

**REN**

# DESENVOLVIMENTO SOCIAL

## O PROGRESSO SOCIAL DO NORDESTE: UM BALANÇO DE QUASE MEIO SÉCULO

.....

*Roberto Cavalcanti de Albuquerque*  
*Diretor técnico do Instituto Nacional de*  
*Altos Estudos (Inae/Fórum Nacional), Rio*  
*de Janeiro*

### RESUMO:

.....

O documento do GTND (1959), embora seja essencialmente uma política de crescimento econômico para o Nordeste, incorpora visão mais abrangente da questão do desenvolvimento regional que contém propostas para solucionar alguns problemas sociais. Entretanto, ele não formula explicitamente uma estratégia de formação de capital humano em esforço ao processo de acumulação de capital material. Apesar disto, o progresso social alcançado pelo Nordeste desde os anos de 1950 é incontestável, sendo relativamente maior do que o do Brasil, ou do Sudeste. Porém os padrões de desenvolvimento atualmente prevalentes no Brasil e no mundo tornam imperiosa uma nova estratégia social para a região, inserida funcionalmente em sua estratégia econômica e voltada fundamentalmente para a capacitação dos recursos humanos e a redução da pobreza.

### PALAVRAS-CHAVE:

Economia Regional; Desenvolvimento Econômico - Nordeste; Política Social - Nordeste

## 1 INTRODUÇÃO

O documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (GTDN, 1959), de que resultou a criação, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), está prestes a completar 40 anos.

Atribuído desde sua publicação ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), aquele documento foi na verdade elaborado pelo economista Celso Furtado por solicitação de Juscelino Kubitschek, feita em 6 de janeiro de 1959, no Palácio Rio Negro, em Petrópolis, quando aquele presidente da República decidiu lançar a Operação Nordeste, Openo.<sup>1</sup>

A importância dessa iniciativa governamental para os rumos que, a partir de então, tomou o desenvolvimento regional, a abordagem inovadora contida na política proposta, referência obrigatória de todos os Planos Diretores da SUDENE (1960-1973), justificam este número especial da Revista Econômica do Nordeste, dedicado particularmente a contrapor o plano de ação de 1959 ao paradigma de desenvolvimento hoje prevalecente no Brasil e no mundo.

Não se cogitará, portanto, neste artigo — que, de resto, abordará o tema essencialmente sob a ótica social — de empreender mais uma exaustiva análise daquela política e seus desdobramentos, assunto de que já se ocuparam, ampla e suficientemente, tanto a literatura especializada quanto a imprensa em geral. Porém, antes de avaliar a atualidade da estratégia social nela contida, afigura-se necessário tanto tentar explicitá-la melhor quanto empreender um balanço do progresso social alcançado pelo Nordeste, dos anos de 1950 até hoje.

## 2 O DOCUMENTO DO GTDN E O SOCIAL

O documento do GTDN — assim continuará, quase certamente, sendo chamado — é, como ele

<sup>1</sup> Veja-se, a propósito, de Celso Furtado, *A fantasia desfeita*. In: OBRA autobiográfica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. v. 2, p. 74-81.

<sup>2</sup> Um “subdesenvolvimento em segundo grau”, conforme observou recentemente o próprio Celso Furtado (OBRA..., 1997)

próprio intitula-se, uma política de “desenvolvimento econômico”, embora contenha uma visão abrangente da questão regional, tida, em fins dos anos de 1950, como um caso extremo de subdesenvolvimento em um País ainda globalmente subdesenvolvido. Enquanto tal, não descarta dos objetivos de equidade. A redução da “disparidade de níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do País” é considerada “o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional” (GTDN, 1967). E, consistentemente com a afirmação de que “a disparidade de níveis de vida da massa populacional” do Nordeste em relação à do Centro-Sul é “bem maior” do que a diferença entre as rendas médias das duas regiões (GTDN, 1967), permeia todo o documento a preocupação com os desafortunados e excluídos: com a “calamidade social” produzida pelas secas; com o “excedente demográfico” do semi-árido (em grande parte reduzido à “indigência” por ocasião da seca de 1958); com “o exército de desempregados” crescendo nas cidades (GTDN, 1967).

Embora o documento não explicita claramente uma estratégia social articulada a seu “Plano de Ação”, o qual é de natureza mais econômica, nele facilmente identificam-se propostas de solução, derivadas, para as questões acima destacadas.

Com efeito, para o problema das secas — vistas como uma crise de produção afetando mais intensamente a população pobre que vive da agricultura de subsistência, constituindo-se, portanto, grave crise social (GTDN, 1967) —, a transformação da economia do semi-árido (sua adaptação às condições ecológicas, com elevação da produtividade e expansão e maior estabilidade da renda monetária do trabalhador rural) é o remédio recomendado para reduzir gradativamente a calamidade social provocada por aqueles fenômenos climáticos periódicos. E o deslocamento da fronteira agrícola da economia nordestina (em direção ao Maranhão e Goiás, através de programas de colonização) é indicado como o caminho para abrigar o excedente demográfico resultante da reorganização da economia do Polígono das Secas (GTDN, 1967).

De outra parte, o reforço da base econômica das cidades, através de industrialização sempre que possível intensiva em mão-de-obra, contribuiria para absorver o desemprego e o subemprego urbanos. E seria necessário transformar a economia da faixa úmida próxima ao litoral, em grande parte dominada pela cana-de-açúcar ou pelo cacau, de modo a assegurar adequado abastecimento alimentar aos centros industriais, pré-requisito de expan-

são industrial lastreada no baixo custo do trabalho (GTDN, 1967).

Esses rebatimentos sociais da política de desenvolvimento econômico de 1959, contudo, não obscurecem o fato de que o documento do GTDN não concebeu uma estratégia de formação de capital humano que viesse em reforço ao processo de acumulação de capital material necessário à dinamização do crescimento regional. A esse propósito, cabe referir que o I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (1960-3), elaborado pela SUDENE, destina apenas 13% dos recursos que contempla projetos sociais, apesar de ter instituído o mecanismo de incentivos fiscais aos investimentos industriais que, em 1974, daria origem ao FINOR, de indiscutível eficácia mas com seu viés intensivo em capital.<sup>2</sup>

É de justiça, porém, acrescentar que os três seguintes documentos de planejamento produzidos pela SUDENE passaram a chamar-se Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, mudança mais do que semântica, pois, neles, a parcela dos recursos destinada a programas sociais superou sempre os 20%.<sup>3</sup>

### 3 O PROGRESSO SOCIAL DO NORDESTE

Seria de se indagar agora como evoluiu socialmente o Nordeste na última metade do século que está prestes a findar-se.

É preciso, porém, desde logo ressaltar que seria muito difícil, senão impossível, atribuir os claros avanços sociais alcançados, ou as iniquidades que ainda persistem na região - que mal ingressa, pelos

padrões mundiais vigentes, nos níveis intermediários de desenvolvimento - seja ao documento do GTDN, seja à SUDENE.

O desenvolvimento é fenômeno demasiado complexo para abrigar raciocínios lineares, e simplistas, de causa e efeito. É processo global, econômico, social, político, cultural.

É evidente que o documento do GTDN foi importante para o Nordeste ao apresentar uma nova e fértil compreensão de sua realidade, inclusive ao destacar os elementos dinâmicos da economia e criar um clima de mais otimismo e confiança no futuro regional. A SUDENE também foi importante, em especial pelo que fez nos anos de 1960, quando atuou com mais desenvoltura e apoio político no planejamento coordenação do desenvolvimento regional.

Mas é de reconhecer-se que, desde pelo menos os anos de 1930, o Nordeste vinha atrelando-se, mais e mais, ao núcleo de comando da economia brasileira, o Sudeste, embora como região periférica e dependente. Essa progressiva integração, a par da atenção especial que recebeu através das políticas regionais, de natureza compensatória, postas em prática pela União, permitiu que se beneficiasse de mecanismos, espontâneos ou induzidos, de transmissão inter-regional do desenvolvimento.

Não menos relevante, o próprio Nordeste sempre procurou mobilizar suas forças endógenas, buscando o progresso. E revelou, a partir dos anos de 1960, muito boa capacidade de resposta aos incentivos que procuraram viabilizar financeiramente sua industrialização.

Os resultados do balanço que se segue devem refletir, portanto, tudo isto. E muitas coisas mais, que ainda hoje se desconhecem, e que talvez nunca sejam suficientemente desvendadas.

É o próprio Celso Furtado quem, em brilhante texto recente, reconhece essas imponderabilidades ao dizer: "O estudo do desenvolvimento tem como tema central a invenção cultural, a morfogênese social, embora até o momento essa temática particular haja permanecido praticamente inexplorada. Por que uma sociedade apresenta em determinado período de sua história uma grande capacidade criativa? É algo que nos escapa" (CONFERÊNCIA FRAÇOIS PERROUX, 1994).

<sup>2</sup> A criação dos incentivos fiscais referidos (que determinariam uma redução, no Nordeste, do custo privado do capital) resultou de emenda apresentada pelo deputado Gileno de Carli, de Pernambuco, ao projeto de lei do I Plano de Diretor da SUDENE, em exame no Congresso Nacional (1961) (CARLI, 1971). No mesmo ano em que produziu o documento do GTDN, Celso Furtado mencionava que foram os incentivos ao capital embutidos no favorecimento às importações de máquinas e equipamentos destinados à industrialização do Centro-Sul do Brasil que tornaram econômicos "processos de automação" que não deveriam sê-lo, "em razão do baixo nível dos salários" (FURTADO, 1959).

<sup>3</sup> Consulte-se ALBUQUERQUE & CAVALCANTI (1976).

### 3.1 O PIB E A POPULAÇÃO: EVOLUÇÕES DE LONGO PRAZO

No final dos anos de 1930, a participação do Nordeste na economia nacional era da ordem de 17%. Durante a II Guerra Mundial e os anos que se lhe seguiram, dificuldades de exportação, associadas ao fato de que a região não pôde acompanhar o surto de industrialização, substitutiva de importações, que ocorreu no Sudeste do País, determinaram redução dessa participação para cerca de 14% em 1950.<sup>4</sup> E nunca mais a região retornaria àquele patamar. Até parece que perdeu uma guerra que ajudou a vencer...

A TABELA 1 apresenta estimativas do Produto Interno Bruto (PIB), para o Brasil, o Sudeste e o Nordeste (por Estados), para os anos de 1950 e 1996.

