

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**Instituto de Economia**

**Pós-graduação em Economia Aplicada**

**ESTADO E FORÇA DE TRABALHO NO NORDESTE:  
OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E APOSENTADORIAS RURAIS  
NA DÉCADA DE 1990**

**André Luiz de Miranda Martins**

Tese elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Eduardo de Andrade Baltar e apresentada à banca examinadora como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada.

Campinas, SP, 2004

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	
+UNICATIP	
M366 e	
V	EX
TOMBO BC/	63201
PROC.	16-P-00086-05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	15/04/05
Nº CPD	

BIBID - 346458

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

M366e Martins, André Luiz de Miranda  
Estado e força de trabalho no Nordeste : ocupação no setor público e aposentadorias rurais na década de 1990 / André Luiz de Miranda Martins. - Campinas : [s.n.], 2004.

Orientador : Paulo Eduardo de Andrade Baltar.  
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Economia.

1. Trabalho rural – Brasil, Nordeste. 2. Aposentadoria – Aspectos economicos. I. Baltar, Paulo Eduardo de Andrade. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

## APRESENTAÇÃO

Apresento a seguir os resultados de uma pesquisa formalmente desenvolvida com o intuito de obter um título acadêmico, qual seja, o de Doutor em Economia Aplicada (área de concentração: Economia Social e do Trabalho) pela prestigiosa Universidade Estadual de Campinas.

Informalmente, trata-se de um esforço de entendimento mais profundo da afirmação de que “*para um nordestino, o Estado é tudo*”, feita pelo Prof. João Manuel Cardoso de Mello no curso Interpretações do Brasil, ministrado para alunos de pós-graduação do Instituto de Economia da referida Universidade. Assim o valoroso Professor procurava explicar os atavismos regionais da obra de Celso Furtado.

Ao longo do caminho trilhado pela pesquisa pude confirmar que, como observa Carlo Ginzburg, “a familiaridade, ligada em última análise à pertença cultural, não pode ser um critério de relevância”. Ingênuo, acreditava que, por nordestino, detinha um mínimo conhecimento do Nordeste. Não, não detinha. Hoje me sinto menos *expatriado*.

Forçando uma metáfora, noto que esse pesquisador-caminhante só pode chegar aonde chegou porque lhe deram direção, água e pouso durante o trajeto. Cabe-me aqui, pois, registrar minha gratidão, no reconhecimento do afeto, profissionalismo e desinteressada amizade desses com quem deparei na caminhada.

Meus agradecimentos especiais vão para o Professor Paulo Baltar, meu orientador. Sua grande arte é provar a seus orientandos que *as respostas* estão bem mais perto do que eles imaginavam. Agradeço também a outros *mestres* que tive, aqui em Campinas e alhures: Claudio Dedecca, Geraldo Di Giovanni, James Galbraith, Leonardo Guimarães Neto, Michel Zaidan Filho, Pedro Luiz Barros, Wilnês Henrique e Wilson Cano.

Alexandre Barbosa, Aloísio Barroso, Carlos Henrique Garcia, Marcelo Proni, Ricardo Azevedo e Rodolfo Guimarães me indicaram leituras e “trilhas” metodológicas importantes. Adriana Selleri, Alexandre Gori e Carolina Barbieri me auxiliaram, com presteza, no trabalho de processamento de dados. Licério Siqueira cuidou da “logística”. Com Adriana Strasburg, Alessandro Ortuso e Nanda Cardoso de Mello, bons

companheiros de doutorado, renovei laços de amizade iniciados anos antes, ainda no Mestrado em Economia Social e do Trabalho. A todos sou muito grato.

Fora do mundo acadêmico, meus agradecimentos vão para Arnaldo Mendonça, Luciano Siqueira, Marli Naomi Tamaru (*Naomi-san*), Reginaldo Muniz e Roberto Gasparetto. Registro também o meu grande apreço por três recifenses de fina estampa: Árlen Rodrigues, Carlos Sant'anna e Walter Santiago Jr.

Encerro dedicando este trabalho aos muito queridos Dona Carmem, Prof. Bosco, João Luiz, Sandra, Dudu e Luquinha. Dedico-o, ainda, à memória de José Luiz Tavares de Miranda e José Martins de Oliveira, meus avôs. Dois *Josés*, nordestinos.

## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO, 1**

**I. “PROGRAMAS DE EMERGÊNCIA”, APOSENTADORIAS RURAIS E OS DESTINOS DO TRABALHADOR NO NORDESTE RURAL NO SÉCULO XX, 17**

**1.1. “Soluções hidráulicas” e frentes de trabalho, 17**

**1.2. A universalização das aposentadorias rurais, 46**

**II. VERTENTES DA INDUSTRIALIZAÇÃO E DO ESTADO EMPREGADOR NO NORDESTE URBANO NO SÉCULO XX, 61**

**2.1. O emprego público no Nordeste urbano antes da Sudene (1920-1960), 61**

**2.2. Industrialização incentivada e emprego público no Nordeste (1960-1990), 72**

**III. A DIMENSÃO OCUPACIONAL DO EMPREGO PÚBLICO NO NORDESTE NA DÉCADA DE 1990, 95**

**3.1. Evolução do emprego público no Nordeste na década de 1990, 95**

**3.2. Resultados da pesquisa empírica: o Estado empregador no Nordeste na década de 1990, 116**

**CONSIDERAÇÕES FINAIS, 139**

**BIBLIOGRAFIA, 143**

## INTRODUÇÃO

Em seu trabalho *A inflação brasileira*, dissertando sobre as maneiras pelas quais o Estado atua para corrigir parcialmente a (elevada) taxa de exploração efetiva da economia brasileira, Inácio Rangel observa que uma dessas maneiras consistiria

“na manutenção, no seu serviço e no de suas empresas, de contingentes de funcionários, militares e civis, de operários e empregados, muito maiores do que os realmente necessários para a operação desses serviços e indústrias. O ‘empreguismo’ tornou-se um fato corrente da vida brasileira, em maior ou menor escala. Ora, isso significa que à folha salarial ‘normal’, correspondente aos trabalhadores produtivos, soma-se uma segunda folha salarial, uma espécie de *socorro aos desempregados* [grifo no original]. Esse contingente suplementar de trabalhadores deriva o seu rendimento não do capital variável social. Mas sim da mais-valia, parte da qual é apropriada pelo Estado. Entretanto, do ponto de vista da determinação da propensão a consumir do sistema econômico, essa circunstância é irrelevante. Correspondendo, ou não, a uma atividade produtiva – no sentido que a essa expressão davam os clássicos, desde Adam Smith a Karl Marx – o salário implica na [sic] formação de rendas pessoais pequenas e médias, virtualmente destinadas (...) a compor o fundo social de consumo”<sup>1</sup>.

Feitas as devidas exceções às menções, talvez por preciosismo intelectual, ao “*empreguismo*” – menos um problema econômico, e mais sócio-político, expressão da apropriação do Estado por certas frações da burguesia, que passam a utilizá-lo conforme os seus interesses – e à pecha de *não-produtivo* que recairia em certas classes de atividade<sup>2</sup>, ressalte-se a precisão com que o autor, dialogando com as contribuições teóricas marxista e keynesiana, localiza no Estado (ou no Setor Público, para sermos mais propriamente “macroeconômicos”) papel importante no estímulo ao incremento da propensão a consumir, resultando num “fundo social de consumo” de maior magnitude, que por sua vez será multiplicado pelos componentes autônomos da demanda final do sistema econômico. Capta, assim, com fina sensibilidade a dimensão do Estado no cenário econômico do Nordeste.

---

<sup>1</sup> RANGEL (1986: 54-5).

<sup>2</sup> Poder-se-ia, ainda, objetar que, ao referir-se à parte da mais-valia que é apropriada pelo Estado, da qual o “contingente suplementar de trabalhadores” (em que consiste esse suposto excesso de empregados públicos) deriva os seus rendimentos, Rangel pecaria pela simplificação ao somar “laranjas” com “bananas”, isto é, funcionários da administração pública com empregados de empresas estatais. Tratam-se, como se sabe de rendimentos com dinâmicas diferentes, bem como de trabalhos diferentes (esse, produtivo, aquele, improdutivo, pelos critérios adotados pelo próprio Rangel). Contudo, escrita que foi *A inflação brasileira* nos anos 1960, tal generalização, devidamente contextualizada, não parece das mais absurdas.

No século XX a intervenção do Estado (Setor Público) brasileiro na sócio-economia da “Região-problema” pautou-se, num primeiro momento (até 1960), em boa medida pela assistência àqueles contingentes populacionais que habitavam sua sub-região semi-árida e eram vítimas das crises de produção engendradas pelas estiagens periódicas, as “secas”, que atingiam e seguem atingindo essa sub-região <sup>3</sup>. Assistência calcada em transferências governamentais, sob a forma de medidas (ou “programas”) de emergência.

Tanto a franca decadência econômica das antigas bases primário-exportadoras (açúcar, cacau) do Nordeste “úmido” quanto a dependência de verbas federais no Nordeste “seco”, ante a pujança econômica crescente do Centro-Sul cafeeiro e em vias de industrializar-se, revelariam heterogeneidades de renda <sup>4</sup> e de infra-estrutura tão marcadas que dariam azo a uma verdadeira “Questão Regional”. Do equacionamento dessa seria imbuído o Estado, gradativamente convertido em Estado planejador e formador de capital para o desenvolvimento regional.

No Nordeste o setor público se torna, pois, o instrumento estratégico para o crescimento econômico, com a instituição da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene, em 1959-60. Esta representaria “a primeira tentativa de uma transformação global e sistemática do Nordeste” <sup>5</sup>, com o Estado provendo de um mínimo de *rationale* econômica o debruçar-se sobre os graves problemas enfrentados pela Região.

---

<sup>3</sup> A delimitação da sub-região semi-árida nordestina aqui considerada é a dita *Região Semi-árida do FNE*, que no ano de 2000 abrangia 1.042 municípios (108 no Piauí, 132 no Ceará, 129 no Rio Grande do Norte, 170 na Paraíba, 131 em Pernambuco, 49 em Alagoas, 30 em Sergipe, 252 na Bahia e 41 em Minas Gerais – Estado que não consideraremos em nosso trabalho), numa área de 895.254,4 km<sup>2</sup> com 19.326.007 habitantes (56,52% na zona urbana e 43,48% na zona rural). Caracteriza-se à base de um único critério, qual seja, o da precipitação pluviométrica média anual, inferior a 800 mm (CARVALHO e EGLER, 2003: 41). Os autores citados observam ainda que “[a] área oficial de ocorrência de secas pode ser ampliada, temporariamente, no curso de uma grande seca no Nordeste. Isso ocorrerá sempre que municípios não incluídos na região semi-árida do FNE, afetados de maneira acentuada pela escassez e irregularidade das chuvas, requererem a adoção de medidas emergenciais de atendimento às populações submetidas aos rigores climáticos” (ibid.: 44).

<sup>4</sup> Trata-se, com efeito, de processo detonado pela ascensão dos Estados produtores cafeeiros, que acelerou o declínio do *Norte* canavieiro e algodoeiro, até então o “*primo rico*” da infante federação brasileira. “Contudo, isso mudou quando a renda real *per capita* no norte (...) caiu 30 por cento (1913) em conjunto com o colapso de suas principais exportações. O açúcar e o algodão, que em 1822 correspondiam a 49 por cento da renda das exportações brasileiras, contribuíram com apenas 3 por cento em 1913, contra 60 por cento representados pelo café. Enquanto isso, os mercados locais eram suplantados por entrepostos nos centros servidos por ferrovias (...). A rápida urbanização do sudeste após 1880 contrastava com a relativa falta de infra-estrutura no norte” (DAVIS, 2002: 393).

<sup>5</sup> (VELHO, 1976: 183).

Assim, o que se requeria era um Estado incumbido de resolver problemas sócio-econômicos que, por prementes, demandavam soluções outras, e não o recorrente recurso às transferências governamentais para financiar a construção de açudes e estradas, que beneficiavam essencialmente os proprietários de terra e ofereciam ao trabalhador rural o paliativo dos empregos temporários nas frentes de serviço, “precursoras” das tão conhecidas *frentes de trabalho*. Estas, e tão-somente estas, eram o tipo de medidas tomadas para enfrentar as consequências geográfico-humanas das estiagens<sup>6</sup>. Deu-se, então, início à provisão mais sistemática da infra-estrutura e à indução de investimentos produtivos, ambas necessárias à integração do Nordeste ao circuito de acumulação industrial iniciado no Centro-Sul brasileiro havia quase trinta anos.

O novo padrão de intervenção estatal na Região Nordeste, dados os reflexos que teve na força de trabalho nordestina, nos meios rural e urbano, é bastante elucidativo das relações que se definiram entre a industrialização brasileira e a maneira pela qual, iniciado esse processo industrializante, o Estado brasileiro deveria equacionar as desigualdades regionais.

**No campo**, ou no meio rural nordestino, o assistencialismo não-transformacional, ao qual somar-se-ia posteriormente o recurso a incentivos fiscais e creditícios disponíveis para as grandes e médias propriedades rurais, reforçaria a continuidade do latifúndio monocultor ou posteriormente “pecuarizado”, açambarcando as terras de maior produtividade e associado a minifúndios crescentemente precários, destinados à policultura (muitas vezes para auto-consumo). A contrapartida sócio-econômica ou “de classes” dessa forma de organização produtiva seria a continuidade das relações de renda do tipo proprietário-parceiro, que medidas governamentais como o recrutamento,

---

<sup>6</sup> Em observação que nos pareceu genial, Celso Furtado, em sua tese de doutorado (FURTADO, 2001: 155-6), observa que o isolamento imposto pelo colonizador português ao Brasil colonial dos séculos XVI e XVII, resultando num tal grau atraso técnico da agricultura – um de nossos “atavismos coloniais” – que, por sua vez, seria uma das causas da tragédia ecológica das estiagens regulares que acometem a subregião semi-árida do Nordeste:

“Nenhuma idéia nova ali entrava. Era a ossificação da rotina. Uma das poucas inovações nos equipamentos dos engenhos de açúcar (...) foram introduzidas por um clérigo espanhol que conhecia outras colônias do continente. Um exemplo típico das conseqüências do isolamento da Colônia se tem no combustível utilizado nos engenhos. Só no século XIX é que se iniciará no Brasil a utilização do bagaço de cana como combustível para as fornalhas dos engenhos. Esse processo era de há muito praticado por ingleses, franceses e holandeses em suas colônias da América. Durante os três séculos da colonização, os engenhos brasileiros queimaram exclusivamente lenha. A devastação florestal causada por essa prática seria um dos mais duros golpes infligidos às reservas econômicas do país. Uma grande região – o Sertão nordestino – teria o seu regime pluviométrico profundamente alterado em

à época das secas, para as famosas *frentes de trabalho* só reforçariam. Instituída a Sudene, a participação ativa do Setor Público no meio rural no Nordeste dar-se-ia também pela via de programas dirigidos a grupos e/ ou sub-regiões específicas, visando a melhoria de seus níveis de renda real <sup>7</sup>.

**No meio urbano** (ou metropolitano, mais especificamente) do Nordeste, a industrialização incentivada entre 1960 e 1990 logrou menos do que se julgava e planejava, em termos da geração líquida de empregos. O esforço de promoção da industrialização regional não escapou de ser moldado pelos requisitos de acumulação de capital provenientes do Centro-Sul; tratou-se, portanto, de industrialização *complementar* <sup>8</sup> e produtivamente integrada à que já se havia processado naquela região.

Por capital-intensiva, a reconversão econômica verificada no Nordeste nesse interregno *desempregou* tanto quanto empregou força de trabalho. Por oferecer generosos incentivos fiscais, e por dispor de um estoque enorme de mão-de-obra, cuja remuneração não deixava de ter como fiel a continuidade das relações de renda do tipo da “parceria não-capitalista”, a instalação de filiais de indústrias centro-sulistas no Nordeste mostrou-se um projeto econômico com custo de oportunidade baixíssimos. Para usar de uma expressão de Francisco de Oliveira, encontrara-se um “*maná no deserto*” <sup>9</sup>.

Por outro lado, as ações públicas dirigidas à dotação de infra-estrutura, bem como os gastos sociais (por exemplo, com a massificação da educação fundamental e média, bem como a expansão do ensino superior) e o crescimento da administração pública, direta, autárquica e das empresas estatais (Sudene, petroquímica na Bahia...)

conseqüência dessa devastação florestal. As secas periódicas que assolarão esse trecho do país serão uma das mais sérias calamidades que se abaterão sobre o povo brasileiro.”

<sup>7</sup> Claro está que, em boa parte das situações concretas sobre as quais se debruçava o planejador de tais programas de desenvolvimento rural, “a melhoria de renda só [era] possível via a criação de novos empregos. Este é o caso de programas especiais de assistência rural com obras de infraestrutura, conjugados com empréstimos subsidiados e programas de saúde e educacionais” (SANSON, *et al*, 1983: 326), como os que se implantaram no Nordeste, notadamente nas décadas de 70 e 80. Daí que, nessa época, muitos desses programas proclamavam de modo explícito a consecução do objetivo de *fixar o homem à terra*, com o “homem” aqui devendo entender-se como o trabalhador rural. Observe-se que tal objetivo, ademais convertido em bordão da tecnocracia regional no interregno citado, envolucrava outro objetivo, esse estratégico, qual seja, a manutenção de um grande estoque de mão-de-obra.

<sup>8</sup> Essa complementaridade ficaria mais explícita na segunda fase da industrialização incentivada, isto é, a partir de 1974.

<sup>9</sup> “As noções e conceitos de oferta e procura, à maneira neoclássica e marginalista, simplesmente não funcionam... não há oferta possível de emprego que dê conta da demanda real e potencial. Noutras palavras, o mercado de trabalho [ali no Nordeste recém-industrializado] é de oferta” (OLIVEIRA, 2003: 51; grifos no original).

contribuiriam para tornar o setor terciário no *lócus* privilegiado das ocupações para a classe média, que passa a se reproduzir mais rapidamente. Ao lado desses empregos financiados pelo setor público, contribuiria também para a conversão do setor de serviços **no** empregador por excelência, e, mais do que isso, **no** gerador de empregos qualificados necessários à estrutura da demanda por mão-de-obra induzida pelas atividades industriais, o que viria a impor padrões de consumo e de remuneração semelhantes aos verificados no Centro-Sul.

Assim, durante a vigência da Sudene, seguia-se a mesma tendência da intervenção governamental e do planejamento em economias, digamos, em desenvolvimento. Nestas, o Estado vai além do equacionamento de insuficiências crônicas da demanda efetiva, das políticas de estabilização e da atuação como legislador ou árbitro para o setor privado mediante o estabelecimento de regulações concretas; senão que agregava, ao exercício dessas funções, a de ser ativo participante – como agente econômico, ou Setor Público –, empreendendo (via empresas públicas) atividades empresariais em concorrência com a iniciativa privada, ou, na vacância desta, efetivamente atuando na promoção de espaços do território nacional que, por estagnados ou em via de estagnação, apresentassem desequilíbrios regionais.

Ao mesmo tempo, proliferavam no Nordeste metropolitano, à base da industrialização intensiva em capital, o setor informal e o subemprego, refúgios para os que tocavam a vida com “expedientes” e para aquelas *hostes errantes* que migravam ao litoral e às capitais em busca de assistência social. Urbanização e migração intr-regional descontroladas e protagonizadas por todos aqueles que as intervenções governamentais no campo, por não-transformacionais, *tangeram*.

No Nordeste semi-árido, um dos resultados notáveis dessas migrações intra-regionais seria a urbanização de áreas antes rurais. Justamente naquela hinterlândia nordestina onde as limitações ecológicas, por vezes severas conspiram contra a densidade populacional ali verificada. Com efeito, trata-se da área semi-árida mais habitada do planeta <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Essa constatação, apesar de creditada ao Prof. Aziz Ab' Saber, foi, na verdade, feita por Jean Dresch, “um dos participantes da excursão realizada aos sertões semi-áridos por ocasião do Congresso Internacional de Geografia, ocorrido no Rio de Janeiro, em 1956” (AB' SABER, 1999: 60).

Caberia indagar em que medida as intervenções governamentais na indústria – no caso, o incentivo à industrialização do Nordeste promovido pela Sudene ao longo de quarenta anos – teriam sido, de fato, e ao contrário do que ocorreu na agricultura, transformacionais.

Sabe-se que a estratégia levada a cabo pela Sudene e por órgãos afins transformou a Região, tirando-a da estagnação pela dotação de infra-estrutura, pelo incentivo reconversão econômica e pela ampliação do gasto social. Mas sair da estagnação não foi suficiente para equacionar a desigualdade regional, que é, fundamentalmente, uma expressão da desigualdade de rendimentos, verificável tanto pela conformação do mercado de trabalho quanto pela quantidade de indivíduos socialmente protegidos (ou seja, beneficiários de algum programa de garantia de renda).

Aqui a situação nordestina apresentou poucos progressos. Tome-se, a título de exemplo, o estado de Pernambuco, onde mais da metade da força de trabalho ocupada não se encontra coberta pela previdência social. Parcela igualmente significativa dessa força de trabalho recebe até um salário mínimo. Ao mesmo tempo, e na mesma Recife onde vive parte substancial dessa massa humana precarizada, encontra-se um setor de serviços dos mais modernos, que garante a essa metrópole o título de lócus regional do terciário “globalizado”. É a afirmação dos diferentes *Nordestes* que há no Nordeste, como ressalta Tânia Bacelar.

Particularmente dois aspectos da Constituição de 1988 (CF-88, doravante) – a maneira pela qual, naquela carta constitucional, se afeiçoou o federalismo brasileiro, qual seja, a descentralização/ *municipalização*, e a expansão das aposentadorias do INSS no meio rural –, associados à profunda reconversão econômica induzida por políticas econômicas a partir da década de 1990 teriam impactos nada desprezíveis na sócio-economia nordestina. Discorra-se mais detidamente sobre cada um desses fatos, começando pela reconversão econômica induzida pelas políticas econômicas.

Já não parece surpreender a qualquer analista ou formulador de política econômica que as reformas liberalizantes implementadas na economia brasileira desde o início dos anos 1990 obtiveram frutos dos mais minguados, no que respeita ao desempenho macroeconômico do emprego. Com efeito, já se pode referir a uma

“macroeconomia do desemprego” ou a um “Brasil desempregado”, em ambos os casos relacionados às medidas de liberalização comercial tomadas a partir de 1990.

A liberalização estender-se-ia à conta de capitais do balanço de pagamentos, apoiando-se no endividamento externo para promover uma estabilização dos preços, lograda em meados de 1994, com o Plano Real. Com a estabilização viria uma célere recuperação dos níveis de demanda por bens de consumo, crescentemente satisfeita via importações. Não tardaria para que se engendrasse uma reestruturação/deseestruturação produtiva da economia brasileira, expressa na quebra significativa de plantas industriais e na perda crescente de sincronia entre os níveis de emprego e de produção.

Tomado o modelo de crescimento e inserção internacional vigente, poder-se-á constatar que o elemento chave de determinação do emprego no Brasil nos anos 90 esteve calcado na desassociação do emprego da estratégia de crescimento econômico, com crescentes diferenças regionais, maior heterogeneidade do mercado de trabalho com enfraquecimento da base de trabalho organizado (“desassalariamento”, “informalização” e precarização do emprego) e maior dependência de políticas isoladas (compensatórias) de emprego. O caso brasileiro parece, pois, uma reedição agravada do clássico diagnóstico do emprego feito pelo PREALC -OIT: da figura do “trabalhador pobre” passa-se para a do “trabalhador precarizado e pobre”.

Contudo, enquanto que na situação anterior (generalizando, vigente entre 1950 e 1990) estudada pelo PREALC, o padrão para o conjunto das economias latino-americanas era o de um rápido crescimento do emprego formal urbano acompanhado de um aumento da participação do emprego dito informal no cômputo geral das ocupações – engendrando em conseqüência um cenário de inclusão/ exclusão social simultânea –, o padrão que caracteriza a situação atual é o de um decréscimo por vezes drástico dos níveis de emprego formal, com pressão acrescida sobre o emprego informal (desdobrado numa verdadeira miríade de ocupações precárias), engendrando conseqüentemente um cenário em que predomina a exclusão social. Nesse sentido, o emprego público apresenta-se como uma sorte de “bastião” de resistência, oferecendo oportunidades ocupacionais no setor formal da economia.

Referidos especialmente à região Nordeste, os problemas da desorganização do mercado de trabalho e da permanência da pobreza absoluta no Brasil na década de 1990 apresentam especificidades preocupantes.

Assim, por exemplo, o entendimento correto da circunstância de ter sido essa região uma das menos afetadas no cômputo das perdas de emprego organizado nessa década passa pela assunção de que o baixo dinamismo do emprego formal no Nordeste cede terreno para um setor informal “inchado”, que acaba respondendo por parcela relativa significativa das categorias de ocupação não-agrícola. Além disso, é ainda mais preocupante perceber que as municipalidades brasileiras que ostentam os menores níveis de renda familiar estão, em sua maioria, no Nordeste.

Em semelhantes condições de pobreza absoluta acentuada e de um mercado de trabalho informal (não- agrícola) “inchado”, contraparte do estreitamento do mercado de trabalho formal, com claro acirramento de conflitos sociais, são ainda maiores as dificuldades impostas àquelas iniciativas de combate à pobreza e de geração de empregos integrantes de um projeto de desenvolvimento que vise a redução de nossas históricas heterogeneidades regionais.

Esse intento de redução das desigualdades regionais seria barrado pelo outro “eixo” das políticas econômicas implementadas nos últimos quinze anos: o verdadeiro *ataque* ao Estado, de cunho claramente fiscalista, calcado numa reforma administrativa e na privatização de diversas empresas estatais. E será sob a égide dessa “mentalidade de tesouraria” desestimuladora de investimentos e crítica dos gastos públicos que será retomado o debate sobre o “empreguismo” – não exatamente naqueles termos colocados por Ignácio Rangel... –, bem como passarão a funcionar duas das *novidades* trazidas pela CF-88: o federalismo fiscal descentralizador e a universalização das aposentadorias rurais.

A despeito do epíteto de “década perdida”, consensualmente atribuído aos anos 1980, foi na segunda metade dessa década que, no bojo do processo político de redemocratização que vivia a sociedade brasileira, ocorreram, do ponto de vista formal-institucional, avanços políticos e sociais dignos de nota.

Assim, a partir da Nova República, a reorganização institucional da nação culminaria na convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, em 1986. Entre

esse momento e o da promulgação da CF-88 conta-se a breve história da mobilização social voltada a assegurar, nessa nova carta constitucional, um lugar de destaque tanto à concepção de proteção social como direito de cidadania quanto às políticas públicas que concretizassem esse direito <sup>11</sup>.

Esse novo padrão seria formalizado em diversas novas diretrizes constitucionais para a dita *área social* – trabalho, educação, saúde, previdência e assistência social. Em linhas gerais, tais diretrizes foram a atribuição de responsabilidades estatais ampliadas na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; a universalização do acesso a benefícios e serviços; a ampliação do caráter distributivo da seguridade social (que assim se contrapunha ao *seguro social*, contributivo); definição de novos patamares mínimos para os valores dos benefícios sociais; e internalização de uma concepção de *mínimos sociais* <sup>12</sup>.

Os avanços mais significativos e/ou modelares dar-se-iam no campo da seguridade social, que abarcaria três linhas de política social: duas de caráter redistributivo, saúde e assistência social, e uma de caráter contributivo, a da previdência social <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Com efeito, na CF-88, “a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de ‘direitos sociais’, ‘seguridade social’, ‘universalização’, ‘equidade’, ‘descentralização político-administrativa’, ‘controle democrático’, ‘mínimos sociais’, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras (...) de um novo padrão de política social a ser adotado no país” (PEREIRA, 2000: 152).

<sup>12</sup> No plano teórico, particularmente o que trata da associação entre políticas e direitos sociais, e destes com cidadania, a contraposição entre as concepções de *seguridade social*, distributiva, e *seguro social*, contributivo – por assentado em relações de assalariamento –, contraposição da qual vai-se firmando aquela concepção distributiva e universalista (ou quase universalista), representou uma alteração conceitual importante, que dará base à concepção contemporânea de mínimos sociais. Assim, se antes “a referência básica era a pobreza e a condição de despossuído, hoje os programas assistenciais tendem a ser concebidos como exercício e concretização dos *direitos básicos da cidadania*, como respostas a legítimas demandas dos cidadãos ao Estado para resolver necessidades vitais suas e de suas famílias. Por isso (...) ocorre um afastamento tendencial dos modos assistencialistas, elitistas e arbitrários de conceber tal forma de ação estatal; respondendo a um direito do cidadão, a ação do Estado, independente de qualquer condicionante que não o do próprio estatuto de cidadania de que o beneficiário é portador, deve ser garantidamente [*sic*] dispensada e, por definição, depurada de todas aquelas características negativas de concepção e forma de implantação (...). Na prática, a grande maioria de serviços e bens sociais ofertados pela política de assistência social é de natureza *quase-universal*, uma vez que, em geral, se reconhece o direito mas também se estabelece um teste de renda (meios) para qualificar o acesso e indicar os elegíveis para tais programas (...). Ainda assim, não se pode desprezar a forte tendência atual à universalização de um grande número de bens e serviços ditos assistenciais; se muitos deles continuam fortemente atados a testes de meios e se mantêm seletivos, um número importante (...) vem adquirindo conotações universalistas, coerentemente com aquela concepção de direito social associada ao direito de cidadania. Em outras palavras, um dado conjunto de bens e serviços sociais gradativamente passa a compor um patamar de *mínimos sociais*, uma espécie de *renda mínima* que, teoricamente, estaria assegurada a todo cidadão” (DRAIBE, 190: 19).

<sup>13</sup> “Concebendo essas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, na perspectiva da cidadania, a Constituição introduziu, de fato, tanto do ponto de vista conceitual quanto do arranjo institucional, inovações na experiência brasileira de bem-estar. Assim, além de considerar tais políticas como mecanismos imprescindíveis de concretização de direitos, concedeu um novo modo de financiamento da área, apoiado em fundo

No campo das políticas de saúde, concebeu-se um Sistema Único de Saúde – o SUS, que operaria de modo integrado, descentralizado e regionalizado, com o fito de dispensar a toda a população um atendimento o mais igualitário possível <sup>14</sup>. Já a Previdência Social passou por um processo de nivelamento dos direitos de todos os trabalhadores, rurais, urbanos e domésticos. A expansão das aposentadorias e benefícios rurais, implementada somente nos primeiros anos da década de 1990, seria uma das maiores conquistas para os direitos de cidadania.

No campo das políticas de assistência social adotadas, evoluir-se-ia daquelas práticas assistencialistas tipicamente usadas como moeda de troca em esquemas clientelistas, que reforçavam a patronagem política e, por contributivas, estavam restritas a parte da classe trabalhadora, para ações de política social cujo público-alvo seria doravante encarado como *sujeito de direitos*.

No entanto, todo esse avanço institucional-formal não se efetivaria, porquanto seria barrado por iniciativas contra-reformistas conservadoras, gestadas ainda no período da Constituinte e aprofundadas na década de 1990 <sup>15</sup>. Talvez nenhuma medida simbolize mais perfeitamente essa *guinada à direita*, sob a égide do neoliberalismo, promovida pelo contra-reformismo do que a reforma do Estado brasileiro, empreendida a partir do Plano Collor I (1990-92) e aprofundada após a *vitória* do Plano Real, de 1994. Com objetivos claramente fiscais, essa reforma seria efetivada para mostrar-se funcional à estratégia de equilíbrio das finanças públicas federais – precípua à

---

e orçamento únicos, e redefiniu benefícios e formas de organização pautadas pelo princípio da universalização” (PEREIRA, *op.cit.*: 155). Como ressalta essa autora, contribuição fundamental para essa nova orientação conceitual seria dada pelo relatório do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social, criado pelo Decreto 92.654/ 86. Este apresentaria uma ampla proposta de Seguridade Social, de linha *beveridgiana*, “que extrapolava o âmbito do seguro, sugerindo uma vertente não contratual e não contributiva de proteção social pública, nos seguintes termos: ‘Todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos’ (...). Esta proposta, depositária de um avanço conceitual importante no contexto tradicional da proteção social brasileira, viria, não sem dificuldades, a ser acatada pela maioria dos constituintes e incorporada à Constituição Federal de 1988” (*Op.cit.*: 149).

<sup>14</sup> “É nesse sentido que o SUS pode ser considerado a proposta que, no contexto da Seguridade Social, incorporou com mais fidelidade o princípio da cobertura do atendimento e mais enfaticamente renegou a atenção seletiva e elitizada das políticas sociais de extração neoliberal” (PEREIRA, *op.cit.*: 155).

<sup>15</sup> “As classes proprietárias e empresariais, bem como os seus porta-vozes intelectuais e políticos – que viram a maior parte de seus pleitos liberalizantes derrotada na Assembléia Nacional Constituinte (...) –, não se deram por vencidas. Legitimadas pelo crescente processo de internacionalização da economia, passaram a centrar fogo nos avanços constitucionais que implicavam maior regulação estatal, clamando, ao mesmo tempo, por: desestatização, desregulamentação econômica e social, privatização do patrimônio e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho e da produção (...). Não por acaso, a obra dos reformadores progressistas, que apostava na transição democrática, na ampliação da cidadania e no combate às iniquidades sociais, pelas vias legal e administrativa, foi

continuidade do endividamento externo, um dos eixos da estabilização de preços lograda pelo Plano Real.

Os desmandos do Plano Collor acabariam provando serem uma necessária “coivara” que “prepararia o terreno” – via medidas de política fiscal e monetária extremamente restritivas, bem como de desindexação geral, de privatização do setor produtivo estatal, de suspensão de incentivos fiscais (exceto os destinados à Zona Franca de Manaus) e de abertura comercial e ao capital financeiro internacional – para o aprofundamento das políticas neoliberais entre 1994 e 2002 <sup>16</sup>.

Também o terreno da política social seria devidamente “limpo” nos primeiros anos da década de 1990. Não só se preservou a redução e o desmonte institucional herdado do período anterior (a “contra-reforma” de 1987-90) como se aprofundou esse último processo. A área social, foi, portanto, ainda mais fragmentada – num movimento oposto ao que, paralelamente, ocorria na área econômica – e perdeu suas fontes de financiamento <sup>17</sup>. Registre-se ainda, como *logros* da era Collor no campo social: a demissão de 360 mil servidores públicos, sob a égide de uma pretensa reforma do Estado; a oposição sistemática desse Governo à implementação das novas concepções de direitos sociais; o resgate do assistencialismo, do clientelismo e das práticas políticas populistas <sup>18</sup>; a rejeição, de maneira explícita, do padrão de

---

suplantada pelo imperativo pragmático do governo de gerir a crise e a instabilidade macroeconômica que se agravava [*ante a derrocada do Plano Cruzado, entre 1986 e 1987*]” (PEREIRA, *op.cit.*: 156-7).

<sup>16</sup> Também o terreno da política social seria devidamente “limpo” nos primeiros anos da década de 1990. Aqui não só se preservou a redução e o desmonte institucional herdado do período anterior (a “contra-reforma” de 1987-90) como se aprofundou esse último processo. A área social, foi, portanto, ainda mais fragmentada – num movimento oposto ao que, paralelamente, ocorria na área econômica – e perdeu suas fontes de financiamento <sup>16</sup>. Registre-se ainda, como *logros* da era Collor no campo social: a demissão de 360 mil servidores públicos, sob a égide de uma pretensa reforma do Estado; a oposição sistemática desse Governo à implementação das novas concepções de direitos sociais; o resgate do assistencialismo, do clientelismo e das práticas políticas populistas <sup>16</sup>; a rejeição, de maneira explícita, do padrão de seguridade social formalizado na CF-88 <sup>16</sup>; e a adoção, a partir de 1991, do princípio de *focalização* das políticas sociais (PEREIRA, *op.cit.*; FIORI, 1991).

<sup>17</sup> “A previdência ficou com o Ministério do Trabalho, enquanto o INAMPS passou para o Ministério da Saúde, que logo à frente ficaria encarregado do projeto Nossa Gente – CIACS. A educação ficou como estava e sem o controle da Secretaria da Ciência e Tecnologia e, finalmente, o novo Ministério da Ação Social concentrou a política de saneamento, habitação popular e promoção social mas sem o controle das fontes de financiamento, que ficou em mãos do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e a Caixa Econômica Federal, pertencente ao Ministério da Economia” (FIORI, 1991: 124).

<sup>18</sup> Melhor, ou mais pertinente, seria grafar *continuidade*, antes que *resgate* do assistencialismo pulverizado e sujeito a manobras clientelistas e fisiologistas, pois a retomada dessas práticas havia sido produto do contra-reformismo conservador vigente entre 1987 e 1990. Como exemplo típico desse período – e de tais práticas – PEREIRA (*op.cit.*: 157-8) destaca a o Programa de Ação Comunitária (SEAC), vinculada diretamente à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Programas desse tipo, que tinham tudo para gerar oportunidades de participação direta dos beneficiários na gestão e distribuição de benefícios, mediante convênios com entidades privadas, constituíram, na verdade, terreno fértil à corrupção, por falta de transparência e de efetivo controle democrático”.

seguridade social formalizado na CF-88<sup>19</sup>; e a adoção, a partir de 1991, do princípio de *focalização* das políticas sociais (PEREIRA, *op.cit.*; FIORI, 1991).

Sob as alegações de emergência ante um quadro inflacionário que recrudesca – posteriormente convertidas em alegações de necessidade de manutenção da “conquista social” da estabilidade de preços pós-Plano Real – e de crescentes dificuldades no campo fiscal, ia-se, pois, arraigando ao longo dos anos 1990 uma “mentalidade de tesouraria” que ditaria os rumos da política econômica e da política social<sup>20</sup>.

A descentralização entronizou nas finanças públicas brasileiras a prática de transferir recursos para a execução de programas, nas esferas estadual e, principalmente, municipal, outrora levadas a cabo pelo Governo Federal. O crescimento notável do número de municípios – criados ou desmembrados – observado na década de 1990 (em especial no Nordeste e no Sudeste), com seu reflexo na expansão do número de empregos públicos **municipais**, é clara consequência desse processo descentralizador.

Já o crescimento do emprego público municipal, associado à expansão das aposentadorias rurais, assumiria, no Nordeste – principalmente no *velho* Nordeste, o Nordeste que pouco mudou –, a feição de fenômeno econômico dos mais relevantes ao longo da década de 1990. Ensejaria, em muitos municípios, recém-criados ou não, mas em geral localizados nos *grotões*, a *dependência da Prefeitura*, das rendas dos funcionários públicos locais e das transferências (aos quais se deve adicionar, em anos

---

Em outras áreas componentes da área social *ampliada* – reforma agrária, habitação popular, relações de trabalho – seriam vitimadas pela paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento. No global, passariam relativamente incólumes pelo contra-reformismo de 1987-90 o seguro-desemprego, a liberdade sindical e a reforma dos sistemas previdenciário e de saúde, que daria no Sistema Único e Descentralizado de Saúde – SUDS, *embrião* do SUS (PEREIRA, *op.cit.*; FIORI, 1991).

<sup>19</sup> “Em vista disso, o governo [*Collo*] reiterou a tentativa da administração passada de desvincular os benefícios previdenciários e da assistência social do valor do salário mínimo; relutou em aprovar os planos de benefícios e a organização do custeio da seguridade social; vetou integralmente o projeto de lei que regulamentou a assistência social; e represou, por vários meses, a concessão de benefícios previdenciários” (PEREIRA, *op.cit.*: 163).

<sup>20</sup> “Da fácil extrapolação para o orçamento público da necessidade da igualação entre receitas e despesas domésticas à sustentação da intrínseca ineficiência e perdularidade da máquina pública, o déficit ganhou contornos de inimigo da sociedade e raiz de todos os problemas econômicos. A macroeconomia buscou um número síntese para incorporar aos modelos como a variável déficit público, pouco importando a natureza da intervenção estatal na economia, a composição das despesas públicas, os agentes econômicos contra os quais o gasto fosse exercido, a capacidade ociosa destes setores ou as decisões econômicas dos agentes beneficiados com as despesas públicas. Ao contrário, os modelos demandavam apenas um número, o mais intangível possível. No início dos anos 1990, os próprios modelos foram consumidos nos chamados ‘*fundamentals*’, onde zerar o déficit passou a ser a senha para a credibilidade junto aos investidores internacionais” (BIASOTO, 1999).

de seca, as rendas dos *alistas* nas frentes de trabalho) e a dependência das rendas propiciadas por aquelas aposentadorias. O que para alguns economistas é uma economia “sem produção”<sup>21</sup>, de renda gerada noutra parte, sendo apenas apropriada por seus destinatários, é, para outros, um verdadeiro *multiplicador keynesiano* perene, que financia a demanda local (comércio, construção civil, etc.).

Nas metrópoles (cujas prefeituras igualmente dependem das transferências) e nos estados da Região, o emprego público<sup>22</sup>, ali atuando como “bastião” de resistência do mercado de trabalho formal, oferecendo oportunidades ocupacionais para a mais qualificada classe média, segue tendo dimensão ocupacional considerável. Também as rendas dos empregados públicos – que de gastos do setor público com pessoal em convertem-se gastos privados com consumo ainda têm, ao que tudo indica, peso relativo importante.

No presente trabalho acadêmico tomaremos o emprego no setor público e as transferências de renda – especificamente as rendas diferidas, ou aposentadorias, rurais – no Nordeste na década de 1990 como unidade de estudo inteligível.

Um objetivo mais geral a nortear a nossa pesquisa é discutir em que medida as alternativas de que se valeu o Estado, na década de 1990, para dirimir as desigualdades regionais que persistem no Nordeste estiveram vinculadas ao emprego público e às transferências (e mesmo ao emprego temporário nas frentes de trabalho). Seria a geração de emprego pelo setor público e as transferências de renda a alternativa possível num cenário de baixas taxas de investimento, agora que a Sudene é finda?

A nosso ver, essa **dimensão ocupacional** do Setor Público requer a apreciação do tema do Estado planejador e formador de capital para o desenvolvimento regional nordestino. Do Estado imbuído do equacionamento da Questão Regional no Nordeste. Só assim será possível entender o processo de gestão desse Estado empregador de força de trabalho nessa região, para além de estudos empíricos sobre, por exemplo, a

---

<sup>21</sup> MAIA GOMES (2001).

<sup>22</sup> Vale dizer que nos referimos, tanto no caso dos *gratões* como no das metrópoles, a empregos públicos **no** município, **no** Estado e **na** Região Nordeste; ou seja, não se está diferenciando as esferas de Governo empregadoras de trabalhadores. Ainda que, claro está, nos *gratões* o maior presença seja a de empregados **do** município.

participação relativa do emprego público no emprego total e as posições relativas dos ramos componentes do emprego público.

Reafirmando: indo além desses estudos, uma das tarefas que nos propomos será traçar a trajetória histórico-estrutural que fez do Setor Público elemento importante na conformação do mercado de trabalho no Nordeste. É a partir dessa delimitação que procuraremos atingir nossos objetivos mais específicos, quais sejam:

- i) traçar a trajetória histórica desse Estado empregador e transferidor de renda no Nordeste rural e urbano; e
- ii) avaliar o seu peso relativo na estratificação social **e na estrutura da renda** na Região. Para tanto, será necessário apreciar o que chamamos de dimensão ocupacional do Setor Público – no que respeita à manutenção, e mesmo à “criação”, de estratos sociais (ou categorias sócio-ocupacionais)

Adiantemos uma hipótese: a importância relativa do setor público (nas três esferas de governo) para a sustentação da renda e estruturação do mercado de trabalho regional nordestino, historicamente alta, exacerbou-se na década de 1990.

Seguem algumas considerações metodológicas.

Categoria sujeita a diversos enquadramentos – sócio-político, econômico, de legislação trabalhista –, o **emprego público** será aqui abordado como conceito sócio-econômico e estatístico amplo. Ou seja, serão considerados como empregados públicos todos os ocupados que tenham como empregador o setor público. O que significa superar a clássica taxonomia “empregados na administração direta/ autárquica e em empresas estatais”, nas três dependências político-administrativas (União, Estados e Municípios, ou governos federal, estadual e municipal), abarcando conceitualmente aqueles indivíduos ocupados em atividades desenvolvidas pelo setor público em regimes de contratação temporária – *alistados* em frentes de trabalho no semi-árido nordestino, professores “substitutos” e agentes de programas municipais de saúde familiar, por exemplo.

Essas considerações nos levam a um esclarecimento da base de dados selecionada, qual seja, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Trata-se da principal fonte de dados sobre as características da força de trabalho no Brasil, contemplando estatísticas descritivas – ou a distribuição de trabalhadores segundo idade, sexo, escolaridade, faixas de rendimento, região geográfica, entre outras.

Como se sabe, informações semelhantes podem obter-se também na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Contudo, há uma diferença fundamental entre as duas fontes, que foi determinante para a nossa eleição. Enquanto a PNAD é uma pesquisa domiciliar por amostragem, a RAIS é um registro administrativo com dados supostamente censitários, encaminhados – idealmente... – por todas as empresas e instituições empregadoras em geral ao Ministério do Trabalho e Emprego. Por isso, as informações desta fonte se referem aos vínculos de emprego e não às pessoas ocupadas. Assim, a RAIS capta somente os movimentos do mercado de trabalho de trabalho organizado ou formal, e, sobretudo, as atividades urbanas<sup>23</sup>.

Ressalte-se que não abandonamos por completo o recurso às informações da RAIS; senão que a utilizamos como fonte complementar de dados de mercado de trabalho. Outros dados complementares foram obtidos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Ministério da Educação. Já os dados de benefícios previdenciários foram obtidos junto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV.

As demais informações sobre a sócio-economia nordestina e brasileira vieram de publicações da Sudene e da vasta literatura pertinente – da qual, por óbvios motivos, somente uma parte foi coligida. Por fim, cabe registrar que a literatura mais específica sobre emprego público não é das mais extensas. Reunimos tudo o que pudemos localizar quando de nossas pesquisas bibliográficas<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> ARAÚJO e SOUZA (1990), CORSEUIL e SANTOS (2002).

<sup>24</sup> A propósito, não deixa de ser uma de nossas intenções acadêmicas acrescentar este trabalho à pouca bibliografia existente sobre emprego público.

A taxonomia adotada na organização deste trabalho é a rural – urbana. O capítulo primeiro trata de *“Programas de emergência”, aposentadorias rurais e os destinos do trabalhador no Nordeste rural no século XX*; o capítulo segundo, das *Vertentes da industrialização e do estado empregador no Nordeste urbano no século XX*; e o capítulo terceiro, por fim, aborda *A dimensão ocupacional do emprego público no Nordeste da década de 1990*.

Nas Considerações Finais procurar-se-á articular as principais conclusões a que se tenha chegado em cada capítulo.

# I. “PROGRAMAS DE EMERGÊNCIA”, APOSENTADORIAS RURAIS E OS DESTINOS DO TRABALHADOR NO NORDESTE RURAL NO SÉCULO XX

## 1.1. “Soluções hidráulicas” e frentes de trabalho

*Ad pretendam pluviam.*

No interregno compreendido entre o último quarto do século XIX e os anos 1930, qualquer decisão governamental (mais especificamente, do Governo Federal) relativa à solução de problemas econômicos *regionais*, como os do Nordeste (ou *Norte*, à época), deparar-se-ia com uma parca consciência dessa dimensão regional da economia brasileira. Além do óbice imposto pelo *laissez-faire* na condução dos assuntos econômicos, à época dominante, praticamente inexistia uma consciência regional, aqui compreendida como a noção das desigualdades econômicas – fundamentalmente, de renda e de infra-estrutura – circunscritas a uma determinada economia nacional (e, claro está, aos diversos subespaços que a integram).

