

O modelo econômico brasileiro e os mercados de trabalho: uma perspectiva regional *

DAVID E. GOODMAN **

1 — Introdução

O modelo econômico brasileiro tem provocado grande debate sobre a incidência de custos e a distribuição de benefícios incorridos no rápido aumento da renda entre os diferentes grupos sócio-econômicos. Certas medidas macroeconômicas, em especial políticas salariais restritivas, passaram por detalhado exame em análises recentes da economia brasileira. ¹ Em contraste, muito pouca atenção foi dada

* Parte desse trabalho foi desenvolvida no verão de 1974, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. O autor agradece o apoio financeiro recebido sob os auspícios do Convênio PUC/MINIPLAN e do Conselho Britânico. Agradece também a Alfredo Behrens e ao quadro de pessoal da PUC e IPEA/INPES pela assistência recebida. Um agradecimento especial é devido a Hamilton Tolosa pelo estímulo recebido durante a preparação deste trabalho. Os julgamentos e as opiniões constantes desse artigo são, contudo, de única e exclusiva responsabilidade do autor.

** Da Universidade de Londres.

¹ Ver, a respeito: M. C. Tavares e J. Serra, "Más Allá del Estancamiento: Una Discusión sobre el Estilo de Desarrollo Reciente", in *El Trimestre Económico* (dezembro, 1971), 33 (4); P. I. Singer, "O 'Milagre Brasileiro': Causas e Conseqüências", in *Caderno CEBRAP*, n.º 6 (São Paulo, 1972) e "Desenvolvimento e Repartição da Renda no Brasil", in *Debate e Crítica*, vol. 1, n.º 1 (1973); R. Hoffman e J. C. Duarte, "A Distribuição da Renda no Brasil", in *Revista de Administração de Empresas*, vol. 12, n.º 2 (1972); A. Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", in *American Economic Review* (maio, 1972), e "Brazilian Income Size Distribution — Another Look", mimeo (1974); C. Furtado, *Análise do 'Modelo' Brasileiro* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1972); C. G. Langoni, *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil* (Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973); J. Wells, "Distribution of Earnings, Growth and the Structure of Demand in Brazil during the 1960s", in *World Development*, vol. 2, n.º 1 (janeiro, 1974).

às implicações regionais do modelo e aos seus efeitos sobre os problemas econômicos das regiões atrasadas. O presente artigo propõe-se a realizar um tratamento muito parcial e preliminar desse tópico, concentrando-se nos problemas de emprego, rendas e condições do mercado de trabalho em zonas urbanas do Nordeste.

São apropriados, contudo, vários comentários introdutórios sobre o tema, bem como sobre certos aspectos da política macroeconômica recente. Idealmente, uma análise da mudança econômica no Nordeste começaria colocando o declínio e o relativo atraso da região em perspectiva histórica, identificando suas relações em evolução com os centros nacionais de decisão econômica. Introversões sobre a natureza dessas relações de dependência seriam especialmente úteis no exame do processo recente de crescimento. A característica fundamental desse processo no Nordeste é a integração seletiva de certos setores urbanos e grupos sociais restritos de centros regionais isolados no sistema de produção dominado por São Paulo e Rio. Centros como Recife, Salvador e Fortaleza tornaram-se, essencialmente, escaudouros e entrepostos dessa dinâmica região medular.

A expansão desse centro dinâmico foi estimulada diretamente pela política regional recente, figurando o esquema de incentivos fiscais 34/18 como principal veículo da penetração industrial do Centro-Sul no Nordeste. As características dessa penetração, envolvendo investimento "externo" e transferência de técnicas modernas intensivas em capital, justificam algumas comparações com o padrão de desenvolvimento do tipo enclave. Medidas destinadas a promover o estabelecimento de empresas de propriedade do Sul continuam a ser os alicerces dos programas industriais e agroindustriais federais de desenvolvimento no Nordeste. Uma segunda e correlata hipótese é a de que a natureza dualística da economia nordestina foi agravada pelas políticas recentes. Ampliaram-se os diferenciais de renda urbano-rurais, aumentando acentuadamente as disparidades da distribuição regional da renda na última década.² Essas breves observações sugerem que algumas curiosas hipóteses emergirão provavelmente do estudo das relações "centro-periferia". A investigação da estrutura e evolução dos mecanismos da dependência regional e das formas de dominação interna oferecem possibilidades especialmente

² C. G. Langoni, *op. cit.*

promissoras.³ É de se esperar que pesquisas adicionais nessa linha esclareçam a questão do atraso econômico regional e os fatores subjacentes à sua persistência.

Quando o modelo brasileiro é encarado em um contexto mais amplo, os méritos da livre iniciativa e a eficácia das soluções de mercado sobressaem claramente como lemas básicos. A criação de um vigoroso sistema de mercado livre constitui um grande objetivo de política. Um corolário importante dessa tomada de posição é o de que os objetivos de eficiência recebem prioridade dominante nas decisões de política. Nos casos em que surgem conflitos, tais metas são perseguidas às expensas de objetivos de equidade. Além disso, a estratégia de desenvolvimento evita preocupações *diretas* com a igualdade e a redistribuição da renda, agindo mais em favor do crescimento econômico e de níveis mais altos de renda *per capita*.⁴ Esses objetivos foram certamente perseguidos com sucesso, como a palavra "milagre" deixa implícito, muito embora parcelas da população tenham obtido pequenos ganhos de renda real, com aumento da concentração da renda.⁵

Essa estratégia orientada para a eficiência teoricamente incorpora preocupações com alguns objetivos de equidade, tais como de expansão do emprego. Na prática, contudo, esses objetivos são firmemente subordinados à manutenção do rápido crescimento da renda, e sua

³ As análises desses mecanismos focalizaram-se até agora principalmente na experiência da década de 50 — GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), *Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste*, Rio de Janeiro: (Presidência da República, 1959); W. Baer, "Regional Inequality and Economic Growth in Brazil", in *Economic Development and Cultural Change* (abril, 1964); A. G. Frank, "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", in *Monthly Review Press* (1969). Pesquisa sobre o período mais recente está sendo atualmente realizada por Renato Duarte, do PIMES, e Yves e Norma Chaloult, da Universidade de Cornell.

⁴ A orientação recente da política econômica em numerosos outros países em desenvolvimento foi descrita em termos muito parecidos. "A estratégia convencional do desenvolvimento buscou um aumento no nível das rendas, mas certamente não um nivelamento das mesmas" (I. S. Jarvis, "The Relationship between Unemployment and Income Distribution in the Less-Developed Countries: Another Approach Required", in *Employment Process in Developing Countries*, vol. II, mimeo (The Ford Foundation, 1973).

⁵ A. Fishlow, "Brazilian Distribution of Income", *op. cit.*, e C. G. Langoni, *op. cit.*

colimação é buscada como resultado indireto e como consequência dessa estratégia. As melhorias de bem-estar das camadas mais pobres da população dependem da taxa de crescimento agregada da renda. Essa alternativa tem sido preferida a medidas explicitamente destinadas a atender às necessidades específicas de grupos de baixo nível de renda.

