

## 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

---

\*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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 significativo 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.<sup>3</sup> As pressões intensas sobre os mer-

<sup>2</sup> Ver, a propósito, GUIMARÃES NETO, Leonardo, "O Emprego . . .", op. cit. pág. 25.

<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.



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 salário-mínimo. 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 equivalente 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.<sup>6</sup>

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 frequência 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.<sup>7</sup> 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-

<sup>6</sup> 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>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 prevalentes no meio rural nordestino.<sup>8</sup>

## 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 constataam 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>8</sup> BRASIL – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, *A Economia Agrícola do Nordeste do Brasil*, vol. 1, Recife, 1977.



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 **artesanização**, 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.<sup>11</sup>

### 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

<sup>11</sup> Ver GUIMARÃES NETO, Leonardo, “Heterogeneidade . . .” *op. cit* e do mesmo autor, “A Urbanização . . .”, *op. cit*.



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 próprio avanço que tende a agravar o problema”.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> CASTRO, Antônio Barros de, “Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais: Perspectivas, em Sete Ensaio sobre a Economia Brasileira, vol. I, Forense, Rio, 1969, pág. 159.

<sup>15</sup> 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-









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.<sup>24</sup> 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

<sup>23</sup> 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 da Região.

<sup>24</sup> Ver GUIMARÃES NETO, Leonardo – “Heterogeneidade . . .” *op. cit.* e do mesmo autor, “Urbanização e Emprego no Nordeste”, Recife, 1977, (mimeo).









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”.<sup>34</sup> 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.<sup>36</sup>

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-

---

1974), 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.





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, assina-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.”<sup>43</sup>

À 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-















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-













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 freqüentemente 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.).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> A respeito de políticas de emprego, ver o trabalho de ANDRADE, Antônio Cabral de, "LA Formación Profesional y la Educación en Las Estrategias y Políticas de Empleo", Boletim CINTERFOR, nº 30, nov/dez, 1973.









A lentidão na concretização de tais projetos, que atinge tanto as fases iniciais de definição e de negociação como as subseqüentes 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.

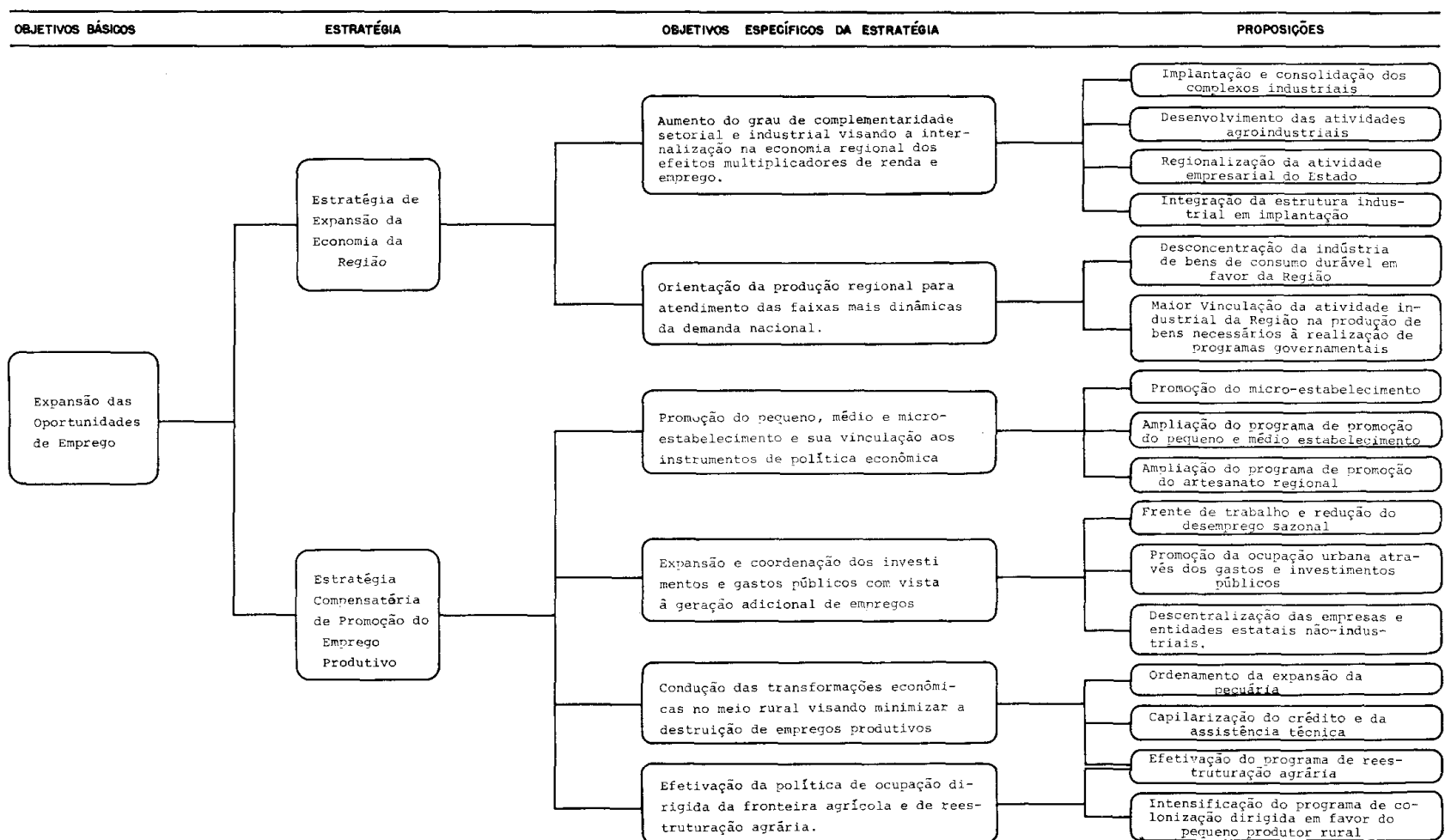
O exame sumário de alguns programas é suficiente para ilustrar a constatação. O pólo petroquímico da Bahia, cujos trabalhos foram, de fato, iniciados no fim da década de sessenta, mas que só foi oficialmente definido em 1970, somente teve efetivamente implantada até agora uma parte do complexo: é diminuto 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 Itaquí, 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 Itaquí, 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



