

PROJETO ÁRIDAS

Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 3 – DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS E EQUIDADE SOCIAL

GT 3.4 – EMPREGO

João Policarpo Rodrigues Lima

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 3.4 – EMPREGO

João Policarpo Rodrigues Lima

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





APRESENTAÇÃO

Este documento representa a síntese dos estudos temáticos, realizados no âmbito do Grupo III - Desenvolvimento dos Recursos Humanos e Equidade Social, elaborados com o propósito de contribuir para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a Região Nordeste do Brasil, cujas políticas e programas têm como principal objetivo a superação dos índices de pobreza e de exclusão social vigentes na Região.

Fundamentado nos estudos de Demografia (George Martine), Educação (Jacobso Waiselfisz), Saúde (Aduino Castelo Filho), Emprego (João Policarpo Rodrigues Lima), Pobreza e Exclusão Social (Leonardo Guimarães), o presente trabalho contempla algumas afirmações que são da exclusiva responsabilidade da autora.

O fator humano constitui o tema central deste trabalho, tendo propiciado a definição e a convergência dos estudos temáticos, visto que o recurso humano é considerado mecanismo essencial à transformação sócio-econômica da sociedade.

A visão de que paralelamente ao desenvolvimento dos recursos humanos, ações de natureza diversa que visam o atendimento de problemas emergências da população devam ser efetuadas, ao lado de outras que demandam mudanças mais profundas na realidade, contribuiu para o delineamento da concepção e das proposições que objetivam a complementaridade das estratégias cuja implementação irão conduzir ao desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva, este documento foi estruturado com 4 partes, iniciando-se com esta apresentação e a introdução, buscando sintetizar as iniciativas de aprofundamento da temática de Desenvolvimento Humano e Equidade Social.

A Primeira Parte oferece uma visão da Região Nordeste, focalizando os aspectos relativos à densidade demográfica, à imigração, ao emprego e às condições de saúde, educação e saneamento básico, fazendo inclusive uma análise da sustentabilidade social e econômica da situação atual.

A Segunda Parte apresenta, de forma resumida, as políticas e os programas especiais implementados na Região, enfatizando os seus resultados no que concerne aos movimentos populacionais, ao emprego, à educação e à saúde.

Na Terceira Parte, faz-se um exercício de projeção dos cenários tendenciais dos principais indicadores socioeconômicos, especialmente os referentes ao emprego, à educação e à saúde, explicitando-se as condições desejáveis para melhoria do bem-estar da população nordestina.

Finalizando, a Quarta Parte encarrega-se de expor as diretrizes principais para o delineamento de políticas e programas voltados para o Desenvolvimento Humano e para a Equidade Social na Região Nordeste.





INTRODUÇÃO

Alcançar, no Nordeste, o pleno desenvolvimento socioeconômico pela via do crescimento econômico, aliado à distribuição mais justa das riquezas geradas, não é o suficiente para garantir a consecução deste objetivo. A concepção da estratégia de desenvolvimento, que prioriza a melhoria da qualidade de vida da população, tem como pressuposto que o recurso humano é a base fundamental para alavancar o processo de desenvolvimento e atingir a sua plenitude.

Neste sentido, o mais moderno conceito de desenvolvimento tem como premissa a sustentabilidade, vista como a possibilidade de continuidade e permanência das ações. Esta definição, requer transformações profundas na sociedade, de forma a torná-la economicamente eficiente, ambientalmente adequada e socialmente equilibrada. Operacionalmente, este modelo exige mais esforços nos investimentos em recursos humanos e nas áreas de educação, ciência e tecnologia, por considerá-los os principais instrumentos de viabilização do crescimento econômico e o conseqüente transbordamento das riquezas geradas para o conjunto da sociedade.

O entendimento de que o desenvolvimento só terá a sua sustentabilidade garantida quando alicerçado na prática da prudência ecológica, no crescimento econômico associado à equidade social e na descentralização política, no exercício e consolidação da democracia, faz prevalecer a convicção de que é necessário ocorrer, no curto prazo, mudanças culturais referendadas numa proposta educacional de grande poder de abrangência, no que concerne aos seus conteúdos e ao envolvimento da população.

É necessário, ainda, que os progressos alcançados no crescimento econômico se reflitam na distribuição de benefícios para a sociedade, proporcionando melhorias no seu padrão de bem-estar. Assim, priorizar as políticas governamentais orientadas para a formação, qualificação e requalificação da força de trabalho, significa, ademais, ampliar as oportunidades de melhoria da qualidade dos recursos humanos, para fazer face às exigências de um novo mercado inserido na globalização da economia, no qual a competitividade é peça fundamental para o avanço econômico.

Por outro lado, as mudanças ocorridas na dinâmica demográfica do Nordeste, indicam que, apesar da acelerada queda dos índices de fecundidade no meio rural, a situação ainda é bastante grave, concentrando uma taxa de fecundidade total em torno de 3,7, sendo que, na área urbana é de 2,9, enquanto que, na área rural, a média é de 5,1. (Informações da DHS, 1992).