E essa inexistência duma consciência regional <sup>1</sup>, que porventura pudesse inspirar medidas de política econômica específicas, devia-se em boa medida às poucas diferenças de renda observadas nas diferentes regiões brasileiras – estas, por seu turno, derivadas do baixo dinamismo duma economia ainda em vias de industrializar-se, caso da economia brasileira na década de 1930. O que, certamente, moldaria a ação do Estado na (futura) Região Nordeste.

“É principalmente com o final do grande conflito de 1939/45 que o panorama de desequilíbrios inter-regionais adquire consistência mais visível, fato percebido muito a propósito, nos primeiros anos da década de 50, pela divulgação das primeiras estatísticas nacionais de renda e produto do País e de cada região.

Assim, não surpreende que a preocupação específica que o Governo Federal dedicava ao Nordeste (...) só assumisse proporções mais dramáticas quando sobrevinha uma seca, reduzindo o nível de atividade econômica e criando maciços contingentes de desempregados rurais na região (...). Natural também que a seca só passasse a ser encarada como fenômeno associado ao atraso relativo do Nordeste a partir do instante

---

<sup>1</sup> Nos planos sócio-econômico e de políticas corretivas, vale dizer; porquanto seria injusto e, ademais, equivocado afirmar que não existia, à época, uma consciência regional no plano da cultura. A respeito ver, por exemplo, ALBUQUERQUE Jr. (1999) e SOUZA BARROS (1972).

em que se configurou com nitidez o quadro dos desequilíbrios nos níveis de crescimento. Natural, por fim, que o combate de longo prazo à seca tomasse a forma de proteção hídrica” (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976: 52-3).

Políticas de proteção hídrica <sup>2</sup>, pois; vista a seca como *o problema* econômico do Nordeste, essa preocupação específica que, à época, o poder público dispensava à região materializava-se em soluções destinadas a minorar uma intempérie de ordem física, natural, encaradas pelo prisma da *engenharia*. Assim, calcavam-se na construção de reservatórios de água, aos quais se adicionariam, como medidas complementares, a perfuração de poços e a extensão da malha de estradas <sup>3</sup>.

Cabe indagar pela *rationale* dessas concepções (e soluções) de engenharia hidráulica. Ora, na medida em que – conforme se acreditava, à época – o ritmo das atividades econômicas no Nordeste enfrentava, com certa freqüência, interrupções provocadas por esse fator exógeno que era a intempérie climática da seca, evitar tais interrupções pela via do represamento d’água se apresentava não só como a medida mais efetiva possível, senão a mais lógica. A decisão técnica e política pela açudagem adquire, pois, os contornos dum silogismo, segundo o qual subjazia à concepção de engenharia hidráulica a premissa de que o uso da água seria conseqüência lógica de seu represamento.

Até a geomorfologia “conspiraria” a favor dessa classe de soluções, porquanto facilitaria a adoção do enfoque do represamento d’água a própria topologia da zona semi-árida nordestina. Isto é, o represamento se alicerçaria nos *boqueirões* por onde descem com freqüência os rios intermitentes da região. De modo que, se o problema era, literalmente, represar água, o que era favorecido pelas condições naturais

---

<sup>2</sup> No Dicionário da Língua Portuguesa *Larousse* encontramos, entre outras, a seguinte definição para o vocábulo “hidráulica”: “[t]écnica industrial relativa à utilização de líquidos sob pressão.” Na mesma fonte lê-se que o adjetivo “hidráulico” refere-se “à circulação dos líquidos, em especial de água”, e que a energia hidráulica é aquela “fornecida pelos cursos d’água.” Lê-se ainda que o adjetivo “hídrico” refere-se “à água”.

Na bibliografia coligida sobre o tema e apreço há menções tanto a soluções *hidráulicas* como a soluções *hídricas* para o problema das secas no Nordeste. Ambas dizem respeito ao mesmíssimo arremedo de políticas públicas. Optou-se pela menção às soluções *hidráulicas*, termo consagrado pelo repetido uso nessa bibliografia – ainda que se possa objetar que a açudagem, à qual unicamente se recorria, não constitui medida hidráulica.

<sup>3</sup> “[V]ia-se a questão criada com a eclosão de uma seca como o desfecho da conjugação de (...) causas puramente exógenas, sem que se pudesse controlar seu advento (...) [e] do despreparo – passível de controle – do sistema de produção para enfrentar a crise de escassez de água. Assim, a solução para o problema passava a envolver, no prazo imediato (...), a adoção de políticas de emergência, as quais consistiam na abertura de frentes de obras públicas e em programas de distribuição de alimentos. No prazo mais longo, por sua vez, as medidas de solução preconizavam uma política de construção de açudes” (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, *op.cit.*: 56-7).

regionais, apelava-se para a açudagem <sup>4</sup>, deixando-se de lado toda a política de emprego ordenado da água disponível.

Assim, tinham pouca utilidade econômica as obras contra as secas, para as quais seria criado, pelo próprio Governo Federal, um significativo aparato institucional, do qual o principal símbolo é a Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS (em 1909), posteriormente convertida em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS (em 1919) e daí no “clássico” Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS (em 1945) <sup>5</sup>.

Entretanto, se eram inúteis economicamente (ou quase isso), as soluções hidráulicas revelaram-se um valioso instrumento de formação dum certo capital político, detido pelas oligarquias proprietárias de terras no semi-árido algodoeiro nordestino. Difunde-se o *industrialismo da seca*, lobo na pele de cordeiro da defesa algo abstrata de interesses “regionais”. Ainda que buscasse definir pautas de reivindicações, essa defesa, por vaga, abstratamente referida ao que se entendia por uma região flagelada, acabava por contemplar os interesses dos proprietários de terras da Região, o que, “na ausência de uma classe de camponeses proprietários se restringia à classe dominante” (VELHO, 1976: 180).

Essa ausência de um campesinato, que não se reconhecia nem era reconhecido como classe, tinha sua expressão populacional num enorme contingente de mão-de-obra que se reproduzia via formas não especificamente capitalistas e, dessa forma, constituía um igualmente grande estoque de força de trabalho à disposição do capital

---

<sup>4</sup> O patronato das soluções de açudagem cabe a figura de envergadura intelectual incontestável: ninguém menos que Euclides da Cunha, o mais distinto e inteligente positivista brasileiro, que n’ *Os Sertões* nota que “[a]barreirados os vales, inteligentemente escolhidos em pontos pouco intervalados por toda a extensão do território sertanejo, três conseqüências inevitáveis decorreriam: atenuar-se-iam de modo considerável a drenagem violenta do solo, e as suas conseqüências lastimáveis; formar-se-lhes-iam à ourela, inscritas na rede das derivações, fecundas áreas de cultura; e fixar-se-ia uma situação de equilíbrio para a instabilidade do clima, porque os numerosos e pequenos açudes uniformemente distribuídos e constituindo dilatada superfície de evaporação teriam, naturalmente, no correr dos tempos, a influência moderadora de uma mar interior, de importância extrema”. Mas que ninguém se engane: nosso insigne engenheiro sabia dos limites às soluções que preconizava: “o martírio do homem”, ali no semi-árido nordestino, “é o reflexo de tortura maior, mais ampla, abrangendo a economia geral da vida”.

<sup>5</sup> Ao que tudo indica, a concepção de *obras contra as secas* parece ter-se formulado ante as conseqüências drásticas da seca de 1877. Coube essa formulação a André Rebouças, famoso engenheiro e ideólogo liberal. Em 1878, num debate no Instituto Politécnico no Rio de Janeiro, Rebouças, ainda que “insistisse que o governo tinha a obrigação constitucional de prestar socorro a todo cidadão, concordava com o crescente sentimento de que não devia ser na forma de donativo. Havia, disse, uma lamentável tendência latina a confundir socorro com caridade. Citando o ‘imortal’ Richard Cobden (...) defendeu o emprego assalariado em obras públicas como o remédio mais eficiente e moralmente adequado. Orientava-se pelo exemplo da administração da severa seca na Índia pelo governo britânico, que começara em 1876 e continuava avançando, em artigo que acabara de ler no *Journal des Economistes*” (CUNNIFF, 1970, *apud* DAVIS, 2002: 99).

fundiário e do jugo político-eleitoral de seus detentores. Essa conformação da estrutura econômica e social grassava, aliás, em outras sub-regiões nordestinas. No global, ou no regional, imperava a submissão do trabalho ao capital comercial associado ao capital financeiro urbano.

O advento do café, sua decisiva importância na economia brasileira no início do século XX, tornará mais sólida essa conjunção agora inter-regional de capitais e interesses. As determinações do capital especificamente cafeeiro moldarão a política econômica brasileira.

“O café é um verdadeiro ‘olho de furacão’ a drenar, a concentrar os recursos da economia brasileira. Cria uma divisão social do trabalho mais diferenciada e mais rica na sua ‘região’, sobretudo porque não autarciza as unidades de produção, e embota o desenvolvimento da divisão social do trabalho nas outras ‘regiões’ do Brasil, vale dizer, Bahia e Nordeste. A política econômica brasileira passa a girar em torno da taxa de câmbio para o café, desbloqueando as defesas das economias ‘regionais’ e implantando uma convergência de interesses entre os capitais aplicados no café e os produtores-exportadores de tabaco e de algodão, na Bahia e no Nordeste.

Essa convergência de interesses, embora fundada em formas de produção e relações de produção profundamente diferentes, será uma armadilha mortal para o desenvolvimento do capitalismo na Bahia e no Nordeste. A Bahia tem (...) uma longa tradição no manejo do capital bancário. Este passa a atuar na circulação do excedente que provém do tabaco e do algodão, projeta-se já nos fins do século XIX e princípios do século XX para o Sul do Brasil, Minas Rio de Janeiro e São Paulo; passa a desempenhar um papel meramente circulatório, aplica-se em funções não produtivas (...). Controla ainda o que sobra da indústria do açúcar, da indústria têxtil e está no centro dessa contradição, que é uma economia que produz um excedente e não o reinveste produtivamente, porque o circuito da acumulação de capital sofreu um curto-circuito pela emergência da produção semicamponesa controlada pela aliança do capital mercantil do tabaco e do algodão e do capital bancário de Salvador. O coronelato é a forma por excelência desse controle do capital mercantil, e se tece uma aliança de interesses entre a antiga oligarquia financeira e os novos produtores-comerciantes do tabaco e do algodão” (OLIVEIRA, 2003: 31-2) <sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A emergência desse semicampesinato, que de modo muito difuso vem suprir a ausência de um campesinato de fato, é, nota o mesmo autor, subproduto de contradições pretéritas, verificadas na (ainda) economia exportadora de açúcar na Bahia (novamente o exemplo é da estrutura econômica baiana, mas seus traços gerais servem como recurso explicativo para outras estruturas econômicas do Nordeste). Essa economia regional lograria, pelas exportações de açúcar, iniciar um processo de acumulação que, por seu turno, daria azo não só ao capital bancário (pela securitização de mercadorias e do “ativo” que eram os trabalhadores escravos) como também a uma indústria local de gêneros de consumo não-duráveis (têxteis, fumo). Ao longo do século XIX, Salvador será um mercado “de produção, de exportação e de importação, disputando com o Rio de Janeiro o primeiro lugar como porto, mercado de escravos e praça de comércio” (OLIVEIRA, 2003: 29). Posto que não tardará a perder, à medida em que a dependência de um produto exportável cobra seus dividendos... assim, a cada queda na procura externa pelo açúcar, “numa agonia que começa já no século XIX, o fundo de subsistência dos escravos, que era parte do fundo de acumulação (somando-se aos capitais investidos na própria compra dos escravos e ao capital empatado nos outros meios de produção), resta apenas como **fundo de subsistência**. A demanda interna dos produtos da novel indústria, tecidos, sobretudo, se contrai. E como a forma das relações de produção, ainda que enunciadoras de uma relação de assalariamento, continua ancorada na propriedade dos escravos, o reflexo da queda da demanda externa de açúcar se transforma numa espiral descendente para as indústrias de consumo interno”. E será essa contradição, desmantelando pela base a estrutura econômica regional mais importante do Nordeste, o vetor da formação, à

Ainda que referida ao caso específico das alianças de classe na Bahia, a observação de Francisco de Oliveira é reveladora da estrutura econômica e social da qual brotariam essas alianças em todo o Nordeste. Tal é o caso, com “protagonistas” ligeiramente diferentes, da zona da mata canavieira em Pernambuco, onde, a partir do senhor de engenho, posteriormente usineiro, é tecida uma teia de relações econômicas em que o capital mercantil assegura lucros vultosos com os *negócios do açúcar*.

Já a economia baseada na pecuária, que lentamente se conformava como periférica à exportação açucareira, assumiria a forma de atividade de subsistência. Enquanto o ultramarino *negócio do açúcar* atava-se a determinados níveis de rentabilidade, garantia mesma da sua continuidade e da sua possível expansão, a economia de subsistência prescindia, para sua continuidade, de mercados externos. Ou seja, mesmo quando deixavam de crescer as exportações, “a periferia podia continuar sua expansão vegetativa, porquanto o essencial de sua produção era autoconsumido e a disponibilidade de terras [*abarcando todo o dito Semi-Árido nordestino*], considerável” (FURTADO, 1989: 16).

Na verdade, mais do que uma simplesmente uma atividade econômica, gesta-se ali, apartada da faixa úmida compreendendo litoral e zona-da-mata, uma verdadeira *sociedade agropecuária*. Apartada da monocultura açucareira, mas dela decorrente,

“um prolongamento (...), uma projeção de suas necessidades de consumo – alimentos e bens de produção, representados pelo boi, força motriz dos velhos engenhos. Sua expansão é o resultado do avanço persistente, pelo interior, da própria boiada. Expansão assim biológica do boi, que, se multiplicando, alarga seu espaço vital, cada vez mais rarefeito em vegetação, à medida que as áreas subúmidas do Agreste se transformam nas paragens semi-áridas do Sertão. Os impulsos econômicos, condicionando o seu crescimento, desempenham papel secundário, ou quase nulo. E o homem, penetrando os sertões, muitas vezes apenas seguiu a boiada” (VILAÇA e ALBUQUERQUE, 2003: 48).

Tanto que, quando sobrevinham baixas nos preços internacionais do açúcar, acenando para um processo de declínio da sua procura externa, não se desmantelava a atividade exportadora; tampouco se verificava qualquer intento de diversificação substitutiva da declinante produção/ comercialização dessa mercadoria.

---

margem desse desmantelamento, da marca predominante da agricultura nessa região: “a produção de subsistência, uma economia semicamponesa em que o fundo de subsistência é o próprio fundo de reprodução do semicampesinato” (idem ant.).

Caberia, nesse contexto, ao crescimento extensivo da economia periférica o papel de “amortecedor” – ainda que a rendimentos decrescentes à medida que a pecuária e a atividade agrícola para autoconsumo ganhavam os sertões, onde as limitações ecológicas eram mais severas.

Seria, pois, esse processo de declínio da economia exportadora baseada no litoral – declínio que se afiguraria como estagnação secular do *negócio do açúcar* – que daria contornos mais definitivos à sócio-economia do Semi-Árido nordestino, que seria povoado pelos contingentes populacionais “liberados” da zona úmida, numa escala verdadeiramente anti-econômica ante a demanda por insumos gerada pelas atividades exportadoras. Na observação de Celso Furtado:

“A expansão e a diversificação dos mercados internacionais de produtos primários, ocorridas no século XIX, repercutiram significativamente na região semi-árida, já então transformada em reserva de mão-de-obra subocupada. A dependência da economia litorânea para colocar seus excedentes reduz-se (...). As terras do semi-árido aptas à cultura do algodão serão aproveitadas no âmbito de grandes fazendas, ao mesmo tempo que a produção penetra nos terrenos aluvionais sujeitos às incertezas pluviométricas. Surge, assim, no âmbito de grandes fazendas, uma economia agropecuária, de extrema fragilidade, orientada para produzir excedentes de exportação ” (FURTADO, 1989: 18-20).

E na de VILAÇA e ALBUQUERQUE, (*op.cit.*: 48-9),

“Seria (...) inevitável que, sobretudo a partir da retração da economia litorânea dos engenhos de açúcar, mais se acentuasse o seu isolamento e a sua para formas mais predominantemente de subsistência. Que se mantivesse crescendo por impulsos fisiológicos: pela expansão das boiadas conquistando novas terras, pelo crescimento de populações dispondo de oferta relativamente abundante de alimentos.

Formou-se no bolsão nordestino sistema econômico pulverizado em fazendas mias ou menos autárquicas, descentrado de núcleos vigorosos de comando e decisão, mantendo tênue, quase capilar, sua rede primitiva de intercomunicações, e de reflexos necessariamente retardados aos estímulos que se lhe provocassem.”

O desenvolvimento das forças produtivas no Semi-Árido sujeitar-se-ia, pois, a esses condicionantes histórico-estruturais <sup>7</sup>, delimitando a dita economia tradicional dessa sub-região nordestina, conforme a clássica descrição – *furtadiana* – do relatório do GTDN, no final da década de 1950:

<sup>7</sup> “À semelhança das formas feudais clássicas, o princípio ordenador básico do complexo algodão-pecuária é a propriedade da terra. Também à semelhança dessas formas feudais, as relações econômicas como o exterior são praticamente enfeixadas pelo senhor da terra (...). Não se vinculando ao mercado como produtor, tampouco como supridor de mão-de-obra, o trabalhador da grande fazenda surgida no século XIX, no semi-árido, tem um estatuto próximo ao dos camponeses submetidos ao sistema de servidão” (FURTADO, 1989: 21).

“Observada em suas linhas mais gerais, a economia das zonas semi-áridas apresenta-se como um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento (...). Numa representação esquemática da realidade, pode-se apresentar a unidade produtora das zonas semi-áridas como uma estrutura formada por três camadas superpostas: a primeira, constituída pela agricultura de subsistência; a segunda, pela cultura do algodão ou alguma outra xerófila; e a terceira, pela pecuária (...). O núcleo central da economia das zonas semi-áridas é a lavoura de subsistência, pois a renda real de grande parte da população encontra aí sua fonte primária, **e as outras atividades, da forma como estão organizadas, pressupõem a existência dessa mão-de-obra barata**” (GTDN, 1967: 62-3; grifo nosso)<sup>8</sup>.

Assim, em diferentes sub-regiões do Nordeste colocava-se o mesmo problema da mão-de-obra: a sua conservação como expressivo contingente de mão-de-obra engajada num circuito produtivo não especificamente capitalista – expresso nas relações parceiro-proprietário – da qual se poderia sempre dispor como força de trabalho assalariada a taxas que em nada comprometessem o curso dos lucros das diversas frações da burguesia.

No caso mais grave do semi-árido nordestino, esse problema era não só de reprodução como de contenção de contingentes; ou seja, era imperativo impedir, em alguma medida, a dispersão dos sertanejos pela imigração. Em alguma medida, vale frisar; porquanto esse fenômeno demográfico ocorreria, ao longo do século, e numa extensão verdadeiramente modificadora do perfil populacional regional<sup>9</sup>. O Nordeste, e principalmente o Nordeste *seco*, será a região brasileira que originará o maior número de migrantes inter-regionais – *baianos* e *paraíba*s apinhados em paus-de-arara rumo

---

<sup>8</sup> Cabe contextualizar tal descrição, feita em 1959. Tratou-se, então, da primeira tentativa de localizar nas formas de organização econômica (e, claro está, nas relações de renda delas advindas) a origem do atraso da *hinterland* semi-árida. Conectando a baixa produtividade agrícola à existência de grandes estoques de mão-de-obra (permanentemente) disponível, e, portanto, a baixo custo de reprodução, a referida descrição, por abrangente, fará avançar em muito a compreensão da realidade sócio-econômica do Nordeste, compreensão que posteriormente seria complementada e aprofundada por pesquisas de caráter mais específico, no caminho aberto pelo GTDN.

Grafamos **abrangente**, repita-se; e não “útil, mas muito simplificada”, como afirma MAIA GOMES (2000: 110) em comentário àquela descrição. Deve ter-se esquecido esse autor que, nas ciências sociais – e a Economia de Celso Furtado é ciência social, e não mera contabilidade econômica –, são as generalizações que abrem caminho para pormenorizações posteriores.

<sup>9</sup> “[E]m 1872 a população recenseada no Nordeste correspondia a 46,7% do total nacional. Tal participação diminuiu consideravelmente nos anos dos censos subseqüentes, passando para 41,9% em 1890; 38,7% em 1900; 36,7% em 1920; 35% em 1940; 34,6% em 1950; 31,6% em 1960; 30,3% em 1970 e 29,2% em 1980 (...). Em outras palavras: o Nordeste, que abrigava quase a metade da população brasileira no terceiro quartel do século XIX, viu dita porcentagem, um século depois, praticamente se reduzir a menos de um terço do total do País.” (CARVALHO, 1988: 14).

ao eldorado do Centro-Sul <sup>10</sup>: mais da metade de todo o contingente de trabalhadores em trânsito ao longo do período 1950-1990, como se pode depreender da tabela 1.1 a seguir.

Era a dinâmica do capitalismo em expansão no país “cobrando” mão-de-obra livre – em livre trânsito e livre para vender a sua força de trabalho. Nada mais do que o capitalismo adequando relações de renda segundo as conveniências desse processo expansivo mesmo – o que, no caso da mobilidade da mão-de-obra, na clássica lição de Marx, resulta numa população trabalhadora excedente sendo “produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista”, com o que se esse contingente se torna, por sua vez, “alavanca da acumulação capitalista” <sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> OLIVEIRA (2003: 86) localiza no contraponto imigrantes estrangeiros/ imigrantes nordestinos a origem da pecha do *baiano*, que não deixava de ser uma representação de sua posição nas categorias sócio-ocupacionais que se iam definindo com a industrialização deflagrada no Centro-Sul: “em São Paulo e no Sul do Brasil, a herança da imigração estrangeira trabalha para criar o preconceito. Pelos idos de 1920, quando cessa a imigração estrangeira, estes já estão na segunda e na terceira gerações: de trabalhadores, muitos já transitaram para uma situação de pequena-burguesia e alguns pertencem mesmo aos grandes grupos burgueses nacionais. Os que chegam depois, os nordestinos, serão condenados a permanecer como operários trabalhadores do campo, trabalhadores dos serviços. A grande época da mobilidade social para cima havia terminado. É interessante, a respeito, verificar a sede de recuperar a história da imigração italiana para São Paulo: enquanto se louva aquela, inclusive no seu aspecto cultural, a imigração de nordestinos parece uma história sem história. A diferença radica em que, desde o princípio, a imigração estrangeira confere *por antecipação* aos estrangeiros que chegam os estatuto de operário, enquanto tal não se dá com relação aos nordestinos (...). O conjunto de negatividades postas pela situação de trabalho passa a ser ‘atributo’ dos baianos: o permanecer operário, a condição de imigrantes, a precariedade de inserção no mercado de trabalho, as constantes mudanças de um emprego para o outro, determinadas pelo profundo movimento de transformação das estruturas produtivas no Centro-Sul, passam a ser tidos como componentes intrínsecos do ‘caráter’ dos baianos” (grifo no original).

<sup>11</sup> Nesse sentido, a acelerada migração campo-cidade havida entre 1959 e 1970 não é senão determinação clara do igualmente acelerado desenvolvimento capitalista no Brasil. Da década de 1960 em diante esse desenvolvimento tomara, no campo, a forma de uma modernização quase selvagem da agricultura. Doravante, como observam MELLO e NOVAIS (1998: 579-81), os pequenos proprietários, “o posseiro e o parceiro miseráveis não serão somente vítimas das peripécias da natureza. Nem o assalariado permanente, do vai-e-vem da exportação do café e do açúcar, das oscilações da colheita do café devido à geada ou às pragas. Agora milhões de homens, mulheres e crianças serão arrancados do campo, pelo trator, pelos implementos agrícolas sofisticados, pelos adubos e inseticidas, pela penetração do crédito, que deve ser honrado sob pena da perda da propriedade ou da posse.

Restava sempre a saída de ‘aventurar-se’ na fronteira agrícola em movimento. O deslocamento permanente da fronteira agrícola, neste anos que vão de 1950 a 1980, tornou-se possível porque o Estado foi construindo estradas de rodagem e criando alguma infra-estrutura econômica e social (eletricidade, polícia e justiça, escolas, postos de saúde etc.) nas cidades que foram nascendo ou revivendo na ‘marcha para o interior do Brasil’ (...). Contudo, havia alternativa para a fronteira distante, a cidade estava próxima. A cidadezinha, onde fazem a feira, assistem à missa, participam das festas, vendem o que resta de sua produção. E, também, a cidade um pouco maior, aonde vão de vez em quando (...). A cidade não pode deixar de atraí-los.

Foi assim que migraram para as cidades, nos anos 50, 8 milhões de pessoas (cerca de 24% da população rural do Brasil em 1950); quase 14 milhões, nos anos 60 (cerca de 36% da população rural de 1960); 17 milhões, nos anos 70 (cerca de 40% da população rural de 1970). Em três décadas, a espantosa cifra de 39 milhões de pessoas! ”

**Tabela 1.1**  
**Região Nordeste: estoques de migrantes inter-regionais segundo regiões de destino,**  
**1950-1991**

	Norte	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Emigrantes			
					Total	Total Brasil	Em %	NE-SE (em %)
<b>1950</b>	116.897	724.425	40.194	139.661	1.021.777	2.056.159	50	35
<b>1960</b>	151.810	1.595.049	276.056	379.016	2.401.931	4.442.114	54	36
<b>1970</b>	179.968	2.513.038	359.033	642.070	3.730.109	6.960.634	54	36
<b>1980</b>	442.363	4.348.868	287.765	938.000	6.016.996	10.839.101	55	40
<b>1991</b>	1.005.893	5.095.101	243.720	1.055.194	7.399.908	12.559.557	59	40

Fonte: adaptado de NETTO Jr. e MOREIRA (34-7).

Essa incapacidade de reter população apresentada pela estrutura econômica do Nordeste, tem sido imputada como observa CARVALHO (1988: 14-5), quase que exclusivamente às estiagens periódicas características da região.

“Embora não se possa – e tampouco se deva – menosprezar o papel desempenhado pelas secas a tal respeito, não há dúvida quanto à redução de sua importância (como fator de expulsão populacional), graças sobretudo à construção de obras de infra-estrutura hídrica e de transportes e comunicações no semi-árido nordestino. Tais atividades, apesar de sua importância – em momentos de emergência de seca –, foram entretanto (...), incapazes de contribuir para a transformação da economia da aludida zona, especialmente em relação ao setor agrícola.”

Assim, essas obras de infra-estrutura hídrica e de transportes (obras de abertura e implantação de estradas de rodagem e ferrovias) e comunicações, formando algum capital físico na região, integravam as ações específicas do Governo Federal para os problemas “nordestinos”.

Em certa medida, eram tão essenciais quanto a açudagem, já que construir estradas, atividade “que sempre assumiu papel essencial na absorção de mão-de-obra desempregada durante as secas, terminou servindo, juntamente com o suprimento de água para reter população no Nordeste” (CAVALCANTI e ALBUQUERQUE, *op.cit.*)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Em depoimento, José Américo de Almeida, ministro da Viação (nos dois governos de Vargas) e governador da Paraíba, clama para si as primeiras intervenções voltadas à contenção das migrações forçadas pelas secas. Também reivindica a paternidade das frentes de trabalho: “Até a minha intervenção em 1932, quando ocorriam as secas a população se deslocava. Procurava salvar-se, indo para o Amazonas ou correndo para o litoral, para São Paulo ou para os estados do Sul. Senão, morreriam todos de fome. Daí a expressão ‘retirante’: vem de retirada. Quando eu, como ministro da Viação, fui dar assistência, evitei essa evasão (...). As frentes de trabalho fixaram o sertanejo, evitando a debandada. Mas eu consegui interromper a evasão. Abri uma coisa que se poderia chamar de ‘centro de concentração’ [sic] para o pessoal que não podia permanecer na zona e que eu não queria que partisse.

Essas obras “públicas” seriam da maior funcionalidade para o coronelato, que se articulava continuamente para salvaguardar a *sua* pele e os *seus* proventos da estiagem.

A salvaguarda seria dada pela captura dos fundos públicos destinados ao IFOCS e ao DNOCS para o combate às secas. Era o *industrialismo das secas* mostrando sua face:

“O represamento não levou a uma melhor utilização da água. As barragens, açudes e poços não tinham um caráter público, e nunca se cuidou de uma desapropriação de terras em volta deles para melhor utilização agrícola da água, armazenada em grande quantidade mas intensamente subutilizada. As obras de busca ou acumulação de água se concentraram nas propriedades privadas dos médios ou grandes fazendeiros. Nas fases de secas, o DNOCS recrutava a mão-de-obra por ela desocupada só depois que os poucos recursos dos sitiantes, meeiros e parceiros haviam-se esgotado; essa mão-de-obra era, às vezes remunerada em espécie e empregada na construção de estradas e barragens, em muitos casos no interior dos grandes latifúndios, com a transferência de recursos do Estado para a implementação de benefícios em propriedades privadas.

Essa transferência se converteu em um dos pilares da força e do poder político da oligarquia algodoeiro-pecuária, que controlava o DNOCS, ao lado de outros expedientes que facilitavam o seu domínio e enriquecimento. Podem ser citados, entre esses expedientes, os altos preços pagos pelos mantimentos fornecidos nas frentes de trabalho e comprados pelo Estado através do crédito fornecido pelos grandes fazendeiros e comerciantes locais, o engajamento prioritário dos seus eleitores nessas frentes, as obras e trabalhadores fantasmas, ou a constante utilização do DNOCS para prover empregos burocráticos para os ‘aparentados’ reais ou simbólicos das bases políticas dos coronéis” (CARVALHO, 1987: 46-7).

Capturando o aparato governamental destinado ao combate às secas, assegurando sua reprodução como classe, *represando* água e força de trabalho conforme suas necessidades – assim os coronéis-industriais da seca reafirmavam sua força<sup>13</sup>. A açudagem era “*mão-na-roda*”, da maior conveniência para o coronelato e para o Estado – de quem essa burguesia algodoeira-pecuária mencionada cada vez

---

Mas não encontrei obras projetadas; não havia onde empregar essa gente. Para iniciar as obras, precisava de projetos. Então abri grandes campos de assistência. Só entre Crato e Fortaleza havia um com cento e tantas mil pessoas. Houve mais três no Ceará e na Paraíba. Dei uma assistência completa. Furneci até enxovais para casamentos nesses campos. Os flagelados namoravam e iam até o casamento (...). Concentrei todos os sem trabalho, porque a seca não passa de desemprego rural” (*apud* CAMARGO e RAPOSO, 1984: 212-6).

<sup>13</sup> Descrição magistral desse processo seria feita por Antônio Callado n’*Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco*: “uma pequena elite do Nordeste industrializou a própria seca... A mecânica da indústria, esta é bem clara. O proprietário usa a mão-de-obra que entende, pois ela é abundante e baratíssima. Não paga, naturalmente, o salário mínimo a ninguém. Se vem uma seca, uma ‘emergência’, o Governo Federal manda bilhões à área assolada, principalmente por intermédio do DNOCS. O proprietário despede a mão-de-obra, transformada em *bouches inutiles*, naturalmente sem indenizar ninguém. Mesmo porque, graças ao dinheiro federal, o DNOCS, está aparelhado a pagar até mesmo o salário mínimo aos escravos do proprietário. Finda a ‘emergência’, o DNOCS põe todo o mundo na rua, e o proprietário uma vez mais dispõe de mão-de-obra abundante e baratíssima” (CALLADO, 19: 126-7).

mais dependia – e mesmo para os flagelados da e pela seca, aos quais sobrava algum alento “*federal*”<sup>14</sup>. Ao fim e ao cabo,

“a *solução hidráulica* constituiu formidável atrativo para o Governo (...) e para a classe dos grandes proprietários de terra. Servindo aos interesses comuns dos grupos mais importantes, embora conflitantes em alguns momentos, o que dependia da oligarquia que estivesse no poder, a construção de açudes iria funcionar como o elemento central da política econômica do Estado [*para a região*]. Sua importância derivava-se do fato de que, satisfazendo aos objetivos de valorização e expansão dos latifúndios, satisfazia também algumas necessidades da população, expressas pela criação de condições mínimas para o seu atendimento, durante os anos de calamidade” (CARVALHO, 1988: 209-10).

Não atuando, ou seja, nada de prático implementando para a melhoria das condições sociais na Região, o Estado, por assim dizer, “atuava”, reproduzindo (pela manutenção dos esquemas clientelísticos) as elites locais e oferecendo às *hostes errantes* (OLIVEIRA, 1984) o paliativo de uma ocupação temporária.

“Essa ‘inutilidade’ do que era construído tinha um certo efeito Keynesiano, criando trabalho para massas de nordestinos em períodos de seca, assim evitando grandes explosões sociais ou uma imigração de massas intolerável. Ao mesmo tempo, o Estado aparecia como uma espécie de novo e providencial *super-patrão*. Assim, *todas* as classes, de certa forma, parecem depender cada vez mais dele” (VELHO: *op.cit.*:180. Grifos no original).

Eficaz paliativo, as frentes de trabalho atravessarão a história econômica do Nordeste como uma verdadeira “política de emprego” de curto prazo. Aqui o que menos contava era quão assustadoramente assistencialista e paliativa era essa “política”; “*federal*” era constatar que o Estado, antes de tudo,

“assumia a responsabilidade de assegurar a reprodução da força de trabalho, desempregada pela seca, reduzindo, dessa forma, os custos dos grandes proprietários. Em segundo lugar, **ao atender os flagelados mediante a oferta de serviços nas frentes de trabalho, o Estado garantia aos proprietários o retorno dessa mão-de-obra barata, para o interior dos latifúndios, passada a crise climática**” (CARVALHO, 1988: 219; grifo nosso).

---

<sup>14</sup> Lembra-nos Antônio Callado que o termo *federal*, que particularmente no estado do Ceará designa algo bom, útil, que vem em boa hora, tem sua origem nas percepção dos flagelados da seca cearenses das “ajudas” que o Governo Federal destinava à região.

Uma das vertentes do Estado empregador e transferidor de renda no Nordeste durante praticamente todo o século XX será essa: a organização de frentes de trabalho (bem como outras medidas emergenciais), no atendimento dos interesses da burguesia agrário-mercantil, quais sejam, a preservação da estrutura fundiária – e das relações sociais que dela brotavam – na salvaguarda de lucros extraordinários, obtidos mediante a superexploração da força de trabalho sertaneja. Com a *federal* assistência do governo, coronelato e associados garantiam seu lugar ao sol. Ou à sombra <sup>15</sup>. As transferências governamentais, sob a forma de programas “de emergência”, atuavam no semi-árido nordestino segundo uma certa lógica, pela qual o Estado, ante as crises de produção que as secas desencadeavam, despertava de sua letargia para assegurar a continuidade que a todos os poderosos interessava <sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Como já deve ter ficado claro, foram as concepções mesmas de “soluções hidráulicas” para os problemas de estiagem – das quais brotaria a iniciativa das transferências emergenciais – da maior funcionalidade aos interesses (de manutenção do *status quo* sócio-econômico) da oligarquia agrária nordestina. O espaço do discurso que preconizava essas soluções, eivado de technicalidades, transformava as secas, no imaginário social do flagelado – bem como do latifundiário, na linha do “*fazem, mas não o sabem*”, de Marx –, em fenômeno dotado de nefasto poder nivelador de perdas materiais. “Com a seca todos perdem, todos são destituídos, de alguma forma dos bens que possuem – o que não é verdade. Uma das teses fundamentais (...) de Domingos Neto e Borges é demonstrar que ‘*se todos perdem, seria impossível manter a longevidade do fenômeno*’ (...). A longevidade da seca é parte de um mecanismo estrutural-mantenedor da própria organização social e econômica brasileira, especialmente a nordestina. Parcelas significativas da população rural encerram prejuízos enormes e definitivos, enquanto outros, uma minoria, ganham muito dinheiro, compram rebanhos a preços irrisórios, adquirem terras pelo terço ou quarto do seu valor (...). Essa visão niveladora e globalizante da seca como fenômeno natural nordestino é responsável, de um lado, por seu caráter normativo e funcional de um conjunto de relações sociais com presença ativa dos atores sociais envolvidos, e, de outro lado, converteu-se na fórmula mágica de angariar recursos federais através dos representantes das oligarquias e grupos dominantes” (GOMES, 1998: 61-2).

<sup>16</sup> Ainda que o atendimento desses interesses passe a mediar-se, a partir de 1930, por um desdobramento da *Revolução*: a perda a capacidade de controle do aparelho estatal que sofrem os grandes proprietários rurais, num momento histórico em que tanto a política econômica como a estrutura política voltar-se-iam ao setor industrial e urbano. Contudo, essa perda da capacidade de controle do Estado não eliminaria os representantes da grande propriedade fundiária do bloco de poder; (doravante) subordinados, lá permaneceriam. Permanência que se refletirá, como observa SORJ (1980: 21) “não só na manutenção da estrutura fundiária, mas também na **não-efetivação do emprego da política social e salarial desenvolvida para o setor urbano industrial no setor rural** [*grifo nosso*]. A subordinação exprime-se nas políticas de transferência dos excedentes do setor rural para o industrial através de políticas cambiais favoráveis à indústria. Por sua vez cada aspecto sustenta o outro, na medida em que a permanência de uma mão-de-obra altamente explorada no setor rural parcialmente compensa os grandes proprietários da desapropriação de parte do valor gerado pela agricultura.”

Na mesma linha de argumentação, observa OLIVEIRA (2003a: 45-6) que, ainda que a criação “do ‘novo mercado urbano-industrial’ exigiu um tratamento discriminatório e até confiscatório sobre a agricultura, de outro lado é também verdade que isso foi compensado até certo ponto pelo fato de que esse crescimento industrial permitiu às atividades agropecuárias manterem seu padrão ‘primitivo’, baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho.”

### Quadro 1.1

#### FRENTES DE SERVIÇO, FRENTES DE TRABALHO, FRENTES “PRODUTIVAS”

Do ponto de vista da, digamos, *qualidade* da ação governamental, a assistência prestada pelo governo federal aos nordestinos flagelados pela seca em nada (de fundamental) mudou ao longo das estiagens que assolaram a Região na segunda metade do século XX. Tome-se, por exemplo, a mais representativa dessas ações, convertida em programa emergencial: as *frentes*, destinadas a criar empregos no atendimento das necessidades mais imediatas da população flagelada. As sutis alterações por que passaram os programas de frentes se encaixariam perfeitamente naquelas abordagens “reparadoras” [*remedial*] que integram a “semântica da resolução de problemas” segundo Albert Hirschmann (HIRSCHMANN, 1965: 325). Encabeçam – literalmente – essas sutis alterações as maneiras pelas quais as frentes têm-se denominado. Assim, da seca de 1958 até a de 1976 prevaleceriam as *frentes de serviço*; entre as secas de 1977 a 1987 vigorariam as *frentes de trabalho*; por fim, nas estiagens da década de 1990 governo e tecnocracia houveram por bem qualificar o trabalho exercido nas frentes. Surgem assim as frentes “produtivas” de trabalho, atuantes em 1993 e entre 1998 e 2000.

Semântica à parte – porquanto o coronelato é uma classe antes de tudo pragmática –, e desde o ponto de vista das relações de produção e renda que grassam na Região, as frentes, no global, seguem assegurando a reprodução praticamente gratuita (para o proprietário fundiário) da força de trabalho, que em boa medida não é assalariada. Deste modo as frentes facilitam “a reincorporação dos moradores, parceiros e trabalhadores em geral ao regime de trabalho anterior, quando o *inverno* [o regime de chuvas] recomeça e todos os flagelados tratam de retornar aos seus antigos locais de trabalho e de residência” (CARVALHO, 1988: 253). No particular, contudo, a situação do flagelado-alistado foi-se deteriorando ao longo das secas iniciadas em 1958. Aqui o conteúdo, para além das formas, também sofre sutil alteração – atendendo obviamente aos interesses do lado forte das relações de renda vigentes. Como observa CARVALHO (1988: 253-4; grifos no original), as *frentes de serviço*, “com base na execução de obras públicas, como estradas e açudes (...), apresentavam vantagem do ponto de vista das mudanças na estrutura das relações de produção, ainda que a longo prazo, quando comparadas com as *frentes de trabalho instaladas no interior das propriedades agrícolas e pastoris do Nordeste, instituídas a partir de 1979* (...). No caso das *obras públicas*, o regime de trabalho era assalariado, embora houvesse inconvenientes sérios, como a compra compulsória de gêneros alimentícios nos barracões instalados no interior das *frentes de serviço*. Mas o pagamento do trabalho se fazia em dinheiro e sob fiscalização do governo, que também administrava a execução dos trabalhos das frentes. O mesmo não se verificou com as *frentes de trabalho a nível de [sic] propriedades rurais*, pois se nessas havia o pagamento de uma renda em dinheiro, como no caso das frentes de serviço com obras públicas, o papel do fornecedor passou a ser desempenhado aí pelo próprio proprietário da terra. Nas *frentes de trabalho*, além disso, mantinha-se praticamente inalterada a relação do trabalhador (...) com o dono da terra. Este conseguia, por outro lado, um benefício extraordinário que não obtinha quando os flagelados eram assistidos nas frentes de serviço com base em obras públicas. As atividades desenvolvidas nas frentes de trabalho (...) consistiram da construção de obras e serviços que contribuíam fundamentalmente para a *valorização* das terras, que passavam a ser muito mais importantes como reserva de valor do que antes (...). [E]sse ganho adicional dos proprietários rurais era obtido à custa do esforço do trabalhador, pago com recursos públicos.”

Como se depreende das tabelas 1.2 e 1.3 a seguir, as frentes (de serviço, de trabalho ou “produtivas”, quadro 1.1) constituíram, e ademais seguem constituindo, “oportunidades ocupacionais” para as hostes flageladas (o mais recente “alistamento” ocorreu há pouco, entre 1998 e 2000).

Também foram, e continuam a ser, relativamente substanciosas, em termos monetários, as respostas governamentais às crises de produção engendradas pelas secas. Por “respostas governamentais” entendam-se os programas de emergência, dos quais constavam as frentes (arquétipo dessas *ajudas federais*), a distribuição de alimentos, as linhas de crédito emergencial e os (igualmente arquetípicos) caminhões-pipa. “Juntos, esses quatro elementos definem a essência das ações emergenciais contra as secas. São ações que se repetem e que não dão mostras de terem-se encerrado com a última seca [*iniciada em 1998*]” (MAIA GOMES, 2001: 100).

Nesses momentos de emergência é que o Governo despertava de sua colossal letargia de *super-patrão*, reafirmada pelas medidas emergenciais de sempre. Observa DUARTE (1999: 212) que particularmente as frentes de trabalho, sobreviventes até hoje, situar-se-ão na história econômica do Nordeste como

“o mais eloqüente atestado do insucesso das políticas de longo prazo para a atenuação dos efeitos da seca. Os números de pessoas atingidas e de trabalhadores alistados nos programas de emergência (...) sugerem que essas são, provavelmente, as medidas emergenciais de maior dimensão, em todo o mundo, que, recorrentemente, são postas em prática.”

Por “crises de produção engendradas pelas secas” entendam-se todas as perdas de lavouras e todo o desemprego gerados pela estiagem, num cenário sócio-econômico que pouco mudou durante o século XX.

“A quase totalidade da atividade agropecuária do semi-árido nordestino é dependente do ciclo das chuvas. Uma seca de grandes proporções pode provocar quebra generalizada da safra e perdas consideráveis dos rebanhos, principalmente do gado bovino. A agroindústria pode ser afetada, a menos que se recorra à importação de matérias-primas de outras regiões (...). Ademais de fatores histórico-estruturais que o transformaram em uma região periférica ao centro dinâmico da economia brasileira (...), o Nordeste singulariza-se no contexto nacional por ter o seu produto regional periodicamente debilitado pelos efeitos das secas” (DUARTE, 1999: 202).

## Quadro 1.2

### MEDIDAS EMERGENCIAIS CONTRA AS SECAS DE 1998-2000 E 2001: “*plus ça change...*”

Em junho de 1998, três meses após a constatação da calamidade pública ante a ausência de precipitações, o Ministério da Integração Regional lançou o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca – PFCES, *guarda-chuva* que abrigava, entre outras ações, o Programa Emergencial de Frentes Produtivas – PEFP, que alistou cerca de 1,2 milhão de trabalhadores em mais de 1,2 mil municípios do Nordeste da Sudene (Região Nordeste e sub-áreas semi-áridas no norte de Minas Gerais e do Espírito Santo). O *alistamento* desses trabalhadores passou a ser feito pelas Comissões Municipais de Enfrentamento das Secas, instituídas em 1993, das quais se esperava os feitos de “imprimir maior racionalidade aos trabalhos das frentes de trabalho, impedir o uso político do PEFP e evitar o desvio das verbas para outros fins que não o socorro aos flagelados” (DUARTE, 2002: 105). Pagou-se a cada um desses trabalhadores inscritos, via PEFP, R\$ 80 entre 1998 e 1999 (à época correspondentes a 61,5% do salário mínimo vigente), dos quais R\$ 65 provinham do Governo Federal e R\$ 15, dos governos estaduais envolvidos. Entre 1998 e 2000 o Governo Federal alocaria recursos da ordem de R\$ 2, 18 bilhões, dos quais quase a metade (R\$ 1,05 bilhão) corresponderam a dispêndios com salários dos inscritos nas *frentes*, entre junho de 1998 e maio de 2000. Os demais recursos forma assim distribuídos: linha especial de crédito do BNB, R\$ 450 milhões; distribuição de cestas de alimentos, R\$ 351,8 milhões; abastecimento de água (caminhões-pipa), R\$ 77,6 milhões; perfuração de poços e aquisição de dessalinizadores, R\$ 71 milhões; distribuição de sementes e aquisição de materiais para as frentes produtivas, R\$ 67,4 milhões; capacitação e alfabetização de inscritos no PEFP, R\$ 64,7 milhões.

No ano de 2001 ocorreria outra seca, e com ela, um novo fluxo migratório forçado – que, na última década, não foi senão o deslocamento de parte da população flagelada **para as periferias de cidades do próprio Semi-Árido** –, bem como novas pressões para a abertura de novas frentes. Contudo, desta feita o Governo Federal consideraria o anterior PEFP muito dispendioso; substituiria, assim esse programa por um novo (?), centrado na concessão de “bolsas-renda” de R\$ 60 mensais aos que nele se inscrevessem. Inicialmente executado pela Sudene (ou pelo que dela restava...), o Bolsa-Renda seria transferido em pouco tempo para a Secretaria Nacional de Defesa Civil, integrante do Ministério da Integração Regional. Com a Sudene em seus estertores, logo também o conjunto de ações emergenciais contra a seca também seria transferido para outro órgão, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (quando da instituição da Comissão Setorial de Convívio com o Semi-Árido e Inclusão Social no Nordeste e no norte do Estado de Minas Gerais, em junho de 2001). Até dezembro de 2002 atendia a cerca de 1,66 milhão de pessoas em cerca de 800 municípios nordestinos, tendo-se despendido no tal programa, até essa data, quase R\$ 50 milhões. Efeitos inflacionários à parte, esse montante correspondeu a um gasto mensal de aproximadamente US\$ 8,3 por trabalhador – ou seja, somente 13,1% do valor médio pago pelo PEFP entre 1998 e 2000 (cerca de US\$ 63,4 mensais por trabalhador). Sublinhe-se que a partir de setembro de 2002 esses valores de referência diminuiriam ainda mais. As ações emergenciais da Secretaria Nacional de Defesa Civil concentraram-se no âmbito do Programa Bolsa-Alimento. No caso, trata-se de benefício de R\$ 30 mensais.

