e devolutas), à base do módulo estabelecido pelo INCRA, poderiam ser absorvidas até 4 milhões de famílias; 111
- c) já existem definidas áreas específicas nas quais uma ação prioritária pode ser desenvolvida (Litoral Mata e Agreste de Pernambuco; Litoral Mata, Brejo, Agreste, Caatinga Lotorânea e Borborema Oriental da Paraíba; todo o Estado do Ceará, quase 60 mil km² no Maranhão, uma área de colonização ao longo das rodovias MA-1, MA-2, MA-74, além de 3,5 milhões de hectares no município maranhense de Barra do Corda; as áreas de influência da agroindústria

<sup>110</sup> Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste/Banco Mundial, op. cit.

<sup>111</sup> COELHO, Jorge e et al., op. cit., págs. 51 e 52.

canavieira dos Estados do Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Bahia, bem como terras públicas do Vale do Gurguéia, no Piauí);<sup>112</sup>

d) até o presente têm sido inexpressivos os resultados obtidos; várias são as proposições que se apresentam no sentido de superar os obstáculos à utilização dos instrumentos de reforma agrária e de tornar operacionais os planos e programas elaborados.

Neste sentido, as proposições concentram-se fundamentalmente: 113

- a) no estabelecimento de uma coordenação, a níveis regional e nacional, para a implantação do programa, de modo a permitir a existência de uma compatibilização entre os três planos fundamentais da questão: o político-institucional, o técnico-administrativo e o financeiro;
- b) na compatibilização dos planos e programas já em execução e de interesse da reforma agrária, bem como na revisão do plano de reforma agrária do Nordeste, elaborado pelo INCRA;
- c) na criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária (preconizado na Lei nº 4.504 Estatuto da Terra) e na efetivação da participação do trabalhador rural no processo, através de suas representações de classe (também de acordo com o Estatuto da Terra);
- d) na promoção do ajustamento da política de crédito aos pequenos e médios produtores rurais, e na da reestruturação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), objetivando melhor atender às cooperativas e aos interesses de um programa de reforma agrária;
- e) no estabelecimento oficial dos tamanhos máximo e mínimo dos imóveis rurais e na consideração, como meta prioritária para o programa de reforma agrária, da redistribuição de terra, a fim de que os instrumentos complementares possam atingir os resultados esperados.

Tais áreas estão definidas pelo INCRA e pelos decretos nºs 56.583, de 10.07.65, 68.085 de 19.11.71, 60.456 de 14.03.67, 61.106 de 20.03.67 e 70.220 de 01.03. 72.

As proposições foram extraídas do trabalho de COELHO, Jorge et al., op. cit., págs. 60 e 61.

#### 5.3.4. Colonização e Reestruturação Agrária

Do tratamento explícito do emprego, como um aspecto relevante a considerar numa política de desenvolvimento regional no Nordeste, não pode estar ausente a preocupação com a expansão da fronteira agrícola ou colonização, e com a reestruturação agrícola ou reforma agrária. A primeira preocupação foi explicitamente incluída nas primeiras proposições elaboradas no período de criação da SUDENE e tinha uma relação muito grande com a questão do emprego e das transformações que se esperava fossem realizadas na Zona Semi-árida da Região. A reestruturação agrária, com a conotação que atualmente assume com relação à questão do emprego, somente apareceu nos planos regionais ao final dos anos sessenta, embora, sob um outro enfoque, já neles estivesse presente desde o início da referida década.

Registre-se, desde logo, que tanto a proposição relativa à colonização com base em pequenos e médios produtores rurais, como a proposição alusiva à reforma agrária, já incorporada há alguns anos aos planos, não tiveram, até o presente, resultados significativos. Por isto, as considerações aqui feitas vinculam-se ao reexame e redefinição dos procedimentos adotados para a sua efetivação. Não se pode minimizar ou desconhecer os entraves políticos à sua efetivação, facilmente localizados nos setores conservadores e beneficiários do "status quo". No entanto, a alguns equívocos administrativos, técnicos e institucionais também se pode atribuir, embora em parte menor, a responsabilidade pelo fracasso que até o presente tiveram as referidas proposições.