A preeminência das considerações de eficiência é bem evidente na escolha e implementação das políticas regionais do Nordeste. O esquema 34/18, com sua ênfase esmagadora em subsídios à formação de capital fixo, ilustra perfeitamente este argumento. Esse conjunto de engenhosos e poderosos incentivos ao investimento não inclui uma única medida que reduza diretamente o custo de oportunidade, para a empresa, do trabalho. Essa orientação prevalece há mais de uma década em uma região com mão-de-obra subutilizada, desigualdade extrema de renda e pobreza endêmica. Analogamente, as políticas de despesas públicas concentraram investimentos em transportes, comunicações, energia elétrica e atividades secundárias durante toda a década de 60. A formação de capital para expandir serviços sociais, como saúde pública, educação, habitações e saneamento, que produzem um impacto mais direto sobre o bem-estar dos grupos pobres, foi negligenciada.⁶ Embora diversos fatores especiais, incluindo a política federal de transferência de impostos, possam ser aduzidos para explicar tal situação, a absorção, por projetos de transporte, de 89% das despesas de capital *totais* no Ceará e 72% em Pernambuco, em 1969, representa uma visão extremamente distorcida das necessidades e prioridades sociais.⁷

As inovações na política regional desde 1970 demonstram a importância continuada dos objetivos de eficiência. Os programas do PIN, PROTERRA e PROVALE envolvem, essencialmente, despesas em infra-estrutura, notadamente em abertura de estradas, e a instituição de linhas especiais de crédito rural, a taxas de juros subsidiadas, para beneficiários cuidadosamente selecionados. Os componentes relacionados com a equidade redistributiva desses programas se atro-

⁶ SUDENE, *Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público no Nordeste* (Recife, 1973).

⁷ A. Barboza de Araújo, *et alii*, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 16.

fiaram ou foram inteiramente abandonados. A recente reformulação do programa de colonização do PIN, a fim de atrair interesses empresariais em grande escala para a criação de gado, e os termos do Programa de Desenvolvimento Agroindustrial do Nordeste, mais uma vez põem em destaque a posição secundária das considerações de equidade.

Por último, a focalização centralizada da eficiência na estratégia de desenvolvimento regional é reafirmada no atual plano nacional (II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979). Ao Nordeste é atribuída a tarefa de atingir taxas de crescimento anuais de mais de 10%, excedendo a taxa nacional fixada. Esse rápido crescimento é necessário "... para manter o alto dinamismo de sua economia urbana ..." e reduzir diferenciais regionais na renda *per capita*. A orientação da política macroeconômica no Nordeste seria a de assegurar o crescimento acelerado e dar-lhe um caráter auto-sustentado. Fica mais implícito do que demonstrado que essa estratégia não apenas gerará oportunidades de emprego e rendas reais crescentes para todas as camadas da sociedade nordestina, mas promoverá também a redistribuição da renda. Identificando no Nordeste a principal concentração de "pobreza absoluta", o Plano procura definir uma estratégia dinâmica, capaz de promover simultaneamente crescimento e redistribuição. Apesar dessas intenções, a experiência da década de 60 e princípios da de 70 recomenda uma opinião menos otimista no tocante à distribuição equitativa dos benefícios da futura expansão da renda.

Esta exposição introdutória pode ser concluída com a observação de que os êxitos dessa política no Nordeste foram impressionantes quando medidos em termos de critérios de eficiência. Estimativas recentes da SUDENE indicam que o produto regional bruto a custo de fatores aumentou a uma taxa média anual de 7,5%, em termos reais, durante o período de 1960-1973. Com um crescimento demográfico regional médio de 2,5% ao ano, ocorreram claramente significativos ganhos no produto real *per capita*. A indústria lidera tal expansão, embora a magnitude de sua contribuição permaneça sujeita a certa controvérsia.⁸ A SUDENE aprovou 1.492 projetos

⁸ C. CAVALCANTI, "Uma Avaliação das Estimativas de Renda e Produto do Brasil", in *Pesquisa e Planejamento Económico*, vol. 2, n.º 2 (1972).

industriais e agrícolas nos termos do esquema 34/18 no período de 1960 a 1973, envolvendo um investimento total de Cr\$ 27,1 bilhões a preços de 1973. Êxitos quantitativos semelhantes podem ser também mencionados no tocante a outras esferas da política pública, notadamente a expansão dos serviços de infra-estrutura em setores como energia elétrica, transporte, comunicações etc. Contudo, o ponto que desejamos frisar é que, a despeito dessas notáveis realizações, permanecem, e provavelmente foram agravados nesse período, problemas sociais extremamente graves. E é precisamente o fato de que problemas de subemprego, pobreza e desigualdade persistem em períodos de crescimento acelerado, e não de estagnação, que dá maiores motivos de preocupação.

2 — Emprego urbano, salários e distribuição da renda

As duas seções seguintes examinam as repercussões da impressionante *performance* de crescimento da região sobre o bem-estar das regiões urbanas, com ênfase especial nas condições do mercado de trabalho e distribuição da renda. Começaremos passando em revista a evidência regional sobre emprego, salários e rendas familiares na década de 60 e princípios da de 70 e, subseqüentemente, analisaremos dados semelhantes, embora não publicados ainda, relativos a centros urbanos selecionados.

2.1 — Crescimento urbano

A população do Nordeste aumentou a uma taxa anual de 2,5%, na década de 60, com taxas de crescimento rural e urbano de 1,3% e 4,5% respectivamente. O rápido ímpeto de urbanização continua a ser sustentado por emigração rural em larga escala. Aproximadamente metade da população total da região residirá em zonas urbanas por volta de 1980, em comparação com 25% em 1950. Cerca de 42% da população urbana da região em 1970 (12 milhões) residiam em cidades de 100.000 habitantes ou mais. O rápido crescimento urbano ocasionado por esses grandes movimentos demográficos superou de longe os limitados recursos das cidades em termos de

habitações, saúde, saneamento, educação e outros serviços públicos, e deixou o migrante rural à margem da economia urbana. As precárias condições de vida nas favelas e povoados, dentro e em volta dos centros urbanos da região, põem em destaque os altos custos sociais envolvidos nesse processo de urbanização desconcertantemente rápido e não planejado.⁹ O tributo que resultou desse processo é evidente na acentuada incidência de doenças, desnutrição e mortalidade infantil nas cidades do Nordeste.¹⁰

Essas condições refletem também os ganhos inadequados da grande massa da força de trabalho urbana, combinados com o lento crescimento das oportunidades de emprego nos segmentos modernos da economia urbana. Ocorrendo limitada absorção da mão-de-obra na indústria manufatureira¹¹ e nos serviços modernos, o excesso de mão-de-obra filtra-se para ocupações de baixa produtividade e oportunidades casuais de emprego, encontradas informalmente. A população rural, vinda do interior, invade Recife sem esperança de obter um meio de vida estável e permanente.¹² O crescimento precoce dos setores terciários, que ocorre à medida que os migrantes rurais chegam, foi apropriadamente descrito como uma espécie de urbanização aparente ou disfarçada.¹³ Essas cidades extensas, *cidades inchadas*, na evocativa expressão de Gilberto Freyre, formam o palco para a discussão dos problemas do emprego.

⁹ A mortalidade infantil nas capitais do Piauí, Ceará, Sergipe e Bahia é estimada em 108 por nativos. A média brasileira é de 70 óbitos (IBRD, 1974). Esta mesma fonte declara também que a situação nutricional no Nordeste, já grave em princípios da década de 60, agravou-se ainda mais no curso da década.