Ela comporta duas interpretações. De um lado, a de que tanto a participação da região no PIB brasileiro, quanto as da maioria de seus Estados (exceto

o Maranhão e a Bahia) decresceram no período, embora seja de notar que o mesmo ocorreu, e com mais intensidade, com o Sudeste. E, de outro, a de que o Nordeste exibiu elevado crescimento de longo prazo: 5,2% ao ano, inferior ao do País (5,5%), porém superior ao do Sudeste (4,9%). Evidentemente, houve sub-períodos (1950-1970) em que a região cresceu menos do que o Brasil; outros (1970-1996), em que cresceu mais. Como também houve estados que cresceram mais do que o País nesses quase 50 anos (Maranhão e Bahia), ou mais do que o Nordeste (Piauí e Ceará). Embora considerações dessa ordem sejam relevantes, o que interessa aqui é captar a trajetória maior, que revela, para a região e seus estados, excepcional dinamismo na segunda metade deste século, de que resultou ser o Nordeste hoje economia de porte significativo (PIB de US\$ 93 bilhões).

A população do Nordeste, que, no final dos anos de 1930, era de 14,4 milhões (35% da brasileira) (IBGE, 1940), alcançou, em 1950, 18 milhões (TABELA 2), crescendo a 1,5% anuais. Na segunda metade deste século, em rápida transição demográfica, evoluiu mais aceleradamente entre 1950 e 1970 (2,3% anuais), reduzindo sua taxa de expan-

TABELA 1  
ESTIMATIVA DO PRODUTO INTERNO BRUTO, PIB, DO BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADOS, 1950 E 1996

DISCRIMINAÇÃO	PIB (MILHÕES DE US\$ DE 1995)		BRASIL = 100		CRESCIMENTO ANUAL (%)
	1950	1996	1950	1996	1950-1996
<b>BRASIL</b>	<b>63 543</b>	<b>737 992</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>5,5</b>
Sudeste	42 905	381 282	67,5	51,7	4,9
<b>Nordeste</b>	<b>8 835</b>	<b>92 987</b>	<b>13,9</b>	<b>12,6</b>	<b>5,2</b>
Maranhão	434	8 930	0,7	1,2	6,8
Piauí	266	2 804	0,4	0,4	5,3
Ceará	1 095	11 586	1,7	1,6	5,3
R. G. do Norte	543	4 797	0,9	0,7	4,9
Paraíba	841	4 797	1,3	0,7	3,9
Pernambuco	2 399	20 295	3,8	2,8	4,8
Alagoas	559	4 871	0,9	0,7	4,8
Sergipe	362	2 952	0,6	0,4	4,7
Bahia	2 336	31 955	3,7	4,3	5,9

FONTE: FGV: Ibre (para 1950) e PEE-Ebap (para 1996).

<sup>4</sup> Veja-se, a propósito, ALBUQUERQUE & CAVALCANTI (1976).

são a partir de então (crescimento de 1,8% entre 1970 e 1996). Essa mudança de ritmo, contudo, foi acompanhada de uma outra trajetória, mais firme e constante: a urbanização, com a população nas ci-

dades evoluindo de 26% do total em 1950 para 65% em 1996. A partir de 1980, a população rural começa a decrescer, sendo hoje da ordem de 15 milhões.

A TABELA 2 apresenta as trajetórias demográficas, entre 1950 e 1996, do Brasil, Sudeste e Nordeste (por Estados). Ressaltem-se as quedas na parti-

grantes foi de 1,4 milhão entre 1986 e 1991, e de 1,2 milhão entre 1991 e 1996. E eles continuam dirigindo-se principalmente para o Sudeste.<sup>6</sup>

O resultado de tudo isso é que o Nordeste, embora com 44,8 milhões de habitantes em 1996, apresentou, em 1991-6, crescimento de apenas 1,06% ao ano (Brasil: 1,38%), devendo esta taxa

TABELA 2  
POPULAÇÃO TOTAL DO BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADOS, 1950 E 1996

DISCRIMINAÇÃO	POPULAÇÃO (MILHARES)		BRASIL = 100		CRESCIMENTO ANUAL (%)
	1950	1996	1950	1996	1950-1996
<b>BRASIL</b>	<b>51 944</b>	<b>157 080</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>2,4</b>
Sudeste	22 548	62 661	43,4	39,9	2,2
<b>Nordeste</b>	<b>17 973</b>	<b>44 768</b>	<b>34,6</b>	<b>28,5</b>	<b>2,0</b>
Maranhão	1 583	5 223	3,05	3,32	2,6
Piauí	1 046	2 673	2,01	1,70	2,1
Ceará	2 695	6 810	5,19	4,34	2,0
R. G. do Norte	968	2 559	1,86	1,63	2,1
Paraíba	1 713	3 306	3,30	2,10	1,4
Pernambuco	3 396	7 399	6,54	4,71	1,7
Alagoas	1 093	2 633	2,10	1,68	1,9
Sergipe	644	1 624	1,24	1,03	2,0
Bahia	4 835	12 542	9,31	7,98	2,1

FONTE: IBGE-Censo Demográfico de 1950 e Contagem da População de 1996.

cipação da região e seus estados, exceto o Maranhão, na população brasileira (o mesmo ocorre, embora menos intensamente, com o Sudeste), de que resultou terem sido menores suas taxas de crescimento.

Esse fenômeno - além de uma transição demográfica mais atenuada na região, se comparada à brasileira - se deve fundamentalmente a migrações espontâneas, cujo saldo evoluiu de -0,9 milhão em 1960, para -2,2 milhões em 1950, -3,5 milhões em 1970 e -5,5 milhões em 1980, a despeito do ceticismo revelado pelo documento do GTDN a esse respeito.<sup>5</sup> Na verdade, as migrações da região ainda continuam sendo significativas: o número de emi-

ser hoje inferior a 1%.

Demograficamente, portanto, a região encontra-se em fase muito favorável, pois a população dependente deverá permanecer decrescendo durante mais de uma década, desonerando a população ativa dos elevados custos sociais que, com ela, enfrentou no passado. A questão do emprego, porém, ainda continuará sendo importante no próximo decênio, dado o crescimento relativamente elevado esperado para a população economicamente ativa, devido, inclusive, ao aumento da participação feminina na procura por ocupação.

<sup>5</sup> ALBUQUERQUE & CAVALCANTI (1976). Ironicamente, foram as migrações induzidas por projetos de colonização no Maranhão e em Goiás, preconizadas nesse documento, que não lograram viabilizar-se.

<sup>6</sup> IBGE. Censos Demográficos e Contagem da População 1996.

As dinâmicas econômica e demográfica determinam a evolução do PIB *per capita* apresentada, para anos selecionados do período 1950-1996, na TABELA 3. Esse indicador, essencialmente de produtividade econômica, por ser comumente utilizado como medida do desenvolvimento, e mesmo do nível de bem-estar, interessa mais de perto ao balanço que aqui se intenta fazer.

A trajetória de crescimento exibida pelo PIB *per capita* do Nordeste na segunda metade deste século, de 3,2% ao ano, supera a do Brasil (3%) e a do Sudeste (2,9%), fato que se explica basicamente pelas emigrações, que operaram, no período, im-

Entretanto, em nenhum momento do período considerado na TABELA 3 o PIB *per capita* regional atingiu, relativamente ao brasileiro, a participação que alcançou em 1939: de 48%, mantendo-se essa relação sempre inferior a 46%.<sup>7</sup> Observe-se, porém, que, no mesmo passo em que a participação relativa do Sudeste decresceu de 156% em 1950 para 148% em 1996, a do Nordeste se elevou de 40% para 44% (com oscilações ao longo do período, evidentemente, inclusive as determinadas por anos de secas, como 1970), se bem que os três estados da Região acima referidos tenham comportamento inverso.

TABELA 3  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADO: EVOLUÇÃO DO PIB *PER CAPITA*, 1950, 1970 E 1996

ESPECIFICAÇÃO	PIB <i>PER CAPITA</i> , EM US\$ DE 1995			BRASIL = 100			CRESCIMENTO ANUAL (%)		
	1950	1970	1996	1950	1970	1996	1950-1970	1970-1996	1950-1996
<b>BRASIL</b>	<b>1223</b>	<b>2531</b>	<b>4698</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>
Sudeste	1903	3877	6941	156	153	148	3,6	2,3	2,9
<b>Nordeste</b>	<b>492</b>	<b>982</b>	<b>2077</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>
Maranhão	274	649	1710	22	26	36	4,4	3,8	4,1
Piauí	255	516	1049	21	20	22	3,6	2,8	3,1
Ceará	406	778	1701	33	31	36	3,3	3,1	3,2
R. G. do Norte	561	815	1875	46	32	40	1,9	3,3	2,7
Paraíba	491	705	1451	40	28	31	1,8	2,8	2,4
Pernambuco	706	1330	2743	58	53	58	3,2	2,8	3,0
Alagoas	512	1009	1850	42	40	39	3,5	2,4	2,8
Sergipe	562	1130	1818	46	45	39	3,6	1,8	2,6
Bahia	483	1197	2548	40	47	54	4,6	2,9	3,7
<b>Coefficiente de Variação (Estados do NE)</b>	<b>30,3</b>	<b>30,5</b>	<b>27,7</b>	<b>30,3</b>	<b>30,5</b>	<b>27,7</b>	<b>28,9</b>	<b>19,1</b>	<b>17,6</b>

FONTE: FGV (Ibre e PEE-Ebap) e IBGE (para os dados básicos relativos ao PIB); e IBGE: Censos Demográficos de 1950 e 1970 e Contagem da População de 1996.

portante transferência de população (e de pobreza) para outras regiões do País. Apenas três dos Estados da Região, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte, apresentam desempenho inferior ao brasileiro. Nos dois grandes subperíodos considerados, o Nordeste tem desempenho menor do que o do Brasil em 1950-1970 (devido ao pouco dinamismo apresentado pela região nos anos de 1960) e maior em 1970-1996 (com vantagem relativa regional mais expressiva nos anos de 1980, de virtual estagnação no Sudeste e, em geral, no País).

É importante, ademais, destacar que os coeficientes de variação, tanto dos PIBs *per capita* dos estados da região quanto das taxas de crescimento correspondentes, decresceram no tempo (TABELA 3), revelando tendência para convergência dos níveis e da dinâmica do desenvolvimento entre eles, se aferidos por esse indicador.

<sup>7</sup> É de notar-se, a propósito, que estudo recente do IPEA (*O Brasil na virada do milênio: trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento*. Brasília, 1997. 2 v. p. 192-5) estima o PIB *per capita* do Nordeste em 48,38% do brasileiro (1994).

### 3.2 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH

Um Índice de Desenvolvimento Humano, contudo, nos moldes dos elaborados, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seria uma melhor medida para o balanço do progresso social do Nordeste que aqui se busca empreender.<sup>8</sup> Ele mensura o “desenvolvi-

dologias adotadas pelo em 1990 e 1992 e pelo PNUD-IPEA em 1996.

Ele compreende três componentes: (1) um indicador de longevidade, que é a esperança de vida ao nascer, em anos (TABELA 4); (2) um indicador do nível educacional, que é a taxa de alfabetização da população de 15 anos e mais (TABELA 5); e (3) um indicador de renda, que é o PIB *per capita* “ajustado” (TABELA 6).