Revisando nossa redação (novembro de 2003), surpreende-nos a seguinte notícia, publicada na Folha de São Paulo:

“Seis meses depois de suspender os pagamentos do Bolsa-Renda – benefício destinado às vítimas da seca – e tachá-lo de eleitoreiro, o governo (...) vai ressuscitar o benefício com novo nome. Neste mês, 26 mil famílias de agricultores [*de 142 municípios*] de nove Estados da região semi-árida receberão a primeira das seis parcelas mensais de R\$ 50, a serem sacados por cartão magnético.” O referido programa se chama Cartão-Emergencial.

Fontes: CARVALHO (2002); DUARTE (2002).

**Tabela 1.2**  
**Região Nordeste: panorama geográfico, demográfico-econômico e financeiro dos programas de emergência (*frentes*) contra as secas, 1958, 1970, 1979- 83, 1993 e 1998-2000**

	UNIDADE	1958	1970	1976	1979 (1)	1980 (2)	1981 (3)	1982 (4)	1983 (5)	1993	1998-2000 (6)
<b>Municípios atingidos</b>	Número	618,0	605,0	389,0	513,0	988,0	1.100,0	898,0	1.328,0	1.155,0	1.383,0 (7)
<b>Área afetada</b>	km <sup>2</sup>	500,0	578,4	432,0	538,7	1.399,1	1.441,6	1.391,5	1.591,0	1.164,0	1.200,0
<b>População rural atingida (8)</b>	milhares de pessoas	10.000,0	9.200,0	6.800,0	9.100,0	19.500,0	23.500,0	15.500,0	28.900,0	11.700,0	11.000,0
<b>Trabalhadores Alistados</b>	Milhares	550,0	499,5	279,3	432,1	711,8	1.168,7	746,8	2.763,9	1.942,9	1.192,7 (8)
<b>Gastos com prog. Emergenciais</b>	R\$ 1.000,00	923.000,0	494.000,0	513.000,0	818.000,0	1.619.000,0	2.229.000,0	893.000,0	3.410.000,0	600.000,0	(9) 2.000.000,0
	US\$ 1,000	802,608,7	429,565,2	446,087,0	711,304,4	1,407,826,1	1,938,260,9	776,521,7	2,965,217,4	600,000,0	1,739,130,4

Reais (R\$) e dólares (US\$ 1.00 = R\$ 1,15) de maio de 1998. (1) de 15.04.79 a 25.02.80. (2) de 15.05.80 a 31.05.81. (3) De 1º.06.81 a 31.05.83. (4) De 1º. 06.82 a 31.05.83. (5) De 1º. 06.83 a 31.05.84. (6) Situação vigente no final de abril de 1998. (7) Número de municípios atingidos durante a execução do Programa Frentes Produtivas de Trabalho, no auge da seca. (8) Os números aqui apresentados referem-se à população rural atingida nos municípios afetados. (9) No período de junho de 1998 a maio de 2000 foram despendidos os R\$ 2.000 milhões estimados ainda em 1998.

Fonte: CARVALHO (2002: 27).

**Tabela 1.3**  
**Região Nordeste: respostas governamentais às secas de 1931-32 e da segunda metade do século XX**

Ano(s) da seca	População atingida (*)	Frentes de trabalho	Distribuição de alimentos	Outras medidas emergenciais ou de longo prazo
<b>1931-32</b>	( <i>Estimativa de</i> ) 3 milhões de pessoas	Cerca de de 270 mil “operários” engajados em “trabalhos”		
<b>1958</b>	10 a 11 milhões de pessoas, segundo a SUDENE; 7 milhões segundo o BNB	500 mil alistados		
<b>1970</b>	8 milhões de pessoas	500 mil alistados ( <i>até outubro desse ano</i> )	Garantia de abastecimento normal dos gêneros essenciais	Concessão de linha de crédito emergencial; liberação de cotas do fundo dos municípios e dos fundo especial; instituição do PIN-Proterra
<b>1976</b>	15 milhões de pessoas	86 mil alistados	Distribuição de alimentos com os alistados	Caminhões-pipa e perfuração de poços
<b>1979-83</b>	24 milhões de pessoas	3 milhões de alistados ( <i>abril de 1984</i> )	Assegurada, segundo a SUDENE, a distribuição de alimentos	Caminhões-pipa
<b>1987-88</b>	25 milhões de pessoas (16 milhões na zona rural)	937 mil alistados		Caminhões-pipa
<b>1990-93</b>	12 milhões de pessoas na zona rural	1,9 milhão de alistados		Caminhões-pipa
<b>1998-99</b>	10 milhões de pessoas na zona rural	1,2 milhão de alistados	Distribuição de 3 milhões de cestas básicas/ mês ( <i>1998</i> )	Caminhões-pipa; crédito emergencial; perfuração de poços; distribuição de sementes; alfabetização de alistados

Fonte: MAIA GOMES (2002: 91 e 101).

**Tabela 1.4**  
**Demografia do Brasil, do Nordeste e do Semi-Árido nordestino, 1970-2000** (anos selecionados)

	1970	1980	1991	1996	2000	Cresc.1970-80	Cresc.1980-91	Cresc.1991-2000
<b>População total</b> (habitantes)						em %	em %	em %
Região semi-árida (RSA)	11.079.573	13.034.487	17.847.287	20.027.000	19.326.007	1,64	2,90	0,89
<i>Restante da área da Sudene</i>	18.035.429	22.939.695	25.903.974	n.d.	28.535.374			
Nordeste	29.115.002	35.974.182	43.751.261	44.766.000	47.679.381	2,14	1,80	0,96
RSA/ Nordeste	0,38	0,36	0,41	0,45	0,41			
Brasil	93.139.037	119.002.706	146.825.475	157.078.000	169.799.170	2,48	1,93	1,63
<b>População urbana</b> (habitantes)								
Região semi-árida	3.224.712	4.966.682	8.666.912	10.865.000	10.922.370	4,41	4,01	2,60
Nordeste	12.034.559	18.072.026	26.477.750	29.191.000	32.919.667	4,15	3,53	2,45
RSA/ Nordeste	0,27	0,27	0,33	0,37	0,33			
Brasil	52.084.984	80.436.409	110.990.990	123.000	137.953.959	4,44	2,97	2,45
<b>População rural</b> (habitantes)								
Região semi-árida	7.854.861	8.067.805	9.180.375	9.162.000	8.403.637	0,27	-0,26	-0,98
Nordeste	17.080.443	17.902.156	17.273.511	15.575.000	14.759.714	0,47	-0,32	-1,73
RSA/ Nordeste	0,46	0,45	0,53	0,59	0,57			
Brasil	41.054.053	35.566.297	35.834.485	33.998.000	31.845.211	-1,42	0,07	-1,30
<b>Densidade demográfica</b> (hab/km <sup>2</sup> )								
RSA	12,38	14,56	19,94		21,59			
Nordeste	17,51	21,63	26,31		28,67			
Brasil	10,90	13,92	17,18		19,87			
<b>Urbanização</b> (em % do total)								
RSA	29,11	38,10	49,39		56,52			
Nordeste	41,53	50,24	60,52		69,04			
Brasil	55,92	67,53	75,59		81,25			

*Integram a RSA 1.042 municípios, perfazendo uma área de 895.254,4 km<sup>2</sup>. As áreas do Nordeste e do Brasil são, respectivamente, 1.662.947 km<sup>2</sup> e 8.547.403,5 km<sup>2</sup>.*

Fonte: 1970, 1980, 1991 e 2000: CARVALHO (2002: 10); 1996: MAIA GOMES (2001: 136). Os dados desse autor não são totalmente compatíveis com os de CARVALHO (idem ant.). Isso explica a algo discrepante razão RSA/ Nordeste para 1996.

**Tabela 1.5**  
**Região Nordeste: participação relativa dos trabalhadores *alistados* nas frentes de trabalho na população atingida pelas secas e na força de trabalho ocupada no setor primário** (*exclusive o estado do Maranhão*)

(em %)

Anos	População atingida (1)	<i>Alistados</i>	<i>Alistados/ população atingida</i>	<i>Alistados/ força de trabalho ocupada no setor primário (1)</i>
1958	10 a 11 milhões de pessoas, segundo a SUDENE; 7 milhões segundo o BNB	500 mil	De 4,8 a 7,1	n.d.
1970	8 milhões de pessoas	500 mil ( <i>até outubro desse ano</i> )	6,25	7,8
1976	15 milhões de pessoas	86 mil	0,57	n.d.
1979-83	24 milhões de pessoas	3 milhões ( <i>abril de 1984</i> )	12,5	13,3 ( <i>em 1980</i> ) (2)
1987	25 milhões de pessoas (16 milhões na zona rural)	937 mil	3,75 ( <i>5,86 na zona rural</i> )	n.d.
1990-93	12 milhões de pessoas na zona rural	1,9 milhão	15,8	10,5 ( <i>em 1991</i> ) (2)
1998-2000	10 milhões de pessoas na zona rural	1.192,7 mil alistados	12	10,4 ( <i>em 2000</i> ) (2)

(1) inclui todas as categorias da força de trabalho ocupada no setor primário (*mão-de-obra familiar, empregados temporários e permanentes, parceiros e "outros" tais como moradores, agregados etc.*) e todos os grupos de área (*menos de 10 ha a 500 ou mais ha*);  
 (2) para a base de cálculo desses anos, trabalhou-se com as médias *quinqüenal, quadrienal e trienal de alistados nas frentes de trabalho nos interregnos de 1979-83, 1990-93 e 1998-2000, respectivamente.*

Fontes: Tabelas 2 e 3 *supra*, Censos demográficos (IBGE) de 1980, 1991 e 2000 e SUDENE (1984: 205 e 215).

**Tabela 1.6**

**“Nordestes” da seca e fora da seca : produto interno bruto agropecuário, índices e participações relativas, 1970-96**

PIB agropecuário (em R\$ milhões de 1998)		PIB agropecuário do Nordeste da seca	
Nordeste da seca	Nordeste fora da seca	1975 = 100	% do PIB agropecuário do NE fora da seca
1970	2.759	4.957	69,5
1975	3.970	7.176	100,0
1980	4.096	9.463	103,2
1985	4.404	10.830	110,9
1990	4.071	12.839	102,5
1996	4.063	9.551	102,3
			55,7
			55,3
			43,3
			40,7
			31,7
			42,5

Fonte: MAIA GOMES (2000: 114).

**Tabela 1.7**

**As secas como crises de produção no Nordeste: crescimento do PIB agropecuário e do PIB total em anos de seca (em %)**

Anos	Taxa de crescimento do PIB agropecuário	Taxa de crescimento do PIB total
1951	-9,9	-0,8
1958	-9,7	0,3
1970	-17,5	-4,2
1983	-29,7	-3,8
1993	-29,7	-1,8
1998	-23,0	1,5

Fonte: DUARTE (1999: 202; 2002: 114).

**Tabela 1.8**

**Região Nordeste: categorias ocupacionais da força de trabalho alistada nas frentes organizadas nas secas de 1970 e de 1979-80 (em %)**

Categoria ocupacional	Seca de 1970	Seca de 1979-1980
Proprietários	30,7	36,7
Parceiros	42,2	29,6
Arrendatários	5,0	1,1
Assalariados	8,4	5,3
Posseiros	2,6	3,4
Moradores	9,1	15,9
Outros	2,0	8,0

Fonte: DUARTE (1999: 209).

Com efeito, tiveram as secas da segunda metade do século XX efeitos devastadores sobre o produto agropecuário regional, como se pode depreender das tabelas 1.5 e 1.7. Baixa o rendimento médio da agricultura tradicional, mesmo em anos de precipitação adequada, em quase toda a zona semi-árida da Região (exclusive os brejos e serras úmidas); são reduzidos drasticamente a área colhida, a quantidade produzida e o rendimento físico nas lavouras tradicionais, não raro cultivadas segundo técnicas rudimentares; e, no caso de secas mais rigorosas, a extensão das perdas econômicas alcança até mesmo a cultura do algodão arbóreo (que, por xerófito, é bem mais resistente à estiagem prolongada).

Ora, não há dúvida de que, ante as estiagens, todos os envolvidos na produção no Semi-Árido perdem; mas é fato que *uns perdem mais que outros*. A perversa lógica econômica da seca, num quadro de concentração de propriedade fundiária notável<sup>17</sup> – perpetuando relações de renda e de classe arcaicas – converte um fenômeno climático desastroso numa calamidade pública, que segue atingindo dezenas de milhões de pessoas (tabelas 1.3 e 1.5).

Passíveis de reproduzir-se em toda essa sub-região, os impactos citados acima empurram para a indigência as famílias sertanejas, que em sua maioria se dedicam à agricultura de subsistência, por vezes complementada pela pequena criação de gado e pelo algodão, cultivado em pequenas unidades. Nesse esquema produtivo, uma quebra de safra é fatal.

“[D]evido ao baixo rendimento médio da agricultura, os pequenos proprietários e os trabalhadores que cultivam terras alheias não conseguem formar excedentes de que possam fazer uso em períodos de seca. Desse modo, ao se defrontarem com a falta de alimentos e de água para consumo familiar e dos rebanhos, eles tampouco dispõem de renda monetária para a aquisição de víveres no mercado. Assim, **a seca provoca, simultaneamente, a desarticulação da oferta de alimentos (e de matérias-primas vegetais) e a redução da renda agregada**. A queda simultânea da oferta e da demanda agregadas provoca, naturalmente, aumento dos preços dos gêneros de primeira

<sup>17</sup> “A distribuição das terras no Nordeste é muito desigual, mesmo tendo havido uma pequena redução na concentração da propriedade fundiária no decorrer da década de 80 (segundo o INCRA, o Coeficiente de Gini de distribuição das terras do Nordeste diminuiu de 0,8135 em 1978 para 0,7918 em 1992). Em 1992 (...) os estabelecimentos rurais com menos de 50 hectares correspondiam a 75% do número de imóveis, sendo que a área por eles ocupada representava somente 12% da área total. No outro extremo da distribuição das terras, os imóveis com área superior a 200 hectares representavam 7% do número e ocupavam 68,6% da área total (...). Por outro lado, as informações estatísticas do INCRA mostram que, em 1992, 65% da área aproveitável para a agricultura no Nordeste era ocupada por imóveis com área igual ou superior a 200 hectares. Os dados do INCRA revelam também que a intensidade de utilização das terras no Nordeste, no início da década de 90, era tanto maior quanto menor fosse a área do imóvel” (DUARTE, 1999: 207).

necessidade, inclusive de água em muitas localidades. (O preço da carne pode cair em decorrência tanto da diminuição do poder aquisitivo da população quanto da necessidade que tenham os donos dos rebanhos de vendê-los)” (DUARTE, 1999: 203; grifo nosso) <sup>18</sup>.

De modo que as transferências de renda feitas pelo Governo Federal (e, em menor medida, pelas autoridades estaduais) via programas emergenciais acabam consistindo no meio recorrentemente utilizado para dirimir alguns dos efeitos das estiagens prolongadas <sup>19</sup>. A tabela 1.9 seguinte evidencia em que grau se encontrava, na década de 1990, essa dependência da renda proveniente de transferências nos estados do Nordeste.

Um dos efeitos mais óbvios das secas é a pobreza rural. Esta condição, ademais de derivar-se da estrutura da posse da terra na região, agrava-se pela instabilidade ocupacional característica do trabalho assalariado temporário, que ali é exercido (junto com a parceria e o arrendamento) preponderantemente em propriedades rurais com área de 200 ou mais hectares. Relações de trabalho que têm importante significação em períodos de seca, porquanto **“podem ser facilmente desfeitas, livrando os proprietários rurais do ônus de manter a mão-de-obra em conjuntura econômica tão desfavorável”** (DUARTE, 1999: 208; grifo nosso).

Essa precariedade das relações de trabalho em que se engajam minifundiários e trabalhadores sem terra (arrendatários, assalariados, moradores, parceiros, posseiros etc.) é um indicador seguro de quão vulneráveis são essas categorias ocupacionais aos

<sup>18</sup> Não só a propriedade de terras é mui desigualmente distribuída (conf. nota anterior) no Nordeste, como também, para o particular caso do semi-árido nordestino, as atividades mais tradicionais – ou seja, o complexo algodão-pecuária-lavouras alimentares – perdem importância econômica há três decênios. Assim, enquanto a seqüência de secas desorganiza as estruturas produtivas ligadas àquele complexo, não ensejando, ademais, outras atividades na *hinterland* semi-árida, no Nordeste rural como um todo verificou-se, nesses últimos trinta anos, que os tradicionais algodão, sisal, mandioca e mamona “tiveram suas áreas de cultivo reduzidas, expandindo-se as áreas ocupadas com lavouras estimuladas por mercados mais favoráveis, a exemplo da cana-de-açúcar, do arroz, do cacau, do feijão, da laranja e do milho. Também é possível observar o peso crescente de lavouras não tradicionais na produção agrícola regional, como as ligadas à fruticultura, em decorrência do alto valor de mercado que possuem. Foi o que aconteceu em áreas dos vales úmidos (como o Vale do São Francisco, em vários estados; o Vale do Açu, no Rio Grande do Norte; e o Vale do Jaguaribe, no Ceará), com lavouras frutíferas como a uva, o melão, a manga e a melancia, e em manchas favoráveis do Agreste (com o tomate, o café e a soja). Ora, em 1970, esses produtos contribuíam com apenas 3% do valor da produção agrícola do Nordeste, elevando-se dita participação para 13,5% no final dos anos 80” (CARVALHO, 2003b: 306).

<sup>19</sup> “Tendo o programa [*Emergencial de Frentes Produtivas*] pago quase 1,2 milhões de benefícios entre agosto e dezembro de 1998 – o número de benefícios declinou ao longo de 1999 e 2000, mas eram ainda cerca de 770 mil em dezembro de 1999 –, representou um aporte significativo de renda para a região. Em quatro Estados, por exemplo, o valor das transferências correspondeu a mais de 10% da renda rural total do mês de setembro de 1998. (As transferências correspondiam a 19% da renda rural no Ceará, 14,7% em Pernambuco, 13,4% na Paraíba, 11,8% no Piauí e no Rio Grande do Norte). Neste sentido, os indicadores relativos a 1998 e 1999 na área rural e, provavelmente, em alguma medida, também na área urbana (aquela que se convencionou denominar de ‘rurbana’) devem ter sido afetados favoravelmente por estas transferências” (ROCHA, 2003: 16).

efeitos das estiagens prolongadas. A tabela 1.8 *supra*, compilada de DUARTE (1999), sumariza as conclusões a que chegaram duas pesquisas encomendadas pela Sudene por ocasião das secas de 1970 e 1979-80. Ambas consistiram em pesquisas de campo, baseadas em entrevistas com trabalhadores inscritos nas frentes de trabalho abertas nessas duas secas.

Alguns dados despertaram a nossa atenção: a participação expressiva das categorias “parceiros” e “moradores” no cômputo dos *alistados* nas duas; a redução, em menos de uma década, da participação relativa dos assalariados (teriam migrado para áreas urbanas?); e o crescimento da participação relativa dos proprietários no total de inscritos nas *frentes* abertas em 1970 e em 1979-80. Resumindo informações obtidas das duas pesquisas mencionadas, Duarte observa que ambas registram uma expressiva representação, dentro da categoria dos proprietários, de minifundiários <sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A primeira pesquisa (de 1970) constatou que, “entre os proprietários alistados nas frentes de trabalho, 95% possuíam imóveis rurais com área de, no máximo, 25 hectares, sendo que somente 3,7% das propriedades tinham áreas superior a 50 hectares (...). A pesquisa realizada em 1979-80 chegou a resultados parecidos no tocante às condições de posse e uso da terra entre os inscritos nas frentes de trabalho (...). Dos proprietários rurais entrevistados em 1979-80 (20% do total de alistados que entraram na amostra) 62,5% possuíam imóveis rurais com até 20 hectares de área” (DUARTE, 1999: 208). Também com base nessa pesquisa, CAVALCANTI (1988: 107-8) nota que a estiagem no Nordeste semi-árido “o que faz é desarrumar mesmo a vida de um trabalhador sem terra, pouco alterando a receita dos proprietários (...). Em 1978, ano normal, 54% da renda de um trabalhador que se inscreveu nas frentes de trabalho do governo em 1979 procedia das lavouras; 18% da pecuária e produtos derivados e 28% de outras fontes. Em 1979, o quadro é este: as lavouras forneceram 16% da renda; a pecuária e derivados, 18% (o mesmo do ano regular) e a ajuda do governo, junto com outras fontes, 64% (...). Tem-se aí uma medida do transtorno causado pela seca para um trabalhador, com o desaparecimento das lavouras que são o seu sustento.”



Tabela 1.9

Brasil e Região Nordeste (Estados): nível e composição da renda, 1991 e 2000

	Renda <i>per capita</i> 1991	Renda <i>per capita</i> 2000	% da renda proveniente de transferências governamentais, 1991	% da renda proveniente de transferências governamentais, 2000	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho, 1991	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho, 2000	% de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais, 1991	% de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais, 2000
Brasil	230,3	297,2	10,3	14,7	83,3	69,8	7,9	13,2
<b>Alagoas</b>	109,1	139,9	13,7	16,7	80,0	61,6	10,7	16,0
<b>Bahia</b>	119,7	160,2	10,8	15,9	81,4	63,7	8,5	15,9
<b>Ceará</b>	113,9	156,2	12,3	16,9	82,6	65,7	10,4	17,9
<b>Maranhão</b>	80,4	110,4	9,9	14,9	83,8	66,4	8,0	15,3
<b>Paraíba</b>	101,1	150,2	14,9	20,2	76,9	63,2	12,9	21,1
<b>Pernambuco</b>	141,4	183,8	14,0	19,5	79,4	62,1	11,2	18,9
<b>Piauí</b>	87,1	129,0	12,6	17,8	81,3	66,7	11,1	18,8
<b>Rio G Norte</b>	125,1	176,2	14,8	19,2	79,6	63,1	12,4	19,2
<b>Sergipe</b>	127,5	163,5	12,3	17,2	81,5	65,4	9,5	15,5

Fonte: PNUD (2000)

Outra pesquisa mais recente, encomendada pela Sudene à Fundação Joaquim Nabuco <sup>21</sup>, procurou identificar aspectos sócio-econômicos da seca de 1998-99, de modo a traçar um perfil sócio-ocupacional dos trabalhadores alistados nas frentes “produtivas” rurais durante aquela seca, nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. A seguir apresentaremos resumidamente alguns de seus resultados.

Constatou-se que boa parte dos alistados nas frentes produtivas nesse biênio era do sexo masculino (77,4% de homens contra 22,6% de mulheres), diferença relativamente alta mas compreensível, já que o foco da pesquisa foram as frentes rurais – que priorizavam o alistamento de homens, considerados mais aptos às atividades de perfuração de poços e construção e limpeza de açudes e estradas, características dessas frentes rurais.

Constatou-se ainda que 76,3% dos trabalhadores alistados em 1998 e 1999 tinham idades entre 21 e 50 anos, e que 77,2% eram casados – o que se explica pelo fato de o programa governamental responsável pela inscrição desses trabalhadores, o PEFP (ver o quadro 2), ter priorizado chefes de família. Já os dados de escolaridade dos *alistados* são reveladores: somente 40% sabiam ler e escrever, contra 60% de analfabetos ou analfabetos funcionais.

Já a categoria ocupacional mais representada entre os alistados seria, novamente, a dos proprietários (33,7%), seguida da de parceiro/ meeiro (26,1%). São resultados que, cruzados com as informações sobre área disponível para cultivo, mostram-se reveladores – não só para o entendimento das perdas impostas pela seca como também para a compreensão dos condicionantes, digamos, *pré-seca* presentes no semi-árido nordestino:

“[r]essalta (...) o fato de a categoria ocupacional mais presente na amostra, a dos proprietários rurais, dispor, em média, de 8,92 ha de terra para plantar. A área média acessível a todos (...) era ainda menor: 8,03 ha (...). **Qualquer que fosse a condição de acesso à terra e a relação de trabalho dos entrevistados [pela pesquisa em 1999], a quantidade de terra disponível para o seu trabalho era extremamente pequena**” (DUARTE, 2002: 108; grifo nosso).

---

<sup>21</sup> Cujos dados foram parcialmente publicados em DUARTE (2002). Remetemos o leitor a essa bibliografia para uma sumária descrição de seus aspectos metodológicos.

São os desprovidos, destituídos pelas secas – por assim o serem **anteriormente à ocorrência das secas**.

Essa linha perversa de causalidade começa na concentração da propriedade, esgotando o solo dos minifúndios pelo uso mais que intensivo, passa pela instabilidade ocupacional de relações de trabalho precárias e termina na pobreza rural. Com efeito, e como já mencionamos, frente aos impactos de uma seca no semi-árido nordestino **alguns perdem mais do que outros**; quais sejam, aqueles com insuficientes direitos ou “*exchange entitlements*”, para usarmos o termo de Amartya Sen. Aqui a estrutura de propriedade será determinante, porquanto, nota esse autor, os *entitlements* disponíveis a determinado indivíduo dependem, naturalmente,

“de sua posição na estrutura de classes, bem como do modo de produção da economia. O que ele possui variará com sua classe, e, mesmo se idêntico conjunto de direitos se mantivesse para todos, seus *entitlements* difeririam conforme sua posição na estrutura de propriedade.

E mesmo com idênticas posições na estrutura de propriedade, os *entitlements* serão distintos e dependerão das perspectivas econômicas abertas a cada um e de sua situação nas relações de produção [*vigentes*] (...). Essa diferença pode levar não só a contrastes nos níveis de remuneração – que poderão ser muito divergentes – como também pode tornar agudas as diferenças de *entitlement* em contextos de crise [*distress situations*] “ (SEN, 1982: 4-5; tradução nossa) <sup>22</sup>

E não raro a pobreza rural é convertida em indigência rural <sup>23</sup>, ante a ocorrência de mais uma seca, impondo perdas graves de rebanhos e de lavoura destinada

<sup>22</sup> Segundo Sen, uma relação de *entitlement* “aplicada à propriedade [*de ativos, inclusive o trabalho*] conecta uma estrutura de propriedade [*one set of ownerships*] a outra através de certas regras de legitimação”; assim, como numa cadeia produtiva, cada elo da cadeia de relações de *entitlement* – por exemplo, Fulano é proprietário de um par de botas porque dispunha de dinheiro sonante para adquiri-las, dinheiro esse obtido com a venda do excedente produtivo que obteve na terra onde trabalha como parceiro – “ ‘legítima’ uma estrutura de propriedade com relação a outra, ou com relação a alguns *entitlements* básicos na forma de fruição do produto do trabalho” (SEN, 1982: 1-2).

<sup>23</sup> Lembrando que, conceitualmente, **pobres** são os indivíduos que não conseguem suprir suas necessidades alimentares, de vestuário, moradia, educação e de despesas pessoais – ou, ainda, que não têm atendidos determinados níveis de bem-estar, já seja, por insuficiência de renda, já seja pelo precário acesso a serviços públicos (saneamento, eletricidade) e a itens de conforto do domicílio (televisor, fogão, geladeira), ambos perfazendo os ditos *componentes não-monetários do bem estar*. Já **indigentes** são aqueles indivíduos incapazes de satisfazer suas necessidades alimentares.

Malabarismos estatísticos à parte – ademais, uma condição (a de pobre) já constitui mais do que *meio caminho andado* para a outra (a de indigente) –, o Nordeste continua a ser o lócus privilegiado da pobreza neste pobre País rico, especialmente no que respeita à pobreza rural. Em estudo sobre a pobreza no Nordeste na década de 1990, Sônia Rocha constatou que ali a incidência de pobreza – que é um indicador de **proporção** – segue considerável: 63,87% da população regional em 1992 contra 50,9% em 1999, com a incidência de pobreza no Nordeste urbano caindo de 64,47% para 49,44% entre 1992 e 1999, e no Nordeste rural, de 66,89% para 51,77% no mesmo período. Desponta um “campeão” regional (e nacional), a cidade de Recife, com uma incidência de pobreza atingindo 68,61% de sua população em 1992 e 59,62% em 1999 – ou seja, proporções mais elevadas, em ambos os anos, que no Nordeste rural. Apesar deste fato, tem-se que, no global, tratam-se de dados retratando uma evolução positiva (com

principalmente ao autoconsumo – ou seja, faz com que se esvaia toda a renda não-monetária, item fundamental à reprodução daquelas famílias engajadas em atividades econômicas de subsistência, tão freqüentes no Nordeste <sup>24</sup>.

Nesse quadro, as crises de produção engendradas pelas secas despontam como **crises de emprego**, “desemprego rural”, nos termos de José Américo de Almeida, o sertanejo tornado “*bouche inutile*”, nos de Antonio Callado, singular manifestação de desemprego “massivo e episódico”, nos de Renato Duarte:

“Devido à prática secular da agricultura de subsistência em condições físico-climáticas adversas como as do semi-árido nordestino, a seca dizima as colheitas, esgota as reservas de água de superfície, debilita ou leva à morte os animais, por inanição (...). Em termos de ocupação da mão-de-obra (...) deixa os pequenos e miniproprietários inermes, os trabalhadores assalariados sem função e os parceiros, meeiros e moradores relegados à própria sorte. Ocorre, assim, um fenômeno quase instantâneo de desemprego em massa (...). Pelo tamanho da população atingida, pela dimensão da área afetada e, sobretudo, pela sua natureza recorrente, talvez o desemprego em massa causado pelas secas no Nordeste constitua uma das maiores ondas de desemprego em massa registradas neste Hemisfério” (DUARTE, 2002: 101-6).

---

destaque para a área rural), até que se consultem dados de repartição da população nacional de pobres. Assim, o Nordeste detinha 41,58% dos pobres do Brasil em 1992 e 42,03% em 1999, bem como 18,23% e 18,77% dos pobres urbanos e 15,82% e 15,11% dos pobres rurais no mesmo interregno (ROCHA, *op.cit.*: 16-7). Sintetizando, a autora observa que “apesar da melhoria relativa do Nordeste após 1996 [*ante o impacto redistributivo de renda advindo da estabilização de preços promovida em 1994*], as tendências que se verificaram ao longo do período 1992-1999 são essencialmente as mesma para a região e para o país. Por um lado, ocorre alguma metropolização da pobreza a partir de patamares muito distintos no Nordeste e no país (...). Por outro lado, mantém-se a desruralização da pobreza como fenômeno sustentado de longo prazo (...), mas no Nordeste esse recuo é muito mais moderado (...). As características físicas de boa parte da área rural da região, a imutabilidade da estrutura agrária, a modernização agrícola tardia e lenta – que se dá freqüentemente em novos espaços, afetando apenas marginalmente as relações de produção nas áreas de ocupação tradicional – são algumas das razões da persistência da elevada incidência de pobreza no Nordeste rural, um dos pólos críticos da pobreza nacional” (idem *ant.*: 18). Entre 1999 e 2001 a proporção de pobres nordestinos manteve-se inalterada em torno de 50% no Nordeste e 35% no Brasil. “No que concerne ao número de pobres, não há progressos quanto à redução da desigualdade regional: como a proporção de pobres no Nordeste se mantém bem acima da verificada nas demais regiões, os pobres nordestinos continuam a representar cerca de 42% dos pobres brasileiros, em descompasso evidente com a participação da região na população total do país (29%)” (ibid.: 26).

<sup>24</sup> Nesse particular os resultados da pesquisa de 1999 são também reveladores:

“A pesquisa procurou captar a extensão das perdas da agropecuária, indagando dos entrevistados quais haviam sido a área colhida e as quantidades produzidas na sua unidade produtiva nos anos de 1998 e 1999, este caracterizado como inverno normal (...). Os números (...) são, por si, eloqüentes (...). [A] redução na produção de mandioca foi de 94,8%, do algodão de 92,0%, do feijão de 76,9%, do milho de 76,8% e do arroz de 41,7%. A situação de indigência a que é levada a população rural do semi-árido nordestino pode ser mais bem percebida se se leva em conta que (...) no ano de 1997 pouco mais de 56,0% do feijão, 58,7% do milho, 52,8% do arroz e 56,7% da mandioca produzidos haviam sido consumidos pelas respectivas famílias, o que vem a comprovar a característica da agricultura para autoconsumo ali praticada” (DUARTE, 2002: 109).

E “*tamanho judiação*” segue, como foi visto, até os dias de hoje... por um lado, talvez reforçando no imaginário do sertanejo nordestino o caráter insolúvel dos problemas sociais gerados pelas secas. Forças telúricas? Desígnio divino? Destino? <sup>25</sup> Por outro, recolocando a constatação de Albert Hirschman, estupefato diante de “grandes massas humanas [*que*] hajam por bem viver numa área onde sabem que se expõem à completa perda de seus meios subsistência, por várias vezes, no transcurso do seu termo de vida”.

Recolocando também, e com igual urgência, a constatação-recomendação do relatório do GTDN sobre o potencial de absorção de mão-de-obra no semi-árido nordestino: “pode-se (...) dar como seguro que essa mão-de-obra seria **em número muito inferior à que existe atualmente nas zonas semi-áridas**” (GTDN, 1967: 74; grifo nosso).

*Atualmente* em 1960? Ou em 2000? Nessas quatro décadas a população do semi-árido nordestino aumentou, tendo ali, ademais, o crescimento da população urbana compensado o decréscimo da rural, e a taxas superiores às observadas para o Nordeste como um todo e para o Brasil, especialmente entre 1970 e 1980 <sup>26</sup>, quando da crise que atingiu as atividades algodoeiro-pecuária e as lavouras alimentares.

Esta sorte de “urbanização do Semi-Árido”, forçando a proletarização urbano-industrial de pequenos produtores, ex-assalariados rurais, parceiros etc., em que pesem condições ecológicas e geográfico-humanas das mais desfavoráveis <sup>27</sup>, será a base a

<sup>25</sup> A respeito dessas representações das secas, das suas causas e das suas soluções, ver GOMES (1998).

<sup>26</sup> O semi-árido nordestino cresceu, entre 1970 e 2000, a taxas decenais de 4,4% (1970-1980), 4% (1980-1991) e 2,6% (1991-2000), tendo a participação relativa da sua população urbana na população total passado, ali, de 48,56% em 1991 a 56,52% em 2000 (CARVALHO 2002b: 327-8). Veja-se também a Tabela 1.4 *supra*.

<sup>27</sup> “Estudos (...) indicam que a seca provoca impactos de grande magnitude sobre as famílias rurais no Nordeste semi-árido. Nos anos de seca, uma família de 5 pessoas: i. Despende uma média mensal de 3 dias- homem de trabalho em busca de água; e ii. Perde 5 semanas de trabalho/ ano, em virtude de diarreias contraídas com a ingestão de águas contaminadas” (CARVALHO, 2002: 17).

Mesmo assim, o Semi-Árido brasileiro é a mais habitada das *hinterland* semelhantes no planeta. Não só habitada, como em crescente processo de urbanização, como apontamos acima: lentamente, as estiagens *tangem* o nordestino pobre que habita a zona rural do Semi-Árido para as periferias das cidades localizadas na mesma *hinterland*, num movimento iniciado nos anos 1960 e que já avança sobre outras *hinterlands*, como a zona-da-mata de Pernambuco. São as *pontas-de-rua*, periferias “onde se aglomera[m] não só, mas principalmente, uma população de ex-moradores [*de propriedades rurais*], muitos dos quais aposentados e também, só que em número bem mais reduzido, de antigos pequenos proprietários” (GRABOIS, 1999, *apud* CARVALHO, 2003b: 311). Sobre a expansão das *pontas-de-rua*, observa CARVALHO (2002b: 327-8) que “[o]s mecanismos de absorção populacional propiciados pelas migrações extra-regionais deixaram de funcionar, como resultado da reestruturação das economias das outras regiões (...). As estratégias de sobrevivência adotadas por aqueles que migravam para fora do Nordeste passaram a incluir a migração para as capitais dos estados da Região. O mecanismo teve uma relativa funcionalidade até o final dos anos 70 e começos dos 80, quando os deslocamentos nessa direção foram intensificados com a seca de 1979-1983. a partir de então esse tipo de possibilidade exauriu-se. As migrações de

partir da qual, principalmente na década de 1990, e ante determinados condicionantes externos – criação e/ou desmembramento de municípios, expandindo o emprego público municipal; universalização das aposentadorias rurais; dinâmica dos mercados de trabalho regional e nacional –, reorganizar-se-ão as estratégias de sobrevivência econômica dos sertanejos nordestinos, ensejando o que análises conservadoras têm identificado como uma sorte de “*economia sem produção*”.

Por ora, e para encerrar este capítulo, cabe averiguar o que ocorreu no espaço rural brasileiro com a universalização das aposentadorias rurais – que serão tomadas, vale ressaltar, como exemplo mais acabado de **transferência de renda** e subsidiarão nosso esboço de avaliação crítica dessa abordagem da “*economia sem produção*”.

---

origem rural e destino urbano passaram a ser feitas, primeiro, em direção às poucas cidades de porte médio e, em seguida, para as cidades de qualquer tamanho. A partir desses movimentos nasceram e cresceram as pontas-de-rua”.

## 2.2. A universalização das aposentadorias rurais

*Agora está sucedendo uma coisa nova, a aposentadoria rural. Sabe qual é a conseqüência? O sujeito vai trabalhar menos. Em lugar de trabalhar toda a semana, vai trabalhar menos... E tem outra coisa: resolvendo franquear muito, estão dando aposentadoria ao velho doente, mesmo sem ter atingido os 70 anos; um velho de 60 anos. E qual é o velho que não é doente? Os velhos geralmente são doentes. É uma coisa que me impressionou muito, mas que precisa ser controlada de certa forma.*

José Américo de Almeida <sup>28</sup>

Os mesmos processos históricos que fizeram de nossa “questão agrária” um problema irresoluto até os dias que correm hão de ter dado sobrevida a concepções retrógradas, spencerianas, malthusianas, como a registrada acima em epígrafe. Por proferida no início dos anos 1980, supõe-se que se tratava de alusão à extensão da cobertura previdenciária, direito que outrora só atingia os trabalhadores urbanos, à população rural.

Essa medida foi tomada no início da ditadura militar (com a criação, em 1966-67, do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que unificou as instituições previdenciárias). Mas a concessão de benefícios só seria viabilizada **como regime rural** a partir de 1971, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Prorural, que teve sua administração a cargo do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, mais conhecido por seu acrônimo, Funrural <sup>29</sup>.

<sup>28</sup> *Apud* CAMARGO (1984: 343).

<sup>29</sup> É consensual na literatura especializada que essas medidas de política previdenciária foram tomadas com o intuito de aperfeiçoar o controle social, o poder de regulação do Estado sobre os trabalhadores, num regime político de exceção. Intuito que se verifica particularmente na década de 1970, quando os governos militares, estrategicamente, passaram a priorizar a “questão social”, com o objetivo de diminuir as tensões sociais do período. Como observam DELGADO e SCHWARZER (2003: 191-2), via de regra essa literatura ressalta que o regime militar “temia perturbações sociais na área rural, sobretudo porque, nos anos 60 e 70, implementou-se uma política de modernização do setor rural, marcada pela mecanização e quimificação [*sic*] das técnicas de cultivo, expansão da grande propriedade e produção de *commodities* exportáveis, uma estratégia de desenvolvimento rural que implicou alto custo social para a pequena produção rural. Apresentou-se, aos estrategistas, a possibilidade de, por meio de um programa social de cunho paternalista e centralmente administrado, aumentar a dependência individual em relação ao estado e, além disso, cooptar organizações sociais tais como os sindicatos de trabalhadores ou empregadores rurais, transformando-as em intermediários de serviços sociais e desarmando-as enquanto entidades socialmente representativas, independentes da tutela pública e com algum papel reivindicatório ou crítico do Estado e do regime.”

“O PRORURAL/ FUNRURAL beneficiava os trabalhadores rurais dependentes e autônomos em regime de economia familiar, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), bem como seus dependentes, oferecendo aposentadoria por idade aos 65 anos, aposentadoria por invalidez, pensão para viúvas e órfãos, auxílio-funeral e assistência médica. A percepção da aposentadoria por idade ou invalidez era devida apenas ao chefe de família e perfazia o valor de meio salário-mínimo; a pensão equivalia a 30% do s.-m. A partir de 1974/1975, foi incluída no plano de benefícios a Renda Mensal Vitalícia para idosos a partir de setenta anos de idade ou para inválidos, dirigida àqueles que não completassem os requisitos estabelecidos para a aposentadoria/ pensão, também no valor de meio salário-mínimo. Incluiu-se, também, o seguro acidente de trabalho rural (...).

Em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o programa de benefícios monetários passou a ser administrado novamente pelo INPS e as prestações médicas, pelo recém-criado Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). A instituição administrativa FUNRURAL foi extinta com sua sigla naquele ano, embora a denominação continue sendo coloquialmente usada até hoje (...) na área rural do campo, para caracterizar o sistema de aposentadorias no campo, o que pode ser tomado como um indicador da extrema popularidade que o programa alcançou” (DELGADO e SCHWARZER, *op.cit.*: 194-5).

Na década de 1980 sobreviriam a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, a abertura política, a Constituinte e a promulgação da CF-88, introdutora de um conceito abrangente de seguridade social, que facultava, por sua vez, a construção de um sistema de proteção social<sup>30</sup>, garantia da reprodução da força de trabalho. Ressalte-se aqui a consolidação legal-constitucional do fim da diferenciação entre trabalhadores urbanos e rurais.

Contudo, essa equalização, facultando a equivalência entre ambos os trabalhadores (rurais e urbanos) só se concretizaria com sua regulamentação, em 1991, através da Lei 821/91, substituída no ano seguinte pela Lei 8.540/92 (SANTOS *et al*, 2003: 40).

A evolução da concessão de benéficos no campo na década de 1980 consta da tabela 1.10 a seguir. Já os gráficos 1.1. e 1.2 mostram, respectivamente, a evolução da concessão de benefícios urbanos e rurais entre 1980 e 2000 e a evolução manutenção desses benefícios entre 1980 e 2002<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Ver a Introdução a este trabalho.

<sup>31</sup> Os benefícios, por classe/ grupo de espécie são os seguintes: **previdenciários**, compreendendo aposentadorias (por tempo de serviço, idade e invalidez), pensões por morte, auxílios (por doença, reclusão e acidente) e outros (salário-maternidade e abono de permanência); **acidentários**, compreendendo aposentadorias por invalidez, pensão por morte e auxílios (doença, acidente e suplementar); e **assistenciais**, compreendendo pensões mensais vitalícias e rendas mensais vitalícias (por invalidez e idade).

**Tabela 1.10**  
**Brasil: evolução dos benefícios rurais da**  
**Previdência Social, 1980-1991**

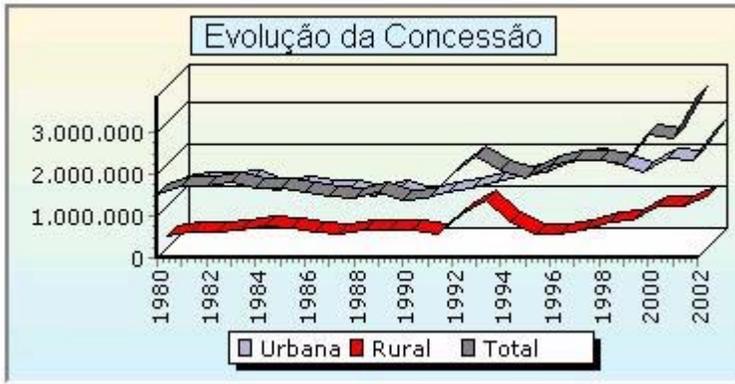
<b>Anos</b>	<b>Total rural (em 1.000)</b>
1980	2.391
1981	2.829
1982	3.039
1983	3.215
1984	3.499
1985	3.659
1986	3.787
1987	3.878
1988	3.900
1989	4.205
1990	4.329
1991	4.084

Fonte: 1980-1990: SILVA (2001: 212);  
 1991: DELGADO (2003: 21)

A verdadeira mudança de patamar observada na última década deve-se, não há dúvida, à aplicação/ regulamentação do princípio constitucional aludido, cujos dispositivos específicos, reconhecendo direitos sociais mínimos a grupos que havia muito eram mantidos à margem do sistema de proteção social previdenciário brasileiro. Foram finalmente incorporados, pois, trabalhadores e pequenos produtores engajados no dito regime de economia familiar, assim como idosos e inválidos do meio rural.

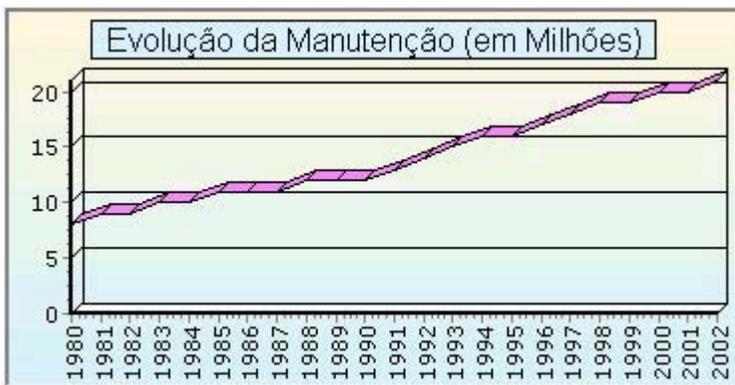
Durante esse processo de incorporação, atenção especial seria dada às mulheres, igualadas aos trabalhadores rurais. Essa universalização do acesso feminino, junto com a redução da idade para a aposentadoria “por idade” (dos anteriores 65 anos para ambos os sexos para 60 e 55 anos, para homens e mulheres) explica em boa medida o salto observado no número de benefícios entre 1992 e 1994 (ou entre 1993 e 1994, no caso da tabela 1.12). Desse(s) ano(s) em diante, o estoque de benefícios manteve-se no novo patamar alcançado, no qual a maturação demográfica concorre para um sutil, porém continuado, aumento dos benefícios concedidos por idade (DELGADO e SCHWARZER, *op.cit.*: 198).

**Gráfico 1.1**  
**Brasil: evolução da concessão de benefícios previdenciários, 1980-2002**



Benefícios **concedidos** correspondem ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário.  
 Fonte: DATAPREV.

**Gráfico 1.2**  
**Brasil: evolução da manutenção de benefícios previdenciários, 1980-2002**



Benefícios **mantidos** correspondem ao estoque de benefícios do sistema previdenciário.  
 Fonte: DATAPREV.

À base dessa extensão de um direito social, constituiu-se no Brasil rural da década de 1990 “um setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural com cobertura social universal e acesso a um seguro de renda mínima do sistema” (DELGADO, *op.cit.*: 19). Setor que, somado aos beneficiários de transferências relacionadas a programas

focalizados <sup>32</sup>, faz emergir um verdadeiro grupo social, amparado por diversas espécies de seguro social, cujo significado sócio-econômico não pode desconsiderar-se. Por exemplo, em pesquisa feita em 3.154 municípios (56,7% dos municípios brasileiros), constatou-se que em 61% deles (cerca de 1.920) o valor dos benefícios previdenciários foi superior ao montante de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM (FRANÇA, 2000).

