

PROJETO ÁRIDAS

Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 3 – DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS E EQUIDADE SOCIAL

GT 3.5 – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Leonardo Guimarães Neto

Coordenação Geral:

COORDENAÇÃO DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711.2: 63:504 (213.504)

NOBRE P – ARIDA

V.1 N.1



Ministério da
Integração Nacional



PROJETO ÁRIDAS



Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT 3 – DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS E
EQÜIDADE SOCIAL**

GT 3.5 – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Leonardo Guimarães Neto

Versão Preliminar, sujeita à revisão.
Circulação Restrita aos participantes
do Projeto ARIDAS



PROJETO ÁRIDAS



Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

GTI – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT – II – RECURSOS HÍDRICOS

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT III – DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

GT IV – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO

Coordenador: **Charles Curt Meller**

GT V – ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

GT VI – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

GT VII – INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

COORDENAÇÃO GERAL:

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
da Presidência da República
Seplan-PR – Esplanada dos Ministérios – Bloco K – sala 849
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112
Fax: (061) 225-4032



PROJETO ÁRIDAS



COLEGIADO DIRETOR

Presidente: Secretário-Executivo da Seplan-PR

Secretário: Coordenador Geral do ARIDAS

Membros:

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal,
da Educação e Desportos e da Saúde;
Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;
Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;
Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;
Superintendente da Sudene;
Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;
Presidente da Embrapa;
Presidente do IBGE;
presidente do Ibama;
Presidente da Codefasv;
Diretor Geral dos Dnocs;
Presidente do Ipea;
Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

CONSELHO REGIONAL

Membros:

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

Suplentes: Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;
Representante da Seplan-PR;
Representante da Sudene;
Representante do BNB;
Representante do Ipea;
Representante da Embrapa;
Representante do Codevasf;
Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

COMITÊ TÉCNICO

Presidente: Coordenador Geral do aridas;

Membros:

Coordenadores de GT Regionais;
Coordenadores Estaduais;
Representante da Seplan-PR;
Representante da Sudene;
Representante da Embrapa;
Representante do IBGE;
Representante do Codevasf;
Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;
Representante do DNAEE;
Representante do Dnocs;
Representante do IICA





EMPREGO, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

(Parte II - Pobreza e Exclusão Social)

Introdução

Nesta parte do estudo, pretende-se apresentar os traços mais gerais da evolução da pobreza e da exclusão social nas últimas décadas, com destaque para o perfil da população pobre ou excluída na região nos dias atuais.

Além disso, procura-se, nos itens que seguem a esta caracterização, identificar os fatores explicativos ou determinantes da pobreza nordestina, a rural de forma mais específica.

Concluído o diagnóstico, inclusive com a identificação das tendências relacionadas com a pobreza e a exclusão social e com um pequeno balanço das políticas regionais voltadas para o encaminhamento de soluções para esta questão, parte-se para a montagem do cenário tendencial e do cenário desejado, além e de propostas voltadas para a elaboração de estratégias orientadas para a questão da pobreza e da exclusão social.

Tendo em vista o curto período de tempo disponível para a elaboração deste trabalho e a pouca disponibilidade de informações estatísticas recentes e desagregadas que permitissem uma tratamento mais adequado da questão do pobreza e da exclusão social, teve-se que recorrer sobretudo aos estudos já disponíveis e a informações esparsas e agregadas. Ao lado disso, o tempo disponível não permitiu um contato maior com especialistas e com estudos desenvolvidos no interior do Projeto, que possibilitassem um maior aprofundamento das questões, notadamente no que se refere às tendências prováveis e ao cenário desejado.

Ao lançar mãos de estudos realizados e diante da impossibilidade de um tratamento mais demorado aos dados disponíveis, algumas das definições adotadas, notadamente no que se refere à linha de pobreza, são distintas, de acordo com a visão dos autores que estudaram a questão. Não obstante este fato, os estudos registram uma grande coerência no que se refere tanto aos traços gerais da evolução da pobreza e da exclusão social, quanto aos perfil do pobre e excluído, no Nordeste. No texto, ao utilizar os vários trabalhos que estudam o fenômeno da pobreza e da exclusão social, teve-se a preocupação de explicitar, claramente, os conceitos e definições adotadas, ao lado da explicitação de algumas questões metodológicas.

Na primeira parte do presente documento faz-se a caracterização da pobreza no Nordeste, através do seguinte desdobramento:

- a) os traços gerais da evolução da pobreza,
- b) a distribuição espacial da pobreza, considerando-se as unidades da Federação e a condição de domicílio em ano recente, estes mesmos aspectos em sua evolução nos últimos vinte anos, o perfil da população pobre e, finalmente, o exame da distribuição da população indigente na região segundo sub-regiões, com destaque para a área do Polígono das Secas.

Na segunda parte do documento faz-se uma caracterização da exclusão social, considerando-se os indicadores mais relevantes associados às condições de domicílios, ao acesso da população a serviços básicos e às condições de vida, inclusive através de comparações inter-regionais. Além disso apresentam-se os traços gerais das estratégias de sobrevivência de segmentos importantes da população pobre, rural e urbana do Nordeste.

A terceira parte, trata da vulnerabilidade da população pobre às condições climáticas e sua relação com os recursos naturais.

A parte seguinte do trabalho está centrada nos fatores explicativos e determinantes da pobreza. Faz-se um apanhado sumário das contribuições mais recentes sobre a questão, visando com isto sugerir formas de encaminhamento de soluções para remoção das causas fundamentais que estão por trás da dimensão e da persistência da pobreza e indigência na região. Há neste parte um destaque para o pobreza e indigência no meio rural.

Na quinta parte, tenta-se explicitar algumas tendências para o futuro da pobreza no Nordeste, explicitando-se as hipóteses adotadas e apresentado alguns números para os anos futuros, de acordo com as solicitações feitas. Chama-se a atenção para a precariedade das projeções feitas, sobretudo, em razão da dependência que a pobreza e as condições de vida têm das políticas econômicas e sociais, que serão tratadas por outras equipes.

Duas outras partes são consideradas ainda no texto. De um lado, o balanço de alguns programas mais significativos voltados para o encaminhamento da situação da pobreza e da exclusão social na região, visando extrair deles lições para futuras estratégias de desenvolvimento. De outro, a explicitação dos cenários para a pobreza e exclusão social no Nordeste, com a apresentação de propostas para a construção de estratégias para desenvolvimento regional sustentável.

1. CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA NA REGIÃO

A seguir, são desenvolvidos, visando uma caracterização da questão específica da fenômeno da pobreza atual do Nordeste, os seguintes temas:

- a) os traços gerais da evolução recente da pobreza na região, comparativamente com as demais regiões brasileiras;
- b) a caracterização da pobreza rural nordestina; e o aprofundamento dessa questão através da explicitação do perfil do pobre rural na região.

1.1. Os Traços Gerais da Evolução da Pobreza

O subdesenvolvimento e a pobreza são traços marcantes da história econômica e social recente do Nordeste. O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em seu célebre relatório (GTDN, 1967), afirmava ser essa região a maior área subdesenvolvida do hemisfério ocidental.

Embora mudanças profundas tenha ocorrido nas últimas décadas, na economia e na sociedade brasileiras, bem como no próprio Nordeste, e esta região tenha obtido ganhos relativos no contexto nacional, com base em políticas específicas que foram desenhadas e implantadas nas três últimas décadas, a dimensão da pobreza e da exclusão social é significativa, mesmo em termos comparativos com a situação social brasileira e latino-americana.

Em plano recentemente elaborado para o Nordeste, a SUDENE (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993) ressalta que embora a renda “per capita” da região tenha registrando um aumento significativo, relativamente à nacional, entre 1960 e 1992 (de 41,3% para 55,7%), ela continua a ser, apenas, um pouco mais da metade da renda por habitante do país.

A pobreza do Nordeste, afirma o referido documento (Ministério da Integração Regional – SUDENE, 1993, p. 18) que havia apresentado uma redução em termos absolutos na fase de expansão acelerada nos anos 70, teria registrado um aumento significativo na década seguinte, de crise, estagnação e instabilidade. No entanto, o que vários estudos assinalam, conforme discussão que será desenvolvida posteriormente, conforme inclusive o próprio documento da SUDENE antes referido, é que associado ao dinamismo da economia existem mecanismos de apropriação de excedentes e de concentração de renda que, no caso nacional e nordestino, tendem a agravar o problema da pobreza. Ou seja, ela não se explicaria somente a partir do crescimento maior ou menor da economia ou somente a partir do nível de renda. No caso regional, o Nordeste com aproximadamente mil dólares por habitante registra indicadores sociais equivalentes ou piores que muitos países subdesenvolvidos com renda “per capita” bem menores, como se verá adiante.

Se em lugar do indicador de renda ou produto interno por habitante considerar-se um indicador sintético como o Índice de Desenvolvimento Humano, concebido pelas Nações Unidas - que leva em conta além da



longevidade (esperança de vida), o conhecimento (% da população alfabetizada) e o padrão de vida (PIB “per capita”) - e recentemente estimado para o Brasil, o que se registra é o seguinte (ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991, p. 39):

- a) o Nordeste na escala de 0 (situação pior) e 1 (melhor situação) se situaria entre 0,6 e 0,55, enquanto que o Brasil em seu conjunto estaria entre 0,8 e 0,75;
- b) em termos internacionais, o a região se situaria em posição um pouco inferior à da Argélia e Indonésia e um pouco superior à da Bolívia;
- c) Estados como Paraíba, Alagoas, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão estariam, de acordo com o referido índice, próximos à situação média do Egito e Quênia, e em posição inferior à boliviana.

Três estudos recentes sobre a questão social das regiões ajudam a explicitar os traços gerais da evolução recente da pobreza no Nordeste, situando-a, inclusive, no contexto nacional: o trabalho de H. C. Tolosa (TOLOSA, 1991), o de Roberto C. Albuquerque e Renato Villela (ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991) e o trabalho de Maurício Romão (ROMÃO, 1993).

Embora a base das informações seja a mesma, as estimativas dos diversos autores, no que se refere sobretudo à pobreza e à sua dimensão, diferem. Isto se deve principalmente ao fato de tais autores terem definido linhas de pobreza conceitualmente distintas para suas estimativas, ou terem adotado índices e deflatores diferentes nos seus cálculos.

Entre os traços marcantes da evolução da pobreza no Nordeste, com base nas estimativas feitas pelo primeiro dos três trabalhos mencionados (TOLOSA, 1991), podem ser assinalados os seguintes (Tabela II-1):

- a) embora participe, no total da população brasileira, com um percentual de 29%, o Nordeste abriga no total da população pobre do país, cerca de 53%, de acordo com as estimativas para 1988;
- b) em termos absolutos, foram, nesta data, considerados pobres cerca de 23,8 milhões de pessoas, ou seja 58,9% da população regional;
- c) desse total de pessoas consideradas pobres, no Nordeste, a maioria vivia no meio rural, embora nesse ano de 1988 a população residente no meio rural da região já representasse um participação menor que a população urbana; enquanto o número absoluto de pobres urbanos alcançava, nesse ano, 10,3 milhões de pessoas, no meio rural este contingente estava constituído de 13,5 milhões de pessoas.

Em resumo, de acordo com a estimativa citada (TOLOSA, 1991), e da perspectiva estática, considerando o último ano para o qual foram feitos os cálculos, mais da metade dos pobres brasileiros estava no Nordeste, eles representavam quase 60% (58,9%) da população regional e estavam, em maior parte, no meio rural da região.

REGIÕES	TOTAL						URBANA						RURAL					
	1970		1980		1990		1970		1980		1990		1970		1980		1990	
	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%
NORTE C13	1,868.3	89.3	1,730.4	30.9	1,327.4	29.1	615.4	44.3	704.3	20.0	1,327.3	29.1	1,249.9	71.0	1,154.1	42.6	00	–
NORDESTE	19,422.3	76.0	16,657.3	46.6	23,776.3	50.0	6,602.5	60.2	5,602.0	33.1	10,277.3	45.7	13,222.6	89.3	11,034.5	66.2	13,499.0	78.8
SUDESTE	13,170.8	37.7	5,468.2	12.0	11,426.1	19.8	6,016.8	24.0	2,048.0	6.9	7,037.7	13.4	7,161.6	72.7	3,113.3	26.3	4,268.4	47.0
SUL	7,560.2	51.4	3,336.5	10.2	5,410.0	25.0	1,905.9	29.0	1,002.5	0.0	2,241.4	15.5	5,662.4	68.0	2,334.0	23.0	3,176.7	44.2
CENTRO-OESTE	8,540.8	50.4	1,746.7	24.1	2,874.6	29.7	910.2	42.7	753.0	15.3	1,489.7	20.9	1,722.3	72.7	992.9	42.7	1,384.9	84.2
BRASIL	44,674.6	54.1	29,447.0	24.0	44,022.4	32.5	18,655.0	34.6	10,792.2	13.9	22,323.4	22.1	29,018.6	77.8	19,654.0	50.1	22,429.0	60.9
NORTE C13		4.2		5.9		3.0		3.9		5.4		5.9		4.3		6.2		–
NORDESTE		43.8		56.6		53.0		39.6		51.9		45.9		45.6		59.3		60.1
SUDESTE		29.5		20.3		25.5		38.4		26.4		31.5		24.7		16.7		19.5
SUL		16.9		11.3		12.1		12.2		9.3		10.0		15.5		12.5		14.2
CENTRO-OESTE		5.9		5.9		6.4		5.9		7.0		6.7		5.9		5.3		6.2
BRASIL		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0

TABELA II-1 - Número de Pobres e Incidência de Pobreza Absoluta no Mundo – 1970 – 1980

Fonte: TOLOSA, 1991, com base nos dados do IBGE – Censos Demográficos 1970 e 1980

C13 Chama-se a atenção para o fato de não estarem disponíveis informações referentes a população rural da região Norte em 1980. Por equívoco, a Tabela original apresenta para a participação da pobreza no Brasil, em 1980; 34,8%, quando deveria ser 24,0%.



Ministério da
Integração Nacional



POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

As estimativas permitem, também, que sejam feitas algumas considerações a respeito da evolução recente da pobreza no Nordeste, inclusive em termos comparativos com as demais regiões brasileiras:

- a) os pobres nordestinos, que representavam, em 1970, cerca de 76,8% da população da região, reduzem sua participação para 49,6% em 1980 e passam a representar 58,9% em 1988; tal evolução é explicada, sobretudo, pela dinâmica da economia, muito distinta nos anos 70 e 80;
- b) de fato, enquanto nos anos 70 a economia regional registrou um dos crescimentos mais intensos e acelerados de sua história recente, com uma taxa média anual de expansão de 8,7% do PIB, nos anos 80, inclusive considerando-se o início dos anos 90, sua expansão econômica ficou próxima à da população; assinala-se que a expansão econômica dos anos 70, não obstante ocorrer num contexto de políticas de arrocho salarial e de proibição do funcionamento das organizações sindicais, dado o contexto político do regime militar, possibilitou o crescimento significativo do emprego e a entrada de maior número de membros da família no mercado de trabalho, compensando, no âmbito familiar, as perdas representadas pelas políticas restritivas relacionadas com os salários e a remuneração da força de trabalho (PASTORE; ZYLBERSTAJN & PAGOTTO, 1983);
- c) nos anos 80, ao contrário, a crise e a instabilidade econômica não só implicaram a diminuição da demanda de emprego por parte das unidades de produção, como provocaram uma **precarização** das relações de trabalho, com a presença cada vez maior do segmento informal e do trabalho assalariado sem carteira assinada e níveis mais baixos de remuneração; o PIB do Nordeste, entre 1980 e 1992 expandiu-se a uma taxa média anual de 2,9%, várias vezes menor que a registrada nos anos 70 (SUDENE, 1993);
- d) em termos absolutos (Tabela II-1), a população pobre no Nordeste passou de 19,4 milhões em 1970 para 16,7 milhões de pessoas em 1980; com a crise e a instabilidade econômica e com as pressões inflacionárias crescentes que diminuíram com maior intensidade o poder de compra dos trabalhadores, tal contingente alcança 23,8 milhões em 1988; em resumo, se entre 1970 e 1980 registrou-se, em termos absolutos, uma diminuição da pobreza regional de 2,8 milhões de pessoa, entre 1980 e 1988 ocorreu um aumento de 7,1 milhões de pessoas classificadas como pobres.
- e) quando se examina a participação do contingente de pobres no Nordeste com o contingente de pobres do país, o que se constata é que a participação da região passa de 43,5%, em 1970, para 56,6% em 1980 e 53,0% em 1988 (Tabela II-1, parte inferior); ou seja, nos anos 70, de acelerado crescimento econômico do país e da região, o resto do país (que se expandiu menos aceleradamente que o Nordeste) reduz mais intensamente os seus níveis de pobreza que a região, do que resulta o aumento da participação do Nordeste no

total do país; já nos anos 80 ocorre o contrário, o impacto maior da crise nas regiões mais industrializadas e urbanizadas, possibilitou ao Nordeste uma expansão relativa menor da pobreza do que nas demais regiões, razão pela qual a participação nordestina no total da pobreza brasileira reduz-se de 56,6% para 53,0%, ainda assim abrigando mais da metade dos pobres do país.

O que ocorreu nos anos 70 no Nordeste - que se expandiu um pouco mais que o resto do país mas não conseguiu reduzir mais que proporcionalmente o seu contingente pobre, que, ao contrário aumentou a sua participação relativa no país - mostra que embora o crescimento econômico, em si, seja um fator relevante na redução dos níveis de pobreza, ele não é suficiente no encaminhamento de sua erradicação. Podem estar presentes, em determinadas situações concretas, outros determinantes, associados por exemplo a mecanismos de concentração da renda, que tendem a reduzir a difusão da renda ou dos benefícios decorrentes de uma maior expansão da economia para a maior parte da população. Como se verá mais adiante no exame dos fatores determinantes da pobreza regional, notadamente a rural, tais mecanismos de apropriação e concentração da renda estão bem presentes na economia regional.

Cabe agora a indagação: nesse movimento de redução e aumento da população pobre, respectivamente, nas décadas de 70 e 80, como evoluiu a pobreza rural e urbana na região?

Os dados mostram que embora a diminuição da pobreza, entre 1970 e 1980, tenha sido perceptível tanto no meio urbano como no meio rural, o aumento do número de pobres registrado entre 1980 e 1988 dá-se sobretudo junto à população urbana. Considerando-se apenas os anos extremos da série (1970 e 1988) fica mais claro a presença, no Nordeste, de um processo de **urbanização** da pobreza, com o deslocamento desta do meio rural para as cidades. Isto ocorre, não obstante, como se assinalou, o percentual maior da pobreza regional localizar-se, ainda, no campo, embora a maior parcela da população total resida, no Nordeste atual, nos centros urbanos.

Tomando-se os dados da tabela anteriormente comentada (Tabela II-1) e construindo-se a Tabela II-2 fica mais claro o que se assinalou anteriormente a respeito de um processo de urbanização da pobreza, com as qualificações necessárias para seu melhor entendimento.

O que a tabela referida mostra é que, embora 56,7% da população pobre da região seja rural, esta proporção vem diminuindo, com o decorrer dos anos. Isto ocorreu, sobretudo, entre os anos 1980 e 1988, quando a participação da pobreza urbana no total da pobreza salta de 33,5% em 1980 para 43,3% em 1988 e, obviamente, a rural de 66,5% para 56,7%. Note-se, ademais, que a pobreza rural que em 1970 alcançava 13,2 milhões de pessoas, no último ano da série considerada representava um contingente de 13,5 milhões. Isto é,



Especificação	1970		1980		1988	
	(milhões)	(%)	(milhões)	(%)	(milhões)	(%)
Urbana	6,2	31,9	5,6	33,5	10,3	43,3
Rural	13,2	68,1	11,1	66,5	13,5	56,7
TOTAL	19,4	100,0	16,7	100,0	23,8	100,0

TABELA II-2 - Nordeste: Evolução da Pobreza Urbana e Rural - 1970-88.

Fonte: TOLOSA, 1991, com base em dados do IBGE

manteve-se praticamente no mesmo nível. Enquanto isto, a população urbana pobre, que era de 6,2 milhões de pessoa em 1970, alcança 10,2 milhões - quase que duplica, portanto.

Embora não se possa atribuir a esse processo de urbanização da pobreza regional um número reduzido de causas, pois se trata, seguramente, de um processo muito complexo, o que se pode assinalar é que este fenômeno está associado a pelo menos três aspectos:

- em primeiro lugar, a grande seca ocorrida no final dos anos 70 e início dos anos 80, que praticamente destruiu a base produtiva da agricultura de muitos Estados nordestinos, notadamente aqueles que possuem parte significativa do seu território situado no semi-árido;
- em segundo lugar, o fato de que a crise e a instabilidade da economia brasileira, ao alcançar mais intensamente os centros urbanos e industriais de maior porte, para os quais se dirigia os grandes fluxos da população nordestina (no Rio e em São Paulo), obrigou a economia regional, notadamente a urbana, a reter, no seu interior, os fluxos naturais de população rural, que a estrutura produtiva do campo não tem capacidade de absorver;
- em terceiro lugar, não se deve esquecer que embora tenham sofrido impactos menores que os grandes centros urbanos do país, localizados nas regiões Sudeste e Sul, os centros urbanos nordestinos também passaram por fases bastante críticas nos anos 80, com as repercussões negativas mais gerais da crise que alcançou todo país; em resumo, as cidades nordestinas transformaram-se em receptoras substitutas dos fluxos migratórios que não são mais absorvidos pelos grandes centros urbanos tradicionais do país (do Rio e de São Paulo, sobretudo), em momentos nos quais recebem impactos negativos da crise, estagnação e instabilidade que abrangeu todo país.

A respeito do aspecto relacionado com a retenção da população no Nordeste, a análise da dinâmica demográfica feita, recentemente, por George

Matine (MARTINE, 1994) confirma este fato e ressalta, com base nos dados preliminares do censo de 1991, que constitui um fenômeno dos mais instigantes (p. 38).

Em resumo, as estimativas feitas por Tolosa (TOLOSA, 1991) mostram que mais da metade do total dos pobres do país residem no Nordeste, além disso que embora esta participação seja menor quando se considera a população pobre urbana (45%), ela se torna bem mais significativa quando se considera a pobreza rural: na região residiria, segundo estas estimativas, cerca de 60% do pobres rurais do país. Ademais, constatou-se que embora a pobreza urbana tenha aumentado sua participação relativa no total dos pobres da região, a pobreza regional é, ainda, predominantemente rural. Uma outra constatação da maior relevância: 58,9% da população regional no último ano para o qual se dispunha de informações situa-se abaixo da linha da pobreza estimada pelo referido autor, ou seja bem mais da metade; além disso, no que se refere à população rural, 75,1% do seu total está constituído de pessoas que podem ser classificadas como pobres.

Cabe aqui uma nota técnica. O autor cujas estimativas foram anteriormente examinadas, definiu como linha de pobreza “o nível de 1/4 do maior salário mínimo vigente no país em 1980. Esse valor é, em seguida, corrigido para os demais anos da série, de acordo com o Índice Geral de Preços (IGP-DI)” (TOLOSA, 1991, p. 123).

(%)

Especificação	1970	1980	1988
Nordeste - Estimativa I	70,2	41,9	51,2
Estimativa II	76,8	49,6	58,8
Estimativa III	60,8	38,5	56,4
Brasil - Estimativa I	45,5	19,9	26,2
Estimativa II	54,1	24,8	32,5
Estimativa III	39,3	24,4	39,3

TABELA II-3 - Brasil e Nordeste: Incidência da Pobreza (1970, 1980 e 1988)

Fonte: ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991 (estimativa I); TOLOSA, 1991 (estimativa II) e ROMÃO, 1992 (estimativa III).

Outros estudiosos, com base nos mesmos dados fizeram estimativas, usando critérios distintos mas que, não obstante as diferenças, apontam a evolução da pobreza numa mesma direção e traçam um perfil semelhante da pobreza do país e da região. A **Tabela II-3** e os **Gráficos II-1 e II-2** mostram alguns dos aspectos da evolução.



Tais diferenças devem-se sobretudo aos dados usados, aos critérios definidores da linha de pobreza e aos índices utilizados. Albuquerque e Villela (1991, p.p. 48, 70 e 71), definem a linha de pobreza a partir da consideração dos domicílios com rendimento **per capita** menor que 1/4 do salário mínimo de 1980, e utiliza para corrigir os valores correntes o IGP-DI, dentro de cada ano, e o deflator implícito do produto entre os anos. No caso das estimativas de Romão (1992, p.p. 72, 73 e 143), o ponto de partida foi a definição dos requisitos básicos de alimentação (dieta básica) e de outras necessidades básicas, a partir das quais fez-se uma estimativas das despesas, considerando-se a sua participação no salário mínimo. Com base nesta participação estabeleceu-se uma linha de pobreza que separava a população de 10 anos e mais que possuía renda positiva, usando-se para isto os dados dos censos demográficos do IBGE e as PNADs.

O que fica evidente, nas estimativas é, de um lado, o declínio da incidência da pobreza nos anos 70, pelas razões já referidas, e de outro o aumento da participação dos pobres no total, a partir do anos 80. Além disso, as informações evidenciam a grande participação dos pobres no Nordeste, que registra percentuais bem mais significativos que o país e, em consequência, dado o peso relativa que em termos demográficos o Nordeste tem no total do país, a grande concentração da pobreza na região.

Para completar este quadro geral da pobreza nordestina, é importante comentar alguns dados recentes, apresentados no “Mapa da Fome” elaborado pelo IPEA, com dados para 1990, antes de se passar para o exame mais específico desta questão.

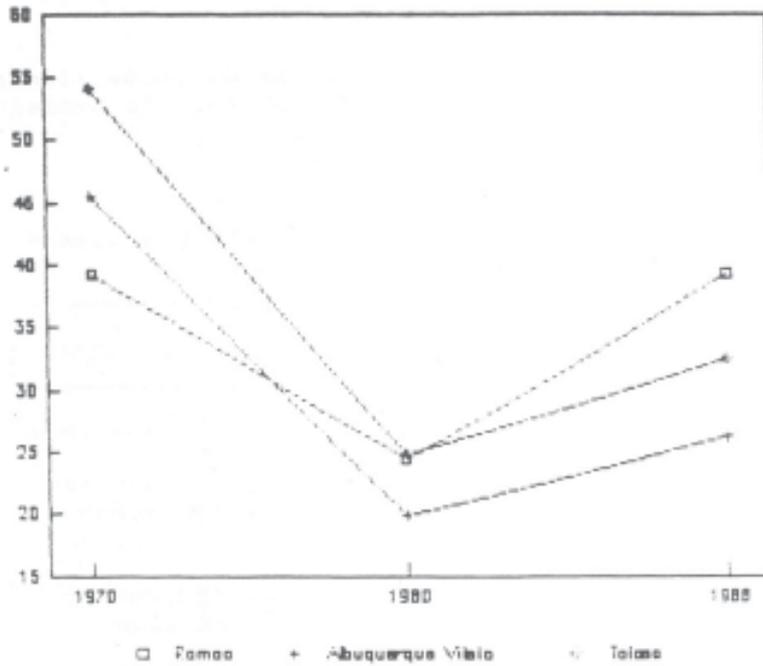
Nessas estimativas do IPEA, o critério básico definidor da **indigência**, termos usado no estudo, foi considerar como tal a população ou a família cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor da aquisição da cesta básica de alimentos que atenda os requisitos básicos nutricionais, recomendados pela FAO/OMS/ONU, para a família como um todo. Isto significa dizer que foram consideradas apenas, as necessidades de alimentos e desconsideradas outras necessidades básicas. Diferentemente das outras estimativas, os dados referem-se a 1990 e o valor da cesta básica foi estimado a partir de indicadores de preços regionalizados, de acordo com a disponibilidade dos índices do sistema oficial de estatísticas (PELIANO, 1993a, 1993b).

Os dados mais significativos desta nova estimativa estão apresentados na Tabela II-4.

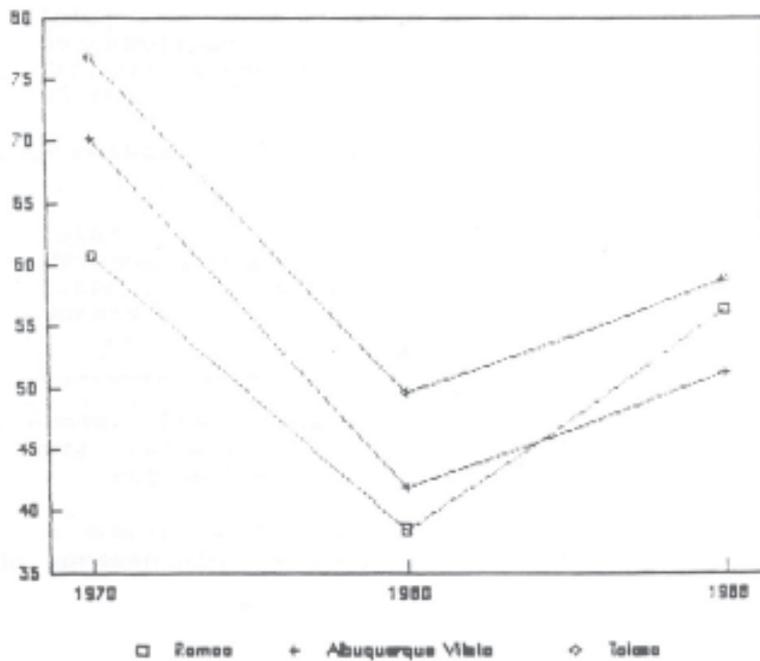
As informações referem-se, como se assinalou, a populações com nível de carência maior que a das estimativas anteriormente apresentadas, pois a linha de pobreza considera apenas as necessidades básicas de alimentação, o que explica percentuais e contingentes menores, mesmo considerando-se que se trata do ano 1990, mais recente que os anos das séries anteriores.



Brasil: Participação dos Pobres
na População Brasileira



Nordeste: Participação dos Pobres
na População Regional



Especificação	Nordeste	Brasil
Indigentes (milhões)	17,2	31,7 (1)
Metropolitanos	1,5	4,4
Urbanos não-metrop.	5,6	11,2
Rurais	10,1	16,1 (1)
% s/ respectiva população		
Total	40,9	21,9
Metropolitanos	19,2	9,6
Urbanos não-metrop.	34,1	18,4
Rurais	55,7	42,8 (1)
Distribuição segundo domicílio (%)		
Total	100,0	100,0
Metropolitanos	8,7	13,9
Urbanos não-metrop.	32,6	35,3
Rurais	58,7	50,8 (1)
Em relação ao total do país		
Total	54,3	100,0
Metropolitanos	34,1	100,0
Urbanos não-metrop.	50,0	100,0
Rurais	62,7	100,0 (1)

TABELA II-4 - Brasil e Nordeste: Estimativa da População Indigente segundo Situação de Domicílio - 1990.