A manutenção do ritmo da queda de fecundidade, associada à redução dos fluxos migratórios inter-regionais, constituem elementos de equilíbrio no quadro demográfico da Região. A redução dos indicadores de crescimento da população podem contribuir para uma melhoria das condições de sobrevi-

vência da população, vez que reduz a pressão sobre os recursos edafoclimáticos e a demanda por investimentos sociais, como saúde e educação, favorecendo, positivamente, a alteração do quadro de mortalidade infantil, desnutrição, expectativa de vida, níveis de analfabetismo e de desemprego.

A situação de emprego poderá ser substancialmente melhorada através da superação das barreiras ao acesso ao mercado de trabalho do Nordeste ou de âmbito nacional, a partir da utilização intensiva da educação de qualidade e da qualificação e requalificação da mão-de-obra, tanto no meio urbano quanto rural, orientados para o atendimento às demandas emergentes do mercado. A universalização e o melhoramento do ensino fundamental, a redução dos índices de analfabetismo, evasão e repetência, o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade de ensino das escolas aliados à participação e ao controle social dos produtos por ela formados refletirão, favoravelmente, também na redução das taxas de subnutrição, mortalidade infantil e na formação de uma sociedade mais rica e mais democrática.

A saúde da população e suas condições de habitação e saneamento são fortemente influenciadas pelas condições econômica e educacional da população. Neste campo, os déficits dos serviços sociais constituem consequência do caráter concentrador do modelo econômico vigente, pondo em evidência a urgente necessidade de uma estratégia social que atenuie os impactos sofridos pela população. O aperfeiçoamento do Serviço Único de Saúde - SUS, enfatizando o fortalecimento da sua descentralização, da segurança da oferta e repasse regular dos recursos financeiros, somados à promoção da capacitação gerencial, contribuirá para garantir a universalização do acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência à população. Nestes termos, a saúde deve ser entendida como “a capacidade de exercitar plenamente o potencial produtivo, como a possibilidade de usufruto de um direito básico do indivíduo, e como a liberdade de criar cultura e experimentar o prazer, o gozo estético, a participação social, etc.”, deixando de ser encarada apenas como medida compensatória.

O crescente dinamismo registrado nos índices de urbanização da população, consequência da aceleração dos fluxos migratórios no sentido campo/cidade, além de incrementar a densidade populacional dos centros urbanos de médio porte, terminou por expandir a demanda por serviços de educação, saúde, saneamento e habitação. O atendimento à população mais pobres das áreas urbanas e rurais constitui o público alvo da política habitacional e de saneamento. A implantação de infra-estrutura de saneamento, incluindo o abastecimento d’água, rede de esgoto, coleta de lixo e a recuperação de favelas e a oferta de lotes urbanizados são ações que no curto prazo devem beneficiar a população de menor poder aquisitivo.

Por outro lado, o incremento das oportunidades de emprego poderá ser facultado através de iniciativas governamentais associadas ao setor pri-





vado, para a realização de investimentos orientados para a expansão e diversificação da base produtiva e dos serviços sociais básicos.

Tanto na área da produção, quanto na implementação de programas sociais, a estratégia deve considerar a heterogeneidade da Região no referente às questões econômicas e sociais além das diferenciações agroecológicas que a caracterizam, requerendo intervenções distintas e descentralizadas que possam atender as especificidades de cada sub-região. Para tanto, é necessário proceder a descentralização das ações, no sentido de otimizar o uso dos recursos e atender às variadas situações de pobreza existentes, além de incorporar a gestão participativa de organizações da sociedade.

No plano da produção, uma prioridade deve ser conferida às áreas de maior potencialidade, à ampliação e à consolidação de pólos e complexos econômicos agro-industriais e industriais, a exemplo dos pólos petroquímicos, minerometalúrgico, têxtil/confecções, indústria de turismo e os pólos de irrigação. Além desses empreendimentos econômicos de maior porte, outras atividades econômicas, como as micro e pequenas empresas, devem ser incentivadas, visando garantir maiores oportunidades de emprego e renda para a população pobre do meio urbano e do rural.

Na área rural, ao lado da expansão das grandes empresas agropecuárias, deve-se promover a transformação gradual da agricultura de subsistência, através da utilização de tecnologias que objetivem o aumento da produtividade, em perfeita consonância com o equilíbrio ambiental e de sua capacidade competitiva, visando a sua integração com os mercados.

No entanto, é importante ressaltar que, a sustentabilidade das ações socioeconômicas está diretamente relacionada à adoção de políticas reestruturadoras que erradiquem os fatores determinantes da pobreza e da exclusão social, como a concentração da terra. A sua reorganização objetiva facilitar o acesso à terra por parte daqueles que efetivamente produzem, apoiando-os com os instrumentos do crédito e assistência técnica e de incentivo a sua organização. Os impactos resultantes da execução de políticas dessa natureza, repercutem nas estratégias econômica e social, contribuindo para o pleno desenvolvimento da Região.

O desenvolvimento sustentável fundamenta-se ainda, na vivência política de uma sociedade organizada dentro dos princípios da democracia, que tem na participação o principal mecanismo para assegurar a sua condição de cidadão, exigindo um novo papel do Estado cujas funções de planejamento e gerenciamento sejam pautadas pela ótica da descentralização das ações para as demais instâncias de governo, para o setor privado e para organizações não governamentais. No esforço de elaboração desse trabalho, o que mais se buscou no conjunto dos estudos, na definição de seus objetivos e nas sugestões de políticas e de projetos, foi assegurar a universalização da cidadania.