Apesar de explicitado que a implementação das proposições aqui feitas exige uma expressão política que possa levar adiante a sua negociação e efetivação, dada a conotação política que assumem as proposições de reforma agrária e de colonização dirigida em favor dos pequenos e médios produtores rurais, esta questão deve ser repetida e enfatizada. Num contexto de concentração da propriedade rural que se acentua, constata-se, cada vez mais, a ocupação de terras na fronteira agrícola pelos grandes proprietários e grandes empresas. Daí que as proposições de reestruturação agrária e de colonização à base do pequeno agricultor somente terão eficácia na medida em que os pequenos e médios produtores rurais, as unidades agrícolas familiares e os agricultores sem terras puderem ter um suporte político capaz de exercer pressões para que o Estado, os instrumentos de política econômica e as entidades e instituições se voltem para os seus interesses (terra, crédito, assistência técnica, preços mínimos e outras condições imprescindíveis ao exercício da atividade econômica).

Nesta parte do documento serão implicitadas somente as proposições relativas à colonização, desde que as referentes à reestruturação agrária, que compartilham de dois objetivos específicos (ver Gráfico I) já foram consideradas em oportunidade anterior (item 5.3.3.3.).

# 5.3.4.1. Intensificação do Programa de Colonização Dirigida em Favor dos Pequenos e Médios Produtores Rurais

Tão antigo quanto a SUDENE é o programa de colonização dirigida, que aparece como uma das quatro diretrizes básicas da política de desenvolvimento regional preconizada pelo GTDN. Sempre foi visto como um programa através do qual o excedente de população, sobretudo o da região semi-árida, poderia ter acesso à terra e a melhores condições de trabalho. As avaliações sobre o programa de colonização da SUDENE, bem como sobre os de responsabilidade de outras entidades 114 concluem pelo fracasso de quase todas essas experiências. Este fracasso, deve-se registrar, está associado tanto a falhas técnicas e à falta de apoio administrativo aos programas (sobretudo no que diz respeito a recursos financeiros), como ao "fechamento" da fronteira. Este "fechamento" corresponde a uma reprodução da estrutura agrária concentrada, prevalecente no resto do Nordeste, e dá-se através da aquisição ou apropriação de grandes extensões de terras para expansão da pecuária ou para meros fins especulativos.

Estes fatos, bem documentados nos estudos e avaliações feitas e divulgados na imprensa e em revistas especializadas, revelam, como programas, que, no momento da sua concepção ou início de implantação, poderiam ter-se antecipado a um conjunto de obstáculos político-institucionais à sua concretização, hoje encontram, ao lado das tradicionais dificuldades operacionais, a consolidação de uma estrutura agrária que compromete a realização dos seus objetivos.

Novamente, aqui, se repete o reduzido apoio da administração central a programas vinculados ao pequeno produtor e que poderiam ter impacto significativo em termos de emprego. Isto traduz-se notadamente no tocante aos recursos financeiros. Relatório da COLONE, subsidiária da SUDENE para o programa do Alto Turi, revela que, de 1973 a 1977, apenas 29% dos recursos negociados e programados foram efetivamente obtidos para a realização

Ver MARTINE, George, Migrações Internas e Alternativas de Fixação Produtiva: Experiências Recentes de Colonização no Brasil, (mimeo), 1978; JATOBÁ, Jorge, "Dinâmica Demográfica e Econômica na Pré-Amazônia Maranhense: A Fronteira de Recursos e o Programa de Colonização do Alto Turi", Recife, 1978 (mimeo).

dos programas. O gradual abandono do Programa pela SUDENE até início dos anos setenta (até 1972 haviam sido assentados apenas 844 famílias) e o reduzido apoio recebido pela COLONE em fases posteriores (em termos de disponibilidade de recursos e de solução a questões institucionais) deram margem à "invasão de terras, inicialmente por minifundiários e posteriormente por aspirantes a latifundiários, em sua maioria de fora da Região, e que foram atraídos pelas riquezas locais". 15