Fonte: IPEA - Mapa da Fome (PELIANO, 1993a).

Nota: (1) exclusive as pessoas da área rural da região Norte.

Vale aqui o registro de críticas que foram feitas às estimativas da população indigente pelo IPEA, algumas das quais são aplicáveis às demais estimativas de pobreza, anteriormente consideradas. Entre as críticas deve-se fazer referência ao fato de que baseando-se em renda monetária, mesmo considerando-se alguns ajustes que foram efetuados pelos pesquisadores a este respeito, existem omissões referentes a autoconsumos ou a transferências e doações que podem induzir, sobretudo nas áreas rurais a uma sobrestimação da pobreza rural relativamente à de áreas nas quais as relações sejam mais monetarizadas (SILVA, 1994). Estes aspectos devem estar presentes nas considerações que são feitas neste texto. O que vale ressaltar é que ao lado das grandes diferenças de percentuais registradas para a

pobreza rural, relativamente à urbana, outros indicadores do meio rural confirmam diferenças de condições de vida entre as populações rurais e urbana, com os indicadores das populações urbanas geralmente melhores.

Considerando-se os dados apresentados na parte superior da Tabela II-4, o que se percebe a partir do contingente de indigentes é o grande peso que, no Nordeste, sobretudo, têm os indigentes residentes no meio rural: pouco mais de 10 milhões de pessoas, que representavam, segundo estimativa do IPEA, em 1990, 55,7% da população rural. Ou seja, mais da metade dos nordestinos que moram no campo está constituída de indigentes, pessoas que no máximo obtém o suficiente para aquisição de uma cesta básica que atenda os requisitos nutricionais.

Essa presença e significação da população rural indigente nordestina fica também patente quando se faz a comparação com o contingente de indigentes rurais do país, descontando-se o fato de que os dados disponíveis não consideram a população rural da região Norte. Mais de 60% da população indigente rural do país está no Nordeste. Isto, evidentemente, sugere a importância que, no esforço visando a superação da pobreza no Brasil, tem o estabelecimento de uma prioridade das ações junto às populações que residem no campo, na região.

No entanto, a miséria nordestina marca sua presença no país, independentemente da sua localização segundo o domicílio. De fato, os dados da Tabela II-4 mostram que o total dos indigentes do Nordeste representa 54,3% do total dos indigentes do país, enquanto que os indigentes que residem nas regiões metropolitanas nordestinas (Fortaleza, Recife e Salvador) representam 34,1% do total dos indigentes metropolitanos do país. Já os urbanos não-metropolitanos do Nordeste registram, nesta mesma categoria para o Brasil, uma participação de cerca de 50%

Não obstante as diferenças dos critérios adotados pelos vários estudiosos que examinaram, com cuidado, a questão da pobreza nordestina, fica evidenciada não só a grande dimensão da exclusão social, no interior da região, mas o fato de que a pobreza ou a exclusão da região representa metade, ou um pouco mais, dependendo dos critérios adotados, da população pobre ou dos indigentes do país.

Antes de se explorar os fatores determinantes dessa situação de carência, é importante examinar mais de perto a distribuição espacial da pobreza e da indigência, considerando-se as unidades da Federação da região, a distribuição rural e urbana no interior de cada uma delas, e as sub-regiões, com destaque para o Polígono das Secas.



1.2. A Distribuição Espacial da Pobreza Nordestina

Serão utilizadas duas estimativas para o exame da distribuição do contingente pobre ou indigente no Nordeste: (i) os dados do IPEA, constantes do “Mapa da Fome”, sobretudo para o exame do perfil atual dessa parcela da população (PELIANO, 1993a e 1993b); e (ii) as estimativas de Albuquerque & Villela, já referidas, sobretudo para identificar os traços considerados relevantes da evolução da distribuição espacial da pobreza (ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991).

1.2.1. Unidade da Federação e Condição de Domicílio - Situação em 1990

Começando pelo exame da situação atual, com base em dados mais recentes relativos às unidades da Federação, no Nordeste, e à situação do domicílio (regiões metropolitanas, centros urbanos não-metropolitanos e meio rural), a Tabela II-5 apresenta uma visão panorâmica da incidência da pobreza no país (população e famílias indigentes), com registro para os Estados nordestinos e a situação de domicílio, no interior da região (regiões metropolitanas, centros urbanos não-metropolitanos e meio rural). É com base nesta tabela-matriz que será examinada mais de perto a distribuição da população indigente da região, segundo vários critérios de espacialização.

Em termos de sua distribuição por unidade da Federação e situação de domicílio, de acordo com os critérios antes referidos, o que se constata como da maior relevância é o seguinte:

- a) o Estado da Bahia concentra o maior número de indigentes da região; nele estavam vivendo, em 1990, cerca de 4,3 milhões de pessoa classificadas como indigentes pelo IPEA, ou cerca de 1,1 milhão de famílias; isto representa 1/4 (ou 25,0%) dos indigentes da região; em termos nacionais, a Bahia constitui o Estado no qual está concentrado o maior contingentes de indigentes, superando o Estado de Minas Gerais, e participando com cerca de 13,7% do total do Brasil;
- b) em segundo lugar na concentração de indigentes, na região vem o Ceará (o terceiro lugar no país), com cerca de 3,0 milhões de pessoas e 757,1 mil famílias classificadas nessa situação; isto significa uma participação de 17,5% na região (e 9,6% no total do país);
- c) a terceira posição é dividida por Pernambuco (2,33 milhões de pessoas e 656 mil famílias) e o Maranhão (2,3 milhões de pessoas e 551 mil famílias), com participação regional respectiva de 13,4% e 13,3%; no total do país esses Estados ocupam a quarta e quinta posição na concentração de populações indigentes.

Para o exame dos demais Estados e sua posição relativa no país e na região é suficiente observar os dados da Tabela II-6. Nesta tabela apresenta-

FEDERAÇÃO	Popu- lação	Famí- lias	Popu- lação	Famí- lias	Popu- lação	Famí- lias	Popu- lação	Famí- lias
REGIÃO NORTE (1)	685.204	198.250	131.418	43.320	551.227	154.930	0	0
Rondônia	74.052	21.214	—	—	74.052	21.214	—	—
Acre	43.134	12.169	—	—	43.134	12.169	—	—
Amazonas	122.411	36.673	—	—	122.411	36.673	—	—
Roraima	2.849	1.139	—	—	290	1.139	—	—
Pará	429.871	122.065	131.418	43.320	298.453	78.745	—	—
Amapá	12.887	4.990	—	—	12.887	4.990	—	—
REGIÃO NORDESTE	17.318.528	4.464.838	1.493.437	437.713	5.649.355	1.622.316	10.145.687	2.404,80
Maranhão	2.304.066	551.349	—	—	589.545	159.337	1.714.520	392,01
Piauí	1.515.266	339.732	—	—	450.303	116.116	1.064.913	223,61
Ceará	3.034.518	757.145	484.126	135.304	786.467	212.559	1.763.925	409,22
Rio Grande do Norte	977.175	255.187	—	—	507.268	144.217	469.908	110,97
Paraíba	1.527.826	406.078	—	—	696.037	211.711	831.789	194,36
Pernambuco	2.325.719	656.353	634.469	190.749	663.470	214.022	1.027.780	251,58
Alagoas	833.077	229.409	—	—	408.304	116.162	424.774	113,24
Sergipe	469.617	128.437	—	—	186.005	59.062	253.612	69,37
Bahia	4.331.264	1.141.148	374.842	111.660	1.361.956	389.130	2.594.466	640,35
REGIÃO SUDESTE	7.982.453	2.613.588	2.397.912	902.289	2.845.149	950.807	2.739.393	760,49
Rio de Janeiro	1.703.824	622.951	1.172.334	445.698	242.134	86.026	289.356	91,22
Minas Gerais	3.471.834	970.071	382.546	127.515	1.535.999	429.007	1.535.289	413,54
Espírito Santo	678.556	185.185	—	—	257.720	83.802	420.837	101,38
São Paulo	2.128.239	835.381	843.032	329.076	809.296	351.972	475.911	154,32
REGIÃO SUL	4.082.313	1.297.736	373.654	144.557	1.281.802	478.711	2.426.859	674,46
Paraná	1.883.043	563.505	147.708	57.277	607.278	209.527	1.128.057	296,70
Santa Catarina	664.375	213.920	—	—	241.545	93.855	422.831	120,06
Rio Grande do Sul	1.534.895	520.311	225.946	87.280	432.979	175.329	875.971	257,70
REGIÃO CENTRO-OESTE	1.640.597	600.186	0	0	898.142	385.707	742.459	214,47
Mato Grosso do Sul	310.858	118.931	—	—	209.869	85.671	100.990	33,26
Mato Grosso	273.465	92.145	—	—	109.179	46.482	164.289	45,66
Goias (2)	930.806	333.500	—	—	453.626	197.944	477.180	135,55
Distrito Federal (3)	125.468	55.610	—	—	125.468	55.610	—	—
BRASIL (4)	31.709.095	9.174.598	4.396.421	1.527.879	11.225.675	3.592.471	16.054.398	4.054,24

TABELA II-5 - Estimativa do Total de Pessoas e Famílias Indigentes (5), por Situação do Domicílio segundo Unidade da Federação, 1990.

Fonte dos dados brutos: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1990

- (1) Exclusiva as pessoas da área rural.
- (2) Inclusive as pessoas do Estado do Tocantins.
- (3) Inclusive as pessoas da área rural.
- (4) Exclusiva as pessoas da área rural da Região Norte.
- (5) Pessoas e Famílias cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição da cesta básica de alimentos que atenda os requerimentos nutricionais, recomendados pela FATO/OMS/ONU, para família como um todo.

se também o confronto entre a participação dos indigentes e da população total de cada unidade da Federação.

Convém notar, a partir da Tabela II-6 que o Nordeste, com 27,8% da população brasileira, detinha cerca de 54,6% dos indigentes do país, o que dividindo um percentual por outro (% da população total / % da população indigente) dá uma relação de 1,96, quase o dobro. No confronto entre as participações dos Estados na população total do país e as participações no total dos indigentes, fazendo-se a mesma relação anterior, as unidades da Federação que registram coeficientes maiores que 2,0 (e, portanto, superiores



à média regional) são Maranhão (2,1), Piauí (2,6), Ceará (2,2) e Paraíba (2,3); os que registram coeficiente menor que a média regional são: Rio Grande do Norte (1,9), Pernambuco (1,5), Alagoas (1,5), Sergipe (1,5) e Bahia (1,7). Esses aspectos podem mais facilmente ser percebido quando se comparam os percentuais referentes à região.

Estados	% Indigen. na região	% Popul. na região	% Indigen. no país	% Popul. no país
Maranhão	13,3	11,6	7,3	3,4
Piauí	8,8	6,1	4,7	1,8
Ceará	17,5	15,0	9,6	4,3
R.G.Norte	5,7	5,7	3,1	1,6
Paraíba	8,8	7,5	4,8	2,1
Pernambuco	13,4	16,8	7,3	4,8
Alagoas	4,8	5,9	2,6	1,7
Sergipe	2,7	3,5	1,5	1,0
Bahia	25,0	27,9	13,7	8,1
Nordeste	100,0	100,0	54,6	27,8
Brasil	—	—	100,0	100,0

TABELA II-6 - Nordeste: População Indigente e Total, Segundo Unidades da Federação - 1990

Fonte: IPEA a partir da dados do IBGE

IBGE - dados preliminares do censo demográfico de 1991.

Observações: os percentuais sobre indigentes referem-se a 1990 e sobre população total a 1991.

Isto mostra um certo grau de heterogeneidade da região, no que se refere à incidência da população indigente. Mesmo no contexto de um região que possui como característica marcante a pobreza e a miséria em todas as unidades federadas que a integram, há gradações e diferenças que não podem deixar de ser consideradas. Os coeficientes anteriormente apresentados mostram a diferença marcante, por exemplo, entre a situação do Piauí (coeficiente de 2,6), e estados como Pernambuco, Alagoas e Sergipe, cujos coeficientes estão próximos de 1,5.

Descendo mais ao exame dessas diferenças, pode-se a partir do exame da incidência da população indigente no total da população total de cada Estado fazer-se uma classificação das unidades federadas do Nordeste. A Tabela II-7 permite que se perceba com mais clareza as diferentes de uma para outra unidade federada.

Os dados anteriormente referidos permitem que seja estabelecida a seguinte gradação para os Estados (Tabela II-7):

- situação extremamente grave, nos casos do Piauí e Ceará, o primeiro se distanciando significativamente tanto do caso do Ceará quanto da média nordestina no que se refere à incidência da indigência;
- situação grave, similar à média regional, na qual a presença da indigência está entre um máximo de 44,9% e 37,6%; nesse caso estão os Estados do Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia;
- uma situação menos grave que a média regional, com a incidência da indigência variando entre um máximo de 34,4% e um mínimo de 31,4%; encontram-se nesta situação os Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe.

% da população indigentes					
Estados					
	50 e +	45-49	40-44	35-39	30-34
Maranhão			44,9		
Piauí	57,5				
Ceará		47,2			
R.G.Norte			42,3		
Paraíba			42,2		
Pernambuco					32,4
Alagoas					34,4
Sergipe					31,4
Bahia				37,6	
NORDESTE			40,9		

TABELA II-7 - Nordeste: Participação da População Indigente no Total da População de Cada Estado - 1990

Fonte: IPEA com base em dados do IBGE (PELIANO, 1993a)

Tais diferenças necessitam ser mais exploradas, no interior de cada uma das unidades da Federação do Nordeste. Para isto vale a pena fazer um corte, em cada Estado, que considere a indigência segundo a situação urbana metropolitana, urbana não-metropolitana e rural. Com isto, poderiam ser examinados os distintos graus de incidência das populações indigentes, segundo sua situação de domicílio. E, conseqüentemente, poderia ser examinada a hipótese de a maior gravidade, ou não, da indigência estar associado à maior presença da miséria no campo.

A Tabela II-8 registra a estimativa da indigência, no Nordeste, levando-se em conta a unidade federada e a situação de domicílio, nos termos anteriormente referidos. A base dos cálculos foram os dados da tabela-matriz, antes referida. Na parte esquerda da tabela, os totais se referem à participação



dos indigentes no total de cada Estado, do Nordeste e do país. Na parte direita, a referência é ao total de cada situação de domicílio (urbana metropolitana, urbana não-metropolitana e rural) no interior de cada Estado, ou da região e do país.

% Incidência da Pobreza										
Estados	Total	Urb/			Rural			Total	Urb/	
		Urb/	Urb/	Rural	Urb/	Urb	Rural		metr.	N-met.
		metr.	N-met.	N-met.		metr.	N-met.		metr.	N-met.
MA	100	–	26	74	45	–	31	53		
PI	100	–	3	0	7	0	58	–	37	76
CE	100	16	26	58	47	22	49	66		
RN	100	–	52	48	42	–	33	60		
PB	100	–	46	54	47	–	33	72		
PE	100	27	29	44	32	21	32	48		
AL	100	–	49	51	34	–	29	41		
SE	100	–	42	58	31	–	25	39		
BA	100	9	31	60	38	16	34	50		
Nordeste	100	9	32	59	41	20	34	56		
Brasil	100	14	35	50	22	10	18	42		

TABELA II-8 - Nordeste: População Indigente Segundo Estado e Situação do Domicílio - 1990

Fonte: IPEA com base nos dados do IBGE (PELIANO, 1993a)

Os dados da tabela mostram com mais clareza alguns pontos que merecem ser destacados:

- a) a prevalência da indigência rural sobre a urbana na região, não obstante o processo de urbanização da pobreza antes referido; em Estados como o Maranhão e Piauí ela representa 70% ou mais do total da indigência; na Bahia 60% e no Ceará e Sergipe cerca de 58%;
- b) fogem dessa regra da prevalência da indigência rural apenas Pernambuco (44% localizada no campo) e o Rio Grande do Norte (48%);
- c) os dados mostram, além disso, que não somente a **dimensão** da indigência na região é bem maior no meio rural, como o **grau ou intensidade** da indigência (% população rural indigente sobre % da população rural total) da população rural é maior no campo do que

- nos aglomerados urbanos; observando-se o lado direito da tabela percebe-se que em nenhuma situação os percentuais da incidência da indigência no meio rural são menores que os registradas no meio urbano;
- d) no que se refere à incidência da população indigente no meio rural vale o registro do caso de Sergipe (39%) e Alagoas (41%), cujos percentuais da população rural indigente em relação à população rural são bem menores que a média regional (56%) e que a situação da maioria dos Estados nordestinos; observe-se que tais Estados têm partes menores de suas populações e dos seus territórios situados no Polígono das Secas; esta questão será reexaminada posteriormente;
 - e) se há um contraste entre a incidência da indigência no meio rural e urbano, as diferenças são ainda mais marcantes quando se estabelece o confronto entre a indigência urbana não-metropolitana e a metropolitana; no Ceará e na Bahia a incidência da indigência nos centros urbanos não-metropolitanos é mais de duas vezes maior do que nos centros metropolitanos; no caso de Pernambuco, esta relação é um pouco menor (Tabela II-8).

As informações até agora examinadas, em seus vários cortes, mostraram uma grande heterogeneidade no Nordeste, não obstante, como se assinalou anteriormente, entre os traços marcantes da região destacar-se a presença da pobreza em todo o seu território. Tal heterogeneidade está presente quando se compara os Estados, ou quando se considera a situação rural e urbana, ou, ainda a situação urbana metropolitana ou urbana não-metropolitana. No interior da população rural, a incidência da população indigente é bastante diferenciada, variando, como se assinalou, de um percentual, como a do Piauí, de 76% para a outro próximo a 39%, como o caso de Sergipe. A pobreza ou a indigência, no Nordeste, são fenômenos generalizado, mas no interior da região ocorrem diferenças que necessitam ser consideradas no estabelecimento de políticas e formas de ação.

1.2.2. Unidades da Federação e Condições de Domicílio - Evolução 1970-88

Após esta visão da pobreza e da indigência regional, com base em informações para um ano recente, o que se pretende, a seguir, é apresentar os traços gerais da evolução da pobreza, considerando as décadas mais recentes e os cortes relativos às unidades da Federação e à condição rural-urbana dos domicílios.

Retoma-se aqui a utilização das informações produzidas por Roberto C. Albuquerque e Renato Villela (ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991), com a definição de uma linha de pobreza, nos termos anteriormente referidos. Três tipos de informações serão utilizados: (i) as informações referentes à incidência



da pobreza, segundo Estados e situação de domicílio, para os anos 1970, 1980 e 1988; (ii) as referentes à evolução da participação dos contingentes mais pobres e mais ricos, relativamente à renda total, para os Estados nos mesmos anos antes referidos; e (iii) as referentes ao coeficiente de Gini, que mede o grau de concentração da renda, para as unidades federadas do Nordeste, nos anos 1970, 1980 e 1988.

Começando com a incidência da pobreza segundo as unidades federadas e as condições de domicílios, os dados mais relevantes são apresentados na Tabela II-9.

Em seus traços mais gerais, o que as informações mostram é que o sentido da evolução de cada Estado foi o mesmo ocorrido na região e no país. Isto é, partindo de níveis relativamente altos (válidos sobretudo para o Nordeste) no início dos anos 70, ocorre uma redução que pode ser considerada significativa da pobreza até 1980, numa fase de intenso crescimento da economia nordestina e da nacional, para, na década seguinte, verificar-se a expansão dos níveis de pobreza em termos absolutos e relativos.

Estados	Total			Urbana			Rural		
	70	80	88	70	80	88	70	80	88
MA	67,8	50,6	55,5	55,7	37,9	48,8	71,3	56,0	59,4
PI	84,5	59,4	67,3	67,5	37,7	47,4	92,6	75,4	86,0
CE	77,9	47,3	57,0	59,8	30,2	43,4	90,7	68,5	77,1
RN	77,1	41,0	47,7	62,5	28,6	38,8	90,5	60,4	66,4
PB	80,3	49,6	56,5	65,4	33,5	43,4	91,7	69,0	81,0
PE	64,4	34,7	44,7	50,0	23,0	38,0	81,5	54,0	61,5
AL	68,8	44,0	48,1	53,3	31,1	41,5	79,0	57,0	57,7
SE	66,3	35,3	48,7	51,8	22,3	37,7	79,3	51,5	61,1
BA	64,2	34,8	46,9	46,9	23,2	32,8	76,2	46,5	64,8
NE	70,2	41,9	51,2	54,1	27,5	39,4	81,7	57,3	67,4
Brasil	45,5	19,9	26,2	27,9	10,6	17,8	69,6	42,0	57,1

TABELA II-9 - Nordeste: Evolução da Incidência da Pobreza Segundo Estados e Condições de Domicílios - 1970-80-88

Fonte: ALBUQUERQUE & VILLELA, 1991, com dados do IBGE

Dada a integração não somente comercial mas produtiva das economias regionais do país e, no caso do Nordeste, de cada um dos seus Estados aos centros industrializados nacionais (GUIMARÃES NETO, 1989), não se poderia esperar comportamento muito distinto, no nível de agregação que se está tratando, das economias estaduais relativamente à regional e desta relativamente à economia nacional. Como regra geral, os Estados que no ano

de partida aqui considerado (1970) registravam os níveis mais altos de pobreza permaneceram registrando os mais altos no ano mais recente (1988).

É bem verdade que algumas trajetórias fugiram a esta regra. Centrando o exame nos dados da Tabela II-9, nas colunas referentes aos totais anuais (sem descer às considerações de urbana ou rural), o que se verifica é que o Maranhão que registrava em 1970 um nível de pobreza (67,8%) bem menor que o do Ceará (77,9%), do Rio Grande do Norte (77,1%) e da Paraíba (80,3%), para ficar nesses Estados, encontra-se num nível similar ao dessas unidades federadas, ou um pouco mais baixo, no final do período aqui considerado, isto é, em 1988 (respectivamente, 55,6%, 57,0%, 47,7%, 56,5%).

É provável – valeria em outra ocasião examinar em profundidade a questão – que no caso maranhense tenha ocorrido uma “exportação da pobreza” dos Estados vizinhos na sua direção, resultando o nivelamento das condições de pobreza de um Estado que registrava uma situação relativamente privilegiada nos anos 70, comparativamente aos demais.

Esclarecedora é a comparação entre a evolução ocorrida no Ceará e no Rio Grande do Norte. Com ponto de partidas similares, segundo se pode perceber através dos dados para o total, para a situação urbana e rural, ocorreu um maior avanço deste último Estado, relativamente ao primeiro. Embora tal avanço maior na redução dos níveis de pobreza seja perceptível na população urbana, seguramente a melhoria relativa do Rio Grande do Norte em relação ao Ceará é explicada pela redução dos níveis relativos de pobreza no campo. Partindo ambos os Estados de um percentual próximo a 90% em 1970, o Ceará chega em 1988 com um percentual de 77,1% e o Rio Grande do Norte com 66,4%.

Outro caso digno de nota é o da Paraíba, cuja redução do nível relativo da pobreza tem sua explicação na evolução ocorrida nos aglomerados urbanos. Quando, nesse caso, se examina a evolução dos níveis relativos de pobreza no meio rural, nos anos considerados, o que se constata é a persistência de altos níveis, sobretudo quando são considerados os anos extremos: se em 1970 alcançava 91,7%, em 1988 chegava à marca de 81,0%, somente superada pelo Estado do Piauí.

No que se refere ao Piauí, embora, como os demais Estados, tenha sido registrado uma melhoria nos seus níveis relativos de pobreza, quando se examina a sua situação rural, considerando-se os anos extremos (1970 e 1988), constata-se que a pobreza praticamente permaneceu no mesmo nível, era 92,6% em 1970 e registrou cerca de 86,0% em 1988, o maior percentual da pobreza rural.

Uma investigação da maior importância para se compreender a pobreza e a miséria da região nordestina refere-se à que examina, mesmo em seus traços gerais, a concentração de renda. No caso do Nordeste, que já alcançou



um nível de renda superior ao de muitas economias do chamado “terceiro mundo”, uma vez que supera, hoje, a marca de 1.000 dólares, o conhecimento deste lado da questão é da maior relevância.

De acordo com os dados da **Tabela II-10**, a concentração de renda no Nordeste, da mesma maneira que a do país, alcança níveis inusitados quando se estabelecem comparações internacionais. O índice de Gini estimado por Albuquerque & Villela, de acordo com o que é apresentado na tabela referida, para 1988, é da ordem de 0,638, um pouco maior que o do Brasil, nesse mesmo ano, de 0,625.

Este nível de concentração se traduz, também no fato de, em 1988, por exemplo, os 5% mais ricos da população regional se apropriarem de 41,8% da renda total, segundo estimativas do PNAD, do IBGE, em dados trabalhados por Albuquerque & Villela. Ao mesmo tempo, o correspondente a 40% da população da faixa mais pobre da região somente conseguia se apropriar de 7,8% da renda total.

Estes dois aspectos, sem dúvida, mostram que ao se pensar na pobreza e indigência, presentes e persistentes na região, é importante considerar que os fatores explicativos dessa grave situação devem situar-se não só no nível ou dimensão da renda gerada na economia regional, como na forma como o resultado da atividade econômica é distribuído entre as camadas da população e suas várias faixas de renda. Estas duas dimensões devem estar presentes em qualquer proposta que venha a ser elaborada visando a superação da miséria na região.

Estados	5% Mais Ricos			40% Mais Pobres			Coef. Gini		
	70	80	88	70	80	88	70	80	88
MA	24,2	30,4	34,5	14,3	11,0	9,4	0,45	0,52	0,58
PI	34,8	37,8	42,6	10,4	8,0	6,3	0,56	0,61	0,66
CE	39,5	40,4	46,9	8,4	7,6	7,3	0,62	0,65	0,67
RN	39,0	37,0	41,1	8,7	8,9	7,7	0,61	0,60	0,64
PB	38,8	38,0	40,9	8,3	8,7	8,2	0,61	0,60	0,62
PE	38,5	36,8	39,8	7,7	8,3	8,2	0,62	0,62	0,63
AL	33,2	35,3	34,9	9,7	9,9	10,4	0,56	0,59	0,56
SE	33,1	37,2	40,0	10,1	9,3	8,4	0,56	0,60	0,62
BA	36,3	38,5	43,2	8,8	8,7	7,6	0,60	0,61	0,65
Nordeste	38,8	39,7	41,8	8,8	8,5	7,8	0,60	0,62	0,64
Brasil	37,7	36,3	36,6	6,7	7,5	7,2	0,65	0,62	0,63

TABELA II-10 - Nordeste: Participação na Renda Segundo Estados (1970-80-88).

Os dados apresentados na tabela mostram também outro aspecto relevante: a renda regional não só é assimetricamente distribuída, de modo inclusive mais concentrado que no Brasil, como nas décadas recentes registrou-se um processo de intensificação dessa concentração.

De fato, se em 1970 os 5% mais ricos da população regional detinham 38,8% da renda total, esta participação passa para 39,7% em 1980 e para 41,8%, no último ano da série, isto é, 1988. Simultaneamente, os 40% mais pobres perdem na participação da renda total: sua minguada participação em 1970 de 8,8% decresce para 8,5% em 1980 e para 7,8% em 1988.

Outra maneira de perceber este processo é através do coeficiente de Gini, que mede a distribuição da renda e assinala a sua maior concentração à medida que seu valor se aproxima da unidade. No início da série de anos considerada na tabela (Tabela II-10), o coeficiente de Gini era de 0,596 (em 1970), ele alcançou o valor 0,618 em 1980 e subiu para 0,638 em 1988.

Estes fenômenos - tanto o de uma alta concentração da renda como o de presença de um processo de intensificação dessa concentração - estão presentes em todos os Estados nordestinos. Em todos eles - com exceção do caso de Alagoas - considerando-se os anos extremos da série, são registrados aumentos no valor do coeficiente de Gini. Em todos eles - sem exceção - a participação dos 5% mais ricos na renda aumenta, quando são comparados os dados de 1970 com os de 1988. Em todos eles - com exceção de Pernambuco e Alagoas - decresce a participação na renda dos 40% mais pobres, quando se compara os dados de 1970 e os de 1988. Trata-se, portanto de processos generalizados - o da extrema concentração da renda e o processo de sua intensificação - que estão presentes em toda economia regional.

No entanto existem diferenças e alguns Estados chamam a atenção, nesse particular. O Maranhão, por exemplo, registra uma das menores concentrações da renda, quando se adota como critério de medição o índice de Gini. No entanto, quando se examina a evolução da concentração da renda nos 5% mais ricos da população ou, de outra perspectiva, as perdas registradas para os 40% mais pobres, constata-se um dos mais intensos processos de concentração de renda, que inclusive se reflete na evolução do índice de Gini. Nesse caso, os 5% mais ricos passam de uma participação de 24,2% da renda, em 1970, para um valor equivalente a 34,5% em 1988. De outro lado, os 40% mais pobres perdem em participação relativa, reduzindo seu percentual no total do rendimento, de 14,3% em 1970, para 9,4%, em 1988. É, sem dúvida, por tais fatos, que o índice de Gini que mede a distribuição de renda no Maranhão passa de 0,45 no início do período considerado, para 0,58 no seu final. As transformações econômicas ocorridas nesse Estado, associadas sem dúvida ao processo migratório e à consolidação de uma estrutura agrária extremamente desigual, reproduziram,



num Estado que antes era considerado “um vazio demográfico” e uma “frente de expansão”, uma estrutura econômica extremamente concentrada e uma estrutura fundiária similar, ou talvez mais concentrada, que a do resto dos Estados nordestinos.

As informações para o Piauí, que inicia o período com uma concentração de renda, segundo o índice de Gini, bem mais significativo que o do Maranhão, mostram um agravamento da concentração, que se expressa tanto no referido índice quando nas participações relativas dos mais ricos (que registram um aumento como o decorrer dos anos) e dos mais pobres (que perdem participação). É muito expressiva a perda da participação relativa dos 40% mais pobres no Piauí: de 10,7% para apenas 6,3%. O agravante é que esta distribuição desigual ocorre num nível de renda média muito baixo (no estado de menor renda por habitante do país) que, como se assinalou, se expressa no fato de 67,3% da população estadual situar-se abaixo da linha de indigência, estimada pelo IPEA (Tabela II-10).

No Ceará, de acordo com os indicadores comentados, registra-se a maior concentração de renda, entre os Estados nordestino e no confronto com o total do país. De fato, no final do período o índice de Gini é o mais alto, a participação dos 5% mais ricos é, também, a mais significativa, superando o percentual registrado pelos demais Estados e a média nacional. O percentual da pequena participação dos 40% mais pobres é uma das menores, somente superada, no Nordeste, pelo Piauí. É um pouco menor que a média nacional.