É expressiva a participação desses, digamos, *novos segurados* oriundos do Nordeste rural relativamente ao Brasil como um todo, como se pode depreender da tabela 1.11 a seguir, que detalha a evolução dos benefícios da previdência rural entre 1993 e 2002. Aqui vale ressaltar a estabilidade dessa participação ao longo de toda a década em análise – apresentando, ademais, um suave e contínuo crescimento entre 1997 e 2002. A mesma tendência pode ser observada na tabela 1.12, que detalha os benefícios pagos (em R\$ correntes) entre 1993 e 2002 <sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Segundo a ANFIP (2000: 24), 7,8 milhões de beneficiários da Previdência Social (ou seja, mais de 40% do total) eram sujeitos de benefícios assistenciais e rurais, sem contribuição.

<sup>33</sup> Ainda que, neste caso, a relação NE/ Brasil seja menor, porquanto boa parte dos benefícios pagos não passa do salário-mínimo.

**Tabela 1.11**  
**Brasil e Região Nordeste: evolução do número de benefícios mantidos pela**  
**Previdência Social, 1993-2002**

Anos/ Brasil e NE	N° de benefícios			
	Rural	NE/ Brasil em %	TOTAL	NE/ Brasil em %
<b>1993</b>				
Brasil	6.046.648		15.122.135	
Nordeste	2.770.276	45,8	4.388.614	29,0
<b>1994</b>				
Brasil	6.426.147		15.753.180	
Nordeste	2.954.523	46,0	4.592.153	29,2
<b>1995</b>				
Brasil	6.402.741		16.176.587	
Nordeste	2.930.714	45,8	4.607.815	28,5
<b>1996</b>				
Brasil	6.390.455		16.912.493	
Nordeste	2.914.440	45,6	4.792.976	28,3
<b>1997</b>				
Brasil	6.441.664		17.791.587	
Nordeste	2.933.692	45,5	4.996.794	28,1
<b>1998</b>				
Brasil	6.611.063		18.565.447	
Nordeste	3.024.441	45,7	5.190.051	28,0
<b>1999</b>				
Brasil	6.813.025		19.204.032	
Nordeste	3.143.153	46,1	5.392.393	28,1
<b>2000</b>				
Brasil	7.028.238		19.874.975	
Nordeste	3.267.871	46,5	5.607.514	28,2
<b>2001</b>				
Brasil	7.153.071		20.321.811	
Nordeste	3.341.769	46,7	5.734.596	28,2
<b>2002</b>				
Brasil	7.390.734		21.322.728	
Nordeste	3.472.090	47,0	5.994.023	28,1

*Posição em dezembro de cada ano.*

Fonte: DATAPREV.

**Tabela 1.12**  
**Brasil e Região Nordeste: valor dos benefícios mantidos pela Previdência Social,**  
**1993-2002**

Anos/ Brasil e NE	Valor dos benefícios			
	Rural	NE/ Brasil em %	TOTAL	NE/ Brasil em %
<b>1993</b>				
Brasil	41.308.076		166.660.672	
Nordeste	18.831.446	45,6	37.016.737	22,2
<b>1994</b>				
Brasil	452.491.974		1.756.366.370	
Nordeste	207.221.645	45,8	395.970.633	22,5
<b>1995</b>				
Brasil	603.228.491		2.484.436.764	
Nordeste	274.826.797	45,6	538.800.903	21,7
<b>1996</b>				
Brasil	722.366.852		3.272.402.631	
Nordeste	327.272.120	45,3	688.933.097	21,1
<b>1997</b>				
Brasil	781.332.652		3.848.554.445	
Nordeste	352.993.869	45,2	784.018.353	20,4
<b>1998</b>				
Brasil	868.068.630		4.360.322.080	
Nordeste	394.045.178	45,4	882.307.593	20,2
<b>1999</b>				
Brasil	936.908.622		4.765.371.483	
Nordeste	428.392.584	45,7	964.131.471	20,2
<b>2000</b>				
Brasil	1.068.068.463		5.205.262.256	
Nordeste	493.818.437	46,2	1.068.598.349	20,5
<b>2001</b>				
Brasil	1.287.075.713		5.952.961.357	
Nordeste	600.831.431	46,7	1.254.103.643	21,1
<b>2002</b>				
Brasil	1.477.337.882		6.986.010.995	
Nordeste	693.482.207	46,9	1.462.011.526	20,9

*Benefícios em R\$ correntes. Posição em dezembro de cada ano.*

Fonte: DATAPREV.

Já da PNAD de 1998 conclui-se que nas famílias chefiadas por idosos, estes eram responsáveis por cerca de 75% da renda total (familiar). Nas áreas rurais essa mesma “responsabilidade” chegava a 81,7% da renda total das famílias (SANTOS *et al*, 2002: 42). Também na área rural, segundo dados da mesma pesquisa, 87,4% da renda das mulheres idosas provinha da Previdência – um indício claro da universalização do acesso feminino posterior a 1992.

“Tal contexto, em que o idoso passa a desempenhar o papel de chefe de família, alerta para questões como a falta de políticas de emprego e renda para uma grande parcela de brasileiros que se encontram em situação de desemprego, ou ainda para aqueles que estão sobrevivendo com recursos do mercado informal. Diante de problemas sociais e econômicos, o idoso que recebe o dinheiro da aposentadoria se sente obrigado a sustentar seu lar e dependentes” (SANTOS *et al*, *op.cit.*: 42).

Referida ao Nordeste, particularmente ao semi-árido nordestino, lócus da pobreza rural (ou o mais expressivo dos *loci* brasileiros), a dimensão desse “emergente” grupo social de beneficiários adquire uma certa dramaticidade. Por vezes cômica, de tão trágica.

### Quadro 1.3

#### **BENEFÍCIOS RURAIS E VIDA PRIVADA NO NORDESTE NA DÉCADA DE 1990: sinal dos tempos**

Não deixa de ser cômica, com efeito, a constatação do jornalista Xico Sá, em reportagem recente feita no semi-árido (“Sertão”) nordestino:

“Dona Josefa dos Santos, 60 anos, feirante de Propriá, interior de Sergipe, se espanta com as mudanças nos costumes: *Ah, depois dessas ajudas do governo, menino não leva mais surra por aqui (...)*. A tese da vendedora de legumes e cereais: o Bolsa-Escola é um benefício condicionado à presença e comportamento da criança na sala de aula. Se sofrem maus-tratos, os alunos podem boicotar os pais e prejudicar o recebimento de R\$ 15 por menino – um máximo de três inscritos por família. Só no Nordeste o programa chega a cerca de 3 milhões de famílias, com entrada na economia de algo na casa dos R\$ 60 milhões.

*Menino e velho mandam no sertãozão*, diz Paulo Machado, 60 anos, também feirante, pai de 16 *barrigudinhos*, como se refere às criaturas. *Se não fosse o dinheiro deles a gente tava era lascado [sic] aqui nesse comércio (...)*.

Surra de cipó ou de cinturão de couro é regime em pleno desuso” (SÁ, 2003: 17).

Há, contudo, quem veja todos esses desenvolvimentos não como uma exacerbação da capacidade distributiva da Previdência Social e das potencialidades socialmente inclusivas – via garantia de uma renda mínima – da política social previdenciária; senão por um prisma “*supply-side*”, ou, ainda, pura e simplesmente pelas lentes do fiscalismo. A mentalidade de tesouraria a serviço da análise econômica.

No particular caso nordestino, essas visões associam a expansão/ universalização dos benefícios rurais ao reforço das estruturas nas quais assentar-se-ia uma suposta *economia sem produção*. O argumento é o seguinte:

“como a participação da população rural do Nordeste na população *rural* do Brasil é muito maior que a relação entre as populações *totais* do Nordeste e do Brasil, a expansão acelerada das aposentadorias rurais, que se verificou entre 1991 e 1994, teria de ter um impacto especialmente significativo no Nordeste e, com ainda maior força, no Semi-Árido (...). A segunda razão por que a expansão das aposentadorias rurais teve importância especial para o Nordeste é que, tendo sua concessão sido feita sem levar em conta a exigência de uma contribuição anterior, os inativos que haviam sido sempre trabalhadores do setor informal (muito mais comuns no Nordeste, sobretudo no Sertão, do que em todo o país) terminaram sendo os grandes beneficiados (...), com reflexos desproporcionalmente altos no Nordeste e ainda mais no Semi-Árido. O crescimento das aposentadorias rurais viria a ser, portanto, a ocorrência de maior impacto para o Sertão (...). Seguramente, metade dos novos beneficiários reside no Nordeste e, destes, um proporção ainda maior, no Nordeste da Seca (...). Mas a significação especial, para o Nordeste, do crescimento das aposentadorias não decorre apenas do fato de que o número de benefícios aumentou. Como a renda local é muito baixa, o valor relativo das aposentadorias é, correspondentemente, maior (...). Ou seja, em quanto em São Paulo um aposentado a mais significa muito pouco, em termos de contribuição para a renda total de sua comunidade, o oposto ocorre no Nordeste e, ainda mais, podemos extrapolar, no Semi-Árido. Ali, quando chega o pagamento das aposentadorias (e, é claro, o FPM), chega quase tudo o que está para chegar naquele mês” (MAIA GOMES, *op.cit.*: 159-60. Grifos no original).

Para além das extrapolações, o autor (longamente) citado acima procura mensurar os pesos absolutos e relativos dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) pagos pelo INSS. Curiosamente, após referir-se, conforme a citação acima, somente aos benefícios *rurais*, em suas mensurações trabalha com totais rurais e urbanos... Calculados, os pesos aludidos para o Nordeste e para o semi-árido nordestino são os seguintes, para o ano de 1997: 2.205 mil beneficiários no *Nordeste da Seca*, que receberam R\$ 4.103 milhões, correspondendo a 2,52 beneficiários da seguridade social por cada assalariado formal trabalhando no setor privado (no mesmo *Nordeste da Seca*), e correspondendo também a uma razão benefícios/ massa salarial

formal privada de 132,8%. Para a Região, no mesmo ano de 1997, esses pesos relativos – as razões beneficiários/ assalariados formais privados e benefícios/ massa salarial formal privada – são, respectivamente, de 1,13 e de 43,8%, para 4.415 mil beneficiários, que receberam R\$ 9.344 milhões (MAIA GOMES, *op.cit.*: 161). Arremata o autor observando que

“[o] valor total das aposentadorias pagas pelo INSS no Nordeste da Seca (1997, preços correntes) correspondeu a (...) mais do que o produto agropecuário tradicional da região, no ano normal [*sem seca*] de 1996 (...).

Dessa forma, mesmo nesse cálculo subestimado (pois não estão incluídos os aposentados do setor público nem a parcela da renda dos funcionários públicos à qual não corresponde qualquer produto), a economia sem produção do Semi-Árido revela-se maior do que o produto agropecuário e do que todo o setor formal privado da região. Nesse último caso, pelos critérios de emprego e de massa salarial (...).

Trata-se de um fato da maior relevância, pois não é preciso ser demasiadamente perspicaz para perceber que a dinâmica de uma região, onde o principal *setor* econômico é constituído pela renda dos aposentados, há de apresentar características muito diferentes daquelas apontadas em análises (e pressupostas em políticas) que, simplesmente, desconhecem essa peculiaridade” (idem ant.: 162).

Com efeito, na magnífica reflexão de Celso Furtado, “[é] difícil exagerar com relação ao Nordeste do Brasil. Aí tudo escapa a explicações fáceis” (FURTADO, 1989: 15). E ainda que até as pedras do semi-árido nordestino saibam da alegada peculiaridade – a importância relativa dos benefícios na economia local – cabe trilhar esse caminho sempre mais árduo das explicações (que, no caso nordestino, nunca são fáceis, lembra-nos o mestre Furtado).

Assim, procurar-se-á, a seguir, analisar, ainda que de modo sucinto e com base na literatura que coligimos, as transformações recentes por que passou o *agro* brasileiro e o impacto que tiveram sobre a estrutura do emprego agrícola na década de 1990 – referido, como sempre ao caso da sócio-economia nordestina.

Assim, mencione-se, desde logo, uma transformação, em curso desde a década de 1980: a queda sistemática do emprego *agrícola* ante um crescimento um tanto inesperado da população rural (a PEA rural), pela qual as perdas de postos de trabalho no setor agrícola vêm-se compensando “pela criação de inúmeras ‘novas atividades’ não agrícolas no meio rural” (CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, 2000: 8)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Sendo essa uma das características centrais do que se tem chamado de **novo rural** brasileiro. Observam os autores que esse novo meio rural foi acrescido de novas funções (atividades) e “nova” estrutura ocupacional voltada

Na raiz desse processo – como veremos mais adiante – estaria o efeito do novo estilo de política econômica adotada nos anos 1990, afetando diretamente o setor agrícola brasileiro – ou, melhor dizendo, o setor agrícola construído entre 1950 e 1990 sob a égide da *modernização conservadora*, pela qual logrou-se um aparato de política agrícola calcado na garantia de preços de *commodities*, relativamente protegidas por políticas cambiais e tarifárias; num sistema de crédito rural e “favores” fiscais; e na alta valorização do mercado de terras (DELGADO, *op.cit.*: 27).

Esses, que eram os pilares da política agrícola/ comercial brasileira, ruíram frente às medidas de política monetário-cambial – contração do crédito, valorização artificial da moeda nacional para atrair capital externo – e de liberalização comercial, principalmente nos anos seguintes à implementação do Plano Real. Amarraria esse conjunto de políticas econômicas a arquitetada desmontagem da intervenção estatal, sob a égide do neoliberalismo. Sob essas novas condições, estagnaria o produto agrícola (particularmente entre os anos de 1995 e 1999) e sofreriam quedas acentuadas o produto agrícola, as rendas agrícola e fundiária e o emprego agrícola <sup>35</sup>. Na síntese de DELGADO (*op.cit.*: 28):

“Na década de [19]90, no Brasil, não se criam novas ocupações, nem se inventam novos produtos e novos processos produtivos na velocidade e diversidade que apresenta um sistema econômico com alto grau de inovação técnica e mobilidade social. Ao contrário, ocorre uma desativação produtiva no país, com relativa estagnação dos complexos agroindustriais, queda do emprego e da produção, antes minimamente protegidos no regime da “modernização conservadora.”

À base dessa crise é que, demonstrando maior resistência às quedas das rendas agrícola e do trabalho assalariado, literalmente, emerge o setor de subsistência, no qual se inserem os trabalhadores engajados no regime de economia familiar rural – ou seja,

---

ao seu desempenho. Por exemplo, “dar moradia a um segmento crescente de da classe média alta (condomínios rurais fechados nas zonas suburbanas) e à população de baixa renda que habita a zona rural mas trabalha na zona urbana, como é o caso das empregadas domésticas (...); [e] abrigar um conjunto de profissões tipicamente urbanas que estão proliferando no meio rural em função da urbanização do trabalho rural, assegurada pela Constituição de 1988 (motoristas de ônibus para transporte de trabalhadores rurais, mecânicos, contadores, secretárias, digitadores, trabalhadores domésticos)” (CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, *op.cit.*: 10).

<sup>35</sup> Como observa BALTAR, (2003: 13), em setembro de 1999 a ocupação agrícola ainda era 5,2% menor que no mesmo mês de 1989. Nota ainda que toda essa redução do estoque de empregos agrícolas se concentrou entre os empregadores e empregados do setor, “pois o número de conta-próprias na agricultura brasileira no final da década [de 1990] é praticamente o mesmo com que terminou a anterior [enquanto, no mesmo interregno, a população e a força de trabalho continuaram crescendo...] (...). A expressiva queda do emprego assalariado agrícola, superior a 20%, foi tão ou mais pronunciada do que a que ocorreu na indústria de transformação e processou-se em meio a um aumento muito mais expressivo da produção.”

não só agricultura familiar, compreendida nesse regime – e os aposentados e pensionistas rurais.

“Nesse contexto histórico, **uma política social que viabiliza a inclusão de amplos segmentos da economia familiar e, em particular, o próprio setor de subsistência da economia rural sob a salvaguarda do seguro social**, na forma de um seguro de renda mínima (...), é efetivamente um fato novo no espaço rural brasileiro” (DELGADO, *op.cit.*: 28. Grifo nosso).

É, portanto, a partir desse registro – a conversão das aposentadorias e demais benefícios rurais, ou seguros previdenciários, em seguro agrícola, ou ainda numa renda mínima – que deve entender-se a inclusão do regime de economia familiar na clientela da política previdenciária rural brasileira. Trata-se duma política social contribuindo para a reprodução econômica dos indivíduos engajados nesse regime, por fazer surgir a possibilidade de geração de excedentes (ou, mais precisamente, de rendas excedentes) a serem reinvestidos não só na própria economia rural local (ou seja, na produção de tais estabelecimentos rurais) mas na economia urbana na qual aquela se circunscreve<sup>36</sup>. Ora, o que, por exemplo, explica (ao menos em parte) que, em tantos *grotões* do Nordeste Semi-árido, o dia mais movimentado do comércio seja o dia de pagamento de benefícios?

Assim, a compreensão e aceitação dessa nova realidade no espaço rural brasileiro representam um avanço substantivo no esforço intelectual voltado à busca por soluções para a geração de renda e de emprego nesse espaço, no âmbito de uma política de prazo mais longo; representam, de fato, vencer “a barreira da incredulidade com uma hipótese de impacto efetivo da política social” (DELGADO, *op.cit.*: 29).

No caso sempre mais preocupante do semi-árido nordestino, a constatação de que ali é significativa a presença desse regime de economia familiar, bem como dos aposentados rurais como responsáveis (na qualidade de chefe domiciliar) pela reprodução econômica nesse subespaço do espaço rural do Brasil, é, com efeito, um alerta, um chamado à atenção dos (poucos) que ainda planejam o desenvolvimento

---

<sup>36</sup> A nosso ver, essa constatação seria suficiente para pôr por terra boa parte dos alicerces do argumento da “economia sem produção”.

rural regional. Ao mesmo tempo, é um elemento a mais a subsidiar esse planejamento, uma alternativa ao velho Estado empregador e assistencialista calcado nas frentes “produtivas” – na forma duma política social com efeitos que vão além de seu objetivo mais imediato, tornando mais factível a integração de todo um segmento sócio-econômico àquela economia regional <sup>37</sup>.

Obviamente, nenhuma das asseverações acima autoriza a que se descure – como se tem descurado, e há muito tempo – de medidas econômicas específicas e prementes naquela sub-região, como crédito rural, irrigação e especial atenção ao, por assim dizer, caráter *de classe* das secas recorrentes. Ou seja, não descurar de estratégias econômicas para a convivência com as estiagens que assolam o Nordeste. O que se quis frisar aqui foi a necessidade de tais estratégias tomarem em consideração esse novo fato da sócio-economia rural brasileira.

Está-se também ciente de que a situação do semi-árido nordestino é das mais graves, mesmo com a extensão das aposentadorias rurais. Estas não converteram o sertão e mar, sim, sabe-se disso. Os indicadores obtidos de MAIA GOMES (*op.cit.*), mencionados acima, são, de fato, expressivos. A propósito, obtivemos indicadores semelhantes, ainda que com base em fontes de dados diferentes.

Assim, com base em tabulações especiais das PNAD para os anos de 1999 e 2001 – para as informações de ocupação e renda nominal total no grupo ocupacional “agropecuária” (QUADROS, 2003) – e em dados da DATAPREV (número de beneficiários rurais e total de benefícios da previdência rural pagos) para os mesmos anos, obteve-se as seguintes proporções: i) beneficiários/ ocupados agropecuários, 249,1% e 377,5% para 1999 e 2001; e ii) renda total dos beneficiários/ renda total dos ocupados agropecuários, 416,4% e 595,1% em 1999 e 2001!

---

<sup>37</sup> Cabe mencionar aqui outro efeito positivo da extensão dos benefícios rurais, também para além da função primeira para a qual foi constituída a Previdência Social. Trata-se do que constataram SANTOS *et al* (*op.cit.*: 48) em seu estudo sobre o impacto sócio-econômico da política social previdenciária em um município específico do semi-árido baiano. Qual seja, a da “existência de associações de moradores da comunidade, fundadas a partir do financiamento dos próprios associados. Tais financiamentos tiveram como fonte principal parte da economia dos seus beneficiários provindo da Previdência Social. Dessa verificação pode-se concluir que existe um impacto positivo da Previdência Social no desenvolvimento social e econômico dos municípios, já que, sem esse capital inicial, não teriam sido concretizadas todas as melhorias na infra-estrutura (...) e nas condições de vida dos moradores, realizadas pelas associações. Com efeito, na localidade estudada, os autores verificaram que de parcerias com os poderes públicos local e estadual essas associações conseguiram construir barragens – que ajudaram na convivência com as secas e melhoraram a criação de caprino, atividade típica da localidade – e implantaram projetos de apicultura e artesanato, gerando empregos. Trata-se, pois, da política social previdenciária viabilizando o associativismo voltado à elaboração de estratégias de desenvolvimento local – a nosso ver, um fenômeno sociológico importante, sobre o qual (até onde sabemos), ainda não há estudos.

São, sem dúvida, proporções impressionantes. Mas, parece-nos, há de encará-las desde um prisma distinto do *supply-side*, ou ainda, daquele que submete a previdência a uma política de resultados determinada exclusivamente pela diferença entre arrecadação e despesas com benefícios. Assim, ressalte-se que é tão significativa a renda auferida via transferências (benefícios previdenciários e de outras espécies) – renda gerada em outra parte, “todo pagamento que não decorre da efetivação de uma demanda” (SILVA, 1999: 34), como nos ensinam os manuais de Contabilidade Social e Macroeconomia – porque o assalariamento rural não se difundiu. No Nordeste, e, principalmente, no semi-árido nordestino, a modernização da agricultura foi parcial e sobreposta à produção tradicional.

E a esta ainda subjazem, irresolutas, “questões” fundiárias e de relações de produção e trabalho (uma em função da outra). Trata-se de um modelo incompatível tanto com a convivência com as estiagens como com qualquer esforço econômico voltado a incrementar as receitas rurais. Por outras palavras, se em algumas sub-regiões do Nordeste a sustentação da renda rural se dá basicamente pelo sistema previdenciário, e se o setor agrícola possui o mais alto grau de não-contribuição, não ultrapassando 15% dos trabalhadores rurais em todo o Brasil (ANFIP, 2002), há, digamos, um elemento faltante para que se possa “fechar” essa equação. Rever o problema fundiário no Nordeste, traçar políticas agrárias voltadas (também) à geração de empregos **assalariados** – medidas que, ademais, têm efeitos positivos por si mesmas – impõe-se, pois, para dinamizar a previdência rural <sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> E para que, adicionalmente, não se gaste mais vela com esse defunto da “economia sem produção”.

## II. VERTENTES DA INDUSTRIALIZAÇÃO E DO ESTADO EMPREGADOR NO NORDESTE URBANO NO SÉCULO XX

O que nos interessa apurar no presente capítulo é:

- i) a participação relativa do emprego público no Nordeste num interregno específico e anterior à industrialização incentivada, qual seja, entre 1920 e 1960, quando as relações de renda se assentavam sobre uma economia primário-exportadora à qual se sobrepunham indústrias regionais nas metrópoles (Recife e Salvador). Trata-se de interregno de franca urbanização com conseqüências importantes para o mercado de trabalho regional nordestino; e
- ii) o impacto da industrialização incentivada, simbolizada pela Sudene, no emprego público na Região. O interregno em análise será o de 1960 a 1990.

### 2.1. O emprego público no Nordeste urbano antes da Sudene (1920-1960)

Antes de analisar a evolução do emprego público no Nordeste entre 1920 e 1960, revise-se brevemente a consolidação, a nível nacional e no mesmo interregno, do Estado empregador.

Entre 1930 e 1950 a administração pública passa por um processo de reorganização – simbolizada pela criação do DASP no I Governo Vargas – consoante com as concepções de Estado da Revolução de 30. O Estado passaria, assim, a atuar também na previdência e na assistência social. Na esfera econômica, leva adiante ampla ação industrializante, iniciando a montagem do aparelho econômico estatal<sup>1</sup>.

Contudo, não se mostraria tarefa fácil reorganizar quase que *à outrance* um Estado cujo bloco de poder que o integrava – pelo menos até 1930, sendo que parte

---

<sup>1</sup> Para tanto dois novos órgãos teriam papel central: o DASP e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Desse, brotariam a empresa estatal ou de economia mista; daquele, “[a]fora a reorganização da estrutura administrativa, incluindo a racionalização do quadro de pessoal civil, bem como a padronização e centralização das compras da administração, foi [sic] de responsabilidade do órgão as primeiras iniciativas de planejamento global do investimento público. O DASP [*também*] elaborou, em 1939, o Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional, que contemplava investimentos pesados em infra-estrutura, indústrias de base, bem como o reequipamento das Forças Armadas” (CARVALHO FILHO, 2002: 42).

desse bloco lá permaneceria após a *Revolução* – dele obtinha pronto atendimento a seus interesses. Assim, a primeira baixa sofrida no esforço de reorganização desse Estado “capturado” a sofreria o próprio DASP, que perderia muitas de suas funções. Também limitações de natureza orçamentária se impuseram como óbices a tal projeto varguista de reorganização e desenvolvimento da máquina do Estado. A reconversão econômica planejada e conduzida pela via estatal exigiria uma base tributária específica que a financiasse, o que daria azo a uma verdadeira questão fiscal.

De todo modo, verificou-se uma expansão do emprego público nesse período, havida em função da expansão mesma do Estado, que havia abarcado uma série de novas funções. Ora, por funções (doravante) *de Estado*, refletiram transformações do seu papel frente às transformações mesmas do processo de acumulação de capital num Brasil em que, finda a hegemonia agrário-exportadora, passa a predominar a estrutura produtiva urbano-industrial.

“Ainda que essa predominância não se concretize em termos da participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: [entre 1930 e 1960] a nova correlação de forças sociais, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, tem o significado, de um lado, de *destruição* das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de *criação* das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno” (OLIVEIRA, 2003a: 35. Grifos no original).

A criação dessa institucionalidade necessária a que se expandisse a indústria significou que o encargo estatal da regulamentação dos fatores de produção atuaria em duas frentes. Primeira, a das relações entre capital e trabalho, por meio de uma legislação específica, a trabalhista (para o proletariado urbano) e da instituição de níveis mínimos de remuneração (salário-mínimo) com base no custo de reprodução da força de trabalho.

“[A]s leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em geral, e especificamente a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em ‘exército de reserva’. Essa conversão (...), de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista *igualava reduzindo* – antes incrementando – o preço da força de trabalho. Essa operação de

*igualar pela base* reconvertia inclusive trabalhadores especializados à situação de não-qualificados, e impedia (...) a formação precoce de um mercado dual de trabalho” (OLIVEIRA, 2003a: 38; grifos no original).

A segunda frente seria precisamente *a dos demais fatores de produção*: para garantir a rentabilidade do setor industrial, que se consolidava como o núcleo dinâmico da economia, o Estado passa a arbitrar preços, a ampliar seu gasto fiscal e a subsidiar determinadas atividades produtivas – isto é, redistribuir ganhos e perdas entre as diversas frações da burguesia.

“Essa intervenção tem um caráter ‘planificador’, ao modo do Estado inglês que editava tanto o *poor law* como o *cereal act*, isto é, no ‘trânsito’, o Estado intervém para destruir o modo de acumulação para o qual a economia *se inclinava naturalmente* [o agrário-exportador], criando e recriando as condições do novo modo de acumulação. Neste sentido, substituíam-se os preços do ‘velho mercado’ por ‘preços sociais’, cuja função é permitir a consolidação do ‘novo mercado’ (...) até que o processo de acumulação se oriente, com certo grau de automaticidade, pelos novos parâmetros, que serão o novo leito do rio” (idem ant.: 40; grifo no original).

Assim acrescido de funções, o Estado brasileiro naturalmente se expande; crescem, pois, a máquina estatal e a burocracia/ tecnocracia que a azeita. Ainda que, ressalta esse autor, durante a transição para uma economia que tinha na indústria o seu núcleo dinâmico, ou seja, entre 1930 e 1960,

“o crescimento desses (...) agentes do aparelho estatal é uma função mais estrita da diferenciação da divisão social do trabalho no *nível da economia e da sociedade como um todo*, ao passo que em períodos mais recentes – principalmente após os anos iniciais da década de 1960 – o crescimento da burocracia e da tecnocracia é função mais estrita da diferenciação da divisão social do trabalho no *nível do próprio Estado*, já que na economia como um todo, completada a formação do ‘novo mercado’, novas leis restauravam em parte sua automaticidade” (idem ant.: 42, nota 5; grifos no original).

Voltando ao DASP, a admissão de pessoal no serviço público não tenha ficado sob o estrito controle da “racionalidade administrativa” que dele emanava; senão que, ao contrário, continuou, ao menos em parte, mediada pelos critérios de interesses particulares alojados no próprio Estado:

“Muitos aparelhos da administração pública foram criados e/ou se expandiram para dar conta de interesses particulares, não raro se sobrepondo aos já existentes, sem que esses desaparecessem ou fossem desativados. Muitas vezes a coexistência de estruturas

e órgãos ultrapassados com outros construídos de forma moderna, isto é, tecnocrática e centralizada, deu a tônica da expansão máquina pública no país (...).

Com relação ao quadro de pessoal, o projeto de reforma, voltado à racionalização burocrático-administrativa não conseguiu eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público. O comum foi a moderna burocracia, formada por técnicos e pessoal da administração nas atividades modernas, conviver com setores tradicionais do funcionalismo, afeitos ao patrimonialismo, e setores novos, que expressavam o clientelismo associado às políticas de massas, em especial nas áreas da previdência e assistência social” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 43-4).

Será a constatação dessa permanência do *velho*, representado pelos “setores tradicionais do funcionalismo, afeitos ao patrimonialismo”, nomeados e ocupando cargos nas famosas sinecuras e convivendo com o *novo* – a moderna burocracia recrutada segundo critérios técnicos – que dará início ao conhecido debate sobre o **empreguismo de Estado**. Trata-se desses debates que “vieram para ficar” na sociedade brasileira, tendo sido usado, desde então, quase que indiscriminadamente para subsidiar críticas – à direita e à esquerda – ao gasto com empregados públicos.

Por exemplo, a tese do empreguismo de Estado pareceu subjazer às críticas feitas à supostamente nefasta política anti-cíclica de contratação (ou manutenção) de funcionários públicos levada a cabo na década de 1980. Também há de ter sido uma das inspirações ao *ataque* ao Estado promovido pela política/ tecnocracia *reformista* habitante do Planalto Central durante parte da década de 1990. Atualmente subsidia a crítica, embasada na idéia de “economia sem produção”, à expansão do emprego público municipal, em especial nos pequenos municípios nordestinos.

De volta aos anos de 1930, observe-se que, nesse período, o contexto mais específico em que se dá esse debate do empreguismo de Estado é dado por dois acontecimentos. O primeiro é a novidade representada por um Estado que inicia a sua estruturação para dotar-se das condições materiais sem as quais ver-se-iam comprometidas tanto a condução de políticas sociais nacionais – educacionais, de saúde pública, de previdência social para os trabalhadores urbanos – como a montagem do aparelho econômico necessário à industrialização deflagrada no Centro-Sul, que importaria no crescimento da burocracia estatal. De maneira que, como sublinha DRAIBE (1985: 130),

“[à] diferença do Estado oligárquico, cujos limitados conteúdos nacionais e unificadores repousavam predominantemente no âmbito das instituições políticas e se expressavam

(...) sob a forma político-parlamentar, a ‘novidade’ introduzida em [19]30 está em que aquelas características nacionais e unificadoras ganharão grau maior de efetividade desde que inscritas na materialidade do organismo estatal, na sua estrutura burocrático-administrativa”.

O segundo acontecimento seria a permanência da parca autonomia que, não obstante o contexto federativo, gozavam os municípios. Isso tinha reflexos no quinhão orçamentário que cabia às municipalidades, implicando uma baixa capacidade de provisão de serviços por essa esfera de governo, e, conseqüentemente, uma reduzida parcela relativa de empregados públicos. Ainda que constitucionalmente instituída desde 1891, a autonomia municipal passou, ao longo da primeira metade do século XX, por avanços e retrocessos que teriam por *saldo* o reforço de certo localismo político não-transformacional: o *coronelismo*.

“Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história (...), o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo (...). Entretanto, ao lado da falta de autonomia *legal*, a que aludimos, os chefes governistas sempre gozaram de uma ampla autonomia *extralegal* (...). É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do ‘coronelismo’. É ainda em virtude dessa carta-branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista (...). Opera-se, pois, uma curiosa inversão no exercício da autonomia local. Se garantida juridicamente contra as intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida, no regime representativo, pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados nas urnas. Mas com a autonomia legal cerceada por diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder” (LEAL, 1997: 71-2).

Particularmente no Nordeste rural esse reforço do localismo era também conseqüência das relações de renda não-capitalistas, que ali se perpetuavam pela exploração da força de trabalho e pelas *federais* transferências do governo, cuja moeda de troca era uma certa fidelidade ao Estado.

A permanência do clientelismo nas esferas municipal, estadual e federal tem o seu correlato na permanência de um certo **Estado Cartorial**. Aliás, o próprio empreguismo de Estado está na estrita dependência da continuidade dos esquemas de provisão de *favores* como cargos ou privilégios em troca de votos. Nos caso específico dos cargos públicos, sua finalidade seria a da provisão de status e segurança para a classe média dependente do Estado, com o que emprego público passa a funcionar como um impedimento à mobilidade social descendente “instrumento valioso à sobrevivência política do coronelato.

“[O] prestígio próprio dos ‘coronéis’ e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga - são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do ‘coronel’ – firmada na estrutura agrária do país – o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do ‘coronel’ ficaria sensivelmente diminuída (...). Com o chefe local - quando amigo - é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc, para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em choque com este, a maneira mais conveniente de solver o impasse é removê-lo, às vezes com melhoria de situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc e os cargos das autarquias (...), porque também é de praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados” (LEAL, *op.cit.*: 63-5).

Assim, os cargos providos pela via do *filhotismo*, “que convoca muitos agregados para a ‘gamela’ municipal” (LEAL, *op.cit.*: 61), seriam moeda de troca para a fidelidade política, o que reforçava os fatores pelos quais se demanda empregos públicos. Como observa CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 40), à demanda por tal modalidade de emprego dita tradicional, ou seja, “envolvendo laços de família e amizade (...), resultando isso em arraigado nepotismo no serviço público”, que se apoiaria nos esquemas clientelísticos e cartoriais, somar-se-ia a procura por empregos públicos de natureza sócio-econômica, porquanto “a carência de empregos estimularia a busca de ocupações no setor público” ante uma população economicamente ativa que excede a oferta de postos de trabalho

no setor privado. O emprego público interessaria, assim, “como fonte de renda e por assegurar direitos e maior estabilidade”.

Essa demanda de natureza sócio-econômica, alimentada pela precarização do emprego privado nas últimas duas décadas (1980-90), se consolidou como verdadeiro fenômeno do mercado de trabalho no Brasil contemporâneo. Basta constatar o número de escolas especializadas em concursos públicos, voltadas em especial para desempregados com maior escolaridade.

Como mencionávamos, entre 1920 e 1960 era reduzida a parcela de empregados públicos na esfera de governo municipal, condicionando-se o crescimento do emprego no Brasil, em boa medida, às mencionadas transformações das funções do Estado no âmbito federal.

Cabem aqui alguns esclarecimentos sobre os dados censitários produzidos entre 1920 e 1960. Mais especificamente, sobre as limitações dos censos realizados ao longo desse período no que concerne ao tratamento por eles dispensado ao cômputo do emprego público no País.

Iniciando pelo Censo de 1920, note-se que esse censo, no que se refere a sua comparabilidade com os efetuados em 1940 e 1950, apresenta uma série de limitações conceituais quanto ao que (então) se entendia por emprego público. O cômputo dos empregados públicos se concentrava naqueles trabalhadores ocupados no ramo da administração pública; não só inexístiam “aberturas” censitárias específicas para os ramos de defesa nacional e segurança pública (pessoal militar e policiais) como praticamente não se fazia referência aos empregados nas atividades sociais – o que, na década de 1920, tinha sua razão de ser, porquanto inexístiam atividades sociais conduzidas pelo Estado <sup>2</sup>. Com este açambarcando a política social a partir dos anos de 1930, as incompatibilidades operacionais entre os censos vão-se dificultando, dado o crescimento observado daqueles trabalhadores empregados nos ramos de atividades sociais <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Como se registrou à época, “a questão social [era] caso de polícia”...

<sup>3</sup> “O conceito operacional de emprego público vai corresponder à soma dos ocupados na Administração Pública, Defesa Nacional e Segurança Pública. Usando-se esse conceito, à medida que o tempo avança, a subestimação do emprego tende a aumentar. Se nos anos [19]20 as atividades sociais eram pouco significativas, nos anos [19]40 e [19]50, devido à montagem do aparelho social, elas foram adquirindo gradativa importância” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 49).

Problemas de comparação à parte, o crescimento do emprego público entre 1920 e 1940 foi expressivo, tendo superado o crescimento populacional total: de 186 mil empregados públicos para uma população de 30,6 milhões de habitantes em 1920 passou-se, vinte anos depois, a 483 mil trabalhadores ocupados em empregos públicos numa população de 41,2 milhões de habitantes. Ou seja, dobrou, passando de 6 para 12, a razão empregados públicos por mil habitantes nesse interregno. Claro que, calculada em separado para as regiões, essa razão não permaneceria a mesma: no “Sul” (inclusive São Paulo, à época) e no “Leste” (Rio de Janeiro, Guanabara/ Distrito Federal, Minas Gerais, Bahia e Sergipe, à época), passou de 7 para 14 entre 1920 e 1940; no Nordeste, de 3 para 6 no mesmo período.

Também nesse mesmo interregno, à medida que se consolidava a máquina burocrática federal (militar inclusive) sob os auspícios do varguismo, o Distrito Federal (Guanabara) via sua razão empregados públicos por mil habitantes crescer intensamente, de 4 para 59 – quinze vezes maior que o crescimento populacional (CARVALHO FILHO, *op.cit.*).

O Censo de 1950 traz a novidade – e ademais será o único censo a fazê-lo, dessa data até 1980 – da informação em separado a magnitude e a composição do emprego público. Note-se a concentração de empregados públicos “presentes” nos ramos de transporte-comunicação-armazenagem, administração pública-legislação-justiça e defesa nacional-segurança pública (tabela 2.1). Note-se também o virtual “salto” no número de empregados públicos relativamente à década de 1940, e a já significativa participação relativa dos ramos de atividade “atividades sociais”, refletindo não só a expansão havida nas políticas sociais como o caráter mesmo de empregador que esse ramo passa a ter – e de maneira crescente ao longo das décadas seguintes.

Com base num critério de agregação alternativo, de modo a tornar possível o uso de dados de outros censos disponíveis <sup>4</sup>, SANSON *et al* (*op.cit.*: 328-9) recontaram os empregados públicos “presentes” naquele ano. Os dados estão na tabela 2.1 a seguir., sendo detalhados segundo classes de atividade na tabela 2.2. Mesmo após o

---

<sup>4</sup> Qual seja esse critério, o de incluir “integralmente os seguintes ramos de atividades: serviços industriais de utilidade pública; administração pública, legislativo e justiça; e defesa nacional e segurança pública. Do ramo transporte, comunicação e armazenagem, inclui-se as seguintes classes de atividades: transporte ferroviário, serviço portuário, serviços postais e telefones. Do ramo atividades sociais, inclui-se as seguintes classes de atividades: ensino público, assistência médico-hospitalar pública, saneamento e previdência social” (SANSON *et al*, *op.cit.*: 328).

reagrupamento feito por esses autores, permanece significativa a parcela relativa correspondente ao ramo de atividades sociais (particularmente a classe de atividade “Ensino público”).

**Tabela 2.1**  
**Brasil: magnitude e composição do emprego público, 1950**

Ramo de atividade	Empregados “presentes”
Agricultura, pesca e silvicultura	5.498 (0,5%)
Indústria extrativa	1.459 (0,2%)
Indústria de transformação	8.348 (0,8%)
Comércio de imóveis/ valores mobiliários, crédito, seguros e capitalização	5.883 (0,6%)
Prestação de serviços	4.524 (0,4%)
Transporte, comunicação e armazenagem	213.452 (20,8%)
Atividades sociais	289.940 (28,2%)
Adm. Pública, legislação e justiça	247.122 (24,1%)
Defesa nacional e segurança pública	250.907 (24,4%)
<i>Total</i>	1.207.133 (100%)

Fonte: Censo Demográfico de 1950 e SANSON *et al* (op.cit.: 328).

**Tabela 2.2**  
**Brasil: pessoas “presentes”, de 10 anos ou mais, segundo ramos e classes de atividade típicas do setor público, 1950**

Ramos e classes de atividade	Empregados “presentes”
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	<b>38.252</b> (3,4%)
<b>Transporte, comunicação e armazenagem</b>	<b>301.251</b> (26,4%)
Ferroviário	196.353
Serviços portuários	51.376
Serviços postais	38.269
Telefones	15.253
<b>Atividades sociais</b>	<b>288.802</b> (25,3%)
Ensino público	149.088
Assistência médico-hospitalar pública	32.677
Saneamento	80.498
Previdência Social	26.359
<b>Adm. Pública, legislação e justiça</b>	<b>260.767</b> (22,9%)
<b>Defesa Nacional</b>	<b>251.877</b> (22,1%)
<i>Total</i>	<b>1.140.949</b> (100%)

Fonte: SANSON *et al* (op.cit.: 329).

Já a evolução da participação das Atividades Sociais no Nordeste entre as décadas de 1950 e 1960 é retratada na tabela 2.3 Note-se a importância desse ramo, responsável por cerca de um terço dos empregos públicos nesse último ano, superando em quase seis pontos percentuais o ramo de administração pública. De todo modo, o peso dos empregos públicos na população economicamente ativa – PEA no Nordeste ainda era bem reduzido nessas duas décadas, não chegando mesmo a um vigésimo daquele contingente em 1960, como se depreende da tabela 2.4.

**Tabela 2.3**  
**Região Nordeste: evolução do emprego público segundo ramos e classes de atividade, 1950 e 1960**

Ramos e classes de atividade	(em %)	
	1950	1960
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	<b>2,5</b>	<b>4,3</b>
<b>Transporte, comunicação e armazenagem</b>	<b>23,5</b>	<b>21,4</b>
Ferroviário	12,2	10,3
Serviços portuários	6,4	6,0
Serviços postais	4,6	4,7
Telefones	0,3	0,4
<b>Atividades sociais</b>	<b>27,4</b>	<b>30,6</b>
Ensino público	14,4	17,5
Assistência médico-hospitalar pública	3,0	5,0
Saneamento	8,2	2,8
Previdência Social	1,8	5,3
<b>Adm. Pública, legislação e justiça</b>	<b>26,6</b>	<b>24,4</b>
<b>Defesa Nacional</b>	<b>20,0</b>	<b>19,3</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SANSON *et al* (op.cit.: 333).

**Tabela 2.5**  
**Brasil e Região Nordeste: evolução do emprego público e de sua participação na população economicamente ativa – PEA, 1950 e 1960**

	1950	1960
<b>Emprego público</b>		
Nordeste	205.981	304.687
Brasil	1.440.949	1.641.506
<b>Participação na PEA</b>		
Nordeste	3,4%	4,3%
Brasil	5,9%	7,2%

Fonte: SANSON *et al* (op.cit.: 331).

Analogamente, a participação do emprego público na PEA no Brasil foi maior no mesmo período e parece refletir a importância então havida do governo federal como empregador <sup>5</sup>. Ressalte-se, contudo, que tanto no Nordeste como no Brasil as participações são crescentes, o que por sua vez espelha o crescimento mesmo do aparelho do Estado. Assim, consoante com a ressalva de Francisco de Oliveira que fizemos há algumas páginas, o crescimento da burocracia e da tecnocracia esteve, a partir dos anos 1960, funcionalmente relacionado à diferenciação da divisão do trabalho no nível do próprio Estado <sup>6</sup>. Os dados do emprego público por nível de governo, constantes da tabela 2.5 abaixo, confirmam essa importância da esfera federal. Ou, por outro lado, atestam a menor capacidade das municipalidades de empregar funcionários.

**Tabela 2.5**  
**Brasil e Região Nordeste: distribuição (absoluta e relativa) dos empregados públicos segundo sua dependência administrativa, 1950**

<b>Dependência administrativa</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Brasil</b>
<b>Federal</b>	87.750 (45,7%)	506.417 (50,1%)
<i>Adm. Direta</i>	73.382 (37,7%)	326.289 (32,3%)
<i>Autarquias</i>	15.368 (8,0%)	180.128 (17,8%)
<b>Estadual</b>	72.406 (37,8%)	317.867 (31,5%)
<b>Municipal</b>	31.593 (16,5%)	185.632 (18,4%)
S/ declaração	4.469	17.217
<b>TOTAL</b>	196.218 (100%)	1.027.133 (100%)

Fonte: SANSON *et al* (*op.cit.*: 334).

<sup>5</sup> A respeito observa SANSON *et al* (*op.cit.*: 330) que dada a tradição histórica de centralismo administrativo que marca o federalismo – muito mais de forma do que de conteúdo – brasileiro, “os órgãos de administração federal funcionam basicamente na capital federal. No caso, a cidade do Rio de Janeiro ainda mantém algumas características de centro administrativo federal. Assim, a média de participação do setor público na PEA seria maior para o Brasil.”

<sup>6</sup> OLIVEIRA (2003a: 42, nota 5).

## 2.2. Industrialização incentivada e emprego público no Nordeste (1960-1990)

A transferência do eixo de acumulação de capital do setor primário-exportador para o industrial – com a continuada expansão da produção agropecuária, em ritmo menor que a expansão industrial, mas “suficiente tanto para suprir as necessidades do crescente mercado interno como para sustentar as importações de insumos e maquinarias necessárias ao processo de industrialização por substituição de importações” (SORJ, 1980: 15) – vem bater às portas do Nordeste quase trinta anos depois de iniciada no Centro-Sul, propondo novos arranjos na divisão inter-regional do trabalho brasileira.

Em meados da década de 1950 o verdadeiro surto que caracterizaria a industrialização pesada no Sudeste, sob a égide do Plano de Metas, reacenderia a chama dos debates sobre a desigualdade *mais ao Norte*. Tais debates integravam outros tantos a nível nacional, suscitados pelo impasse a que havia chegado o processo de acumulação de capital industrial no Centro-Sul. A expansão provocada pela implantação dos segmentos industriais “pesados” arrefecia e tomava força a cada dia a mobilização política pró- *reformas de base* (agrária, urbana, bancária, educacional, etc.). Referida ao Nordeste, essa mobilização se associava à luta pela reforma agrária e tinha como agentes principais as ligas camponesas, a ala progressista da Igreja Católica e partidos de esquerda<sup>7</sup>.

A esses debates calorosos somar-se-ia, em 1958, a fagulha de uma grande seca na Região. Ante a dimensão dos impactos sociais de mais uma estiagem – notoriamente a ampliação considerável do contingente de *retirantes*, observada já a partir da seca de 1951-53 –, que demonstrou a clara insuficiência das “soluções hidráulicas”, os debates sobre a questão regional nordestina evidenciavam, cada vez mais, o grau de conscientização política a que havia chegado uma parte das elites, dentro e fora da Região.

---

<sup>7</sup> Mas não só eles! A calamitosa situação de algumas sub-regiões do Nordeste – “região explosiva”, segundo Josué de Castro – era objeto das preocupações estratégicas de militares ligados a JK. A propósito, a movimentação política que faria emergir o planejamento regional e se concretizaria na SUDENE está bem documentada em CARVALHO (1985) e COHN (1976), entre outros.