TABELA 4  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADO: ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, 1950-96

ESPECIFICAÇÃO	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (ANOS)					
	1950	1960	1970	1980	1991	1996
<b>BRASIL</b>	<b>45,9</b>	<b>52,4</b>	<b>52,7</b>	<b>60,1</b>	<b>66,3</b>	<b>72,4</b>
Sudeste	48,8	57,0	56,9	63,6	68,8	76,3
<b>Nordeste</b>	<b>38,7</b>	<b>43,5</b>	<b>44,4</b>	<b>51,6</b>	<b>59,1</b>	<b>64,2</b>
Maranhão	44,5	48,7	49,1	55,4	62,7	68,1
Piauí	45,5	47,8	49,4	57,9	65,1	70,7
Ceará	40,9	38,9	43,1	47,0	56,8	61,7
R. G. do Norte	33,9	34,1	38,6	45,4	54,6	59,3
Paraíba	34,8	35,2	38,9	44,3	53,7	58,3
Pernambuco	35,0	36,8	41,1	47,8	56,6	61,4
Alagoas	36,8	37,4	40,5	46,9	55,7	60,5
Sergipe	37,3	41,2	45,1	55,3	63,0	68,4
Bahia	40,7	44,7	48,8	58,0	64,8	70,3
<b>Coef. de Variação</b> (Estados do NE)	<b>11,0</b>	<b>13,3</b>	<b>10,1</b>	<b>11,1</b>	<b>7,8</b>	<b>7,8</b>

FONTE: IBGE (1950-80); PNUD-IPEA (1991-6).

mento humano”, ou seja, é indicador mais centrado no social do que o PIB *per capita*, anteriormente considerado.

O cálculo do IDH a seguir apresentado foi feito especialmente para este estudo. Combina as meto-

A propósito da esperança de vida, note-se (TABELA 4) que a do Nordeste tende consistentemente a aproximar-se da nacional ao longo do período, com sua participação correspondendo a 84,3% desta em 1950 e 88,7% em 1996. E que, dentro do Nordeste, há tendência de convergência entre os estados, com os coeficientes médios de variação caindo de cerca de 12% em 1950-60 para menos de 8% em 1991-6.

O mesmo ocorre, porém muito mais acentuadamente, com a taxa de alfabetização (TABELA 5). A nordestina equivalia apenas a 62% da brasileira em 1950, evoluindo para mais de 88% em 1996, e o coeficiente de variação delas entre os estados da região se reduz de 13% para pouco mais de 4%.

<sup>8</sup> Vejam-se, a respeito, os *Human Development Reports, 1990-6*, United Nations Development Programme, UNPD, e também o *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996*, PNUD-IPEA, Brasília, 1996. Estimativas pioneiras do IDH para o Brasil, suas Regiões e Estados (1988), como também de um Índice do Nível de Vida, INV, encontram-se em ALBUQUERQUE, Roberto C. de, VILLELA, Renato. A questão social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.) *A questão social no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1991. p. 23-104.

TABELA 5  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADO: TAXA DE ALFABETIZAÇÃO, 1950-1996

DISCRIMINAÇÃO	TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (15 ANOS E MAIS), %					
	1950	1960	1970	1980	1991	1996
<b>BRASIL</b>	<b>42,7</b>	<b>53,2</b>	<b>66</b>	<b>74,6</b>	<b>79,9</b>	<b>86,5</b>
Sudeste	53,5	54,1	76,0	83,1	87,7	91,6
<b>Nordeste</b>	<b>26,3</b>	<b>34,2</b>	<b>45,3</b>	<b>54,6</b>	<b>62,4</b>	<b>76,3</b>
Maranhão	21,7	30,2	39,7	50,3	58,6	74,8
Piauí	21,5	27,6	39,0	51,1	58,3	72,7
Ceará	26,7	33,3	45,0	55,3	62,6	76,1
R. G. do Norte	27,8	38,3	45,6	56,3	63,7	79,3
Paraíba	25,4	33,2	44,3	51,0	58,3	73,9
Pernambuco	27,5	37,2	49,3	57,5	65,7	79,7
Alagoas	20,2	27,4	37,9	46,4	54,7	70,0
Sergipe	29,4	35,0	45,9	54,5	64,0	78,9
Bahia	27,2	36,7	47,9	57,2	64,7	76,7
<b>Coef. de Variação</b> (Estados do NE)	<b>13,0</b>	<b>12,2</b>	<b>9,2</b>	<b>7,1</b>	<b>6,2</b>	<b>4,3</b>

FONTE: IBGE (Censos, 1950-91, e Contagem da População, 1996).

As evoluções relativas dos PIBs *per capita*, já se pôde observar (TABELA 3), não apresentam convergências dessa amplitude, nem inter-regionalmente, nem entre os estados do Nordeste.

Para a estimação do IDH para os anos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 1996, foram considerados, no cálculo de medidas de carência relativa, esses três indicadores: para o País, suas grandes regiões, os Estados e o Distrito Federal.

O cálculo da medida de carência relativa à longevidade,  $V_{jt}$ , para o País, região ou estado em determinado ano, pode ser expresso assim:

$$V_{jt} = (v_{jt} - \min_{j,t} v_{jt}) / (\max_{j,t} v_{jt} - \min_{j,t} v_{jt}),$$

onde  $v_{jt}$  é a esperança de vida ao nascer, em anos, para o País, Região ou Estado  $j$ , o valor mínimo observado para  $v_{jt}$  nos anos considerados sendo 33,9 (a esperança de vida, em anos, observada para o Rio Grande do Norte em 1950, TABELA 4), e o valor máximo, 81,6 (a esperança de vida do Rio Grande do Sul em 1996).

A medida de carência relativa ao nível educacional,  $A_{jt}$ , é estimada do mesmo modo, ou seja, pela seguinte expressão:

$$A_{jt} = (a_{jt} - \min_{j,t} a_{jt}) / (\max_{j,t} a_{jt} - \min_{j,t} a_{jt}),$$

sendo 20,2 o valor mínimo observado para a taxa de alfabetização,  $a_{jt}$  (Alagoas, 1950), e 94,8, seu valor máximo (Santa Catarina, 1996).

O cálculo da carência relativa de renda é mais complexo, pois envolve um ajustamento nos valores dos PIBs *per capita* estimados, a fim de incorporar a hipótese de utilidade marginal decrescente da renda, a partir de um determinado patamar. Com este objetivo, recorreu-se à seguinte fórmula de Atkinson (ATKINSON, 1970), que mensura a utilidade total da renda, considerada sua utilidade marginal:

$$W(y) = [1/(1 - e)] y^{1-e},$$

onde  $W(y)$  é a utilidade total derivada da renda  $y$ , e  $e$ , sua elasticidade marginal. Para  $e = 0$ , não há utilidade marginal decrescente. Mas, à medida que  $e$  se aproxima de 1, a equação acima tende a converter-se em:

$$W(y) = \log y.$$



Os valores atribuídos a  $e$  estão relacionados a um dado nível de renda  $y^*$ , que, neste estudo, foi definido como equivalente à média simples dos PIBs do Brasil nos anos considerados. Ela corresponde a US\$3184 dólares de 1995. Considera-se que não há utilidade marginal decrescente quando  $y_{jt}$  (o PIB *per capita* não ajustado para o Brasil, suas regiões e estados em um ano  $t$ ) é inferior a  $y^*$  (sendo, portanto,  $e = 0$ ). Para valores entre  $y^*$  e  $2y^*$ , admitiu-se que  $e = 1/2$ ; e entre  $2y^*$  e  $3y^*$ , que  $e = 1/3$ . Em consequência (IPEA, 1996):

$$\begin{aligned} W(y_{jt}) &= y_{jt} && \text{para } 0 < y_{jt} < y^*; \\ W(y_{jt}) &= y_{jt} + 2[(y_{jt} - y^*)^{1/2}] && \text{para } y^* \leq y_{jt} \leq 2y^*; e \\ W(y_{jt}) &= y_{jt} + 2y^{*1/2} + 3[(y_{jt} - 2y^*)^{1/3}] && \text{para } 2y^* \leq y_{jt} \leq 3y^* \end{aligned}$$

A TABELA 6 apresenta os resultados obtidos para os PIBs *per capita* do Brasil, Sudeste e Nordeste (por Estados), ajustados de acordo com a metodologia acima descrita.

Observe-se que, nela, a relação percentual entre

tém inferior a  $y^*$  (= US\$3184). A partir de 1970, no entanto, quando  $y_{jt}$  para o Brasil passa a ser maior do que  $y^*$  e  $e$  maior do que zero, elas se elevam: para quase 57% em 1980, quase 60% em 1991 e quase 64% em 1996. No entanto, os coeficientes de variação, relativos aos estados do Nordeste, permanecem os mesmos, vez que, em todos eles,  $y_{jt}$  é inferior a  $y^*$ .

Poder-se-ia, portanto, argumentar que a hipótese da utilidade marginal decrescente da renda, por mais plausível que seja, tende a introduzir um viés fortemente equalizador das desigualdades relativas de PIBs *per capita*, a partir de um patamar de renda arbitrariamente escolhido, assim comprometendo o IDH como indicador de desenvolvimento humano relativo. Retornar-se-á a esta questão mais adiante, pois importa antes calcular o IDH — ou melhor, os IDHs: o IDH1, utilizando o PIB *per capita* ajustado; e o IDH2, com o PIB *per capita* não ajustado.

O procedimento, para ambos os casos, é simples.

TABELA 6  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE: PIB PER CAPITA AJUSTADO, 1950-96  
PIB PER CAPITA AJUSTADO, EM US\$ DE 1995

ESPECIFICAÇÃO	1950	1960	1970	1980	1991	1996
<b>BRASIL</b>	<b>1223</b>	<b>1849</b>	<b>2531</b>	<b>3257</b>	<b>3250</b>	<b>3262</b>
Sudeste	1903	2748	3237	3299	3292	3332
<b>Nordeste</b>	<b>492</b>	<b>843</b>	<b>982</b>	<b>1853</b>	<b>1946</b>	<b>2077</b>
Maranhão	274	539	649	1139	1794	1710
Piauí	255	356	516	946	923	1049
Ceará	406	638	778	1570	1696	1701
R. G. do Norte	561	890	815	1801	1637	1875
Paraíba	491	1097	705	1273	1195	1451
Pernambuco	706	1076	1330	2222	2254	2743
Alagoas	512	720	1009	1801	1672	1850
Sergipe	562	809	1130	1840	1766	1818
Bahia	483	961	1197	2472	2529	2548
<b>Coef. de Variação</b> (Estados do NE)	<b>30,3</b>	<b>31,6</b>	<b>30,5</b>	<b>29,8</b>	<b>28,1</b>	<b>27,7</b>

FONTE: FGV-Ibre (1950-60); IBGE (1970-80); e FGV-PEE-Ebap (relativamente à estimativa para 1996).

os PIBs *per capita* ajustados do Nordeste e do Brasil mantêm-se as mesmas observadas para os PIBs *per capita* não ajustados até 1970, ou seja, enquanto este último indicador, para o País, se man-

Para o IDH1, a terceira medida de carência, a de renda,  $Y1$ , corresponde ao PIB *per capita* ajustado, sendo obtida a partir da expressão:

$$Y1_{jt} = [W(y_{jt}) - \min_{jt} W(y_{jt})] / [\max_{jt} W(y_{jt}) - \min_{jt} W(y_{jt})],$$

onde o valor mínimo de  $W(y_{jt})$  é US\$ 255 (o PIB *per capita* do Piauí em 1950), e o máximo, US\$ 3380 (Distrito Federal, 1980).