A respeito do projeto, a análise feita por Jatobá assinala que "a região do Alto Turi já se constituiu e ainda se constitui, apesar da redução de sua área colonizável, em um dos maiores projetos de colonização para agricultores de baixa renda. A análise acima atesta que a colonização destinada a beneficiar pequenos agricultores e trabalhadores rurais tem uma baixa prioridade de execução, podendo o viés ser atribuído mais ao ineficiente apoio governamental, inclusive de operacionalização de políticas já concebidas, do que aos próprios colonos, haja vista os poucos significativos ganhos derivados deste projeto tanto no plano econômico quanto social". 116 As referências feitas a relatórios da COLONE ilustram suficientemente a questão, quando se menciona: "a falta de recursos para implantação da infra-estrutura do que resultou a deterioração da qualidade dos assentamentos realizados, percalços que motivaram exaustivas e infrutíferas negociações inerentes a problemas fundiários, creditícios e de outra ordem, reveladores do frágil apoio institucional proporcionado à companhia no período de consecução das metas que, paradoxalmente, constam nos planos oficiais de desenvolvimento".117

Do exposto, podem-se extrair pelo menos duas linhas básicas de proposições, visando atribuir aos programas de colonização dirigida no Nordeste, particularmente o do Maranhão, uma significação no engajamento dos excedentes relativos de população em atividades produtivas à base do pequeno e médio empreendimento rural:

- a) ordenamento do processo de ocupação econômica e demográfica, com favorecimento dos pequenos e médios produtores rurais;
- b) intensificação do apoio financeiro e institucional aos projetos em execução.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Ver JATOBÁ, Jorge, "Dinâmica . . ." op. cit., pág. 6.

<sup>116</sup> Idem, ibidem, pág. 8.

<sup>117</sup> Idem, ibidem, pág. 9.

No que se refere ao primeiro aspecto, <sup>118</sup> os pontos mais relevantes são os seguintes: (i) medidas de desestímulo ao processo atual de "latifundização improdutiva e especulativa", que vem caracterizando a ocupação da fronteira econômica não só no Maranhão como em todas as regiões brasileiras com tais características; (ii) limitação dos incentivos e crédito à pecuária extensiva, predatória e desempregadora, com limitação, inclusive, do tamanho dos estabelecimentos pecuários, que atingem proporções de verdadeiros macrofúndios; (iii) contenção do processo abusivo da posse da terra através da grilagem; e (iv) reorganização agrária nas áreas de ocupação recente, onde a expansão e a apropriação monopolista da terra já se estão consolidando e continuam avançando aceleradamente.

Com relação ao apoio aos programas de colonização dirigida, voltados para os pequenos e médios produtores, é evidente que, ao lado da disponibilidade de recursos financeiros e da regularidade das dotações, as entidades executoras terão de contar com apoio adicional dos centros de decisão, no sentido de obterem crédito e financiamento para os produtores, de regularizarem a posse da terra do colono, de impedirem a invasão dos "aspirantes a latifundiários" nas terras reservadas para o programa de colonização dirigida, etc. O apoio governamental deve ser também no sentido de dotar a entidade executora de uma flexibilidade capaz de conduzir o dinâmico processo de ocupação, que exige uma atuação variada em várias frentes.

Vale registrar, a respeito dessas medidas, a observação constante de estudo onde se examina a complexidade de alguns modelos de colonização adotados. Sugere-se um modelo intermediário (entre o sofisticado e irrealista de algumas entidades, de um lado, e o espontâneo, de outro), cujos pressupostos básicos são: (i) o apoio incondicional do governo ao pequeno produtor e (ii) a garantia efetiva da posse da terra. No referido estudo, Martine faz a seguinte e oportuna citação de Otávio Guilherme Velho: Uma política de massas teria necessariamente de buscar realizar objetivos menos ambiciosos, porém de escala bem maior, sem fixar a priori a direção exata que o processo tomaria, mas contentando-se em garantir as condições mínimas (como auxílio na construção de estradas vicinais, créditos limitados para facilitar a simples manutenção do lavrador até a colheita, preços mínimos, assistência agrícola, a saúde e escolas, etc.). Sobretudo, seria preciso garantir efetivamente a posse da terra."