¹⁰ A. B. Coutinho, *et alii*, "Ecologia Urbana dos Caramujos do Gênero *Biomphalaria*", in *Revista Pernambuco de Desenvolvimento*, ano 1, n.º 1 (1974). IBRD, *Northeast Brazil: Food Production and Nutrition Project*, mimeo (maio, 1974).

¹¹ As estimativas do Censo Industrial para os anos de 1959-70 mencionam taxas de crescimento do produto real e emprego na indústria manufatureira do Nordeste de 6,5% e 2,1%, respectivamente, resultando em uma elasticidade de emprego do produto muito menor que a unidade.

¹² C. Cavalcanti, "A Renda Familiar e por Habitante na Cidade do Recife", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 1 (1972).

¹³ CONDEPE, Governo do Estado de Pernambuco, *PRAC - Programa de ação Coordenada, 1972-75* (Recife, 1971).

2.2 — Desemprego urbano

Diversos estudos anteriores chamaram a atenção para as baixas taxas de desemprego oficiais no Brasil, atribuindo esse resultado à falta de programas de seguro-desemprego e, daí, a qualquer incentivo financeiro para o indivíduo declarar-se desempregado. As taxas de desemprego aparente no Nordeste são, de fato, baixas em termos internacionais, embora se situem significativamente acima dos níveis de "atrito".¹⁴ Os levantamentos da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios), relativos aos sete trimestres transcorridos de meados de 1968 a princípios de 1970, indicam que o desemprego aparente equivale à média de 4,4% da força de trabalho urbano.¹⁵ Essa taxa é confirmada pela estimativa de 4,7%, do Censo Demográfico de 1970. Mais recentemente, os dados da PNAD para o último trimestre de 1972 revelam vários interessantes aspectos do desemprego aparente no Nordeste. A região realmente reflete a experiência internacional em um importante aspecto: as taxas de desemprego aparente nos grupos etários mais jovens excedem significativamente a taxa urbana agregada de 5,8%. O problema é especialmente grave nos grupos etários de 15-19 e 20-24 anos, que apresentam taxas de desemprego aparente de 13,8% e 10,7%, respectivamente. O desemprego aparente nesses dois grupos soma 167,5 milhares, representando 66% do desemprego urbano total. Com efeito, a taxa de 12,1% no grupo etário de 15-24 anos é quatro ou cinco vezes maior do que no tocante aos trabalhadores de 25 anos e mais. Os fatores subjacentes a essas taxas diferenciais de desemprego, encontrados igualmente nos dados da PNAD relativos a Pernambuco e Bahia, exigem esclarecimento ulterior.

Seria também interessante examinar os padrões de desemprego por educação e níveis específicos de idade, mas, infelizmente, as pesquisas da PNAD são inadequadas para tal finalidade. As estruturas de desemprego representadas pelo nível educacional revelam taxas mais altas para os seus membros com educação elementar (3,7%) e secundária (4,3%). As taxas são mais baixas nos extremos do espec-

¹⁴ D. Turnham, *The Employment Problem in Less Developed Countries: A Review of Evidence* (Paris: OECD, 1971).

¹⁵ Banco do Nordeste do Brasil (BNB), *Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980 — Crescimento Demográfico e Emprego* (Fortaleza, 1971).

tro, com 2,4% de analfabetos e 0,2% entre aqueles com educação superior. Os desempregados, como grupos, são também mais bem educados do que os atualmente empregados, isto devido principalmente à inclusão em suas fileiras de uma proporção mais alta de indivíduos com educação superior. Finalmente, embora dados específicos por idade não estejam disponíveis, os novos ingressos nos mercados de trabalho urbano constituem 47% do desemprego urbano aparente.

2.3 — O subemprego e o “pobre que trabalha”

Indicadores de subemprego podem ser derivados da PNAD e de dados do Censo Demográfico, embora esses índices sejam apenas aproximações grosseiras dos conceitos teóricos ideais encontrados na literatura. Dando um exemplo: índices baseados nessas fontes exageram usualmente o subemprego por não expressar as horas perdidas devido a emprego involuntário em tempo parcial, em termos de equivalentes ao trabalho em tempo integral. Isso seria uma séria limitação se o planejamento da mão-de-obra e a política macroeconômica constituíssem nossa preocupação imediata. Estamos, contudo, interessados principalmente na pobreza e no emprego, e o trabalho involuntário em tempo parcial constitui apenas uma componente desse quadro. Com a renda e os salários como nosso principal campo de interesse, ficamos em liberdade para concentrar-nos nos problemas principais colocados pela subutilização do trabalho. Podemos discutir os méritos e deficiências de medidas individuais de subemprego, mas precisamos ter o cuidado de lembrar que, quando tomadas em conjunto, elas podem descrever com razoável precisão as condições do mercado de trabalho e os problemas do emprego.

Duas categorias da PNAD podem ser usadas para estimar o desemprego “visível”, ou trabalho involuntário em tempo parcial. Incluem elas indivíduos que trabalham normalmente 40 horas por semana e que prefeririam trabalhar em tempo integral e aqueles que se encontraram temporariamente em emprego em tempo parcial por “razões econômicas”. Em média, 384 mil trabalhadores, ou 12% da força de trabalho urbana, encontravam-se em tal situação de meados de 1968 a princípios de 1970. A incidência desse tipo de subutilização de trabalho é mais pronunciada na prestação de serviços do que em outros setores urbanos, alcançando 15% da força

de trabalho setorial, em comparação com 7% no comércio e 6% em atividades secundárias. O emprego involuntário em tempo parcial é também mais sério no caso de mulheres, envolvendo 14,9% da força de trabalho feminina total, mas apenas 6,5% da população masculina empregada em fins de 1972. Finalmente, 51,4% dos subempregados "visíveis" são trabalhadores por conta própria, ao passo que esta categoria ocupacional responde por apenas um terço da força de trabalho urbana total.

Essa alta incidência de subemprego visível é, sem dúvida, uma grande causa da pobreza urbana. Não obstante, este aspecto crucial vai permanecer obscuro, uma vez que os levantamentos da PNAD não apresentam os ganhos desses trabalhadores quando em expediente integral. Ainda assim, os ganhos e dados de renda publicados no Censo Demográfico de 1970 e nos levantamentos da PNAD relativos a 1968-70 proporcionam ampla evidência quantitativa de que a pobreza é uma situação aguda e prevalente nas zonas urbanas. Os dados da PNAD sobre ganhos para 1968-70 referem-se apenas a empregados por conta própria e indicam que 37% desse grupo ocupacional recebeu menos de Cr\$ 50,00 mensais, ou menos do que a metade do salário mínimo. Esse contingente mal remunerado de pequenos negociantes, ambulantes, "camelôs", artesãos independentes, sem emprego certo e biscateiros, concentra-se nos serviços (50%), na manufatura (32%) e comércio (11%). Mesmo que o subemprego "visível" seja excluído, os trabalhadores por conta própria restantes, que ganham menos de Cr\$ 50,00, representam ainda 8% da força de trabalho urbana total. A cobertura ocupacional e setorial mais ampla do Censo de 1970 confirma a prevalência de emprego de baixa renda. Aproximadamente 581 mil trabalhadores recebem menos de Cr\$ 50,00, e um total cumulativo de 1,1 milhão, ou 36% da força de trabalho urbana, auferem menos de Cr\$ 100,00 por mês, isto é, 80% ou menos do que o salário mínimo regional.