GRÁFICO 1 : ESTRATÉGIA E PROPOSIÇÕES RELATIVAS AO EMPREGO













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.<sup>83</sup>

#### **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.

<sup>83</sup> 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 significativa 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 locais 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 período-



### 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 inferior se tornasse menos inferior, mas isso só poderia ocorrer se o circuito superior se tornasse menos superior**" (grifo no original).<sup>88</sup>

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.



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 reivindicações 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 escala, em razão dos seus menores custos operacionais; maior poder de barganha dos grandes grupos econômicos na

<sup>89</sup> Entre o circuito inferior e o superior, na denominação de SANTOS, Milton, op. cit.











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) ressen-te-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 programas. Isto vem comprometendo a eficácia da ação governamental neste 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 utilização 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 1*, 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,<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup>

### 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>99</sup> Idem, ibidem.









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%”.<sup>104</sup> 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”.<sup>105</sup>

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”.<sup>106</sup> Em seguida, as-

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

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

<sup>106</sup> 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).













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.<sup>119</sup> 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:<sup>120</sup> “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”.

<sup>118</sup> Ver, a propósito, JATOBÁ, Jorge “Dinâmica . . .”, op. cit., págs. 11 e 12.

<sup>119</sup> 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. **Agro-indústria do Nordeste: por que e como investir**. Recife, 1978.
10. ————. **A Economia agrícola do Nordeste do Brasil**. Recife, 1977. v. 1.

11. ———. **Formação bruta de capital fixo no setor público do Nordeste do Brasil – 1960/74**. Recife, 1976.
12. ———. **“SUDENE Informa”**, out/dezembro, 1976.
13. ———. **Plano de ação para o Nordeste (1975/79)**. Recife, 1974.
14. ———. **Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972/74)**. Recife, 1971.
15. ———. **Plano de expansão de produção de álcool no Nordeste**. Recife, 1976. Versão preliminar (mimeo).
16. ———. **I Plano Diretor do Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961/63)**. Recife, 1966.
17. ———. **II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963/65)**. Recife, 1966.
18. ———. **III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966/68)**. Recife, 1966.
19. ———. **IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1969/73)**. Recife, 1968.
20. ———. **Produto e Formação Bruta de Capital: Nordeste do Brasil**. Recife, 1974.
21. ———. **Produto e Formação de Capital: Nordeste e Brasil – 1965/1972**. Recife, 1974.
22. ———. **SUDENE; dez anos**. Recife, 1969.
23. CASTRO, Antônio Barros de. Agricultura, emprego e desequilíbrios regionais: perspectivas. In: **Sete Ensaios Sobre a Economia Brasileira**. Rio de Janeiro, Forense, 1969. v. 1.
24. COELHO, Jorge et al. **Nordeste: reforma agrária e desenvolvimento rural**. Recife, PIMES/UFPE, 1978.
25. CORREIA DE ANDRADE, Manuel. **A Terra e o homem no Nordeste**. Rio de Janeiro, Brasiliense, 1973.

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 accumulation 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**. Rio 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 développement 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.

63. ———. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro: avaliação do programa de desenvolvimento industrial da Região Nordeste.** Recife, 1978. (Relatório 3) mimeog.
64. ———. **Efeitos espaciais das políticas macroeconômicas e setoriais do Governo Federal; efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento agrícola.** Recife, 1978. pt. 3. (mimeog).
65. UTRIA, Ruben. **Uma Alternativa de estratégia para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte.** Natal, 1975, (mimeo).
66. ———. **Urbanização, participação e desenvolvimento urbano.** *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*. 2 (2), jul./dez. 1975.

**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 coordinated 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.