Por sua vez, o IDH1 resulta da fórmula:

$$IDH1_{jt} = (V_{jt} + A_{jt} + Y1_{jt}) / 3.$$

A medida de carência de renda,  $Y2_{jt}$ , do IDH2 é calculada, a partir do PIB *per capita* não ajustado

TABELA 7  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADOS: ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, IDHS, 1950-1996

DISCRIMINAÇÃO	IDH1					
	1950	1960	1970	1980	1991	1996
<b>BRASIL</b>	<b>0,288</b>	<b>0,447</b>	<b>0,579</b>	<b>0,746</b>	<b>0,813</b>	<b>0,886</b>
Sudeste	0,429	0,579	0,728	0,813	0,869	0,944
<b>Nordeste</b>	<b>0,086</b>	<b>0,192</b>	<b>0,263</b>	<b>0,448</b>	<b>0,545</b>	<b>0,656</b>
Maranhão	0,083	0,178	0,235	0,379	0,537	0,638
Piauí	0,087	0,141	0,220	0,380	0,460	0,576
Ceará	0,094	0,134	0,231	0,389	0,503	0,598
R. G. do Norte	0,067	0,150	0,206	0,407	0,486	0,614
Paraíba	0,055	0,157	0,191	0,319	0,409	0,538
Pernambuco	0,088	0,184	0,295	0,474	0,575	0,723
Alagoas	0,048	0,106	0,206	0,373	0,458	0,578
Sergipe	0,098	0,176	0,286	0,472	0,560	0,670
Bahia	0,103	0,225	0,328	0,570	0,657	0,752
<b>Coef. de Variação</b> (Estados do NE)	<b>24,1</b>	<b>21,3</b>	<b>19,4</b>	<b>17,9</b>	<b>14,5</b>	<b>11,3</b>
	IDH2					
	1950	1960	1970	1980	1991	1996
<b>BRASIL</b>	<b>0,221</b>	<b>0,336</b>	<b>0,422</b>	<b>0,587</b>	<b>0,644</b>	<b>0,732</b>
Sudeste	0,315	0,406	0,546	0,723	0,765	0,867
<b>Nordeste</b>	<b>0,070</b>	<b>0,152</b>	<b>0,213</b>	<b>0,337</b>	<b>0,428</b>	<b>0,531</b>
Maranhão	0,081	0,159	0,208	0,318	0,431	0,537
Piauí	0,087	0,134	0,202	0,332	0,413	0,521
Ceará	0,084	0,108	0,195	0,298	0,404	0,498
R. G. do Norte	0,045	0,106	0,167	0,300	0,391	0,502
Paraíba	0,038	0,099	0,160	0,249	0,344	0,455
Pernambuco	0,057	0,127	0,221	0,338	0,437	0,552
Alagoas	0,030	0,074	0,154	0,266	0,360	0,468
Sergipe	0,076	0,138	0,226	0,362	0,456	0,562
Bahia	0,087	0,176	0,263	0,417	0,500	0,593
<b>Coef. de Variação</b> (Estados do NE)	<b>34,9</b>	<b>25,3</b>	<b>17,7</b>	<b>15,8</b>	<b>11,6</b>	<b>8,6</b>

OBS: Dados obtidos nas tabelas 3, 4, 5 e 6.

(apresentado, para os anos 1950, 1970 e 1996, na TABELA 3), pela expressão:

$$Y2_{jt} = (y_{jt} - \min_{j,t} y_{jt}) / (\max_{j,t} y_{jt} - \min_{j,t} y_{jt}) ,$$

onde o valor mínimo assumido por  $y_{jt}$  é, mais uma vez, US\$255, e o máximo, US\$9122 (o PIB *per capita* não ajustado do Distrito Federal em 1980, evidentemente).

Em decorrência, o IDH2 resulta da fórmula:

$$IDH2_{jt} = (V_{jt} + A_{jt} + Y2_{jt}) / 3 .$$

A TABELA 7 apresenta, para os anos selecionados, os dois IDHs para o Brasil, o Sudeste e o Nordeste (e seus Estados).

A propósito, é de notar-se que, se bem que os valores obtidos para o IDH1 sejam superiores aos do IDH2, seus valores relativos alteram-se muito pouco. O IDH1 do Nordeste, por exemplo, corresponde a 29,9% do brasileiro em 1950 e evolui ao longo do tempo até alcançar 74% em 1996, ao passo que os valores correspondentes do IDH2 são, respectivamente, 31,7% e 72,5%. Nos dois casos, portanto, os diferenciais de níveis de desenvolvimento humano entre o Nordeste e o Brasil de reduzem drasticamente neste quase meio século, o que se evidencia pelas taxas de crescimento exibidas, para o Brasil e o Nordeste, pelos dois IDHs entre 1950 e 1996: de 2,5% (IDH1) e 2,7% (IDH2) para o Brasil, e de 4,5% para os dois IDHs do Nordeste.

Por outro lado, diminuem, ao longo do tempo, para os dois IDHs, os coeficientes de variação relativos aos estados do Nordeste — mais acentuadamente no caso do IDH2, dadas as reduções relativamente mais significativas ocorridas entre os valores de  $Y2_{jt}$ , se comparados com os de  $Y1_{jt}$ . Se bem que, em consequência da própria metodologia adotada, os crescimentos, tanto do IDH1 quanto do IDH2, tendam a ser abafados à medida que seus valores alcançam patamares mais elevados, não deixa de ser altamente relevante o progresso social relativo, de longo prazo, do Nordeste (e de todos os seus estados) que os dados da TABELA 7 evidenciam.

### 3.3 UM CLOSE NOS ANOS DE 1970 E 1980

Caberia, entretanto, aprofundar um pouco mais esta análise considerando, com apoio em outro indicador, o Índice do Nível de Vida (INV), o desempenho social do Nordeste nas décadas de 1970 — de elevado crescimento econômico, tanto na região quanto no País — e de 1980, que foi de baixo crescimento.

O INV é um indicador sintético que mensura o nível de atendimento das necessidades básicas conferindo peso menor à variável rendimento.

Sua metodologia combina procedimentos adotados no cálculo do IDH com a sistemática empregada por DREWNOWSKI & SCOTT para a estimação de índice semelhante.<sup>9</sup>

O INV, sendo, à semelhança do IDH, um índice representado em escala que varia de 0 a 1, é integrado por cinco componentes, cada um deles procurando representar o grau médio de atendimento, por domicílios, de uma necessidade básica:

- i) o componente saúde, expresso pela esperança de vida ao nascer, em anos;
- ii) o componente habitação, integrado por três indicadores: (a) o percentual dos domicílios com abastecimento d'água com canalização interna; (b) o percentual dos domicílios com energia elétrica; e (c) o percentual dos domicílios com geladeira;
- iii) o componente educação, também representado por três indicadores: (a) a taxa de alfabetização da população de 15 anos e mais; (b) o percentual das pessoas com mais de 20 anos e mais de 4 anos de escolaridade; e (c) o percentual das pessoas de 20 anos e mais e com mais de oito anos de escolaridade;

9 Conforme DREWNOWSKI, Jan, SCOTT, Wolf. *The level of living index*. Genebra: Unrisd, 1966. Para consulta aos dados básicos utilizados na construção do INV, bem como para a metodologia, ver ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *O Brasil social: realidades, desafios, opções*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, ou, alternativamente, ALBUQUERQUE & VILLELA (1991). Para o conceito de necessidades básicas, a que o INV está referido, confira de STREETEN, Paul et alii, *First things first: meeting basic human needs in developing countries*. New York: Oxford University Press, 1981. (publicado para o Banco Mundial).

iv) o componente participação econômica, expresso pelo percentual dos domicílios com rendimento *per capita* acima de uma linha de pobreza (equivalente a 1/4 do salário mínimo de 1980); e

v) o componente lazer e informação, expresso: (a) pelo percentual de domicílios com rádio; e (b) pelo percentual dos domicílios com televisão.

A TABELA 8 apresenta o INV total para o Brasil, o Sudeste e o Nordeste (por estado), para fins dos anos de 1960, 1970 e 1980, desagregado em rural e urbano.

Observe-se que o INV total do Nordeste, correspondendo a apenas 47% do brasileiro em fins dos anos de 1960, eleva-se para 64% do nacional em fins dos anos de 1970, e para 73% em fins dos anos de 1980, com o urbano tendo um desempenho relativo ainda melhor (57%, 73% e 78%, respectivamente). E também que os hiatos de níveis de vida entre as cidades e o campo se reduzem, no Nordeste, significativamente, e a ritmo mais rápido do que no País como um todo.

Este desempenho, em si mesmo bastante eloquente, resulta do fato de que, entre 1950 e 1996, o Nordeste tem uma performance superior à do País em todos os cinco componentes e os dez indicado-

res que compõem o INV (inclusive o de rendimento domiciliar *per capita*), o mesmo ocorrendo, embora em graus diferenciados, com os estados da Região.

Ademais, os coeficientes de variação para os estados (TABELA 8) apontam para uma grande convergência, no tempo, dos INVs total, urbano e rural, bem como para a redução da distância entre os hiatos urbano-rurais (embora tenha havido elevação relativamente pequena desse coeficiente entre fins nos anos 70).

### 3.4 O NÓ DA QUESTÃO: DESIGUALDADE E POBREZA

A despeito, porém de desempenho social tão importante, agravaram-se no Nordeste, desde pelo menos os anos de 1960, as desigualdades interpersoais de renda e, mesmo após significativa redução da pobreza, sua incidência ainda permanece muito elevada.

A TABELA 9 apresenta alguns indicadores de desigualdade para o Brasil, o Sudeste e o Nordeste (por Estados), para as décadas de 1960, 1970 e 1980.