Tais informações trazem novas cores para o quadro de pobreza e indigência do Nordeste. Essa situação não se explica, apenas, pelo baixo nível de renda ou por uma situação de pobreza e indigência generalizada, mas está associada a uma desigual distribuição da renda e dos resultados decorrentes da expansão recente do Nordeste, que repete o quadro mais geral do Brasil, do seu estilo de desenvolvimento, com o agravante de que tal processo ocorre no contexto de uma parte da sociedade brasileira com nível de renda média, ainda, baixo.

1.3. O Perfil da População Rural Pobre no Nordeste

Valeria a pena, com base nas informações já apresentadas e de estudo recente desenvolvido por Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1993), apresentar, em traços gerais, um perfil sumário da pobreza e miséria rural nordestina que, como se afirmou, representa pouco mais da metade da pobreza e miséria rural do país.

Um ponto relevante da sua dinâmica, já registrado anteriormente, é o da permanência, nas últimas décadas, do mesmo contingente, independentemente das flutuações econômicas registradas de 1970 para cá. Enquanto o contingente de pobres urbanos segue a marcha das grandes fases pelas quais

passou a economia regional, a pobreza rural, como se assinalou (Tabela II-1) registra uma oscilação muito pequena permanecendo em torno de um contingente máximo de 13,5 milhões de pessoa (em 1988 e 13,2 milhões em 1970) e um mínimo de 11,1 milhão (em 1980).

Seguramente, por trás da persistência desse nível está a transferência de parcela relevante da pobreza gerado no meio rural para o meio urbano. Neste, a população pobre passou, segundo a estimativa de Tolosa (TOLOSA, 1991) de 6,2 milhões (1970), para 5,6 milhões (1980) e, seguida, para 10,3 milhões.

Com isto, o que se pretende assinalar é que, relativamente ao pobre rural, os cálculos recentes registram uma estabilização num nível extremamente alto, uma vez que no último ano para o qual foi feita a estimativa, cerca de 75,1% da população rural estava abaixo da linha de pobreza (Tabela II-1); na situação melhor, em 1980, a população rural pobre representava cerca de 66,2% da população rural total.

Em termos espaciais, de cada 10 indigentes que vivem no meio rural nordestino, cerca de 2,5 são baianos e 1,7 cearenses e 1,7 maranhenses. Isto significa que de cada 10 indigentes rurais nordestinos, 5 residiam nesses três Estados. Embora na Bahia e Ceará a marca da pobreza e da indigência rural seja a de populações rurais residentes no semi-árido, a presença marcante da população indigente no Maranhão, um estado não incluído no Polígono da Seca, mostra que o fenômeno da indigência possui determinantes bem mais complexos que o da localização geográfica da população numa área caracterizada por irregularidades e dificuldades climáticas.

Isto posto, é importante examinar, a partir de agora, o perfil do pobre rural com base na contribuição de alguns trabalhos recentes.

No seu trabalho, Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1993, parte 2) faz o exame da pobreza rural através do uso de algumas categorias relevantes. Para separar os pobres dos não-pobres, esse autor usa a linha de pobreza estimada por Sônia Rocha (ROCHA, 1993) que utiliza uma cesta básica, baseada em estimativas de uma pesquisa sobre orçamento familiar do IBGE para 1987/88. Tal linha de pobreza foi aplicada aos dados da PNAD para 1990, também do IBGE, especificamente no tratamento dos dados da população rural do Nordeste, por Jorge Jatobá. Neste caso, a linha referida foi estimada a preços de setembro de 1990, equivalente a Cr\$ 1.624,60 ou 0,26 do salários mínimo (JATOBÁ, 1993, parte 2, p. 1).

Entre as categorias consideradas para o exame do perfil da população rural pobre, no caso mais próxima da condição de indigência, podem ser referidas as seguintes: (i) o domicílio e (ii) a família.



Domicílio. Um dos traços marcantes da pobreza rural nordestina é a quase ausência de instalações ou bens duráveis de consumo no domicílio, mesmo quando a comparação dessas condições é feita considerando-se o contexto regional, de grande carência, como é do conhecimento geral. No domicílio da população rural indigente do Nordeste praticamente não existe abastecimento de água que possa ser considerado adequado (97% não possuíam) ou esgotamento sanitário (98,6% não possuíam). Mesmo a presença de energia elétrica, de mais fácil difusão, cerca de 77,6% dos domicílios da população indigente não a possuíam.

	Indigente	Não-indigente	Total
Nordeste Rural			
Sem eletricidade	77,6	58,4	66,8
Inad. abast. água	97,0	87,3	91,6
Inad. inst. sanit.	98,6	93,3	95,6
Nordeste			
Sem eletricidade	47,4	21,7	30,0
Inad. abast. água	78,6	47,6	57,6
Inad. inst. sanit.	88,2	65,9	73,1
Brasil			
Sem eletricidade	35,3	8,8	13,4
Inad. abast. água	62,1	21,0	28,2
Inad. inst. sanit.	77,3	39,7	46,2

Tabela II- 11 - Nordeste: Perfil da Pobreza Rural - Condições do Domicílio - 1990 - (%)

Fonte: IBGE/PNAD-1990 (JATOBÁ, 1993, parte 2).

Comparativamente com o população rural não-indigente, há alguma diferença no que se refere a abastecimento de água e energia elétrica, e semelhança no tocante a instalações sanitárias. O contraste é bem maior quando se compara os dados referentes à população indigente rural do Nordeste, com a média do Nordeste ou do país em seu conjunto, conforme tabela (Tabela II-11).

É conveniente ressaltar que embora a ausência de condições sanitárias adequadas seja uma decorrência dos níveis de renda da população e das políticas sociais governamentais inadequadas para eliminar os déficits sociais presentes sobretudo no meio rural, a inexistência dessas condições afetam não só a saúde e as condições de vida da população rural, como constituem fatores de grande importância na capacidade de trabalho da mão-de-obra

rural e na sua produtividade. Isto é válido principalmente para a ausência de energia elétrica, como para a ausência de água tratada e de instalações sanitárias. Com relação a estas últimas, não resta dúvida que as altas taxas de mortalidade infantil encontradas na região e a grande incidência de doenças como a cólera estão associadas às inadequadas condições de abastecimento de água e de instalações sanitárias.

Em síntese, como assinala Jatobá (1993, parte 2), “o domicílio pobre típico do Nordeste não possui eletricidade (77,6%), não é suprido por água adequada (97,0%) e não é dotado de instalações sanitárias (98,6%)”.

A Família. No caso das famílias rurais que vivem no nível da indigência no Nordeste, merecem destaque alguns aspectos estritamente demográficos e outros mais relacionados com a participação dos membros da família no mercado de trabalho. As informações que seguem foram retiradas do trabalho, já referido, de Jatobá (1993, parte 2, pp. 5, 6 e 7).

No que se refere aos primeiros, um destaque inicial deve ser dado à dimensão da família. No caso nordestino, ainda em 1990, a família rural indigente era composta de 5,5 membros. Trata-se de um número alto quando se estabelece a comparação com a família rural nordestina não-indigente (4,38) e sobretudo quando se faz o paralelo com a família média do Brasil (4,0) ou do Nordeste (4,5).

Ao lado do número de pessoa é importante comparar a composição dos filhos do casal. A família indigente rural típica do Nordeste possuía 3,38 filhos com 17 ou menos anos de idade. Desse total, 65% estavam na faixa de 0 a 9 anos de idade e 26,3% na faixa entre 10 e 14 anos. O confronto com a família rural não-indigente, da região, mostra, segundo Jatobá (1993, parte 2, p. 5), que esta possui uma mais equilibrada estrutura de idade das crianças, resultante da sua menor fecundidade. Relativamente à média do número de crianças de 9 a menos ano de idade, das famílias indigentes, o Brasil registra 1,73 e o Nordeste 1,93, menor que os 2,13 das famílias indigentes rurais da região.

Já estabelecendo a relação entre a população rural e o seu mercado de trabalho, seguramente associado às características antes assinaladas, um aspecto foi ressaltado pelo autor anteriormente referido: o da relação de dependência que mostra quantas pessoas da família são sustentadas por cada trabalhador. Na população indigente rural, cada trabalhador sustenta 2,56 pessoas, enquanto que relativamente à população não-indigente, a mesma relação é 1,54.



1.4. Famílias Indigentes no Polígono das Secas e nas Demais Sub-regiões

Uma dimensão importante da situação da pobreza e da indigência no Nordeste é a da sua distribuição segundo algumas sub-regiões, com destaque para o Polígono das Secas, onde reside parcela da população da região mais vulnerável às condições climáticas adversas, em particular às secas periódicas.

Para o exame deste aspecto, contou-se com as informações do trabalho do IPEA, “O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação” coordenado por Anna Peliano (PELIANO, 1993b) e com a relação dos municípios que estão fora ou dentro do Polígono das Secas, do trabalho elaborado pela SUDENE, “Região Semi-árida”, de autoria de Carlos José Caldas Lins e Ivonete Sultanum Burgus (LINS & BURGUS, 1989).

As informações obtidas compreendiam o número de famílias indigentes e sua divisão de acordo com as que residem na área do Polígono e fora dela. Além disso, foi feita a separação das famílias indigentes de acordo com as que residiam nos municípios que constituíam capital de Estados e os demais municípios (interior), quer no que se refere aos residentes no Polígono como nas outras sub-regiões. No que se refere às famílias indigentes do Estado de Minas Gerais, considerou-se apenas as que residiam no Polígono.

Na tabela que segue são apresentadas as informações mais relevantes (Tabela II-12)

Não obstante o fato de que a relação dos municípios do Polígono e de outras sub-regiões possam trazer algumas distorções nas estimativas, em razão sobretudo do desmembramento que ocorreu e vem ocorrendo na região. As informações da tabela permitem algumas constatações relevantes para o conhecimento e a ação governamental voltada para o combate à pobreza e indigência (Tabela II-12):

- a) em primeiro lugar chama-se a atenção para a grande dimensão do contingente de famílias indigentes no semi-árido nordestino, relativamente ao total das famílias indigentes do Nordeste (incluindo a área do Polígono das Secas que abrange o Estado de Minas Gerais);
- b) de um total estimado de 4,6 milhões de famílias indigentes no Nordeste, cerca de 2,8 milhões, ou seja 62,6% residiam em municípios localizados no Polígono das Secas, sejam capitais de Estado ou não;
- c) embora o peso dos municípios das capitais localizadas no Polígono seja significativo (7,8%), a maior parte das famílias indigentes do Polígono reside nos municípios do interior, geralmente de pequeno porte e que têm, provavelmente, na atividade agrícola a sua base de sustentação;

Polígono Estados	Interior		Outras Sub-regiões		Total	
	Interior	Capital	Total Interior	Capital	Total	Total
MA	—	—	—	502	49	551
PI	273	57	330	10	—	10
CE	583	87	670	88	—	88
RN	206	41	247	9	—	9
PB	368	38	406	—	—	—
PE	379	—	379	204	74	278
AL	89	—	89	99	41	140
SE	51	—	51	56	21	77
BA	573	—	573	488	84	572
MG (*)	102	—	102	—	—	—
Total NE	2.624	223	2.847	1.456	269	1.725

TABELA II-12 - Nordeste: Famílias Indigentes Segundo Sub-regiões e Unidades da Federação - 1990. (Número de Famílias - Em milhares)

Fonte dos dados básicos: IPEA - Mapa da Fome II e SUDENE.

Observações: (*) Do Estado de Minas Gerais, foram considerados apenas os municípios do Polígono das Secas.

- d) nas famílias indigentes residentes no Polígono das Secas cabe fazer referência à grande importância que têm aquelas residentes no Ceará (23,5%), na Bahia (20,1%) e na Paraíba (14,3%) e em Pernambuco (13,3%). Um pouco atrás, aparece o Piauí com 11,6% do total de famílias indigentes localizadas no Polígono das Secas;
- e) fora do Polígono, nas demais sub-regiões nordestinas, não obstante o peso dos grandes aglomerados urbanos que são capitais de Estados (São Luís, Recife, Maceió, Aracaju e Salvador), cerca de 84,4% das famílias indigente residem nos municípios que não são capitais de Estado;
- f) no total dos indigentes que estão localizados fora do Polígono (37,7% das famílias indigentes nordestinas), o peso maior é encontrado na Bahia (33,3%) e no Maranhão (31,9); o caso da Bahia chama a atenção, uma vez que o Estado comparece com destaque nos indigentes residentes no Polígono das Secas e entre aqueles que vivem nas demais sub-regiões.

Os dados mostram que a miséria da região não está somente vinculada à sub-região na qual incidem, como maior frequência e intensidade, as condições climáticas adversas, que praticamente desestruturam as atividades econômicas, notadamente a agrícola. No entanto, as estimativas mostraram que quase 2/3 das famílias que se situam nas faixas mais baixas de renda vivem no Polígono das Secas, em particular nos municípios de menor porte.



Embora a região tenha como característica marcante a presença da pobreza e da miséria, sua persistência e incidência, os dados anteriores mostraram aspectos diferenciadores da maior relevância que necessitam ser considerados quando se pretende desenvolver ações efetivas para sua solução. Existem diferenças entre Estados, entre o meio rural e urbano, e, neste último, entre o meio urbano metropolitano e não-metropolitano, entre capitais de Estado e outros aglomerados, além, evidentemente, no meio rural, entre diferentes sub-regiões no interior do Nordeste.

2. Caracterização da Exclusão Social no Nordeste

2.1. Visão Geral

Na descrição da pobreza e da indigência, feita anteriormente, ficou evidenciada a dimensão do contingente excluído, uma vez que a partir da própria definição da linha de pobreza e de indigência trabalhada por diversos autores os dados mostravam o número significativo de nordestinos, residentes tanto no meio rural como no meio urbano, que não tinham acesso à cesta básica ou a uma renda mínima que permitisse o atendimento das suas necessidades mais elementares. O fato de algumas estimativas, como a de Tolosa (1991), assinalarem a existência de cerca de 23,8 milhões de pessoas situadas abaixo da linha da pobreza na região, em 1988, ou o Mapa da Fome elaborado pelo IPEA registrar a presença de 17,3 milhões de indigentes em 1990, diz bem do fenômeno da exclusão social no Nordeste. Como se mostrou anteriormente, o primeiro contingente (o dos pobres nordestinos em 1988) representavam cerca de 58,9% da população regional total e 53,0% do total dos pobres brasileiros (excluída a população pobre rural da região Norte); enquanto que a população indigente, em 1990, representava 40,9% da sua população total e cerca de 54,6% do total de indigentes do país, com a mesma ressalva para a parcela dos indigentes da região Norte, não considerados na estimativa.

O que deverá ser apresentado a seguir são elementos adicionais aos já apresentados anteriormente, e que dizem respeito, sobretudo, às condições dos domicílios, ao acesso a alguns serviços básicos e a características específicas da população regional, que revelam aspectos da exclusão social.

Num primeiro momento, o que se pretende é apresentar uma visão geral, referente aos anos mais recentes para os quais se dispõe de informações sobre tais características e, num segundo momento, registrar traços considerados relevantes da evolução dos indicadores relacionados com as condições de domicílios e acesso aos serviços básicos.

Na tabela II-13 são apresentados para 1986, 1988 e 1990, indicadores mais recentes que permitem uma primeira caracterização dos aspectos

referidos da exclusão social. Um primeiro destaque a ser dado é o da grande diferença entre os salários médios do Brasil, em seu conjunto, e os do Nordeste, como um todo, e o dos Estados nordestinos.

Região e Estados	Rend. do Trabalho	Sem inst. ou 1 ano	Sem abast. de Água de Estudo	Expectativa Vida
Brasil	4,1	18,1	27,9	64,9
Nordeste	2,2	34,5	57,9	58,8
MA	1,7	37,5	74,8	60,7
PI	1,6	37,9	72,2	62,6
CE	1,9	39,4	68,2	54,0
RN	2,4	30,0	54,2	52,8
PB	2,2	34,9	40,0	51,9
PE	2,6	27,3	47,9	54,7
AL	2,2	40,0	56,0	53,9
SE	2,4	33,8	50,6	60,6
BA	2,6	34,1	55,9	62,7

TABELA II-13 - Nordeste: Indicadores Selecionados sobre Condições de Vida - 1986, 1988 e 1990.

Fonte: IBGE, IPEA, Médice (1989).

Observações: (i) os rendimentos do trabalho estão expressos em múltiplos do salário mínimo de 1988, (ii) nos anos de estudos, a referência é feita à população de dez anos e mais (1990), (iii) o abastecimento de água refere-se a domicílios com ligações interna de água (rede, poço, nascente e outras formas), refere-se a 1988, (iv) a expectativa de vida refere-se a 1988.

O salário médio do trabalhador nordestino representava metade do salário médio nacional e superava, por pouco, o valor de dois salários mínimos. Em alguns estados nordestinos, como Maranhão e Piauí, a média estadual era um pouco maior que um salário mínimo. Mas as diferenças são perceptíveis, entre o Brasil e o Nordeste, em todos os indicadores apresentados.

No que se refere ao nível de instrução (população de 10 anos e mais sem instrução ou com um ano de estudo) o que se percebe é que o país registra um percentual muito pouco significativo quando comparado com as cifras referentes ao Nordeste e os seus Estados. Neste particular, o caso mais grave é o de Alagoas, com 40% da sua população de 10 anos e mais praticamente sem instrução. Seguem, à época (1990), o Ceará (39,4%), o Piauí (37,9%) e o Maranhão (37,5%). A situação é um pouco melhor em Pernambuco (27,3%) e no Rio Grande do Norte (30%), mas, ainda assim, registrando percentual significativo de pessoas sem instrução ou com um ano ou menos de estudo.



Relativamente à situação do domicílio, as informações apresentadas fornecem uma indicação bastante enfática das dificuldades de parcela significativa da população no acesso a alguns serviços básicos como o de abastecimento de água. Enquanto que no país, em seu conjunto, cerca de 27,9% não têm acesso a condições satisfatórias, neste particular, no Nordeste, como média, mais da metade estão à margem de tais serviços (57,9%). O Maranhão (74,8), o Piauí (72,2%) e o Ceará (68,2%) voltam a repetir os dados que revelam posição pior, entre os Estados nordestinos. A Paraíba se destaca, neste caso, dos demais, revelando uma situação bem melhor.

Embora os levantamentos estatísticos relacionados com os domicílios que possuem rede de esgotos sanitários, ou não, sejam mais raros, as informações para 1984 (PNAD) revelavam uma situação extremamente precária que, seguramente não se modificou significativamente nos últimos dez anos, dada a crise do sistema financeiros voltado para obras em saneamento básico e a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, em suas diferentes esferas. De acordo com as referidas informações, naquele ano cerca de 83,9% dos domicílios total, 73,1% do localizados no meio urbano e 97% dos domicílios rurais não possuíam, no Nordeste, ligações com a rede geral ou fossa séptica. No caso do Brasil, sua média era, respectivamente, de 52,1% para o total, 38,9% para os domicílios urbanos e 92,2% para aqueles localizados no meio rural. Tanto para o Brasil como (e sobretudo para o Nordeste) tais valores revelam a situação dramática do saneamento básico, o que explica as dificuldades para redução significativa das altas taxas de mortalidade infantil e a fragilidade da população diante de surto como o da cólera em período mais recente.

No que se refere à esperança de vida ao nascer, continua, com relação a este indicador das condições sociais, a diferença entre o país e a região; no entanto, no que se refere à posição relativa dos Estados, ocorrem algumas mudanças importantes. A expectativa de vida no Brasil corresponde a seis anos a mais do que a média nordestino: 64,9 anos para o Brasil e 58,8 anos para o Nordeste, em 1988. Neste ano, os cálculos feitos mostraram que o Piauí (62,6), o Maranhão (60,7), a Bahia (62,7) e Sergipe (60,6) registraram um número maior de anos que os demais, inclusive aqueles com média salarial maiores e percentuais maiores de domicílios com abastecimento de água.

A mortalidade infantil no Nordeste é significativamente maior que a média brasileira que é considerada, por sua vez, alta no contexto dos países com o mesmo nível de renda. Estimativas feitas por Celso Simões (SIMÕES, s/ data) para 1988, mostra que no Nordeste tais cifras alcançariam 78,8 mortes de menores de um ano, por 1000 nascidos vivos. Para o país a estimativa é de 47,5 mortes por 1000 crianças. O contraste da situação do Nordeste é maior quando a comparação se faz com a região Sul, que registrou em 1986 uma mortalidade infantil de 29,5 por mil.

Esses indicadores traduzem, seguramente, as condições decorrentes da forma de organização social da região, desde os altos níveis de pobreza ao grau extremamente alto, como se assinalou, da concentração de renda na região, em todos os seus Estados. Além disso, não se pode deixar de considerar a natureza das políticas sociais, inadequadas, tímidas, irregulares e que não chegam à grande maioria da população.

Relacionado com a afirmativa anterior, de que além dos baixos níveis de renda devem ser examinados outros fatores explicativos, algumas comparações internacionais ajudam a entender melhor a presença desses indicadores sociais precários do Nordeste. Esta região registra uma renda por habitante em torno de 1.000 dólares (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993) e, como se verificou, uma expectativa de vida de 58,8 anos e uma mortalidade infantil de 79,8 por mil. A Índia registra uma renda por habitante de 340 dólares, uma expectativa de vida de 58 anos e uma mortalidade infantil de 97 crianças de menos de um ano por mil nascidas vivas. Os dados para Quênia são: 370 dólares, 59 anos e 70 mortes de crianças de uma ano, ou menos, por mil nascidas vivas. Tais aspectos lembram, entre outros aspectos, que do crescimento e da expansão da renda “per capita” não resulta, automaticamente e na mesma intensidade, uma melhoria dos indicadores sociais.

2.2. Evolução Recente

O que se pretende examinar a seguir é se a evolução recente de alguns desses indicadores sugerem, ou não, melhoria significativa nas condições de vida, inclusive em termos comparativos com outras regiões brasileiras ou a média do país.

Desde logo, é importante registrar que é distinta a evolução dos indicadores do Nordeste, em confronto com os indicadores médios do país. Relativamente a alguns indicadores sociais, como a esperança de vida ao nascer, a evolução de 1970 até o final dos anos 80 revela uma melhoria da posição relativa do Nordeste, embora, como foi assinalado, no último ano para o qual se dispõe de informações, a esperança de vida média do país seja maior que a do Nordeste (64,9 contra 58,8). No entanto, para a maioria dos demais indicadores, o que se percebe é que, não obstante ter registrado um crescimento econômico maior, o Nordeste perde posição relativa.

Segundo as informações da tabela anterior (Tabela II-14), pode-se identificar um padrão **convergente** no país, relativamente à **expectativa de vida** uma vez que os valores menores registrados para o Nordeste, relativamente ao país em seu conjunto e ao Sudeste e Sul, tendem a aumentar com o decorrer dos anos (os valores têm como referência a média do país considerada 100 em cada ano), contrariamente ao comportamento das regiões



Indicadores	1970	1980	1990
Expectativa de Vida			
Brasil	100	100	100 (1)
Nordeste	84	86	91 (1)
Sudeste	108	106	103 (1)
Sul	114	111	108 (1)
Mortalidade Infantil			
Brasil	100	100	100 (1)
Nordeste	128	154	168 (1)
Sudeste	86	71	71 (1)
Sul	77	61	62 (1)
Pop. 15 anos e mais sem instrução			
Brasil	100	100	100
Nordeste	168	178	196
Sudeste	76	66	60
Sul	79	63	62

TABELA II-14 - Regiões Brasileiras: Evolução Relativa de Indicadores Sociais Seleccionados 1970-1990 (Brasil = 100)

Fonte: IBGE, SUDENE com base em dados do IBGE e Simões (s/ data). Observação: (1) os dados referem-se a 1988

mais industrializadas que convergem para a média nacional através de uma diminuição dos seus valores. Neste aspecto pois, o Nordeste, em seu conjunto, revela uma melhoria relativa no seu confronto com a média nacional e os valores das duas regiões de maior nível de renda por habitante (GUIMARÃES NETO, 1993).

Em termos absolutos, a esperança de vida do nordestino passa de 44,4 anos em 1970 para 51,6 em 1980 e alcança 58,8 anos em 1988. Já a esperança de vida média do país que era de 52,7 anos em 1970, alcança 60,1 anos em 1980 e 64,9 em 1988.

Evolução distinta é encontrada quando se examinam as taxas de **mortalidade infantil**. Neste caso, há, nitidamente, um padrão **divergente** de comportamento dos indicadores sociais. O Nordeste, que apresenta uma taxa de mortalidade infantil alta quando comparada com a nacional e a das demais regiões, registra um aumento das diferenças com o passar dos anos. Por outro lado, o Sudeste e o Sul apresentam, com o decorrer dos anos valores menores (com exceção do Sul entre 1980 e 1988) que também evoluem com

uma diferença cada vez maior da média nacional. A mortalidade infantil no Brasil, entre 1970 e 1988, passou de 113,8 por mil para 75 por mil em 1980, alcançando, como já se assinalou, 47,5 em 1988. A evolução da nordestina foi de 145,7, em 1970, para 115,5, em 1980, e 79,8 no último ano da série.

Finalmente, este padrão **divergente** é também encontrado quando se examina a população de 15 anos e mais segundo o nível de **instrução**. Os dados apresentados (**Tabela II-15**) referem-se a esta faixa de população sem instrução ou com menos de um ano de estudos.

O que se pode afirmar a respeito das condições de domicílio, relativamente ao acesso que a população tem ao **abastecimento de água**? Também aqui se constata que os valores apresentado pela região menos desenvolvida economicamente - o Nordeste - registra uma perda de posição relativa no contexto nacional e no confronto com as demais regiões, tanto no que se refere aos domicílios totais, quanto aos urbanos e os rurais.

Indicadores	1970	1980	1990
Total dos Domicílios sem abastecimento			
Brasil	100(42,6)	100(16,2)	100(8,2)
Nordeste	186	271	326
Sudeste	50	33	18
Sul	72	20	14
Domicílios urbanos sem abastecimento			
Brasil	100(22,0)	100(8,0)	100(3,4)
Nordeste	264	316	326
Sudeste	47	46	26
Sul	59	36	26
Domicílios rurais sem abastecimento			
Brasil	100(71,5)	100(34,4)	100(23,3)
Nordeste	132	181	201
Sudeste	77	40	24
Sul	65	10	8

TABELA II-15 - Regiões Brasileiras: Evolução Relativa das Condições de Domicílio Segundo o Abastecimento de Água (Brasil = 100)

Fonte: SUDENE, com base nos dados do IBGE e IBGE-PNAD-1990.

Observação: os valores entre parêntese referem-se aos percentuais dos domicílios do país sem abastecimento de água.



O padrão divergente dos indicadores regionais relacionados com a média do país apresenta-se com muita clareza nos dados relacionados com o abastecimento de água dos domicílios, quer em relação ao total que no que se refere aos domicílios urbanos ou rurais. Enquanto o Nordeste aumenta seus valores relativos, o Sudeste e o Sul apresentam um declínio. Não se pode deixar de fazer referência, neste particular, sobretudo no tocante aos domicílios urbanos, à natureza da política adotada, com base na ação do BNH. A exigência de uma demanda com respaldo no poder de compra, permitiu que os programas de saneamento básico e habitação popular encontrassem um contexto mais adequado para sua implantação nas regiões nas quais a população possuía um maior poder aquisitivo. Isto está expresso muito bem nas informações da tabela (Tabela II-15). Embora no Nordeste os **déficits** de saneamento básico fossem bem maiores, em termos relativo, não era nessa região que uma baseada na exigência de retorno imediato dos investimentos em saneamento e em habitação popular ia encontrar as condições mais propícias. Disto decorre o avanço relativo no Sul e Sudeste, comparativamente ao Nordeste, com grandes contingentes de populações com baixos níveis de renda que ficaram marginalizadas, em sua quase totalidade, dos programas que poderiam ter reduzido o grande **déficit** social, neste particular.

2.3. As Estratégias de Sobrevivência da População Pobre

Uma vez apresentados os números e cifra que caracterizam não só a pobreza e a indigência nordestina como a exclusão em relação a alguns serviços básicos, valeria o desenvolvimento de um esforço adicional visando a caracterização das formas e estratégias de sobrevivência desses segmentos da população mais carente do Nordeste.

Em primeiro lugar, sem desconhecer a íntima interrelação que existe entre eles, cabe fazer, na apresentação das considerações que seguem, uma divisão entre os pobres localizados no meio urbano e aqueles residentes no meio rural, tendo em vista sobretudo as formas específicas diferenciadas através das quais tentam obter as condições mínimas que garantem a sua sobrevivência.

A interrelação antes referida, diz respeito ao fato de que, conforme foi assinalado anteriormente, a evolução da pobreza no Nordeste vem, cada vez mais, caracterizando-se por uma transferência da pobreza rural para os centros urbanos regionais. Isto, seguramente, acentuou-se no período mais recente em razão do fato de que, com a crise recente, muitos dos centros urbanos e áreas de destino dos fluxos migratórios nordestinos inter-regionais deixaram de absorver os contingentes que tradicionalmente absorviam. De fato, as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio, a partir dos anos 80, vêm, seguidamente, perdendo a capacidade de retenção de população e se transformam em áreas que registram perdas de população. Tal fato obriga o

Nordeste a reter nos seus centros urbanos parcela cada vez maior da população que as áreas rurais não podem absorver.

2.3.1. Populações Pobres Urbanas

Como se fez referência a partir das informações produzidas por Tolosa (TOLOSA, 1991), o contingente urbano de pobres passou de 6,2 milhões em 1970 para 5,6 milhões em 1980; desta marca salta, em 1988, para 10,3 milhões de pessoas.

Embora não se possa afirmar que abrange o total desta cifra, pode-se, no entanto, dizer que parcela significativa deste contingente encontra abrigo no denominado “setor informal”, qualquer que seja a definição adotada, entre as comumente consideradas nos trabalhos sobre a economia urbana regional.

Se o critério de diferenciação entre o “setor formal” e “informal” for, por exemplo, as características da força de trabalho, entre elas a da posse ou não da carteira de trabalho assinada pelo empregador, ou a existência da contribuição social, ou não, do trabalhador ao sistema de previdência, tem-se os seguintes dados:

- a) no que se refere ao total de pessoas ocupadas nas atividades não-agrícolas do Nordeste, e, portanto predominantemente desenvolvidas nos centros urbanos regionais, cerca de 56,1% não contribuíram para instituto de previdência social;
- b) tal cifra representa mais da metade dos trabalhadores não-agrícolas e se traduz num contingente de 5,8 milhões de pessoas;
- c) se o critério adotado para definição do “setor informal” estiver limitado aos empregados urbanos (excluídos os autônomos, empregadores e os trabalhadores sem remuneração) e a ausência de carteira assinada, o percentual alcançaria cerca de 43,7%, ou seja um contingente de 2,7 milhões de pessoas, que seguramente constituiria parte dos 5,8 milhões anteriormente referidos.