PRIMEIRA PARTE

CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO NORDESTE

O CONTEXTO GERAL DA ECONOMIA

O Nordeste constitui-se uma região que tradicionalmente tem apresentado um quadro de dificuldades socioeconômicas reveladas pelos baixos padrões de renda, pelos elevados índices de indigência, pelos alarmantes níveis de indicadores sociais, etc. Alguns dados ilustrativos podem ser aqui invocados para, de forma impressionista, caracterizar essas carências. Por exemplo: no Nordeste encontram-se 29% da população brasileira num espaço de 20% do território nacional, sendo aí gerados cerca de 14% do PIB nacional. É uma região onde se concentra cerca de 46% da população rural brasileira, estando nesta contidos 63% dos indigentes rurais do país em 1990. A nível urbano, a concentração de pobreza também é elevada, embora em dimensão um tanto menor, estando na região 23% da população urbana e 46% dos seus indigentes (Araújo, 1994).

Por outro lado cabe-nos lembrar que nas últimas décadas alguns indicadores econômico/sociais, como se verá, evoluíram de forma favorável. Embora ainda muito longe de satisfatórios, alguns indicadores mostram resultados melhores que há 30 anos ou simplesmente menos ruins, numa ótica menos otimista.

ESTADOS	PERÍODOS				
	1960-70	1970-80	1980-92	1970-92	1960-92
Maranhão		9,3	7,1	8,1	
Piauí		9,4	4,6	6,8	
Ceará		10,8	4,8	7,5	
R.G.Norte		10,3	6,7	8,3	
Paraíba		6,4	4,6	5,4	
PE		8,6	2,5	5,2	
Alagoas		9,1	5,0	6,8	
Sergipe		10,2	3,4	6,5	
Bahia		8,8	3,2	5,7	
Nordeste	3,5	8,7	5,4	4,8	4,8
Brasil	6,1	8,6	1,2	5,0	5,0

TABELA 1.1 - Brasil, Região Nordeste e Estado S- Taxa Média Anual de Crescimento do PIB (%).



Para situar melhor os temas específicos que devem ser tratados a seguir (população, emprego, pobreza, condições de saúde e educação), cabem aqui algumas considerações sobre a evolução da economia regional.

No período pós- 1960, que não por acaso se confunde com a atuação da SUDENE e da política de desenvolvimento regional, a economia do Nordeste melhorou sua performance em relação ao Brasil.

Isso se torna mais forte dos anos 70 em diante. Por exemplo, no período 1970/92 o PIB nordestino cresceu em média 5,4% ao ano, portanto acima dos 4,5% registrados pelo país como um todo (Tabela 1.1). Não há dúvida de que a atuação do Estado através da política econômica, na qual se inclui também a política regional, está associada a este melhor desempenho¹. Adicionalmente contribuíram para tal a disponibilidade de recursos naturais da região bem como, em menor ordem de importância, as deseconomias externas da produção industrial no Sudeste.

Em meio à evolução da estrutura produtiva emergem algumas transformações dignas de registro. Dentro do setor industrial um fato notável é o crescimento da produção de bens intermediários e queda do peso dos bens de consumo não duráveis. As atividades produtivas mantêm-se concentradas nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que juntos receberam cerca de 63% dos incentivos fiscais liberados entre 1963 e 1990². Nos anos 80, contudo, os estados do R.G. do Norte, Maranhão e Alagoas cresceram acima dos demais, o que aponta para alguma reversão nesse crescimento concentrado.

No setor agrícola deve-se notar um novo perfil produtivo em algumas áreas de crescente importância. Assim, por exemplo expandem-se, principalmente a partir dos anos 70, a cultura de grãos (nos cerrados) e a horti/fruticultura à base de irrigação, ambas com razoável orientação para o mercado externo.

De uma maneira geral, a economia do Nordeste beneficiou-se significativamente dos incentivos da política regional, principalmente o setor industrial, e dos investimentos de algumas empresas estatais ao longo dos Governos Geisel e Figueiredo, principalmente. É hoje uma economia mais complexa, por um lado, embora ainda apresente uma reduzida articulação intra-região. Por outro lado, mantêm-se algumas áreas e setores econômicos tradicionais submetidos a um débil dinamismo, nos quais predominam a baixa produtividade, a concentração da renda e dos ativos fixos, que são a outra face da pobreza e da indigência.

¹ É verdade que esses resultados econômicos poderiam ter se refletido em uma melhora mais significativa dos indicadores sociais no Nordeste, que estão ainda próximos dos exibidos por países com renda per capita inferior, isso ficou claro nas discussões feitas nas reuniões do GT Desenvolvimento Humano e Social.

² Em 1970 esses três estados somavam 70 % do PIB regional, tendo esse peso caído ligeiramente para 65,4 em 1990 (dados da SUDENE, citados por Araújo, 1994).