Estatísticas de salários da PNAD recentemente publicadas e relativas ao último trimestre de 1972 mostram um quadro ainda mais sombrio da situação. As cifras referem-se à força de trabalho não agrícola total ocupada, excetuados dois grupos que são excluídos por razões óbvias: trabalhadores familiares não remunerados (174.600) e indivíduos pagos exclusivamente em espécie (7.500).

Com base nos dados desses levantamentos é claro que podem ser distingüidas várias camadas de pobreza urbana. O ponto central, contudo, é que podemos caracterizar apropriadamente o grande volume da força de trabalho urbana como “o pobre que trabalha”, isto é, trabalhadores com empregos, amiúde trabalhando longas e exaustivas horas, e cujos ganhos se situam abaixo do nível que o Governo considera o mínimo para manter um padrão de vida aceitável. Esta expressão é inteiramente apropriada para descrever os 69% da população urbana empregada no Nordeste que recebe um salário mínimo ou menos.

Um segundo aspecto, que ilustra de maneira impressionante a natureza endêmica da aguda pobreza urbana, é o tamanho das duas camadas inferiores dentro da categoria dos “pobres que trabalham”. O primeiro contingente inclui 754 mil trabalhadores, ou 18% da força de trabalho urbana, que ganham de um quarto a metade do salário mínimo. O grupo mais pobre, com ganhos extraordinariamente baixos, de menos de um quarto do nível oficial do salário mínimo, abrange um impressionante total de 902 mil trabalhadores, ou 22% da força de trabalho urbana. Tais cifras revelam a dimensão dos problemas do emprego urbano no Nordeste. O tamanho da categoria de “pobres que trabalham”, empenhados em ocupações de baixo nível salarial, e a grande parcela de 1,6 milhão de trabalhadores que auferem ganhos extremamente baixos sugerem o tênue impacto do crescimento recente sobre os mercados de trabalho urbanos. As duas camadas inferiores identificadas acima, abrangendo 40% da força de trabalho, situam-se ao nível de subsistência, ou abaixo, e participam apenas esporadicamente da economia monetizada. Na verdade, a magnitude da categoria dos “pobres que trabalham”, cerca de 3 milhões, refuta as alegações de que o proletariado urbano pode ser incluído como grande beneficiário do crescimento de renda dos últimos anos.

Dados sobre formas de ocupação extraídos de levantamentos da PNAD para 1972 indicam que os “trabalhadores por conta própria” constituem 45% de todos os trabalhadores com ganhos até a metade do salário mínimo. Uma possível indicação de que as pressões de oferta são relativamente maiores nessa classe ocupacional é que os ganhos medianos situam-se entre um quarto e metade do salário mínimo. A mediana, para a categoria “empregados”, situa-se na classe

de metade a um salário mínimo, padrão este repetido a nível setorial, com exceção dos serviços. Finalmente, os menos remunerados, definidos como constituindo 1,3 milhão de empregados que ganham menos da metade do salário mínimo,¹⁶ concentram-se nos serviços (485 mil), manufatura (338 mil), comércio (197 mil) e serviços sociais (138 mil).

Estes dados põem em realce o fato de que o emprego de baixa renda não constitui uma situação especial, restrita a um componente minoritário selecionado. Pelo contrário, é a situação comum, diária, do trabalhador "típico" nas zonas urbanas. A natureza generalizada da pobreza urbana e dos ganhos inadequados, exemplificados pelo fato de que o salário mínimo provavelmente excede por margem substancial os ganhos medianos, identifica a economia urbana como portadora de um excedente crônico de mão-de-obra. Além disso, essa pressão deprimiu os níveis de ganhos em todos os setores, incluindo o manufatureiro, onde 26% dos empregados assalariados ganham menos de metade do salário mínimo e 69% menos do que o mesmo. Neste contexto, a distinção entre setores "moderno" e "tradicional" torna-se indistinta, embora uma desagregação setorial e ocupacional ulterior obviamente fosse útil para delinear bolsões de baixa produtividade e pobreza extrema. Não obstante, a concentração da população trabalhadora no patamar ou abaixo do patamar considerado como representativo do nível de pobreza permanece problema crítico. Este argumento é reforçado pela descoberta de que, no período de 1968-72, período mais dinâmico da economia, 89% do aumento do emprego assalariado ocorreu nas classes de ganho de um salário mínimo regional ou menos.¹⁷ Com base nesta evidência, a situação de excedente urbano de mão-de-obra, diagnosticado pelo GTDN¹⁸ em fins da década de 50, continua a caracterizar o Nordeste.

Um recente estudo de casos de rendas familiares no Recife completa esta discussão e ilustra nossa tese geral. Recife é o maior centro metropolitano da região e, com freqüência, identificado como

¹⁶ Os dados setoriais excluem 326 mil empregados dessa classe, que recebem parte de seus ganhos em espécie.

¹⁷ C. Salm, "Evolução do Mercado de Trabalho, 1969-1972", in *Estudos CEBRAP*, n.º 8 (abril-junho de 1974).

¹⁸ GTDN, *op. cit.*

um grande beneficiário da atual política de desenvolvimento regional. Dada essa posição e a evidência de crescimento populacional desacelerado seria de esperar encontrar um razoável aumento da renda *per capita* durante a década de 60. Não obstante, são deprimidos os resultados de pesquisas de orçamentos familiares realizados em 1960-62 e 1967-68. O ordem de magnitude desses dados coloca Recife numa situação de extrema pobreza.¹⁹ De acordo com a interpretação mais otimista, a renda real anual *per capita* aumentou a uma taxa anual de 1,5%, de 1960 a meados de 1967, elevando-se de US\$ 277 a US\$ 309, a preços de junho de 1971. A renda média mensal necessária para sustentar uma família de seis pessoas variou entre US\$ 141 em 1960, US\$ 153 em 1961-62 e 1967, e US\$ 140 em princípios de 1968. A estagnação da renda real familiar média, aliada às extremas diferenças de renda urbana, sugere que declinou a renda real das famílias na extremidade inferior desta distribuição.²⁰ Conforme observa C. Cavalcanti, isto mostra a existência de grupos populacionais que vivem possivelmente em condições abaixo do nível de subsistência.²¹

2.4 — Distribuição da renda urbana

O grande contingente próximo do patamar da pobreza e o emprego geral a níveis baixos de salários são adequadamente refletidos na distribuição altamente concentrada da renda pessoal, encontrada nas cidades do Nordeste. As desigualdades de renda e a clara tendência para o aumento da concentração, que caracterizaram o desenvolvimento urbano na década de 60, foram examinados em vários estudos recentes. Um ponto em que há geral concordância é que a renda se mostra menos igualmente distribuída nas zonas urbanas. O alto índice de concentração observado no Nordeste (Gini de 0,57) é inteiramente explicado pelo comportamento do setor urbano (Gini

¹⁹ C. Cavalcanti, "A Renda Familiar e por Habitante na Cidade do Recife", *op. cit.*

²⁰ Em 1970, o nível da renda média *per capita* nas áreas urbanas excedeu a renda de 70% de todos os auferidores de renda em cada uma das três regiões censitárias do Nordeste.