TABELA 8  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE: ÍNDICE DO NÍVEL DE VIDA, INV, 1970-1980

DISCRIMINAÇÃO	ÍNDICE DO NÍVEL DE VIDA, INV									HIATO URBANO-RURAL		
	TOTAL			URBANO			RURAL			URBANO = 100		
	Fins da década de:			Fins da década de:			Fins da década de:			Fins da década de:		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
<b>BRASIL</b>	<b>0,426</b>	<b>0,647</b>	<b>0,753</b>	<b>0,577</b>	<b>0,752</b>	<b>0,830</b>	<b>0,214</b>	<b>0,397</b>	<b>0,493</b>	<b>37,1</b>	<b>52,8</b>	<b>59,4</b>
Sudeste	0,573	0,773	0,856	0,671	0,818	0,892	0,283	0,516	0,610	42,2	63,1	68,4
Nordeste	<b>0,200</b>	<b>0,414</b>	<b>0,552</b>	<b>0,332</b>	<b>0,553</b>	<b>0,653</b>	<b>0,099</b>	<b>0,262</b>	<b>0,337</b>	<b>29,8</b>	<b>47,4</b>	<b>51,6</b>
Maranhão	0,172	0,333	0,436	0,305	0,483	0,569	0,130	0,263	0,358	42,6	54,5	62,9
Piauí	0,146	0,360	0,442	0,269	0,533	0,638	0,090	0,231	0,260	33,5	43,3	40,8
Ceará	0,173	0,379	0,457	0,291	0,503	0,576	0,078	0,222	0,277	26,8	44,1	48,1
R. G. do Norte	0,152	0,397	0,524	0,250	0,510	0,620	0,032	0,224	0,323	12,8	43,9	52,1
Paraíba	0,145	0,356	0,499	0,263	0,482	0,613	0,064	0,205	0,283	24,3	42,5	46,2
Pernambuco	0,239	0,457	0,566	0,368	0,574	0,655	0,078	0,255	0,347	21,2	44,4	53,0
Alagoas	0,167	0,372	0,486	0,311	0,515	0,597	0,084	0,255	0,325	27,0	49,5	54,4
Sergipe	0,225	0,447	0,558	0,345	0,617	0,697	0,109	0,298	0,397	31,6	48,3	57,0
Bahia	0,243	0,473	0,569	0,385	0,623	0,723	0,136	0,318	0,365	35,3	51,0	50,5
Coef. de Variação (Estados do NE)	<b>21,6</b>	<b>12,6</b>	<b>10,5</b>	<b>15,4</b>	<b>10,1</b>	<b>8,3</b>	<b>36,5</b>	<b>14,7</b>	<b>14,0</b>	<b>30,6</b>	<b>8,8</b>	<b>12,4</b>

FONTE: ALBUQUERQUE & VILLELA (1991)

Observe-se, inicialmente, que as desigualdades interpersoais de renda, medidas pelo Coeficiente de Gini, já muito elevadas, tenderam a agravar-se na Região entre fins dos anos de 1960 e fins dos anos de 1980 (o mesmo ocorrendo na maior parte dos estados). Simultaneamente nota-se, no País como um todo, leve tendência para atenuação dessas disparidades, mais acentuada no caso do Sudeste.

Ainda pesam certamente sobre o Nordeste as sombras de um passado no qual a grande concen-

deste.<sup>10</sup> E isto ocorreu tanto contrariando o documento do GTDN quanto à revelia da SUDENE, como se fizesse parte da própria natureza de processo evolutivo destinado a acentuar ainda mais, na economia e na sociedade, inelutáveis forças propuloras da desigualdade.

A mesma tendência de agravamento na distribuição de renda do Nordeste é revelada pela participação dos 5% mais ricos e dos 40% mais pobres no rendimento domiciliar total: a dos primeiros ele-

TABELA 9  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE, POR ESTADO: ALGUNS INDICADORES  
DE DESIGUALDADE

DISCRIMINAÇÃO	COEFICIENTE DE GINI			PARTICIPAÇÃO NA RENDA (%)						EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE		
				Dos 5% mais ricos			Dos 40% mais pobres			Rendimento médio das pessoas de 20 anos e mais e com mais de 12 anos de escolaridade (rendimento médio do total das pessoas = 100)		
	Fins da década de:			Fins da década de:			Fins de década de:			Fins da década de:		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
<b>BRASIL</b>	<b>0,639</b>	<b>0,620</b>	<b>0,625</b>	<b>37,7</b>	<b>36,3</b>	<b>36,6</b>	<b>6,7</b>	<b>7,5</b>	<b>7,2</b>	<b>175</b>	<b>249</b>	<b>330</b>
Sudeste	0,615	0,584	0,591	34,6	33,0	33,8	7,2	8,9	8,6	230	223	282
Nordeste	<b>0,596</b>	<b>0,618</b>	<b>0,638</b>	<b>38,8</b>	<b>39,7</b>	<b>41,8</b>	<b>8,8</b>	<b>8,5</b>	<b>7,8</b>	<b>155</b>	<b>323</b>	<b>502</b>
Maranhão	0,45	0,532	0,581	24,2	30,4	34,5	14,3	11,0	9,4	137	312	471
Piauí	0,556	0,613	0,660	34,8	37,8	42,6	10,7	8,0	6,3	105	341	738
Ceará	0,616	0,645	0,666	39,5	40,4	46,9	8,4	7,6	7,3	173	342	580
R. G. do Norte	0,612	0,600	0,636	39,0	37,0	41,1	8,7	8,9	7,7	132	318	420
Paraíba	0,610	0,604	0,623	38,8	38,0	40,9	8,3	8,7	8,2	127	359	385
Pernambuco	0,623	0,624	0,625	38,5	36,8	39,8	7,7	8,3	8,2	195	304	401
Alagoas	0,562	0,588	0,562	33,2	35,3	34,9	9,7	9,9	10,4	161	334	543
Sergipe	0,555	0,599	0,623	33,1	37,2	40,0	10,1	9,3	8,4	247	307	398
Bahia	0,596	0,612	0,649	36,3	38,5	43,2	8,8	8,7	7,6	131	298	603
<b>Coef. de Variação</b> (Estados do NE)	<b>9,4</b>	<b>5,1</b>	<b>5,5</b>	<b>13,7</b>	<b>7,5</b>	<b>9,6</b>	<b>20,7</b>	<b>11,5</b>	<b>14,6</b>	<b>27,8</b>	<b>6,4</b>	<b>23,9</b>

FONTE: ALBUQUERQUE (1993a).

tração da riqueza, em especial a fundiária, a par da escravidão, estão longe de anunciar quaisquer virtudes igualitárias. Mas tudo indica que o processo de modernização econômica induzido na região desde os anos de 1960, em especial a diferenciação da estrutura produtiva via industrialização incentivada, patrocinada pela SUDENE, acompanhada de crescente urbanização e acentuada segmentação do mercado de trabalho, tampouco favoreceram a equidade.

Nesse aspecto, o Nordeste parece ter seguido, com atraso de 20 anos, a trajetória exibida pelo Su-

va-se, entre fins dos anos de 1960 e fins dos anos de 1980, de 39% para 42%; a dos últimos decresce de 9% para 8%. Comportamento semelhante ocorre em todos os estados, em contraste com as trajetórias opostas reveladas pelos dados para o Brasil e o Sudeste.

<sup>10</sup> Ressalte-se, em apoio a essa hipótese, que os coeficientes de Gini no meio rural, onde as mudanças estruturais na produção foram mais lentas, embora tenham se elevado no mesmo período, permaneceram mais baixos (evoluindo de 0,469 em fins dos anos de 1960 para 0,539 em fins dos anos de 1980 (ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991).

As últimas informações da TABELA 9 procuram correlacionar níveis de escolaridade com rendimento médio das pessoas e revelam que, se no Nordeste do final dos anos de 1960 o rendimento médio das pessoas, com 20 anos e mais, e com mais de 12 anos de educação, era apenas 1,5 maior do que o do total das pessoas dessa faixa etária (Brasil = 1,7 vez; Sudeste = 2,5 vezes), em fins dos anos 80 era 5 vezes mais elevado (Brasil = 3,3 vezes; Sudeste = 2,8 vezes). O que de uma parte sugere que a limitada oferta, no mercado, de trabalho qualificado, estaria contribuindo para elevar as desigualdades distributivas. Mas também aponta para a importância, maior na região do que no PAÍS, da educação na explicação dos níveis de rendimento. Revelando o quão estratégicas podem ser, social e economicamente, a educação e a qualificação em uma política de desenvolvimento regional.

Mais do que a desigualdade, no entanto, o que preocupa, no quadro social do Nordeste, é a elevada incidência de pobreza, evidenciada na TABELA 10.

Veja-se que, em fins dos anos de 1960 (1970), o percentual de pobres na população total correspondia a 70% da população, o de pobres rurais, a 82%, e o de pobres urbanos, a 54%. Isto correspondia a um total de pobres de 19,7 milhões, quase a metade da pobreza do País. Cerca de 13,4 milhões deles viviam no campo e 6,3 milhões, nas cidades.

Essa elevada incidência de pobreza se reduziu para 42% em fins da década de 1970 (1980), que foi de 27% nas cidades e 57% no campo, com o número de pobres caindo para 14,7 milhões no total (9,9 milhões no meio rural e 4,8 milhões nas cidades) — numa indicação muito clara de que o crescimento, em níveis elevados e continuados, e a expansão do emprego decorrente, têm efeitos importantes sobre a redução dos níveis de pobreza, mesmo se crescem as disparidades interpessoais de renda.

Nos anos de 1980, contudo, de baixo crescimento, tanto a incidência quanto o número de pobres se elevaram substancialmente. Em 1990, o percentual de pobres alcançou, no total da população, 51% (21,7 milhões), sendo 69% no meio rural (12,6 milhões) e 39% (9,1 milhões) nas cidades,<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Note-se que os dados aqui apresentados são para 1990, enquanto os da TABELA 10, para fins de 1980, correspondem a 1988 (Fonte: FNAD, IBGE). Confira de ALBUQUERQUE Roberto Cavalcanti de. Pobreza e exclusão social. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de

demonstrando, mais uma vez, o quanto esse indicador é sensível ao desempenho da economia.

É de se reconhecer que, sob este aspecto, o do combate à pobreza, as ênfases conferidas no documento do GTDN ao crescimento e à industrialização, bem como o esforço que, em decorrência, a SUDENE empreendeu nessa direção, tornam-se socialmente justificáveis.

Os dados conhecidos sobre pobreza para a primeira metade da presente década mostram uma grande redução, absoluta e relativa, da pobreza, principalmente após o Plano Real (1994), quando, a par da estabilização, as economias brasileira e nordestina puderam sustentar o crescimento que haviam retomado desde 1993.<sup>12</sup>

Com efeito, esses dados revelam que a incidência de pobreza no País caiu abruptamente entre 1993 e 1995: de 30% para pouco menos de 21%, com o número de pobres se reduzindo de 43 milhões para 30 milhões. No Nordeste, a queda foi de magnitude relativa semelhante: de 18,8 milhões em 1993 para 13,5 milhões em 1995 (número inferior ao de 1980), com a incidência de pobreza despendendo de 46% para 31 %, a mais baixa de que se tem registro na região.