Como parte desse processo, emerge a heterogeneidade, característica de economias em desenvolvimento, que no caso do Nordeste tornou-se particularmente acentuada. Assim é que hoje podemos encontrar na região algumas áreas bastante dinâmicas apresentando níveis elevados de produtividade e com boas perspectivas de expansão. São as chamadas “Frentes de Expansão” ou “Pólos Dinâmicos” que conseguiram crescer a taxas elevadas, mesmos durante a prolongada estagnação da economia brasileira observada a partir da década dos 80. Entre estas “Frentes” encontramos o Pólo Petroquímico de Camaçari, o Complexo Mínero-Metalúrgico do Maranhão, o Pólo Têxtil/Confecções de Fortaleza e os pólos agro-industriais do Oeste da Bahia e do Sub-Médio São Francisco.

Esses sub-espacos dinâmicos, juntamente com outros à base de irrigação como o vale do Açú no R.G. do Norte e com outras atividades não tradicionais como o turismo na região costeira da Bahia até o Ceará, têm contribuído fortemente para expandir, mesmo que ainda insuficientemente, o nível de renda e de emprego na região. Em posições opostas, falando-se de dinamismo e de nível tecnológico, como bem caracteriza Araújo (1994), estão os sub-espacos de ocupação tradicional, exatamente onde se concentram fortes excludências e carências sociais. Aqui incluem-se o semi-árido e a Zona da Mata, tradicional reduto da agroindústria canavieira, e ainda a região cacaueteira do Sul da Bahia. Nessas áreas a “modernização, quando ocorre é restrita, seletiva, o que ajuda a manter um padrão dominante tradicional” (Araújo, 1994:16)³ Traços comuns dessas áreas são a elevada concentração fundiária e o conservadorismo, no qual arcaicas estruturas socioeconômicas e políticas sobrevivem e se reproduzem entavando mudanças maiores. A ação do estado aqui é restrita, excludente contribuindo bastante para o reforço de oligarquias e do poder político local.

As transformações da economia vão impor desdobramentos sobre o mercado de trabalho regional” criando e destruindo oportunidades de emprego, alterando os níveis de remuneração da força de trabalho e suas formas de remuneração, intensificando a mobilidade espacial da força de trabalho do campo à cidade, das cidades pequenas para as maiores e de dentro para fora da região” (Guimarães Neto, 1985:24). Com isso vai ser cada vez mais reforçado o setor “informal”, abrigo de crescentes frações das populações urbanas na região, ampliando-se o contingente de sub-remunerados. Nas áreas rurais, por seu turno, a expansão de relações capitalistas de produção e a modernização da base técnica vai aos poucos aprofundar as dificuldades de acesso à terra, bem como a sazonalidade do emprego. Isso, por um lado, vai estimular o fluxo migratório campo-cidade, e, por outro lado, contribuir para o processo de pauperização da maioria da população rural.

³ Com isso não pretendemos negar as mudanças associadas ao avanço do capitalismo brasileiro, que implicaram, também nessas áreas, no predomínio de relações assalariadas, no nível de capitalização, etc. O nível relativo de transformações é porem, bem inferior, insuficiente para imprimir mudanças mais profundas.



O futuro desse processo não parece ainda bem delineado. Mais recentemente as “frentes de expansão” têm contribuído com alguns desdobramentos, tanto em outras esferas quanto em outros sub-espacos regionais, gerando crescimento, um tanto localizado, mesmo nas fases recessivas da conjuntura econômica nacional. Embora cada uma dessas “frentes” defronte-se com algum tipo de dificuldade para a sua continuidade e expansão, parece razoável esperar que elas contribuam para uma maior diversificação industrial intra-região, principalmente se contaram com o apoio da política regional de incentivos. Nos sub-espacos marcados pelas atividades mais tradicionais, exatamente onde se concentram os maiores problemas de emprego e renda, as transformações necessárias dependerão em maior dosagem da ação de instrumentos de estímulo, de reformas mais estruturais na infra-estrutura e na propriedade da terra, no arcaísmo sócio-político, etc.. Para isso parece ser imprescindível a estabilização da economia com a retomada do crescimento, a recuperação do setor público como agente indutor de mudanças na base econômica e ainda o avanço político/cultural condizente com as transformações requeridas.

Ao longo de alguns séculos de evolução, a economia rural nordestina foi moldando uma divisão de atividades que mantêm até hoje seus principais traços. Assim, a ocupação da Zona da Mata com a cana-de-açúcar vai ser seguida pela interiorização rumo ao agreste e ao Sertão com o gradativo desenvolvimento da pecuária e da agricultura de subsistência caracterizadas pela baixa produtividade. Aos poucos algumas culturas comerciais como o algodão, principalmente, vão sendo introduzidas, diversificando de forma tênue essa economia bastante vulnerável às flutuações climáticas, mas marcando-se com ciclos expansivos e depressivos de acordo com as flutuações dos preços das culturas comerciais. Nesse processo vai sobressair-se o capital comercial como agente de extração de excedente numa economia predominantemente avara de fontes de renda e riqueza em vista das adversidades naturais. Esta assim via-se subjugada e controlada por oligarquias e por comerciantes de dentro e fora da região através de arcaicos, mas funcionais para os interesses comerciais, canais de intermediação comercial e financeira, associados à manutenção de minguado potencial de acumulação e ao monopólio da terra. Na Zona da Mata ainda hoje denominada pela cana-de-açúcar e no Sul da Bahia, marcada pelo cacau, as condições bem mais favoráveis de solo e clima não foram suficientes para garantir o desenvolvimento das forças produtivas, forjando uma exploração, também submetida por muito tempo ao capital comercial, no qual a concentração fundiária, da renda e da riqueza irão predominar sem que o potencial de acumulação observado em períodos favoráveis fosse realizado na direção de uma maior diversificação da base produtiva.