²¹ C. Cavalcanti, "A Renda Familiar e por Habitante na Cidade do Recife", *op. cit.*

de 0,60), desde que o setor primário apresenta um grau substancialmente mais baixo de desigualdade (Gini de 0,37).²² É revelador que, entre as dez regiões censitárias, a concentração da renda urbana em 1970, da forma medida pelos coeficientes de Gini e Thiel, é mais pronunciada em duas regiões do Nordeste.²³ A extrema desigualdade das rendas urbanas é bem demonstrada pela participação muito restrita dos 50% mais pobres da força de trabalho urbana: 24 17% (MA-PI), 13% (CE-AL) e 15% (SE-BA). A parcela dos 10% mais ricos na renda urbana, nas respectivas regiões censitárias, é de 44%, 50% e 48%, isto é, a parcela dessa minoria privilegiada é duas ou três vezes maior que a da metade mais pobre da força de trabalho urbana. Em todas as três regiões, a parcela dos 30% mais pobres é inferior a 6% da renda urbana, ao passo que os 30% mais ricos obtêm entre 68% e 74%. Esse grau extremo de desigualdade da renda salienta a estratificação econômica e social encontrada nas áreas urbanas e não deixa dúvida sobre quais grupos estão plenamente integrados na moderna sociedade de consumo.

Langoni não apresenta dados relativos a setores quando discute as tendências da renda regional durante a década de 60. Contudo, no que interessa à região como um todo, a desigualdade aumentou acentuadamente nessa década, elevando-se o coeficiente de Gini, de 0,49 para 0,56, caindo a parcela dos 50% mais pobres na renda regional em 12,5%. O peso da evidência disponível indica que uma tendência semelhante caracteriza a distribuição da renda urbana. Coeficientes de Gini estimados com base em dados do Censo indicam crescente concentração da renda no setor urbano, entre 1960 e 1970, notadamente nas atividades secundárias.²⁵ A tendência foi atribuída

²² C. G. Langoni, *op. cit.*

²³ A região censitária do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas coloca-se em primeiro lugar, ocupando o segundo a região formada por Sergipe e Bahia.

²⁴ Indivíduos que não auferem ganhos ou não os declararam foram excluídos deste agregado (Langoni, *op. cit.*).

²⁵ D. E. Goodman e R. Cavalcanti, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20.

ao ingresso de migrantes rurais em empregos de baixa produtividade e à difusão de técnicas intensivas de capital no setor industrial da região.²⁶ A tese de que a desigualdade da renda aumentou na década de 60 é fortemente apoiada por dados de orçamentos familiares relativos às grandes cidades do Nordeste.²⁷ Os resultados correspondentes às oito principais cidades da região, que compreendiam 35% da população urbana em 1960, são apresentados na Tabela 1. Pode ser notado, em todos os casos, o crescente grau de concentração da renda, especialmente em Recife, Fortaleza e Campina Grande. Além disso, em Recife, Fortaleza e Natal a deterioração da parcela dos dois terços inferiores da população urbana fez-se acompanhar de um declínio absoluto da renda real média. Essa deprimente peculiaridade é reforçada por mais um resultado: a renda real *per capita* no “quintil” mais pobre diminuiu em todas as cidades aqui consideradas, com exceção de São Luís.

Esses resultados adquirem significação na ausência de estimativas das tendências da renda real por decis de população no período censitário 1960-70. O estudo de Langoni indica apenas que a renda urbana real *média* aumentou de 53,3%, elevando-se a uma taxa anual de 4,6%. Dados de levantamento do BNB sugerem que os grupos mais pobres da população obtiveram uma parcela muito reduzida dos frutos dessa expansão. As mudanças absolutas na renda real, no que interessa às grandes camadas da comunidade urbana, se realmente positivas, foram extremamente modestas, e sua posição relativa na renda quase certamente deteriorou-se. Com base na evidência disponível, não há apoio para a opinião de que os efeitos do crescimento foram suficientemente fortes e gerais para ter produzido melhoramentos significativos nos padrões de vida da massa urbana. Cabe assim aos defensores dessa proposição demonstrar a eficiência na obtenção de maior bem-estar individual e social.

²⁶ R. Cavalcanti, “Desenvolvimento Industrial e Distribuição de Renda: A Experiência Brasileira”, in *Revista da Secretaria da Fazenda* 1.º semestre (Recife, 1970).

²⁷ Banco do Nordeste do Brasil — ETENE, *Distribuição e Níveis da Renda Familiar no Nordeste Urbano* (Fortaleza, 1969).

3 — Condições de emprego em áreas urbanas selecionadas

As limitações da atual política regional são, mais uma vez, convincentemente expostas pelas condições do mercado de trabalho encontradas em 21 municípios urbanos. A nova evidência reforça a opinião de que os aspectos característicos dos problemas do emprego no Nordeste são os “pobres que trabalham” e o nível inadequado de retornos que obtêm do trabalho. Os municípios constantes desse levantamento são aqueles que possuíam 50.000 habitantes ou mais em 1970. As diferenças em tamanho são, assim, consideráveis, desde que os grandes centros de Recife e Salvador, com mais de um milhão de habitantes cada, forem incluídos. Uma vez que os dados foram extraídos de tabulações especiais dos resultados do Censo de 1970, baseamo-nos, mais uma vez, em medições apresentadas anteriormente.

As taxas de desemprego aparente constantes da Tabela 2 não divergem significativamente da taxa regional de 4,7%, nem exibem qualquer padrão claro de variação. Comentário análogo aplica-se também às taxas de trabalho em tempo parcial em cidades individuais (Tabela 3). Contudo, é interessante observar que essas taxas, em ocupações administrativas e científicas, geralmente excedem àquelas correspondentes em atividades terciárias. Fatores legais ou institucionais formais provavelmente explicam esse resultado bastante surpreendente. Esse grupo ocupacional inclui certo número de profissões liberais, notadamente o ensino e várias categorias do serviço público civil, nas quais o emprego em expediente parcial, da forma aqui definida, não é apenas costumeiro, mas também em geral voluntário. Se este é o caso, multiplicam-se as dificuldades para obter medidas de subutilização do trabalho dos dados do Censo.²⁸ Com essa importante ressalva, as taxas de emprego em tempo parcial variam de 10% a 25% da força de trabalho urbana, mas não há diferenças significativas entre os três centros metropolitanos, as capitais estaduais e as cidades menores.

²⁸ O grupamento do Censo “Ocupações Administrativas e Científicas” responde por aproximadamente um terço do emprego total em tempo parcial em todas as cidades aqui consideradas.

TABELA 2

Desemprego aparente

Cidades e Municípios	Desemprego Aparente		
	Desempregados	Novos Ingressos	Total
A — Capitais			
Grande Recife*.....	4,4	1,9	6,3
Salvador.....	2,5	1,2	3,7
Fortaleza.....	3,4	2,1	5,5
Natal.....	2,7	1,7	4,4
Maceió.....	2,2	1,2	3,4
João Pessoa.....	3,1	2,0	5,1
Aracaju.....	1,6	1,6	3,2
Teresina.....	1,1	0,5	1,6
São Luís.....	1,9	2,7	4,6
B — Cidades Secundárias			
Campina Grande.....	3,7	1,5	5,2
Feira de Santana.....	0,9	2,8	3,7
Caruaru.....	2,7	1,1	3,8
Itabuna.....	2,7	2,1	4,8
Vitória da Conquista.....	0,9	0,7	1,6
Juazeiro do Norte.....	2,1	2,9	5,0
Mossoró.....	5,4	1,3	6,7
Jequié.....	1,8	1,4	3,2
Ihéus.....	1,2	1,4	2,6
Parnaíba.....	0,9	6,2	7,1
Sebral.....	1,2	1,9	3,1
Garanhuns.....	2,0	1,6	3,6

FONTE: IBGE, *Censo Demográfico, 1970*, Tabulações Especiais.