O critério de nível de rendimento poderia ser outro aspecto, além dos anteriores, para se medir o emprego “informal”. O “Mapa do Mercado de Trabalho”, elaborado pelo IBGE (IBGE, 1994), além desses critérios anteriormente considerados, apresenta o contingente de pessoas ocupadas que apenas conseguia rendimento inferior a um salário mínimo. Neste caso, entre as pessoas que trabalhavam nos centros urbanos, da região, cerca de 2,9 milhões obtinham rendimento desse nível, ou seja 31,3% do total dos ocupados urbanos. É importante destacar que desse contingente de 2,9 milhões de trabalhadores que obtinham tal nível de rendimento, cerca de 1,8 milhão trabalhava 40 ou mais horas semanais. Seu baixo nível de rendimento não era explicado pela dedicação parcial ao trabalho, portanto.





Mesmo em relação à ocupação nas regiões metropolitanas, no Nordeste é marcante a presença do “setor informal”. Estudo recente feito pela Fundação Joaquim Nabuco, referente à Região Metropolitana do Recife, mostra que de um total de aproximadamente um milhão de pessoas ocupadas, cerca de 422,7 mil (isto é 42,3%) estavam vinculadas a atividades “informais” (MOURA, 1992). Estimativas do SINE, do Ceará, para a Região Metropolitana de Fortaleza, por outros critérios diferentes destes realizados para a Região Metropolitana do Recife, estimam em 50% o contingente de informal na referida metrópole.

Todas essas cifra indicam que é no contexto do denominado “setor informal” que parcela significativa dos pobres urbanos nordestinos consegue suas condições de sobrevivência.

Cabe agora a indagação: que tipo de atividade e que forma de sobrevivência são exercidas pelas famílias ou pessoas vinculados ao “informal”? Uma primeira consideração a fazer é a de que no Nordeste, e em particular nos seus maiores centros urbano, o “setor informal” está presente em quase todas as atividades e, conseqüentemente, como pode ocorrer em outras situações, não se concentra apenas no comércio ou na prestação de serviços pessoais, embora estes segmentos produtivos estejam parte importante do emprego “informal”.

No estudo já referido (MOURA, 1992), feito para a Região Metropolitana do Recife, para ilustrar a afirmativa anterior, assinala-se que dos 422,7 mil pessoas que trabalhavam no “informal” em 1988, cerca de 21,3% estavam vinculadas ao setor industrial “informal” (transformação, construção civil e outras atividades), cerca de 20,3% em serviços de produção (dos quais 11% no comércio de mercadorias), 48,2% nos serviços pessoais (alimentação, alojamento, serviços domésticos, etc.) e o restante em outros segmentos produtivos “informais”.

Deve-se, portanto, considerar que a sobrevivência da população pobre vinculado ao “informal” não se limita ao desenvolvimento de atividades no pequeno comércio de feiras e de negócios de pequenas dimensões nos centros urbano, nem tampouco aos serviços pessoais de alimentação, higiene e atividades domésticas. Tal sobrevivência abrange atividades de transformação, como a produção de roupas, manufatura de alimentos, produção de sapatos e móveis; ou, além dessas atividades, o desenvolvimento de trabalhos na construção civil, no transporte de cargas ou passageiros, no artesanato em suas distintas manifestações.

Aldemir do Vale Souza e Tarcísio Patrício de Araújo (SOUZA & ARAÚJO, 1983) destacam uma série de atividades comerciais, industriais e terciárias desenvolvidas pelo pequeno negócio “informal” no Recife. Relativamente ao comércio são destacados os segmentos de comércio de móveis, tecidos e vestuários, produtos alimentícios e material de construção; no que se refere ao segmentos manufatureiro: artigos de barro, fundição e trefilados, artigos

de madeira, móveis para residência, vestuários e produtos alimentícios; quanto aos serviços, destaque é feito para higiene pessoal, reparos de aparelhos domésticos, confecções sobre medida, reparos de veículos, reparos de móveis, reparos de artigos de borracha.

Nesta grande heterogeneidade de atividades, na qual é arriscada qualquer generalização, existem alguns aspectos comuns que tendem a repetir-se em grande parte dos estudos sobre o “informal”, no país e em outras situações. Em primeiro lugar, o baixo nível de remuneração das pessoas envolvidas, associado não só à baixa produtividade do trabalho desenvolvido, como à irregularidade da ocupação. Neste último caso, a sazonalidade, a rotatividade da mão-de-obra, a instabilidade da unidade de produção definem níveis de rendimento do trabalhador “informal” e de sua família muito próximos ao nível de subsistência.

Associada a estes aspectos, não se pode deixar de fazer referência à grande dificuldade de acesso a meios e condições que permitem superar, sobretudo no tocante à atividade manufatureira, os baixos níveis de produtividade do trabalho. As dificuldades de acesso ao crédito, à assistência técnica, à aquisição de matéria prima a preços e condições adequadas para produzir, ou, ainda, ao acesso a faixas de mercado regulares e dinâmicas representam fortes obstáculos à superação do baixo nível de produtividade e de rendimento dos que tiram seu sustento de tais atividades. Tendo sua dinâmica e seu espaço definidos pelo segmento “formal”, mais capitalizado e com maior facilidade de acesso às condições que permitem ganhos de produtividade, o “setor informal”, desenvolvendo sua atividade nas brechas permitidas pelos segmentos “formais”, situa-se num contexto extremamente adverso, geralmente desassistido pelos poderes públicos.

Neste ponto, cabe fazer referência não só ao espaços deixado para o “informal” pelo segmento “formal”, como ao grau de subordinação que em muitas atividades está sujeito o primeiro ao segundo, o que dá lugar, em muitas situações, a um processo de apropriação de excedentes gerados no “setor informal” pelo “setor formal”. O estudo de Aldemir do Vale Souza e Tarcísio Patrício de Araújo (SOUZA & ARAÚJO, 1983) mostrou a presença de relações comerciais e de subordinação “formal”-“informal” que repetem para o meio urbano as formas perversas de intermediação encontradas no meio rural por diversos trabalhos e pesquisas.

Entre os inúmeros estudos relacionados com as dificuldades vividas pelos segmentos “informais” e, portanto, para a explicações para seus baixos rendimentos, cabe fazer referência aos de Renato Duarte (DUARTE, 1983), para o Nordeste como um todo, e Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte (CAVALCANTI & DUARTE, 1980) para Fortaleza, do SINE do Ceará para Fortaleza e municípios de porte médio do Estado (CEARÁ, 1983), de Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte (CAVALCANTI & DUARTE, 1980) para Salvador,





de Guaraci Souza e Vilmar Faria (coordenadores) (SOUZA & FARIA, 1980) para Bahia e de Inaiá de Carvalho (CARVALHO, 1978) para Salvador.

Especificamente voltado para as estratégias de sobrevivência da população pobre urbana, cabe, ainda, mencionar o de Angela Ramalho Vianna (VIANNA, 1980), o de Alda Motta (MOTTA, 1981) e o de Janirza Lima (LIMA, 1984) entre muitos.

É, ainda, importante ressaltar que não é só no segmento “informal”, agora entendido como constituído por unidade de produção não-organizado, sem registro nos órgãos oficiais ou não-institucionalizada, ou, ainda, constituído por autônomo ou trabalhador membro da família do empregador, que existe a pobreza e estratégias de sobrevivência. No caso do Nordeste, como maior validade nesses anos de crise vividos pela economia nacional e regional, tem proliferado, mesmo em atividades “formais” e institucionalizadas, o trabalho de empregados sem carteira assinada, prática que constitui um expediente do empregador para fugir aos custos que a aplicação da legislação estabelece no tocante aos descontos da previdência social e outros tributos. Se esta prática já era seguida nos anos de expansão, correspondentes à década de 70 no país e no Nordeste, na década seguinte, com a chamada “precarização” das relações de trabalho, os trabalhadores, tendo em vista o seu menor poder de barganha no mercado de trabalho, passaram a se submeter não só a uma intensidade maior do trabalho como a salários mais baixos e a empregos com ausência de cobertura previdenciária (CACCIAMALI, 1991).

Nesses casos de salários baixos pagos pelo setor “formal”, não somente em decorrência das condições do mercado de trabalho em situação de crise e de reduzida demanda da força de trabalho, mas em razão também do processo inflacionário intenso, que esteve presente durante décadas, o trabalhador se vê na contingência de complementar sua renda não só através de trabalhos extras, fora do seu emprego regular, como através da mobilização da força de trabalho familiar, por intermédio das mais diversas ocupações para os demais membros da família, inclusive filhos menores. Neste particular cabe a referência aos dados do Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil (IBGE, 1994) que mostra que, se para o país em seu conjunto a taxa de atividade da população de 10 a 13 anos, no meio urbano, do país é de 8,3%, no Nordeste ela alcança 10,6%. Em alguns Estados nordestinos tal cifra é bem maior, como é o caso do Maranhão (13,9%), do Piauí (12,9%) e da Paraíba (12%). É bem verdade que isto se refere ao total de crianças do meio urbano, e não só daquelas empregadas no setor “formal”, no entanto dá uma idéia do esforço que as famílias pobres fazem no sentido de garantir a sua sobrevivência.

Em resumo, a estratégia de sobrevivência da população pobre urbana do Nordeste embora compreenda sobretudo a parcela dedicada ao trabalho “informal”, nos mais diversos tipos de atividade, mas sobretudo nas atividades manufatureira e artesanais, no pequeno comércio e nos serviços pessoais,

inclui, também, os trabalhadores vinculados a atividades “formais” e organizadas, nas quais desenvolvem trabalhos submetidos a relações caracterizadas pelo baixo nível de remuneração e pela ausência de cobertura previdenciária e relações regulares de trabalho. Cabe a observação de que o declínio sistemático do salário mínimo, que sempre se constituiu um marco de referência para o pagamento da remuneração da mão-de-obra não-especializada ou não-qualificada, tem contribuído para que a condição de pobreza passe cada vez mais a abranger parcela do trabalhador “formal”, inclusive o que recebe o salário mínimo e possui cobertura previdenciária.

A heterogeneidade de situações sugere que a ação governamental ou da sociedade em seu conjunto, visando reduzir os níveis de pobreza no meio urbano, deve levar em conta esta diferenciação e desenvolver formas específicas de gerar emprego e renda para esta parcela da população. A simples consideração deste dois grandes segmentos - o pobre vinculado a atividades urbanas “informais” e o pobre trabalhador do segmento “formal” mal remunerado com ou sem cobertura do sistema previdenciário - está a exigir posturas distintas no combate à pobreza. De um lado o desenvolvimento de ações de apoio ao “informal”, visando a eliminação dos pontos de estrangulamentos que impedem uma melhoria dos níveis de rendimento da população nele empregada. De outro, ações mais institucionais que elevem o salário mínimo, garantindo rendimento condizente, no “setor formal” para o trabalhador e sua família, e que, simultaneamente, promovam a institucionalização das relações de trabalho, possibilitando ao trabalhador um sistema adequado de cobertura previdenciária e de seguridade social.

Não se pode deixar de considerar entre os pobres e indigentes que vivem no meio urbano, as situações extremas dos mendigos e miseráveis, sem possibilidade, mesmo remota, de acesso ao mercado de trabalho, além do contingente de menores abandonados que, progressivamente, estão presentes nas ruas centrais dos grandes aglomerados urbanos. Nesses casos, as ações que devem ser desenvolvidas ultrapassam, de muito, aquelas apenas voltadas para o fomento à atividades produtiva e mesmo para a geração de emprego. Torna-se, então, necessário, de imediato, um complexo e ágil programa de assistência social que inicie um processo de integração e recuperação dessas populações marginalizadas que receberam, nas últimas décadas, o impacto mais forte da desestruturação da economia e do Estado, no país e na região.

2.3.2. Populações Pobres Rurais

Se no meio urbano, as formas e estratégia de sobrevivência da população são muito heterogêneas, no meio rural a diversidade de situações parece ser muito maior, devido sobretudo à complexidade das relações de produção e de trabalho encontradas no campo. O que vai ser considerado a seguir está constituído de apenas algumas das variadas estratégias de sobrevivência da população pobre do meio rural.





As estimativas feitas a respeito da pobreza e indigência da população nordestina mostram que é no meio rural onde reside a maior parcela desse contingente, embora, de 1970 para cá, se constate um intenso processo “urbanização” da pobreza na região. A estimativa de Tolosa (TOLOSA, 1991) para o ano de 1988 registra o contingente de 13,5 milhões de pobre e o Mapa da Fome (PELIANO, 1993a) de 10,1 milhões de indigentes em 1990. Relativamente aos pobres a cifra apresentada significava 56,8% do total do Nordeste, e relativamente aos indigentes totais da região, cerca de 55,7%. Em ambos os casos mais da metade.

Alguns indicadores das relações de trabalho da população rural nordestina produzidos pelo Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil para 1990 (IBGE, 1994) ajudam a entender as formas e estratégias de sobrevivência da população pobre rural:

- a) o rendimento médio das pessoas ocupadas no campo alcançava no Nordeste cerca de 1,1 salário mínimo, em alguns Estados como Piauí (0,6), Ceará (0,9) e Paraíba (0,7) o salário médio não alcançava o nível de um mínimo, reconhecidamente insuficiente para manter o trabalhador e sua família adequadamente;
- b) 43,1% das pessoas ocupadas obtinham rendimento, em 1990, inferior a um salário mínimo; tal proporção alcançava 49,2% no Piauí, 56,4% no Ceará, 55% no Rio Grande do Norte e 52,4% na Paraíba;
- c) 31,8% das pessoas ocupadas, que trabalhavam 40 horas semanais ou mais, recebiam rendimento inferior a um salário mínimo;
- d) 73,1% dos empregados não possuíam carteira assinada; esta situação alcançava 87,8% da população empregada rural do Piauí, 81,9% no Ceará, 73,7% no Rio Grande do Norte, 75,3% na Paraíba e 76,8% na Bahia;
- e) a taxa de atividade da criança de 10 a 13 anos de idade estava próxima de 1/3 (mais exatamente 29%) e alcançava, no Piauí, cerca de 39% das crianças nesta faixa etária.

Esta última cifra revela o esforço de mobilização realizado pela família rural nordestina no sentido de garantir a sua sobrevivência, retirando, muitas vezes, a criança das atividades escolares e induzindo-a, precocemente, ao trabalho.

O conjunto das informações mostra que a formalização ou institucionalização do mercado de trabalho rural na região deve abranger, em quase todos os aspectos, uma participação ínfima da população trabalhadora.

Seguramente a parcela maior da população pobre no meio rural do Nordeste está estreitamente vinculada à pequena unidade de produção e ao trabalho exercido no contexto da unidade familiar. Os dados são bastante enfáticos neste particular.

No exame que fez da estrutura do emprego na agricultura nordestina, Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1993) mostra que dos 10,4 milhões de pessoas que se dedicavam à atividades agropecuária, de acordo com o censo agropecuário de 1985, cerca de 8,3 mil, ou seja 80,3% estavam constituídos de trabalhadores familiares. Parte significativa destes trabalhadores familiares, ou seja 5,6 milhões, isto é, 67,5% viviam em estabelecimentos de menos de 10 hectares. Além disso, daqueles 8,3 milhões cerca de 1,3 milhão (15,7%) viviam em estabelecimentos de menos de 1 hectare, e 4,5 milhões, ou seja 54,3% viviam em estabelecimento de cinco a menos hectares.

Para completar este quadro, é importante registrar que os estabelecimentos de menos de 10 hectares, que representam 70,6% do total de estabelecimentos (1.971.391 estabelecimentos em relação a 2.793.399) ocupavam cerca de 5,4% da área total dos estabelecimentos na região.

Os dados apresentados mostram, portanto, que a grande maioria dos trabalhadores rurais não só está dedicada a tarefas em unidades familiares, como ocupa propriedades extremamente pequenas, espremida que está essa maioria nos quase dois milhões de estabelecimentos que somente representam 5,4% da área dos estabelecimentos. Este percentual de área é menor do que a ocupada pelos 323 estabelecimento de 10.000 hectares ou mais, que abrangem 6,7% da área dos estabelecimentos e somente ocupam 25,4 mil pessoas, de acordo com os dados do censo agropecuário de 1985, trabalhados por Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1993).

É sem dúvida neste grande “reservatório” de mão-de-obra que se concentram os indigentes rurais e se originam os grande fluxos migratório que se destinam aos centros urbanos regionais e de fora da região.

Deve-se ainda registrar que se nos estabelecimentos de menos de 10 hectares há uma relação de 1,2 hectare por cada pessoa ocupada, nos estabelecimentos de 1.000 hectares e mais é de 117,6 hectares por pessoa ocupada. Além disso, enquanto nos estabelecimento de 10 hectares e menos as terras produtivas não utilizadas representam 1,7% do total dessas terras, nos de 1.000 e mais elas representam 38,7% das terras produtivas não usadas.

O reduzido tamanho da terra trabalhada é apenas uma das dimensões do problema das pequenas unidades familiares que abriguem a grande parte dos trabalhadores rurais e da pobreza rural do Nordeste. As informações dos censos agropecuários apontam também para as dificuldades de acesso aos meios e condições que permitam uma utilização mais adequada das terras. Dos estabelecimentos de menos de 10 hectares, que ocupam 56,4% da população trabalhadora do meio rural, 1,1% teve acesso a assistência técnica, 1,5% adota técnicas de conservação de solos, 2,4% possuem irrigação e 11,5% utilizam fertilizantes. Já os estabelecimentos de 1.000 a 10.000 hectares, para ilustrar, 26,5% têm assistência técnica, 10% adotam técnicas de conservação de solos, 11,5% tem irrigação e 25,7% utilizam fertilizantes.





Tais percentuais são bem maiores para os estabelecimentos de 10.000 hectares e mais (JATOBÁ, 1993).

A disponibilidade de terra é pequena e o acesso a meios e procedimentos que permitam a obtenção de níveis mais altos de produtividade e de rendimento das pessoas ocupadas é praticamente inexistente para a maior parte das pessoas que trabalham no meio rural da região.

Como se verá no exame dos fatores explicativos e determinantes da pobreza, a essas condições adversas para explorar a unidade rural de produção, deve ser acrescentado, no contexto no qual funciona o pequeno estabelecimento, o sistema de comercialização e intermediação do excedente gerado pelo pequeno produtor, do qual resulta através do sistema de preços e das relações de troca entre ele e os demais agentes econômicos, transferência da pequena renda que é gerada na atividade econômica. Seu reduzido poder econômico, a ausência de acesso ao sistema de crédito oficial, seu reduzido nível de organização o torna uma presa fácil da cadeia de intermediário que estabelece a vinculação de sua produção com os centros consumidores. Este tema será abordado posteriormente. Aqui faz-se apenas o registro do contexto no qual se situa a pequena unidade familiar.

É importante levar em conta que a unidade familiar do Nordeste desempenha também a função de fornecedor de força de trabalho para os demais estabelecimentos. Neste particular, reside mais uma forma de exploração da unidade familiar, conforme grande número de estudos feitos sobre a agricultura da região (CARVALHO, 1988; ANDRADE, 1973; PESSOA, 1990; FIGUEROA, 1977). Isto ocorre em função sobretudo das condições do mercado de trabalho que o trabalhador rural encontra na região: a grande oferta de força de trabalho; a concentração fundiária que garante ao grande proprietário um considerável poder de barganha na contratação da mão-de-obra; o reduzido e quase inexistente, na maioria das áreas, grau de organização do trabalhador com a presença de sindicatos ou associações que permitam melhoria nas relações de produção e de trabalho.

Além do grande contingente de trabalhadores vinculado à pequena unidade familiar rural, é importante considerar os trabalhadores temporários e, para estes, a sazonalidade do emprego rural, da qual decorre uma demanda trabalho somente em parte do ano. Os dados do censo agropecuário para 1985, utilizado no trabalho já citado (JATOBÁ, 1993) registram, no Nordeste, aproximadamente 1,5 milhão de pessoas com emprego temporário, concentradas sobretudo nos estabelecimentos de 10 a 1.000 hectares. Eles representavam, em 1985, mais do dobro dos trabalhadores permanentes.

Parte importante desses trabalhadores temporários estão voltados para atividades desenvolvidas na agricultura na qual ocorreu o avanço maior das relações capitalistas, entre elas a agricultura irrigada e a economia canvieira, na Zona da Mata. No que se refere a esta última, os dados dos últimos censos

agropecuários mostram não só o curto período de trabalho do empregado temporário, como o aprofundamento, de 1975 para 1985, da sazonalidade, quando se compara os níveis mais altos de utilização da mão-de-obra com os níveis mais baixos. De fato, as informações para a Zona da Mata de Pernambuco mostra que com o avanço da produção de cana, através sobretudo das políticas voltadas para a expansão da produção de álcool, a diferença entre o nível mais alto do emprego temporário e o mais baixo em 1975 era de 26,8 mil pessoas; em 1985 era de 64,8 mil pessoas. Este contingente disponível, após o corte da cana, dificilmente encontraria emprego nos quase seis meses da entre-safra (DABAT & GUIMARÃES NETO, 1993).

Além desse presença do trabalhador temporário, vale registrar, sobretudo no interior da pequena produção familiar do Nordeste, a presença, também, do trabalhador não-remunerado, constituído principalmente do membro de família que participa ativamente da atividade econômica mas não recebe rendimento monetário. Os dados mostram que no total da ocupação agropecuária registrado pela PNAD de 1989, tal posição na ocupação representaria, na região, cerca de 26,5% do total (mais de um quarto, portanto) (LEONE, 1994). Esta marca só é superada pela economia agrícola do Sul, na qual, no entanto, a unidade familiar de produção possui, em geral um nível tecnológico e um padrão maior de produtividade e, no contexto regional, tem uma participação menor na absorção da força de trabalho da região.

Fazer o mapeamento das relações de produção e de trabalho às quais está submetida a população pobre do Nordeste é uma tarefa extremamente difícil dada sobretudo a sua complexidade, no Nordeste. A presença de distintas atividades agrícolas e pecuárias, a forma diferenciada através da qual ocorre a introdução do progresso técnico na agropecuária regional que comporta desde, de um lado, a agricultura capitalista moderna da produção de açúcar e álcool em algumas usinas e destilarias, até a produção de agricultura irrigada com tecnologia de ponta para a exportação de frutas e produtos agroindustriais, e, de outro, a agricultura familiar economicamente atrasada e sem acesso a inovações tecnológicas, submetido aos impactos das estiagem e a relações de comercialização extremamente perversas, constituem uma ilustração da complexidade e heterogeneidade das situações presentes.

Além disso, é importante considerar as combinações de relações de produção e, sobretudo as formas através das quais a pequena produção familiar, com o seu excedente estrutural de força de trabalho, se articula com as demais atividades. Não é raro o trabalhador da unidade familiar ser, também, arrendatário ou trabalhe de parceria em outra propriedade agrícola, ou que ser trabalhador temporário em pequenas, médias ou grandes unidades de produção rural (dentro e fora do Estado onde vive e, por vezes em outra região), ou, ainda, desenvolver atividades urbanas temporárias, nos períodos de entre safra ou de desemprego sazonal na agricultura. Os trabalhos de





Manuel Correia de Andrade (ANDRADE, 1973), de Mário Lacerda de Melo (MELO, 1975, 1976) e o da Otamar de Carvalho (CARVALHO, 1988) revelam as variadas combinações de relações de trabalho e formas de subsistência às quais estão sujeitas as populações rurais nordestinas, notadamente aquelas submetidas às condições de pobreza e miséria.

Em trabalho recente, já citado, desenvolvendo um esforço de síntese que permite explicitar os traços gerais da pobreza rural nas diversas regiões brasileiras, Eugênia Leone (LEONE, 1994, p.p. 214 e 215), considera a existência de três formas diferentes de pobreza agrícola. A primeira, a pobreza absoluta da pequena unidade familiar pobre, na qual a renda é complementada, sobretudo, por trabalho assalariado temporário. A segunda, relacionada com o baixo salário do trabalhador temporário e pouco qualificado que, com frequência reside no meio urbano. A terceira, corresponde a uma situação intermediária da produção familiar, na qual embora recebendo renda monetária baixa e registrando carência de acesso a diversos tipos de infra-estrutura econômica e social, a família possui autoconsumo bem maior. Segundo Eugênia Leone, no Nordeste prevaleceria a primeira forma; em São Paulo a segunda e, no Sul, a terceira.

O que se poderia acrescentar é que, provavelmente, no caso nordestino, no interior dessa pequena unidade familiar pobre, que concentra, como se verificou, parcela mais relevante da força de trabalho agrícola, têm origem os desdobramentos de formas complexas de relações nas quais aparecem as combinações do trabalhador da pequena unidade familiar com o temporário, do pequeno trabalhador familiar com o arrendatário ou o que desenvolve seu trabalho sob a forma de parceria, ou, ainda, através de combinações mais complexas. É também da pequena unidade que partem os emigrantes para outras áreas agrícolas, que se vão transformar em posseiros ou trabalhadores sem-terra, ou sob a forma de trabalhadores urbanos, nas cidades e vilas do Nordeste ou de outras regiões brasileiras. Em síntese, o entendimento das formas diferenciadas e heterogêneas de sobrevivência da população pobre no Nordeste só pode ser obtido quando se desce ao exame da situação concreta da pequena produção familiar, da sua força de trabalho e das relações que estabelece no quadro mais geral da agricultura regional. Inclusive considerando a crise pela qual passa, periodicamente, a unidade familiar com a seca destruindo a sua capacidade de produção, notadamente aquela localizada no semi-árido.

3. POPULAÇÃO POBRE E MEIO AMBIENTE

O exame da pobreza e meio ambiente no Nordeste constitui um tema da maior complexidade, tanto no que se refere ao fato de que existe uma diversificação muito grande das condições naturais da região (ANDRADE, 1993, p. 23), como pelo fato de serem muito heterogêneas as manifestações

da pobreza na região, conforme foi assinalado no capítulo anterior, ao lado do fato de que os seus determinantes são complexos e diferenciados, conforme se verá mais adiante no que se refere aos fatores explicativos e determinantes da pobreza.

Uma análise sumária da questão pode ser realizada a partir do exame mais detido de alguns segmentos da atividade produtiva, da qual dependem economicamente parcela significativa dos pobres. Ao lado disso, um outro foco de análise pode ser, na análise da paisagem geográfica da região, escolher, como centro preferencial da questão, alguns dos elementos que marcam mais a paisagem nordestina. Segundo Manuel Correia, este elemento estaria constituído pelo clima, “através do regime pluviométrico e exteriorizado pela vegetação natural”. É a partir daí que se torna possível estabelecer a diferenciação entre Mata e Sertão e, com sub-região intermediária, o Agreste. A estas sub-regiões, o autor referido adiciona o Meio Norte, onde domina o cerrado e a floresta de cocais.

Praticamente ausente do Zona da Mata, é nas áreas agrestinas e sertanejas, isto é no semi-árido onde está concentrada a pequena produção familiar agrícola, da qual depende parcela significativa da população pobre rural. Esta localização, determinada por complexos fatores históricos que possibilitaram a tais sub-regiões uma enorme capacidade de absorver populações (a pecuária, o algodão, as culturas de subsistência, a maior disponibilidade de terras relativamente à Zona da Mata em períodos pretéritos, as áreas de brejos e serras), ao lado das formas que tomou a sua organização, deu lugar à presença de um grande contingente de população submetida a condições ambientais extremamente severas.

Adotando técnicas rudimentares, trabalhando em solos pobres e submetido a relações de trabalho e comercialização extremamente adversas o pequeno produtor não pode acumular meios de subsistência que o permita atravessar os anos ruins. A ocorrência de secas prolongadas transforma um fenômeno climático numa catástrofe social, conforme análise muito apropriada do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) há três décadas (GTDN, 1967).

Análise mais recente de Otamar de Carvalho confirma este fato: “A geração de menores excedentes está, historicamente, vinculada à lógica do capital comercial, que comandou o processo de acumulação no Nordeste. É bem verdade que esse capital se modernizou, passando das antigas **casas comerciais** para os supermercados, hipermercados e **shopping center** de hoje. Mas mesmo modernizado, essa forma de capital “necessita manter sob o seu cativeiro” o espaço do antigo capital mercantil” (p. 6). Mais adiante, este mesmo autor assinala, complementando a referência anterior: “O quadro de pobreza existente no Nordeste é agravado pelas secas. Estas, por sua vez, contribuem para intensificar o processo de degradação ambiental das áreas





semi-áridas da região. Tomado a partir dessa articulação, o meio ambiente pode provocar impactos desfavoráveis significativos sobre as populações mais pobres, que podem ter os seus já minguados recursos diminuídos” (p. 8) (CARVALHO, 1994).

No estudo que fez sobre estratificação social e vulnerabilidade à seca, Dirceu Pessoa registrou alguns dados importantes que mostram, na ocorrência desse fenômeno climático quais são as vítimas e os segmentos sociais mais atingidos. Através de pesquisa direta nas frentes de trabalho constatou que 75,1% dos trabalhadores alistados em 1978 eram agricultores não-proprietários. Os proprietários, que constituíam quase o restante (mais exatamente, 20,1%) possuíam em sua quase totalidade propriedade, no semi-árido, entre 0 e 100 hectares. Somente 7,8% possuía propriedade acima de 100 e menor que 500; acima de 500 nenhum proprietário estava na frente de trabalho (PESSOA, 1993). Isto significa que mais de 90% dos alistados nas frentes eram pequenos produtores, sendo que parte significativa deles trabalhando terras de terceiros. Os riscos da seca, comuns, em tese, a toda população do semi-árido, incide com maior impacto negativo sobre os pobres que não possuem meios de subsistência nem qualquer tipo de reserva que permitam superar os anos mais críticos.

De fato, ao primeiro sinal da estiagem, o pequeno produtor, com ou sem terra, vinculado, em geral, a uma agricultura de subsistência, vê-se obrigado a recorrer ou às frentes de trabalho, quando elas são criadas, ou à emigração para os centros urbanos regionais ou de outras regiões ou para áreas rurais fora do semi-árido.

Os autores de estudos recentes sobre a variabilidade climática do Nordeste e a avaliação da seca no Nordeste, no exame da dimensão social do problema da seca, assinalam que as reações e os efeitos da seca sobre os diferentes segmentos da população rural podem ser assim resumidos:

- “i) assalariados: perde de emprego, migração, alistamento nas frentes de emergência;
- ii) meeiros e assemelhados: perde de acesso à terra, migração, alistamento nas frentes de serviço;
- iii) pequenos produtores rurais: perda de produção e renda, alistamento nas frentes de serviços e venda da terra, normalmente a grandes proprietários;
- iv) médios e grandes produtores: perda da produção e do rebanho, perda da renda proveniente da produção agrícola, obtenção de benefícios via crédito subsidiado para custeio e investimento direto, no bojo dos programas de emergência, e compra de terra aos pequenos proprietários.” (CARVALHO, coordenador, 1994, p. 98 e 99).