Esse *inteirar-se* do fenômeno das secas como um condicionamento “geográfico” que evidenciava as carências econômicas regionais, claramente expressas que estavam em desníveis consideráveis de renda, tornava, pois, premente a adoção de solução alternativa àquela hidráulica, correntemente adotada. Além da estiagem e da imigração (novamente) deflagrada, um fator mais, digamos, técnico aumentaria a pressão social por novas “soluções” para o Nordeste: em 1951 e em 1952, com a divulgação das contas nacionais e regionais do Brasil, as desigualdades de renda inter-regionais teriam sua magnitude precisamente mensurada.

“Pelos censos industriais de 1919 e 1949, podia-se constatar que as taxas médias anuais de crescimento industrial foram de 7,9% em São Paulo e de 5,4% para o resto do país e que São Paulo concentrava entre 50% e 70% do valor adicionado pelas indústrias produtoras de bens de produção. Em suma, ficava cada vez mais claro que os desequilíbrios regionais tendiam a se acentuar e que poderiam aumentar, em face dos maciços investimentos de infra-estrutura e de indústria pesada decorrentes do programa de metas, que se concentravam principalmente em São Paulo, e isso desencadeava pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento” (CANO, 2002: 127).

Muito embora fossem esses três fatores – as secas de 1951-53 e 1958, as migrações em massa e a constatação “numérica” das disparidades de renda entre as regiões brasileiras – os que verdadeiramente *incendiariam* os debates sobre a “Região-problema” em meados dos anos 1950, é fato que já havia mais de um decênio que a percepção institucional dos problemas estruturais do Nordeste não se mantinha petrificada como as relações de renda que ali, em boa parte de seu território, grassavam. O que teria seu reflexo na atuação mesma do Governo Federal – no caso, ainda à época do I Governo Vargas, à base da constatação da lentidão com que se faziam aquelas *obras contra as secas* supostamente destinadas a dotar a região de mínima infra-estrutura,

“em nítida indicação da ausência de consideração dos problemas do Nordeste no escopo de uma política de desenvolvimento regional (...). **Permanecendo, todavia, a premissa de que, acima de uma política consistente, o que importava para o Nordeste era a estabilidade das verbas federais consignadas para a região**” (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, *op.cit.*: 59-60; grifo nosso)

Depois das verbas federais consignadas – implementadas pelas Constituições de 1934 e 1946 – viriam as medidas de conversão do IFOCS em DNOCS e o estabelecimento da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco - CHESF, em 1945, e a criação da Comissão do Vale do São Francisco, em 1948. A primeira dessas não teria qualquer efeito transformacional; o que outrora era a captura do IFOCS pelas oligarquias regionais converter-se-ia na captura do DNOCS por essas mesmas oligarquias...

Já as duas medidas concernentes à exploração e ao aproveitamento hidrográficos do São Francisco, por sua vez, pareciam materializar a percepção de que a irrigação era uma necessidade premente. Assim, passava-se da ênfase na açudagem, que, de todo modo, havia deixado como “legado” de quase meio século algum capital físico disponível, para a ênfase nas potencialidades da irrigação, no que respeitava ao incremento da produtividade dos capitais porventura invertidos na Região. Implícito nessas mudanças de abordagem institucional parecia fazer o reconhecimento de que pouco se havia logrado quanto ao fortalecimento da economia da região pelo recurso às *obras contra as secas*. Essa ênfase na irrigação, ao que tudo indicava, “impunha novas concepções, retirando o problema do âmbito da engenharia para situá-lo numa esfera de consideração sócio-econômica e técnico-jurídica” (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, *op.cit.*: 61).

Outra via pela qual se materializariam essas novas concepções que se impunham seria a criação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Criado por indicação do banqueiro paulista Horácio Lafer, à época Ministro da Fazenda, o BNB surgiria como banco de investimento e desenvolvimento, instrumento financeiro voltado especialmente à expansão do cultivo do algodão arbóreo, “mocó”, esse velho conhecido de oligarcas e sertanejos. Assim, a partir da segunda metade dos anos 1950, com o apoio financeiro do BNB, bem como com a Petrobrás e a CHESF em operação – tendo essa Companhia promovido, entre 1955 e 1959, um aumento da oferta de energia elétrica de 145% nos mercados por ela servidos<sup>8</sup> – algo novo, pelo menos em termos da infra-estrutura disponível, parecia estar em curso no Nordeste.

---

<sup>8</sup> ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (*op.cit.*: 62).

Pelo menos em termos da infra-estrutura... porquanto a velha política, ou a velha economia política, sem querer forçar os termos, não tardaria em dar as cartas outra vez. No caso do BNB, não se trata tanto de aventar mais uma “captura” de mais uma instituição estatal pela oligarquia do algodão e da pecuária; o mais relevante aqui é sublinhar que, ante a expansão industrial centro-sulina, o Banco do Nordeste surge *abençoado* por aquela oligarquia e pela já estabelecida burguesia industrial do Centro-Sul. Mais uma vez a ação do Estado seria “mão-na-roda” para as classes dominantes, de vez que reforçava, como observa CARVALHO (1988: 222),

“os esquemas tradicionais de acumulação dos segmentos de classes ligados às atividades comerciais e agroindustriais – neste caso, notadamente, as indústrias de beneficiamento de algodão e de produção de óleos vegetais – e não atrapalhava a penetração e a expansão do capital comandado pela burguesia industrial do Centro-Sul.”

No caso da Comissão do Vale do São Francisco, observe-se que essa instituição funcionaria, desde o seu início, sob a mesma lógica do atendimento primordial das necessidades “hidráulicas” da oligarquia ligada ao complexo algodão-pecuária-lavouras alimentares – instalada, porém, no Vale do mencionado rio.

E, na medida em que contemplava os interesses da classe proprietária mais “ao sul” da Região Nordeste – o que ampliava, por assim dizer, o perímetro do *industrialismo da seca* –, sua atuação acirraria as disputas inter-regionais pelas *federais* ajudas destinadas àquelas soluções hidráulicas de sempre <sup>9</sup>. Ou seja, que, antes de situar-se no âmbito da engenharia ou numa suposta nova “esfera de consideração sócio-econômica e técnico-jurídica” (vide a citação anterior), eram essencialmente não-transformacionais das relações de renda predominantes na Região.

---

<sup>9</sup> Assim ocorreu particularmente nos estados de Alagoas e Sergipe, onde a Comissão atuaria no vazio institucional deixado pelas escassas realizações do DNOCS. De fato, como observa CARVALHO (1988: 222-4), a açudagem ali chegaria mais tarde no século XX, ante “o diminuto poder político da oligarquia algodoeiro-pecuária, nos referidos estados, e, por via de consequência, no reduzido peso econômico dos grupos vinculados às atividades (...) pertencentes ao complexo algodão-pecuária-lavouras alimentares, face à pequena expressão espacial das áreas semi-áridas neles ocorrentes. Dominando a economia e a política de Alagoas e Sergipe grupos ligados à agroindústria canavieira, é possível, de forma mais especificada, atribuir a origem tardia da implementação de medidas típicas da *solução hidráulica*, nos citados estados, a dois fatores. Em primeiro lugar, à necessidade vislumbrada pelos dirigentes do DNOCS – na época, essa categoria ainda não era denominada de tecnoburocrata – de fortalecerem sua ação e a da entidade, conquistando novos espaços de atuação no Polígono das Secas, em virtude da chegada às áreas semi-áridas dos dois estados da Comissão do Vale do São Francisco (...). Esses grupos, por sinal, iriam permanecer em processo de acirrada concorrência, tempo afora, pelos recursos federais destinados à construção de obras de infra-estrutura hidráulica, utilizadas, ou não, para fins de irrigação. Em segundo lugar, à pressão exercida, no âmbito dos municípios beneficiados, pelos fazendeiros ligados à pecuária leiteira, como ocorreu em particular nos que constituem as bacias leiteiras dos dois estados.”

Assim, pareceu-nos algo temerário (ou, pelo menos, um tanto exagerado) o argumento segundo o qual o ponto de apoio financeiro-técnico e a expansão da infraestrutura, bancadas pelo Governo Federal através do *binômio* BNB/ CHESF-Comissão do Vale do São Francisco não só teriam permitido “que se desenhasse o primeiro quadro em que uma visão compreensiva do tratamento do desnível nordestino tomava forma”, como também fizeram com que amadurecessem mais definitivamente “as exigências de reformulação do problema nordestino, encerrando-se inapelavelmente o ciclo da orientação sugerida pela engenharia”<sup>10</sup>. Senão vejamos.

Com efeito, a produção técnico-científica sobre o Nordeste e seus problemas havia avançado substancialmente. Já se sabia que tais problemas não eram tão-somente devidos a um fenômeno natural, pelo que também a sua resolução exigia medidas para além das “hídricas”, tais como o recurso à açudagem<sup>11</sup> (ainda que políticas de proteção hídrica continuassem necessárias, conquanto não se esgotassem no atendimento emergencial e dessem azo ao assistencialismo de sempre). Particularmente na década de 1950 essa produção técnico-científica avançaria de maneira considerável com a criação, pelo BNB de um escritório de estudos técnicos sobre a economia nordestina, o ETENE. Aprofundar-se-ia, assim, a compreensão sistêmica dessa economia regional, bem como formar-se-ia toda uma geração de economistas dotados de conhecimento mais específico sobre a Região.

No final dessa mesma década, já estando o debate intelectual submetido aos ditames do nacional-desenvolvimentismo, por um lado, e ante a terrível seca de 58, a já mencionada constatação das disparidades regionais de renda e a ameaça à *pax agrarie* representada pelas Ligas Camponesas, por outro lado, o Nordeste converter-se-ia em “Região-problema”. Problema notadamente de cunho político e de âmbito nacional – o que equivale a dizer que já era problema também para o Centro-sul industrializado.

“Esse fenômeno de conscientização política – e, de resto, a própria exarcebação dos desequilíbrios espaciais de renda – ocorre geralmente quando uma ou mais regiões atingem graus relativamente elevados de progresso social e de desempenho produtivo e quando a abertura de novas fronteiras de expansão econômica (...) passa a constituir exigência do próprio processo de desenvolvimento nacional.

<sup>10</sup> ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (*op.cit.*: 62).

<sup>11</sup> A respeito ver CARVALHO (1988), cap. 4 – e particularmente o comentário ao legado intelectual de Guimarães Duque às páginas 216-8.

O reconhecimento político desses desníveis inter-regionais verifica-se também, comumente, em etapas em que a sua progressiva correção é financeira e tecnicamente viável com a mobilização de recursos internos disponíveis: reconhece-se a atrofia por que passa uma parte da comunidade nacional, de que resulta a expectativa de um tratamento específico, fundamentado em diagnóstico que esclareça e etiologia do mal e permita prescrever a sua terapêutica” ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (1976: 1-2).

Sob a batuta de Celso Furtado, aprofunda-se ainda mais o conhecimento técnico do *sistema nordestino*. Instituem-se a “Operação Nordeste”, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-CODENO e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN (desse Grupo brotaria o famoso relatório do GTDN) <sup>12</sup>. A ação governamental na Região adquiria “uma profundidade e extensão que a levou a perder consideravelmente o seu tradicional ‘caráter espasmódico’ e o seu papel de reforço não-transformacional da classe dominante. Levou à criação da SUDENE” (VELHO, *op.cit.*: 181).

Sem embargo, pareceu-nos, e insistimos nesse ponto, um exagero voluntarista – expresso, por exemplo, na citação de ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (*supra*) – crer que esse binômio conscientização política-conhecimento técnico seria, por si, condição suficiente para que, doravante, as ações governamentais no Nordeste fossem dotassem de tal “profundidade e extensão”.

Enganou-se quem supôs que a luta pelo equacionamento dos problemas sócio-econômicos do Nordeste pela via do planejamento – no limite, a “luta” pela penetração do capitalismo nessa região – seria também um embate movido contra aquelas ações assistencialistas, não transformacionais, que deram azo à indústria da seca. Como procuramos mostrar no capítulo anterior, as “medidas contra as secas” estão na ordem do dia, velhas de um século, comprovando a possibilidade de coexistência de formações pré-capitalistas com um capitalismo industrial propriamente dito.

Ao que tudo indica, o objetivo principal da estratégia da Sudene era o de equacionamento dos problemas de emprego e subemprego da mão-de-obra no Nordeste, conquanto esse problema era, por seu turno, advindo da dinâmica mesma da geração de renda na economia nordestina:

---

<sup>12</sup> A respeito ver FURTADO (1989), III e IV partes especialmente.

“existia um duplo fluxo de rendas entre o Nordeste e o Centro-Sul, operando o setor privado como instrumento de drenagem para o Centro-Sul, e o setor público, em sentido inverso. No período analisado (1948-1956), essas transferências mais ou menos se equivaliam, concentrando-se o fluxo de recursos públicos nos anos de seca, e o de recursos privados, nos de prosperidade. Assinalava-se que as transferências públicas em grande parte dissolviam-se em obras assistenciais, pouco contribuindo para criar capacidade produtiva e emprego, ao passo que as privadas reduziam o potencial de investimento da região, aumentando-o no Centro-Sul (...)

O governo federal, através da transferência de recursos que realiza (...), influencia significativamente o comportamento da economia regional. Estudos feitos sobre um determinado ano (1953) revelaram que 40% dos dispêndios federais na região foram financiados com transferências, montando estas a cerca de 3% do produto regional. Fossem estes recursos aplicados em investimentos, a taxa de crescimento seria significativamente mais alta” (FURTADO, 1989: 54).

Aqui o diagnóstico do relatório do GTDN (elaborado mas intencionalmente não assinado por Celso Furtado) será, também, um convite à ação voltada ao desenvolvimento das forças produtivas no âmbito daquela economia regional:

“Aumentar as exportações de produtos primários – diz-se – é, sem dúvida, uma forma ‘barata’ de crescer, mas nem sempre praticável. Com freqüência, o desenvolvimento somente é factível mediante a diversificação da própria produção interna, ou seja, pela industrialização. Estima-se que 30% da força de trabalho humana do Nordeste se encontra desempregada, ou subempregada, situação que se agrava dia a dia. A política de industrialização visaria o ‘triplo objetivo de dar emprego a essa massa de subempregados, de criar uma classe dirigente nova imbuída do espírito de desenvolvimento e de fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas que atualmente tendem a emigrar” (idem ant.: 54-5).

Essa massa de gente desempregada e subempregada também era nefasta conseqüência das relações de renda que vicejavam no semi-árido nordestino. Assim, impunha-se naturalmente uma ação específica nessa sub-região.

“Complexo de pecuária extensiva e agricultura de subsistência, a economia dessa região opera como uma armadilha para reter um excesso de população que somente sobrevive porque o governo federal a assiste periodicamente. Na fazenda típica do semi-árido, a criação de gado e a cultura de alguma xerófita (quase sempre o algodão-mocó), atividades que dão origem a uma renda monetária, combinam-se com a produção de gêneros alimentícios para a subsistência, (...) que praticamente desaparece nos anos de seca (...). ‘Se se pretende criar uma economia mais resistente às secas, o primeiro passo a dar consiste em reduzir o âmbito da agricultura de subsistência.’ Por essa forma, cresceriam produtividade e renda da população trabalhadora. ‘Se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção, provocadas pelas secas, não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos.’ O objetivo central do governo teria de se apoiar unidades produtivas capazes de alcançar maior produtividade de mão-de-obra na criação e na cultura de xerófitas,

inclusive para pasto. Conseqüência dessa política seria a redução da massa demográfica da região, o que coloca de imediato o problema de emprego alternativo para a mão-de-obra liberada” (FURTADO, 1989: 55).

O material de trabalho que passa a ditar as soluções encaminhadas para equacionar os problemas socioeconômicos da Região seria o famoso relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Tais soluções, definidas a partir dos diagnósticos constantes desse relatório, seriam agrupadas em quatro linhas de ação. A primeira enfatizava o semi-árido nordestino, recomendando que parte da população (cerca de um milhão de pessoas) dessa sub-região fosse deslocada para assentamentos programados no estado do Maranhão, bem como na Zona da Mata e nos vales do rio São Francisco, que seriam objeto de programas de irrigação – sendo essa, a propósito, a segunda linha de ação proposta pelo relatório do GTDN.

Ainda no setor primário, a terceira linha de ação dava ênfase ao incremento da produtividade da atividade açucareira na Zona da Mata – o que seria feito por meio de melhorias técnicas e apoio financeiro governamental – de modo a liberar terras para projetos de reforma agrária <sup>13</sup>.

“Em suma (...), Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (Zona da Mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semi-árido.

Nessa área, sua proposta fundiária era também correta: adequar o tamanho da propriedade (aglutinando pequenas em muitos casos) para compatibilizar a baixa produtividade da terra e tentar, de certa forma, especializar a produção agrícola local” (CANO, 2002: 134).

A quarta linha de ação consistia em implantar um novo centro dinâmico para a economia nordestina, substituindo o histórico setor exportador, com o qual já não se poderia contar para expandir o emprego. Além disso, a industrialização, alargando a base econômica regional, aumentaria a produtividade. Impunha-se, pois, industrializar a

---

<sup>13</sup> “Esta [reforma], além de seu objetivo social, era pensada para ampliar a oferta regional de alimentos, cuja demanda (que era precariamente atendida pela agricultura regional) cresceria ainda mais, se realizado o programa de industrialização” (CANO, 2002: 131).

região, ação que deveria pautar-se pela idéia do estabelecimento de uma indústria *autônoma*.

“[O] setor industrial de então, notadamente os têxteis, enfrentava óbices à sua expansão sob o ponto de vista do comércio externo – que fortemente favorecia as exportações de café e a indústria do Sudeste – como sob o prisma da perda de competitividade dessa indústria em seu próprio mercado face às suas concorrentes naquela região.

Diante desse quadro (...), preconizava-se, no que tange ao setor, um desenvolvimento (...) circunscrito aos limites da região. Nesse contexto, quatro [*sic*] grupos de indústrias apresentavam-se como viáveis: i) a implantação de um núcleo de indústria siderúrgica que, dado, o seu poder germinativo, possibilitasse o fortalecimento do incipiente subgrupo metal-mecânico de ferro, aço e produtos mecânicos; ii) os ramos industriais que detivessem uma base favorável de insumos local (...) e, por último, iii) a recuperação do parque têxtil algodoeiro” (SANSON *et al*, *op.cit.*: 386)

Se por um lado, é fato que os feitos da Sudene *transformaram* o Nordeste, por outro lado, sua viabilização histórica– “ou seja, não necessariamente as intenções subjetivas de seus criadores” (SORJ, *op.cit.*: 98) – tomou rumo distinto daquele preconizado. No que segue destacaremos como as propostas centrais originais da Superintendência foram alteradas. Cabe fixar que tais alterações deveram-se muito menos aos, digamos, equívocos em que tais propostas tenham incorrido do que às determinações do capitalismo brasileiro “em processo”.

As propostas reformistas para o setor primário (abarcando a irrigação e o equacionamento do problema fundiário) foram *bombardeadas* tão logo vieram a público, sendo as que passaram pelas “reformulações” mais substantivas ante as condições sócio-políticas e econômicas subseqüentes ao golpe militar de 1964<sup>14</sup>. Por transformacionais que se propunham, entraram em rota de colisão com os interesses do bloco agrário nordestino e se tornaram em boa medida inviáveis.

O caso do semi-árido nordestino é (mais uma vez) emblemático no que respeita a essas reformas tornadas inviáveis. Ali não se levou adiante nenhum intento de reforma

---

<sup>14</sup> Na verdade, certas propostas fracassaram antes mesmo de 1964, ou antes mesmo de implementadas. A melhoria técnica na cultura canavieira, por exemplo, “que em princípio interessaria aos usineiros, também sofreria sério percalço a partir de 1962, pois os EUA, diante da *crise cubana*, fecharam o mercado americano a Cuba, com o que o preço do açúcar subiu e os usineiros não só abandonaram qualquer intento de remodelação, mas, ainda, recrudesceram em seus ataques à reforma agrária na Zona da Mata. A colonização do Maranhão também resultou em fracasso, porque, quando os técnicos da Sudene chegaram na área pretendida para os assentamentos, lá encontraram 50 mil a 60 mil pessoas vivendo em deploráveis condições de vida (...). Assim, a Sudene, em vez de executar a colonização, viu-se obrigada a ali instalar um grande acampamento de assistencialismo” (CANO, 2002: 135). No pós-1964, “com o novo Sistema Nacional de Crédito Rural [*de 1965*], subsidiando principalmente os modernos segmentos voltados para a exportação, basicamente localizados na moderna agricultura de São Paulo e do Sul do país” (*idem ant.*: 137), a concentração fundiária é estimulada.

fundiária, pelo que as relações de renda seguiram preponderantemente pré-capitalistas. Todos os programas implementados entre as décadas de 1960-80 padeceram desse mal de origem <sup>15</sup>, enquanto o impacto social das secas aumentava com o tempo. Amenizar esses impactos, por sua vez, tornar-se-ia tarefa delegada à Superintendência, o que “re-institucionalizaria” as velhas *obras contra as secas* <sup>16</sup>.

A industrialização regional nordestina terá sido, não há dúvida, a linha de ação que mais resultados obteve. Terá sido também o projeto de desenvolvimento regional ao qual a relacionar-se-á a instituição mesma da Sudene com maior recorrência <sup>17</sup>. No entanto, e como se sabe, a industrialização havida não resultou da implementação das recomendações originais do GTDN. Ou seja, não se implementou na região *um centro autônomo de expansão manufatureira*. E terá sido a forma arquitetada de financiamento do desenvolvimento regional – a atração de investimentos privados com base em incentivos fiscais e cambiais, à qual se associaria a formação de capital fixo pelo setor público – a responsável pelo projeto de industrialização conduzido pela Sudene ter tomado rumos distintos dos originalmente concebidos.

Na verdade, o fato de, por um lado, uma expansão industrial autônoma no Nordeste **não** se ter efetivado, e, por outro, de aquela forma de financiamento do desenvolvimento regional ter-se conservado, nas suas linhas gerais – ou seja, não se promoveu a indústria autônoma, mas manteve-se o regime de incentivos fiscais

---

<sup>15</sup> Insistiu-se, por exemplo, em “fixar o homem à terra”, via programas, mesmo com as restrições ecológicas dessa sub-região – o que, sem dúvida, interessava a quem desejava seguir contando com mão-de-obra das mais baratas.

<sup>16</sup> Sem pretender dar muitos tratos a conjecturas, indague-se o que sucederia no semi-árido nordestino se implementadas as recomendações do GTDN (ou seja, subjaze aqui uma outra suposição, a de um contexto político no qual a ruptura imposta pelo golpe militar de 1964 não tivesse ocorrido). Isto é, se, de fato, tivessem-se criado as condições à penetração de relações de renda propriamente capitalistas naquela sub-região. Duas conseqüências nos parecem claras: primeira, assentada a economia do semi-árido nordestino sob relações mais “modernas” – prevalecendo o trabalho rural **assalariado**, portanto – bem como sob uma partição fundiária mais adaptada a sua ecologia e sua geografia humana (ou seja, à quantidade de habitantes que a sub-região comporta), as secas possivelmente não desencadeariam as crises de produção que até hoje se observam; e segunda, desconcentrada a renda rural e incrementada a produtividade – com o concurso de programas de irrigação, ali onde fosse pertinente fazê-la – as condições de vida do nordestino seriam significativamente melhores, e as aposentadorias rurais não seriam a *novidade* sócio-econômica regional dos anos 1990 (entre outros motivos porque, é bem possível, a decisão de universalizar os benefícios previdenciários e de outras espécies, por *política*, não teria sido tomada somente no oitavo do século XX).

<sup>17</sup> A respeito observa OLIVEIRA (2003: 65) que o simbolismo da Sudene “promotora do desenvolvimento regional, resgatando todas as antigas queixas regionais, vai de alto a baixo na escala social. Difícilmente se encontrará exemplo da difusão de uma ideologia tal como a que ganhou foros de verdade no Nordeste desde os anos 1950. Mesmo ainda hoje [*meados da década de 1980*], quando os efeitos da industrialização já começam a delinear a precária formação das figuras das classes sociais, um sebastianismo sudeniano ainda é moeda de troca em todo o Nordeste, como uma esperança de que afinal a industrialização sonhada nos termos em que a apresentava a Sudene seja retomada, e que os anos vividos não tenham sido mais que um desvio de rota”. A seguir veremos em que terá consistido esse “desvio de rota”.

destinados a seu financiamento – é reveladora das, digamos, limitações do relatório-diagnóstico do GTDN quanto à inteligibilidade do estágio da acumulação industrial no Brasil no início dos anos 1960, bem como do papel desempenhado pelo Estado nesse estágio. Assim, é conhecida a interpretação dada por Wilson Cano, para quem a industrialização à GTDN, calcada numa concepção de “perdas-e-ganhos”, cepalina e substitutiva de importações, quando transposta para dentro das fronteiras nacionais (o que implicava considerar como “centro” e “periferia” diferentes regiões do país conforme o nível de desenvolvimento alcançado por cada uma),

“era obrigada a compensar precariamente, através de incentivos fiscais, cambiais e financeiros, a inexistência de fronteiras regionais protegidas por barreiras tarifárias e não-tarifárias.

A rigor, essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não ter-se dado conta de que a industrialização que se processava no país, a partir de meados da década de 1950, já não guardava as mesmas relações que predominaram no processo até então desenvolvido por ‘substituição de importações’ (...). [O] cerne da questão da industrialização nacional não residia apenas na implantação de setores modernos (bens de consumo durável e de produção), mas numa industrialização predominantemente comandada pelo capital estrangeiro ou pelo Estado, de caráter marcadamente oligopolista. Tanto é assim que a principal correção que se fez sobre a primeira formulação da política de desenvolvimento industrial (...) foi, em 1963, a extensão às empresas de capital estrangeiro dos benefícios da isenção do imposto de renda para os investimentos no Nordeste, antes (1961) restritos às empresas de capital 100% nacional” (CANO, 2002: 135-6) <sup>18</sup>.

Como não poderia deixar de ser, a experiência nordestina de desenvolvimento regional com base na industrialização sujeitar-se-ia às determinações desse processo de oligopolização. Longe de ser autônoma, será complementar à do Centro-sul. Também dessa região virá parte considerável dos capitais atraídos pelo regime de incentivos; outra parte, igualmente significativa, virá do exterior (à base da mencionada quebra de restrições à participação de empresas de capital estrangeiro nesse regime), e numa medida que converte a região em importadora de capitais.

<sup>18</sup> Assim, argumenta Wilson Cano, e *más allá* dessa concepção cepalina-furtadiana que identifica como causa dos desequilíbrios econômicos regionais um suposto “imperialismo interno”, transplantado do imperialismo entre nações que inspira o esquema centro-periferia, o verdadeiro problema subjacente ao imperialismo interno “é o da concentração automática de capital, através da concorrência capitalista que se processa em forma livre, **num espaço econômico nacional unificado, em que os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais**. Há, em síntese, a concentração em um certo centro dominante, que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital à escala nacional” (CANO, 2002: 132. Grifo nosso). Esse comando em nível nacional dos rumos da economia cabia a São Paulo e seu entorno desde os anos 1930, como é sabido. Assim, desde aquele momento já não havia condições histórico-estruturais à criação do propalado *centro autônomo de expansão manufatureira no Nordeste*.

A afluência desses capitais, concretizada na instalação de filiais de empresas não-nordestinas, somadas ao que foi investido por empresas da região, deu-se em tal medida que entre 1960 e 1968 o índice de investimentos industriais (medido pelos projetos aprovados pela Sudene) salta de 100 para 559. Já a relação investimento industrial/ valor da transformação industrial passa, entre 1959 e 1968, de 8,1% para 31,5% (OLIVEIRA, 2003: 45), um coeficiente altíssimo, sem dúvida, cuja obtenção tornou-se possível graças à importação de capitais. Uma industrialização longe de ser autônoma, pois – e que, ademais, reproduz no plano regional a oligopolização em processo na economia nacional <sup>19</sup>.

Esse “momento do 34/18 FINOR para o Nordeste” (GUIMARÃES NETO e SOUZA, 1984: 16) adentra os anos de 1970 proporcionando o crescimento da economia nordestina a um ritmo acelerado: entre 1960 e 1978, crescimento global e do produto industrial de 7% e 8,7% anuais, respectivamente, bem como uma expansão do terciário, no mesmo interregno, de cerca de 8% anuais, o que quadruplicaria a geração de renda por esse setor (idem ant.: 19). Ainda que o elemento dinâmico do crescimento fosse exterior à região, o aprofundamento da integração regional efetivamente transformou a economia nordestina <sup>20</sup>. As tabelas 2.7 e 2.8 seguintes evidenciam outros aspectos dessas transformações.

**Tabela 2.7**  
**Brasil e Região Nordeste: taxas médias de crescimento da formação bruta de capital fixo real, 1960-1995**

	(em %)				
	1960-75	1965-70	1970-80	1980-90	1990-95
<b>Brasil</b>	--	--	10,2	-2,6	4,2
<b>Nordeste</b>	--	14,6	10,2	1,6	-1,7
<i>Setor público</i>	12,8	--	9,6	3,1	-2,2
<i>Setor privado</i>			10,6	0,3	2,4

Fontes: SUDENE (2000: 324-5) e GUIMARÃES NETO e SOUZA (*op.cit.*: 19)

<sup>19</sup> “A forma de financiamento dessa transferência de capitais é intrinsecamente concentracionista; quem tem uma maior massa de lucros tributável deduziria mais. Esse mecanismo beneficiará, sobretudo, os grandes grupos nacionais e internacionais” (OLIVEIRA, 2003: 45).

<sup>20</sup> “Ao serem instaladas novas indústrias no Nordeste, os capitais transferidos tendem a reproduzir, num contexto distinto, as múltiplas relações de sua região de origem. A grande empresa, sob a forma ou não de complexos industriais, redefine as relações capital-trabalho; altera as relações interindustriais e intersetoriais antes existentes na região; redefine o processo de urbanização; reestrutura as vinculações intra-regionais e inter-regionais, trazendo consigo, ademais, alterações nos demais setores com os quais se vincula mais diretamente: canais de comercialização, sistemas de transporte e sistema bancário, sem contar as repercussões sobre o Estado e a sua forma de atuação” (GUIMARÃES NETO e SOUZA, *op.cit.*: 17).

**Tabela 2.8**  
**Brasil e Região Nordeste: participações setoriais no produto,**  
**1960-1999**

	(em %)				
	1960	1970	1980	1990	1999
<b>Brasil</b>					
Agro	19,2	11,6	10,2	9,3	11,5
Indústria	32,6	35,8	41	34,2	33,8
Serviços	48,2	52,6	48,8	56,5	54,7
<b>Nordeste</b>					
Agro	30,5	21	17,3	13,3	9,7
Indústria	2,1	27,4	29,3	28,5	26
Serviços	47,4	51,6	53,4	58,2	64,3

Fonte: SUDENE (2000: 321-2)

Que impacto teria esse processo de integração produtiva da economia nordestina à do Centro-sul, à base desse crescimento acelerado entre 1960 e 1980, sobre o emprego total, e particularmente sobre o emprego público? No caso do emprego total, note-se que as décadas de 1960 e de 1970 constituíram períodos de crescimento, a altas taxas, notadamente no meio **urbano**. Haveria de ser assim, dado que a nova configuração dessa economia regional seria determinada pela indústria.

Essa determinação se estenderá ao mercado de trabalho, com o que sua dinâmica será dada pelo crescimento industrial – considerado não só em si mesmo, senão também pela influência que exerce sobre os demais setores da atividade econômica. Num caso como o nordestino essa ressalva é da maior importância quando se trata de analisar a expansão do emprego urbano, porquanto não se pode simplesmente atribuí-la, como observam GUIMARÃES NETO e SOUZA (*op.cit.*: 21),

“ao dinamismo da economia urbana e aos fatores de atração existentes nas cidades que induzem aos deslocamentos da força de trabalho para a indústria e os serviços urbanos. **Na maioria das vezes, não se coloca a alternativa ficar no campo ou deslocar-se para a cidade** [*grifo nosso*]. As transformações que ocorrem no campo, a destruição de emprego que acompanha o desenvolvimento do capitalismo na agricultura potencializam esse poder de atração que possuem os centros urbanos onde de fato, na experiência regional recente, têm-se concentrado os investimentos privados e públicos.”<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Na experiência nordestina de desenvolvimento regional pelo recurso à industrialização, determinante para o incremento desses fluxos migratórios campo-cidade – deslocamentos intersetoriais de força de trabalho –, via de regra forçados, como alude a citação acima, foi, como observa SOUZA (2000: 23), a *proletarização/ desruralização* da força de trabalho rural, ante as mudanças nas relações de produção nas diferentes regiões do meio rural nordestino. “Um dos processos relacionados a essas mudanças foi a *modernização* do sistema canavieiro, na Zona da Mata (...). Esses surtos de modernização se manifestaram na ocupação extensiva de terras e na destruição de culturas de subsistência, na mecanização da cultura da cana-de-açúcar, e na extinção da figura do antigo ‘morador’, substituída pelo trabalhador temporário. O outro foi a *pecuarização*, fenômeno mais marcante no Agreste, região de

Assim qualificada a expansão do emprego urbano no Nordeste em processo de industrialização, passemos aos dados reveladores dessa expansão.

A demanda por empregos urbanos relativamente à demanda total por empregos na região passou, entre 1960 e 1980, de 30% a 50%, expressa num ritmo de crescimento do emprego urbano a taxas de 3,6% e de cerca de 5% entre 1960 e 1970 e entre 1970 e 1980, respectivamente. Mais de 40% desse incremento do emprego urbano terá ocorrido nas microrregiões das áreas metropolitanas e das capitais (GUIMARÃES NETO e SOUZA, *op.cit.*).

Ressalte-se aqui que, embora a dinâmica da expansão do emprego urbano a tenha dado a indústria, talvez tenha sido essa atividade a que deu, no interregno ora em análise, a menor contribuição relativa ao acréscimo de emprego nas cidades do Nordeste. Esse fato pode visualizar-se na tabela 2.9 a seguir. Como se sabe, integram o emprego urbano os empregos no secundário – indústrias extrativa mineral, de transformação e de construção e os serviços industriais de utilidade pública – e no terciário, que inclui tanto o ramo dito moderno quanto a pequena produção urbana, essa última abrigando uma verdadeira miríade de ocupações.

**Tabela 2.9**  
**Brasil e Região Nordeste: ocupação no setor secundário, 1950, 1970 e 1980**

	(em %)					
	1950		1970		1980	
<b>Atividades urbanas</b>	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Ind. extrativa mineral	5,3	17,3	5,2	2,1	2,9	1,7
Ind. transformação	63,5	57,5	49,0	62,3	52,0	64,9
Serv. ind. util. pública	4,7	4,2	6,3	3,1	5,4	3,9
Ind. construção	26,3	20,9	39,4	32,5	29,7	29,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Emprego secundário urbano/ emprego urbano</i>	<i>31,6</i>	<i>19,9</i>	<i>30</i>	<i>31,1</i>	<i>28,9</i>	<i>34,9</i>

Fonte: SOUZA (2000: 47).

---

exploração do algodão e de culturas alimentares de subsistência e mercantis. A expansão da pecuária implicou a ocupação de terras para forragens e a correspondente redução de áreas de lavouras mercantis e de subsistência, com concentração da propriedade fundiária e a reprodução dos minifúndios; isso causou a diminuição das relações de parceria e arrendamento e a conseqüente redução dos moradores. Das três regiões, o Sertão, região de pecuária, algodão e culturas de subsistência, por ter mantido relativamente estáveis suas relações de produção e trabalho, foi a que reteve mais população, sendo as secas a principal causa ali de fluxos migratórios.”

Some-se a essa constatação o seguinte: analisando mais profundamente esse mercado de trabalho num Nordeste urbano submetido, entre 1960 e 1980, a “um processo de industrialização e modernização da esfera produtiva sem paralelo na história recente do desenvolvimento das regiões brasileiras” (SOUZA, 2000: 48), nota-se a extensão do fenômeno da *geração de subempregos* nas atividades urbanas que ocorreu. Tal fenômeno, notado ao longo dos anos 1970, certamente subsidiaria a constatação mais ampla das **limitações apresentadas pela experiência nordestina de desenvolvimento regional, no que respeitava à resolução do problema do emprego**, que se acreditava causado pela ausência de um setor secundário (indústria transformativa, particularmente) mais estruturado.

Antes, contudo, vejamos a expressão numérica do subemprego constatado no Nordeste entre 1960 e 1980. Para tanto, utilizaremos os dados obtidos de SOUZA (2000: 63-4).

Entre 1968 e 1970, com a industrialização regional em processo, o subemprego oscilava entre 20 e 27% da população economicamente ativa do Nordeste (contra os mesmos 27% registrados em 1959!...). Esse quadro adentra, inalterado, a década de 1970: em 1977 cerca de 28% da população economicamente ativa urbana nordestina percebiam até  $\frac{1}{2}$  do maior salário-mínimo do país, enquanto que 52% percebiam até um salário-mínimo. As proporções respectivas para o anos seguintes seriam de 25% e 55%.

Como insinua SOUZA (2000), a eleição da remuneração (ou, mais adequadamente, da sub-remuneração) como critério aproximativo a permitir inferências acaba conduzindo a resultados surpreendentes quando é analisada a já mencionada experiência nordestina: “a amplitude da sub-remuneração compreende também os empregados e alcança os níveis apontados, nessa categoria, com ausência de cobertura previdenciária”. Tratou-se, pois, de fenômeno que, no interregno considerado, de fato permeava “todas as atividades e ocupações e não tem apresentado indícios de reversibilidade” (idem ant.: 64).

Assim, não deixa de ser curioso, didático, talvez, notar que, com efeito, nos idos dos anos 1960 acreditou-se na possibilidade de chegar-se a resultados mais auspiciosos em termos de emprego pela via de uma industrialização *i*) cujo elemento

dinâmico dava-se pelo “centro” hegemônico da economia nacional – pelo que será complementar à estruturação industrial daquele “centro”; *ii*) iniciada somente três décadas após a industrialização do “centro” – o que pode interpretar-se como três décadas, ou quase isso, de incorporação de progresso técnico, e pelo menos uma década de oligopolização; e *iii*) numa região que então tinha cerca de 60% de sua força de trabalho engajada na agricultura, frequentemente raro submetida a esquemas de produção pré-capitalistas. Se se chegou a resultados auspiciosos, esses iriam em larga medida para *o capital*. Ainda,

“o subsídio ao capital dá lugar a coeficientes técnicos *capital intensive* [sic], numa região caracterizada pela superpopulação relativa, e os amplifica de tal forma que toda a população válida se transforma em ‘população para o capital’. A característica do financiamento dessa maciça transferência de capitais transforma a industrialização do Nordeste num ‘maná do desterto’” (OLIVEIRA, 2003: 46).

O contínuo *aninhar-se* dessa “população para o capital”, subempregada e sub-remunerada (nesse particular somada a um grande contingente nordestino de “trabalhadores pobres”, igualmente sub-remunerados) na pequena produção urbana ocorreu no Nordeste, no interregno considerado, em meio, e particularmente na década de 1970, ao crescimento da produtividade na indústria de transformação e do setor terciário “moderno”. Os ocupados nesse setor, que agrega, entre outros, os profissionais liberais e uma parcela significativa dos empregados públicos, ainda que apresentando uma reduzida participação relativa na ocupação total, auferiam salários mais “dignos”, digamos.

Serão esses os maiores beneficiários, pelo lado do Trabalho, da experiência nordestina de desenvolvimento regional calcada na industrialização, com todas as distorções a que, ademais, daria azo: um setor primário no qual a polaridade minifúndio/latifúndio se exacerba, devido à concentração dos investimentos na pecuária e em culturas ligadas a complexos agroindustriais – somente sobrepostos à produção tradicional – e um setor secundário que segue exportando, à base de incentivos fiscais e de melhorias técnicas poupadoras de mão-de-obra. Ou seja, tampouco cria empregos. Restaria, como observa FURTADO (1982: 144; grifo nosso), o terciário, ou o terciário (hoje dito) moderno, no qual

“os recursos transferidos pelo governo federal geram empregos (...) dentro de padrões de remuneração que tendem a reproduzir os do Centro-Sul, onde os níveis médios de produtividade e renda são muito superiores aos da região (...); **[com o que] o multiplicador de emprego dentro do próprio terciário passa a ser a principal fonte de absorção de mão-de-obra**, sem que isso tenha suficiente importância para afetar o mercado de trabalho, o qual continua sob a pressão dos excedentes demográficos que não chegam a emigrar para fora da região.”

Importa ressaltar aqui – e já entrando no tema do emprego público – a **ascensão do terciário moderno**, que será o **alicerce da ascensão mesma de uma classe média no Nordeste pós-Sudene**, nas décadas de 1960 e 1970. Papel preponderante nessa ascensão terá o Estado, particularmente o governo federal – planejando, incentivando inversões privadas, transferindo renda e efetivamente *empregando* pessoal na administração pública e nos serviços sociais e industriais de utilidade pública.

“Sendo as formas técnicas do capital – a natureza dos bens de capital e dos processos de produção – *importadas* nos montantes e na velocidade assinaladas, a introdução das ‘classes médias’ e dos técnicos se faz quase que do dia para a noite. Com a estrutura técnica importa-se também a estrutura da divisão social do trabalho. Se as burguesias que levaram seus capitais para (...) o Nordeste são invisíveis do ponto de vista físico, no seu lugar estão os rostos dos executivos, dos gerentes, dos funcionários administrativos, que aparecem. Esse fenômeno é tão mais acentuado (...) posto que o peso das empresas na nova industrialização é importante: se tem um capital – o estatal – sem burguesia, a presença que aparece é a dos que dirigem o processo técnico e social da produção” (OLIVEIRA, 2003: 77-8)<sup>22</sup>.

À base da centralização estatal que se exacerba após o golpe de 1964, que instala empresas estatais prestadoras de serviços de utilidade pública em escala nacional, bem como massifica a educação (superior inclusive) e expande o aparelho de Estado mesmo, os níveis de remuneração dessa burocracia nacional são nivelados a partir das remunerações do Centro-Sul.

<sup>22</sup> A importância do Estado empregador e formador das classes médias no Brasil, em especial nos estados/ regiões retardatários (do ponto de vista do desenvolvimento industrial), já a havia ressaltado Roger Bastide, analisando o caso do Rio de Janeiro: “[e]ntre esses dois Brasis, o arcaico e o novo, e entre estas duas espécies de classes médias de que fala J. Lambert, o Rio de Janeiro constitui transição. Enquanto no Sul a classe média se formou sobretudo de médios agricultores, de pequenos e médios industriais e comerciantes e, também, de funcionários públicos ou de profissionais liberais, no Rio capital administrativa do país e centro do governo, a classe média repousa sobretudo na burocracia (...). A República multiplicou cargos e funções públicas, o que fez com que os médicos de pequena clientela, ou os engenheiros, demasiado numerosos, procurassem então empregos públicos. É preciso acrescentar a estes os intelectuais vindos de todos os estados para publicar seus livros, trabalhando como jornalistas ou professores, inclusive como burocratas, e pequenos proprietários vivendo de suas rendas” (BASTIDE, 1983: 124). Veja-se, também, GUIMARÃES (1998), para a importância da Petrobrás, dos anos 1950, na formação da classe média baiana.

A nosso ver, esses são aspectos qualitativos importantes e distintivos do desempenho do Estado empregador (ou dos empregos públicos) na estruturação do mercado de trabalho para a emergente classe média no Nordeste em processo de industrialização. Esse estrato ocupará lugar importante tanto na estrutura social da região – auferindo rendas muito superiores às percebidas pela “massa” trabalhadora, num quadro de concentração de renda crescente – quanto na divisão do trabalho, abrigando todos aqueles (exceção feita aos “profissionais liberais” que, por suas qualificações, controlarão o processo produtivo e a gestão estatal.

Veja-se a seguir alguns dados relativos ao período 1960-1980. Note-se o “salto” dado pelo emprego público na região – e também no Brasil – nas décadas mencionadas. Para tanto concorrerem as transformações induzidas (e requeridas) pelas políticas de desenvolvimento regional adotadas: massificação do ensino – que passou de 17,5% em 1960 a 27,7% do emprego público em 1970 –, expansão da malha rodoviária <sup>23</sup> e das áreas servidas por energia elétrica e outros serviços de utilidade pública, então de propriedade preponderantemente estatal.

**Tabela 2.10**  
**Brasil e Região Nordeste: evolução do emprego público e de sua participação na população economicamente ativa – PEA, 1960, 1970 e 1979**

	1960	1970	1979
<b>Emprego público</b>			
Nordeste	304.687	553.898	965.881
Brasil	1.641.506	2.735.729	4.744.919
<b>Participação na PEA</b>			
Nordeste	4,3%	6,4%	7,6%
Brasil	7,2%	9,3%	10,7%

Fonte: SANSON *et al* (*op.cit.*: 331).

<sup>23</sup> Vale dizer, em detrimento do transporte ferroviário e da navegação de cabotagem...

**Tabela 2.11**  
**Região Nordeste: evolução do emprego público segundo ramos e**  
**classes de atividade em 1970**

(em %)	
<b>Ramos e classes de atividade</b>	
	<b>5,1</b>
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	
<b>Transporte, comunicação e armazenagem</b>	<b>11,2</b>
Ferroviário	4,5
Serviços portuários	2,7
Serviços postais	3,1
Telefonia	0,9
<b>Atividades sociais</b>	<b>41,9</b>
Ensino público	27,7
Assistência médico-hospitalar pública	5,5
Saneamento	3,0
Previdência Social	5,7
<b>Adm. Pública, legislação e justiça</b>	<b>25,5</b>
<b>Defesa Nacional</b>	<b>16,4</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fonte: adaptado de SANSON *et al* (op.cit.: 333).

Da década de 1970 à de 1980, as benesses do acesso ao crédito internacional “barato”, que tanto ajudaram no financiamento do crescimento econômico do Brasil, convertem-se em pesado endividamento. O trânsito decepcionante do “Brasil Potência”, do Milagre e do II PND ao Brasil da “década perdida” encontra sua expressão numa taxa de crescimento de 2% anuais (que não chegaria a ultrapassar o crescimento populacional) entre 1980 e 1988, contra os 10% ao ano da década anterior<sup>24</sup>; e num crescimento significativo do contingente de pobres, que passa de 23 milhões em 1981 a 33 milhões em 1988 (GUIMARÃES NETO, 1993: 222).

Desde o ponto de vista das economias regionais e da dinâmica setorial da atividade econômica, os impactos da crise dos anos 1980 sobre a demanda por emprego seriam diferenciados.

<sup>24</sup> O PIB do Brasil e do Nordeste na década evoluiu como segue:

	(1999 = 100)										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Brasil</b>	68,6	65,5	66,2	64,4	67,8	73,1	78,5	81,3	81,2	83,8	80,2
<b>Nordeste</b>	55,3	54,9	60,7	58,3	63,4	68,5	78,4	77,6	78,5	81,1	76,3

Fonte: SUDENE (2000: 268)

Note-se a desaceleração nos primeiros anos da década, seguida por breve período de recuperação entre 1984 e 1987. Desse ano em diante a economia brasileira praticamente estagna.