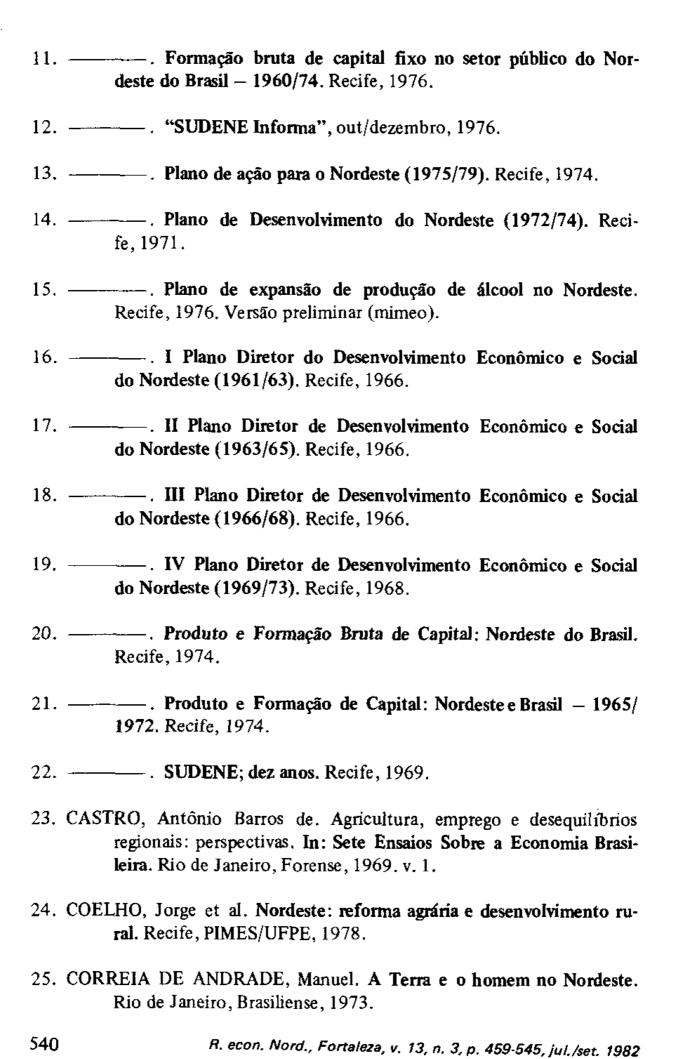
Ver, a propósito, JATOBA, Jorge "Dinâmica...", op. cit., págs. 11 e 12.

MARTINE, George — "Migração Interna ..." op. cit., pág. 48.

<sup>120</sup> VELHO, Otávio Guilherme, Frentes de Expansão e Estrutura Agrária, Zahar, Rio, 1972, apud MARTINE, George, op. cit.

#### 6. BIBLIOGRAFIA

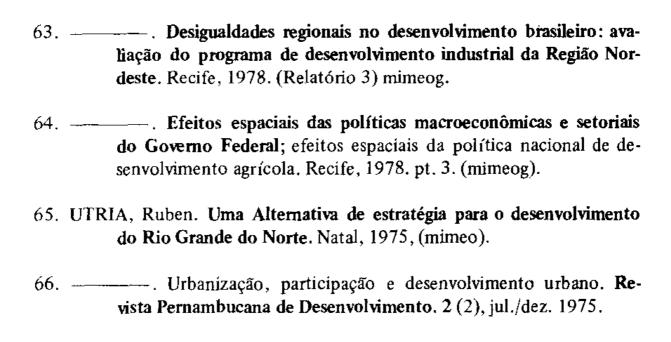
- 01. ANDRADE, Antônio Cabral de. La formación profesional y la educación em las estrategias y políticas de empleo. Boletín CINTERFOR, (30), nov./dez. 1973.
- 02. . Informe sobre los programas de recursos humanos de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE). Boletim Econômico da SUDENE. Recife, 2 (3), 1966.
- 03. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. ETENE. Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e alternativas. Fortaleza, 1978 (mimeo).
- 04. ——. Perspectiva de desenvolvimento do Nordeste até 1980: crescimento demográfico e emprego. Fortaleza, 1971.
- 05. . Relatório 1977. Fortaleza, 1978.
- 06. BARROS, F. J.; ROBALINHO, O. & MODENESI, Rui Lyrio Pequena e média indústria. Rio de Janeiro, IPEA/INPLES, 1973.
- 07. BARROSO, Nilo Alberto. Avaliação do PROÁLCOOL contribuição à política de financiamento do BNB; estratégia e limitações. Fortaleza, BNB-CARIN, 1977.
- 08. BRASIL. Conselho de Desenvolvimento. GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2. ed. Recife, SUDENE, 1967.
- 09. ——. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Agroindústria do Nordeste: por que e como investir. Recife, 1978.
- 10. ——. A Economia agrícola do Nordeste do Brasil. Recife, 1977. v. 1.