Mesmo diante das dificuldades acima percorridas, sem que procurássemos ser exaustivos, a agropecuária nordestina tem apresentado índices razoáveis de crescimento, no entanto, o seu peso na formação do PIB

regional tem declinado, o que aliás conforma-se com o padrão comum de comportamento observado historicamente em, outros países e regiões submetidos ao processo de crescimento econômico.

Assim o panorama geral da economia rural nordestina tem sido marcado pelos contrastes de diversificação agrícola e/ou de introdução de avanços tecnológicos. Como ressaltava Maia Gomes (1991), “existe uma forte associação entre as áreas estagnadas e em contração, no Nordeste, e aquelas que se dedicam aos cultivos tradicionais, com técnicas tradicionais. Boa parte do semi-árido nordestino combina essas duas características” (p. 131). Aqui também há que se chamar a atenção para a heterogeneidade, pois mesmo no semi-árido, seja nas zonas de micro-climas, seja nas áreas irrigadas encontram-se exemplos de dinamismo e de boas perspectivas. Por outro lado, mesmo em áreas com elevado nível de potencialidade produtivas como a Zona da Mata e o Sul da Bahia vêm apresentando problemas de declínio de produção e produtividade, em vista de predomínio quase soberano da cana-de-açúcar e do cacau. Essas culturas, como se sabe receberam por muito tempo o apoio paternalista, da política governamental, o que inibiu os estímulos à busca de diversificação e de introdução de técnicas de cultivo mais produtivas.

Além disso cabe uma menção a algumas experiências em curso, mas ainda localizadas, de modernização na pecuária de leite e de corte no Agreste e mesmo na Zona da Mata. Embora com perspectivas de expansão não apenas nessas áreas, mas também nas áreas de fronteira, a pecuária vem reforçando a exclusão social tanto por substituir culturas mais demandadoras de mão-de-obra quanto por demandar módulos agrícolas maiores, o que tende a reforçar a concentração fundiária.

A DINÂMICA DEMOGRÁFICA RECENTE

Residiam no Nordeste em 1991 cerca de 42,5 milhões de pessoas, quando em 1980 tal cifra alcançava 34,8 milhões. A taxa de crescimento da população regional no período 1980/91 foi de 1,8% ao ano, bem menor que a taxa registrada para o período 1970/80 (2,2%) e para os anos 1960/70 (2,4%). O incremento populacional do Nordeste entre 1980 e 1991 representa um contingente maior que toda a população da Bolívia. Apesar deste aumento de população, o fato central a ser considerado é a redução do ritmo de crescimento. Qual a explicação dessa diminuição? Pode-se daí inferir que o declínio da fecundidade foi mais significativo nesta região? Como evoluiu a mortalidade? Teria a migração experimentado um refluxo? Qual a influência dessas transformações antes assinaladas sobre a dinâmica demográfica da região?



Durante a década de 80, o Nordeste passou por profundas transformações na sua dinâmica demográfica. As mudanças tiveram como pano de fundo o conturbado processo de desenvolvimento econômico e social e a transição, tanto vital como urbana, vividos pelo Brasil. No período 1980-91, o Nordeste:

- tradicionalmente caracterizado por altas taxas de fecundidade, experimentou uma queda abrupta dos seus níveis reprodutivos;
- habituado a apresentar níveis de mortalidade elevados, que o distanciavam cada vez mais do resto do país, teve uma melhoria importante nos seus padrões de mortalidade;
- acostumado a perder grande parte de seus filhos através da emigração, teria passado a enviar para outras regiões contingentes cada vez menores de população, presenciar o retorno de uma parcela desses migrantes, e ainda receber população de outras áreas;
- teve, pela primeira vez, uma redução absoluta de sua população rural e viu surgir cidades de “porte médio” a um ritmo mais rápido que o resto do país.

Com relação à fecundidade, o Nordeste ainda mantinha níveis elevados nos anos 70, quando a mulher tinha, em média, mais de 6 filhos. Embora iniciada de forma tardia, a queda da fecundidade nordestina é das mais expressivas: ao iniciar a década de 90, o número médio de filhos por mulher na região já havia declinado para 3,6, aproximadamente.