*Municípios de Recife, Jaboatão, Olinda e Paulista.

TABELA 3
Distribuição setorial da força de trabalho urbana
em termos de horas trabalhadas

Cidade e Município	% Trabalhando Menos de 15 Horas por Semana*			% Trabalhando Menos de 40 Horas por Semana*				
	Força de Trabalho Urbana Total**	Ocupações Administrativas e Científicas	Manufaturas e Construção Civil	Setor Terciário	Força de Trabalho Urbana Total**	Ocupações Administrativas e Científicas	Manufaturas e Construção Civil	Setor Terciário
A — Capitais Estaduais								
São Luís.....	1,5	2,5	0,8	1,2	10,6	17,1	6,4	9,1
Terresina.....	2,7	2,5	3,2	1,2	20,9	27,6	15,9	19,4
Fortaleza.....	1,2	1,5	1,2	1,1	16,2	24,0	12,2	16,7
Natal.....	2,2	2,8	2,0	1,9	21,9	33,0	13,9	19,2
João Pessoa.....	2,3	3,3	1,0	2,1	20,9	30,5	12,0	18,9
Grande Recife.....	1,7	2,0	1,7	1,5	15,8	23,0	11,5	14,1
Maceió.....	1,5	1,5	1,4	1,5	18,2	28,5	12,5	15,7
Aracaju.....	1,5	1,5	1,4	1,7	19,3	26,3	12,8	19,3
Salvador.....	1,2	1,5	1,1	1,2	14,4	23,6	8,2	12,3
B — Cidades Secundárias								
Parnaíba.....	2,3	3,6	2,0	2,6	23,2	30,5	16,1	24,0
Sobral.....	2,3	3,4	2,8	0,0	22,9	25,5	26,8	14,8
Juazeiro do Norte.....	4,7	4,7	3,4	4,1	24,6	28,3	23,7	23,4
Mossoró.....	4,2	5,5	3,7	3,9	18,6	24,6	14,1	18,2
Carapina Grande.....	3,0	3,1	3,3	2,7	22,2	31,1	15,8	21,0
Caruaru.....	6,1	5,1	6,4	6,4	25,3	31,3	22,3	24,6
Garanhuns.....	2,9	3,3	2,9	2,3	17,7	22,4	17,9	15,5
Feira de Santana.....	1,5	1,5	1,2	1,6	17,6	27,6	11,9	16,8
Ilhéus.....	3,1	1,1	0,8	0,7	14,0	22,3	8,7	13,8
Itabuna.....	2,0	4,4	2,7	2,7	18,6	24,1	14,4	18,2
Vitória da Conquista.....	1,1	2,5	1,7	2,0	15,0	22,3	11,4	13,8
		0,5	0,8	2,0	13,6	15,5	9,0	16,2

FONTE: IBGE, Censo Demográfico, 1970. Tabulações Especiais.

* Percentagens da força de trabalho ocupada em cada setor.

** Excluindo indivíduos empenhados em ocupações agrícolas e extrativas.

Infelizmente, existem dados sobre ganhos individuais, por categoria ocupacional, apenas no tocante às três cidades metropolitanas (Tabela 4). Tais dados confirmam, mais uma vez, a grande proporção de força de trabalho urbana *total* empregada ao nível do salário mínimo ou menos,²⁹ e que níveis muito mais altos ocorrem em categorias ocupacionais como serviços, comércio, manufatura e construção civil. O tamanho da força de trabalho que ganha menos de Cr\$ 150,00 mensais é o seguinte: Recife (200 mil), Salvador (143 mil) e Fortaleza (133 mil).³⁰ A desagregação dessa faixa salarial revela que a classe de ganho mais baixo, até Cr\$ 50,00 mensais, inclui, principalmente, mulheres e, especialmente, empregadas domésticas, ocupadas em serviços. Os trabalhadores que se dedicam a ocupações de serviço predominam também na classe de ganho seguinte, de Cr\$ 51-100, respondendo por 50% da força de trabalho dessa categoria no Recife e 60% em Salvador. A representação setorial nessa classe de ganho difere em Fortaleza, com 28% empregados em indústrias manufatureiras e 16% em serviços. Por fim, em todas as cidades, as atividades manufatureiras e de construção civil empregam aproximadamente 35% de todos os trabalhadores que ganham Cr\$ 101-150 mensais, com os homens superando as mulheres em três a quatro vezes, nesta classe.

Os resultados discutidos até agora no tocante a cidades individuais acrescentam, na verdade, maiores detalhes à evidência agregada estudada acima. Os dados de renda familiar, contudo, proporcionam uma ilustração mais dramática do perfil da pobreza urbana nessas 21 cidades (Tabelas 5 e 6). No caso das nove capitais estaduais, aproximadamente um terço de todas as famílias subsiste com rendas

²⁹ Em Fortaleza, 33,1% da força de trabalho ganhavam Cr\$ 100,00 mensais ou menos em 1970.

³⁰ A distribuição por classe de ganhos é a seguinte:

	Até Cr\$ 50,00	Cr\$ 50-100	Cr\$ 101-150
Grande Recife.....	61 675	50 259	87 697
Salvador.....	36 139	33 363	71 253
Fortaleza.....	35 508	35 401	62 108

TABELA 5

*Distribuição de famílias urbanas por renda mensal em
relação ao salário mínimo em 1970*
(Cr\$ 1970)

Cidades e Municípios	% Distribuição de Famílias Urbanas por Renda Mensal		
	Menos do que o Salário Mínimo Mensal: Até Cr\$ 100,00	Dentro da Classe de Renda do Salário Mínimo Mensal: Cr\$ 101-150	De uma a duas vezes o Salário Mínimo Mensal: Cr\$ 151,00- 250,00
A -- Capitais Estaduais			
São Luís.....	11,4	19,7	21,1
Teresina.....	32,7	21,8	16,9
Fortaleza.....	18,9	18,6	18,8
Natal.....	20,6	16,7	17,3
João Pessoa.....	25,3	13,8	18,6
Grande Recife.....	16,5	17,8	27,4*
Maceió.....	16,0	18,4	21,1
Aracaju.....	19,1	17,2	20,1
Salvador.....	11,2	16,1	25,0*
B -- Cidades Secundárias			
Parnaíba.....	45,1	19,5	14,1
Sobral.....	47,0	19,4	14,2
Juazeiro do Norte.....	58,0	14,5	11,9
Mossoró.....	45,2	21,1	14,3
Campina Grande.....	36,7	17,6	16,9
Caruaru.....	45,4	16,2	17,2
Garanhuns.....	45,5	15,2	15,4
Feira de Santana.....	23,0	16,4	22,2
Jequié.....	32,6	19,0	20,3
Ilhéus.....	22,8	25,2	19,3
Itabuna.....	21,4	17,8	20,8
Vitória da Conquista.....	29,7	17,5	22,0

FONTE: IBGE, *Censo Demográfico, 1970*. Tabulações Especiais.