- 26. FARIAS, Edésio R. et al. Artesanato Recife, SUDENE/CLAN, 1975. (Documento 1). mimeog.
- 27. FRANCO, José Almar Almeida. A Agroindústria e o crescimento da agricultura no Nordeste. Fortaleza, 1975. (Trabalho apresentado no II Seminário Nacional de Imigração e Drenagem).
- 28. GAUDEMAR, J. P. de. Mobilité du travail et acumulation du capital. Paris, Maspero, 1976.
- 29. GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, IPEA, 1974. (Coleção Relatório de Pesquisa).
- 30. ——. A Industrialização do Nordeste; A Economia regional. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971. v. 1.
- 31. GOODMAN, David E. O Modelo econômico brasileiro e os mercados de trabalho; Uma perspectiva regional. Pesquisa e Planejamento Econômico. Río de Janeiro, 5, jun. 1975.
- 32. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Plano de ação do governo do Rio Grande do Norte 1976/79. Natal, s. d., 2v. (mimeo).
- 33. GUIMARÃES NETO, Leonardo. O Emprego urbano no Nordeste; situação atual e evolução recente 1950/1970. Fortaleza, BNB/ETENE/GEDUR, 1976.
- 34. ———. A heterogeneidade do mercado de trabalho urbano: o caso do Nordeste. Recife, BNB/ETENE/GEDUR, 1978.
- 35. ——. A Urbanização e a problemática do emprego urbano no Nordeste. In: Seminário sobre Desenvolvimento Urbano. Anais. Fortaleza, MINTER-SEPLAN/CNPU-SUDENE-BNB, 1978. pp. 117-43.
- 36. HALL, Anthony L. Drought and irrigation in Northeast Brazil. s.n.t. (Tese submetida à Univ. de Glasgow).
- 37. ——. Irrigação para vencer a seca; o caso do Nordeste do Brasil. In: Dimensões do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro, Campus, 1978. (BAER, GEIGER & HADDAD coord.).

- 38. JATOBÁ, S. Jorge. Dinâmica demográfica e econômica na Pré-Amazônia Maranhense: a fronteira de recursos e o Programa de Colonização do Alto Turi. (Trabalho apresentado no I Encontro Nacional de Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), Campos do Jordão, 1978). Mimeo.
- 39. ———. Política de preços de fatores, mudanças tecnológicas e absorção da mão-de-obra: o caso da indústria manufatureira do Nordeste. Recife, PIMES/UFPE, 1977.
- 40. LACERDA DE MELO, Mário. O Açúcar e o homem no Nordeste: problemas sociais e econômicos do Nordeste canavieiro. Recife, IJNPS, 1976.
- 41. ——. Proletarização e emigração nas regiões canavieiras e agrestinas de Pernambuco. Recife, Depto. de Ciências Geográficas do Centro de Ciências do Homem da UFPE, 1976. (mimeo).
- 42. MACEDO LIMA, A. Aquilino. Distribuição espacial e pessoal da renda do Nordeste. Fortaleza, BNB/ETENE/GEDUR, 1978 (datilog.).
- 43. MARTINE, George. Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil. (Trabalho apresentado no I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), Campos do Jordão, 1978). Mimeo.
- 44. MENDES, Armando. Invenção da Amazônia. s.d. (mimeo).
- 45. MERLIN, Joana Maria Soares. La Surintendance du développment du Nordeste un expérience regionale dans l'administration publique en Brésil. (These pour le Doctorat de 3e Cycle, Université de Droit, Paris II, 1976).
- 46. MOURA, Hélio Augusto de. Variações migratórias no Nordeste: 1940/70. Revista Econômica. 4 (14), 1972.
- 47. ———. O Balanço migratório do Nordeste: 1950/70. Fortaleza, BNB/ETENE, 1978. (datilog.).
- 48. MOURA, Hélio A. et. al. Regiões metropolitanas do Nordeste: diferenciais de renda e educação entre naturais e migrantes 1970. Recife, SUDENE/BNB, 1975.