Assim, o emprego industrial no Centro-sul – particularmente em São Paulo e em sua região metropolitana, que, à época, concentravam mais da metade dos empregados industriais de todo o País – seria atingido duramente pela estagnação. No auge da crise (1983), por exemplo, sofreu queda de 20% em seu nível de ocupação. Entre 1979 e 1988, o emprego na indústria de transformação manteve-se praticamente estagnado, passando de 5,48 a 5,74 milhões de ocupados (GUIMARÃES NETO, 193: 226).

De todo modo, o emprego total apresentaria um crescimento anual de 6,4% no Brasil, para o qual concorreria o desempenho positivo das regiões de industrialização mais recente, Norte e Nordeste. Nesta o emprego industrial formal passou de 48,5 mil a 61,58 mil – crescimento associado preponderantemente à expansão do emprego nas indústrias alimentícias, de vestuário, química e de plásticos. Em ambas a regiões, credite-se o crescimento do emprego industrial havido aos efeitos das políticas regionais (no caso nordestino, a industrialização incentivada).

Mesmo com a desaceleração/ recessão e a piora substancial e continuada da situação fiscal-financeira do Estado brasileiro – fazendo reduzir-se o apoio governamental – a continuidade dessas políticas de desenvolvimento regional garantiu que se mantivesse também parte do fluxo de investimentos na atividade industrial. O que parece consoante com os objetivos governamentais de desenvolvimento regional-industrial como alicerce para o crescimento econômico, integrantes da estratégia do II PND, de meados da década de 1970. À época o Nordeste já era visto como integrado à economia nacional, e dele deveriam aproveitar-se principalmente os tipos específicos de bens que pudesse produzir de maneira vantajosa em função de sua base de recursos naturais <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A propósito, note-se que, nos anos de 1970, de auge da centralização estatal imposta pelos governos militares, as instituições encarregadas do desenvolvimento regional já haviam sido esvaziadas daqueles princípios federativos que nortearam a sua criação. O caso típico aqui é o da Sudene. Como observa FURTADO, (1982: 136-7), a Sudene fora originalmente concebida como um instrumento “que deveria canalizar e expressar uma vontade política regional. Face às crescentes desigualdades entre Estados, o princípio federativo somente seria salvo se emergissem instâncias decisórias intermédias. A fórmula que se encontrou consistiu na adesão voluntária dos governadores da região a um órgão deliberativo destinado a gerar uma vontade política regional e a exercer essa vontade dentro do governo federal, no legislativo como no executivo. Não se tentava apenas de lidar com as questões específicas da região, mas também estar presente nas instâncias que definem a política global do país, a fim de que nenhuma decisão maior fosse tomada sem ter em conta seus efeitos na região economicamente mais débil. Na medida em que o Poder Executivo foi ocupando mais espaço no campo das decisões substantivas, o princípio federativo se foi diluindo. A votação do orçamento federal, que era expressão maior da vontade política a nação, perdeu grande parte de seu relevo, a partir do momento em que o executivo adotou a técnica da ‘liberação de verbas’(...). Não se pode

**Tabela 2.12**  
**Brasil, Nordeste e Sudeste: índices de emprego urbano formal total, na indústria de transformação e na administração pública, 1980-1990**

	(1979=100)										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Total urbano</b>	102,31	99,35	100,06	96,2	99,81	105,55	111,12	110,54	112,03	113,89	106,54
Nordeste	104,78	107,00	109,48	108,5	114,61	123,47	131,55	135,10	137,03	--	--
Sudeste	101,07	96,69	96,32	91,63	94,12	99,68	104,74	105,35	104,47	--	--
<b>Indústria de transformação</b>	102,60	92,53	92,61	85,72	90,63	98,75	105,62	105,15	104,73	108,75	95,89
Nordeste	105,50	101,02	105,11	100,13	103,69	112,69	125,10	125,70	127,10	--	--
Sudeste	101,35	90,02	86,99	81,9	87,32	95,32	105,94	100,54	99,59	--	--
<b>Adm. Pública</b>	105,60	112,09	119,15	122,48	132,13	140,28	150,86	157,22	162,99	164,13	167,70
Nordeste	106,99	115,4	122,21	133,98	146,66	163,96	180,98	190,28	199,28	202,07	203,00
Sudeste	103,01	110,40	114,79	115,86	119,23	125,61	133,04	139,62	143,61	144,11	148,08

Fontes: GUIMARÃES NETO (1993) e CARVALHO FILHO (*op.cit.*).

A evolução do emprego na construção civil nos anos de 1980 é ilustrativa da importância assumida pelo setor público na economia brasileira. Não só esse setor foi um dos mais afetados pela desaceleração como também, e por conseqüência, tal impacto negativo sobre os níveis de emprego deu-se de modo quase homogêneo nas diferentes economias regionais.

Assim, entre 1979 e 1988 o nível de emprego nesse setor de atividade, excetuando-se os casos das regiões Norte e Centro-oeste, sofreu uma contração da ordem de um-terço. Desponta desse virtual declive a constatação da relação entre a demanda por empregos na construção civil e a crise fiscal e financeiro do Estado – que, por sua vez, se desdobra em crise do financiamento da habitação e do saneamento e na baixa capacidade dos governos federal, estadual e municipal para financiar obras públicas como o fizeram na década de 1970.

A evolução do emprego público nos anos 1980 é igualmente reveladora – no caso, do papel anti-cíclico do qual se encarregou o setor público ao longo desses anos *perdidos*. Sobressai aqui a dimensão *ocupacional* do setor público no Brasil, pois. Como se pode depreender das tabelas 2.12 e 2.13, essa categoria de emprego, e

---

desconhecer que o poder executivo, em particular no que respeita às instâncias que atuam campo econômico-financeiro, está sob forte influência das regiões em que se concentra o poder econômico. A Sudene, na forma (...) concebida, deveria constituir-se em contrapeso no âmbito do poder executivo, a essa influência. Carecendo de poder econômico, procurava o Nordeste valorizar o peso político que lhe advém de fatores históricos e da expressão demográfica. Contudo, esse fator político se anula, ou perverte, no quadro de um regime autoritário, que por definição é centralizador. Não é de admirar que a Sudene se haja descaracterizado a partir do momento em que se esvaziou a autonomia dos Estados e os governadores já não exerciam um mandato popular.” Acrescentaríamos que se substituiu o planejamento, e os planejadores, pela *tecnocracia*. Redemocratizado o País, o modelo de gestão da Sudene não seria, ao que tudo indica, refeito.

particularmente o emprego na administração pública, não se submete a movimentos cíclicos ou a estancamento, mesmo nos anos de auge da desaceleração. Ao contrário, de cerca de 3,15 milhões de empregados na administração pública em 1979, passa-se a 5,13 milhões em 1988.

**Tabela 2.13**  
**Brasil e Região Nordeste: emprego na administração pública, 1979-1988**

	(em mil)									
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Brasil	3.147,7	3.324,0	3.528,3	3.750,5	3.655,3	4.159,1	4.415,6	4.478,7	4.948,8	5.130,5
<b>Nordeste</b>	655,8	701,6	786,9	801,4	876,6	961,7	1.075,2	1.186,5	1.247,8	1.306,8

Fonte: GUIMARÃES NETO (1993: 235).

A respeito observa GUIMARÃES NETO (1993: 231-2) que para os anos de 1980,

“simultaneamente com o agravamento da crise fiscal e financeira que vivia o Estado brasileiro – incluídas todas as esferas administrativas, dada uma multiplicidade de fatores (endividamento externo, interrupção dos fluxos externos de financiamento dos programas governamentais, endividamento interno, queda da renda associada ao declive da atividade econômica, recrudescimento do processo inflacionário e seus impactos sobre as finanças públicas) –, ocorreu sistematicamente uma ‘política’ compensatória de emprego” (GUIMARÃES NETO, 1993: 231-2).

Como expressão numérica dessa “política” compensatória de abertura oportunidades ocupacionais na administração pública (supostamente) levada a cabo nos anos 1980, tem-se que entre 1979 e 1988 o emprego nesse ramos de atividade passou de 14,9% a 21,7% do emprego urbano formal no Brasil <sup>26</sup>, e de 23,9% a 34,8% no Nordeste. Vale dizer, face à desaceleração/ estagnação e ao que ela significou para o pífio crescimento do emprego formal urbano “não-público” – o que veio a reforçar o processo de sub-ocupação e informalidade, a nível nacional e regional.

Na década de 1990 a economia brasileira passará por transformações estruturais importantes, que terão como uma de suas consequências a deflagração de uma verdadeira *crise* do emprego organizado. Tal, crise, bem como os impactos da mudanças promovidas a partir da CF-88, aumentarão, ao que tudo indica, a importância

<sup>26</sup> Sendo que cerca de 50% desses postos foram criados na esfera estadual, 43% deles nos municípios e 7% na União (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 56). Deliberada ou não, a “política” compensatória, efetivamente, não foi conduzida pelo governo federal.

do emprego público – ou, mais propriamente, das **ocupações geradas pelo setor público**, o que dá azo a uma discussão sobre a *dimensão ocupacional* desse setor, como já insinuamos – no Nordeste. É o que se procurará apurar no capítulo seguinte.

### III. A DIMENSÃO OCUPACIONAL DO EMPREGO PÚBLICO NO NORDESTE NA DÉCADA DE 1990

À base do que se discutiu na última seção do capítulo anterior, procuraremos, no presente capítulo, apurar:

- i) a evolução do emprego público na Região Nordeste na década de 1990, enfatizando a importância crescente que adquirem os empregos públicos na esfera **municipal** nessa região;
- ii) apresentar o nosso entendimento do que chamamos de *dimensão ocupacional* do setor público; e
- iii) por fim, apresentar os resultados de nossa pesquisa empírica, cujos passos serão detalhados em subseção específica.

#### 3.1. Evolução do emprego público no Nordeste na década de 1990

O emprego público não escaparia incólume à crise por que passou o mercado de trabalho brasileiro na década de 1990. No início dessa década, implementa-se uma política antiinflacionária calcada no seqüestro de ativos financeiros, um processo de abertura econômica/ liberalização comercial que, por abrupto, expôs *a palo seco* o mercado nacional a uma concorrência internacional para o qual não se mostrava preparado. Também nesse interregno aprofunda-se a privatização do setor produtivo estatal.

De 1994-95 em diante, a estabilização de preços é lograda pelo Plano Real – “quando o nível de atividade econômica apresentou uma recuperação que, em seguida (1996), foi contida por meio de políticas restritivas, de contenção de gastos públicos, de crédito e da prática de juros altos” (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 1998: 25) –, o processo de desestatização é estendido aos setores de utilidade pública, promove-se a redução de quadros do funcionalismo público e (aparentemente) se consolida a concepção e a prática de programas de política social *focalizados*.

“De um contexto de estagnação econômica nos anos [19]80, quando a economia nacional registra, em média, um crescimento econômico próximo ao da população, passa-se, nos anos [19]90, para uma fase de abertura econômica, de acirramento da competição, de reestruturação produtiva que alcança, em cheio, os segmentos formais urbanos da economia nacional e, nestes, o setor industrial em particular” (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, *op.cit.*: 25).

Como já afirmamos, não só o emprego formal (assalariado, organizado) **privado** foi vitimado pelas transformações estruturais intensas induzidas pelas novas políticas econômicas implementadas ao longo da década de 1990 no Brasil. Também o emprego público seria afetado por essas políticas – na medida em que afetaram diversas áreas de atuação do setor público, impondo novos determinantes à dinâmica própria desse mercado de trabalho específico <sup>1</sup>.

Corretamente observa CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 84) que uma análise da evolução do emprego público pelo crivo dos ramos de atividade econômica “permite visualizar as áreas de atuação onde as políticas de redução do emprego mais incidiram [ou, na ausência de intencionalidade no que respeita à redução do estoque de empregos públicos, as medidas de política econômica que tiveram maior incidência nas áreas de atuação estatal ], e tende a revelar ainda a efetividade das políticas no tocante às reduções globais do emprego.” É o que procuraremos fazer a seguir, com base em dados obtidos desse mesmo autor.

Daremos atenção aos ramos mais significativos: administração pública, social, construção, indústria transformativa, outras atividades industriais, serviços auxiliares da atividade econômica e outras atividades. Esses quatro últimos ramos, abarcando as atividades de extração mineral, serviços industriais e de utilidade pública e instituições bancárias-financeiras, passaram por cortes de pessoal devidas essencialmente aos programas de privatização – transferência da propriedade e do controle de empresas estatais para o setor privado – implementados durante a década.

Como ressaltam ANUATTI NETTO e GUERRERO (2003: 316), na experiência internacional documentada os processos de reestruturação de empresas,

---

<sup>1</sup> Processos sócio-políticos, tais como a descentralização federativa, anterior e posterior à CF-88, também, tiveram importância na dinâmica do mercado de trabalho no setor público – particularmente na esfera de governo municipal, como será abordado mais adiante no presente capítulo.

“tanto em razão de reestruturação setorial ou de privatização, tem sido acompanhada por programas de demissão voluntária, cujos objetivos são reduzir os postos de trabalho excedentes e os gastos com a folha de salários, com reflexos diretos sobre a composição da força de trabalho. As conseqüências não desejadas desses programas de demissão voluntária podem ser, ao estimular a saída de trabalhadores com maiores salários e tempo na empresa, a de dispensar o pessoal qualificado e favorecer a permanência daqueles com menores salários, mas com menor qualificação. Embora o incentivo para os remanescentes seja maior, a conseqüência pode ser uma queda de produtividade do trabalho (...).

A recontração dos quadros qualificados é um fenômeno de difícil mensuração no caso de os trabalhadores com conhecimentos e habilidades específicas poderem ser subcontratados como prestadores de serviços. Isto se verifica se a **terceirização** for acompanhada de por custos menores para a empresa” (grifo no original).

Em linhas gerais, foi o ocorrido na experiência brasileira de privatização. As empresas “racionalizaram” seu plantel – geralmente antes de serem privatizadas – e recorreram à subcontratação/ terceirização. Segundo CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 82), entre 1989 e 1997, “no âmbito federal, 57 empresas foram privatizadas e transferidas 147.619 pessoas para o setor privado.”<sup>2</sup>.

Já ANUATTI NETTO e GUERRERO (*op.cit.*), estudando a associação entre o comportamento do emprego e os processos de privatização, estabeleceram a razão entre empregados públicos e privados nos serviços de utilidade pública entre 1995 e 2000, constante da tabela 3.1 a seguir. Note-se a expressiva transformação por que passam os setores de gás, telecomunicações e, até certo ponto, eletricidade<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> A evolução do número de estatais brasileiras foi a seguinte, entre 1988 e 1999:

<b>Ano da privatização</b>	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Nº de empresas</b>	258	202	186	174	160	155
<b>Ano da privatização</b>	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Nº de empresas</b>	145	138	136	127	93	96

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>3</sup> O setor de telecomunicações foi privatizado em 1998 após grande reestruturação, durante a qual foram eliminados 15 mil postos (entre 1997 e 1998). “Para o setor de gás, o processo de privatização está associado a um pequeno número de empresas vendidas entre 1997 e 1998. No setor de eletricidade, a privatização tem início em 1995, intensifica-se em 1997 e 1998 e continua com poucas empresas até 2000” (ANUATTI NETTO e GUERRERO, *op.cit.*: 320).

**Tabela 3.2**  
**Brasil: participação dos empregados públicos nos setores**  
**de utilidade pública, 1995-2000**

(em %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Eletricidade</b>	94	93	78	60	57	48
<b>Gás</b>	90	89	62	59	31	6
<b>Água</b>	98	98	98	89	89	86
<b>Transportes</b>	9	8	6	7	7	6
<b>Telecomunicações</b>	81	75	73	27	27	12

Fonte: ANUATTI NETTO e GUERRERO (*op.cit.*: 320).

**Tabela 3.2**  
**Brasil: emprego público por ramo de atividade principal, 1992-99**

(em mil)

<b>Ramo de atividade</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Ind. transformação</b>	82	47	58	53	39
<b>Ind. construção</b>	55	40	36	297	220
<b>Outras ativ. industriais</b>	495	471	406	412	347
<b>Comércio</b>	21	26	21	17	16
<b>Serviços</b>	37	31	32	37	27
<b>Serv. aux. ativ. econômica</b>	90	94	104	93	78
<b>Transp. comunicações</b>	304	294	269	173	128
<b>Social</b>	3138	3393	3454	3546	3632
<b>Adm. pública</b>	2908	3116	3025	3098	3196
<b>Outras ativ.</b>	375	331	294	223	244
<b>TOTAL</b>	<b>7505</b>	<b>7843</b>	<b>7700</b>	<b>7949</b>	<b>7927</b>

Fonte: CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 84).

Na tabela 3.2 acima nota-se que o ramo da indústria da construção registrou um crescimento expressivo de empregados contratados pelo setor público entre 1997 e 1999. Concorreria para tal crescimento o aumento notável, entre 1997 e 1998 da ocupação “ajudantes diversos” – passando de 2,8% para, em apenas um ano, 81,4% do total de ocupados no ramo (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 86). Trata-se de ocupação tipicamente precária (do ponto de vista de sua institucionalidade laboral), associada a medidas de contratação emergencial, como as que, de fato, foram tomadas no período: abertura de *frentes* urbanas e rurais no Nordeste e iniciativas de prefeituras metropolitanas de contratação de desempregados de baixa qualificação para serviços de limpeza pública (principalmente em São Paulo).

Em ambas ocupações, vale ressaltar, o *leitmotiv* haveria de ser os altos índices de desemprego – provocados pela seca ou pelas políticas econômicas <sup>4</sup>.

Os comentários à evolução dos ramos de administração pública e social serão feitos no âmbito de uma análise da evolução do emprego público por esfera de governo, a seguir. Antes, porém, impõe-se uma ressalva, de grande importância para as considerações que faremos sobre a dimensão ocupacional do Estado no Nordeste na década de 1990.

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que apenas 10% desses ajudantes tenham-se contratado, em 1998, no Sudeste. Todo o resto seria contratado no Nordeste. Em ambas as regiões, o governo federal seria responsável por 88% das contratações (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 87). A propósito, pareceu-nos conveniente comentar aqui um lapso em que incorre o mencionado autor. Procurando uma hipótese para o crescimento excepcional do ramo da construção – e dentro dele, da ocupação “ajudantes diversos” – observado em apenas um ano (de 1997 para 1998), levanta a possibilidade de serem as frentes de trabalho responsáveis por boa parte desse crescimento (o que parece bastante razoável, dadas as informações regionais). Assim observa que em julho daquele ano “se alistaram 995.762 trabalhadores rurais, sendo aproveitados 785.425. Já no final do ano, o ajuste fiscal do Governo reduziu pela metade as verbas do Programa [*Federal de Combate ao Efeito das Secas*]. Em janeiro de 1999, segundo informações da SUDENE, estavam alistados 970.571 [*trabalhadores rurais*]. Em setembro desse ano, a imprensa qualificava 613.349 agricultores inscritos nas frentes de trabalho. Nelas as, principais são a construção de açudes e a manutenção de estradas, próprias da Indústria da Construção” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 87-8). Vale esclarecer, construir açudes e manter estradas é ofício próprio das *frentes rurais*, que empregam geralmente mão-de-obra masculina; nas *frentes urbanas* – abertas no perímetro urbano das municipalidades atingidas pela seca –, que empregam, via de regra, trabalhadoras, as atividades tipicamente desempenhadas são de limpeza pública. Prossegue nosso autor ressaltando que a divergência entre os dados “divulgados pela Imprensa e Sudene e os contabilizados pela PNAD, provavelmente, se deve à forma como foram coletados pelo IBGE (...). [A] informação obtida foi de que apenas o pessoal nas frentes de trabalho que exerceram [*sic*] atividades próprias à construção foram considerados como tais [*o que parece bastante razoável...*]. Além disso, em reportagem (...), o coordenador da CPT da Arquidiocese de João Pessoa (...) afirmou que as frentes de trabalho “nada têm de produtivas, já que milhares de flagelados inscritos estão recebendo sem trabalhar” (idem ant.; nota 69). Ora, temos concepção diversa desse *receber sem trabalhar*. Ou seja, que no Nordeste semi-árido um assalariado agrícola desempregado, ou ainda um parceiro/ meeiro percebam uma renda mínima porque foi atingido por uma crise de produção engendrada pela estiagem é circunstância, digamos, societariamente das mais aceitáveis. Acrescenta ainda CARVALHO FILHO (ibid) que, entre 1998 e 1999 “é provável que grande parte dos inscritos nas frentes de emergência eram desempregados ou mesmo inativos.” Mais uma vez tem-se aqui um problema de entendimento; isto é, entendemos por desempregados que se inscrevem nas *frentes* os desvalidos (ou tornados ainda mais desvalidos) pela tragédia sócio-econômica que são as secas no Nordeste. Em seguida nosso autor, após constatar i) que dos 243.000 ajudantes diversos registrados em 1998, 105.638 (43,47%) destes provinham do ramo agrícola (92.311 no Nordeste, o que significava 87,4% dos agrícolas ou 38% do total nacional de ajudantes diversos em qualquer ocupação), bem como outros 121.242 ajudantes diversos (49,89%) eram oriundos da indústria da construção (110.579 destes, ou 91,2%, no Nordeste, correspondendo também a 45,5% do total nacional daqueles ocupados) e ii) que dos 92.311 ajudantes diversos no setor agrícola, 78.606 (ou 85%) foram contratados pelo governo federal, e que dos 110.579 ajudantes diversos na indústria da construção, 98.791 (ou 89%) foram contratados por essa mesma esfera de governo (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 88, quadro 4.2), conclui que “em 1998 apenas 78 mil ‘ajudantes diversos’ (...) estavam lotados na União e provinham do ramo agrícola. Esse era o total de agricultores engajados nas frentes de trabalho. Nas três esferas, os agricultores eram cerca de 92 mil. Por outro lado, os dados apontam que a maior parcela do pessoal veio do setor não-agrícola, tratando-se possivelmente, de desempregados urbanos absorvidos em obras públicas” (idem ant.: 88-9). Por essas conclusões, as *frentes* abertas em 1998 empregaram, na verdade, somente 10% dos divulgados 785.425... Trata-se de subestimação, ao que tudo indica baseada na concepção equivocada de os trabalhadores engajados nas *frentes* provierem somente do ramo agrícola e serem ocupados somente como “ajudantes diversos”. Note-se, ainda, que o autor parece confundir “rural” com “agrícola”, e “urbano” com “metropolitano”.

Muito se tem escrito e dito sobre possíveis impactos da recente criação de municípios, alicerçada pela descentralização/ *municipalização* promovida pela CF-88, sobre os níveis de emprego público municipal. Particularmente referidos ao Nordeste, a esses comentários somam-se objeções sobre a viabilidade fiscal e econômica desses novos municípios.

Assim, segundo aqueles que fazem tais objeções, os novos municípios (e muitos dos antigos municípios também), em especial os localizados no Nordeste semi-árido, contratariam empregados para as atividades de administração pública e de serviços sociais (saúde, educação) e de utilidade pública – muitos circunscritos ao nível da administração municipal pela CF-88. Contudo, instalados que foram (ou já estavam) sobre parca base econômica, não geram renda na medida necessária a que se tenha finanças superavitárias.

Engendrar-se-ia, pois – segue a objeção –, uma situação fiscal-econômica na qual essas municipalidades *penduram-se* em transferências de outras dependências administrativas, quais sejam, os respectivos Estados (no quais se localizam os ditos municípios) e a União, que fazem transferências constitucionalmente asseguradas e/ou componentes de programas sociais focalizados e pagam aposentadorias visando ao financiamento de seus “cabides”. Causa e efeito da “economia sem produção”, que seguiria ganhando proporção no sertão nordestino.

Aproveitando esse mote, examinaremos a seguir (e também no próximo item, de modo mais conclusivo) a consistência de tal argumento. O que será feito por meio de um exame da evolução do emprego público por esferas de governo, no Brasil e no Nordeste nos anos 1990. Começemos pelos alegados efeitos da descentralização/ *municipalização* sobre os níveis de emprego público municipal – o que, desde logo, nos incumbe da tarefa de dissertar, ainda que mui brevemente, sobre a descentralização/ *municipalização* mesma.

Induzida pela CF-88, a descentralização/ *municipalização* consistiu numa redistribuição, administrativa e tributária-fiscal, de recursos financeiros, competências, responsabilidades e atribuições da União (governo federal) para esferas menores da federação brasileira – Estados e, particularmente, Municípios (GUIMARÃES NETO, PORSSE e SOARES, 1999).

Desde a década de 1930 o Brasil vive uma sucessão de episódios de centralização e descentralização, tanto de processos decisórios como de controle de recursos financeiros. Sucessivas Constituições Federais assinalam tais mudanças de direção. Por seu turno, o fato dessas cartas constitucionais terem sido promulgadas ou outorgadas é uma boa pista para a assunção de que há uma relação bastante próxima entre descentralização e, desde, 1930, retorno à democracia formal. Nesse sentido, os pontos de inflexão ocorreram em 1930, 1945-46, 1964 e entre 1988 e 1989. Como se sabe, à Revolução de 1930 e ao golpe militar de 1964 seguiram-se centralização e concentração dos gastos públicos na esfera federal (ABREU e VERNER, 1997) <sup>5</sup>.

Advinda a Nova República, a CF-88 formalizaria a descentralização/ municipalização que estava em lento curso desde o final dos anos 1970 <sup>6</sup>. Contribuiriam para acelerar esse processo, no início dos anos 1980, a piora das condições fiscais do Estado brasileiro, iniciada nos últimos anos da década anterior e tendo como ápice o interregno 1981-83. Nesse contexto de *crise fiscal*, a União sofreria uma perda considerável de capacidade de articulação de estados e municípios, “costurando”, por essa via, pactos de poder, como havia sido o costume durante cerca de vinte anos de centralização.

Os desenvolvimentos políticos desse período fariam com que se acirrasse o clamor por um novo arranjo federativo – e por tudo o que esse novo arranjo implicaria, nos campos administrativo e decisório e fiscal-tributário. De fato, na seqüência da agenda política “mista” delineada na abertura do regime militar e explicitada após a vitória de governadores de oposição nas eleições de 1982, a gestão de políticas públicas, até então centralizada e “piramidal”, sofre pressões no sentido de sua alteração <sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> A respeito observam DAIN e SOARES (1998: 34) que a questão do federalismo “é recorrente na nossa história política – particularmente nos momentos de crise política e retração da atividade econômica, com queda da receita pública. Ela vem acompanhada pela alternância dos movimentos de centralização/ descentralização, marcada por conflitos regionais e vícios da representação política no legislativo federal (entre outros problemas federativos).”

<sup>6</sup> “A autonomia do Município brasileiro [*passou a ser*] assegurada e limitada na Carta (art. 30), para todos os assuntos de seu interesse local e se expressa sob três aspectos: o político, seja na composição do governo como na edição das normas locais; o administrativo, na organização e execução dos serviços públicos locais; e o financeiro, no que toca à decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais. A Constituição de 1988 transferiu a responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos municípios, que, até então, era prerrogativa federal, aos estados. Regulada por lei estadual e mediante consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas, descentralizou-se o poder de se criarem novos municípios” (IBGE, 2002: 17).

<sup>7</sup> “Ganharam força (...) os pleitos pela instituição de um padrão administrativo e financeiro descentralizado, mediante o qual seriam criados canais institucionais de participação social e política da população. Isso explica também a

Como ressaltam Sulamis Dain e Laura Soares, do ponto de vista da prática política – e, em especial, das relações entre esferas de poder e da representação de interesses regionais, subjacentes ao federalismo – a instauração da Constituinte, formalizando aqueles pleitos em propostas descentralizadoras, tinha aderência não só com os clamores por maior democratização como também com a idéia **e a prática** mesmas do federalismo; assim, o discurso descentralizador (e, supostamente, “federalista”), uma das marcas registradas da Constituinte,

“condensava forte sentimento reativo à centralização autoritária; dava curso a inúmeras demandas por mais recursos por parte das esferas de governo subnacionais (em precária situação financeira e incapazes de responder aos crescentes problemas sociais decorrentes do processo de urbanização e da crise econômica) era acolhido por praticamente todas as forças o universo político; e, por seu grau de abrangência, dava conta tanto das reivindicações dos defensores da recuperação financeira dos Estados e Municípios como das demandas por maior participação política dos setores excluídos do processo decisório durante o período autoritário. Além disso, era da conveniência de grupos de interesses representados na cena política – devido ao esgotamento financeiro do Estado Central; grupos empresariais que se deslocaram, na busca de privilégios, do plano federal para o regional/ local e setorial.

Isso explica a adesão de governadores, prefeitos, vereadores, e da ampla maioria dos deputados tradicionalmente portadores, no Congresso, das reivindicações locais, regionais e dos interesses setoriais. A proposta descentralizadora passa a ser forte prioridade dos constituintes” (DAIN e SOARES, 1998: 33).

A trajetória do persistente aumento do grau de autonomia municipal e da participação dos municípios na receita tributária arrecadada (nas três esferas de governo) se aproxima da trajetória seguida pelo processo de descentralização, com o que se acelera a criação de municípios (e, em muitos casos, a emancipação de distritos de seus municípios de origem). Nesse sentido, o federalismo entronizado pela CF-88 afrouxou as condições de viabilidade fiscal e/ou econômica para a criação de municipalidades <sup>8</sup>.

---

inclusão na Constituição Federal de mecanismos de democracia semidireta – como a municipalização, o plebiscito, o referendo e ação popular –, seguidos da construção de um pacto federativo (com a descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estadual e a municipal), bem como de mecanismos de controle democrático – como os controles de políticas públicas e de defesa de direitos, de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade na sua composição” (PEREIRA, *op.cit.*: 148-9).

<sup>8</sup> Concorreriam para a municipalização pelo menos outros dois fatores: “o primeiro, relativo à arrecadação, com a possibilidade de compartilhamento dos Fundos de Participação [*dos Municípios – FPM*] entre as unidades novas e antigas; o segundo, de natureza política, já que essas mudanças possibilitariam não só o surgimento de lideranças locais, mas também a acomodação de grupos rivais, resultando num novo formato de repartição do poder político e administrativo” (IBGE, *op.cit.*: 19).

As tabelas a seguir dão algumas dimensões da criação de municípios desde 1988. Tomando como referência o ano de instalação, tem-se que entre 1989 e 2001 surgiram 1.360, ou 24,46%, dos atuais 5.560 municípios brasileiros. Se considerado o período 1986-2000 (tabela 3.3), ter-se-á uma taxa de crescimento do número de municípios de 36%. Trata-se de processo tornado, com efeito, célere. Ainda que, absolutamente, o interregno 1941-63 registre a maior instalação de municípios – 2.178, ou 39,17% dos mesmos 5.560 contabilizados em 2001 (tabela 3.4) –, advirta-se que aí está registrada a conversão de um Brasil preponderantemente rural em um Brasil cada vez mais urbano <sup>9</sup>. Feita essa devida contextualização, a municipalização observada entre 1988 e 2000 readquire sua importância.

<sup>9</sup> Apenas para fixar bem essa informação, consulte-se a tabela abaixo, adaptada de FIGUEROA (1977: 84):

**Brasil e Região NE: distribuição rural-urbana da população, 1940-1970**

	<b>Nordeste</b>		<b>Brasil</b>	
	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
<b>1940</b>	23,4	76,6	31,2	68,8
<b>1950</b>	26,4	73,6	36,2	63,8
<b>1960</b>	34,1	65,9	45,1	54,9
<b>1970</b>	40,6	59,4	52,7	47,3

Observe-se ainda que o ocorrido a partir de 1986 não deixa de ser uma retomada da descentralização federativa obstruída entre 1965 e 1985, ou seja, durante o regime militar, que, entre outras tantas mazelas, era fortemente centralizador. “Nos períodos imediatamente anterior e posterior [*de 1946 a 1964 e de 1986 em diante*], de regime democrático-representativo, o processo de implantação de novos municípios foi intenso, produzindo efetivas mudanças na malha municipal brasileira. Tal processo refletia a conjuntura política favorável à descentralização (...), evidenciando a marca da autonomia dos entes federados na criação de novas unidades político-administrativas” (IBGE, *op.cit.*: 19).

**Tabela 3.4**  
**Brasil (Grandes Regiões) e Nordeste: número de municípios por ano de instalação e classes de tamanho de sua população**

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total	Ano de instalação						2001
		Anterior a 1941	De 1941 a 1963	De 1964 a 1988	De 1989 a 1992	De 1993 a 1996	De 1997 a 2000	
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>1 438</b>	<b>2 178</b>	<b>584</b>	<b>303</b>	<b>472</b>	<b>532</b>	<b>53</b>
Até 5 000 hab.	1 371	33	499	138	108	260	286	47
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	510	1 258	338	162	186	229	5
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	744	363	98	31	23	16	-
De 100 001 a 500 000 hab.	194	124	53	10	2	3	1	1
Mais de 500 000 hab.	32	27	5	-	-	-	-	-
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>97</b>	<b>86</b>	<b>68</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>-</b>
<b>Nordeste</b>	<b>1 792</b>	<b>518</b>	<b>741</b>	<b>174</b>	<b>82</b>	<b>43</b>	<b>229</b>	<b>5</b>
Maranhão	217	65	57	14	-	-	81	-
Piauí	222	47	49	20	1	31	73	1
Ceará	184	78	62	12	31	1	-	-
Rio Grande do Norte	167	41	84	26	1	-	14	1
Paraíba	223	41	114	16	-	-	52	-
Pernambuco	185	85	37	46	-	9	8	-
Alagoas	102	33	61	4	-	2	1	1
Sergipe	75	44	25	6	-	-	-	-
Bahia	417	84	252	30	49	-	-	2
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>632</b>	<b>702</b>	<b>86</b>	<b>15</b>	<b>98</b>	<b>133</b>	<b>2</b>
<b>Sul</b>	<b>1 188</b>	<b>124</b>	<b>505</b>	<b>127</b>	<b>117</b>	<b>185</b>	<b>101</b>	<b>29</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>463</b>	<b>67</b>	<b>144</b>	<b>129</b>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>17</b>

Fonte: IBGE (2002)

**Tabela 3.4**  
**Brasil (Grandes Regiões): crescimento do número de municípios, 1945-2001 (em %)**

Período	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>1945-1965</b>	146	90	146	100	365	251
<b>1966-1985</b>	5	23	1	0	9	21
<b>1986-2000</b>	36	84	30	18	62	51

Fonte: IBGE (2002)

Ainda sobre o período 1989-2001, e fixando-nos nas classes de tamanho da população municipal (tabela 3.3), registre-se que nesse período os municípios mais “instalados” (ou a classe de tamanho da população mais representada) foram os de até

5.000 habitantes, com 701 instalações, ou 51,54% dos 1.360 municípios criados entre nesse período. Essa classe corresponde a 24,66% de todos os municípios brasileiros (1.371 de 5.560), só perdendo em representatividade para os 2.688 municípios de 5.001 a 20.000 habitantes (ou 48,34% do total). Assim, tem-se que 73% das municipalidades brasileiras (4.059 municípios) têm **até** 20.000 habitantes, processo com diferente intensidade territorial e por unidades federativas (estados) <sup>10</sup>.

Por outro lado, nos 27% dos municípios restantes, ou seja, naqueles com 20.001 ou mais habitantes, residia, em 2001, mais de 80% da população (cerca de 138,8 milhões de habitantes), enquanto que somente os 32 municípios mais populosos abrigavam mais de 48 milhões de habitantes (27,8% da população) – mesmo que esses correspondam a meros 0,6% do total de municipalidades (IBGE, 2002). Particularidades brasileiras.

Qual terá sido o impacto desse movimento de descentralização federativa posterior à CF-88 nos níveis de emprego público municipal? Em parte, a resposta a essa pergunta vale-se de um raciocínio intuitivo: aumentando o número de municípios (criados e/ou desmembrados), há um acréscimo no estoque de empregados públicos municipais – porquanto é criada uma nova estrutura administrativa (executivo, legislativo e judiciário) em cada nova municipalidade.

Observe-se ainda que, a depender do tamanho do município, àquele estoque de empregados públicos municipais deve-se acrescer novos empregos públicos **no município** – ou seja, cuja dependência administrativa são as esferas de governo estadual e/ou federal e que se instalam no novo município conforme a demanda por aqueles serviços públicos cuja provisão compete a essas esferas.

Claro que, em muitos casos, muitos desses empregos **no município** novo não figurariam como acréscimo líquido de emprego público porquanto resultam de ato administrativo de transferência de pessoal anteriormente empregado no funcionalismo.

---

<sup>10</sup> “[E]m algumas regiões, há grande fragmentação do território, com numerosos pequenos municípios; em outras, enormes territórios pertencem a um só município (...). A densidade de municípios por região oscila entre 2.063 municípios por milhão de km<sup>2</sup> no Sul e 117 por milhão de km<sup>2</sup> no Norte, dando uma idéia de como varia a dimensão geográfica média dos municípios em cada região (...). Os números demonstram que o padrão de fracionamento territorial vem obedecendo, em linhas gerais, à dinâmica da ocupação do território, estando o espaço brasileiro mais fragmentado nas regiões de maior dinamismo, seja do ponto de vista demográfico, cultural ou econômico. É preciso chamar a atenção, porém, para o fato de que o intenso processo de criação de novos municípios tem tido como uma de suas conseqüências um aumento substancial do número (absoluto e proporcional) de pequenas municipalidades” (IBGE, *op.cit.*: 21-3).

Na mesma linha de argumentação, note-se que, como já se afirmou, a depender do tamanho, os municípios recentemente instalados contarão somente com empregados municipais. Os empregos públicos federais concentram-se, em sua maioria, em Brasília e no Rio de Janeiro, e em menor medida nas demais capitais dos estados, onde, por sua vez, é alocada boa parte dos empregados públicos estaduais <sup>11</sup>.

A tabela 3.5 a seguir, adaptada de CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 81), apresenta a evolução do emprego público por esfera de governo na década de 1990, obtida a partir de dados da PNAD. Nota-se que na esfera administrativa municipal esse tipo de emprego cresceu, entre 1992 e 1999, cerca de 25% contra somente 5,6% de crescimento do emprego público total no mesmo interregno. Não há dúvida de que o crescimento do emprego público total (ou seja, nas três esferas de governo) foi “puxado” pelo crescimento do emprego público municipal – porquanto União e Estados contribuíram para reduzir os níveis de emprego público.

Esses movimentos restritivos (partindo da União e dos Estados) e expansivos (na esfera municipal, notadamente) do emprego público podem captar-se na tabela 3.5, já referida. Note-se que entre 1992 e 1999 o emprego público municipal passa de uma participação relativa (no emprego público nas três esferas) de pouco mais de 35% a cerca de 42%, enquanto que essa mesma participação relativa, no caso das esferas de governo federal e municipal decai de 19 a 18% e de 43 a 40%, respectivamente.

**Tabela 3.5**

**Brasil: emprego público por esfera de governo no trabalho principal, 1992-1999** (absoluto – em milhares – e relativo – em %)

	1992	1995	1997	1998	1999
<b>Federal</b>	1.477 (19,3)	1.443 (18,40)	1.396 (18,1)	1.544 (19,4)	1.440 (18,2)
<b>Estadual</b>	3.362 (44,8)	3.442 (43,9)	3.274 (42,5)	3.177 (40,0)	3.154 (39,8)
<b>Municipal</b>	2.666 (35,5)	2.958 (37,8)	3.030 (39,3)	3.228 (40,1)	3.333 (42,0)
<b>TOTAL</b>	7.505 (100,0)	7.843 (100,0)	7.700 (100,0)	7.949 (100,0)	7.927 (100,0)

*Os percentuais foram arredondados. Eventuais diferenças devem-se ao arredondamento dos valores absolutos feitos no original. Fonte: CARVALHO FILHO (op.cit.: 81).*

<sup>11</sup> No caso da “política de emprego” de abertura de frentes de trabalho quando sobrevém uma estiagem no Nordeste semi-árido, tem-se que, obviamente, como já se observou aqui, os empregos criados são federais (no que respeita à dependência administrativa) e **no município** – ou nos municípios afetados, que em geral estão bem distantes de Brasília e das capitais estaduais.

Comparando os anos de 1950 e 1973 com as informações sobre emprego público por dependência administrativa para a década de 1990, tem-se que sobressaem algumas tendências. Assim, a União era responsável, em 1950, por metade de todos os empregos públicos. Daquela data até 1992 observa-se uma redução mais acentuada da participação dessa dependência, redução que se acentua no restante dos anos 1990. Já a participação dos Estados no total de empregos públicos aumenta entre 1950 e 1973, estabilizando-se entre 1973 e 1992 para finalmente reduzir-se, pela primeira vez, ao longo dessa década CARVALHO FILHO (*op.cit.*).

O Município, que em 1950 era responsável por somente 15% dos empregos públicos, experimenta um processo ininterrupto de aumento de seu peso no emprego público total – processo que se acelera posteriormente à CF-88 e em particular na década de 1990. Não tivesse se expandido o emprego público municipal, com efeito, o total do emprego público teria sofrido uma redução absoluta do emprego público, na medida em que a expansão relativa do empregos **no município** não deixou de refletir, também, um decréscimo nos níveis de emprego público nos Estados e na União.

O movimento restritivo da expansão do emprego público observado ao longo dos anos 1990 nessas duas esferas de governo deve-se em muito às medidas de ajuste fiscal/ contenção de gastos públicos integrantes da política de liberalização econômica levada a termo nesses anos. Na esfera federal, talvez tenham sido as medidas de privatização as mais efetivas, porquanto o ajuste patrimonial logrado teria efeitos permanentes sobre o estoque de empregados públicos. Também nessa esfera de governo, sob a égide de uma pretendida “reforma do aparelho de Estado”, promoveu-se a demissão de funcionários públicos sem estabilidade e a terceirização, restringiram-se as contratações e estimulou-se a “demissão voluntária” por meios de programas específicos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, é, por assim dizer, o marco da “insurreição” da administração FHC contra o encaminhamento dado pela Constituição de 1988 aos temas do servidor público, em particular, e do aparelho de Estado, em geral. Localizando – de maneira algo, digamos, metonímica – os problemas do Estado brasileiro no serviço público (ou, mais propriamente, no contingente à época existente de empregados públicos, e nos gastos em que então se incorria para mantê-

los), o Plano caracteriza tal encaminhamento constitucional como um retrocesso ante o que se havia logrado quanto à flexibilização da Administração Pública durante o regime militar – especificamente, a grande expansão da administração indireta (empresas estatais, fundações, autarquias) sob o regime de trabalho celetista, vigente no setor privado “organizado” do mercado de trabalho brasileiro, ocorrida principalmente durante a gestão Geisel.

De modo que, seguem os argumentos do Plano, as alterações constitucionais promovidas em 1988 constituíram um reforço da “burocratização” do Estado e uma barreira ao avanço na direção duma pretendida “administração gerencial” (CARVALHO FILHO, 2002), porquanto deram sobrevida às práticas ineficientes e arcaicas da administração pública direta como um todo (estatutária) em detrimento daquelas formas mais operacionais, eficientes e competentes do serviço público, geralmente associadas à administração indireta (celetista). Assim, a semente dessa sorte “núcleo de excelência na prestação de serviços públicos”, que inspira as reformas visando a implantação dum suposto modelo de administração gerencial, estaria nas práticas administrativas – relacionadas ao serviço público – instituídas durante o regime militar.

Gostaríamos de ressaltar aqui o que, a nosso ver, resume o sentido das reformas do aparelho de Estado propostas pelo Plano Diretor. Pelo que, parece-nos, ficará mais clara a mentalidade de tesouraria que o inspirou.

Como já registramos, o Plano Diretor, de 1995, atribui a um decreto-lei (o Decreto-lei 200/67) do início do regime militar a semente da administração pública gerencial no Brasil, opondo-o à Constituição de 1988, que teria supostamente “re-engessado” o aparelho de Estado. O que teria por consequência, como observa CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 71-2 e nota 61), em comentário ao aludido Plano Diretor,

“teria havido o encarecimento do custeio da máquina administrativa, com a expansão dos gastos com pessoal, bens e serviços, e o aumento da ineficiência dos serviços públicos. O crescimento do gastos com pessoal teria sido maior nas esferas sub-nacionais de governo. Enquanto a União, desde o início da década [*de 1990*], adotara medidas restritivas sobre o emprego público, as esferas estadual e municipal assim não procederam. O Plano de baseia na evolução da participação da folha de pagamento no PIB, que na União teria passado de 2,89% no período 1980-1987 para 3,17% entre 1988-1994. Nos Estados e Municípios, o aumento foi de 4,18% para 6,53%, respectivamente.”

Ora, um exame, ainda que em linhas gerais, do que propuseram e instituíram o mencionado Decreto-lei e a Constituição de 1988, dá-nos uma pista dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Assim, o logro “flexibilizador” do decreto-lei em questão teria sido a extensão do regime celetista ao serviço público, facultando a contratação de pessoal à revelia do instituto do concurso público, ao passo que a Constituição teria não só assegurado o ingresso no serviço público pela via única e exclusiva do concurso, como também vedado o regime celetista.

Como observa CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 70-1), a crítica ao referido Decreto salienta que “ele teria implicado o abandono da profissionalização no serviço público, devido ao provimento livre de cargos comissionados e à contratação de pessoal, particularmente na administração indireta, sem concurso e sem critérios transparentes”. Já a Constituição de 1988, como já notamos, além de reafirmar o instituto do concurso público e de vedar o regime da CLT, também assegurou a estabilidade dos ocupantes (concurados) de cargos públicos e aos funcionários contratados com mais de cinco anos de serviço público à época de sua promulgação. Adicionalmente, procedeu-se, por meio da Lei 8.112, de 1990, à instituição do Regime Jurídico Único (estatuto) para os servidores federais. Alguns Estados e Municípios reproduziram essa legislação <sup>12</sup>.

Concordamos, pois, com o autor citado, quanto à idéia da introdução duma elite gerencial na administração pública brasileira, como pretendida pelo Plano Diretor, tratar-se, no geral, e “em que pesem as imprecisões conceituais (...), da tentativa de **reproduzir no setor público as relações de trabalho vigentes no setor privado**” (*op.cit.*: 71, nota 60; grifo nosso). Tanto que a grande maioria das alterações em dispositivos constitucionais versando sobre a administração pública, introduzidas que foram sob a égide do Plano Diretor, referia-se à institucionalidade trabalhista do servidor público, “como se os problemas do aparelho de Estado devessem ser debitados às condições e relações de trabalho no setor público” (idem ant: 72).

---

<sup>12</sup> Sem embargo, não nos mergulharam num mar-de-rosas as modificações no serviço público afiançadas pela CF de 1988. Desde então subsistem o provimento de cargos e a algo perniciosa prática da contratação de pessoal via convênios com “consultorias”, não raro para o desempenho de atividades para as quais há servidores públicos que poderiam exercê-las e mediante remuneração superior. Sobre o emprego no aparelho de Estado observe-se, ainda, que o maior logro dos regimes militares – particularmente a partir da *détente* dos anos Geisel – foi a consagração da tecnocracia, ou “tecnoburocracia”, para usarmos da expressão consagrada por um dos principais ideólogos do aludido Plano Diretor.

Na esfera estadual, mais recentemente, implementaram-se medidas semelhantes, atreladas à renegociação das dívidas estaduais e ao adiantamento de recursos (repasses) do governo federal (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 83) e, entre os anos de 2000 e 2001, com base nas limitações de gasto com pessoal formalizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal <sup>13</sup>. Mesmo assim, cresceu o número de funcionários públicos, ou de empregados no ramo da administração pública – ao menos de meados da década em diante, como se pode depreender da tabela 3.6 a seguir. Possivelmente a esfera de governo municipal deve ter dado sua contribuição a esse crescimento.