Logo em seguida, os autores de relatório assinalam: “A seca, portanto, é um problema de sobrevivência para os três primeiros grupos, podendo chegar

a ensejar a obtenção de vantagens extraordinária para o último. A alternativa de migração para os dois primeiros grupos é muitas vezes escolhida. Essa forma de enfrentamento das dificuldades impostas pela seca, expressa pelo espetáculo das casas vazias, em fazendas e vilas do interior, trem contribuído para o “inchaço” das capitais, agravando os níveis de miséria e desemprego nesses aglomerados urbanos. No campo cresce a concentração fundiária e de renda, mantendo-se a mesma estrutura básica de produção, tão logo retornem as chuvas” (CARVALHO, coordenador, 1994, p. 99).

Adianta ainda a análise o fato de que ocorre, com isto, um agravamento do problema social, pois a cada seca, parcial ou total, as perdas de condições mínimas de sobrevivência dão lugar a novas ações governamentais que garantam a estas populações uma renda mínima.

Em resumo, a sustentabilidade, neste caso, é comprometida, de um lado, (i) pelas formas de organização da sociedade, na qual se destaca, relativamente ao pequeno produtor rural, sobretudo do semi-árido (esta questão será retomada no capítulo sobre os determinantes da pobreza na região), a estrutura fundiária e as formas de comercialização e intermediação comandadas pelo capital mercantil, e do outro lado, (ii) pelas condições climáticas e ambientais que limitam as possibilidades de o pequeno produtor acumular e partir para processos produtivos mais adequados ao ambiente onde produz e vive.

Para que se tenha uma idéia, resumida, do impacto das secas nas últimas décadas, os dados a seguir apresentados revelam aspectos relevantes

Anos	Área total afetada (em 1.000 km ²)	População atingida (milhões)	Trabalhadores alistados (mil)
1958	500	10	550
1970	578	9,2	500
1976	432	6,8	279
1979	539	9,1	432
1980	1.399	19,4	711
1981	1.441	23,5	1.169
1982	1.391	15,4	747
1983	1.591	28,9	2.763
1993	1.163	11,7	1.942

Fonte: CARVALHO, coordenador, 1994, p. 40.



Neste contexto de vulnerabilidade e de uma disponibilidade de terras extremamente reduzido para permitir a subsistência das famílias, uma das soluções encontradas pela população pobre é o processo migratório ou para as grandes cidades da região ao para os maiores centros urbanos do país, que, com a crise dos anos 80 reduziram significativamente sua capacidade de absorver a mão-de-obra nordestina. Para os que se dirigem para o norte, inicialmente o Maranhão e mais recentemente os Estados da Amazônia (Pará em particular), as relações do migrante pobre com o meio ambiente redefinem um tipo de vinculação que dificulta, para muitos migrantes, a possibilidade de desenvolvimento de uma atividade agrícola ou agroindustrial sustentável. No trabalho de Manuel Correia de Andrade (ANDRADE, 1973, p. 238) ficam evidenciadas, neste novo contexto, as dificuldades para a consolidação de uma atividade permanente e sustentável, que permita ao trabalhador e à sua família, viver condignamente: “Ao encontrarem as mesmas (o autor refere-se a terras virgens na mata) faziam um rancho, roçavam parte da mata e ateavam o fogo, preparando a terra para a cultura. No solo cheio de cinzas e de tronco semeavam o arroz, sendo financiados pelos donos de usinas beneficiadoras, a quem pagavam juros altos e se comprometiam a vender a produção. No ano seguinte, como a terra estivesse enfraquecida, plantava na mesma a mandioca e derrubavam um nova área de mata para o plantio do arroz, caminhando sempre para a frente, cada ano, fazendo novas queimadas, no que podemos chamar uma agricultura migratória”.

No entanto, o que se deve considera, ainda, nesse processo, é o avanço da grande propriedade rural, durante anos, estimulada pelos incentivos fiscais e financeiros das políticas regionais do Nordeste e da Amazônia, geralmente vinculada à pecuária, que não só ampliou o desmatamento com todas as suas implicações sobre as condições do solo, como consolidou uma estrutura fundiária tão ou mais concentrada que a do restante do Nordeste, aí incluídos a Zona da Mata e o semi-árido. Não demorou mais de uma geração o processo que ficou conhecido como de “fechamento da fronteira agrícola” maranhense.

Esse tipo de relação predatória é também encontrada no interior do semi-árido, dando lugar a uma preocupação com a desertificação de algumas áreas, resultantes não só de fatores naturais, como da ação do homem (CARVALHO, 1994, p.p. 6 e 8). Relativamente a este último aspecto, são geralmente referidos os processos produtivos adotados pelo pequeno produtor que, desconhecendo os processos tecnológicos e sem meios para adquirir insumos através dos quais possa melhor utilizar os solos, praticam um agricultura da qual resulta uma redução paulatina do rendimento agrícola e um processo de empobrecimento do trabalhador e de sua família (ANDRADE, 1973; MELO, 1980).

Em síntese, submetido a um risco maior às condições climáticas e ambientais adversas, dada sua vulnerabilidade econômica, o pequeno produtor rural, sem o conhecimento de processos técnicos adequados, desassistido e

sem meios que possam redefinir formas mais adequadas de produção, vê agravada a sua situação, diante de uma progressiva perda de produtividade e de rendimento do solo no exercício de sua atividade. No caso de processos mais gerais como o da desertificação, a consequência imediata é o aumento de sua vulnerabilidade ou, em caso extremo, a impossibilidade de continuar desenvolvendo a sua atividade, mormente nas fases mais agudas da desertificação ou nos momentos críticos das secas prolongadas.

Outros processos ocorrem, que afetam as populações pobres, notadamente a que depende ou está vinculada diretamente aos cursos de água. O caso da Zona da Mata, que tem sido objeto de preocupação desde as primeiras décadas do século atual e examinado mais recentemente por alguns estudiosos, talvez seja um dos mais graves. A pressão ambiental, neste particular, associada à atividade de produção de açúcar e álcool, alcança particularmente os rios, mas atinge, também outros recursos naturais. No que se refere aos rios, ao vinhoto, cujo impacto negativo foi reduzido mais recentemente, soma-se os restos de água utilizada na lavagem da cana, antes da moagem. Tal impacto se deve, sobretudo, ao fato de que dele decorre a poluição pelos resíduos de agrotóxicos, materiais sólidos e químicos transportado pela água usada na lavagem, que, ao lado disso, provoca impactos negativos, também, através da erosão (ANDRADE NETO, 1993; BUARQUE, 1993).

Impacto negativo sobre os cursos de água da sub-região ocorre a partir da presença de cidades e aglomerados urbanos, em sua quase totalidade desprovidos de esgotamento sanitário e que utilizam os rios perenes da Zona da Mata como destino do material dos precários esgotos existentes.

Isto dá lugar a dificuldades crescentes de populações pescadoras e de agricultores que utilizam os rios como meio de subsistência, como a incidência de enfermidades, notadamente a esquistossomose, que alcança parcela significativa da população que se abastece diretamente e tira seu sustento nos rios da sub-região.

Ainda na Zona da Mata, é importante levar em consideração a prática corrente de queima da cana antes do corte, para facilitar o trabalho e aumentar o rendimento do trabalhador. Esta prática não só implica um desperdício econômica significativo, com a redução do teor de sacarose da cana, como um, também, desperdício da palha, material orgânico rico que poderia ser, uma vez tratado, utilizado na ração animal. Representa, ainda, o agravamento da poluição atmosférica pela emissão de fumaça que alcança parcela da população da sub-região, e pela degradação do solo, em razão da perda de nutrientes (BUARQUE, 1993).

Nos grandes centros urbanos da região, notadamente nas capitais de Estado e nas regiões metropolitanas este fenômeno de degradação dos rios, dos mangues e das praias se repete, afetando toda a população urbana, mas,





em particular, aquela que depende para sua subsistência de uma relação direta com os recursos naturais, notadamente da pesca, da pequena agricultura ribeirinha ou, ainda, a parcela que sem acesso a água tratada tem nos cursos de água sua forma de abastecimento de água.

4. FATORES EXPLICATIVOS E DETERMINANTES DA POBREZA

O que está por trás da situação de miséria e indigência de parte importante da população nordestina? Quais as constatações mais significativas dos estudos feitos a este respeito?

A literatura técnica sobre este tema é muito extensa. O que vai ser considerado a seguir são - na impossibilidade de fazer uma pesquisa direta ou de realizar um apanhado mais demorado e cuidadoso da produção científica a respeito, dada a premência de tempo e a carência de meios - as constatações mais relevantes de alguns estudos mais recentes e que trazem algumas contribuições significativas. Entre eles devem ser referidos o diagnóstico do plano recente da SUDENE (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993), o estudo desenvolvido por Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1993), Figueroa (1977), Carvalho (1988), Pessoa (1990), GTDN (1967) e Yoni Sampaio e José Ferreira (SAMPAIO & FERREIRA IRMÃO, 1977). Além desses estudos foram, também considerado o trabalho de Mário Lacerda de Melo (MELO, 1975, 1976 e 1980) Eugênia Troncoso Leone (LEONE, 1994), Ricardo Paes de Barros e outros (BARROS; CAMARGO & MENDONÇA, 1993) e Guimarães Neto & Araújo (s/ data). Deixou-se de lado um conjunto muito vasto e importante de estudos que vão desde a contribuição de Gilberto Freyre, de Josué de Casto, de Nelson Chaves e dos especialistas em nutrição e alimentação na região, até da grande contribuição dos geógrafos entre os quais os trabalhos de Manuel Correia de Andrade, Mário Lacerda de Melo e outros. Muitos dos estudos sobre a seca e o semi-árido, além da grande literatura sobre a Zona da Mata tratam, também da questão da pobreza e seus determinantes e não puderam ser aqui considerados dada a premência de tempo.

4.1. Visão Geral

O trabalho da SUDENE (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993), além de muitos outros trabalhos publicados recentemente, reconhecem que das transformações ocorridas não resultou o impacto esperado na eliminação ou redução da pobreza e miséria da região. O último plano elaborado pela SUDENE mostra a evolução dos agregados regionais, com maior intensidade de crescimento que os nacionais, mas destaca a persistência da pobreza, explicitando os fatores responsáveis por esta

situação. Entre eles, referidos não só pelo trabalho da SUDENE mas constantes de outros estudos, como se verá, estão os seguintes:

1. A estreita base econômica da região e a relativa estagnação nas duas últimas décadas. Neste ponto, o argumento centra-se na constatação de que, se a economia brasileira, com sua complexidade e com os avanços verificados na sua base econômica não consegue, mesmo no período áureo dos anos 70, absorver parcela importante de sua força de trabalho, o Nordeste que registra com os seus mais de 40 milhões de pessoas uma participação de 28,3% no total da população brasileira, participa com apenas 16,1% do produto interno nacional, que expressa a participação da região na base econômica do país. Os indicadores de desemprego e subemprego e seu caráter estrutural constituem, seguramente, uma das características mais marcantes do mercado de trabalho regional e, em decorrência, uma manifestação da sua estreita base econômica.

A este aspecto mais estrutural, deve ser acrescentado aspectos relacionados com a evolução da economia nordestina nos anos 80 e 90, quando a desaceleração da economia ocorre simultaneamente com a expansão continuada de uma população que não encontra, na migração para as áreas de destino tradicionais (São Paulo e Rio, que sofreram, em termos econômicos impactos maiores da crise e da estagnação econômica), a sua válvula-de-escape. Os dados sobre a evolução da pobreza entre 1980 e 1988, apresentados em diversas tabelas do capítulos iniciais, ilustram muito bem o processo referido. Na verdade, entre 1980 e 1992, o PIB real **per capita** do Nordeste, de acordo com informações oficiais da SUDENE (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993, p. 16) expandiu-se a uma taxa de apenas 1,1% ao ano, taxa maior que a constatado no crescimento do país. Se a isto se acrescenta os mecanismos de concentração de renda, agravados com a intensificação do processo inflacionários nos anos 80 e 90, tem-se uma explicação, pelo menos parcial, do agravamento da pobreza e da miséria nos anos 80. Ressalte-se que nos anos 70 a expansão do PIB real por habitante do Nordeste deu-se a uma taxa de 6,4% ao ano.

2. A fragilidade da economia rural. O GTDN (GTDN, 1967) traçou, no seu diagnóstico, com vivas cores, o quadro da fragilidade da economia rural nordestina, que, infelizmente, depois de aproximadamente 35 anos continua com a mesma debilidade estrutural, não obstante algumas transformações verificadas. A ocorrência das secas em uma estrutura produtivas de baixa produtividade e que somente permite aos que a ela se dedicam níveis de renda extremamente baixos, significa sobretudo a desestruturação periódica de uma atividade produtiva da qual depende parte significativas de produtores que, devido a sua baixa produtividade, não consegue, mesmo nos períodos normais, acumular alimentos ou meios de produção que garantam a travessia dos anos de seca. Ao lado desta baixa produtividade, não há como deixar de considerar o conjunto de relações de produção e de comercialização através





das quais parte significativa da produção e do excedente agrícola obtida passa às mãos dos grandes proprietários e dos comerciantes e intermediários situados estrategicamente na cadeia de comercialização (FIGUEROA, 1977; CARVALHO, 1988).

Vale aqui citar o documento da SUDENE: “A baixa produtividade da atividade econômica, em geral, e da agropecuária, em particular, nessa região, e a presença de mecanismos perversos de apropriação de excedente gerado pelos produtores diretos, através da concentração da propriedade rural e da presença da intermediação e de formas de financiamento da produção, aumentam significativamente o risco da população rural, que não consegue acumular meios de subsistência para atravessar as fases de intensa estiagem. Nessas condições, as secas se transformam, permanentemente, num dos mais agudos problemas da Região, com sua dimensão aumentada em cada episódio pelo contingente de pessoas que envolve” (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993, p. 21).

Para que se tenha uma idéia do impacto das grandes estiagens sobre a produção agrícola, é, apenas, necessário acrescentar que nas últimas décadas elas ocorreram em 1970, 1976, 1978-83, 1987, 1990, 1992-93.

3. A presença de mecanismos de apropriação do excedente gerado na agricultura. Já referido no item anterior, esta questão merece algumas considerações adicionais. Tais mecanismos estão, na agricultura do Nordeste, associados, (i) de um lado, à estrutura fundiária e, (ii) de outro, às formas de comercialização e intermediação da produção agrícola.

No que se refere ao primeiro, deve-se registrar que é da concentração da propriedade rural e da presença de parcela relevante da população trabalhadora sem acesso à terra ou, ainda, da presença de produtores rurais com disponibilidade insuficiente de terras que decorrem relações de produção ou de trabalho que possibilitam a apropriação de parte relevante da renda ou do excedente gerado pelo produtor rural pelos grandes proprietários. As relações de arrendamento, parceria ou mesmo de assalariamento a baixo nível de remuneração dão lugar a processos de apropriação que explicam a manutenção e persistência da miséria na região, de acordo com inúmeros estudos realizados (PESSOA, 1990; CARVALHO, 1988; Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993; FIGUEROA, 1977; ANDRADE, 1973)

No que se refere à comercialização e intermediação da produção agrícola, é suficiente ressaltar a fragilidade do pequeno produtor, sem crédito, sem assistência técnica, isolado e sem participar de cooperativas ou associação dos produtores, e, ademais, sem infra-estrutura de armazenagem e, portanto, sem condições mínimas para esperar preços melhores para a sua produção, para se ter uma idéia das formas de articulação com a cadeia de intermediação. Esta, neste contexto, tem todas as condições para fixas

preços e condições de compra, exercendo seu poder sobre parcela relevante da pequena produção rural nordestina.

Citando mais uma vez o diagnóstico do plano da SUDENE: “Não constitui exagero afirmar-se, portanto, que boa parte das razões que explicam a persistência da pobreza na Região e da vulnerabilidade dos processos produtivos da agricultura do semi-árido decorre da presença dessas formas de organização, aliada a uma estrutura fundiária constituída da combinação de latifúndio improdutivo com minifúndio anti-econômico. A significação quantitativa de tal estado de coisas não pode ser minimizada, pois a população rural do Nordeste representa metade da população rural brasileira e mais de 40% da população total da Região.” (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993, p. 22).

4. As formas de atuação do Estado. Como assinala o último plano elaborado pela SUDENE, confirmando o que já registravam alguns estudos anteriores, não se pode deixar de afirmar que o setor público, nas últimas décadas, desempenhou um papel da maior relevância no dinamismo econômico da região, sobretudo na década de 70 e nas transformações ocorridas, inclusive com os surgimento das áreas, eixos ou complexos econômicos de grande potencialidade (complexos petroquímico, áreas de irrigação e de desenvolvimento agroindustrial no sub-médio São Francisco, área de produção de grãos no cerrado baiano, pólo têxtil e de confecções do Ceará, pólo minero-metalúrgico maranhense, etc.). No entanto, esta expressiva atuação governamental no processo de transformação econômica e na acumulação privada de capitais, não correspondeu a uma atuação equivalente do Estado brasileiro no área social, através de investimentos significativos em saúde, educação, habitação popular e saneamento básico. Neste particular, da perspectiva social, a atuação governamental (federal, estadual e municipal) foi frágil, irregular, insuficiente, sem impacto capaz de reverter, na mesma proporção de algumas transformações econômicas, o crítico quadro social da região (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993; GUIMARÃES NETO, 1989; ARAÚJO, 1994).

Para reforçar o argumento, o plano da SUDENE, já referido, no seu diagnóstico, mostra que o nível de produto interno por habitante do Nordeste, de cerca de 1.000 dólares é duas ou três vezes maior que o da Índia ou Haiti, no entanto alguns indicadores sociais da região, como a expectativa de vida, são idênticos aos desses países de nível de renda bem mais baixos: “Não obstante a estreita base econômica da Região, as informações e comparações feitas acima mostra, através de um dos mais representativos indicadores sobre as condições de vida, que os **déficits** registrados pela Região, na área social, não são plenamente explicados pelos baixos níveis de renda média da população. Outros determinantes, entre eles a ineficácia dos governos e dos seus programas sociais nas diversas áreas, precisam ser levados em conta” (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993, p. 23)





5. Os mecanismos de concentração da renda. Através das informações que foram apresentadas anteriormente ficou patente que associada a um nível de renda que pode ser considerado baixo em termos nacionais e internacionais, o Nordeste possui, na sua organização social, ou nas formas como a sociedade se organizou e estruturou historicamente, mecanismos de concentração de renda que possibilitam a apropriação, por parte de classes sociais restritas, de parcela significativa da renda ou do excedente gerado na região. Através do índice de Gini, verificou-se que o Nordeste registra uma das cifras mais altas - o que indicaria nível de concentração de renda extremamente altos - maiores que os do país, que no contexto internacional são considerados os mais elevados. Ou seja, neste particular, o grau da concentração de renda no Nordeste superaria o grau da concentração da quase totalidade dos países, incluindo nesta relação os níveis médios da concentração de renda do Brasil. Levando-se em conta o ainda baixo nível de renda da região, este fato sugere que tais mecanismos de concentração se caracterizariam, no Nordeste, por uma atuação mais perversa do que no nível nacional.

4.2. Determinantes da Pobreza Rural

Complementando e aprofundando essa visão panorâmica, sintetizada no diagnóstico do último plano para o Nordeste, elaborado pela SUDENE, estudos recentes têm apresentado elementos adicionais sobre as causas da pobreza nordestina, notadamente no meio rural, referente à população que depende diretamente da atividade agropecuária. Entre tais estudo, que incorporam conclusões de várias pesquisas recentes, deve ser feita referência ao de Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1994). Este estudo menciona, entre outras, às seguintes causas da pobreza rural nordestina:

- a) a qualidade e o acesso à terra,
- b) a tecnologia,
- c) as relações comerciais,
- d) sazonalidade e acidentalidade,
- e) baixos níveis de capital humano, e
- f) escassas oportunidades de emprego (JATOBÁ, 1994, parte 1, pp. 32 a 38).

No que se refere à **qualidade da terra e o seu acesso** por parte da população rural, chama-se a atenção para o fato de que há uma escassez de terras férteis no Nordeste - bastante enfatizado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste no seu relatório de 1959 (GTDN, 1967) - registrando-se o fato de que parte significativa das terras e da população localiza-se no semi-árido, sub-região sujeita, como se sabe, aos fenômenos frequentes das secas. Isto significa que não somente a qualidade do solo predominante na região, como o fenômeno climático das secas que destroi,

com frequência, a organização produtiva da maioria das unidades de produção agrícolas dessa sub-região, contribuem significativamente para a manutenção da população no nível mínimo da subsistência e, portanto, para a persistência da pobreza na região (JATOBÁ, 1994; CARVALHO, 1988; GTDN, 1967; PESSOA, 1990).

Some-se a este quadro natural, que sem dúvida tem uma parcela importante na explicação dos baixos níveis de vida da população rural nordestina, um aspecto referente à forma de organização social da produção agropecuária regional, tão importante na explicação da pobreza quanto o quadro natural anteriormente resumido: o limitado acesso à terra, associado à concentração da propriedade rural que caracteriza a região, inclusive o semi-árido (JATOBÁ, 1994, p. 33). É importante que se registre que a partir da forma como se distribui a propriedade rural no Nordeste, é definida uma forma de organização da produção que define para a maior parcela da população sem acesso à terra ou com acesso muito limitado a este fator, uma grande vulnerabilidade à seca, conforme descreve e interpreta com muita propriedade do relatório do grupo de trabalho (GTDN, 1967, cap. III).

Para que se tenha uma idéia do nível de concentração da terra no Nordeste é suficiente apresentar duas informações: (i) uma primeira refere-se ao fato de os 2.222,5 mil estabelecimentos que possuíam menos de 20 hectares, que representavam 79,5% do número de estabelecimentos, ocupavam cerca de 9,1% da área dos estabelecimentos totais, enquanto que os estabelecimento com 500 hectares e mais, em número de 35,6 mil estabelecimentos, que representavam 0,9% do número total, ocupavam 43,9% da área total, de acordo com os dados do censo agropecuário de 1985; (ii) ainda de acordo com as informações do censo agropecuário, o índice de Gini que mede o nível de concentração da propriedade rural alcançou, em 1985, o valor de 0,870, tendo passado de 0,862 em 1980 para aquele primeiro valor, registrando, por conseqüência, um aumento da concentração da propriedade já extremamente concentrada na região (JATOBÁ, 1994, p. 5)

No que se refere à explicação da pobreza rural da região a partir da **tecnologia**, é suficiente registrar a dificuldade ou mesmo impossibilidade de acesso à processos tecnológicos mais modernos e adaptados às condições climáticas e ambientais da região por parte do pequeno produtor rural, que constitui a maior parte da força de trabalho rural do Nordeste (JATOBÁ, 1994, pp. 33, 34). Esta parte da força de trabalho em razão das dificuldades de acesso ao crédito, ao fato de não conseguir gerar um excedente que ultrapasse o atendimento das necessidades mínimas e permitam a realização de investimentos e, além disso, ao níveis culturais que dificultam a apreensão e o desenvolvimento da processos de produção mais modernos, tem sido alijada das transformações que ocorreram na agricultura brasileira e em algumas áreas restritas da agropecuária nordestina. Some-se a isto, o viés da política de modernização da agricultura brasileira, voltada para um número restrito de





produtos agrícolas, que geralmente orientam para o comércio internacional parte relevantes da sua produção, e voltada, também, para o grande e médio produtor.

Ao se referir às **relações comerciais** (terms of trade) como um dos fatores explicativos da pobreza rural nordestina, Jorge Jatobá (JATOBÁ, 1994, p. 35) faz considerações sobre as relações adversas dos pequenos produtores quando da vendas dos seus produtos e da aquisição dos bens que necessitam ou para o seu processo produtivo ou para o seu consumo, semelhantes aos termos de intercâmbio discutidos no comércio internacional. O próprio processo de modernização ou monetarização, ao expor o pequeno produtor às relações de mercado, terminam por estabelecer trocas econômicas que implicam transferências de rendas em favor dos segmentos mais integrados ao mercado e que possuem maior poder de administrar seus preços, sobretudo no processo inflacionário crônico como o que vive o país há décadas.

Esta perda nas relações de troca ou venda da produção, seguramente se constitui um dos aspectos de um conjunto bem maior de processos de apropriação dos excedentes gerados pelos pequenos produtores agrícolas nordestinos, já mencionado anteriormente, quando se fez referência ao sistema de intermediação e comercialização da produção agropecuária. Seja através das relações de arrendamento ou parceria, seja através do financiamento da produção através de adiantamentos feitos por comerciantes ou grandes proprietários, seja através das compras antecipadas da produção, o que se constata é uma gama muito variada de transferência de excedentes dos pequenos produtores não-organizados ou sem condições de esperar condições mais apropriadas para vender sua produção, em favor do sistema de intermediação, ou do capital comercial, que marca sua presença na economia rural do Nordeste (CARVALHO, 1988, pp. 148-152; FIGUEROA, 1977, cap. V; PESSOA, 1990, pp. 140-144). O processo, portanto, tem uma bem maior complexidade do que a simples relação de preços entre o que o produtor consegue com a sua produção e o preço que paga pelos produtos de que necessita, embora esta relação específica constitua um dos fatores explicativos da redução do excedente gerado pelo produtor rural, em favor de outros grupos econômicos.

Relativamente à **sazonalidade e acidentalidade**, o que se deve assinalar, com base no estudo de Jatobá (1994, pp. 35, 36), é o fato de que o pequeno produtor, notadamente aquele vinculado à atividade de subsistência (mas não somente este), é muito vulnerável aos fatores sazonais ou aos fatores acidentais, notadamente aqueles associados às condições climáticas. O caráter temporário da atividade agrícola constitui, para grande parte desses produtores rurais, tanto aquele que tem acesso como proprietário ou como arrendatário ou parceiro a pequenas áreas, perdas econômicas significativas durante meses, sobretudo quando se considera o baixo nível de produtividade e o reduzido excedente que consegue obter da sua atividade. O mesmo se

pode afirmar para o trabalhador assalariado temporário, mesmo de agricultura historicamente integrada ao mercado, como é o caso mais conhecido da economia canavieira. Nesse caso, para parcela importante dos trabalhadores canavieiros a duração de sua atividade não ultrapassa os seis meses do ano. Além disso, de acordo com estudos recentes, ocorreu uma ampliação significativa entre o número máximo de trabalhadores e o número mínimo na atividade agrícola na Zona da Mata (DABAT & GUIMARÃES NETO, 1993, pp. 30-32).

Como já se assinalou, na ausência de uma reserva de meios de produção e de subsistência que passam garantir a travessia em anos ou períodos “anormais”, qualquer acidente relativo à vida pessoal do produtor (doença, por exemplo) ou a condições climáticas adversas (secas, cheias, períodos inadequados de chuvas) se transforma em problema de maior significação. No caso específico da seca, que alcança a sub-região do semi-árido e parcela relevante da população rural, as condições vigentes na agricultura praticada pelo pequeno produtor transforma a crise econômica provocada pela estiagem numa catástrofe social, de grandes dimensões. É suficiente assinalar que nas últimas secas ocorridas de milhões de pessoas tiveram que ser engajadas em frentes de trabalho, sem o que parcela importante da população que integrou a frente de trabalho não sobreviveria à estiagem.

O significado último de uma seca, nessas condições, é que parcela importante dos pequenos produtores se vê na contingência de recomeçar, do início, sua atividade econômica, como se o seu trabalho dos períodos anteriores não tivesse nenhuma significação na sua atividade presente ou futura. Após cada seca é como se partisse do ponto zero, sem a acumulação de qualquer reserva de meios de subsistência ou de meios de produção. Trata-se de um processo de reprodução simples, no nível mais baixo de subsistência. O que em outras palavras significa a persistência da pobreza e da indigência.

A referência ao **baixo nível do capital humano**, como fator explicativo, associado aos demais, da pobreza rural pode ser avaliada quando se fez referência às condições de vida da população e a seu acesso à escolaridade. Embora este fato se constitua um determinante das dificuldades de acesso a novas formas de produzir ou a formas mais adequadas de combinar os meios de produção à disposição do pequeno produtor, não resta dúvida que as relações de trabalho e de produção existentes na agricultura nordestina e as formas de atuação que o Estado adotou até o presente, no campo educacional, explicam, também, o baixo nível de qualificação da população e, em particular, da força de trabalho rural. O esforço a ser desenvolvido neste particular, deverá romper este círculo vicioso, com políticas sociais adequadas ao contexto no qual está inserida a população rural da região.

Quanto à **escassez de oportunidades de trabalho**, esse é, seguramente, um dos fatores de maior relevância para explicar a pobreza





rural, inclusive parte da pobreza urbana da região. Com um pouco menos da metade da população regional residente no campo e dependente da atividade rural, a agropecuária nordestina não consegue reter o acréscimo de populações decorrente do seu crescimento vegetativo. Isto está associado não só às reduzidas oportunidades de emprego no campo, como ao tipo de emprego oferecido, caracterizado não só pelo baixo nível de remuneração, como pela sazonalidade. Some-se a isto, no contexto da pequena produção familiar, a reduzida dimensão da propriedade, que não permite plena ocupação a parcela importante dos pequenos produtores e dos membros de suas famílias em idade de trabalhar.

A desestruturação da atividade econômica quando da ocorrência de secas significa, também, a desestruturação do mercado de trabalho rural e o reforço dos fluxos migratórios na direção dos centros urbanos regionais, nacionais ou de áreas agrícolas de menor densidade demográfica, menor incidência da estiagem ou de maior possibilidade de acesso à terra.

Esse quadro, como se fez referência anteriormente, foi agravado com a crise econômica do país, que, praticamente, eliminou a válvula-de-escape constituída pelos fluxos migratório que se dirigiam para os grandes centros urbanos do Sudeste. A incidência maior da crise em tais centros implicou a retenção, no próprio Nordeste, dos fluxos que tradicionalmente partindo da região se voltavam para Rio e São Paulo.

4.3. Considerações Adicionais

O que se assinalou antes mostra o grau de complexidade dos fatores determinantes da pobreza e da miséria persistente do Nordeste. Isto se deve não só ao grande número de causas ou determinantes envolvidos. Mas diz respeito, também, às relações que existem entre esses determinantes ou fatores causais e as mútuas influência que um exerce sobre o outro. A relação, por exemplo entre a estrutura agrária, muito concentrada, e o perverso sistema de intermediação comercial no qual o grande proprietário é um dos agentes mais importantes nessa cadeia, é um exemplo. Outro exemplo é o reforço que as relações de produção, associadas à estrutura fundiária e as relações comerciais através das quais os produtores diretos são expropriados de parte importante do excedente que produzem, têm quando da ocorrência da seca, potencializando o impacto das condições climáticas adversas, jogando na miséria contingentes significativos de populações rurais. Tais populações, vivendo no contexto de outras relações sociais e fora do domínio desse sistema de intermediação poderiam acumular parcela do excedente que produzem e, com isto, atravessar, sem maiores traumas, os meses de estiagem.