- 49. O'BRIEN, F. S. & SALM, C. L. Desemprego e subemprego no Brasil. Revista Brasileira de Economia, 24 (4), out./dez. 1970.
- 50. PELLERIN, George. Oferta e demanda de mão-de-obra no Nordeste. Recife, SUDENE, 1972. (mimeo).
- 51. QUEM é quem na economia brasileira. Revista Visão. Ago., 1976.
- 52. SALAMA, Pierre. Vers un nouveau modele d'accumulation. In: Critique de l'économie politique. Paris, (16/17), 1974.
- 53. SALMITO FILHO, Valfrido. Agroindústria para o Nordeste. Fortaleza, BNB, 1977.
- 54. SAMPAIO, Yoni & FERREIRA IRMÃO, José. Emprego e pobreza rural. s.d., UFPE/PIMES-CME, 1977.
- 55. SAMPAIO, Yoni et al. Política agrícola no Nordeste: intenções e resultados. s.d., UFPE/PIMES-CME, 1978.
- 56. SANTOS, Milton. O Circuito inferior chamado setor informal; por quê? (notas mimeografadas de uma conferência pronunciada no Recife, agosto/78).
- 57. SINGER, Paul. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo, Ed. Nacional, 1969.
- 58. ———. Economia política do trabalho. São Paulo, Editora Hucitec, 1978. p. 5.
- 59. ——. Economia política da urbanização. 3 ed. São Paulo, Brasiliense, 1976.
- 60. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE & BANCO MUNDIAL. A Economia agrícola do Nordeste; diagnóstico parcial e perspectivas. Recife, 1976.
- 61. TOCKMAN, Victor. Políticas para el sector informal urbano en América Latina. Revista Internacional del Trabajo. 97 (3), jul/set. 1978.
- 62. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO/PIMES. Desigualdades regionais no desenvolvimento rural: Região Nordeste. Recife, 1978. pt. 2. (Relatório 3) mimeog.



Abstract: The purpose of the present report is to contribute for a better understanding of questionable employments in the Northeast, particularly jobs in big towns. So it is that, at the beginning it presents a summary of what one understands for problematic of jobs in the region; next it examines the evolution and some results of the regional policies related to the employment problem, on the region coordenated by the SUDENE; and it concludes making some previous and important considerations to the formulation of strategies and of the propositions considered important in order to show the way for solution of the job problem in the region. The examination of job difficulties in the Northeast, and of the oriented measures in order to work out a solution, becomes evident that the institutional-political aspect is much more significant than the administrative-technical aspect. This means that, any measure eventually proposed to decentralize the national industry and integrate the industrial structure of the Region, increase of the small and average industry program, the execution of a colonization program in favor of the small and medium rural producers, land reform re-structure, financing of credit or provide technical assistance to the small farmer, etc., implies the necessity of political negotiation aiming at obtaining important modifications that would make possible the establishment of more favorable programs to absorb part of the exceeding working power. Another evident aspect too is that the proposals related to creating working opportunities only constitute part of a set of measures whose objective must be to reduce the sub-utilization and above all, the underpaying of the working power. In effect, side by side with the economic policy mechanisms in a restrict form, that may induce in a job demand on the part of the production units, it is indispensable the utilization of other institutional-political means, that make possible the betterment of the working relations.