*Uma vez que o salário mínimo decretado para Recife e Salvador era de Cr\$... 144,00 em 1970, estas estimativas referem-se à proporção de famílias com rendas mensais de Cr\$ 151,00-300,00. O salário mínimo mensal em 1970 para outras localidades do Nordeste era de Cr\$ 124,80.

TABELA 6

Distribuição de famílias urbanas por volume de renda mensal
(Cr\$ 1970)

Cidades e Municípios	% Distribuição de Famílias Urbanas por Volume de Renda Mensal*						Perce- tagens Cumula- tivas
	Até		Cr\$		Cr\$		
	Cr\$ 50,00	51-100,00	101-150,00	151-200,00	201-250,00	251-300,00	
A --- Capitais Estaduais							
São Luís.....	5,6	5,8	19,7	12,8	8,3	10,1	62,3
Teresina.....	11,2	21,5	21,8	10,7	6,2	6,0	77,4
Fortaleza.....	8,7	10,2	18,6	11,5	7,3	7,4	63,7
Natal.....	9,5	11,1	16,7	10,9	6,4	7,1	61,7
João Pessoa.....	11,4	13,9	13,8	12,0	6,6	6,7	64,4
Grande Recife.....	9,1	7,4	17,8	11,6	7,2	8,6	61,7
Maceió.....	6,8	9,2	18,4	12,4	8,7	7,9	63,4
Aracaju.....	5,4	13,7	17,2	11,8	8,3	7,2	63,6
Salvador.....	6,5	4,7	16,1	9,5	6,4	9,1	52,3
B --- Cidades Secundárias							
Parnaíba.....	13,3	31,8	19,5	8,8	5,3	5,0	83,7
Sobral.....	15,3	31,7	19,4	9,4	4,8	4,6	85,2
Juazeiro do Norte.....	31,1	27,0	14,5	8,7	3,2	3,6	88,1
Mossoró.....	17,9	27,3	21,1	9,8	4,5	4,6	85,2
Campina Grande.....	16,8	19,9	17,6	11,8	5,1	6,1	77,3
Caruaru.....	20,7	24,7	16,2	11,9	5,3	4,9	83,7
Garanhuns.....	23,3	22,2	15,2	10,5	4,9	5,6	81,7
Feira de Santana.....	6,0	17,0	16,4	14,2	8,0	8,1	69,7
Jequié.....	12,0	20,6	19,0	14,0	6,3	6,6	78,5
Ilhéus.....	6,3	16,5	25,2	12,9	6,4	8,0	75,3
Itabuna.....	7,3	14,1	17,8	13,4	7,4	8,6	68,6
Vitória da Conquista.....	8,5	21,2	17,5	15,2	6,8	7,6	76,8

FONTE: IBGE, *Censo Demográfico, 1970*, Tabulações Especiais.

*O salário mínimo mensal de 1.º de maio de 1970 era de Cr\$ 144,00 para as áreas metropolitanas de Recife e Salvador e de Cr\$ 124,80 para os demais municípios do Nordeste.

mensais de Cr\$ 150 ou menos, ou aproximadamente US\$ 32, a preços de 1970. A duplicação desse nível de renda extremamente baixo é suficiente para abranger quase dois terços das unidades familiares desses centros.³¹ Além disso, numerosas famílias, nas principais cidades da região, variando de 11% em Salvador a 33% em Teresina, precisam subsistir com rendas inferiores a Cr\$ 100,00, acentuadamente abaixo do limiar oficial de pobreza. É inescapável a conclusão de que uma grande camada da comunidade urbana subsiste em condições de extrema pobreza. Com uma unidade familiar média de seis pessoas, como em Recife na década de 60, a prova transmite um quadro de extrema pobreza e marginalização urbana. Em certo sentido, a situação foi vividamente descrita por C. Cavalcanti quando disse que "Recife abriga populações que se situam à margem do fluxo da renda monetária: são contingentes de mão-de-obra não especializada cuja dieta básica baseia-se em caranguejos apanhados nas mesmas localidades em que vivem".³² Esses contingentes, inicialmente atraídos pela sociedade urbana e a ela incorporados como migrantes rurais e trabalhadores ocasionais, tornaram-se subseqüentemente suas vítimas, e são explorados pela sua falta de especialização e aptidões e pela lenta geração de oportunidades de emprego urbano.

Índices significativamente mais altos de unidades familiares com rendas mensais de menos de Cr\$ 151,00 são encontrados nas cidades secundárias menores. Esses índices variam de um terço a dois terços, sugerindo que as diferenças espaciais em ganhos individuais e renda familiar são substanciais. Não obstante, eles mal conseguem obscurecer a concentração realmente alarmante de unidades familiares incluídas em classes de ganho abaixo de Cr\$ 101,00 em importantes centros locais, como Juazeiro do Norte, Sobral, Mossoró e Caruaru. O grau

³¹ Os dados mais recentes sobre ganhos da PNAD relativos ao Nordeste, no último trimestre de 1972, indicam que 22% de todas as "unidades consumidoras" urbanas receberam metade ou menos que o salário-mínimo, 26,6% de metade a um salário mínimo, e 25,1% entre um e dois salários mínimos. A "unidade consumidora" é definida como os membros da família que estão incluídos e se beneficiam com o mesmo orçamento doméstico. Ver IBGE, *PNAD: Pesquisas de Rendimentos — PNAD-2* (4.º trimestre de 1972).

³² C. Cavalcanti, "A Renda Familiar e por Habitante na Cidade do Recife", *op. cit.*

acentuadamente maior de pobreza absoluta indicado por esses dados pode, talvez, ser atenuado por preços relativos mais baixos e renda suplementar em espécie. O caráter rural de várias cidades dá certa credibilidade a esse argumento, mas não se reveste de grande capacidade de convicção geral. É muito mais plausível atribuir a natureza mais endêmica da severa pobreza nas cidades secundárias à sua função como "centros de recepção" intermediários dos fluxos migratórios. Incluem eles trabalhadores rurais excedentes, expulsos das áreas imediatamente vizinhas,³³ e migrantes em trânsito vindos de locais distantes, tanto urbanos como rurais. Uma interpretação desse processo sugere que os migrantes são incapazes de satisfazer os custos de viagens por longas distâncias e, assim, se locomovem por pequenas etapas, parando para acumular meios financeiros necessários à fase seguinte. Os fluxos migratórios, em última análise orientados para os grandes centros metropolitanos, inflacionam, assim, a população de numerosas cidades do interior e transferem a pobreza rural para o meio urbano.³⁴ Certamente, com base na evidência disponível, não há motivo para rejeitar tal interpretação dos níveis de renda familiar encontrados nas cidades secundárias. Em suma, essas circunstâncias refletem condições de excesso de oferta nos mercados de trabalho locais, ocasionado pelo ingresso de trabalhadores rurais e migrantes.