Vários fatores se conjugaram para esse auspicioso resultado. De um lado, é evidente que os efeitos corrosivos da alta inflação sobre o poder de compra dos mais pobres foram abruptamente atenuados com o Plano Real, do mesmo modo como ocorrera em 1986, com o Plano Cruzado, embora esse fato

(Org.). **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993. p. 53-102. Vale observar que a incidência de pobreza rural aumentou em 1990, um ano de secas, relativamente a 1988, porém que se reduziu nas cidades.

<sup>12</sup> Vejam-se, a respeito, os estudos de Sonia Rocha intitulados: *Crise, estabilização e pobreza: a evolução no período 1990 a 1995*. **Conjuntura Econômica**, jan. 1997, e **Pobreza no Brasil: principais tendências da espacialização**, 1997 (mimeo.). Os dados produzidos por Sonia Rocha — que se utiliza, corretamente, de linhas de pobreza diferenciadas por região — não são estritamente comparáveis aos anteriormente contidos neste artigo. Para 1990, por exemplo, o número de pobres encontrado por ela para o Brasil, de 42 milhões (incidência de 30%) é superior ao apresentado neste trabalho (39,2 milhões, com incidência de 27%); para o Nordeste, 18,9 milhões (incidência de 46%), comparados com 21,8 milhões (incidência de 51%). A maior discrepância entre os dois trabalhos de Sonia Rocha e os dados sobre pobreza deste estudo, contudo, diz respeito às pobrezas urbana e rural. No caso do Brasil de 1990, segundo Rocha, a pobreza urbana, de 29,7 milhões, supera a rural (12,2 milhões); o mesmo ocorrendo, se bem que em menor grau, no Nordeste (10,9 milhões de pobres urbanos e 8 milhões de pobres rurais). Justamente o contrário do que se contém neste artigo (ver este texto e "Pobreza e exclusão social".)

não seja inteiramente captado pelas PNAD's, fontes dos dados acima apresentados (ROCHA, 1997). De outra parte, é fora de dúvida que houve grandes ganhos reais de renda pelos segmentos mais pobres da população, seja pelo efeito da elevação do salário mínimo, seja em decorrência de aumentos, nada desprezíveis, nos preços dos pequenos serviços informais urbanos em relação a outros preços praticados pela economia — aumentos esses que persistem até hoje, embora tenham entrado em processo de nivelção. Há, ainda, os efeitos do crescimento, modesto mas sustentado desde 1993, que já atuaram, conforme visto, como determinantes de grandes reduções da pobreza. Finalmente, cabe referir que, no bojo da transição demográfica vivida pelo País e pelo Nordeste, tem havido grande redução do número de dependentes menores (de 0 a 14 anos), inclusive entre os pobres. E que, estando os mais velhos, majoritariamente atendidos pela previdência social, em lugar de dependentes eles passaram, sobretudo no Nordeste rural, a constituir importante fonte de renda monetária das famílias mais pobres, agora com poder de compra praticamente estável.

Alguns desses efeitos, contudo, mormente aqueles de natureza mais conjuntural, podem estar

Para compensar essa reversão, valeria aproveitar-se a boa hora para atuar, mais incisivamente, sobre as causas estruturais da pobreza do Nordeste - afinal em declínio na região, mas ainda correspondendo a perto de 1/3 de sua população e a quase a metade dos pobres do País.

#### 4 UMA NOVA ESTRATÉGIA SOCIAL PARA O NORDESTE

Estaria, portanto, criada a oportunidade para conceber e executar uma estratégia social para o Nordeste, inserida no contexto de uma nova política de desenvolvimento regional.

Para sua formulação o documento do GTDN é, certamente, referência obrigatória, tanto por seus méritos quanto pelas eventuais insuficiências que revele no confronto com os padrões de desenvolvimento que se afirmam imperiosos, no País e no mundo de hoje.

Com efeito, o Nordeste deverá enfrentar, neste

TABELA 10  
BRASIL, SUDESTE E NORDESTE POR ESTADO: INCIDÊNCIA DE POBREZA  
INCIDÊNCIA DE POBREZA (%)

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL			URBANA			RURAL		
	Fins da década de:			Fins da década de:			Fins da década de:		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
<b>BRASIL</b>	<b>45,5</b>	<b>19,9</b>	<b>26,2</b>	<b>27,9</b>	<b>10,6</b>	<b>17,8</b>	<b>69,6</b>	<b>42,0</b>	<b>52,1</b>
Sudeste	29,9	9,0	14,8	18,5	5,3	10,8	63,9	29,4	41,5
<b>Nordeste</b>	<b>70,2</b>	<b>41,9</b>	<b>51,2</b>	<b>54,1</b>	<b>27,5</b>	<b>39,4</b>	<b>81,7</b>	<b>57,3</b>	<b>67,4</b>
Maranhão	67,8	50,6	55,6	55,7	37,9	48,8	71,3	56,0	59,4
Piauí	84,5	59,5	67,3	67,5	37,7	47,4	92,6	75,4	86,0
Ceará	77,9	47,3	57,0	59,8	30,2	43,4	90,7	68,5	77,1
R. G. do Norte	77,1	41,0	47,7	62,5	28,6	38,8	90,5	60,4	66,4
Paraíba	80,3	49,6	56,5	65,4	33,5	43,4	91,7	69,0	81,0
Pernambuco	64,4	34,7	44,7	50,0	23,0	38,0	81,5	54,9	61,5
Alagoas	68,8	44,0	48,1	53,3	31,1	41,5	79,0	57,0	57,7
Sergipe	66,3	35,3	48,7	51,8	22,3	37,7	79,3	51,5	61,5
Bahia	64,2	34,8	46,9	46,9	23,2	32,8	76,2	46,5	64,8
<b>Coef. de Variação (Estados do NE)</b>	<b>10,5</b>	<b>19,3</b>	<b>13,7</b>	<b>12,6</b>	<b>20,3</b>	<b>12,2</b>	<b>9,40</b>	<b>15,6</b>	<b>15,1</b>

FONTE: ALBUQUERQUE (1993a).

sendo, com o tempo, pelo menos parcialmente revertidos.

final de século e nas próximas décadas, dois grandes desafios: inserir-se no novo paradigma de mundial desenvolvimento, ao qual o Brasil vem

aderindo; e participar dinamicamente do ciclo de crescimento sustentado que, em decorrência, se vislumbra para a economia nacional.

No percurso da trajetória recente da evolução nacional, o próprio Brasil tem revelado algumas fragilidades, inclusive de natureza macroeconômica. Elas, contudo, se ampliam no Nordeste, somando-se a outras, próprias da região, para tornar seu processo de desenvolvimento muito mais vulnerável.

A vulnerabilidade atual do Nordeste é maior primeiro porque a reestruturação produtiva e o avanço gerencial que vêm ocorrendo nos segmentos mais dinâmicos da indústria do País não está se fazendo presente em escala significativa na região. Sua economia continua apresentando baixa competitividade, pouca integração interna, frágil articulação intersetorial, insuficiência de escala empresarial. E as empresas que recentemente estão indo para lá vêm sendo atraídas principalmente pelos menores custos da mão-de-obra ou por novos incentivos fiscais, vantagens efêmeras se consideradas as bases, de natureza sistêmica, em que hoje se assenta a competitividade econômica.

Segundo, porque o Nordeste, situando-se na projeção mais oriental do subcontinente sul-americano, encontra-se geograficamente deslocado do esforço de macrorregionalização representado pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Terceiro, porque pelo menos duas das características mais marcantes do novo paradigma de desenvolvimento, a relevância do capital humano e a redução do papel do Estado na economia, em nada favorecem o Nordeste.

E, finalmente, porque persistem atuando na região, embora algo atenuados, os efeitos decorrentes das restrições geoambientais representadas pelo Polígono das Secas, seu clima instável e sua pobre base de recursos naturais, as quais o documento do GTDN corretamente registrou há quase 40 anos.

Sem que se devam subestimar esses desafios, é de ressaltar que o Nordeste dispõe de alguns trunfos para viabilizar seu desenvolvimento.

Primeiro: com PIB que se aproxima de US\$100 bilhões, população de 45 milhões e PIB per capita de cerca de US\$2 mil, a região constitui mercado interno, atual e potencial, de certo vulto.

Segundo: o Nordeste porque apresentou elevado crescimento do PIB no último meio século (média

de 5,2% anuais entre 1950-96) e demonstrou boa capacidade de resposta aos incentivos fiscais e financeiros, construindo parque industrial razoavelmente diversificado.

Terceiro: cerca de 2/3 de sua população se encontra nas cidades e o crescimento demográfico é hoje baixo e decrescente no meio urbano e negativo no campo.

E, finalmente: algumas áreas e segmentos produtivos regionais revelam boas potencialidades de crescimento com competitividade (a agricultura irrigada, a moderna agricultura de grãos dos cerrados, as agroindústrias, alguns pólos industriais integrados, o turismo, certos serviços modernos, por exemplo).

Cabe, entretanto, alertar para o fato de estar a inserção internacional do Brasil caminhando para tornar-se regionalmente desigual, fragmentada e divergente - quando deve e pode ser espacialmente mais equilibrada, integrada e convergente.

Para evitar a primeira alternativa, o País deve orientar o processo de inserção mundial de sua economia por visão bidirecional de mercado que incorpore, explicitamente, novo e melhor distribuído ordenamento espacial de seu desenvolvimento.

Dentro dessa moldura, a opção de estratégia de desenvolvimento visualizada para o Nordeste consiste basicamente em realizar uma dupla e diferenciada inserção: nas economias brasileira e internacional, introduzindo-se a região, mais ativa e dinamicamente, no comércio, nos investimentos, no turismo, nas finanças nacionais e internacionais. O que supõe transformação estrutural voltada para a competitividade sistêmica, de que devem também decorrer expansão e integração da base produtiva e do mercado interno regionais. No curso da trajetória traçada para concretizar esses desígnios, o Nordeste necessitará tanto superar as vulnerabilidades que presentemente travancam seu desenvolvimento quanto capitalizar as potencialidades de crescimento que detém.

Essa opção estratégica básica deve evoluir para a formulação e execução de uma nova política de desenvolvimento do Nordeste.

Em sua dimensão econômica, a nova política deve contemplar transformação produtiva, expansão e modernização da infra-estrutura e aumento das exportações para os mercados nacional e internacional.



A viabilidade desses objetivos econômicos, porém, vincula-se intimamente a profunda mudança na sociedade, particularmente consubstanciada em grande esforço de formação de capital humano.