Nesse particular, o fenômeno das secas, embora seja um dos responsáveis pela persistência da miséria na semi-árido nordestino, não pode ser compreendido em sua real dimensão se a ele não se associa o conjunto de formas de organização da sociedade nordestina, entre as quais aquela vinculada à estrutura fundiária e as relações de trabalho dela derivadas e, ademais, as formas de comercialização da produção dos pequenos produtores diretos. O relatório do GTDN (GTDN, 1967, cap. III) e estudos mais recentes, como o de Dirceu Pessoa (PESSOA, 1990, pp. 119 e 120), Otamar de Carvalho (CARVALHO, 1988, cap. 4) e Manuel Figueroa (FIGUEROA, 1977, cap. IV) examinaram em profundidade as relações entre tais determinantes e o fato de que muitos deles constituem um reforço para os demais, na persistência ou intensidade da pobreza nordestina.

Se a esse quadro mais estrutural soma-se a conjuntura adversas vivida pelo país e pela região há mais de uma década e seu impacto no número de pessoas pobres no Nordeste, agrega-se um outro nível de complexidade que, agora, reúne fatores estruturais a determinantes conjunturais vinculado a fases específicas vividas pela economia regional e nacional.

Dos aspectos e das relações anteriormente apresentadas decorrem indicações da maior relevância para se definir estratégias visando a redução ou eliminação da pobreza regional. Ela não pode ser estruturada a partir de ações monosssetoriais ou unidimensionais.

Não basta expandir a economia e deixar que, automaticamente, a partir da renda e do emprego gerados no processo produtivo a pobreza e a miséria regional desapareçam. Não é suficiente contornar os impactos físicos negativos decorrentes das secas e das grandes estiagem para que desapareça a pobreza rural. Profundas reformas precisam ser adotadas na estrutura produtiva da agricultura semi-árida. Tampouco uma proposta reformista, que altere a estrutura fundiária será suficiente para remediar a miséria rural nordestina sem que esteja associado a um contexto de expansão dos níveis de produção, à incorporação de novos processos produtivos e à liquidação do sistema de intermediação da comercialização.

É evidente que dessas considerações não resulta que todos os determinantes ou fatores causais tenham que ser tratados simultaneamente. A disponibilidade de meios e a necessária hierarquização das causas e determinantes deverão definir intervenções específicas, com a eliminação gradativas dos fatores responsáveis pela dimensão e persistência da pobreza regional.

No entanto, mesmo que esta seja a forma de definir a estratégia a ser adotada, o que não se pode perder de vista é a complexidade e o grande número de causas que estão por trás da pobreza e miséria no Nordeste.



5. EXPLICITAÇÃO DAS TENDÊNCIAS DA POBREZA NO NORDESTE

As projeções dos níveis de pobreza em qualquer situação, exigem, antes de mais nada, o conhecimento das tendências de um conjunto muito diversificado de variáveis e relações, só possível num trabalho multidisciplinar e com disponibilidade maior de tempo para reflexão. Na parte que se tratou, anteriormente, dos fatores explicativos e determinantes da pobreza e da miséria na região, ficou patente a complexidade das causas que estão por trás desta situação de carência na região. Desde fatores associados ao dinamismo da economia, à forma de organização da sociedade da qual decorre a concentração de renda e da propriedade, sobretudo a rural, até fatores associados à dificuldade de acesso aos serviços básicos e às formas de atuação do Estado, que nunca chegou a implantar programas substanciais voltados para os **déficits** de saúde, educação, saneamento básico e habitação popular.

Isto significa que o esforço para explicitar as tendências da pobreza e da exclusão social para o futuro imediato exige não só o conhecimento do dinamismo futuro da economia, como o conhecimento da forma ou estilo que tal desenvolvimento deverá tomar, as formas de atuação do Estado quer no apoio ao processo de acumulação da economia quer no tocante às políticas sociais capazes de reduzir os grandes **déficits** sociais, bem como os processos de reestruturação dos padrões de comportamento da sociedade, sobretudo no tocante à apropriação da renda entre as diversas classes e grupos sociais.

Sem isto, o esforço de trabalhar as tendências da pobreza e da exclusão social não terá muita consistência e ficará restrito a apenas um exercício, necessário, evidentemente, para o início de uma discussão mais profunda. O que se faz a seguir é, de fato, apenas um exercício que tem como finalidade (i) servir de base para uma discussão mais ampla que incorpore alguns dos elementos associados aos fatores explicativos anteriormente considerados e (ii) servir de apoio para uma trabalho posterior de elaboração de cenários e de propostas de política econômica.

Tomando-se uma das estimativas apresentadas quando da análise da pobreza no Nordeste, como a de Tolosa (TOLOSA, 1991), resumida na Tabela II-1, o que se observa é que o número de pobres passou de um contingente de 19,4 milhões em 1970, para 16,7 milhões em 1980, após a expansão acelerada da economia dos anos 70, para 23,8 milhões em 1988, com a crise e instabilidade econômica dos anos 80.

Com base nesses dados, pode-se fazer alguns exercícios, confrontando-se estimativas tendências da pobreza com projeções da população. As informações abaixo resumem alguns pontos essenciais que podem se constituir objeto de discussão posterior:

	Dado observado e estimado					Projeções	
	1970	1980	1988	1991	2000	2010	2020
1. População Pobre (mi-lhões)	18,4	16,7	23,8	-	-	-	-
Alternativa A	-	-	-	-	40,5	63,1	98,2
Alternativa B	-	-	-	-	27,3	30,6	34,2
2. População Total (mi-lhões)	28,1	34,8	40,4	42,5	48,8	54,6	59,3
3. % de 1/2							
Alternativa A	-	-	-	-	83,0	115,6	165,6(?)
Alternativa B	-	-	-	-	55,9	56,0	57,7

Antes de examinar e discutir o significado dos dados é importante considerar as hipóteses e pressupostos adotados:

- partiu-se, como se assinalou, das estimativas de Tolosa (TOLOSA, 1991) para o conjunto da região; admitindo-se, ademais, que a população total, a partir do ano de 1991 até o anos 2000, 2010 e 2020 cresceria de acordo com as estimativas realizadas pela equipe de demografia do Projeto;
- admitiu-se então, para a evolução tendencial da pobreza total nordestina duas alternativas; a alternativa A, mais pessimista, que considera que as tendências verificadas entre 1980 e 1988, para a evolução da pobreza regional, teria continuidade nos anos subseqüentes; e a alternativa B, que considera que para os anos futuros deverá prevalecer uma tendência observada definida pelas cifra da pobreza dos anos 1970 e 1988; no primeiro caso (alternativa A), admitiu-se que a pobreza cresceria a taxa explosiva de 4,5% ao ano (taxa observada entre 1980 e 1988) e no segundo caso (alternativa B), que sua expansão se daria a uma taxa de 1,14% ao ano;
- a alternativa A tem como pressuposto a continuidade da situação crítica vivida pelo país e pela região, com a crise e estagnação da economia e a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e sua impossibilidade de exercer qualquer política econômica e social que possa alterar as tendências observadas a partir do início da década de 80; o que significa dizer que se admite a hipótese extremamente



pessimista de que o país viveria uma crise como a dos anos 80 e inícios dos anos 90, por mais duas décadas;

- d) a alternativa B, menos pessimista, admite que o país poderia registrar uma recuperação capaz de permitir à sua economia um crescimento que se situasse num ritmo intermediário entre as taxas altas dos anos 70 e a estagnação e instabilidade dos anos 80; com isto a pobreza registraria um crescimento que seria próximo à expansão provável da população regional; os dados mostrariam, portanto, uma pequena expansão da pobreza em termos relativos, que representaria, ainda, até o ano 2020 um percentual equivalente a mais da metade da população regional vivendo abaixo da linha da pobreza definida nas estimativas.

Vale em primeiro lugar o destaque para o caráter irrealista da primeira alternativa. Com a população crescendo a uma taxa próxima a 1% ao ano e a pobreza a uma taxa de 4,5%, chega-se, já no ano 2000, a um nível de pobreza que equivale a 83% da população. No ano 2010% e 2020 a totalidade da população estaria em condição de pobreza. Na verdade as projeções revelam a situação absurda de uma pobreza maior que a estimativa feita para a população total (!). O único mérito de tal alternativa é mostrar o caráter explosivo da situação vivida pelo país e por sua região mais pobre, que no período de 8 anos, entre 1980 e 1988, incorporou ao seu estoque de população pobre cerca de 7,1 milhões de pessoas, quase um milhão por ano. O que sugere que se até o ano 2000 o país e a região não conseguirem reverter este quadro, serão incorporados ao contingente dos pobres, em cada ano, cerca de 1,4 milhão no Nordeste. Em termos relativos, a situação seria bem mais grave que a vivida em 1970.

Na alternativa B, quando a economia volta a crescer e tal crescimento, ao lado da retomada de alguns programas sociais, permitiria estabilizar os níveis de pobreza.

É de se esperar que tanto numa alternativa como noutra o crescimento da pobreza se verifique sobretudo no meio urbano. Como já se comentou anteriormente, os dados tem registrado para a pobreza rural a permanência de um determinado nível (13,2 milhões em 1970, 11,1 milhões em 1980 e novamente 13,5 milhões em 1988), segundo as estimativas de Tolosa, o que sugere um nível de saturação da economia rural nordestina, registrado, também, pela estagnação da sua população rural e pelos níveis de ocupação no campo.

6. Lições de Experiências Importantes

Vão ser examinadas a seguir algumas experiências julgadas importantes em relação à questão da pobreza, indigência e exclusão social no Nordeste. Entre tais experiências são destacadas as relacionadas com o programa emergencial das frentes de trabalho ou frentes produtivas, implantado quando

da ocorrência das secas; os programas de habitação popular ou de saneamento básico; o projeto Nordeste e o programa de apoio ao pequeno produtor; e o projeto sertanejo.

É importante ressaltar, de início, que são inúmeros os programas voltados para o combate à pobreza. Grande parte deles restritos a ações específicas, algumas exitosas como experiência localizada, mas que relativamente à dimensão do problema no Nordeste não tiveram nenhum resultado significativo em relação à totalidade da questão.

Relativamente ao programa das frentes produtivas de trabalho, estudo recente de Otamar de Carvalho (CARVALHO, 1994), mostra que ocorreram alterações importantes nas formas de encaminhamento do programa emergencial, muitas das quais foram consolidadas na experiência de 1993. Para ele, relativamente às experiências anteriores, cujos resultados foram muito reduzidos, salvo o fato de terem mobilizado número significativo de pessoas, garantindo-lhes um rendimento mínimo para atravessar o período de seca, o foco principal das mudanças concentrou-se em dois aspectos: o caráter das atividades a serem desenvolvidas e a forma de administração do programa: “No primeiro caso, buscou-se direcionar os trabalhos realizados para a execução de obras públicas, mais permanentes, de uso comunitário. Na segunda vertente das mudanças, tratou-se de atribuir às comunidades uma atuação mais destacada no programa, mediante a criação dos Conselhos Municipais, responsáveis pela seleção dos candidatos ao alistamento e escolha das obras a serem executadas. Desta forma, passou-se a promover, a um só tempo, a organização da participação e a participação das comunidades no programa, ampliando a capacidade de fiscalização dos recursos aplicados” (CARVALHO, 1994, p.p. 12 e 13).

Isto ocorreu, no quadro de uma abrangência muito grande, uma vez que a seca de 1993 atingiu aproximadamente 11,6 milhões de pessoas, residentes em 1.151 municípios do Nordeste. Além disso, no final do ano, segundo estimativas, teriam sido alistados, aproximadamente, 2,05 milhões de pessoas.

O que se deve assinalar relativamente ao programa, é que, sem dúvida, no quadro de uma emergência, quando a vida e a subsistência de um grande número de pessoas estão ameaçadas, tem, nos momentos críticos, ocorrido uma mobilização que tem possibilitado a parcela importante da população mais vulnerável atravessar este período. O que as avaliações mais recentes apontam é o fato de, ao lado dessa abrangência, o programa, nas suas versões mais recentes, ter superados desvios e erros que vinham se constituindo argumentos, cada vez mais fortes, no sentido de limitar ações neste sentido. A seriedade na seleção, a melhor fiscalização e controle, a condução democrática dos trabalhos possibilitaram a associação da abrangência a formas mais eficazes e acertadas de intervenção. Quanto ao conteúdo dos





trabalho, há o registro de críticas à qualidade das obras executadas, a excessiva vinculação dos trabalhadores a obras hídricas.

Atuando nos efeitos, no quadro de uma emergência, os limites do programa são evidentes. Estas questões, fazem vir à superfície, mais uma vez, a fragilidade e vulnerabilidade da população rural do semi-árido e, como afirma Carvalho: "... recoloca de forma marcante a urgente necessidade de uma política de águas para a Região, assim como a premência na construção de novos reservatórios, adequados à exigência de consumo, tanto do ponto de vista do volume de armazenamento de água, como de sua distribuição espacial. Neste sentido, a questão da administração da água assume papel de relevo e de elemento fundamento à garantia da sustentabilidade das populações e das atividades econômicas na Região" (CARVALHO, 1994, p. 22). Agrega ainda o referido autor: "As dificuldades subjacentes à seca de 1993 prestaram-se para demonstrar que a irrigação constitui uma solução fundamental e definitiva para vários dos problemas criados pelas secas, como os da escassez de água e de alimentos... Não é demais acentuar a necessidade de promover o adequado aproveitamento das áreas de sequeiro, segundo tecnologias e atividades apropriadas" (CARVALHO, 1994, p. 22).

Em resumo, as lições que podem ser extraídas dessa experiência é a de que, da perspectiva de um programa de emergência, voltado para um quadro de proximidade de uma catástrofe social, o programa tem desempenhado um papel relevante e tem, mais recentemente corrigido muitos dos seus erros e desvio - inclusive de corrupção, uso inadequado e apropriação indevida sob várias formas dos recursos mobilizados - tornando-se mais adequado aos propósitos para o qual foi concebido. No entanto, seus limites são muito estreitos, quando são considerados objetivos estratégicos mais amplos de desenvolvimento sustentável para as populações do semi-árido que, periodicamente recebem o impacto das secas prolongadas.

No que se refere aos programas de habitação popular e saneamento básico, um ponto que tem sido considerado nas análises feitas ao seu desempenho é o de que eles se situaram, como a maioria dos programas sociais, no quadro das políticas governamentais, como uma espécie de apêndice da política mais geral de crescimento e de modernização da economia, no qual ao governo caberia atuar compensatoriamente, visando amenizar as desigualdades crescentes provocadas pelo desenvolvimento do capitalismo no país (MARTINE, 1988). Ao lado dessa abordagem mais geral, não se pode deixar de registrar os limites dos referidos programas quando se considera as especificidades e diferenças regionais.

Neste último aspecto, intimamente associado ao primeiro, o que se tem de considerar é que os programas de habitação popular e de saneamento básico possuíam como exigência fundamental para a sua implantação o retorno imediato dos investimentos realizados, o que exigia dos beneficiários

a presença de renda de um nível mínimo que garantisse esse retorno. Isto significou, na experiência nacional, a discriminação contra contingentes de populações de baixa renda, ou de renda irregular, em todo país, e, no contexto regional, uma discriminação das regiões de menor nível de renda relativamente às de maior nível de renda (GUIMARÃES NETO, 1990).

Decorre daí o fato de que, dentro dos limites que foram dados, os programas, sobretudo o de saneamento básico, em particular o de abastecimento de água, terem avançado significativamente no Sudeste e no Sul, conforme dado apresentados anteriormente, em relação ao que ocorreu no Nordeste. Os déficits nas condições de domicílios, tanto rurais como urbanos, mostram que parcela da população da região não teve acesso aos programas, dadas as regras estabelecidas nas quais mais as demandas sustentadas em poder de compra dos bens ou serviços do que as necessidades, déficits ou carências das populações, tiveram que ser levadas em conta.

A lição que fica é a da necessidade de um tratamento muito mais flexível na implantação dos programas sociais, que devem considerar a heterogeneidade de situações, tanto a nível espacial como social. Além disso, a experiência mostrou que as forças de mercado, num contexto social e regional muito desigual como é o caso brasileiro, tendem a concentrar seus resultados e a marginalizar os que, da perspectiva dos objetivos dos programas, tinham que ser prioritariamente considerados.

Relativamente ao projeto Nordeste e ao programa de apoio ao pequeno produtor, algumas das avaliações feitas permitem que sejam extraídas lições com relação ao combate da pobreza e da exclusão social (MIRANDA, 1991). Como é conhecido, o programa, em 15 anos, deveria permitir a criação direta de 6 milhões de empregos estáveis e dele se esperava resultados indiretos na solução dos graves problemas sociais do país. Em particular, destacavam-se a diminuição do ritmo de migração rural-urbana, a criação de uma classe média no meio rural e a auto-suficiência do Nordeste na produção de alimentos. No primeiro quinquênio seriam assistidas 600 mil famílias, no segundo 665 mil e no terceiro 735 mil. “A meta global consiste em assistir diretamente 2 milhões de famílias de pequenos produtores rurais e beneficiar 800 mil famílias, indiretamente, mediante o impacto do Programa na criação de emprego em outras atividades rurais e urbanas” (MIRANDA, 1991, p.p. 15 e 16).

Após anos de execução, as avaliações apontam, entre os aspectos negativos, para: (i) a difícil integração de programas governamentais, (ii) a diminuta repercussão política e de mobilização do programa, (iii) a perda da visão integrada da pequena unidade de produção na região semi-árida, notadamente no que se refere à aplicação de novos processos produtivos, (iv) a permanência de vários problemas não resolvidos (proliferação de novos programas, ineficiente esquema de administração financeira, escassez de





recurso voltados para o crédito e de financiamento voltado para a valorização hidroagrícola, entre outros) e (v) intensificação da debilidade institucional, associada sobretudo à falta de legitimidade política (MIRANDA, 1991).

Embora a presença dessas deficiências e aspectos negativos implicassem a impossibilidade de cumprir, integralmente, as metas estabelecidas, algumas aspectos positivos podem ser extraídos da experiência, conforme registra em sua avaliação Ricardo N. Miranda: o de treinamento dos recursos humanos, avanço considerável na descentralização das atividades, o fortalecimento da participação dos beneficiários, o aperfeiçoamento do sistema de comercialização, o apoio a pequenas comunidades rurais.

No entanto, o que ficou da experiência é significativamente reduzido quando se confronta com os objetivos pretendidos. As restrições quando aos componentes do programa que se pretendia de ação integrada, restringido seus impactos diretamente ao beneficiário direto, eliminou o potencial transformador de que era portador no que se refere à sua concepção: “Ao restringir-se a alguns focos de concentração de pobreza e ao promover apenas ações e serviços limitados a aspectos pontuais da realidade local, o Programa tornou-se insuficiente para promover o “desenvolvimento no sentido amplo, abrangente, como um processo cultural... A um observador neutro que percorre as áreas de atuação do PAPP, é fácil perceber que as forças sociais, econômicas e políticas **não** estão engajadas no processo de transformação que se propõe o Programa... Tal como está estruturado o elenco de ações do PAAP, parece haver uma primazia do receio de fortalecer e legitimar essa velha ordem social, mesmo que o custo seja manter intocado o quadro mais amplo, mais abrangente de imobilismo cultural, de inexistência de perspectiva para os jovens” (MIRANDA, 1991, p.p. 34 e 35).

Mais diretamente relacionado com a questão da pobreza, a avaliação de Ricardo Miranda toca em algumas questões que merecem ser enfatizadas: “Constitui um amplo consenso que a posse e uso da terra é o principal condicionante da situação de pobreza rural e que na região semi-árida a influência desse condicionante é intensificada pela insegurança climática e pela pobreza dos solos para fins agrícolas. A promoção do desenvolvimento rural integrado, entendido como diminuição da pobreza e expansão da base produtiva e da produtividade do pequeno produtor rural, requer alteração radical da situação fundiária para obter sucesso em sua proposta...A ação do Programa teria que ser abrangente, incorporando novas opções de atividades econômicas, criando condições para tornar obsoleta a arcaica situação fundiária, ao mesmo tempo em que, mediante o conjunto de elementos já referidos, propiciaria a adequação do fator **terra** à nova realidade que a ação do Programa estaria implantando” (MIRANDA, 1991, p.p. 35 e 36).

Relativamente ao projeto sertanejo, cujo objetivo era o fortalecimento da economia das unidades de produção agropecuárias, sobretudo das pequenas

e médias, do semi-árido nordestino, visando torná-las mais resistentes aos efeitos da seca, com base na montagem de núcleos de prestação de serviços e de assistência técnica selecionados (Decreto 78.299, artigo primeiro), as avaliações registram, entre outras, as seguintes conclusões (BNB-ETENE, 1985):

- a) relativamente à distribuição de renda, embora não se tenha indicador a respeito do seu impacto, pode-se afirmar que o programa dentro das suas limitações financeira contribuiu para elevar a renda dos pequenos e médios produtores; no entanto cabe o registro de que é inexpressiva tal contribuição quando se leva em conta o pequeno número de beneficiários (p. 285);
- b) no que se refere ao aumento da produtividade, não foi possível quantificar os seus efeitos; já no que diz respeito à geração de emprego, até final de 1982, o programa, de acordo com a avaliação procedida, teria proporcionado condições para que fossem oferecidas oportunidades de aproximadamente 129 mil emprego, sendo 30 mil permanentes e 99 mil temporários, o que, de acordo com estimativa feita representaria cerca de 2,7% da população economicamente ativa engajada em atividades primárias no Nordeste, do Piauí à Bahia (p.p. 285 e 286);
- c) com relação à resistência à seca, os dados considerados na época da avaliação mostraram que o projeto, nos seus cinco anos de atuação proporcionou condições para que se irrigasse 13,3 mil hectares; no entanto, de acordo com registro dos responsáveis pela avaliação, a irrigação projetada pelo projeto nem sempre tem caráter permanente, capaz de funcionar em períodos de longa estiagem; contribuiu, ainda, neste particular, para a construção de 7,2 mil pequenos e médios açudes (p. 288);
- d) no que se refere à organização do público beneficiado, as ações do projeto sertanejo foram, sem dúvida, de pouca expressividade: o programa não conseguiu congrega mais que 5,7 mil produtores durante o período considerado;
- e) foram inúmeros os problemas operacionais do programa: ausência de maior harmonia entre as instituições integrantes, reduzida experiência das equipes, recursos para créditos sistematicamente inferiores às necessidades, custos operacionais elevados.

A avaliação concluiu que apesar de o Projeto ter orientado suas ações para um faixa da população de baixa renda, os produtores mais carentes, notadamente os sem terra, foram marginalizados. A área de abrangência alcançava, à época, que alcançava 54% do semi-árido, somente foi trabalhada em aproximadamente 3,8% desse total (p. 297).

As lições dos programas considerados, que poderiam ser qualificadas e complementadas pelo exame de vários outros, revelam traços fundamentais



das formas de atuação governamental na região, e do tipo de relacionamento com as populações, que necessitam ser levados em conta no futuro. Sua atuação mais nos efeitos e nos impactos sociais, sobretudo quando toma uma dimensão muito relevante, do que nas causas e na raiz do problemas que determinam a dimensão e persistência da pobreza e exclusão social na região.

As dificuldades para tratar as desigualdades e a heterogeneidade a nível do país e de suas regiões, e no interior de uma região como o Nordeste, as dificuldades para que a ação governamental considere as diversas formas de manifestação da pobreza, das diferenças sociais, que estão a exigir, flexibilidade e formas distintas de interferência numa realidade extremamente complexa.

Além disso, é importante considerar, nas experiências, a reduzida dimensão das ações diante de uma dimensão várias vezes maior das questões e dos problemas que os programas pretendem resolver. Disto resulta que muitos dos programas não passam, numa avaliação final, do estágio de programas experimentais ou pilotos, numa comparação que se faça entre a sua abrangência e o público beneficiário, de um lado, e a grande dimensão dos problemas e das populações envolvidas na região, do outro lado. Finalmente, as experiências mostram a insuficiência e irregularidade na aplicação dos recursos e na continuidade dos programas necessários para alterar significativamente a realidade regional.

7. CENÁRIOS E PROPOSTAS

Nesta parte final do trabalho deverão ser retomadas as conclusões mais relevantes do diagnóstico anteriormente apresentado sobre a pobreza e exclusão social no Nordeste, considerando, inclusive, alguns pontos do balanço sobre a experiência dos programas e projetos que, na região, tinham como finalidade a redução e eliminação da pobreza. Além disso, é feito um reexame das tendências anteriormente consideradas, da evolução, para as próximas décadas, da pobreza e exclusão social.

Com base nesses elementos, na parte final do capítulo são apresentados os aspectos mais importantes do cenário tendencial e do desejado e um conjunto de diretrizes e propostas consideradas relevantes para que os objetivos compreendidos neste último cenário sejam alcançados.

7.1. O Resumo do Diagnóstico

No capítulo de caracterização da pobreza e da exclusão social e no que tratou dos seus fatores explicativos e determinantes procurou-se, na medida da disponibilidade de tempo, de informações e de estudos existentes,

apresentar uma visão da dimensão e características da questão de pobreza nordestina e, em seguida, das razões da sua presença e persistência na região. Do que foi assinalado nos referidos capítulos ficaram registrados como pontos da maior relevância os que são, em seguida, apresentados resumidamente.

No que se refere à dimensão e características da pobreza e exclusão social no Nordeste, os pontos mais relevantes são os seguintes:

- a) sem repetir os dados apresentados, a primeira impressão que fica do exame da questão é a da **grande dimensão** que no Nordeste tem a população situada abaixo da linha da pobreza, definida pelos mais diversos critérios; seja em relação à população regional seja em relação ao total da população e da pobreza e exclusão social no Brasil; a pobreza e exclusão social no Nordeste marcam sua presença e têm um peso significativo na definição dos indicadores médios de déficits e de carências sociais no país: mais da metade dos pobres do país estão na região, quase 60% da população regional está composta de pobres e cerca de 40% da população regional pode ser classificada como indigente;
- b) a pobreza e a exclusão social nordestinas estão presentes nos centros urbanos metropolitanos e não- metropolitanos e, sobretudo no meio rural; neste, a pobreza alcança 75% da população rural e a indigência pouco mais de 55%;
- c) embora a dimensão ou disseminação da pobreza represente no Nordeste uma das características que marca a região no contexto das regiões brasileiras e esteja presente em todas as unidades da Federação que a compõem, é importante considerar, para sua melhor compreensão, o fato de existir uma **heterogeneidade**, quando se desce ao exame mais detido da questão;
- d) a pobreza, a indigência e a exclusão social estão presentes, em termos de sua intensidade, mais no meio rural do que nas cidades, mais nos centros urbanos não-metropolitanos do que nos aglomerados metropolitanos; relativamente à respectiva população, a indigência, segundo critérios definidos pelo IPEA no seu “Mapa da Fome”, alcança 19,2% nos centros metropolitanos regionais, 34,1% nos aglomerados urbanos não-metropolitanos e 55,7% no meio rural;
- e) mesmo quando são consideradas as unidades da Federação existem diferenças que podem ser consideradas significativas; numa situação bem mais grave que a da média nordestina, da perspectiva da intensidade da pobreza e indigência em relação à sua própria população, destacam-se os Estados do Piauí e Ceará; numa posição próxima da média regional, o Maranhão, o Rio Grande do Norte e a Paraíba; numa situação grave, mas registrando um grau de incidência da pobreza menor que a média nordestina estão os demais Estados: Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas;



- f) quando se passa das considerações sobre a incidência relativa da pobreza e indigência para a dimensão absoluta, aparecem com destaque a Bahia e o Ceará; entre todas as unidades da Federação do país, é na Bahia onde está concentrada, em termos absolutos, o número maior de pobres e indigentes;
- g) tais informações mostram a situação heterogênea da região, que geralmente escapa a uma exame mais superficial; essa heterogeneidade também aparece quando se procura identificar as formas diferenciadas de estratégias de sobrevivência da população situada abaixo da linha da pobreza; neste caso, merecem destaque, no meio urbano, o grande contingente de população vinculada ao “setor informal” ou ao pequeno negócio urbano (atividade manufatureira, artesanato, pequeno comércio, comércio ambulante, serviços pessoais os mais diversos), ao lado do trabalhador pobre urbano, sem carteira assinada e que ganha abaixo do salário mínimo legalmente estabelecido; no meio rural tal heterogeneidade toma as formas bem mais diferenciadas, no contexto da pequena produção rural familiar e no contexto das complexas relações de trabalho que vinculam o pequeno produtor com o regime de assalariamento temporário, como o arrendamento e a parceria;
- h) esses inúmeros aspectos chamam a atenção para a inadequação de qualquer proposta que tenha como objetivo o combate à pobreza, indigência e exclusão social na região, com medidas gerais ou universais que não desçam à especificidade das situações que se tem como objetivo alterar;
- i) em termos da sua evolução, as informações mostram que após uma década na qual a economia regional expandiu-se aceleradamente, ocorreu uma redução da pobreza na região, tanto em termos relativos quanto absolutos, nos anos 70; os ganhos obtidos, neste particular, foram perdidos na década seguinte, quando, diante de uma crise e instabilidade da economia brasileira e de uma crise fiscal e financeira do Estado, a pobreza volta a crescer, superando em termos absolutos a pobreza registrada no início dos anos 70 e quase alcançando a marca deste ano no que se refere à sua incidência e intensidade;
- j) neste evolução há que registrar, de um lado, o fato de que a pobreza e exclusão social do Nordeste, embora se façam mais presente no meio rural, elas registram como tendência o aumento significativo da sua concentração no meio urbano, notadamente nos anos 80; de outro lado, embora os traços gerais dessa evolução se repitam para a maioria dos Estados, a heterogeneidade se faz presente, também, na trajetória recente de algumas unidades da Federação.