As medidas constantes da Tabela 7 dão alguma indicação das severas pressões exercidas pela migração sobre os mercados de trabalho urbanos. Os fluxos em causa são evidentemente volumosos, uma vez que os migrantes constituem um componente importante da população, na maioria dos casos. Uma proporção considerável dos migrantes chegou nos quatro anos anteriores ao Censo e várias cidades abrigam contingentes substanciais de chegada muito recente. A possível importância dos contingentes "em trânsito" nesses centros é sugerida pela alta proporção de migrantes com residência inferior a

³³ Um grande conjunto de fatores, incluindo mercado de trabalho rural adverso e condições de posse da terra, pode ser citado para explicar o êxodo rural em direção às cidades. Contudo, os determinantes dos fluxos migratórios do Nordeste, bem como os atributos da população migrante em termos de origem sócio-econômica, especialidades, educação formal, idade etc., exigem investigação ulterior.

³⁴ P. I. Singer, "*Desenvolvimento e Repartição da Renda no Brasil*", *op. cit.*

TABELA 7
Subemprego e características selecionadas de migrantes
na população residente

Cidade e Município	Medidas do Subemprego				% De Distribuição de Migrantes por Período de Residência no Atual Município				Migrantes de Origem Rural** (%)
	Força de Trabalho Urbana Trabalhando Menos de 40 Horas por Semana (%)*	Ganhos Familiares até Cr\$ 100,00 Mensais (%)**	Migrantes/População Residente (%)	Menos de 12 Meses	Um a Dois Anos	Dois a Quatro Anos	Quatro Anos ou Mais		
A — Capitais Estaduais									
São Luis.....	10,6	11,4	20,7	12,6	5,7	15,8	65,9	18,5	
Teresina.....	20,9	32,7	33,5	11,7	6,0	15,1	67,2	29,6	
Fortaleza.....	16,2	18,9	36,0	13,0	4,8	12,5	69,7	28,7	
Natal.....	21,9	20,6	42,2	12,8	4,9	12,3	70,0	25,4	
João Pessoa.....	21,0	25,3	36,8	11,2	5,3	14,5	69,0	20,5	
Grande Recife.....	15,8	16,5	33,7	12,1	6,2	13,3	63,4	19,5	
Maceió.....	18,2	16,0	29,6	13,3	6,1	12,8	67,8	22,6	
Aracaju.....	19,3	19,1	36,4	12,2	4,5	14,3	69,0	20,0	
Salvador.....	14,4	11,2	29,5	11,4	5,3	11,8	71,5	14,6	
B — Cidades Secundárias									
Paraná.....	23,2	45,1	27,4	9,9	4,3	11,0	74,8	56,1	
Sobral.....	21,5	47,0	5,9	11,6	5,4	14,3	68,7	39,2	
Juazeiro do Norte.....	24,6	58,0	38,4	11,4	4,4	12,2	72,0	51,2	
Mossoró.....	18,6	45,2	24,3	12,5	6,2	15,4	65,9	37,2	
Campina Grande.....	22,2	36,7	25,9	10,5	4,0	12,3	73,2	26,0	
Caruaru.....	25,3	45,4	26,1	8,7	4,2	12,2	74,9	34,8	
Garanhuns.....	17,7	45,5	24,3	13,0	6,0	15,7	65,3	30,1	
Feira de Santana.....	17,7	23,0	25,0	17,2	7,0	16,9	58,9	15,2	
Jequié.....	13,3	32,5	17,7	9,5	4,7	11,9	73,9	26,4	
Ilhéus.....	18,5	22,8	17,6	10,9	5,5	9,9	77,7	27,0	
Itabuna.....	15,0	21,4	36,4	10,8	4,2	12,6	72,4	23,8	
Vitória da Conquista.....	13,6	29,7	18,2	14,2	6,2	14,5	65,1	21,6	

FONTE: IBGE Censo Demográfico, 1970.

*Como proporção da força de trabalho urbana total, excluindo aqueles empenhados em ocupações agrícolas e extrativas.

**Porcentagem do total de famílias urbanas.

***Migrantes cuja residência imediatamente anterior localizava-se em área rural, como proporção do total da população migrante.

12 meses. Não obstante, diferenças acentuadas entre cidades não são discerníveis nesse nível muito geral de apresentação. A razão entre migrantes rurais e população migrante total não mostra grande variação entre os centros. Parece que várias cidades secundárias funcionam realmente como centros de recepção iniciais dos migrantes rurais ou, alternativamente, como pontos de entrada e distribuição dos fluxos migratórios para centros urbanos maiores. Parnaíba, Sobral, Juazeiro do Norte, Mossoró e Caruaru aparentemente se qualificam como candidatos provisórios para inclusão nesta categoria.

É difícil especificar mais precisamente tais funções, uma vez que os dados publicados do Censo, no tocante a municípios individuais, obscurecem em parte a origem *inicial* dos migrantes. Isto é, o último local de residência do migrante é usado como critério para se distinguir entre origem urbana e rural. Ou, por exemplo, os migrantes rurais que usam Caruaru como etapa intermediária a caminho de Recife são classificados como migrantes urbanos na segunda fase da viagem. Este critério pode também explicar por que Feira de Santana apresenta uma baixa proporção de migrantes rurais, mas um índice muito alto de chegadas recentes e possíveis moradores temporários. Essa cidade está idealmente localizada em grandes estradas-tronco para servir como "centro de recepção", tanto para migrantes que se dirigem para Salvador, vindos do interior da Bahia, como para aqueles a caminho do Centro-Sul. Trata-se de provocadoras possibilidades, mas elas se situam muito além do escopo deste trabalho. As funções desempenhadas por cidades de tamanho, estrutura econômica e localização diferentes, nesses movimentos demográficos, constituem um campo altamente promissor, embora ainda negligenciado, para os estudiosos de migrações e mercados de trabalho locais.

4 — Conclusões

Este trabalho procura qualificar o destaque virtualmente exclusivo dado aos objetivos de eficiência que satura a política econômica no Nordeste. Embora tenha havido progresso no tocante às metas de crescimento da renda, está firmemente comprovado o impacto distributivo desequilibrado de tal estratégia. A parcela mais numerosa da população urbana não conseguiu participar significativamente

dos benefícios da expansão recente. Esta conclusão estende-se aos “pobres que trabalham”, absorvidos em ocupações de salário baixo, categoria esta que abarca dois terços da força de trabalho urbana. Além disso, uma proporção muito substancial de trabalhadores e famílias urbanas que se encontram muito abaixo do patamar oficial de pobreza perdeu terreno, com toda probabilidade, em termos absolutos. O agravamento das extremas diferenças de renda durante a década de 60, notadamente em regiões urbanas, realça as limitações da atual estratégia de bem-estar social. Em suma, a estratificação sócio-econômica da sociedade urbana do Nordeste foi exacerbada na última década.

Esses efeitos socialmente divisórios de recentes políticas orientadas para o crescimento chocam-se com a meta de integração nacional, que é aqui considerada como significando maior igualdade econômica e social. Além disso, este diagnóstico não apenas duvida dos mecanismos indiretos de beneficiamento, mas recomenda uma abordagem inteiramente diferente. Em face da extrema pobreza encontrada no Nordeste, faz-se mister um ataque direto e coordenado ao problema. A menos que essas condições possam ser progressivamente eliminadas, é ilusório alegar que a equalização regional da renda criará uma sociedade mais eqüitativa. Idealmente, uma estratégia regional revisada combinaria medidas imediatas de alívio com programas para romper o ciclo de pobreza e sua transmissão de uma geração a outra. O fato de que políticas recentes tenham fracassado especialmente nesse aspecto dá as verdadeiras dimensões de sua inadequação como instrumento de desenvolvimento regional e integração nacional.