**Tabela 3.6**  
**Região Nordeste: emprego na administração pública, 1995-2001**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Nordeste</b>	1.297.601	1.293.407	1.243.926	1.435.999	1.524.895	1.526.055	1.587.408
MA	108.277	108.069	116.817	122.711	121.240	122.294	135.247
PI	95.522	97.139	83.787	94.571	97.078	95.601	100.902
CE	155.512	154.193	152.294	217.958	225.359	215.087	229.135
RN	136.563	133.178	110.443	116.523	119.039	122.629	133.533
PB	141.349	137.710	135.879	149.777	154.179	153.609	168.897
PE	203.780	208.129	214.798	235.389	276.323	276.477	256.485
AL	100.751	101.643	67.959	84.426	87.701	89.879	98.032
SE	48.612	45.746	47.295	72.772	76.661	79.133	88.601
BA	307.235	307.600	314.654	341.872	367.315	371.346	376.576

Fonte: RAIS

Assim, quais terão sido, por sua vez, os fatores responsáveis pelo movimento expansivo de empregos públicos verificado, nos anos 1990, na esfera de governo municipal? Precisando um pouco mais a pergunta, o que, para além da instalação de municípios, terá contribuído à expansão do emprego público municipal?

<sup>13</sup> “A categoria dos estatutários, o tradicional funcionário público, representa a maior parcela dos empregados. Lotados na administração direta, autarquias e fundações, e nos três Poderes de Estado, eles são responsáveis por ampla gama de atividades, desde as mais tradicionais, vinculadas à burocracia e ao funcionamento da máquina pública, passando pelas áreas de segurança pública, na esfera estadual, até às áreas de saúde e educação. No início da década [de 1990], eles respondem por metade do emprego público e atingem o percentual de 56% no final; um aumento de aproximadamente 750 mil. Nas esferas de governo, seu número reduziu-se na União e cresceu nos estados e municípios (...). Na esfera estadual, a maior participação do funcionalismo deve-se à presença de policiais, civis e militares, que integram o quadro estatutário. A partir de 1995, a redução da categoria foi decorrência da negociação das dívidas dos estados com a União. Devido ao peso dos estatutários no setor público estadual, tem-se que essa negociação contribuiu sobremaneira para a queda do emprego público na esfera. Dentre para a redução de gastos com pessoal, as que mais afetaram as dimensões do emprego [público estadual] foram: reestruturação e venda das empresas estatais, demissões de não-estáveis/ não concursados, recadastramento de servidores e a limitação/ veto a novas contratações/ substituições. Mas foram os Planos de Demissão Voluntária [PDV] que apresentaram os resultados mais visíveis” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 92-3).

Fundamentalmente, a expansão do emprego público municipal nos anos 1990 é tributária do mesmo processo descentralizador que daria azo à criação acelerada de municípios. Aqui a descentralização consistiu na delegação de responsabilidades e na transferência de recursos da esfera federal às esferas estadual e municipal, nas áreas sociais de saúde e educação – que, como já vimos, desde as décadas de 1950-60 se afirmam como uma das maiores empregadoras no âmbito do setor público no Brasil.

Essa vertente da descentralização foi expressiva ao longo da década. Na área da saúde, tratou-se da consolidação de um processo em curso desde meados dos anos 1970 através de programas e institucionalizado com a CF-88, que criou o SUS. Assim, o que se registrou nos anos 1990<sup>14</sup> foi o aumento contínuo do número de municípios que alçariam a condição (dita semiplena) de gestão municipal desse serviço social.

Na educação a efetiva descentralização/ municipalização é mais recente, datando de 1995-97. Contudo, seria desde o início dos anos 1990 – ou ainda no período constituinte – que se redefiniria o eixo das políticas educacionais, redefinição essa que não deixou de vincular-se ao processo mais amplo de reforma do Estado brasileiro (do qual é contemporânea), pelo que não deixou de, igualmente, espelhar o perfil que se desejava imprimir a esse *novo* Estado. Assim, como ressalta PERONI (2003: 74), nos anos 1980,

“culminando com o período constituinte, as políticas tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão..

Nos anos 1990 ocorreu a mudança dessa centralidade, passando-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, e o eixo [*da política educacional*] deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços”.

É, portanto, nesse contexto de mudança de prioridades de política educacional que deve entender-se o principal subsídio à reforma da educação: o documento do MEC, *Proposta de Reforma Constitucional*, de outubro de 1995, onde se lê que a CF-88

---

<sup>14</sup> A partir de 1993, quando “a Norma Operacional Básica (NOB-93), do Ministério da Saúde, estabeleceu a transferência de recursos para os municípios, correspondente ao custeio do teto ambulatorial e hospitalar fixado” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 83).

“em decorrência do intenso quadro de debates e de discussões que pautou o processo de redemocratização do país, ampliou consideravelmente as obrigações do Estado no setor educacional, atendendo a reivindicações de várias entidades da sociedade civil, tanto no Brasil, como no exterior. Compromissos foram firmados e institucionalizados, sem análise prévia das reais condições do país em poder honrá-los. Não se fez o indispensável confronto entre a amplitude das aspirações sociais e a efetiva possibilidade do governo em transformá-las em políticas de ação exeqüíveis (...).

Tendo em vista essas considerações, o Ministério da Educação e do Desporto propõe uma série de *emendas consideradas essenciais a uma nova racionalidade do sistema educacional* como um todo, capaz de colocá-lo em condições de satisfazer, de forma eficaz, as expectativas e aspirações da população” (*apud* PERONI, *op.cit.*: 123; grifos no original).

A busca dessa nova racionalidade para o sistema educacional brasileiro sinalizaria para uma descentralização de sua gestão, formalmente expressa na alteração do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que propunha em seu parágrafo primeiro, a criação, “no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, de natureza contábil” (ou seja, tratava-se de uma transferência governamental) <sup>15</sup>.

A mecânica do Fundef era simples: progressivamente, a esfera de governo federal se exime do financiamento do ensino fundamental e da alfabetização de adultos; feitas as transferências aos Estados, os municípios são induzidos a fazê-lo.

“Em 1998, por exemplo, as redes municipais assumiram a oferta do ensino básico, ao passo que diminuiu a oferta [*de matrículas*] nas redes estadual e privada. E os municípios vêm se desincumbindo da educação média. A tendência é de queda no ensino médio municipal, *vis-à-vis* o crescimento no número de matrículas desse ensino nos estados” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 106).

Com efeito, como salienta esse mesmo autor, entre as ocupações mais numerosas na esfera de governo estadual que, entre 1992 e 1999 apresentaram variação positiva estava a de professor do 2º grau (ensino médio), com variação de 35,34%, ficando em quarto lugar entre as ocupações que mais cresceram nessa esfera de governo na década de 1990 (as outras foram: enfermeiro diplomado, 96,06%; médico, 69,98%; e “diversos”, 36,52%).

---

<sup>15</sup> A PEC 233/ EC 14 formalizaria o Fundef.

Já na esfera municipal as ocupações no setor público que apresentaram, também entre 1992 e 1999, as maiores variações positivas <sup>16</sup> foram: quatro da área de saúde (enfermeiro diplomado, 355,88%; guarda sanitário, 346,53%; médico, 140,63%; e auxiliar do serviço médico, 70,63%), o ramo de administração pública (74,44%) e a ocupação “professor de 1º grau (ensino fundamental) inicial”, com variação observada de 36,52% (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 112-3).

Nota-se, pois, quão efetiva e rápida foi a descentralização dos serviços de saúde e educação nas esferas estadual e, principalmente, municipal <sup>17</sup> – o que reafirma a importância do município na criação de empregos públicos na década de 1990. Criação de empregos que não se circunscreveria à instalação de municipalidades durante esses anos, nem teria nesse fenômeno político-demográfico a sua causa determinante.

Do ponto de vista da institucionalidade trabalhista, note-se que somente na esfera municipal é que se verificou uma expansão contínua do emprego público estatutário ou celetista ao longo dos anos 1990, à base da descentralização dos serviços de saúde e educação – o que é corroborado pelos dados acima citados – e, em menor medida, do crescimento (expressivo, sem dúvida) do número de municípios nesse período. Por outro lado, foi igualmente a esfera municipal que durante a mesma década fez com que se expandisse à maior taxa a contratação/ admissão de trabalhadores com vínculo de emprego precário (não- estatutários e não- celetistas), os ditos “outros” das categorias ocupacionais.

“São os contratados por tempo determinado ou em caráter emergencial para realizar trabalhos avulsos em programas de governo, principalmente nas áreas social e de melhorias da infra-estrutura urbana. São os estagiários, os professores substitutos e não-efetivos, os agentes de saúde e sanitários, os contratados nas frentes de trabalho urbanas [e rurais] (...). Enfim, uma gama de pessoas que têm no serviço público um quebra-galho (*sic*) temporário, dada a dificuldade da inserção mais estável no mercado de trabalho” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 94).

---

<sup>16</sup> Apenas a ocupação de lixeiro sofreu um decréscimo (25,71%), quase todo concentrado entre 1995 e 1999.

<sup>17</sup> “[A] queda em cerca de 1/3 do número de Guardas Sanitários, nessa [esfera estadual] e na esfera federal, vis-à-vis seu grande crescimento nos municípios, é uma evidência de que as ações de profilaxia e combate às doenças epidêmicas foram, na década, em parte repassadas para a esfera municipal” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 113).

As ocupações integrantes da categoria “outros” que apresentaram as maiores variações absolutas entre 1992-95-99 constam da tabela 3.7 a seguir.

**Tabela 3.7**  
**Brasil: ocupações com maior variação absoluta dentro da categoria**  
**“outros” no setor público, 1992, 1995 e 1999**

	Var. 1995/92	Var. 1999/95	Var. 1999/92
Ajudante diverso	(1.866)	180.721	178.855
Diversos	20.297	28.025	48.322
Servente faxineiro	32.633	13.211	45.844
Professor do 1º grau inicial	36.998	8.319	45.317
Dirigente da Adm. Pública	8.892	33.296	42.818
Auxiliar do serviço médico	16.281	22.006	38.287
Guarda sanitário	5.271	19.511	24.782
Professor do 2º grau	3.778	16.625	20.403
Cozinheiro	1.325	15.327	16.652
Médico	2.878	11.503	14.381

Fonte: CARVALHO FILHO (*op.cit.*: 99).

Desde logo, sobressai a ocupação de ajudante diverso. Como as oportunidades abertas a esta se verificaram, em larga medida, na esfera federal<sup>18</sup>, é razoável admitir que a expansão dos “outros” na esfera municipal se tenha dado à base da admissão *en negro* de serventes, faxineiros, professores do 1º grau inicial, dirigentes da administração pública, auxiliares do serviço médico e guardas sanitários.

E as admissões foram significativas: no município, “289 mil novos empregados ingressaram no serviço público nessa categoria [*outros*]. No fim da década, quase ¼ dos empregados públicos municipais estavam fora do vínculo CLT e estatutário de trabalho” (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 96). O que parece convergir com a constatação da efetividade e rapidez da descentralização/ municipalização dos serviços públicos de saúde e educação. No caso da saúde, a expansão do emprego público municipal deve-se, também, à implementação de programas de saúde (familiar, agentes comunitários, entre outros) municipais<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Vide a discussão à nota 39 *supra*.

<sup>19</sup> Efetividade e rapidez que certamente são tributárias do recurso à contratação *en negro*: “[a] expansão do emprego na are social dos municípios, sob o vínculo estatutário e [*também sob o vínculo*] ‘outros’ denota a dupla modalidade de expansão dessas atividades na esfera. Por um lado, são perceptíveis a montagem e funcionamento dos

Aqui o caso do Nordeste é significativo, parece-nos. Nessa região os municípios respondem pela maior parcela dos empregos públicos (com participações no total regional de 44,8%, 46,3%, 49%, 45,4% e 48,6% em 1992, 1995, 1997, 1998 e 1999, respectivamente, segundo CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 102).

Examinada a evolução do emprego público por ramo de atividade no Nordeste nesses mesmos anos, tem-se que os ramos com maior variação na década foram os da indústria da construção (655,6%!), o ramo social (15,23%), a administração pública (7,17%) e a prestação de serviços, com variação de 5,26% (*idem ant.*: 107). Como já foi sugerido, boa parte das contratações na indústria da construção coube à esfera federal – o que inviabiliza esse ramo como fator explicativo do peso do emprego público municipal no emprego público total no Nordeste. Assim, explicariam esse peso considerável os ramos social e de administração pública.

---

equipamentos públicos em conformidade com o movimento de municipalização das funções do Estado (...). Por outro (...), o crescimento das ocupações sob a rubrica 'outros' é indicativo de que a esfera municipal, a exemplo de outras esferas de governo (...) **seguiu a tendência de contratar pessoal de forma precarizada visando a redução de gastos vis-à-vis a preservação e mesmo ampliação de serviços**" (CARVALHO FILHO, *op.cit.*: 99. Grifo nosso).

### 3.2. Resultados da pesquisa empírica: o Estado empregador no Nordeste na década de 1990

Vista e qualificada a evolução do emprego público no Nordeste na década de 1990 com base na literatura pertinente, passamos a destacar o que chamamos *dimensão ocupacional* do emprego público no Nordeste nessa mesma década. Para tanto apresentaremos os resultados de nossa pesquisa empírica, feita com base nos microdados da PNAD de 1993 e de 2001.

Antes, contudo, parece-nos conveniente tecer alguns comentários sobre como deve entender-se essa dita dimensão ocupacional do emprego público – ou, alternativamente, do Estado “empregador”.

Iniciando, separemos a categoria “emprego” da categoria “público”, e abordemos o Estado empregador como Estado envolvido – pela via das políticas econômicas – na criação de oportunidades ocupacionais. Ora, ainda que muitos sigam, convictos, acreditando que dessa geração de oportunidades de ocupação deve-se encarregar o *mercado* – crença que explica em boa medida a continuada venda de manuais de teoria econômica neoclássica –, é fato histórico que, contemporaneamente, o período de maior crescimento das economias capitalistas centrais teve no Estado (ou no Setor Público) um agente de peso, e mesmo preponderante.

Referimo-nos aqui à dita Era de Ouro do capitalismo europeu e norte-americano, que durou do pós-guerra ao início dos anos 1970<sup>20</sup>. Muito a propósito, note-se que para o início da “era” seria crucial o concurso do investimento público antecipando-se ao privado. Em muitos casos (o europeu, principalmente), o papel desse Estado investidor se materializaria também na apropriação de parte da base produtiva.

Uma discussão que pode derivar-se da constatação acima é a da medida dos efetivos efeitos-emprego do investimento público. Eis o desafio que se impõe aos formuladores de política econômica. Com efeito, na ressalva de estudo feito pelo PREALC,

---

<sup>20</sup> Era de Ouro segundo autores norte-americanos, vale ressaltar. A literatura econômica pertinente de língua francesa prefere a denominação “trinta anos gloriosos do capitalismo”. A respeito ver MATTOSO (1995).

“[a] necessidade de incorporar critérios explícitos de geração de emprego na avaliação de projetos de investimento se deriva fundamentalmente da certeza de que não há necessariamente uma relação direta entre a rentabilidade de um projeto e sua capacidade de criação de empregos (...). em primeiro lugar, ainda que os projetos mais rentáveis gerem maiores possibilidades de acumulação, não por isso implicam, em todos os casos, um maior volume de inversão efetiva (...). Em segundo lugar (...) deve levar-se em conta que o número de postos de trabalho líquidos criados resulta não só da taxa de formação de capital, como também do tipo de tecnologia incorporada na inversão. Se esta é crescentemente intensiva em capital – o que, por sua vez, está freqüentemente associado a uma maior rentabilidade – um volume maior de inversão pode corresponder a um menor saldo de postos de trabalho, caso a tecnologia incorporada substitua a outras mais intensivas em trabalho” (PREALC, 1984: 1-2).

Esses condicionamentos colocaram-se tanto para o setor privado como para o setor público durante o decorrer da mencionada Era de Ouro, é certo; por outro lado, os efeitos do incremento de consumo – à base do aumento da renda e da propensão a consumir – associados aos “transbordamentos” de produtividade industrial, deram azo ao crescimento e consolidação do setor de serviços como o maior gerador de oportunidades ocupacionais desse interregno.

Ainda, se se tiver em mente que aqueles mesmos processos – de incremento do consumo e (substancial) da produtividade – fizeram crescer em muito a demanda por serviços sociais de toda a ordem – saúde, educação, assistência – ter-se-á compreendido a importância relativa que assume nesse período o setor público (ou o Estado) como empregador, dentro do setor de serviços e, por extensão, em toda a estrutura setorial do mercado de trabalho. O Estado de Bem-estar Social é, portanto, também o Estado empregador de toda a força de trabalho necessária à formulação e execução de políticas sociais.

Como se sabe, em meados da década de 1970, quando sobrevém a crise da Era de Ouro, com o que aumentam os níveis de desemprego da mão-de-obra, a importância desse Estado empregador aumenta ainda mais. Exacerba-se seu papel de na garantia de renda. Assim, à expansão, no médio e longo prazo, do emprego estatal resultante duma genuína ampliação da atividade econômica e social do Estado superpõe-se o papel compensador ou de amortização frente à insuficiência de geração de emprego e renda pelo setor privado.

Na América Latina, e particularmente no Brasil – onde o Estado teve um papel fundamental na criação de uma burguesia nacional –, os processos sócio-políticos

determinantes da geração de postos de trabalho no setor público sucumbem à industrialização. Daí em diante, da industrialização restringida à pesada, será fundamentalmente a ordem econômica que ditará as necessidades de mão-de-obra nesse mercado de trabalho específico.

Vale ressaltar que, no caso brasileiro, determinante à industrialização mesma serão as tarefas que tomará para si o Estado. Na verdade, trata-se de fato que, exacerbado no Brasil, ocorre em boa parte da periferia do capitalismo no pós-guerra. Como observa DAIN (1986: 206-7),

“Um padrão de intervenção estatal necessariamente distinto [*do europeu*] em seus problemas de articulação inter-industrial e de regulação da concorrência capitalista corresponde aos países de capitalismo de capitalismo tardio, (...) o Brasil como paradigma. Neles, a própria constituição das forças produtivas especificamente capitalistas, ou seja, sua base industrial pesada não está constituída no imediato após guerra. Deste modo, a empresa estatal produtora direta surge junto com a própria indústria pesada, como fator constitutivo da autonomia do seu setor industrial”.

O aprofundamento da industrialização, logrando a integração produtiva do Nordeste, e posteriormente, do Norte à economia nacional – operando “desde” São Paulo e seu entorno –, com sua demanda por mais serviços públicos (administrativos, de regulação, de utilidade pública, e sociais) fazem expandir-se os níveis de emprego público nas três esferas de governo. Assim foi até a década de 1980.

Ainda na primeira metade dessa década sobrevém a crise da dívida externa que joga no atoleiro fiscal e financeiro todas as economias latino-americanas, “o Brasil como paradigma”. Assim como ocorreu na Europa e nos EUA, a crítica ao Estado perdulário se nutrirá da constatação desse estado de bancarrota (ainda que ela tenha surgido duma decisão unilateral do *Fed*).

Elementos importantes dessa crítica foram a atribuição de um peso excessivo nas receitas públicas aos gastos com pessoal e a propagação da idéia de que o funcionalismo público, nas esferas de governo federal e estadual e nas capitais, era o responsável imediato pela difícil situação financeira do Estado (LOPREATO, 2002)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ainda que, como ressalta o mesmo autor, “a oscilação das despesas de pessoal no decorrer da década [*de 1980*] indica que **o controle sobre os índices de reajustes permitiu utilizar a folha de pagamento como variável de ajuste dos gastos, e o achatamento dos salários tornou-se o instrumento usado na superação dos momentos de descontrole de caixa**. Assim, não parece convincente a associação direta entre gastos com pessoal e crise estadual, como se os problemas de financiamento dos anos 80 tivessem aí suas raízes. Na verdade, os gastos com

Não resta dúvida sobre o quanto de polêmica que pode ser gerado pelo tema do Estado empregador. Entretanto, ademais de todo o apaixonado debate – via de regra temperado pelo onipresente conservadorismo nacional, vale dizer – que porventura já tenha suscitado, a análise econômica sobre tal tema é, ainda, parca.

Assim, da literatura coligida sobre o assunto inferem-se pelo menos duas tendências. Primeira, a partir de uma opção metodológica pelo conceito de “emprego público” – que circunscreve a ocupação no setor público aos trabalhadores na administração pública e autárquica, nas empresas estatais e naquelas atividades de provisão de bens e serviços concorrentes com as desempenhadas pelo setor privado (indústria transformativa, bancos) – aborda-se o tema desde um ponto de vista notavelmente fiscalista, à Lei de Wagner, isto é, privilegiando como se comportam os gastos públicos com pessoal num processo de expansão do Estado <sup>22</sup>.

Não raro tal abordagem acaba descambando para juízos sobre práticas (supostamente) clientelistas de contratação de funcionários públicos, bem como sobre a pertinência dos gastos com um contingente de empregados públicos (supostamente) muito maior do que o necessário. Poderiam enquadrar-se aqui os trabalhos de CHAHAD (1991) e de MAIA GOMES (*op.cit.*).

Outra tendência observada é a de enfatizar o papel anti-cíclico da geração de oportunidades ocupacionais pelo setor público, elevando desta forma o nível de emprego e freando a queda da atividade econômica, papel relativamente importante em regiões como a nordestina. Essa é a característica, digamos, clássica, dos trabalhos que tratam da economia e do mercado de trabalho década de 1980 na região, como o de MAIA GOMES e VERGOLINO (1995).

---

pessoal ocuparam papel passivo na dinâmica das despesas estaduais, e os governos estaduais conviveram com situações semelhantes durante anos, sem que tais despesas se mostrassem potencialmente explosivas, embora representassem parcela elevada das despesas correntes” (LOPREATO, *op.cit.*: 119. Grifo nosso).

<sup>22</sup> A Lei de Wagner tece algumas considerações gerais sobre o comportamento dos gastos públicos, com base numa situação “em que os gastos do governo cresceriam inevitavelmente mais rapidamente do que a renda nacional em qualquer Estado progressista. A lei de expansão das atividades do Estado representava também a lei dos (...) aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado. Isto ocorreria com maior frequência quanto mais descentralizada fosse a administração do governo” (RIANI, 1990: 73). Mais tecnicamente, Wagner argumentava que a elasticidade-renda da demanda por bens como educação, cultura, lazer e bem-estar é maior do que a unidade. Assim, face a aumentos de renda real da economia, o gasto público com a provisão de tais bens cresceria mais do que proporcionalmente à renda, aumentando a a relação gastos públicos/ PIB.

Por outro lado, o mérito de análises como as encontradas em REZENDE e CASTELO BRANCO (1976), SANSON *et al* (*op.cit.*) e CARVALHO FILHO (*op.cit.*) é o de, com efeito, evitar seguir tais tendências. SANSON *et al* analisam a expansão do emprego no setor público na região entre 1950 e 1979 – enfatizando o crescimento significativo dos empregos no ramo de atividades sociais, como saúde e educação pública – e estimam o potencial de geração de empregos indiretos por esse setor no mesmo interregno.

Já a análise de CARVALHO FILHO (*op. cit.*), ainda que referida ao emprego público em todo o Brasil na década de 1990, tece considerações importantes sobre o suposto (mas não efetivamente comprovado) peso do emprego público no Nordeste, na contramarcha das análises mais conservadoras que, por vezes e de modo acrítico, convertem essa região no *locus* privilegiado das práticas clientelísticas.

Contudo, prevalece, de fato, a percepção e concepção do papel do Estado empregador como fundamentalmente compensatório, movendo-se contra as oscilações da atividade econômica privada. Reforçada pelas “novas” concepções de Estado que brotam na década de 1990, tal prevalência embotará o debate mais relevante da importância do emprego público na **estruturação do mercado de trabalho**, em particular numa economia como a nossa, atravessada por desequilíbrios regionais. É este, pois, um dos aspectos da dimensão ocupacional do emprego público que queríamos ressaltar.

À base dessas considerações é que faremos a apresentação e análise dos resultados de nossa pesquisa empírica. Começamos por uma breve análise de tabulações que fizemos a partir de dados do INEP, que constituirão uma primeira aproximação ao que chamamos de **dimensão ocupacional** do setor público no Nordeste na década de 1990.

Das tabelas 3.8 e 3.9 a seguir é possível depreender-se a importância do setor público não só na geração de oportunidades ocupacionais para docentes na educação básica – que corresponderam em 2001 a cerca de 26,5% do total de ocupados no setor público no Nordeste e a 52,8% dos empregos públicos no ramo social nessa região – como também na provisão de um serviço social tão essencial como a educação básica.

Não só no Nordeste, senão em todo o Brasil rural a oferta desse serviço entre 1999 e 2002 coube quase que exclusivamente ao setor público<sup>23</sup>.

Já a variação observada entre 1999 e 2002 no número de docentes na educação básica no Nordeste, urbano e rural, é indicativa do aprofundamento da descentralização/ municipalização do ensino fundamental<sup>24</sup>. As maiores variações observadas deram-se, nessa ordem, no número de docentes empregados pelo setor público no Nordeste, no total de docentes lecionando na educação básica no Nordeste e nos docentes empregados pelo setor público no Brasil. Consideradas as divisões Nordeste rural e urbano e Brasil rural e urbano, nota-se que essa região apresenta, novamente, as maiores variações.

Como fatores explicativos dessas taxas apontaríamos a “urbanização” do semi-árido nordestino, que abordamos no capítulo anterior, e os efeitos da descentralização/ municipalização, já seja em sua vertente descentralizadora de políticas sociais – no caso, da educação fundamental, constitucionalmente atribuída à esfera de governo municipal – já seja em sua vertente de instalação, ou desmembramento, de municipalidades. Particularmente essa segunda vertente se conjuga com a urbanização da área semi-árida do Nordeste, se se leva em conta sua extensão em relação à área total da região.

Cabe introduzir aqui uma discussão suscitada pelos mencionados efeitos da descentralização/ municipalização sobre o emprego (preponderantemente municipal) no Nordeste. Qual seja, a discussão do possível efeito multiplicador de empregos derivado da abertura de oportunidades ocupacionais no ensino público ante aquelas oportunidades abertas pela construção civil, organizadas sob a forma mais específica das frentes de trabalho nas *obras contra as secas* ou de frentes de trabalho “urbanas” metropolitanas.

---

<sup>23</sup> Lamentavelmente não conseguimos obter junto ao INEP uma série mais extensa, ou seja, os dados para os anos anteriores da década de 1990 de modo a compor uma série decenal. Sem embargo, os números obtidos nos pareceram significativos, mesmo que dêem conta de somente um quadriênio. De todo modo, as duas singelas tabelas acima parecem-nos suficientes como evidência empírica para derrubar um dos argumentos típicos dos proponentes da reforma do Estado à moda do Plano Diretor de 1995 – qual seja, a necessidade de se privilegiar, à base das reformas propostas, aquelas carreiras ditas “tipicamente de Estado”. Ora, qual carreira seria mais “tipicamente de Estado” do que a de docente no Brasil ou Nordeste rurais?

<sup>24</sup> E, especificamente, do impacto do Fundef, que ao que tudo indica foi concebido para estimular o ingresso na ocupação de docente do ensino fundamental.

**Tabela 3.9**  
**Brasil e Região Nordeste: funções docentes na educação básica, 1999-2002**

<b>TOTAL</b>					
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Var. 1999-2002</b>
<b>Brasil</b>	2.338.863	2.462.004	2.549.399	2.641.216	12,9%
Urbano	1.986.913	2.085.590	2.160.043	2.246.152	13,0%
Rural	351.950	367.414	389.356	395.064	12,2%
<b>Nordeste</b>	678.003	714.543	752.973	787.114	16,1%
Urbano	488.338	513.673	536.035	565.486	15,8%
Rural	189.665	200.870	216.938	221.628	16,8%
<b>PÚBLICO</b>					
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	
<b>Brasil</b>	1.857.453	1.963.426	2.039.737	2.114.875	13,8%
Urbano	1.510.825	1.600.703	1.656.337	1.725.771	14,2%
Rural	346.628	362.723	383.400	389.104	12,2%
<b>Nordeste</b>	549.409	585.568	621.265	650.986	18,5%
Urbano	362.163	386.940	407.009	432.321	19,4%
Rural	187.246	198.628	214.256	218.665	16,8%
<b>PRIVADO</b>					
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	
<b>Brasil</b>	481.410	498.578	509.662	526.341	9,3%
Urbano	476.088	484.887	503.706	520.381	9,3%
Rural	5.322	4.691	5.956	5.960	12,0%
<b>Nordeste</b>	128.594	128.975	131.708	136.128	5,8%
Urbano	126.175	126.733	129.026	133.165	5,5%
Rural	2.419	2.242	2.682	2.963	22,5%

*Inclui docentes lecionando em creches, na pré-escola, em classes de alfabetização, no ensino fundamental e médio, na educação de jovens e adultos e na educação especial. O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/ modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. No ensino fundamental o mesmo docente pode atuar da 1ª à 4ª e da 5ª à 8ª série. Elaboração própria a partir de dados do MEC/ INEP.*

**Tabela 3.9**  
**Brasil e Região Nordeste: representatividade dos empregados públicos no total de docentes na educação básica, 1999-2002**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Brasil</b>	79,4	79,8	80,0	80,1
Urbano	76,0	76,8	76,7	76,8
Rural	98,5	98,7	98,5	98,5
<b>Nordeste</b>	81,0	82,0	82,5	82,8
Urbano	74,2	75,3	75,9	76,5
Rural	98,7	98,9	98,8	98,7

Elaboração própria a partir da tabela anterior

O que se pretende fixar aqui – mesmo não dispondo de dados a corroborar a nossa hipótese – é que não raro essa expansão do emprego na educação básica sob a responsabilidade da esfera de governo municipal demanda a construção de novos estabelecimentos de ensino (novas escolas). No caso das municipalidades instaladas e/ou desmembradas, essa há de ser a regra.

Assim, a expansão do emprego na educação básica ofertada pelo setor público teria esse efeito de “multiplicação” de empregos. Como ressalta estudo elaborado pelo PREALC, a experiência latino-americana denota que, não raro, e durante muito tempo,

“os programas de construção pública constituíram um recurso usual para resolver os problemas de emprego. Ainda assim, uma vez que se completa a fase de reconstrução esse tipo de geração de emprego se interrompe, ainda que se reconheça que o gasto em construção – assim como, a rigor, qualquer outro tipo de gasto público – pode (...) ter um importante efeito multiplicador sobre o emprego no resto da economia. Mas se se tem presente que a causa do subemprego e do desemprego nos países em desenvolvimento pode atribuir-se, entre outros fatores, à escassez de capital, deve concluir-se que um objetivo básico da política de emprego deveria ser o de incrementar a acumulação de capital e reduzir as restrições que segmentam o mercado de trabalho, e não simplesmente estimular a demanda.

De modo que **os projetos de construção deveriam julgar-se pelo emprego permanente que geram e não simplesmente pelas ocupações (...) que correspondem a sua etapa de construção.** A diferença entre a intensidade de um e outro efeito é, normalmente, apreciável (...). Em geral, a construção de moradias [*por exemplo*], não cria emprego permanente algum, enquanto que as escolas (...) geram um certo volume de emprego permanente. Por conseqüência, desde o ponto de vista da geração de emprego, a construção de escolas (...) tem um efeito muito mais importante no longo prazo – e virtualmente o mesmo no longo prazo – que o correspondente aos projetos de construção de moradias” (PREALC, *op.cit.*: 21; grifo nosso).

Colocadas nesses termos, as formas pelas quais os governos procurariam compatibilizar o estímulo à atividade econômica (i.e., o estímulo ao crescimento econômico) com a geração de oportunidades ocupacionais <sup>25</sup> passariam, pois, do recurso a uma intervenção calcada em “programas de emergência” – que, por natureza, são de curto prazo e motivados por uma preocupação com a minimização do efeito sobre de crises sobre o emprego e a renda de coletividades específicas, pelo que se assentam em programas de obras públicas geradores de oportunidades de ocupações

---

<sup>25</sup> Assumindo, claro está, que a geração de oportunidades de ocupação para a população ativa também é um objetivo de política econômica.

temporárias <sup>26</sup> – às tentativas de criação de empregos mais duradouros. “Do ponto de vista de objetivos de curto prazo (...), essa mudança de atitude com relação ao emprego no Governo apresentaria, *ex ante*, um efeito amortecedor, importante sobre crises de depressão” (REZENDE e CASTELO BRANCO, 1976: 66).

Correlato ao debate anterior está o que aponta o recurso ao emprego direto de mão-de-obra no setor público (ou em atividades por ele mantidas) como alternativa para, digamos, desafogar o setor privado no que se refere à escolha das técnicas de produção na tomada de decisões de investimento.

A respeito observam REZENDE e CASTELO BRANCO (*op.cit.*: 68) que em relação ao incentivo do uso de técnicas menos intensivas em capital nesse setor,

“o emprego direto no setor público apresenta a vantagem de não interferir nas decisões relativas à escolha de técnicas de produção e à eficiência produtiva do setor privado. Por outro lado, a mão-de-obra de baixa qualificação que não encontra oportunidades suficientes de emprego na indústria pode ser utilizada na produção de serviços governamentais, especialmente aqueles de âmbito urbano, cuja expansão vem sendo prejudicada pela aplicação de critérios microeconômicos na avaliação da eficiência do Governo” <sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> São duas as características fundamentais dessa forma de intervenção. A primeira é que se trata de medidas *ex post*, isto é, que procuram minimizar os efeitos da depressão após justificar a adoção dessa espécie de programas de emergência. A segunda é que se refere a uma geração temporária de oportunidades de emprego no setor público, com o único objetivo de cobrir o hiato provocado pela queda na atividade econômica e no emprego do setor privado” (REZENDE e CASTELO BRANCO, 1976: 64).

<sup>27</sup> Como foram formulados em meados dos anos 1970, alguns dos argumentos citados são anacrônicos, não há dúvida (nem todos, porém: a menção aos “critérios microeconômicos na avaliação da eficiência do Governo” é de espantosa atualidade...). Assim, à época a perda de dinamismo da atividade industrial no Brasil não se havia verificado. Também os autores parecem superestimar a demanda por mão-de-obra qualificada que efetivamente se verificou ao longo desse período de fechamento da matriz industrial brasileira.

Por outro lado, dando prosseguimento à discussão sobre o uso de técnicas intensivas em trabalho pelo setor público como forma de incentivar a adoção de técnicas intensivas em capital pelo setor privado, os mesmo autores se perguntam sobre a capacidade financeira dos governos central e subnacional para financiar esse regime de incentivo. Ou seja, sobre a “origem dos recursos para financiar uma política de aumento do emprego no Governo”. As informações que apresentam a respeito são da maior importância uma reflexão sobre os rumos da industrialização incentivada no Nordeste, no que respeita à criação de empregos que se julgava como logro de processo: “[d]e acordo com as previsões atuais, o aumento real (a preços de 1976) nas transferências tributárias a municípios por conta do FPEM [*atual FPM*] deve atingir cerca de Cr\$ 5 bilhões no período 1976/78, tendo em vista a elevação gradual da receita federal distribuída a esse fundo ao longo do período. Se admitirmos que a metade desse acréscimo nas transferências venha a ser aplicada com propósitos específicos de geração de novos empregos sem serviços urbanos e que o custo da mão-de-obra represente 80% dos gastos totais nesses programas, poderiam ser criados cerca de 200 mil novos empregos públicos a nível dos municípios durante o período mencionado. Vale a pena notar que isso representa uma quantidade três vezes maior do que o montante de empregos gerados pelo programa de incentivos fiscais à industrialização no Nordeste num período de oito anos, mobilizando recursos financeiros que, a preços de 1976, seriam cerca e oito vezes mais elevados” (REZENDE e CASTELO BRANCO, *op.cit.*: 68-9).

Segundo os mesmos autores, integraria ainda esse rol de “papéis” do Estado empregador a regulação de fluxos migratórios campo-cidade e, principalmente, cidades pequenas-cidades médias-áreas metropolitanas – na medida em que esse fluxo migratório seria em larga medida uma sorte de “segundo turno” da pretérita migração campo-cidade –, o que reduziria os efeitos colaterais advindos da migração tanto nas áreas de atração (notadamente, “inchaço” urbano e subemprego) como nas de repulsão (acentuação do quadro de depressão/ estagnação econômica, que se refletem em piora das condições de vida que, por seu turno, reforçam o movimento migratório). Assim, notam que

“[a] criação de maiores oportunidades de emprego público nas pequenas cidades poderia ocorrer de duas maneiras distintas. Uma linha de ação refere-se ao incentivo e ao uso de técnicas de produção intensivas em mão-de-obra na execução dos diferentes programas mantidos pelo município. A esse respeito, vale a pena notar que um aspecto paradoxal da discussão sobre problemas de emprego no Brasil consiste na formulação de proposições que objetivam incentivar o setor privado a adotar tecnologias relativamente intensas em mão-de-obra, ao mesmo tempo em que o próprio Governo adota um procedimento oposto. Isso se dá pela ênfase atribuída no setor público às chamadas ‘despesas de capital’, incentivando os governos municipais a uma excessiva mecanização dos respectivos serviços. Serviços tais como limpeza pública e conservação de vias urbanas podem, especialmente no caso de pequenos municípios do interior, adotar tecnologias intensivas em trabalho e desempenhar um papel importante na absorção de mão-de-obra não qualificada. Por outro lado, a ênfase nas despesas de capital inibe a expansão de serviços sociais, tais como ensino e assistência médico-social, onde o trabalho é o principal fator de produção e responsável, inclusive, pela qualidade do serviço oferecido” (REZENDE e CASTELO BRANCO, *op.cit.*: 70-1).

Um outro aspecto do que chamamos de dimensão ocupacional do setor público seria o papel que desempenha esse setor ao empregar parcelas relativamente importantes da classe média – aqui entendida como classe intermédia numa dada distribuição de ocupados por rendimento. Ao que tudo indica, no Nordeste esse papel é de destaque.

É o que se tentará avaliar a seguir, com base em tabulações de microdados das PNAD dos anos de 1993 e 2001. Nossa análise será retrospectiva; ou seja, iniciada pelo ano de 2001. As constatações para esse ano remeter-se-ão ao ano anterior disponível, o de 1993. Assim procuraremos interpretar as possíveis tendências da década de 1990.

Cabem aqui alguns esclarecimentos quanto à metodologia adotada. Definiram-se sete classes ou intervalos de rendimento (em R\$ de janeiro de 2003): até R\$150; de R\$151 a R\$300; de R\$301 a R\$600; de R\$601 a R\$1.200; de R\$1.201 a R\$2.400; de R\$2.401 a R\$4.800; e de R\$4.800 ou mais (em algumas tabulações esses dois últimos estratos foram agregados). Com base nos intervalos definidos, propôs-se uma delimitação de classes – à qual não deixa de subjazer algum grau de arbitrariedade, sem dúvida.

Assim, na primeira classe estariam agrupados os ocupados pobres; na segunda e na terceira (de R\$ 151 a R\$ 600), os ocupados das camadas populares, ou, digamos, “menos pobres”; na quarta, os “*remediados*”, um arremedo de classe média; na quinta, com um poder de compra (em R\$ de janeiro de 2003) de R\$ 1.200 a R\$ 2.400, estaria a classe média nordestina. Por fim, agrupou-se a sexta e sétima classes, que passa a ser a classe dos que percebem R\$ 2.400 ou mais, representativa das classes média-alta de dos assalariados ricos nessa região. Os resultados mais gerais dessa classificação proposta estão na tabela 3.10 a seguir. Como nos interessa a dimensão urbana, foram excluídas as ocupações agrícolas.

Note-se, desde logo, que os ocupados no setor público no Nordeste correspondiam, no ano de 2001, a cerca de 18% da ocupação total – ou seja, cerca de 82% do total regional de ocupados estava no setor privado ou *não-público*. Quaisquer considerações que fizermos a seguir referir-se-ão a essas participações relativas.

A tabela 3.10 retrata o total de ocupados no Nordeste, dividido em seguida entre setor público e privado (*não-público*), pelas classes de rendimento delimitadas, nos anos de 1993 e 2001. As participações relativas de cada classe de rendimento no total e nos subtotais regionais permitem inferências sobre quantos indivíduos, percebendo rendimentos do trabalho mais “baixos” ou mais “altos”, são efetivamente ocupados por cada setor.

Uma tendência nos pareceu clara: à medida que aumentam os rendimentos reais percebidos, a participação relativa do setor público é maior. Dito de outra maneira, e com base nessa mesma tabela, no Nordeste em 2001, dos 2.347.756 ocupados no setor público, 29% ou eram “*remediados*” ou de classe média, ou, ainda, pertenciam à classe média-alta – contra 12,9% integrando as mesmas três classes no setor *não-*

*público*. (O que se constatou para a o ano de 1993, ano de crise econômica, não é muito diferente: 22,9% para o setor público contra 12,7% para o *não-público*)<sup>28</sup>.

**Tabela 3.10**  
**Região Nordeste: ocupação não-agrícola total e nos setores público e não-público, por classes de rendimento, 1993 e 2001** (valores absolutos e relativos)

Classes de rendimento	1993		2001	
<b>Total de ocupados</b>				
0 a 150	3.722.196	40,1	2.993.595	27,2
151 a 300	3.032.727	27,9	4.709.990	36,0
301 a 600	1.825.398	16,8	2.749.761	21,0
601 a 1200	886.448	8,2	1.205.581	9,2
1201 a 2400	403.787	3,7	513.227	3,9
2401 ou +	254.557	2,3	274.991	2,1
<b>Total</b>	<b>10.225.372</b>	<b>100,0</b>	<b>12.529.450</b>	<b>100,0</b>
<b>Ocupados no Setor Público</b>				
0 a 150	888.875	36,8	150.316	6,4
151 a 300	559.886	23,2	961.585	41,0
301 a 600	400.676	16,6	546.028	23,3
601 a 1200	293.016	12,1	392.188	16,7
1201 a 2400	155.000	6,4	187.004	8,0
2401 ou +	106.137	4,4	101.084	4,3
<b>Total</b>	<b>2.415.617</b>	<b>100,0</b>	<b>2.347.756</b>	<b>100,0</b>
<b>Ocupados no Setor Não-público</b>				
0 a 150	2.833.321	36,3	2.843.279	27,9
151 a 300	2.472.841	31,7	3.748.405	36,8
301 a 600	1.424.722	18,2	2.203.733	21,6
601 a 1200	593.432	7,6	813.393	8,0
1201 a 2400	248.787	3,2	326.223	3,2
2401 ou +	148.420	1,9	173.907	1,7
<b>Total</b>	<b>7.809.755</b>	<b>100,0</b>	<b>10.181.694</b>	<b>100,0</b>

Rendimentos em R\$ de 2003. Fonte: PNAD

Já a tabela 3.11, obtida a partir da anterior, registra a participação relativa do setor público na total de ocupados *em cada classe de rendimento*. O que se pode inferir dessas percentagens é a efetiva “localização” – se no setor público, se no privado (*não-público*) – das classes no Nordeste. Ou, dito de outro modo, a parte que cabe aos dois setores na estruturação das classes, vistas pelo critério de rendimentos do trabalho.

<sup>28</sup> Fixando-nos por um momento nas classes mais pobres, note-se, a partir dos valores relativos da ocupação total regional, a dimensão da pobreza no Nordeste: cerca de 68% dos ocupados em 1993 tinham renda real (em R\$ de 2003) de **até R\$300**, contra 63,2% com até essa mesma renda em 2001. O contingente de não-remunerados nesses dois anos foi de 627.366 (em 1993) e 560.864 (em 2001).

Repete-se aqui uma tendência já ressaltada: o setor público cresce em importância relativa na estruturação das classes à medida que se passa duma classe de menores rendimentos a uma de maiores rendimentos. Em 2001, 32,5% dos “remediados”, 36,4% da classe média e 36,8% da classe média-alta (e daí em diante...) ocupavam-se no setor público. As percentagens para o ano de 1993 são ainda maiores, ainda que não divergentes. Ao que tudo indica, terá pesado para a redução entre esses dois anos a queda absoluta, ou seja, do número de ocupados no setor público, de cerca de 2,8%.

Ressalte-se, a propósito, que a trajetória seguida pela ocupação no setor *não-público* foi, ao contrário, ascendente, de cerca de 3,4% anuais – taxa superior à do crescimento populacional no Nordeste – o que fez com que o total de ocupados crescesse à taxa de 2,6% ao ano nesta Região no período de 1993 a 2001.

**Tabela 3.11**  
**Região Nordeste: participação do setor público no total de ocupados não-agrícolas em cada classe de rendimento, 1993 e 2001** (em %)

	1993	2001
0 a 150	23,9	5,0
151 a 300	18,5	20,4
301 a 600	22,0	19,9
601 a 1200	33,1	32,5
1201 a 2400	38,4	36,4
2401 ou +	41,7	36,8
<b>Total</b>	22,2	17,9

*Elaborada a partir da tabela 3.10.*

A seguir cruzou-se a tabela 3.10 com dados de nível ou faixas de escolaridade (anos de estudo). Trata-se de critério a que usualmente se recorre para identificar aqueles indivíduos a incluir-se em estratos de classe média. Assim, supõe-se aqui que tais indivíduos percebem maior renda real, têm mais anos de estudo – o segundo fator não necessariamente influenciando no primeiro... –, e, possivelmente, mais idade (implicando mais tempo de serviço, estabilidade, etc.). Os resultados desse cruzamento de dados constam das tabelas 3.12 e 3.13 seguintes.

Tem-se que, no Nordeste em 2001, 78,1% dos ocupados no setor público com até sete anos de estudo eram ou muito pobres ou pobres (14,8% de muito pobres + 64,1% da camada “popular”); já mais da metade dos ocupados no setor público com escolaridade entre oito e dez anos de estudo eram da camada “popular” – à qual podem somar-se os ocupados com renda real entre 301 e 600 reais, cerca de 20% dessa faixa de escolaridade.

Na comparação com o setor “*não-público*”, nota-se que este ocupa mais de 60% dos indivíduos com escolaridade entre oito e dez anos de estudo e que têm entre R\$ 151 e R\$ 600 de renda real, contra mais de 70% dos ocupados pelo setor público nas mesmas faixas de rendimento e escolaridade. Já os ocupados no setor público com escolaridade entre 11 e 14 anos de estudo são, em sua maioria, pobres, da camada popular ou “*remediados*”. Somados, esses estratos corresponderam, no Nordeste em 2001, a, aproximadamente, 87% da ocupação nesse faixa de escolaridade.

Os “*remediados*” são, por sua vez, o estrato mais representado na faixa de escolaridade de quinze ou mais anos de estudo no setor público. Atente-se que nessa faixa os registros de ocupados com renda real de até R\$ 300 são bem menos significativos. Nesta mesma faixa de escolaridade no setor público tanto a classe média (como a definimos, vale ressaltar) quanto a média-alta são mais bem representadas. Aluda-se aqui, mais uma vez, a ressalva anteriormente feita de que a ocupação no setor público correspondia a cerca de 18% da ocupação não-agrícola total no Nordeste em 2001.

A mesma ressalva – isto é, de que se tratam de proporções relacionadas a um contingente de ocupados no setor público bem menor do que o de ocupados no privado, *não-público* – se aplica, igualmente, quando consideradas, para o mesmo ano de 2001, as três classes de maior rendimento agrupadas (ou seja, rendimentos de R\$ 1.201 ou mais) em sua intersecção com as faixas de maior escolaridade (ou seja, de 11 a 14 e 15 anos, ou mais, de estudo), nos setores público e *não-público*.