No exame dos fatores e determinantes da pobreza, indigência e exclusão social no Nordeste, os estudos existentes apontam para uma complexidade de causas, cabendo um destaque para as seguintes:

- a) **a estreita base econômica da região e a relativa estagnação da economia nas últimas décadas**; neste caso chama-se a atenção para um determinante mais estrutural e permanente que se refere à pequena dimensão da economia regional para absorver produtivamente a sua força de trabalho, e para um determinante mais de natureza conjuntural, que diz respeito à desaceleração da economia regional há mais de uma década;
- b) um segundo aspecto ressaltado nas análises, que qualifica o anterior, diz respeito à **fragilidade da economia rural**, notadamente às condições climáticas; neste particular deve-se fazer referência à ocorrência de variações climáticas que desestruturam as atividades econômicas de um número significativo de pequenos produtores rurais, reproduzindo e realimentando o grande contingente de pobres e indigentes rurais no semi-árido, periodicamente, sobretudo quando sucedem secas de grande intensidade; a repetição periódica das secas reduz, ainda mais, a probabilidade do pequeno produtor e, sobretudo do pequeno produtor voltado para a agricultura de subsistência, de acumular excedentes para enfrentar as fases críticas das estiagens ou de variações climáticas de outra ordem;
- c) **a presença marcante de mecanismos de apropriação e de concentração de excedentes gerados na agricultura regional pelos pequenos produtores rurais**, desassistidos, sem acesso ao crédito e a assistência técnica e desorganizados, constitui outra causa importante de pobreza; neste particular, as análises dão destaque ao **sistema de comercialização e intermediação** da pequena produção agrícola e à **estrutura fundiária** extremamente concentrada da região; a partir desta última, tanto no mercado de trabalho como no mercado dos produtos agrícolas, são estabelecidas relações que mantêm parte significativa dos trabalhadores e produtores rurais no nível de subsistência;
- d) **as formas de atuação do Estado** são apresentadas como responsáveis pela persistência da pobreza e indigência na região, tendo em vista que ao concentrar parte significativa da sua atuação no apoio ao processo de acumulação privada, voltado para a grande e média unidade de produção, caracteriza sua presença nos programas sociais e assistenciais da região pela irregularidade, timidez, carência de recursos e ineficácia no seu uso;
- e) **a concentração da renda** e o processo de sua intensificação com o decorrer dos anos, afetando toda economia regional, tanto a economia urbana quanto a agropecuária, constitui um fator adicional de manutenção da pobreza de amplos contingentes da população que, tanto no contexto de expansão da economia quanto no de estagnação e instabilidade assiste a uma diminuição de sua participação na renda gerada; este fato, somando ao anterior, relativiza o conjunto de propostas que considera suficiente, no



combate à pobreza e à exclusão social, as medidas voltadas apenas para o crescimento da economia;

- f) no que se refere à agricultura, da qual depende economicamente parte mais relevante do contingente pobre e indigente da região, está presente neste importante setor um conjunto de fatores específicos que tem sido, freqüentemente, mencionado pelos estudos que analisaram a pobreza e indigência rural: a qualidade da terra, sobretudo no semi-árido; a concentração da propriedade rural e a dificuldade de acesso à terra; as relações de troca entre a agricultura, sobretudo a do pequeno produtor, e os demais segmentos da economia; a sazonalidade do trabalho agrícola e seus efeitos sobre a renda de parcela relevante dos trabalhadores agrícolas; a acidentalidade da atividade que se expressa não só pela presença das secas mas por outras variações climáticas; os baixos níveis de instrução da força de trabalho rural, as dificuldade de acesso aos processos tecnológicos e, como fator mais geral associado aos demais, as escassas oportunidade de trabalho no meio rural da região.

A heterogeneidade com a qual se apresentam, no Nordeste, a pobreza, a indigência e a exclusão social, de um lado, e a multiplicidade e complexidade dos seus fatores determinantes, de outro lado, constituem, sem dúvida, duas advertências no sentido de se evitar políticas e propostas simples, gerais ou pretensamente universais para um problema que possui muitas dimensões e uma grande complexidade de causas.

O balanço sumário dos programas e projetos voltados para a redução da incidência da pobreza no Nordeste, efetuado com base na análise dos problemas mais relevantes, deixou claro, não obstante o papel positivo desempenhado por muitos deles, sobretudo no sentido de evitar que em determinados momentos críticos não se assistisse, na região, a uma catástrofe social de grande dimensão, que seus impactos foram tímidos no sentido de alterar, significativamente, a trajetória da persistente pobreza e exclusão social, no Nordeste. Os resultados positivos obtidos nos anos 70, em relação à incidência da pobreza, quando a economia regional expandiu-se a taxas de crescimento acelerada poderiam ter sido seguramente ampliados se, junto aos programas e projetos voltados para a expansão da economia regional, tivessem sido desenvolvidos programas sociais e reformas capazes de incorporar, ao processo produtivo e ao mercado, o grande contingente que ficou excluído dos benefícios do desenvolvimento econômico ocorrido. De acordo com as estimativas apresentadas, na fase de expansão extraordinária da economia regional nos anos 70, a redução do contingente pobre no Nordeste foi de 19,4 milhões registrados em 1970 para 16,7 milhões em 1980, o que significou, em termos absolutos, a redução de 2,7 milhões, ou seja o correspondente a 14% do contingente de pobres existentes no começo da referida década.

Na década de 80, de estagnação relativa e instabilidade, os programas e as políticas econômicas e sociais desenvolvidos não foram capazes de evitar que a população situada, como se assinalou, abaixo da linha da pobreza estimada em 16,7 milhões de pessoas em 1980 passasse para 23,8 milhões em 1988. Isto é, registrasse, em oito anos, um aumento de 7,1 milhões de pessoas, corresponde a mais de 40% do total de pobres encontrados no início da década de 80.

Em resumo, a sociedade, em seu conjunto, não soube aproveitar o momento propício de expansão da economia para promover a sua reestruturação ou para desenvolver importantes programas sociais que possibilitassem que grandes contingentes ultrapassem a linha da pobreza. Nem foi capaz, nos anos críticos da década de 80, de atuar compensatoriamente no sentido de minimizar, junto à parcela da população mais vulnerável, os impactos negativos decorrente da desaceleração, crise e estagnação vivida pela região e pelo país.

7.2. O Cenário Tendencial

Já foram apresentadas anteriormente algumas considerações sobre as tendências prováveis da pobreza no Nordeste. O que se faz, a seguir, é, ao lado de uma apresentação resumida do que já foi exposto, o registro de considerações adicionais que permitam o melhor entendimento do cenário desejado e das propostas examinadas no final do presente capítulo.

Em primeiro lugar, a partir das projeções feitas fica evidente o irrealismo da tendência que considera que, no longo prazo, deveria ocorrer a mesma trajetória verificada nos anos 80, quando se constatou uma expansão que pode ser considerada explosiva da pobreza no Nordeste. De fato, como se assinalou, uma projeção baseada no pressuposto de que as condições de crise e instabilidade econômica, e de crise fiscal e financeira do Estado com a deterioração de quase todos os programas sociais, notadamente na área de saúde, saneamento básico e habitação popular, como a que ocorrer nos anos 80 e no início da década de 90, teriam continuidade até o ano 2020, mostrou que a condição de pobreza alcançaria a totalidade da população naquele ano.

Por esta razão, considerou-se mais adequada, sobretudo tendo em vista que se pretende trabalhar no longo prazo, (até o ano 2020) que a trajetória da pobreza deveria seguir aquela constatada pelos anos extremos da série, considerando-se o contingente dos pobres observado no ano 1970 e no ano de 1988.

O pressuposto que está por trás do estabelecimento de uma trajetória com tais características é o de que a economia nordestina não apresentaria no futuro nem uma expansão como a registrada nos anos 70, nem viveria um



momento de crise e estagnação relativa como o que viveu nos anos 80 e início dos anos 90. Seria uma expansão, provavelmente, a uma taxa de crescimento do produto total no intervalo entre 4 e 5%, com a presença de um setor público que embora não pudesse implantar e administrar as políticas econômicas com a mesma dimensão e intensidade constatada nos anos 70, teria recuperado, parcialmente, sua capacidade de influir na dinâmica econômica, atuando de modo moderado mas o suficiente para possibilitar a expansão de alguns segmentos produtivos considerados estratégicos.

Quanto à atuação governamental na área social, a hipótese que se adota, neste cenário tendencial, é que não deverão ser desenvolvidos programas sociais significativos, capazes de mudar as condições de vida da população. De fato, o que se pode esperar, em decorrência de um crescimento da economia é que as distintas esferas de governo consigam uma arrecadação maior que permita uma pequena melhora na administração dos seus programas sociais. Em outras palavras, admite-se, de um lado, que o Estado brasileiro, considerando-se sobretudo as três esferas governamentais (notadamente a federal e estadual), continuará centrando seu apoio no estímulo à atividade econômica, administrando sem grandes mudanças os programas voltados para a melhoria das condições de vida; de outro lado, que os impactos positivos e negativos que ocorram em relação à pobreza e à exclusão social estão associados, fortemente, à dinâmica da economia. Repete-se, neste particular, o que se constatou nas décadas anteriores.

Com base nestes pressupostos, o que se admite é que o número de pobres na região deverá alcançar 27,3 milhões no ano 2000, 30,6 milhões em 2010 e 34,2 milhões em 2020. Neste caso, do crescimento esperado da economia, e da forma tradicional de administrar as políticas e os programas sociais, sem nenhuma medida de maior profundidade que altere os mecanismos e as formas de concentração de renda e da propriedade, resultará a persistência de quase o mesmo nível de pobreza em termos absolutos. No entanto, em termos relativos, o que se constata é que no ano 2000 o percentual da população pobre sobre a população total (de acordo com estimativas da equipe de demografia) que era de 58,9% no último ano para o qual se tem estimativa (1988) passaria para 55,9%, em 2000, alcançaria 56,0% e no ano 2010 chegaria a representar 57,7%, no ano 2020. Em resumo, haveria uma pequena melhora em termos relativo, mas que não significa nenhum inflexão ou mudança no alto nível de pobreza na região. Note-se que na projeção, em nenhum dos anos considerados, registra-se uma participação do contingente de pobres na região menor que 50% da população total.

Apresentado o que se assinalou, anteriormente, de modo extremamente resumido pode-se destacar o seguinte: (a) O que foi considerado até o presente diz respeito a um dos parâmetros considerados: **o da dimensão absoluta e da taxa (ou incidência) de pobreza**; neste particular, o que se projeta é que o número de pobres e a incidência da pobreza deverá ser nos

anos futuros os seguintes: (i) ano 2000: 27,3 milhões de pobres, que representariam 55,9% da população regional; (ii) ano 2010: 30,6 milhões de pobres, ou seja 56% da população regional; (iii) ano 2020: 34,2 milhões de pobres, ou seja, o correspondente a 57,7% da população regional projetada para este ano. (b) Tal projeção está baseada nos seguintes pressupostos ou hipóteses: (i) hipótese 1: que a economia regional registraria, para os anos considerados no cenário tendencial, um crescimento a taxa moderada para os padrões vigentes nos anos 70, situada entre 4% e 5%, correspondente a um crescimento médio constatado para os anos 70 e 80; (ii) hipótese 2: que as formas de atuação do Estado não se alterariam substancialmente, de modo que não seriam implementados programas sociais, assistenciais e redistributivos significativos, pautando a ação governamental por uma administração dos programas sociais melhor que a dos anos 80, tendo em vista que o crescimento econômico considerado na hipótese 1 que poderá gerar recursos adicionais para o Estado; (iii) hipótese 3: que a ênfase na atuação do Estado, em todas as suas esferas, continuará a ser a de apoio e estímulo ao processo de acumulação privado na região, através de múltiplas formas de incentivos.

Neste contexto, de ausência de políticas e programas sociais significativos, o que se poderia esperar dos demais indicadores sociais? Como se assinalou anteriormente, com a ocorrência de uma expansão da economia, embora moderado para os padrões constatados nos anos 70, é de se esperar que alguns programas sociais que presentemente passam por uma crise profunda, da qual resulta, em alguns casos, quase o desmonte desses serviços públicos, registrem melhoria dos seus padrões. Disto poderia resultar a continuidade da melhoria de indicadores, embora numa tendência moderada, sem grandes saltos qualitativos.

Neste sentido, a expectativa de vida do Nordeste, que era, em 1988, de 58,8 anos poderia superar, a partir do ano 2000 os valores da média nacional, registrada em 1988, de 64,9 anos (chegar portanto a 65 anos), superar, também, no ano 2010 da média encontrada, em 1988, para o Sudeste 67,1 (alcançando portanto 70 anos). No que se refere ao ano 2020, estima-se que a expectativa de vida chegaria à marca de 75 anos. Haveria, portanto, nos anos futuros, até 2020, um ganho de aproximadamente 16 anos, cifra próxima à dos anos ganhos pela população da região no intervalo entre 1970 e o final dos anos 80. As hipóteses adotadas, portanto, são em grande parte as consideradas anteriormente, quando se fez referência ao parâmetro da incidência da pobreza: crescimento moderado da economia no futuro, e continuidade das formas de atuação do Estado sem programas sociais ou redistributivo de grande significação

Resumindo as projeções relativas ao parâmetro **expectativa de vida**, o que se deve ressaltar é o seguinte: a) partindo de uma expectativa de vida de 58,8 anos em 1988, no ano 2000 o Nordeste chegaria a 65 anos, marca



superior à alcançada pelo país em 1988; b) ano 2010: expectativa de vida de 70 anos, superior à do Sudeste em 1988; c) ano 2020: expectativa de vida de 75 anos. Hipóteses adotadas: (i) hipótese 1: continuidade das formas de atuação das diversas esferas governamentais nos programas sociais e assistenciais, caracterizadas pela irregularidade na dotação de recursos e pela ineficácia na sua utilização, como ocorreu nas décadas 70 e 80; (ii) hipótese 2: relativamente ao que ocorreu nos anos 80, melhoria na administração dos programas sociais, tendo em vista uma maior disponibilidade de recursos decorrente do crescimento da economia a taxas razoáveis, o que permitiu recuperar parcialmente a capacidade operacional da administração de alguns programas sociais e assistenciais, antes desativados; (iii) hipótese 3: crescimento da economia a taxas situada entre 4% e 5% ao ano.

Relativamente ao abastecimento de água, o percentual encontrada em 1989 de 42,1% de domicílios poderia ser superior, no ano 2000, à marca dos 50% (que era a marca da média do país em 1980), aproximando-se da média nacional em 1985, que era de 67,8%, no ano 2010. Para 2020 poder-se-ia esperar que o Nordeste superasse o percentual do Brasil encontrado no final da década de 80 (1989) de 72,1% dos domicílios com abastecimento de água. Em síntese, no ano 2000 o Nordeste teria cerca de 50% dos seus domicílios com abastecimento de água, no ano 2010 cerca de 65% e no ano 2020 cerca de 75%.

(Com relação à mortalidade infantil ou níveis de alfabetização ou instrução, as equipes que tratam da questão poderão com maior segurança projetar os indicadores).

Os pressupostos adotados em relação a este parâmetro de abastecimento de água são os mesmos, já considerados nos parâmetros anteriores de dimensão e intensidade da pobreza e de expectativa de vida.

Em síntese, relativamente ao parâmetro, **domicílios com abastecimento de água**, entende-se que poderiam, nos anos futuros, ser alcançados os seguintes valores: (i) no ano 2000 o Nordeste teria 50% dos seus domicílios abastecidos com água tratada; (ii) no ano 2010, tal percentual seria de 65% do total dos domicílios; no ano 2020, seria de 75%. Entre as hipóteses adotadas, neste particular, devem ser registradas as seguintes: (i) hipótese 1: as formas de atuação dos governos, nas três esferas, no que se refere à área social e assistencial, corresponderia às formas vigentes, em média, nos anos 70 e 80; (ii) hipótese 2: relativamente aos anos 80 haveria um aporte maior de recursos para os programas sociais, recuperando-se alguns programas praticamente desativados, inclusive os de saneamento básico; tal aporte de recursos está associado à expansão da economia; (iii) hipótese 3: a economia regional deverá registrar uma expansão moderada (4 a 5%), correspondente a uma taxa de crescimento médio das décadas de 70 e 80.

7.3 Cenário Desejado

O cenário desejado tem como pressuposto básico o crescimento da economia nordestina com uma taxa de alguns pontos percentuais acima daquela considerada no cenário tendencial, em torno de 6% ao ano. No entanto, o que é relevante considerar é que tal expansão da economia se daria no quadro:

- a) de uma reestruturação da economia, sobretudo no meio rural, (i) com a reforma da estrutura fundiária, (ii) a eliminação da nefasta atuação do capital mercantil através da cadeia de intermediação que se apropria de parcela significativa dos excedentes dos pequenos produtores rurais e (iii) a transformação da pequena unidade familiar agrícola, com a incorporação de novos processos tecnológicos capazes de elevar significativamente os níveis de renda familiar e possibilitar uma atividades menos vulnerável às condições climáticas e ambientais;
- b) de uma nova forma de atuação do Estado brasileiro na região, centrando seus esforços em duas áreas extremamente estratégicas:
 - i) a dos programas sociais voltados sobretudo para a eliminação dos déficits sociais nos segmentos de saneamento básico, habitação popular, saúde e educação;
 - ii) a das políticas de emprego, nos termos definidos pela equipe que trata do problema específico da utilização da força de trabalho na região.

Está-se pois trabalhando com um cenário no qual se considera a possibilidade de ocorrência de uma expansão da economia regional a uma taxa razoável, e, ademais, a possibilidade de que tal expansão econômica se verifique num contexto de superação das formas de organização da economia regional das quais vem resultando, em grande parte, a persistência da pobreza e indigência no meio rural. Por último, considera-se que o Estado brasileiro, nas suas três esferas, deverá alterar significativamente a forma tradicional de atuação na região, marcando sua presença na implantação de políticas sociais e de criação de empregos produtivos, com impactos na redução da pobreza, indigência e exclusão social.

Com base nestes pressupostos, o que se espera relativamente à dimensão da pobreza é a sua redução significativa nos anos considerados no cenário. Admite-se que o contingente de pobres passe de um total de 23,8 milhões em 1988, quando então representavam 58,9% da população total, para 20 milhões já no ano 2000, o que significaria um percentual de pouco maior que 40% da população total, abaixo do que fora registrado para o Nordeste em 1980 (49,6%), após a fase de maior expansão recente da economia regional. Para o ano 2010 poder-se-ia esperar percentual abaixo da média do país registrado em 1988 (de 32,5%), ou seja 25%, o que



corresponderia a 13,7 milhões de pessoas. Para 2020, o que se projeta como desejável e plausível é que o Nordeste tenha um contingente de pobres abaixo do nível de pobreza do Sudeste (18,5%) também em 1988. Nesse caso, admitindo-se para o Nordeste, no ano 2020 uma participação de 15% dos pobres na população total, ter-se-ia um contingente de pobres da ordem de 9 milhões de pessoas.

Para se chegar a estes níveis de incidência da pobreza é evidente a prioridade que, no conjunto das ações, deve ser atribuída a uma atuação no meio rural onde, no último ano para o qual se tem estimativas, estava concentrado o maior número de pobres e a incidência da pobreza era bem mais significativa do que no meio urbano, notadamente em relação aos centros urbanos metropolitanos.

Com relação aos demais indicadores, o que se pode assinalar, como ilustração, é o seguinte:

- a) que já no ano 2000 a região, em termos de expectativa de vida, consiga ultrapassar a média nacional registrada no final dos anos 80 de, aproximadamente, 65 anos, passando de 58,8 anos em 1988 para aquela marca; que no ano 2010 a expectativa de vida seja 10 anos maior que a alcançada no ano 2000, isto é, em torno de 75 anos; para o ano 2020 espera-se uma expectativa de vida para o Nordeste da ordem de 80 anos;
- b) no que se refere a saneamento básico, o que se admite é que, no tocante a abastecimento de água (domicílios com ligação interna e água tratada proveniente da rede geral, ou poço e nascente), a região passe do percentual registrado em 1989 de apenas 42% de domicílios com tal tipo de instalação, para uma cifra próxima à média encontrada neste mesmo ano para o Brasil, que foi de 72,1%, no ano 2000; relativamente ao ano 2010 espera-se que sejam alcançada a marca de 1989 registrada para o Sul, isto é, aproximadamente 80%; no que se refere ao ano 2020, o que se espera é que a região, à época, tenha superado o percentual registrado para o Sudeste no final dos anos 80, alcançado um total de 90% dos seus domicílios com abastecimento de água adequado.

Tais metas significam um grande salto, no que se refere a abastecimento de água, logo na primeira década, o que implicaria saltar de um atendimento, em 1989 correspondente a 42% dos domicílios com água tratada, para cifra de 72% no ano 2000.

Um resumo do cenário desejado plausível pode ser apresentado nos termos que seguem. (A) Relativamente ao parâmetro de **dimensão e incidência da pobreza** o que se estima é que: (i) no ano 2000 o contingente de pobres alcance 20 milhões, representando cerca de 40% da população regional; (ii) no ano 2010, cerca de 13,7 milhões, ou seja 25% da população;

e (iii) no ano 2020, aproximadamente 9 milhões, representando cerca de 15% da população regional. Para que isto seja obtido, consideram-se as seguintes hipóteses: (i) hipótese 1: crescimento econômico sustentado, de aproximadamente 6% ao ano, como média para as próximas décadas; (ii) hipótese 2: ocorrência, simultaneamente com a expansão econômica, de reformas e reestruturação da economia, centradas na estrutura fundiária, nas formas de comercialização e intermediação dos excedentes agrícolas e no acesso maior dos trabalhadores aos aumentos da produtividade; (iii) hipótese 3: alterações significativas nas formas de atuação do Estado, em suas três esferas administrativas, relativamente aos programas sociais e assistenciais, nos termos das propostas a seguir apresentadas, que enfatizam mais recursos, maior regularidade e maior eficácia na sua aplicação, e maior envolvimento dos beneficiários. (B) No que se refere ao parâmetro **expectativa de vida**, a evolução se daria, passando-se (i) no ano 2000 para 65 anos, (ii) em 2010 para 75 anos e (iii) no ano 2020 para 80 anos. As hipóteses, neste caso, seriam as mesmas explicitadas para o parâmetro da dimensão e incidência da pobreza. (C) Com relação ao parâmetro de **abastecimento de água**, o que se considera é que: (i) no ano 2000, o Nordeste teria cerca de 70% dos seus domicílios com água tratada; (ii) no ano 2010 cerca de 80% e (iii) no ano 2020 cerca de 90%. Relativamente às hipóteses, deve-se assinalar ao lado das três hipóteses antes consideradas (hipótese 1: expansão da economia a uma taxa de aproximadamente 6%; hipótese 2: reestruturação e reformas econômicas que possibilitem uma maior distribuição da renda em favor das populações de rendimentos mais baixos; e hipótese 3: novas formas de atuação do Estado no tocante aos programas sociais e assistenciais) a hipótese 4: de melhoria das condições sanitárias da população através de programas especificamente voltadas para saneamento básico, habitação popular e urbanização dos aglomerados subnormais.

7.4. Linhas Gerais e Propostas

7.4.1. Considerações Gerais

Antes de assinalar as políticas voltadas para a redução da pobreza e da exclusão social no Nordeste, é importante fazer algumas considerações gerais a respeito da abordagem que deverá ser considerada no conjunto das propostas.

Um primeiro aspecto, já enfatizado, diz respeito à dimensão da pobreza e da exclusão social no Nordeste, explicada em primeiro lugar pelos baixos níveis de renda da população, ao qual se somam outros determinantes, por vezes omitidos das análises.

Um segundo ponto a ser considerado, que já foi assinalado anteriormente, é o de que a pobreza e a exclusão social na região é antes de mais nada uma questão da maior complexidade, na qual a população em





situação de pobreza está submetida aos mais variados tipos de relações e manifestações. Elas dizem respeito, para ilustrar, à população rural, submetida às mais diferentes relações de produção e de trabalho, no contexto da unidade familiar, através de formas de arrendamento ou parceria; estão associadas ao trabalho temporário e sazonal no meio rural; referem-se aos grandes contingentes de populações urbanas situadas no interior do segmento heterogêneo denominado de “setor informal” que comporta os mais distintos tipos de atividades e de relações de produção e comercialização de bens e serviços.

Além disso, no contingente dos pobres está também incluída parcela relevante de trabalhadores assalariados, muitos vinculados ao “setor formal” ou organizado da economia, recebendo níveis de remuneração insuficientes para atendimento de suas necessidades básicas. Isto sem contar os grandes contingentes de populações sobrantes, que dificilmente conseguem espaços no mercado de trabalho, constituídos de população pobre idosa e de menores abandonados, sobretudo nos grandes centros urbanos da região.

Ao lado dessas formas heterogêneas que toma a pobreza e a exclusão social no Nordeste, é importante considerar, também, a complexidade de suas causas. Estas estão relacionadas não só, como se assinalou, com a estreita base produtiva da região, como dizem respeito às formas de organização da sociedade, aos mecanismos de apropriação do excedente e à vulnerabilidade de atividades empregadoras às condições climáticas e ambientais.

Com isto, o que se quer assinalar é que o esforço voltado para a redução da pobreza, visando alcançar as metas e objetivos considerados no cenário desejável, não pode estar limitado a políticas gerais ou à concentração de esforços em um ou outro setor ou segmento da economia e sociedade.

Do exposto anteriormente no diagnóstico, ficou claro que não é suficiente expandir a base produtiva da região, embora esforços neste sentido sejam extremamente necessários. Um conjunto de propostas mais adequado para enfrentar a questão deve considerar, simultaneamente com a questão do crescimento econômico, as formas e o estilo que ele deve tomar, além do desenvolvimento de esforços no sentido de reduzir os impactos negativos decorrentes das formas tradicionais de organização da sociedade, das quais a concentração da propriedade, sobretudo a rural, e o sistema de comercialização e intermediação constitui apenas uma ilustração. Além disso, é da maior relevância reavaliar e promover alterações nas formas como o Estado brasileiro, nas suas diversas esferas, vem atuando na região, no tocante às políticas sociais.

A multiplicidade de formas de atuação visando reduzir ou eliminar a pobreza no Nordeste diz respeito a vários aspectos:

- a) à dimensão espacial, considerando-se, pelo menos, a pobreza e a exclusão social rural, que é diferente da urbana metropolitana, que, por sua vez, é distinta da urbana não-metropolitana; do mesmo modo a pobreza do semi-árido ou do Polígono das Secas é distinta da pobreza existente nas demais sub-regiões nordestinas, tanto em suas causas como em suas manifestações;
- b) o mesmo se pode dizer a respeito dos segmentos produtivos aos quais estão vinculados os contingentes de pobres; o tratamento a ser dado à pobreza urbana vinculado ao setor informal, é, sem dúvida, distinto do que se pretende dar à pobreza urbana constituída de assalariados; mais diferente, ainda, quando se considera o pobre rural vinculado à pequena unidade de produção; no interior do setor informal urbano ou da pequena produção agrícola há, ainda, um conjunto muito heterogêneo de manifestações da pobreza que deve ser considerado diferentemente pelos programas e políticas sociais e econômicas.

As implicações desses aspectos para o estabelecimento de propostas são variadas, mas seguramente estão a exigir ao lado de (i) uma grande multiplicidade de ações, (ii) um esforço de coordenação muito grande dos órgãos e autoridades responsáveis pela administração da política e, simultaneamente, (iii) uma descentralização das ações para alcançar, de modo adequado e conseqüente, as distintas manifestações da pobreza, indigência e exclusão social na região, (iv) além de uma avaliação permanente das ações desenvolvidas e dos seus resultados. Neste sentido, o conjunto de propostas seguramente extrapola os limites das ações de políticas sociais e econômicas limitadas, tradicionalmente, aos programas diretamente executados pelo setor público.

No caso específico do combate à pobreza, indigência e exclusão social, o conjunto de ações a ser desenvolvido deve contemplar (i) programas ou projetos emergenciais, como o das secas ou relacionados com outras condições climáticas ou ambientais adversas, (ii) programas ou projetos imediatos voltados para os contingentes que no momento se encontram na pobreza extrema e que necessitam de ações urgentes que lhes garantam as condições mínimas de subsistência, e (iii) programas e projetos estruturais, que desçam à raiz da pobreza e da exclusão social, cujas repercussões mais significativas tendem a ocorrer no médio e no longo prazos.

7.4.2. As Propostas

Dada a abrangência e dimensão da questão da pobreza e exclusão social no Nordeste, as políticas e propostas que têm como objetivo a eliminação ou redução do contingente de pobres e de excluídos tendem a se confundir com as políticas e propostas que têm como finalidade a superação do atraso econômico ou social ou do próprio subdesenvolvimento. O que vai



ser a apresentado a seguir, no quadro das proposta as mais diversas, é um conjunto de qualificações que as propostas de expansão da base econômica, de geração de emprego, de reestruturação da economia e de distribuição de renda devem considerar, para a superação mais efetiva da condição de pobreza, indigência e exclusão social.

Com base nas linhas gerais anteriormente consideradas e, ademais, levando-se em conta os diferentes tipos de manifestação da pobreza e da exclusão social e de seus determinantes, considera-se que o conjunto de propostas deverão tomar as seguintes dimensões:

- a) a dimensão econômica e de geração de emprego,
- b) a reformista e redistributiva,
- c) a dimensão social,
- e) a assistencial, compensatória e emergencial,
- f) a dimensão institucional.

Dimensão econômica e de geração de emprego. No que se refere à dimensão econômica e de geração de emprego, uma primeira consideração é a de que julga-se da maior importância a consolidação dos pólos e complexos econômicos, industriais e agroindustriais, que têm possibilitado, não só uma maior expansão da economia regional, mas sobretudo a geração de empregos, principalmente indiretos, com níveis mais altos de produtividade, além de outros impactos positivos sobre as demais atividades produtivas e sobre as receitas públicas. Neste particular, a consolidação e expansão do eixo petroquímico regional, hoje prevalentemente concentrado na Bahia, mas com potencial para marcar presença em outros Estados; do pólo têxtil-confecções, concentrado em Fortaleza, com possibilidade de consolidação em diversas capitais da região; da agroindústria associada aos grandes perímetros de irrigação, também com possibilidade de expansão além dos limites do sub-médio São Francisco; da agroindústria do cerrados e das sub-regiões do oeste da Bahia, Piauí e Maranhão; do pólo mineiro-metalúrgico do Maranhão, que articula este estado com o Pará; além de outros projetos estruturadores que poderiam, em conjunto, constituir um centro dinâmico da economia regional, capaz de expandir sua estreita base econômica, absorvendo parcela da população desempregada e subempregada. O mesmo se poderia dizer em relação ao turismo, com a constituição de pólos estaduais e sub-regionais presentes em toda região, reforçando a tendência dos últimos anos de crescente afluxos de turistas nacionais e internacionais.

No entanto, para que a geração de emprego e renda possa abranger parcela relevante da população pobre e indigente do Nordeste é da maior importância o desenvolvimento de ações voltadas para os segmentos rurais e urbanos nos quais, presentemente, estão concentrados os contingentes pobres da força de trabalho regional. Isto significa o desenvolvimento de políticas específicas que compreendam a ampla gama da pequena produção

e do pequeno negócio urbano, seja ele formal ou informal, esteja ele voltado para a produção de mercadorias ou de serviços, ou meramente para a comercialização de bens. Significa também uma atuação efetiva voltada para a pequena produção rural, notadamente a de tipo familiar, geralmente sem acesso aos meios que lhe permita o desenvolvimento da capacidade produtiva da sua força de trabalho, de modo sustentável.

No caso urbano, não se pode escapar de uma reavaliação e posterior redirecionamento e reforço dos programas voltados para a micro, pequena e média empresa formal, nem tampouco dos programas voltados para o heterogêneo “setor informal”. Tanto em um caso como no outro existe consenso de que parte do esforço a ser desenvolvido deverá compreender o acesso dos produtores de bens e serviços ao crédito, à assistência técnica e sobretudo a formas adequadas de organização e associação que lhes permitam maior poder de barganha na compra de insumo, no financiamento da produção e na sua venda. Mudanças institucionais que vão desde o sistema tributário, às formas de articulação com o sistema bancário e às formas de concorrência das compras governamentais que poderiam se constituir mercado para o pequeno produtor urbano, também deveriam ser consideradas neste particular.