#### 4.1 A ESTRATÉGIA ECONÔMICA

Os três pilares, acima referidos, da estratégia econômica serão apenas brevemente comentados.

O primeiro deles, a transformação produtiva, embora deva abranger toda a complexa e inter-relacionada gama das atividades econômicas, afigura-se prioritária na reestruturação e especialização industrial, na modernização agrícola e agroindustrial (agronegócios) e na expansão do turismo e de serviços modernos.

O segundo, a expansão e modernização da infra-estrutura e dos serviços decorrentes deve partir de concepção logística integrada envolvendo a gestão eficiente dos recursos hídricos, particularmente no semi-árido; a expansão, a partir da definição de matriz energética regional, da geração e uso eficiente da energia; a ampliação e modernização, com visão multimodal, da rede e dos serviços de transporte; e o desenvolvimento das comunicações.

O terceiro, o aumento do comércio exterior do Nordeste constitui, na opção estratégica de desenvolvimento proposta, um dos determinantes do crescimento. O esforço maior deve recair sobre as exportações, que precisam elevar-se nos próximos anos — dos atuais 15% para, no mínimo, 1/3 do PIB, com as exportações para o resto do PAÍS podendo evoluir de 10% para cerca 20%, e as internacionais, de 5% para perto de 15% do PIB.

#### 4.2 A ESTRATÉGIA SOCIAL

A estratégia social deve estar inserida funcionalmente na nova estratégia econômica regional.

Suas prioridades são a formação de recursos humanos, através, principalmente, da educação básica e da qualificação da força de trabalho, e a redução da pobreza.

Observe-se, a propósito, que a opção estratégica básica sugerida possui mais virtualidades para acionar melhor distribuição de renda e maior inclusão

social do que a prevalecente no passado, baseada em industrialização obtida via subsídios ao capital e viabilizada por parcial e mal estruturada substituição inter-regional de importações no contexto de economia nacional fortemente protegida da competição externa.

Por um lado, interessa-lhe muito mais a expansão do mercado interno, que pode potencializar-se pelo efeito combinado do crescimento da renda interna, de sua melhor distribuição interpessoal e da redução da pobreza. Convém-lhe também, em contexto de progressiva liberalização da economia, incorporar permanentemente ganhos de produtividade que lhe permitam competir, tanto no mercado interno quanto no externo.

Por outro lado, esses ganhos hoje dependem mais do conhecimento incorporado sob a forma de capital humano — que constitui requisito essencial à aquisição e manutenção de vantagens competitivas criadas — do que no contido em máquinas e equipamentos (capital material). Isto envolve tanto a oferta de “melhores” empregos pela economia (ou seja, empregos com potencial de gerar salários mais elevados) quanto maiores exigências de qualificação da força de trabalho.

Portanto, duas questões cruciais de uma estratégia social para o Nordeste — a redução das desigualdades interpessoais de renda e da pobreza, de um lado, e a formação de recursos humanos, do outro — passam a ser condições de viabilidade da própria estratégia econômica, adquirindo, assim, com relação a ela, o caráter de endogeneidade.

Observe-se ainda que, quando o crescimento do Nordeste foi elevado e contínuo, houve redução da pobreza, em especial nas regiões metropolitanas e no meio urbano, onde já era menor sua incidência. Essa mesma correlação provavelmente deverá manter-se no futuro, sendo possivelmente reforçada com a nova opção visualizada para a evolução da economia.

Vislumbram-se, portanto, melhores oportunidades de integração, em um só processo, das estratégias econômica e social, vistas como indissociadas — além de serem capazes de gerar as sinergias necessárias ao avanço do processo de global de desenvolvimento.

Isto significa que, doravante, os objetivos de eficiência e equidade adquirem maior complementaridade, reforçando-se entre si, cada um deles passando a ser funcional em relação ao outro. Que os

investimentos em capital humano e a redução da pobreza, ao elevar a capacidade produtiva dos agentes econômicos, ampliar o mercado interno, reduzir as clivagens e o potencial de conflito presentes na sociedade, favorecem o crescimento.

Nesse contexto, as prioridades de estratégia social inserida funcionalmente na nova estratégia econômica realizada passam a ser, indiscutivelmente, a educação básica e a qualificação e o combate à pobreza.<sup>13</sup>

No que respeita à educação básica e à qualificação, ressalte-se que o paradigma tecnológico contemporâneo com economia aberta e competitiva tem como fundamento escolaridade de bom nível. Para alcançá-la, faz-se mister, como requisito mínimo, elevar os padrões do ensino fundamental e universalizá-lo, criando as condições objetivas para a aquisição, na escola, das competências a partir das quais as habilidades técnico-profissionais exigidas possam ser desenvolvidas (VELLOSO & ALBUQUERQUE, 1993).

A questão, porém, transcende a escola. De um lado, porque a grande maioria das famílias (em particular as mais pobres) em geral não exerce seu papel tradicional na socialização da criança. De outro, porque a sociedade regional incorporou, de modo ainda incompleto, desigual e desestruturado, os chamados valores da modernidade, seja na organização do trabalho, seja na vida cotidiana.

Note-se ainda que, embora a importância da educação seja unanimemente afirmada no nível das manifestações retóricas, esse reconhecimento não se reflete no plano prático, o que, em parte pelo menos, resulta em inadequação entre as elevadas expectativas sociais com relação à escola e os pobres resultados do esforço educacional. Esse descompasso, que em grande medida decorre de ineficiência da própria escola — entendida tanto como ensino quanto como aprendizado —, fica evidente nas altas taxas de repetência e nos baixos níveis de qualidade do produto educacional.

Portanto, faz-se necessário que o processo de aprendizado assegure bom desenvolvimento cognitivo já no ensino fundamental. Sendo preciso dotar todas as escolas das condições suficientes para ade-

quada oferta educacional: instalações, equipamentos, material didático e capacidade docente. E também gerir eficientemente os sistemas de ensino e as próprias escolas, estabelecer processo contínuo de inovação pedagógica e curricular, avaliar permanentemente resultados, estimular melhores desempenhos de professores e alunos.

O esforço, complementar, de qualificação deve destinar-se preferencialmente à população economicamente ativa mais jovem, orientando-se pelas demandas, atuais e potenciais, do mercado de trabalho.

O conteúdo dessa tarefa, voltada para a competitividade, deve associar, em graus diferenciados, a suplementação do ensino fundamental (quando necessária), a profissionalização e a organização racional do trabalho. Pressupõe novos arranjos institucionais, porquanto esses componentes são quase sempre considerados isoladamente, transmitidos através de entidades diversas e assimilados em níveis de profundidade igualmente variados. Seu objetivo centra-se na educação tecnológica, compreendida como o processo de produção dos novos conhecimentos (técnicas e métodos de trabalho) imprescindíveis à continuada transformação produtiva (e que, portanto, devem estar sendo permanentemente atualizados). Sua execução há de ser graduada de acordo com a evolução do mercado de trabalho e os avanços das inovações tecnológicas e dos métodos de gestão empresarial.

A curto e médio prazos, a ênfase maior deve ser dada à formação profissional concebida sob a forma de pacotes educacionais compactos que, rompendo o sistema dual escola-oficina, produzam a necessária qualificação em estreita interação, de um lado, com a vivência do trabalho e, do outro, com os requisitos da educação geral. E que transmitam os conhecimentos teórico-práticos que permitam o posterior avanço dos níveis de especialização.

Mas não parece sensato que esse esforço se faça sem que esteja intimamente acoplado a sistemas de emprego, flexíveis e descentralizados, articulando o governo, em seus vários níveis, os empresários e os trabalhadores, como também as entidades comunitárias. Esse sistema deve ser capaz não apenas de direcionar a qualificação profissional para as ativi-

<sup>13</sup> Veja, a este propósito, VELLOSO, João Paulo dos Reis. Modernidade e pobreza: a construção da modernidade econômico-social. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). *Modernidade e pobreza*. São Paulo: Nobel, 1994. p. 9-77.

dades com demanda efetiva como de assegurar postos de trabalho à mão-de-obra qualificada.<sup>14</sup>

Com relação ao combate à pobreza, cabe buscar a inserção produtiva dos pobres na economia, de modo que eles possam beneficiar-se mais amplamente dos resultados do crescimento (VELLOSO & ALBUQUERQUE, 1994).

Para este propósito, convém situar a pobreza no contexto da sociedade envolvente, e procurar identificar os fatores que, na dinâmica de seu desenvolvimento, produzem mais renda e riqueza e afetam sua distribuição social, em particular entre pobres e não-pobres. Nesse contexto, as variáveis estratégicas que relevam são o crescimento e o conhecimento (sob a forma de capital humano). E o enlace entre elas dá-se, na prática, através do emprego (compreendido, *lato sensu*, como inserção produtiva).

Não há crescimento socialmente neutro: ele gera renda e acumula riqueza, que são socialmente apropriadas. Nesse sentido, as ações antipobreza também precisam estar explicitamente consideradas na formulação e execução da estratégia econômica — e não serem vistas meramente de forma apêndice e subsidiária, ou apenas objeto de medidas compensatórias. Pois se, de uma parte, os investimentos destinados a reduzir a pobreza podem afetar, positiva ou negativamente, o ritmo do crescimento, este é, sem dúvida, crucial arma em seu combate.

Embora se saiba que a apropriação de todo o produto do crescimento pelos pobres não é factível — inclusive em decorrência das relações de complementaridade econômica existentes entre pobres e não-pobres, com efeitos na determinação da renda dos primeiros —, uma maior participação dos pobres nos resultados do crescimento é estratégia que se deve privilegiar por sua irrecusável eficácia.

Por outro lado, são bastante diferenciados, nas distintas situações de pobreza, os efeitos do crescimento como mecanismo de transmissão espontânea de renda dos não-pobres para os pobres. No Nordeste agrário, por exemplo, a pobreza, além de relativamente mais expressiva, insere-se em economia globalmente muito pobre e fragilmente estruturada, além de achar-se semi-isolada dos estímulos

de mercado e imersa em invólucro cultural pouco permeável. No extremo oposto, os pobres das maiores metrópoles regionais, minoritários, encontram-se mais integrados em economias mais dinâmicas e complexas e em sociedades mais articuladas. No meio, situa-se o Nordeste urbano não-metropolitano, com suas pequenas cidades aproximando-se do primeiro caso e as maiores cidades, do segundo.

No Nordeste metropolitano, portanto, o crescimento da economia organizada tenderá a transbordar mais facilmente para os pobres, contribuindo para reduzir a pobreza (embora possa estimular novas imigrações, vindas do campo e de outras cidades). No Nordeste rural, ao contrário, crescimento da agricultura que se assente em bases empresariais modernas será incapaz de incorporar, em níveis significativos, o grande contingente de pobres que ali vive, podendo reduzir ainda mais a capacidade de retenção da população no campo, impulsionando a emigração. No Nordeste urbano não-metropolitano, embora seja importante buscar no reforço da base econômica moderna fontes mais dinâmicas de expansão produtiva, essa sequência de crescimento dificilmente será suficiente, a médio e mesmo longo prazos, para absorver amplamente a pobreza (sobretudo se persistirem as imigrações de origem rural) (VELLOSO & ALBUQUERQUE, 1994).