No caso do Nordeste, essa queda parece ter-se operado fundamentalmente via educação, *latu sensu*, isto é via o aumento da informação e da difusão de novos valores pelos meios de comunicação. Ao mesmo tempo, os dados indicam que aspectos socioeconômicos, tais como renda familiar e, conseqüentemente, melhores condições de vida, foram cruciais para o início da transição da fecundidade a patamares menores. Assim, a queda teria-se iniciado entre a população mais privilegiada, já por volta de 1970 e se alastrado, posteriormente, para outros grupos. As maiores diferenças de fecundidade, para o período mais recente, refletem o grau diferenciado de exposição das mulheres às mensagens ditas “de modernidade”, independentemente do bem estar econômico. A influência desse fator é muito mais marcada nas mulheres mais jovens.

O uso de métodos anticoncepcionais é relativamente importante nesse cenário, sendo que praticamente metade das mulheres casadas utiliza algum método moderno (incluindo a esterilização). Entretanto, ainda existe uma demanda insatisfeita considerável por meios eficazes de regular a prole.

Com relação à mortalidade, o Nordeste tem apresentado, historicamente, os maiores índices do Brasil: através do tempo, a discrepância com outras regiões vinha se agravando sistematicamente. Embora as informações recentes mostrem a persistência da situação inferiorizada do

Nordeste, pode-se vislumbrar nesses dados uma atenuação das desigualdades; enquanto a mortalidade infantil nordestina, no início dos anos 90, ainda se encontrava em torno de 90 por mil; na área rural, esse indicador está em torno de 100.

A redução da fecundidade está tendo um efeito dramático sobre a queda do **crescimento vegetativo** regional. Cálculos preliminares sugerem que o crescimento; vegetativo, durante a década de 80, esteve em torno de 2,2% a.a. (comparado com quase 3% na década de 70); estima-se que o crescimento vegetativo teria diminuído, no início da década de 90, para um ritmo aproximado de 1,5% a.a.

A nível agregado, os impactos principais dessa rápida diminuição do crescimento vegetativo – atribuível, fundamentalmente, à queda da fecundidade – se fazem sentir através dos seus efeitos sobre a **estrutura etária** da população. A redução dos níveis de fecundidade propicia uma estabilização da demanda por diversos tipos de serviços sociais que o setor público nunca teve condições de fornecer adequadamente. O exemplo mais claro diz respeito ao setor de educação, no qual grande parte dos recursos disponíveis sempre foram gastos na construção de escolas. Com a relativa estabilidade da população escolar, é possível agora concentrar esforços na melhoria da qualidade do ensino. No aspecto nutricional, a região tem apresentado melhorias, em parte devido ao menor crescimento vegetativo. Adicionalmente, esta diminuição teria tido importante impacto na queda da mortalidade infantil através do aumento da renda *per capita* intra-domiciliar, ao propiciar melhores condições de saúde da mãe, e através da maior atenção dispensada a cada criança.

A migração também apresentou mudanças significativas. Apesar da precariedade dos dados disponíveis, não parece haver dúvidas quanto ao fato de ter havido uma mudança significativa nos padrões de fluxo interregional envolvendo o Nordeste. Tradicionalmente, a região forneceu grandes contingentes de migrantes para outras regiões. Os dados demográficos indicam, no entanto, uma sensível diminuição da migração líquida negativa nordestina durante a década de 80.

O saldo migratório negativo assim como a taxa líquida de migração, diminuíram drasticamente nesta última década. Com efeito, nos anos 70, o saldo migratório negativo superava 3 milhões, redundando numa taxa líquida migratória negativa de aproximadamente 10,3%. Nos anos 80, o saldo migratório – estimado a partir da comparação das taxas de crescimento total e vegetativo para a década – teria sido de aproximadamente 1,6 milhão, resultando numa taxa de migração líquida negativa de menos de 4%.

Estes resultados, conjugados com informações secundárias, sugerem um padrão inesperado de intercâmbio migratório entre o Nordeste e as outras regiões durante a década de 80: os nordestinos saíram menos, voltaram de





outras regiões e ainda teriam recebido um contingente oriundo de outras regiões. Como interpretar essa reversão de padrões tradicionais?

Uma alternativa **pessimista** de interpretação, fundamentada na percepção da manutenção das desigualdades regionais tradicionais, seria a de que a crise dificultou a saída de migrantes e, ademais, obrigou grande contingente de migrantes nordestinos a voltar para tentar a sobrevivência nas suas terras. Nessa visão, tudo continua como estava, só que pior, como resultado da crise prolongada. Numa ótica **otimista**, pode-se apontar para a conjugação de dois fatores positivos: a redução do crescimento vegetativo, que ajuda a diminuir a necessidade de sair, e o melhor desempenho econômico da região, relativamente ao total do país, que gera empregos, perspectivas de um futuro melhor e retém e/ou atrai mão-de-obra qualificada.

O processo de urbanização, que se dera sempre de forma mais lenta no Nordeste que no resto do país, também apresentou importantes transformações. Por exemplo, observou-se, pela primeira vez, uma redução absoluta da população rural da região. Paralelamente, o Nordeste teve o maior aumento do número de cidades de 20.000 ou mais habitantes durante a década de 80. Com isto, a rede urbana da região passou por um processo marcante de adensamento incorporando 49 novas localidades urbanas ao conjunto existente. Apesar da persistência da distorção litorânea, registrou-se uma mudança significativa no padrão de urbanização. As cidades da região tiveram uma taxa de crescimento urbano relativamente elevada, com destaque para cidades de tamanho intermediário. Esta nova “rede urbana” constituiu-se num dos veículos potenciais mais importantes para o salto do Nordeste ao desenvolvimento.