Principalmente no tocante à atuação junto ao setor informal, não se pode esperar uma ação eficaz se ela permanecer ou se limitar à atuação de modo centralizado na esfera governamental federal ou estadual. Para que possam ser abrangidos os segmentos mais importantes do setor informal é imprescindível a adoção de formas de atuação descentralizadas, envolvendo sobretudo as esferas municipais de governos e, além disso, mobilizando instituições não-governamentais de reconhecida competência. Ao lado da descentralização é necessário que o sistema que venha a atuar junto a esse segmento informal, extremamente heterogêneo e complexo, seja dotado de flexibilidade suficiente para identificar, em cada caso ou projeto de intervenção, formas específicas e adequadas para o segmento junto ao qual pretende desenvolver sua ação.

As micros, pequenas e médias empresas formais deverão ser estimuladas através das mais diversas formas pela ação governamental nas diferentes esferas administrativas, com a ampliação e reforço da ação do Sebrae e outras organizações não-governamentais que atuam nessa área. Seguramente aqui as formas de apoio passam pela difusão e capilarização do crédito e da assistência técnica, pela articulação da micro, pequena e média empresa com o sistema produtor de ciência e tecnologia (concentrado hoje nas universidades, institutos de tecnologia e empresas de pesquisa) e pelo desenvolvimento de formas de associação e organização do pequeno produtor. A identificação de pólos e “vocações” econômicas nos municípios, sobretudo os de pequeno porte, poderá dar maior consistência à base produtiva regional, possibilitando estímulos mútuos capazes de geração substancial de emprego e renda.



Relativamente à pequena produção rural, ela não pode estar ausente de qualquer estratégia de crescimento econômico nem de geração de emprego e renda que tenha como objetivo a melhoria de condições de vida de parcela relevante da população regional. Neste caso, as preocupações com a organização e associação dos pequenos produtores, seus acesso aos meios que permitam melhoria e expansão dos processos produtivos (crédito, assistência técnica, terra) não podem estar dissociadas de alterações nas relações das formas de produzir que as torne compatíveis e adequadas às condições ambientais e climáticas, através de ações que permitam a sustentabilidade da atividade desenvolvida por este segmento produtivo.

Dois outras linhas de preocupação devem ser consideradas na geração de emprego e renda. Uma delas está vinculada ao trabalhador temporário que somente consegue emprego e renda em uma parte do ano. Neste caso, a identificação dos períodos de entre-safra, a busca de alternativas através de uma diversificação da atividade econômica local, ou a realização de obras de infraestrutura econômica e social podem representar formas importantes para a redução dos níveis de pobreza na região. Outra preocupação é a da perda do emprego em razão das condições adversas do clima e das condições ambientais. Neste particular, a existência de planos e projetos de emergência e de previsão de recursos e meios capazes de mobilizar instituições em apoio às populações afetadas, constituem pontos centrais de uma forma de intervenção consequente e eficaz. Uma reavaliação da experiência das frentes produtivas de trabalho no período das secas constitui parte importante na definição de uma estratégia voltada para esta questão. Enquanto transformações profundas não são implantadas na economia agrícola do semi-árido, de modo a permitir um desenvolvimento sustentável da pequena unidade familiar e do pequeno produtor rural nessa sub-região, os programas emergenciais devem ser elaborados, regularmente revistos e articulados a um sistema de administração e coordenação, unindo a ação do setor público com a atuação da sociedade civil.

Dimensão reformista e redistributiva. Relativamente à dimensão reformista ou redistributiva, o que se tem em vista é sobretudo a redução do impacto negativo das formas de organização econômicas e sociais tradicionais, através das quais, no país e mais ainda na região, parte importante e cada vez maior da renda gerada é apropriada pela parcela da população de mais alto nível de rendimento. No meio rural, de acordo com inúmeros estudos feitos sobre a realidade nordestina, estão presentes dois mecanismos de concentração de renda que têm sobrevivido às estratégias que em distintas ocasiões estiveram voltadas para a sua eliminação.

O primeiro deles é a estrutura fundiária, extremamente concentrada, da qual decorrem relações de produção e de trabalho que permitem aos grandes proprietários rurais apropriarem-se de parte do excedente econômico que o produtor direto, sem terra ou com pouca terra, produz através do seu esforço.

O que se pretende é a ampliação do programa de reforma agrária e seu relacionamento cada vez maior com estratégias e programas econômicos voltado para o desenvolvimento rural que possibilitem sustentação aos assentamentos agrícolas. Um dos exemplos deste tipo de ação é aquele voltado para a diversificação da atividade produtiva da Zona da Mata, através do desenvolvimento da agricultura e agroindústria, distintas da atividade canavieira que ocupa parte importante das terras da sub-região. Outro exemplo é o da articulação, no semi-árido, dos assentamentos de reforma agrária com os programas de irrigação, de desenvolvimento agroindustrial ou com formas de produção de agricultura de sequeiro que permitam a sustentabilidade do pequeno produtor assentado.

É importante considerar, neste particular, a possibilidade de promover, em algumas sub-regiões específicas, como é o caso concreto da Zona da Mata, um acerto de contas do setor público, sobretudo dos bancos oficiais credores dos grandes proprietários rurais, como é o caso do Banco do Brasil, no sentido de receber o pagamento das dívidas em terras e repassá-las ao INCRA, visando intensificar o programas de reforma agrária e, no caso da Zona da Mata, intensificar, também, um processo de diversificação produtiva da sub-região. A este respeito, é importante reexaminar, entre as propostas do PAG-Nordeste, a que se refere ao Banco de Terras, através do qual seriam arrecadadas, por intermédio dos mais diversos procedimentos, terras ociosas para sua destinação aos programas de assentamento de produtores rurais (Ministério da Integração Regional - SUDENE, 1993, p. 79).

Em resumo, o que se considera da maior relevância, nesta reestruturação fundiária da região é: (i) ao lado da intensificação do processo de redistribuição das terras não-utilizada ou subutilizadas das grandes propriedades rurais, (ii) a articulação desse programa com um conjunto de programas econômico (diversificação da atividade produtiva da Zona da Mata, irrigação no semi-árido, introdução de técnicas e processos produtivos que permitem a sustentabilidade da pequena produção agrícola e agroindustrial no Polígono das Secas, sobretudo) de modo a dar-lhe um conteúdo econômico, além de social; e (iii) possibilitar aos assentamento acesso aos meios que lhes permitam o desenvolvimento pleno de sua atividade produtiva no longo prazo: crédito, assistência técnica, infra-estrutura e formas adequadas de organização dos produtores assentados.

O outro mecanismo concentrador, decorrente das formas tradicionais de atuação do capital mercantil, é o da intermediação e comercialização da produção agrícola, sobretudo a do pequeno produtor. Neste particular, é importante, desde logo, o reexame do programas de centrais de abastecimento e de mercados do produtor que, em várias experiência, em lugar de eliminar a intermediação se constituíram em seu reforço e consolidação. Seguramente, ao lado da revisão das formas de atuação dessas instituições, o que se espera é que, através do apoio governamental e daquele





de organizações não-governamentais, sejam reforçadas e consolidadas todas as formas de organização do pequeno produtor (associações, sindicatos, cooperativas) que permitam através de uma ação conjunta não só o acesso aos mercados, mas, igualmente, aos meios que possibilitem ao pequeno produtor rural negociar sua produção, com maior poder de barganha, junto aos compradores. Entre tais condições não podem deixar de ser mencionado o acesso ao crédito, a sistemas de armazenagem e a informações sobre os mercados.

É importante considerar, ainda, nessa dimensão redistributiva, além dos dois mecanismos e estruturas anteriormente mencionados, as relações de trabalho que estão presentes tanto no meio urbano como no rural, sobretudo neste último, das quais decorrem a sub-remuneração, extensas jornadas de trabalho, rotatividade intensa do trabalhador e ausência de cobertura da seguridade social. No meio rural, os casos mais estudados da Zona da Mata e do trabalho agrícola nos grandes perímetros de irrigação, e, no meio urbano, o trabalho nas unidades industriais e de serviços de menor porte, nos quais prevalecem essas relações, ilustram esse processo de superexploração e de concentração de renda. Neste caso, ao lado da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho e da ação mais eficaz e rápida da Justiça do Trabalho, o que deve ser desenvolvido é uma atuação visando o reforço das formas de organização dos trabalhadores em seus distintos segmentos.

Dimensão social. A dimensão social deve considerar, ao lado da ação específica dos programas de saúde e educação, cujas propostas deverão ser elaboradas por outras equipes, os demais programas sociais, notadamente os de saneamento básico e habitação popular.

No que se refere à educação, ao lado da ênfase na universalização do ensino fundamental, da recuperação da rede escolar, não se pode deixar de considerar, sobretudo no que se refere à questão do emprego e do combate à pobreza e à exclusão social, a questão da alfabetização e da capacitação profissional da população entrante no mercado de trabalho e da população em idade ativa não-qualificada, seja empregada, subempregada ou desempregada. Neste particular, é necessário estar atento, no futuro, relativamente à qualificação da força de trabalho, para as novas demandas de trabalho que deverão estar presentes na economia com a incorporação de novos processos produtivos e com a reestruturação econômica que se pretende implantar na região. Até o ano 2020 as exigências de capacitação e formação profissional deverão provocar mudanças da maior significação no sistema educacional, em todos os níveis.

Esta última questão diz respeito não só ao novo padrão tecnológico que mais cedo ou mais tarde deverá alcançar a atividade produtiva regional, mas, também, à demanda mais imediata decorrente de transformações que deverão ser realizadas, associadas (i) à intensificação da reforma agrária, (ii)

à difusão de processos tecnológicos na agricultura a exemplo da irrigação no semi-árido e o da diversificação produtiva da Zona da Mata, ou, (iii) de modo mais genérico, à introdução de processos que permitem o desenvolvimento sustentável de segmentos que envolvam grandes contingentes de produtores, venham a ser exigidas mudanças no sistema de ensino.

Ainda na área de educação, especificamente relacionado com a questão da pobreza e o acesso à escola, é importante chamar a atenção para a necessidade de encontrar soluções, tanto em relação a modificações necessárias no sistema educacional, quanto no apoio às famílias pobres, para o fato de que, dada a baixa renda da família, em muitos domicílios nordestinos, sobretudo rurais, os pais se vêem obrigados a mobilizar os filhos menores dirigindo-os para o mercado de trabalho ou para o desenvolvimento de atividades econômicas de qualquer tipo, visando a complementação da renda da família, seja em atividades permanentes ou temporárias. O caso específico da Zona da Mata tem chamado a atenção para esta questão e as informações mais gerais sobre a participação de filhos menores na atividade produtiva, sobretudo rural, mostra a difusão dessa prática.

Relativamente à saúde, no contexto das complexas propostas de estruturação do sistema e de superação da sua crise atual, considera-se da maior significação a concentração de ações na difusão do atendimento materno-infantil, no combate a doenças endêmicas e a ampliação dos programas de medicina preventiva associada à educação sanitária através da difusão de informações sobre os principais problemas de saúde e medidas preventivas. Não se pode deixar de considerar que, mesmo da perspectiva específica do desenvolvimento da atividade produtiva e da geração da renda, a incidência de doenças – que poderiam ser evitadas, através de uma atuação mais eficaz dos programas de medicina preventiva ou de uma maior difusão de informações – tem impacto considerável sobre a produção e a renda do trabalhador pobre e sua família.

No que se refere ao saneamento básico e ao programa de habitação popular, é importante destacar o seu duplo objetivo: de um lado, o de melhoria substancial das condições de vida, e, de outro, a geração de emprego, não apenas aquele diretamente vinculado às obras de saneamento e habitação, mas às unidades produtoras de materiais de construção e outros insumos necessários.

Neste particular, é importante considerar a experiência dos programas desenvolvidos anteriormente, sobretudo no Nordeste, onde, em função das exigências de retorno imediato dos investimentos realizados, sob a coordenação do Sistema de Saneamento Básico e do Sistema de Habitação Popular, parcela significativa da população pobre do Nordeste ficou alijada dos benefícios do programa. Os déficits nessas áreas, bem presentes na região, sobretudo quando se compara a situação da região com a de outras





regiões brasileiras de maior renda por habitante, nas quais parte mais relevantes da população pôde ter acesso a tais programas, mostram quanto foram inadequados os programas que, formalmente, estavam voltados para a população de mais baixo nível de renda, notadamente no que se refere ao programa de habitação popular.

Isto sugere que novas formas de financiamento dos programas e novas formas de implantação dos mesmos terão que ser encontradas. Recursos públicos, empréstimos subsidiados, sistemas simplificados de abastecimento de água, sistemas de custos mais baixos de esgotamento sanitário (esgoto condominial), mobilização da população para construção e recuperação de habitações, desenvolvimento e adoção de tecnologias que reduzam os custos dos sistemas de saneamento e das habitações populares, formação de estoques de terrenos urbanos por parte das prefeituras e governos estaduais e posterior doação ou venda a preços acessíveis de lotes urbanos para as populações de baixa renda, poderão se constituir formas capazes de alcançar a populações que ficaram marginalizadas pelos programas de saneamento básico e habitação popular anteriores. Vale o registro de que melhoria considerável das instalações sanitárias e do fornecimento de água, tanto nos centros urbanos como no meio rural poderá ser obtida através de sistemas simplificados de esgotamento sanitário e abastecimento de água.

Complementar ao esforço de melhoria das condições de vida da população pobre através do seu acesso ao saneamento básico e a habitação condigna, poderão ter impactos significativos, também, em relação ao nível de vida e no que se refere à geração de emprego, os programas e projetos de urbanização de favelas através tanto da implantação de infra-estrutura urbana (proteção de morros, galerias, canais, etc.) como da legalização da posse da terra.

Dimensão assistencial, compensatória e emergencial. Neste particular, um primeiro grupo de ações deve estar voltada para uma atuação conseqüente na melhoria das condições de alimentação da população indigente, notadamente o contingente de 17 milhões estimado pelo IPEA para 1990. Entre tais ações, não se pode deixar de considerar aquelas previstas na política de segurança alimentar. Neste particular, a ampliação, consolidação e descentralização do programa de merenda escolar no Nordeste constituem, sem dúvida ações que poderão reduzir, junto às crianças pobres, parte importante do déficit nutricional. Simultânea e complementar a este deve ser implantado o programa de distribuição de leite destinado também ao menor desnutrido.

Ainda no tocante à alimentação, após a identificação de grupos específicos extremamente vulneráveis à fome, deverão ser desenvolvidos programas de distribuição gratuita de alimentos, através da mobilização e organização da sociedade e das lideranças sindicais e comunitárias, com o

uso de estoques de alimentos do governo ou arrecadação de alimentos junto ao restante da sociedade.

A avaliação, reestruturação e provável ampliação do programa de alimentação do trabalhador poderão, conjuntamente, constituir um passo importante na melhoria da nutrição da população pobre, uma vez que estabeleça ampla cobertura do contingente de trabalhadores cujo nível de remuneração não garante para ele e sua família condições para adquirir a cesta básica.

Complementarmente a tais programas de distribuição de alimentos e de criação de condições para o seu acesso, deveriam ser desenvolvidas ações – sobretudo através da esfera estadual, municipal, das organizações não-governamentais e das lideranças comunitárias – visando a criação de condições para o surgimento e consolidação de atividades produtivas, que possibilitem a ampliação, a nível das próprias comunidades rurais e urbanas, de uma maior oferta de alimentos que complementem a sua cesta básica. Para isto, as organizações mencionadas deveriam mobilizar os meios que garantissem o acesso a terra, crédito, instrumentos de trabalho e a assistência técnica.

Sobretudo na fase extremamente crítica pela qual passa o país e a região Nordeste, os programas de distribuição de alimentos deverão ser ampliados até o momento em que parcela da população venha a obter emprego e renda suficiente para garantir sua subsistência de modo condigno.

Um programa emergencial que não pode deixar de ser avaliado e atualizado, permanentemente, visando sua implantação na ocorrência das grandes estiagens é o das frentes produtivas de trabalho. Como já se fez referência, enquanto parcela significativa da população, sobretudo a de nível de renda mais baixa, que tradicionalmente constitui a grande vítima, continuar a desenvolver um tipo de atividade que a torna extremamente vulnerável às secas e continuar a ser submetida a formas de extração de excedentes que eliminam a possibilidade de, com seus próprios meios, atravessar os longos períodos de estiagem, este programa deve persistir e ter todas as condições para a sua imediata implantação quando os órgãos responsáveis definirem a ocorrência de secas. Para o seu êxito, segundo avaliações realizadas, têm contribuído (i) o esforço de institucionalização de gerências locais através das comissões municipais que lhe dão suporte, (ii) as formas de alistamento das populações envolvidas, (iii) o acompanhamento e a avaliação da execução dos trabalhos.

Outro programa emergencial que deverá ser considerado numa proposta de redução da pobreza e indigência da população é o de frente de trabalho voltada para a população sazonalmente desempregada. Em algumas sub-regiões, como a Zona da Mata, é significativo o número de pessoas que estão





vinculados a um trabalho que dura apenas parte do ano e que, dada as condições vigentes na área (grande concentração fundiária e a presença da monocultura da cana) não encontra trabalho no período da entre-safra. Neste particular, a proposta consiste em desenvolver programas de obras públicas (saneamento básico, estradas vicinais, obras de urbanização de favelas ou assentamento urbanos improvisados, habitações populares, benfeitorias nos assentamentos rurais decorrentes da reforma agrária) ou, ainda, vinculando tal trabalho a um esforço de treinamento ou formação profissional visando a possibilidade de outro tipo de ocupação, inclusive articulada com uma proposta de diversificação da atividade produtiva da Zona da Mata.

No caso, o programa emergencial de ocupação no período da entre-safra estaria associado a um esforço mais permanente de criação de oportunidade de trabalho mais estáveis ou complementar ao emprego sazonal já desenvolvido. O que se sugere para a Zona da Mata pode ser aplicado em áreas ou sub-regiões nas quais o emprego sazonal toma uma dimensão similar e não existem oportunidades alternativas de trabalho, como é o caso das atividades agroindustriais de perímetros de irrigação. A participação dos governos municipais, de organizações não-governamentais e de instituições federais como o INCRA e o Ministério do Trabalho podem contribuir significativamente para a implantação de tais programas.

Propostas de outra ordem, de natureza assistencial, deverão estar voltadas para segmentos extremamente vulneráveis da população e que, com a crise e estagnação econômica do país e da região, tomaram uma dimensão significativa: a dos menores de rua, dos mendigos e indigentes idosos e a da população sem teto. Nestes casos, é da maior importância uma avaliação não só da dimensão do problema, com relação à qual existe muita polêmica, como das formas como vêm atuando organizações governamentais (sobretudo de governos municipais) e não-governamentais, com algumas experiências de sucesso, notadamente no que se refere aos menores. A mobilização das lideranças comunitárias, a articulação com os governos estaduais e municipais e com diversos segmentos da sociedade podem produzir resultados bastante significativos.

Dimensão institucional. Entre as propostas que podem ser consideradas nesta dimensão, deve ser feita referência aquelas que dizem respeito às relações de trabalho vigentes na região, relações que se agravaram através do que ficou conhecido como precarização do emprego, a partir da década de 80. O número de assalariados (empregados) que desenvolvem suas atividades produtivas e não possuem carteira de trabalho assinada e, a rigor, não tem cobertura previdenciária, representam, como se assinalou, um percentual muito grande da força de trabalho urbana e, sobretudo rural, e constitui, seguramente, parcela significativa dos pobres da região. Parcela desses trabalhadores está vinculada ao setor informal e parcela ao setor formal. Esta última expandiu-se com a desaceleração e crise da economia.



A proposta relacionada com o problema acima referido diz respeito sobretudo, em primeiro lugar, à fiscalização e regulação do mercado de trabalho pelos órgãos competentes, no sentido de reduzir ao máximo a prática do trabalho clandestino, notadamente nas unidades de produção formais, que, diante da crise e do menor poder de barganha do trabalhador, impõem condições inadequadas de trabalho e de remuneração. Em segundo lugar, é importante discutir, no nível mais geral, a forma de incidência dos tributos e taxas que oneram significativamente as folhas de pagamento, sobretudo da pequena e média empresa, notadamente aquelas que usam mais intensamente mão-de-obra. Vale ressaltar que este fato constitui-se um estímulo não só para a contratação do trabalhador sob forma precária, como de obstáculo à formalização de micro e pequenas empresas que poderiam, noutras condições, desempenhar legalmente suas atividades. Ao lado disso, é de se esperar que parte da resistência para aumento do salário mínimo, extremamente baixo, que se constitui presentemente um dos determinantes da pobreza e indigência na população assalariada, possa ser contornada através desses procedimentos, junto aos pequenos e médios empreendimentos.

Relativamente à micro e pequena empresa, considera-se relevante que sejam alteradas regras e normas existentes tanto no que se refere ao sistema tributário; quanto ao processo de criação e formalização da unidade de pequeno porte; quanto ao acesso ao sistema bancário e ao crédito, notadamente às exigências para contratação de empréstimos; quanto à atual sistemática de compras do setor público, nas suas três esferas, que implica discriminação o pequeno produtor e fornecedor.

Contribuição importante para a redução dos níveis de pobreza e indigência pode ser dada através de mudanças institucionais relativamente ao seguro-desemprego, visando, sobretudo, limitar as exigências para se ter acesso ao mesmo, a exemplo do número de meses exigidos de contribuição; e aumentar o seu valor, notadamente para o desempregado chefe de família. Ao lado disso, a criação de condições para reciclagem profissional do desempregado (com ou sem seguro) e apoio na criação e abertura de unidades produtivas poderão constituir-se elementos adicionais importantes para sua reintegração ao processo produtivo.

Não podem ser descartadas, nessa dimensão institucional, mudanças na tributação das camadas de mais alta renda, que permitam a constituição de fundos através dos quais possam ser viabilizados programas emergenciais, compensatórios e assistenciais que permitam às camadas mais pobres da população atravessar as fases críticas: ciclo recessivo, condições climáticas adversas, flutuações sazonais, que comprometem as condições de vida de grandes contingentes rurais e urbanos da população.





REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Roberto C. de & VILLELA, Renato. A Situação Social no Brasil: um Balanço de Duas Décadas. In VELLOSO, João Paulo do Reis (organizador). A Questão Social no Brasil. Forum Nacional. Nobel. São Paulo. 1991.
- ANDRADE, Manuel Correia de. A Terra e o Homem no Nordeste. São Paulo. Brasiliense. 1973.
- ANDRADE NETO, Joaquim Correia de. Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata - A Dimensão Ambiental. IICA/SEPLAN. Recife. 1993. (mimeografado).
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. Nordeste: Evolução Recente da Economia Regional. FUNDAP/IESP. Recife. 1994. (xerox).
- BARROS, Ricardo Paes de; CAMARGO, José Márcio & MENDONÇA, Rosane. Uma Agenda de Combate à Pobreza no Brasil. In: IPEA. Perspectiva da Economia Brasileira - 1994I. IPEA. Rio. 1993. Volume 1.
- BNB-ETENE. Avaliação do Polonordeste e do Projeto Sertanejo. Série Projeto Nordeste. Volume 15. BNB. Fortaleza. 1985.
- BUARQUE, Sérgio C. Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata. Relatório Técnico. IICA/SEPLAN. Recife. 1993. (mimeografado).
- CACCIAMALI, M. C. Mudanças Estruturais e o Ajustamento do Mercado de Trabalho na Década de Oitenta. In: Anais do II Encontro Nacional de Estudos do Trabalho. ABET. São Paulo. 1991.
- CARVALHO, Inaiá. A Produção Não-capitalista no Desenvolvimento do Capitalismo em Salvador. UFPE. Recife. 1978. (mimeografado).
- CARVALHO, Otamar de. A Economia Política do Nordeste. Secas, Irrigação e Desenvolvimento. Campus. Brasília. 1988.
- _____. O Impacto Social da Seca no Nordeste. Seminário Latino-americano da Desertificação. Esquel/Pnud/BNB/Governo do Ceará. Fortaleza. 1994.
- _____. (coordenador). Variabilidade Climática e Planejamento da Ação Governamental no Nordeste Semi-árido - Avaliação da Seca de 1993. SEPLAN-IICA. Brasília. 1994.
- CAVALCANTI, Clóvis & DUARTE, Renato. À Procura de Espaço na Economia Urbana: o Setor Informal em Fortaleza. SUDENE/FUNDAJ. Recife. 1980.
- _____ & _____. O Setor Informal em Salvador: Dimensão, Natureza e Significado. SUDENE/FUNDAJ. Recife. 1980.
- CEARÁ. SINE. Dimensão e Natureza do Setor Informal na Região Metropolitana de Fortaleza e nos Municípios de Médio Porte do Ceará. SINE. Fortaleza. 1983. (mimeografado).
- DABAT, Christine Rufino & GUIMARÃES NETO, Leonardo. Zona da Mata: Emprego, Relações de Trabalho e Condições de Vida. SEPLAN/PR - IICA. Recife. 1993. (xerox).
- DELGADO, Guilherme. Políticas Públicas: Inovações na Área Rural. In: Ciência Hoje. Volume 17. Número 100. SBPC. Rio. 1994.
- DUARTE, Renato. Migrações e Pobreza Urbana no Nordeste. In: Boletim sobre População, Emprego e Renda no Nordeste. FUNDAJ/SUDENE. Ano II, n. 2. Recife. 1983.
- FAO/PNUD - Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária. Principais Indicadores dos Assentamentos de Reforma Agrária. FAO. Brasília. 1992.
- FIGUEROA, Manual. O Problema Agrário no Nordeste do Brasil. Hucitec/SUDENE. Recife. 1977.

- GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. SUDENE. Recife. 2a. edição. 1967.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Introdução à Formação Econômica do Nordeste. Massangana. Recife. 1989.
- _____. As Políticas Sociais e seus Impactos Regionais. In: São Paulo em Perspectiva. V. 4. N. 1. São Paulo. 1990.
- _____. Evolução e Perspectiva das Desigualdades Regionais (Um Balanço da Discussão Recente. FUNDAP/IESP. 1993. (xerox.).
- GUIMARÃES NETO, Leonardo & ARAÚJO, Tania Bacelar de. Nordeste: A Persistência da Pobreza. s/ local. s/data. mimeografado.
- IBGE. Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil. IBGE. Rio. 1994.
- JATOBÁ, Jorge. Rural Poverty in Brazil's Northeast. A Report for the World Bank. Recife. 1993. (xerox).
- LEONE, Eugênia Troncoso. Pobreza e Trabalho no Brasil: Análise das Condições de Vida e Ocupação das Famílias Agrícolas nos Anos 80. Campinas. Unicamp. 1994.
- LIMA, Janirza. Estratégia de Sobrevivência da Comunidade Operária de Macaxeira. FUNDAJ. Recife. 1984 (xerox).
- LINS, Carlos José Caldas & BURGUS, Ivonete Sultanum. Região Semi-árida. SUDENE. Recife. 1989. (xerox).
- MARTINE, George. A Política Social, o Crescimento da Pobreza: o Passado, o Presente (e o Futuro ?). Versão 2. S/ local. 1988. (mimeo.).
- MÉDICE, André. Estudo sobre a Infra-estrutura de Saúde do Nordeste. FUNDAJ. Recife. 1989 (xerox).
- MELO, Mário Lacerda de. O Açúcar e o Homem. Problemas Sociais e Econômicos do Nordeste Canavieiro. INJPS. Recife. 1975.
- _____. Os Agrestes: Estudo dos Espaços Nordestinos do Sistema Gado-Policultura do Uso dos Recursos. SUDENE. Recife. 1980.
- _____. Proletarização e Emigração nas Regiões Canavieiras e Agrestinas de Pernambuco. UFPE. Recife. 1976. (mimeografado).
- Ministério da Integração Regional - SUDENE. Plano de Ação Governamental no Nordeste - PAG/Nordeste. SUDENE. Recife. 1993.
- MIRANDA, Ricardo N. Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor. In: Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza. BNB. V. 22. N. 1/4.
- MOTTA, Alda. Emprego Doméstico e Capitalismo: o Caso de Salvador. ANPOCS. Friburgo. 1981. (mimeografado).
- MOURA, Alexandrina Sobreira (coordenadora). Centro do Recife. Atores, Conflito e Gestão. FUNDAJ/PCR. Recife. 1992 (xerox).
- PASTORE, José; ZYLBERSTAJN, Hélio & PAGOTTO, Carmem Silvia. Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980. Estudos Econômicos - FIPE/Pioneira. São Paulo. 1983.
- PELIANO, Anna Maria T. M. (coordenadora). O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Documento de Política no 14. IPEA. Brasília. 1993a.
- _____. O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação. IPEA. Brasília. 1993b.





- PESSOA, Dirceu. Espaço Rural e Pobreza no Nordeste do Brasil. Massangana/FUNDAJ. Recife. 1990.
- _____. Estratificação Social e Vulnerabilidade à Seca. In: DUARTE, Renato (organizador). O Nordeste Semi-árido na Visão de Dirceu Pessoa. FUNDAJ/Massangana. Recife. 1993.
- ROCHA, Sônia. Poverty in Brazil: Income Based Measures. s/ local. 1993. (xerox).
- ROMÃO, Maurício Costa. Pobreza: Conceito e Mensuração. Editora Universitária/UFPE. Recife. 1992.
- SAMPAIO, Yoni & FERREIRA IRMÃO, José. Emprego e Pobreza Rural. CME/PIMES. Recife. 1977.
- SILVA, Nelson do Valle. Trinta e Dois Milhões de Famintos ? In: Ciencia Hoje. Volume 17. Número 100. SBPC. Rio. 1994.
- SIMÕES, Celso C. da Silva. Diferenças na Mortalidade Infantil Segundo Algumas Características Socio-Econômicas. IBGE. Rio. s/ data.
- SOUZA, Aldemir do Vale & ARAÚJO, Tarcísio Patrício. Apoio à Microempresa: Limites do Possível. SUDENE/FUNDAJ. Recife 1983.
- SOUZA, Guaraci & FARIA, Vilmar (organizadores). Bahia de Todos os Pobres. Vozes. Petrópolis. 1980.
- TOLOSA, H. C. Pobreza no Brasil: Uma Avaliação dos Anos 80. In VELLOSO, João Paulo dos Reis (organizador). A Questão Social no Brasil. Forum Nacional. Nobel. São Paulo. 1991.
- VIANNA, Ângela Ramalho. Estratégia de Sobrevivência em um Bairro Pobre de Salvador. In: Bahia de Todos os Pobres. Vozes. Petrópolis. 1980.





ARIDAS



Ministério da
Integração Nacional