Contudo, esse processo de gradual inclusão social poderá ocorrer mais rapidamente mediante estratégia de crescimento que combine a valorização dos recursos humanos da população pobre com a criação de oportunidades de sua efetiva utilização produtiva.

Visando a este objetivo, é particularmente importante que, no contexto de gradativa universalização da educação básica, as populações pobres sejam alcançadas pelo que se poderia chamar de esforço de formação de mentalidade moderna.

Não se postula, é claro, uma escola para os pobres diferente da escola para os não-pobres. O que se deseja é que a escola, nas áreas urbanas e rurais de concentração de pobreza, também atenda a padrões mínimos de qualidade. Que ela seja uma instância inoculadora de modernidade em interação com o mundo do trabalho e as vivências do cotidiano. Que, enquanto tal, ensine a pensar logicamente e a agir estrategicamente, estimulando o raciocínio, o comando da linguagem, a autonomia crítica, a experimentação. Que torne irreversível a capacida-

<sup>14</sup> Já se observou que a questão do emprego, sobretudo urbano, deverá ter proeminência nos próximos anos, devido, em particular ao crescimento relativamente mais elevado, embora decrescente, da população em idade ativa.

de de auto-aprendizado e enseje a qualificação profissional.<sup>15</sup>

Porém se vê como igualmente necessária uma ação educativa específica, de caráter supletivo, voltada à população pobre já em idade ativa, tendo em vista os baixos níveis de escolaridade prevalentes. A referida ação deve estar acoplada a formação profissional que propicie inserção mais produtiva na economia.

A partir desse entendimento, se a escola regular, ao ministrar às crianças e adolescentes o ensino fundamental, já deve estar atenta, sem prejuízo da homogeneidade imprescindível, às variadas situações de pobreza e a seu invólucro social imediato, o ensino supletivo e a qualificação precisam ver essas diferenciações como ainda mais essenciais a sua pertinência e eficácia. Pois o seu objetivo primordial é capacitar adultos pobres para a vida em sociedade crescentemente complexa e para o trabalho mais produtivo em atividades diversificadas (que devem ir além da pequena agricultura de base familiar e do mercado informal urbano), bem como para novas e mais participativas relações de trabalho.

O trabalho deve operacionalizar o enlace entre o conhecimento e o crescimento de que resulte, para o pobre, maior participação na produção e na renda.

As condições necessárias desse enlace são, de um lado, a capacidade da economia de gerar, com o crescimento, oportunidades de ocupação capazes de ser conquistadas pelos pobres; do outro, o êxito dos esforços de suplementação educativa e de qualificação dos adultos (no curto-médio prazo) e de educação básica e formação profissional das crianças e adolescentes (no médio-longo prazo).

Atente-se, porém, novamente, para o fato de que são distintas as situações de pobreza no Nordeste, e diversos os espaços econômico-sociais em que elas se inserem. Nas regiões metropolitanas, por exemplo, as ações públicas propiciadoras de ocupação aos pobres devem centrar-se — a partir de educação supletiva e qualificação técnica, restritas (pelo menos num primeiro estágio) ao essencial para vencer as limitações da subrenda — na intermediação no mercado de trabalho e na organização mais racional dos serviços prestados por conta própria. Pois é na aplicação de mais conhe-

cimento em trabalho mais produtivo e, por isso mesmo, mais remunerador, que reside o cerne de uma inserção econômica superadora da condição de pobreza.

No Nordeste urbano não-metropolitano, as linhas de ação acima mencionadas aplicam-se às maiores cidades, porém cabe proceder à identificação de outras atividades menos dependentes dos estreitos mercados de trabalho locais e mais autônomas com respeito às limitadas demandas geradas internamente pelos não-pobres.

Os casos das pequenas cidades (numerosíssimas na região) e do meio rural são, entretanto, totalmente diversos e devem ser considerados conjuntamente, com prioridade para o vasto bolsão semi-árido.

Esta prioridade ainda se justifica porque, embora o documento do GTDN tenha feito, sobre as secas, diagnóstico esclarecedor e proposto soluções inovadoras (se bem que tenha subestimado a importância da irrigação: a grande, a média e, em especial, a pequena irrigação) (GTDN, 1967), o desafio econômico, social e ambiental do semi-árido ainda carece de estratégia consentânea a sua dimensão e gravidade.

É certo que o ritmo de sua expansão populacional diminuiu, mas, a despeito das migrações, inclusive intra-regionais, o Polígono das Secas ainda abriga no campo cerca de 11 milhões de pessoas, ou seja, o equivalente a quase 1/3 da população rural brasileira.

Porém, uma estratégia de atuação que procure tratar, integradamente, as pequenas cidades e o meio rural parece aplicar-se, com as necessárias adaptações, tanto ao Nordeste semi-árido quanto ao semi-úmido.

Com efeito, na região como um todo muitas das menores cidades são meras projeções de economia rural depauperada e abrigam grande quantidade de pobres que vivem, em geral, da agricultura. Elas freqüentemente se encontram em estado de letargia ou em franca regressão econômica, apresentando grande incidência de subocupação e de pobreza. Identificar e viabilizar suas vocações produtivas de modo a criar mais oportunidades de trabalho, seja através de revitalização de suas bases agrícolas, seja mediante novas e mais dinâmicas interligações com os mercados regional e nacional, é o caminho para que os pobres possam nelas encontrar as chances de ascensão social.

<sup>15</sup> Para exame de proposta educacional comprometida com a modernidade, veja (VELLOSO & ALBUQUERQUE, 1993).

Já no meio rural, embora se deva procurar reduzir o grau de dependência dos pobres da pequena agricultura, o que mais releva é transformá-la em atividade tecnicamente mais moderna e mais referida ao mercado (ainda que se preserve a unidade familiar de produção). Com esse propósito, é importante o acesso dos pobres a terras agricultáveis e de dimensões adequadas (seja mediante sua aquisição, seja através de arrendamento de longo prazo); aos recursos hídricos indispensáveis (no semi-árido, a pequena irrigação é condição necessária de garantia de renda mínima estável); e à eletrificação, ao crédito, à assistência técnica e a formas não espoliativas de comercialização. Inclusive para ampliar a capacidade de retenção demográfica no campo ao possibilitar aos pobres o uso dos fatores produtivos e a prática de tecnologias agrícolas mais avançadas e menos vulneráveis a fatores naturais adversos.

Insista-se, porém, que essa estratégia de ação pressupõe, mais que tudo, uma nova postura do homem pobre do interior do Nordeste perante o mundo do trabalho. Postura que seja capaz de vencer as barreiras culturais que dificultam a racionalização de seu esforço produtivo.<sup>16</sup> Isto envolve um processo de esclarecimento pedagogicamente complexo. Seu objetivo é o mesmo da educação supletiva e da qualificação técnica, já referido: a formação de mentalidade moderna, que na verdade equivale à aquisição de uma nova cultura. No interior nordestino, porém, ela deve sobrepor-se criticamente a formas de pensar e agir profundamente arraigadas, cujo *rationale* determina atitude de passividade perante a vida e comportamento rotineiro e pouco empreendedor no trabalho.

Essa matriz cultural, atávica e resistente, está sendo cada vez mais desafiada por fatos e circunstâncias que estão mudando rapidamente o próprio ambiente em que o homem do interior do Nordeste vive e atua. Por isso ser-lhe-á mais fácil desmontá-la. Seria, entretanto, ilusório pensar que ela será superada sem intenso reaprendizado do mundo, alcançado concomitantemente com organização racional da produção, de tal forma que possam gerar-se as sinergias que ensejem os pobres a transpor o umbral a partir do qual o processo de sua ascensão social se tornará irreversível.

<sup>16</sup> Considera-se que foi principalmente a ausência de esforço dessa natureza que afetou o desempenho dos programas de desenvolvimento rural integrado do Nordeste dos anos de 1970 e 1980.

## ABSTRACT:

The GTDN document (1959), although being essentially a policy of economic growth for Brazil's Northeast, incorporates a broader view of the regional development issues which contains proposals for solving some of its social problems. However, it does not explicitly formulate a strategy of human capital formation as reinforcement to the process of material capital accumulation. In spite of this, the social progress of the Region since the fifties is undeniable, being relatively greater than that of Brazil as a whole, or that of the Southeast region. Yet, the development patterns, which prevail nowadays in Brazil and worldwide, clearly impose a new social strategy for the region, functionally inserted into the economic strategy and oriented towards the upgrade of human resources and poverty alleviation.

## Key Words:

Regional Economy; Economic Development-Northeastern; Social Politic-Northeastern

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O Brasil social: realidades, desafios, opções.** Rio de Janeiro: IPEA, 1993a.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão social. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). **Pobreza e mobilidade social.** São Paulo: Nobel, 1993b.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, CAVALCANTI, Clóvis de V. **Desenvolvimento regional no Brasil.** Brasília: IPEA, 1976.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, VILLELA, Renato. A questão social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO,

- João Paulo dos Reis. **A questão social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.
- ATKINSON, A.B. On the measurement of inequality. **Journal of Economic Theory**, v. 3, 1970.
- CARLI, Gileno de. **Política de desenvolvimento do Nordeste**. Recife: UFPE, 1971.
- CONFERÊNCIA FRAÇOIS PERROUX, 4., 1994, Paris. **Anais...** Paris: Collège de France, 1994.
- DREWNOWSKI, Jan, SCOTT, Wolf. **The level of living index**. Genebra: Unrisd, 1966.
- FURTADO, Celso. A fantasia desfeita. In: OBRA autobiográfica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: MEC-ISEB, 1959.
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967.
- IBGE. **Censos demográficos e contagem da população 1996**. S.l., s.d.
- IPEA. **O Brasil na virada do milênio: trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento**. Brasília, 1997. 2 v.
- \_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil-1996**. Brasília, 1996.
- ROCHA, Sônia. Crise, estabilização e pobreza: a evolução no período 1990 a 1995. **Conjuntura Econômica**, jan. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil: principais tendências da especialização**. 1997 (Mimeogr.)
- STREETEN, Paul et al. **First things first: meeting basic human needs in developing countries**. New York: Oxford University Press, 1981.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development reports, 1990-1996**.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. Modernidade e pobreza: a construção da modernidade econômico-social. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. (Org.). **Modernidade e pobreza**. São Paulo: Nobel, 1994.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). **Educação e modernidade**. São Paulo: Nobel, 1993.

Recebido para publicação em 14.11.97.