Consideradas individual e conjuntamente, essas mudanças têm um enorme significado para a questão social nordestina, dado que refletem transformações estruturais significativas. É extremamente relevante terem ocorrido, simultaneamente – no meio da crise econômica mais profunda dos tempos modernos – uma redução da fecundidade, uma melhoria das condições de mortalidade e uma importante mudança quantitativa na migração nordestina, junto com uma mudança no padrão de urbanização. Essas alterações na trajetória da dinâmica demográfica não resolvem, por si, qualquer problema social da região; entretanto, criam condições mais favoráveis para a resolução de todos eles.

Finalmente, as evidências apresentadas, mesmo de caráter preliminar, sugerem que a população nordestina crescerá num ritmo cada vez menor no futuro. Estima-se que, no ano 2020, o Nordeste terá uma população de 59,3 milhões e que venha a ter uma população estável por volta da metade do século XXI. É possível, no entanto, que o declínio da fecundidade se interrompa, e/ou que a mortalidade deixe de diminuir no ritmo que o fez durante a última década, a menos que haja maiores investimentos nas áreas de saúde, nutrição e de atendimento materno-infantil.

EMPREGO: SITUAÇÃO ATUAL E EVOLUÇÃO

A análise da situação atual e da evolução do emprego no Nordeste poderia ser mais completa e precisa caso estivessem disponíveis os dados econômicos do Recenseamento Geral de 1991. Na falta dessas informações podemos recorrer aos levantamentos das PNADs, embora a análise evolutiva fique prejudicada pelas diferenças metodológicas entre os Censos Econômicos das décadas anteriores e as PNADs. Estas, por exemplo tendem a sobrestimar a População Economicamente Ativa (PEA), principalmente em se tratando do trabalho feminino sobretudo o trabalho feminino rural (Guimarães Neto, 1985).

Segundo o IBGE, via PNAD, em 1990 a PEA do Nordeste era cerca de 26,0% da brasileira e imediatamente inferior aos 46% representados pelo Sudeste, a região onde é maior o peso da PEA e da população no país (Tabela 1.2). Guardando proporção com a distribuição do total da população, a PEA nordestina tem sua maior parcela localizada no meio urbano (56,4%). Em consonância com a distribuição da base econômica, a PEA nordestina concentra-se (72,6%) nos estados da Bahia (28,6%), Pernambuco (17,0%), Ceará (14,8%) e Maranhão (12,2%), estados que no seu conjunto responderam por 73,5 do PIB regional em 1990.

População (em 1000 pessoas)			
Especificação	Total	Urbana	Rural
Econom. Ativa			
Brasil	64.467	47.655	16.812
Nordeste	17.231	9.714	7.516
Maranhão	2.099	740	1.358
Piauí	1.094	503	590
Ceará	2.552	1.510	1.040
R. G. do Norte	879	605	274
Paraíba	1.237	810	426
Pernambuco	2.930	2.041	888
Alagoas	937	517	419
Sergipe	579	297	281
Bahia	4.921	2.687	2.233
Pessoas Ocupadas			
Brasil ¹	62.100	45485	16.615
Nordeste	16.656	9.211	7.444
Maranhão	2.055	716	1.339
Piauí	1.072	481	590
Ceará	2.486	1.447	1.039
R. G. Norte	835	570	265
Paraíba	1.191	768	423
Pernambuco	2.827	1.948	878
Alagoas	909	494	415
Sergipe	567	288	278
Bahia	4.710	2.496	2.213

TABELA 1.2 - Nordeste: População, Economicamente Ativa e Ocupada, Segundo Estados – 1990.

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

1- Exclui-se a População da área rural da antiga Região Norte



Conforme referido, a distribuição da PEA nordestina por situação de domicílio mostra um maior peso relativo da fatia urbana sobre a rural. Chama a atenção, no entanto a elevada participação da PEA rural. Enquanto no Nordeste o peso da fração rural é de 43,6% no Brasil este é de apenas 26,6%, tendo a região Sudeste apenas 14,1% de sua PEA nas áreas rurais. Esses dados ressaltam a maior importância relativa da PEA rural no Nordeste, contrastando com o maior grau relativo de dificuldades para o desenvolvimento de atividades agropecuárias no Nordeste, em função das conhecidas restrições climáticas e de carências infra-estruturais. A importância dessa questão é enfatizada pelo fato de o Nordeste concentrar 44,7% da PEA agrícola do país.