Assim, na faixa de ocupados no setor público com escolaridade entre 11 e 14 anos de estudo em 2001, mais de 10% desses têm renda real de R\$1.201 ou mais, contra cerca de 10% dos ocupados com igual escolaridade no setor *não-público*. Já na faixa de maior escolaridade (15 ou mais anos de estudo), os ocupados no setor público com

renda real de R\$1.201 ou mais correspondem a 41,6% da faixa, contra 50,5% no setor *não-público*. A diferença aqui se deve em boa medida ao cruzamento da classe de maior rendimento com a faixa de maior escolaridade no setor *não-público*, expressa nos 9,1% nesse setor contra 5,7% de indivíduos da classe média-alta e/ou ricos ocupados no setor público no Nordeste.

**Tabela 3.12**

**Região Nordeste: ocupação não-agrícola total e nos setores público e *não-público*, por classes de rendimento e faixas de escolaridade (anos de estudo) em 1993** (valores absolutos e relativos)

Escolaridade										
Rendimento	0 a 7		8 a 10		11 a 14		15 ou +		TOTAL	
<b>0 a 150</b>	3.188.081	47,8	286.013	24,3	217.849	12,1	16.036	3,0	3.707.979	36,7
<b>151 a 300</b>	2.066.551	31,0	418.437	35,5	489.195	27,1	46.620	8,6	3.020.803	30,0
<b>301 a 600</b>	954.683	14,3	278.790	23,6	494.978	27,4	93.536	17,2	1.821.987	18,0
<b>601 a 1200</b>	287.782	4,3	126.451	10,7	335.350	18,6	133.999	24,7	883.582	8,7
<b>1201 a 2400</b>	68.617	1,0	42.165	3,6	164.678	9,1	127.345	23,4	402.805	2,8
<b>2401 a 4800</b>	23.230	0,3	13.875	1,2	70.726	3,9	77.507	14,3	185.338	1,1
<b>4800 ou +</b>	7.064	0,1	2.945	0,2	19.508	1,1	39.702	7,3	69.219	0,3
<b>TOTAL</b>	6.596.008	100,0	1.168.676	100,0	1.792.284	100,0	534.745	100,0	10.091.713	100,0

Público										
	0 a 7		8 a 10		11 a 14		15 ou +		Total	
<b>0 a 150</b>	663.534	63,4	98.903	35,0	109.079	14,7	10.450	3,2	881.966	36,9
<b>151 a 300</b>	239.633	22,9	85.053	30,1	200.302	27,0	30.304	9,2	555.292	23,0
<b>301 a 600</b>	83.274	8,0	54.879	19,4	198.294	26,7	63.279	19,2	399.726	16,7
<b>601 a 1200</b>	43.254	4,1	29.110	10,3	132.999	17,9	86.027	26,0	291.390	12,9
<b>1201 a 2400</b>	11.213	1,1	10.088	3,6	60.965	8,2	72.734	22,0	155.000	6,5
<b>2401 a 4800</b>	774	0,1	3.488	1,2	32.058	4,3	46.938	14,2	82.258	3,4
<b>4800 ou +</b>	2.127	0,2	--	--	4.565	0,6	16.187	4,9	22.879	0,9
<b>Total</b>	1.047.127	100,0	282.614	100,0	741.415	100,0	330.382	100,0	2.389.511	100,0

Não-público										
	0 a 7		8 a 10		11 a 14		15 ou +		Total	
<b>0 a 150</b>	2.524.547	45,5	187.110	21,1	108.770	10,4	5.586	2,7	2.826.013	36,7
<b>151 a 300</b>	1.826.918	32,9	333.384	37,6	288.893	27,5	16.316	8,0	2.465.511	32,0
<b>301 a 600</b>	871.409	15,7	223.911	25,3	296.684	28,2	30.257	14,8	1.422.261	18,5
<b>601 a 1200</b>	244.528	4,4	97.341	11,0	202.351	19,3	47.972	23,5	592.192	7,7
<b>1201 a 2400</b>	57.404	1,0	32.077	3,6	103.713	9,9	54.611	26,7	247.805	3,2
<b>2401 a 4800</b>	22.456	0,4	10.387	1,2	38.668	3,7	30.569	15,0	102.080	1,3
<b>4800 ou +</b>	4.937	0,1	2.945	0,3	14.943	1,4	23.515	11,5	46.340	0,6
<b>Total</b>	5.548.881	100,0	886.062	100,0	1.050.869	100,0	204.363	100,0	7.702.041	100,0

*Rendimentos em R\$ de 2003. Por uma questão de clareza, ocultaram-se as observações de rendimento e/ou escolaridade ignoradas. Fonte: PNAD*

**Tabela 3.13**  
**Região Nordeste: ocupação não-agrícola total e nos setores público e não-público, por classes de rendimento e faixas de escolaridade (anos de estudo) em 2001 (valores absolutos e relativos)**

Rendimento	Escolaridade				TOTAL					
	0 a 7	8 a 10	11 a 14	15 ou +						
<b>0 a 150</b>	2.404.096	35,0	352.240	19,6	192.991	6,5	6.874	0,9	2.595.201	21,0
<b>151 a 300</b>	2.868.844	41,8	754.821	42,1	970.457	32,6	53.138	7,0	4.647.260	38,0
<b>301 a 600</b>	1.181.672	17,2	430.025	24,0	967.957	32,5	147.474	19,4	2.727.128	22,1
<b>601 a 1200</b>	300.488	4,4	187.714	10,5	514.395	17,3	196.394	25,9	1.198.991	9,8
<b>1201 a 2400</b>	69.266	1,0	48.104	2,7	218.971	7,4	176.045	23,2	512.386	4,2
<b>2401 a 4800</b>	14.254	0,2	8.876	0,5	68.260	2,3	109.523	14,4	200.913	1,7
<b>4800 ou +</b>	3.013	0,0	1.898	0,1	14.948	0,5	54.008	7,1	73.867	1,0
<b>TOTAL</b>	6.841.633	100,0	1.783.678	100,0	2.947.979	100,0	743.456	100,0	12.316.746	100,0

<b>Público</b>										
Rendimento	Escolaridade				TOTAL					
	0 a 7	8 a 10	11 a 14	15 ou +						
<b>0 a 150</b>	103.370	14,8	20.029	7,6	21.326	2,2	2.191	0,6	146.916	6,3
<b>151 a 300</b>	448.958	64,1	135.247	51,6	334.913	34,8	27.313	6,9	946.431	41,0
<b>301 a 600</b>	90.419	12,9	54.924	20,9	308.992	32,1	86.656	21,8	540.991	23,4
<b>601 a 1200</b>	44.656	6,4	40.417	15,4	191.847	20,0	112.222	28,2	389.142	17,0
<b>1201 a 2400</b>	11.203	1,6	9.698	3,7	80.031	8,3	85.862	21,6	186.794	8,0
<b>2401 a 4800</b>	943	0,1	1.222	0,5	15.996	1,7	56.655	14,3	74.816	3,2
<b>4800 ou +</b>					3.802	0,4	22.466	5,7	26.268	1,1
<b>Total</b>	700.097	100,0	262.229	100,0	961.257	100,0	397.326	100,0	2.311.358	100,0

<b>Não-público</b>										
Rendimento	Escolaridade				TOTAL					
	0 a 7	8 a 10	11 a 14	15 ou +						
<b>0 a 150</b>	2.300.726	37,5	332.211	21,8	171.665	8,6	4.683	1,4	2.809.285	28,0
<b>151 a 300</b>	2.419.886	39,4	619.574	40,7	635.544	32,0	25.825	7,5	3.700.829	37,0
<b>301 a 600</b>	1.091.253	17,8	375.101	24,7	658.965	33,2	60.818	17,6	2.186.137	21,9
<b>601 a 1200</b>	255.832	4,2	147.297	9,7	322.548	16,2	84.172	24,3	809.849	8,1
<b>1201 a 2400</b>	58.063	0,9	38.406	2,5	138.940	7,0	90.183	26,1	325.592	3,2
<b>2401 a 4800</b>	13.311	0,2	7.654	0,5	52.264	2,6	52.868	15,3	126.097	1,3
<b>4800 ou +</b>	3.013	0,0	1.898	0,1	11.146	0,6	31.542	9,1	47.599	0,5
<b>Total</b>	6.141.536	100,0	1.521.449	100,0	1.986.722	100,0	346.130	100,0	10.005.388	100,0

*Rendimentos em R\$ de 2003. Por uma questão de clareza, ocultaram-se as observações de rendimento e/ou escolaridade ignoradas. Fonte: PNAD*

Conclusões semelhantes podem tirar-se da tabela 3.14 a seguir, elaborada a partir das tabelas 3.12 e 3.13. O que se registra é, novamente, a participação do setor público no total de ocupados, agora em cada classe de rendimentos e em cada faixa de escolaridade. Desta tabela é possível depreender uma tendência a qual já se fez referência, acrescida desta feita pelo crivo das faixas de escolaridade: à medida que aumentam a renda real percebida e os anos de estudo, é mais significativa a

participação do setor público na ocupação dos estratos medianos. As percentagens para a faixa de maior escolaridade são reveladoras dessa tendência.

Por exemplo, em 2001, cerca de metade da classe média e média-alta estavam ocupados no setor público. As percentagens para 1993, por sua vez, são indicativas da extensão da crise dos primeiros anos da década de 1990 – com que os empregos públicos se reafirmam como “sustentáculo” da renda – e, em alguma medida, do estágio em que se encontravam os programas de privatização de empresas estatais e de demissão voluntária, igualmente levados a cabo nessas empresas.

**Tabela 3.14**

**Região Nordeste: participação do setor público no total de ocupados não-agrícolas em cada classe de rendimento e escolaridade, 1993 e 2001 (em %)**

	1993				2001			
	0 a 7	8 a 10	11 a 14	15 ou +	0 a 7	8 a 10	11 a 14	15 ou +
<b>0 a 150</b>	20,8	34,6	50,1	65,2	4,3	5,7	11,1	31,9
<b>151 a 300</b>	11,6	20,3	40,9	65,0	15,6	17,9	34,5	51,4
<b>301 a 600</b>	8,7	19,7	40,1	67,7	7,7	12,8	31,9	58,8
<b>601 a 1200</b>	15,0	23,0	39,7	64,2	14,9	21,5	37,3	57,1
<b>1201 a 2400</b>	16,3	23,9	37,0	57,1	16,2	20,2	36,5	48,8
<b>2401 a 4800</b>	3,3	25,1	45,3	60,6	6,6	13,8	23,4	51,7
<b>4800 ou +</b>	30,1	-	23,4	40,8	-	-	25,4	41,6

*Elaborada a partir das tabelas 3.12 e 3.13.*

“Onde” se encontra, pois, a classe média, e particularmente a classe média-alta, no setor privado? Por outros termos, qual a posição na estrutura de ocupações correspondente no setor privado, e no que respeita à renda real auferida, a esses empregos públicos próprios da classe média? **Levando-se em conta que não há proprietários de ativos de capital entre os ocupados no setor público**, é possível que os mais bem aquinhoados e com mais anos de estudo entre os ocupados no setor privado, *não-público*, provenham dessa categoria de ocupação. É o que procuraremos apurar a seguir.

A partir das tabelas 3.15, 3.16 e 3.17, que retratam o emprego total e público por posição na ocupação no Nordeste em 1993 e 2001, obteve-se as relações, expressas nas tabelas 3.18 e 3.19. Note-se que, nos dois anos selecionados, a importância relativa do emprego público no total de empregados aumenta à medida que se “desce” de uma classe de rendimento real a outra. Por outros termos, o setor público no

Nordeste respondia então pelos empregos de quase metade dos “*remediados*”, de mais da metade da classe média e de mais de 60% da classe média-alta. Note-se ainda que a proporção de empregadores no total de ocupados no setor *não-público* aumenta quanto maiores os rendimentos, chegando, na última classe (R\$ 4.801 ou mais), a responder por quase a metade das ocupações. Ao que tudo indica, trata-se da posição na ocupação na qual se inserem parte das classes médias-altas não ocupadas no setor público.

**Tabela 3.15**

**Região Nordeste: emprego não-agrícola total, por faixas de rendimento e posição na ocupação, 1993**

	Doméstico		Empregados		Conta própria		Empregador		TOTAL
<b>0 a 150</b>	835.018	78,0	1.778.744	29,4	1.066.990	38,5	7.017	2,5	3.687.769
<b>151 a 300</b>	208.738	19,5	2.085.680	34,5	710.221	25,6	25.480	9,0	3.030.119
<b>301 a 600</b>	14.803	1,4	1.176.250	19,4	569.846	20,6	60.073	21,2	1.820.972
<b>601 a 1200</b>	557	0,1	562.539	9,3	244.471	8,8	74.111	26,1	881.678
<b>1201 a 2400</b>	217	0,0	248.182	4,1	92.301	3,3	60.486	21,3	401.186
<b>2401 a 4800</b>	--	--	113.705	1,9	40.328	1,5	29.989	10,6	184.022
<b>4800 ou +</b>	--	--	39.899	0,7	7.561	0,3	20.993	7,4	68.453
<b>Total</b>	1.071.049	100,0	6.047.922	100,0	2.771.362	100,0	283.568	100,0	10.173.901

Fonte: PNAD

**Tabela 3.16**

**Região Nordeste: emprego não-agrícola total, por faixas de rendimento e posição na ocupação, 2001**

	Doméstico		Empregados		Conta própria		Empregador		TOTAL
<b>0 a 150</b>	728.256	54,6	965.552	13,3	1.244.746	36,1	9.991	2,6	2.948.545
<b>151 a 300</b>	552.350	41,4	3.078.962	42,3	1.031.078	29,9	30.618	7,8	4.693.008
<b>301 a 600</b>	49.039	3,7	1.892.799	26,0	709.938	20,6	92.966	23,8	2.744.742
<b>601 a 1200</b>	2.463	0,2	825.147	11,3	275.092	8,0	99.329	25,4	1.202.031
<b>1201 a 2400</b>	--	--	325.870	4,5	106.129	3,1	79.239	20,3	511.238
<b>2401 a 4800</b>	--	--	119.018	1,6	35.696	1,0	46.199	11,8	200.913
<b>4800 ou +</b>	--	--	40.588	0,6	10.129	0,3	23.150	5,9	73.867
<b>Total</b>	1.333.811	100,0	7.287.140	100,0	3.444.076	100,0	391.125	100,0	12.456.152

Fonte: PNAD

**Tabela 3.17****Região Nordeste: emprego público por faixas de rendimento e posição na ocupação, 1993 e 2001**

	1993				2001					
	Empregados		Agricultas		TOTAL	Empregados		Agricultas		TOTAL
<b>0 a 150</b>	888.875	36,96	--	--	888.875	150.316	6,41	--	--	150.316
<b>151 a 300</b>	559.154	23,25	732	6,88	559.886	961.373	41,03	212	4,84	961.585
<b>301 a 600</b>	398.375	16,56	2.301	21,64	400.676	544.481	23,23	1.547	35,30	546.028
<b>601 a 1200</b>	288.803	12,01	4.213	39,61	293.016	390.822	16,68	1.366	31,17	392.188
<b>1201 a 2400</b>	152.942	6,36	2.058	19,35	155.000	185.958	7,94	1.046	23,87	187.004
<b>2401 a 4800</b>	82.144	3,42	1.114	10,47	83.258	74.605	3,18	211	4,82	74.816
<b>4800 ou +</b>	22.662	0,94	217	2,04	22.879	26.268	1,12	--	--	26.268
<b>Total</b>	<b>2.404.982</b>	<b>100,00</b>	<b>10.635</b>	<b>100,00</b>	<b>2.415.617</b>	<b>2.343.374</b>	<b>100,00</b>	<b>4.382</b>	<b>100,00</b>	<b>2.347.756</b>

Fonte: PNAD

**Tabela 3.18****Região Nordeste: empregados públicos/  
empregados por faixa de rendimento,  
1993 e 2001 (em %)**

	1993	2001
<b>0 a 150</b>	49,97	15,57
<b>151 a 300</b>	26,81	31,22
<b>301 a 600</b>	33,87	28,77
<b>601 a 1200</b>	51,34	47,36
<b>1201 a 2400</b>	61,62	57,07
<b>2401 a 4800</b>	72,24	62,68
<b>4800 ou +</b>	56,80	64,72

Elaborado a partir das tabelas 3.15, 3.16 e 3.17.

**Tabela 3.19****Região Nordeste: empregadores/  
ocupação total no setor não-público,  
1993 e 2001 (em %)**

	1993	2001
<b>0 a 150</b>	0,3	0,4
<b>151 a 300</b>	1,0	0,8
<b>301 a 600</b>	4,2	4,2
<b>601 a 1200</b>	12,5	12,3
<b>1201 a 2400</b>	24,4	24,4
<b>2401 a 4800</b>	29,4	36,6
<b>4800 ou +</b>	45,8	48,6

Elaborado a partir das tabelas 3.15, 3.16 e 3.17.

Para que não se aponte o setor público, ou o Estado empregador, como uma sorte de “bastião” dos privilegiados, as tabelas 3.20, 3.21 e 3.22 seguintes são ilustrativas. As duas primeiras indicam a distribuição, segundo faixas de rendimento, dos trabalhadores nos quatro setores mais numerosos do setor público no Nordeste em 1993 e em 2001<sup>29</sup>, quais sejam, social, administração pública, construção e outras atividades industriais.

Note-se que em ambos os anos os ramos social, de construção e outras atividades industriais ocuparam, majoritariamente, empregados pobres e/ou de camadas “populares”. Aqui o caso clássico é o do ramo de construção, no qual se insere parte dos empregados nas *frentes* (rurais e urbanas) no Nordeste semi-árido.

No entanto, esse caso somente em parte explica o número enorme de ocupados, nesse ramo, com rendimento real de até R\$ 150 em 1993, número esse que decaiu na distribuição referente ao ano de 2001<sup>30</sup>. Ou seja, de 1993 para 2001, houve não só ganhos de renda advindos da estabilização de preços (em 1994), como também alguns reajustes de salário-mínimo. Ainda, aqui o suposto impacto do Fundef, melhorando os rendimentos reais das professoras primárias do Nordeste (urbano e rural), parece confirmar-se. A associação desses três fatores explicaria, pois, a virtual ascensão de ocupados da faixa de pior rendimento à faixa seguinte, em todas as distribuições aqui apresentadas.

Nas ocupações no ramo social, nota-se um pequeno crescimento do contingente de ocupados “*remediados*” e de classe média. Mas o que realmente chama a atenção é o significativo percentual de ocupados pobres nesse setor, nos dois anos escolhidos. O ramo social acaba sendo também o maior empregador de trabalhadores dessas faixas de rendimento entre as quatro ocupações mais numerosas do setor público.

Tudo leva a crer que esses trabalhadores são jovens, têm poucos anos de estudo e são contratados por tempo determinado, principalmente pelos governos locais. Aqui o setor público aproxima-se do setor privado no que respeita às práticas de contratação de mão-de-obra. Já no ramo de outras atividades industriais a redução, entre 1993 e 2001, de postos para os indivíduos “*remediados*”, de classe média e média-alta há de dever-se principalmente às privatizações realizadas.

---

<sup>29</sup> Não seria uma generalização inseqüente afirmar que se tratam das mais numerosas em todas as regiões e em toda a década de 1990 – exceção feita ao ramo da **construção**.

<sup>30</sup> Lembrando que trabalhou-se com rendimentos reais em R\$ de janeiro de 2003.

Na Administração Pública, por sua vez, observa-se que esse ramo de atividade tipicamente do setor público reduziu a sua participação nas classes de menor rendimento e aumentou sua importância nas de maior rendimento. Nesse caso é menos um bastião de privilegiados e mais um bastião da resistência dos empregos formais, ante um mercado de trabalho que, nos níveis nacional e regional, se estreita a cada dia <sup>31</sup>.

**Tabela 3.20**

**Região Nordeste: ocupações (ramos de atividade) mais numerosas setor público por faixa de rendimentos em 1993**

	TOTAL	Construção		Out.ativ.ind.		Social		Adm. pública	
<b>0 a 150</b>	858.157	183.030	93,6	47.706	29,5	372.102	36,3	255.319	31,1
<b>151 a 300</b>	536.097	7.080	3,6	30.283	18,7	281.106	27,4	217.628	26,5
<b>301 a 600</b>	369.801	3.708	1,9	15.167	9,4	184.941	18,1	165.985	20,2
<b>601 a 1.200</b>	254.629	1.149	0,6	26.530	16,4	124.311	12,1	102.639	12,5
<b>1.201 a 2.400</b>	119.516	670	0,3	27.206	16,8	43.643	4,3	47.997	5,8
<b>2.401 a 4.800</b>	49.157	-	-	13.021	8,1	14.161	1,4	21.975	2,7
<b>4.801 ou +</b>	15.188	-	-	1.601	1,0	3.838	0,4	9.749	1,2
<b>TOTAL</b>	2.202.545	195.637	100,0	161.514	100,0	1.024.102	100,0	821.292	100,0

Fonte: PNAD

**Tabela 3.21**

**Região Nordeste: ocupações (ramos de atividade) mais numerosas setor público por faixa de rendimentos em 2001**

	TOTAL	Construção		Out.ativ.ind.		Social		Adm. pública	
<b>0 a 150</b>	142.086,0	19.553	56,4	5.693	5,5	83.472	7,1	33.368	3,7
<b>151 a 300</b>	937.576,0	8.688	25,0	53.964	51,8	518.922	44,2	356.002	39,2
<b>301 a 600</b>	524.884,0	5.263	15,2	12.247	11,8	338.154	28,8	169.220	18,7
<b>601 a 1.200</b>	363.517,0	211	0,6	16.241	15,6	150.052	12,8	197.013	21,7
<b>1.201 a 2.400</b>	163.863,0	984	2,8	9.509	9,1	60.577	5,2	92.793	10,2
<b>2.401 a 4.800</b>	63.369,0	-	-	4.583	4,4	19.730	1,7	39.056	4,3
<b>4.801 ou +</b>	24.662,0	-	-	1.952	1,9	3.022	0,3	19.688	2,2
<b>TOTAL</b>	2.219.957,0	34.699	100,0	104.189	100,0	1.173.929	100,0	907.140	100,0

Fonte: PNAD

<sup>31</sup> A idéia de “estreitamento” do mercado de trabalho organizado na década de 1990 está presente em BALTAR (*op.cit.*).

Tabela 3.22

Região Nordeste (setor público): participação dos ramos de construção, outras atividades industriais, social e administração pública na ocupação em cada faixa de rendimento, 1993 e 2001

	1993				2001			
	Construção	Out.ativ.ind.	Social	Adm. pública	Construção	Out.ativ.ind.	Social	Adm. pública
0 a 150	21,3	5,6	43,4	29,8	13,8	4,0	58,7	23,5
151 a 300	1,3	5,6	52,4	40,6	0,9	5,8	55,3	38,0
301 a 600	1,0	4,1	50,0	44,9	1,0	2,3	64,4	32,2
601 a 1.200	0,5	10,4	48,8	40,3	0,1	4,5	41,3	54,2
1.201 a 2.400	0,6	22,8	36,5	40,2	0,6	5,8	37,0	56,6
2.401 a 4.800	-	26,5	28,8	44,7	-	7,2	31,1	61,6
4.801 ou +	-	10,5	25,3	64,2	-	7,9	12,3	79,8

Elaborada a partir das tabelas 2.33 e 2.34

Que conclusões mais gerais se poderiam tirar do exposto – ou seja, das análises dos resultados de nossa pesquisa empírica – acima? Primeira, a duma concentração notável da renda no Nordeste, a permear todas as tabelas expostas.

Concentração de renda que, ademais, é o verdadeiro motor da pobreza. A propósito, evoque-se as tabelas 3.15 e 3.16<sup>32</sup>, que detalham a composição do emprego não-agrícola total, segundo faixas de rendimento e posição na ocupação em 1993 e 2001, respectivamente. Nelas pode-se notar uma clara mudança no perfil dos pobres no Nordeste durante o período em apreço. Qual seja, a concentração da pobreza na condição de conta-própria, evidenciada quando se constata que entre 1993 e 2001, enquanto cai o contingente de ocupados como domésticos e empregados na faixa de menor rendimento (até R\$ 150) – compensada por um aumento dos ocupados nessas mesmas posições nas duas faixas imediatamente posteriores, em particular na faixa de R\$ 150 a R\$ 300 – aumenta o número de conta-próprias com rendimentos de até R\$ 300, que passam a representar, em 2001, mais de 65% da posição de conta-própria e cerca de 18% de todas as ocupações no Nordeste. Tratam-se de proporções **suficientemente** preocupantes, a nosso ver.

Concentração de renda *mantenedora* da pobreza que atravessa igualmente a estrutura de ocupações do setor público. Esta é nossa segunda constatação: logrou-se, ao longo da década de 1990, estabelecer dentro dessa estrutura uma segmentação do

<sup>32</sup> À página 133.

trabalho pela qual o setor público **em parte** segue como empregador formal, tipicamente naquelas ocupações da classe média. Isto acaba por “superdimensionar” o Estado empregador, porquanto a combinação de crise do emprego com flexibilização trabalhista, característica da década anterior, foi pródiga em destruir ou “flexibilizar” ocupações semelhantes no setor privado.

Por outro lado, e por força da mencionada segmentação, o setor público passa a gerar ocupações como contratante de serviços prestados pelo setor privado e/ ou gerir parte de sua força de trabalho segundo as práticas de gestão e admissão de mão-de-obra do setor privado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Não é o novo surgindo por entre os escombros do velho, é o novo impondo-se pela via do modelo velho. É o Brasil e é o Nordeste. Ave.*

Francisco de Oliveira

*Ayer pasó, mañana no ha llegado.*

Quevedo

Percorreu-se um caminho relativamente longo, dada a amplitude do objeto de estudo delimitado. Relativamente longo mas, certamente, panorâmico; como se abordou o Nordeste como um todo, enfatizar determinadas particularidades de sub-regiões e/ou estados mostrou-se uma tarefa impossível. Trabalhou-se, portanto, com os *Nordestes* urbano e rural, com alguma ênfase sobre sua região semi-árida. De todo modo, o que nos interessava era captar processos histórico-econômicos comuns a todas essas sub-regiões nordestinas – o que os torna, de certo modo, definidores do Nordeste.

Assim, considerando os objetivos do presente trabalho acadêmico, os processos histórico-econômicos que se intentava captar eram aqueles co-responsáveis pela continuada importância relativa do Estado (ou do setor público) empregador e/ ou transferidor de renda nos mencionados *Nordestes*.

À guisa de uma conclusão merecedora desse nome, as considerações finais que faremos a seguir aludem àquilo que de mais conclusivo foi mencionado nos capítulos primeiro, segundo e terceiro. Tomaremos como base para tais considerações tanto a literatura pertinente coligida quanto as conclusões a que chegamos a partir de nossa algo limitada pesquisa empírica.

Constatou-se que em ambos os aludidos *Nordestes* o problema do emprego – ou da ocupação da força de trabalho, é um grave problema histórico – do qual deriva-se um problema de renda, igualmente grave – que se estendeu por todo o século XX, em boa medida, irresoluto, naquilo que dependeu de iniciativas estatais para o seu equacionamento.

No Nordeste rural, a quase centenária iniciativa, ou “política” de abertura de frentes de trabalho quando sobrevém estiagens prolongadas – crises de produção e,

portanto, de emprego – é atestado evidente de que ali pouco se fez para assegurar formas de convivência com esse fenômeno natural. Persiste a produção tradicional, que pouco contribuiu para a economia de região, e, pior ainda, persiste uma estrutura fundiária da qual não poderiam brotar relações de renda e trabalho mais “avançadas” do que as semifeudais – que de quando em vez chegam ao conhecimento da opinião pública.

Quando se precisou, ao longo do século, conter os fluxos migratórios – eis o que acabou por significar *fixar o homem à terra...* – recorreu-se a medidas, digamos, mais “enérgicas”. Nada de efetivamente transformacional, no entanto. A moderna produção primária regional nordestina, hodiernamente voltada para a exportação de *commodities* na formas de pólos ou “ilhas” de produtividade, **apenas sobrepôs-se a essa estrutura.**

É nesse velho Nordeste rural que aporta a novidade da política social previdenciária, as aposentadorias rurais, bem como outras transferências, fazendo com que, nos dias que correm, grotões haja onde os aposentados e beneficiários rurais sejam o motor da atividade econômica local, porquanto se constituíram em importante (por vezes único) sustentáculo da renda rural. Outra evidência do baixo nível de assalariamento rural.

No Nordeste urbano, aonde ia dar parte dos migrantes *tocados* pelas secas – outra parte ia para São Paulo e seu entorno – supôs-se que a “questão regional”, outro aspecto do mesmo problema de emprego e renda, seria equacionada pelo recurso à industrialização. Concebeu-se e implementou-se a Sudene, bem como outras instituições imbuídas do mesmo objetivo do desenvolvimento regional; e industrializou-se o Nordeste, e num interregno mínimo, vale a ressalva.

Com a industrialização veio o Estado, “autoritário” e “presente”, produzindo, investindo em infra-estrutura, incentivando a inversão privada e promovendo gastos sociais em educação e outras políticas sociais e serviços de utilidade pública. Também empregando, pois com o Estado vieram os empregos públicos, as ocupações no setor público. À base dessa presença estatal expandida acelerou-se a gestação de uma classe média, eventualmente com padrões de renda semelhantes aos correntes no Centro-sul.

Já os trabalhadores que produzem, mas não controlam a produção – para valermos-nos de uma concepção *bravermaniana*<sup>1</sup> –, os ocupados na indústria, esses não se empregaram nos montantes idealizados pelo planejamento regional. Tampouco a Sudene, epítome do desenvolvimento regional programado e calcado do desenvolvimento industrial, foi longe na linha de ação originalmente concebida (e também a permanência das velhas estruturas no campo deve-se a esses desvios de rota); a industrialização concebida foi substituída pela industrialização complementar à que se processava no Centro-sul, donde provinha o seu elemento dinâmico. Por predominantemente intensiva em capital, a industrialização havida no Nordeste (com presença significativa do grande capital nacional e estrangeiro), não teve os efeitos de encadeamento de emprego esperados.

O mesmo sucederia com a renda do trabalho. Aqui pesará, também, o caráter intensivo em capital da industrialização incentivada, ante um estoque de força de trabalho quase que completamente convertido em “população para o capital”. A sub-remuneração grassará não apenas entre os engajados no terciário arcaico e desorganizado, cujo crescimento foi potencializado pela industrialização mesma; mas também entre os empregados industriais.

O crescimento notável observado nas décadas de 1970 e 1980 não alterou fundamentalmente esse quadro de subemprego e sub-remuneração. A “questão regional” seguiria na ordem do dia; a propósito, maciças migrações campo-cidade (e Nordeste-Sudeste) seriam registradas nesses dois decênios.

Na transição dos anos 1980 para os anos 1990, de um centralismo estatal em seu auge passa-se a um movimento de descentralização/ municipalização que, ao longo desses anos, lograria transferir uma série de atribuições do governo federal aos governos estaduais e municipais – o que os transformou (especialmente os municípios, multiplicados desde meados dos anos 1980) nos efetivos responsáveis pelo acréscimo líquido de ocupações no setor público na década passada.

Acrescente-se que também os problemas financeiro-fiscais do Estado seguiram mal equacionados de uma a outra década. O que significou transferir para as esferas subnacionais o compromisso de arcar com a remuneração não só dos seus “clássicos”

---

<sup>1</sup> Na verdade, de Braverman é a atualização de uma concepção do próprio Karl Marx sobre o controle da produção.

funcionários públicos (empregados públicos estatutários), como também com a contratação e pagamento de empregados na área social, agora sob sua crescente responsabilidade. Situação essa que se agrava no caso do Nordeste, tomado por pequenas municipalidades.

No bojo das medidas de liberalização econômica levadas a cabo ao longo da década de 1990, ressurgem com força a “racionalização” do setor público, a obter-se em parte pelo recurso às privatizações de empresas estatais federais e estaduais. Como o nível de ocupação no setor público praticamente não se alterou na década (no caso nordestino, as alterações não nos pareceram significativas), o que parece ter ocorrido em consequência dessas privatizações foi a substituição de empregos públicos “bons” por empregos públicos “ruins”. Isto é, ocupações que tanto do ponto de vista da institucionalidade trabalhista quanto das remunerações estão se aproximando gradativamente do modelo do setor privado.

Assim, parte do setor público se converte numa sorte de “subsetor” privado, contratando trabalhadores por tempo determinado e pagando salários baixos. Mesmo assim, as remunerações no setor público seguem relativamente superiores. Como vimos no caso do Nordeste nessa década, coube preponderantemente ao setor privado (“*não-público*”) a, digamos, manutenção dos trabalhadores pobres que grassam na região. Por outro lado, ali uma parcela relativamente importante das classes média e média-alta que não são proprietárias de ativos de capital, isto é, não são empregadores, empregavam-se no setor público, conforme apuramos para os anos de 1993 e 2001 <sup>2</sup>.

O que parece mais preocupante para o caso do Nordeste urbano nas décadas passadas, e atual, como pudemos constatar com base em nossa pesquisa empírica, é, com efeito, essa importância relativa e algo desmedida do setor público na provisão de empregos e na sustentação da renda de determinados segmentos socioeconômicos da região <sup>3</sup>. O que acena para um reforço da “oligarquização” da sociedade nordestina, que nunca se logrou desmontar por completo. Até o momento, pois, as notícias não são nada alvissareiras para as *hostes errantes*.

---

<sup>2</sup> Outra parcela há estar empregada no “terciário moderno” em consolidação nas metrópoles nordestinas.

<sup>3</sup> Uma sorte de “Estado-ventilador”, distribuindo renda para a sociedade, ou para parte dela (PINTO, 1976).

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo e WERNER, Dorte. Long-term Brazilian economic growth: 1930-94. Paris: OECD, 1997 (Long-term Growth Series).
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de e CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. Desenvolvimento regional no Brasil. Brasília: IPEA, 1978.
- ALBUQUERQUE Jr., Durval Muniz de. A invenção do Nordeste e outras artes. Recife: FJN/ Massangana; São Paulo: Cortez, 1999 (Estudos e Pesquisas, 104).
- ANUATTI NETTO, Francisco e GUERRERO, Dario Alexandre. Variações na estrutura ocupacional, no emprego e nos salários nos setores de utilidade pública brasileiros no período 1995-2000. In CHAHAD, José Paulo Zeetano e CACCIAMALI, Maria Cristina (orgs.). Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho. São Paulo: LTr, 2003, pp. 311-38.
- ARAÚJO, Tarcísio Patrício de e SOUZA, Aldemir do Vale. Empleo y saláries em el sector público de Brasil: comparaciones interregionales y el caso de la región metropolitana de Recife. In MARSHALL, Adriana (comp.). El empleo público frente a la crisis: estudios sobre América Latina. Ginebra: OIT, 1990, pp. 94-112.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - ANFIP. Previdência do serviço público brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma. Brasília: ANFIP, 2003.
- \_\_\_\_\_. Seguridade social e Estado mínimo. Brasília: ANFIP, 2002.
- BALTAR, Paulo. Estrutura econômica e emprego na década de 90. Campinas, SP, 2003, mimeo.
- BASTIDE, Roger. Sociologia do Brasil. In QUEIROZ, Maria Isaura Pereira (org.). Roger Bastide: sociologia. São Paulo: Ática, 1983, pp. 113-37.
- BIASOTO Jr., Geraldo. A polêmica sobre o déficit público brasileiro. Campinas, SP: IE/ Unicamp, 1999 (Prova, Professor Adjunto).
- CAMARGO, Aspásia, e RAPOSO, Eduardo. O Nordeste e a política: diálogo com José Américo de Almeida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984: (Brasil Século 20).
- CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. Uma análise estadual: Nordeste. Jaguariúna, SP: Embrapa, 2000.
- CANO, Wilson. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. Campinas, SP: Ed. Da Unicamp, 2002.

- \_\_\_\_\_. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995. 2. ed. rev. aum. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998 (30 Anos de Economia – Unicamp, 2).
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec/ Sudene, 1987.
- CARVALHO, Otamar de. Nordeste: a falta que o planejamento faz. *In* Regiões e cidades, cidades nas regiões. São Paulo: Ed. Unesp, 2003, pp. 303-66.
- \_\_\_\_\_. Estratégias de convivência com as secas no Nordeste. Brasília: FAO, 2002, dez.
- \_\_\_\_\_. A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: campus, 1988.
- \_\_\_\_\_ e EGLER, Cláudio Antonio Gonçalves. Alternativas de desenvolvimento para o nordeste semi-árido. Fortaleza: BNB, 2003.
- CARVALHO FILHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90. Tese de doutorado. Campinas, SP: IE/ Unicamp, 2002.
- CAVALCANTI, Clóvis. A seca do Nordeste brasileiro: uma visão de estudos e pesquisas elaborados em um século de produção de conhecimento. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: BNB, v.19, n.1, jan./mar. 1988, pp. 97-127.
- CHAHAD, José Paulo Zeetano. Emprego e salários na administração pública do Nordeste nos anos oitenta. Caderno de Estudos Sociais. Recife: FUNDAJ, v. 7, n.1, jan./ jun. 1991, pp. 5-20.
- COHN, Amélia. Crise regional e planejamento. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- CORSEUIL, Carlos Henrique (ed.). Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- CUNNIFF, Roger. The Great Drought: Northeast Brazil, 1877-1880. Tese de Doutorado. The University of Texas at Austin, 1970.
- DAIN, Sulamis. Empresa estatal e capitalismo contemporâneo. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 1986 (Teses).
- \_\_\_\_\_ e SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. *In* OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, SP: IE/ Unicamp, 1998, pp. 31-72.
- DAVIS, Mike. Holocaustos coloniais: clima, fome e imperialismo na formação do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- DE BRUNHOFF, Suzanne. Estado y capital. Madrid: Editorial Villalar, 1978.

- DELGADO, Guilherme. A pesquisa de avaliação da Previdência Social contextualizada. In DELGADO, Guilherme e CARDOSO Jr., José Celso (orgs.). A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. 2.ed. Brasília: IPEA, 2003, pp. 18-40.
- DELGADO, Guilherme e SCHWARZER, Helmut. Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In DELGADO, Guilherme e CARDOSO Jr., José Celso (orgs.), *cit.*, pp. 188-210.
- DOMINGOS NETO, M. e BORGES, J. Seca seculorum. Flagelo e mito na economia rural piauiense. Teresina: Fundação CEPRO, 1987.
- DRAIBE, Sonia M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. São Paulo em perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, v. 4, n. 2, abr./ jun. 1990, pp. 18-24.
- \_\_\_\_\_. Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil: 1930/ 60. Paz e Terra, 1985.
- DUARTE, Renato. Um tipo singular de desemprego massivo e episódico: o caso dos flagelados das secas no semi-árido nordestino. Revista da ABET. São Paulo: ABET, v. II, n. 1, 2002, pp. 100-119.
- \_\_\_\_\_. A seca no Nordeste: de desastre natural a calamidade pública. In LIMA, João Policarpo (org.). Economia e região, Nordeste e economia regional: ensaios. Recife: Ed. Universitária/ UFPE, 1999, pp. 195-217.
- FIGUEROA, Manuel. O problema agrário no Nordeste do Brasil: análise e proposições. São Paulo: Hucitec; Recife: Sudene, 1977.
- FIORI, José Luis. A política social no Governo Collor. Sociedade e Estado. Brasília: Departamento de Sociologia da UnB, v. 6, n. 2, 1991
- FURTADO, Celso. Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII. Elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais. São Paulo: Hucitec/ ABPHE, 2001.
- \_\_\_\_\_. A fantasia desfeita. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. A nova dependência: dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- GOMES, Alfredo Macedo. Imaginário social da seca, suas implicações para a mudança social. Recife: FUNDAJ/ Massangana, 1998.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Um sonho de classe: trabalhadores e formação de classe na Bahia dos anos oitenta. São Paulo: Hucitec, 1998.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. El mercado de trabajo en la década perdida. Investigación económica. México, D.F.: UNAM, n.203, enero-marzo de 1993, pp.221-41.

\_\_\_\_\_. e ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio. Os desafio da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_., PORSSE, Alexandre Alves e SOARES, Melody de Campos. Descentralização e finanças municipais no Brasil: uma análise regional da gestão dos recursos. Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia. Belém: ANPEC, v. 3, 1999, pp. 1517-33.

\_\_\_\_\_. e SOUZA, Aldemir do Vale. A dinâmica do mercado de trabalho urbano no Nordeste. In CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de e HAGUETTE, Teresa Maria Frota (orgs.). Trabalho e condições de vida no nordeste brasileiro. São Paulo: Hucitec; Brasília: CNPq, 1984, pp. 15-41.

GRABOIS, J. Que urbano é esse? O habitat num espaço de transição do norte de Pernambuco. Estudos Avançados. São Paulo: IEA, v.13, n.36, 1997, pp.79-104 (Dossiê Nordeste Seco).

GRAZIANO DA SILVA, José. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas, SP: UNICAMP/ IE, 1998.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. 2.ed. Recife: Sudene, 1967.

HIRSCHMAN, Albert O. Journeys toward progress: studies of economic policy-making in Latin America. New York: Anchor Books, 1965.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Ed. Unesp; IE/ UNICAMP, 2002.

MAIA GOMES, Gustavo. Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do Semi-Árido e dos Cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

MAIA GOMES, Gustavo e VERGOLINO, José Raimundo. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/ 1994. In GOMES, Gustavo Maia e VERGOLINO, José Raimundo e MARTINS, André. Prêmio Pernambuco de Economia Dirceu Pessoa - 1994. Recife, 1995.

- MAIA GOMES, Gustavo e MAC DOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: IPEA, fev. 2000 (Texto para Discussão n. 706).
- MARTINE, George e WONG, Laura. As tendências populacionais recentes no Nordeste e suas implicações para o semi-árido. Brasília: IICA, 1994 (Projeto Áridas).
- MARTINS, André. Industrial growth and employment in the state of Ceará, northeastern Brazil: a comparative regional analysis. Austin, TX: draft paper, nov. 2002.
- MELLO, João Manuel Cardoso de e NOVAIS, Fernando. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, pp.549-659.
- NETTO JÚNIOR, José Luis da Silva e MOREIRA, Ivan Targino. Processo migratório nordestino e convergência de renda *per capita*: análise inter-regional e inter-estadual no período 1950-1991. In ROSA, Antonio Lisboa Teles da e KHAN, Ahmad Saeed (orgs.). Nordeste: reflexões sobre aspectos setoriais e locais de uma economia. Fortaleza, CAEN, pp. 27-52 (Estudos Económicos).
- OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003a.
- \_\_\_\_\_. O elo perdido: classe e identidade de classe na Bahia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Nordeste: as hostes errantes. In SUDENE. Dinâmica da economia e absorção de mão-de-obra (Anais do Seminário – Sudene/ CNPq). Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1984: 45-9.
- \_\_\_\_\_. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981 (Estudos sobre o Nordeste).
- PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.
- PERONI, Vera. Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.
- PINHEIRO, Sonoe Sugahara e SUGAHARA, Tomie. Perfil dos funcionários públicos ativos nas áreas federal, estadual e municipal – comparação de bases disponíveis: RAIS, PNAD e SIAPE. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2001 (Texto para Discussão n.837).
- PINTO, Aníbal. Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

- PNUD. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2000. Brasília: PNUD, 2003. 1 CD.
- PREALC. El efecto empleo de la inversión pública. Santiago: OIT, 1984 (Investigaciones sobre el empleo, 23).
- QUADROS, Valdir José de. Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa. Tese de Livre-Docência. Campinas, SP: IE/ Unicamp, 2003.
- RANGEL, Ignácio. A inflação brasileira. São Paulo: Bienal, 1986.
- REZENDE, Fernando e CASTELO BRANCO, Flávio P. O emprego público como instrumento de política econômica. In REZENDE, Fernando, MONTEIRO, Jorge Vianna, SUZIGAN, Wilson, CARNEIRO, Dionísio e CASTELO BRANCO, Flávio P. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1976, pp. 35-76.
- RIANI, Flávio. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- ROCHA, Sônia Maria Rodrigues. Pobreza no Nordeste: a década de 1990 vista de perto. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: BNB, v.34, n.1, jan.-mar. 2003, pp. 7-41.
- SÁ, Xico. Sertão em transe. Carta Capital, 2003.
- SANSON, João Rogério, IRMÃO, José Ferreira, SOUZA, Aldemir do vale e GUIMARÃES NETO, Leonardo. O setor público e a evolução do emprego no período 1950/80. In JATOBÁ, Jorge (org.). Emprego no Nordeste, 1950-1980: modernização e heterogeneidade (um estudo para uma política de emprego). Recife: Sudene/ Massangana, 1983, pp. 323-436.
- SANTOS, Carolina Cássia Batista, MACHADO, Gardênia Scapim, VARJÃO, Karolina Vanessa Carlos, LEVYSKI, Ludmila Weizman Suaid e MUNIZ, Patrícia Paulino. O impacto da previdência social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros – o caso específico de Macururé, Bahia. Revista de Administração Municipal. IBAM, n. 240, março/ abril de 2002, pp. 37-48.
- SANTOS, José Alcides Figueiredo. Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Introdução ao documento Rumos da Nova Previdência. In MPAS. Anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social. Brasília, t.1, 1986.

- SEN, Amartya. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- SHEPPARD, Harold L., HARRISON, Bennett e SPRING, William J. (eds.). The political economy of public service employment. Lexington, MA: Lexington Books, 1972 (Manpower Studies).
- SINGER, Paul. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo: Nacional/ USP, 1982.
- SILVA, Antonio Carlos Macedo e. Macroeconomia sem equilíbrio. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da Previdência Social na Nova República. Campinas, SP: UNICAMP/ IE, 2001 (Teses).
- SILVA, Ricardo Azevedo. Ceará: desaceleração do crescimento econômico e manutenção das desigualdades (1987-1998). Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: IE/ Unicamp, 2002.
- SORJ, Bernardo. Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Guanabara, 1980.
- SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de e FARIA, Vilmar (orgs.). Bahia de todos os pobres. Petrópolis, RJ: Vozes, 1980 (Caderno CEBRAP, 34).
- SOUZA, Aldemir do Vale. Emprego no Nordeste: o papel da integração regional. Recife: FJN/ Massangana, 2000 (Estudos e pesquisas, 113).
- SOUZA BARROS. A década 20 em Pernambuco (uma interpretação). Rio de Janeiro: Paralelo, 1972.
- SUDENE. Boletim Conjuntural Nordeste do Brasil. Recife: Sudene, n.7, ago. 2000.
- \_\_\_\_\_. Aspectos gerais da economia e da sociedade do Nordeste. Recife: Sudene, 1985 (Projeto Nordeste, 2).
- THEODORO, Mário Lisboa. A formação do mercado de trabalho do Recife pré-SUDENE: alguns aspectos históricos. Caderno de Estudos Sociais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, v. 6, n. 2, jul.-dez. 1990, pp. 301-16.
- VELHO, Otávio Guilherme. Capitalismo autoritário e campesinato (um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento). São Paulo: DIFEL, 1976 (Corpo e Alma do Brasil).
- VERGOLINO, José Raimundo e MONTEIRO NETO, Aristides. A economia de Pernambuco no limiar do século XXI: desafios e oportunidades para a retomada do desenvolvimento. Recife: Ed. dos Autores, 2002.

VILAÇA, Marcos Vinícios e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Coronel, coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no Nordeste. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.