Para melhor caracterizar a situação do emprego no Nordeste, indispensável se faz a análise de dados com componentes qualitativos, mesmo que a níveis bastante agregados. É completamente insatisfatório o quadro de emprego e renda na região. Assim, por exemplo, a situação do rendimento médio mensal de trabalho das pessoas ocupadas, que em 1990 era de 2,2 salários mínimos no Nordeste, cerca da metade da média observada para o Brasil, isto é os nada entusiasmantes 4,1 salários mínimos. Entre os estados a média mais elevada encontra-se em Pernambuco e na Bahia (2,6 salários mínimos), estando no extremo inferior o Piauí (1,6) e o Maranhão (1,7). Esse quadro é ainda mais contundente, contudo. Na população ocupada do Nordeste em 1990 cerca de 36,6% “auferiam” menos que 1,0 salário mínimo, estando no Ceará, Piauí e Maranhão a mais elevada participação (cerca de 44,05) desse contingente e em Pernambuco a menor (20,8%). Novamente aqui repete-se a situação crítica na comparação com o Brasil que tem cerca de metade do peso (19,75) da população ocupada ganhando menos de um salário mínimo. E mais: cerca de 13% das pessoas ocupadas no Nordeste (8,4% no Brasil) não percebiam renda do trabalho, índice que era maior no Piauí (28,4%) e menor no R.G. do Norte (6,4%).

Um corte nos rendimentos segundo o sexo indica claramente a situação mais desfavorável das mulheres cuja renda média de trabalho era de apenas 1,6 salários mínimos (2,6 entre os homens), estando em pior situação as mulheres no Maranhão, Piauí e Alagoas (1,1 a 1,3), sendo menos ruim a situação das mesmas e Pernambuco, R.G. do Norte e Paraíba (1,9 a 1,8).

Apanhando-se o corte urbano/rural desnuda-se a maior perversidade do nível de renda na área rural sobretudo o caso das mulheres ocupadas no campo. A média de rendimento da PEA urbana chega a 3,2 salários mínimos (5,0 no Brasil), encontrando-se no Maranhão e no Ceará os valores mais reduzidos (2,5 a 2,6) e na Bahia, Alagoas e Pernambuco (3,8 a 3,2) a melhor situação. No meio rural a média regional é de apenas 1,1 salário mínimo, que chega a 0,6 para o caso das mulheres que trabalham no campo (1,3 para os homens). Aqui o quadro é mais dramático no Piauí, Ceará e Paraíba e menos ruim em Pernambuco e Sergipe.

Na área rural a situação apresenta-se pior no Ceará, Rio G. Norte e Paraíba, onde chega a 56,0% e 52,4%, respectivamente. No quadro observado nesses estados na área rural, vale o destaque para a maior precariedade salarial da região semi-árida, que nesses estados apresenta uma área proporcionalmente bem maior.

Além dos ínfimos níveis de remuneração, a PEA nordestina padece ainda de outro problema associado, ou seja, o elevado índice de empregados sem carteira de assinada que é de 53,3% (34,7% no Brasil), taxa que é mais elevada no Maranhão, no Piauí e no Ceará (62,6% e 65,3% e 58,1%) e pouco menor em Sergipe e em Pernambuco (45,7% e 46,8%). A falta de proteção da legislação trabalhista e os, em geral, menores níveis de remuneração de empregos sem carteira assinada fazem com que um percentual elevado das pessoas nessa situação revelem desejo de mudar para um emprego com carteira de trabalho assinada. Esse índice é de 63,4% para o Nordeste como um todo (51,3% no Brasil), chegando a cerca de 70% no Piauí e na Paraíba.

Nas últimas décadas observa-se um dinamismo diferenciado na expansão do emprego no Brasil e no Nordeste. De uma maneira geral, podemos creditar aos diferentes ritmos de crescimento do PIB experimentados pela economia brasileira e nordestina as variações nas taxas de absorção de emprego. Isso não impede, contudo, que às vezes verifiquem-se velocidades diferenciadas entre o crescimento do produto e do emprego.

Na Tabela 1.3. podemos observar que a PEA no Brasil cresceu nos anos 70 num ritmo muito rápido de 3,9% a.a., acima portanto da taxa de expansão da população. No Nordeste, o crescimento da PEA nesse período é menor, mas mesmo assim à taxa bastante expressiva de 2,5% a.a. Nos anos 60 esse crescimento fora menor: 2,7% a.a. para o Brasil e 1,7% para o Nordeste. Ou seja, na década em que o crescimento do PIB se intensificou foi também maior o crescimento da PEA. Nos anos 80 o fenômeno se repete: com a recessão de 1981/83 a PEA no Brasil se retrai, enquanto no Nordeste, que foi menos atingido pela recessão, há crescimento da PEA embora reduzido. No curto ciclo de expansão econômica de 1984/86 os movimentos novamente são coerentes, crescendo a PEA para o Brasil e para o Nordeste⁴.

Esses dados foram analisados por Guimarães Neto (1990), citado por Maia Gomes (1991), e além da associação entre expansão da PEA e do crescimento, aquele autor chama a atenção também para alguns outros pontos. Um deles é o maior crescimento da PEA urbana nos anos 70. Outro é a associação entre o maior ritmo de crescimento com a maior participação do assalariamento no mercado de trabalho (válido para o Brasil e para o Nordeste), com a conseqüente redução no peso de relações de trabalho como “autônomos” e “sem remuneração”. Além disso, vale ainda mencionar que a

⁴ Observe-se que esses dados a partir de 1980 referem-se apenas ao emprego urbano “forma”.



estagnação dos anos 80, diz ainda Guimarães Neto (1990), vai implicar na deterioração das condições de trabalho bem como na estagnação ou estabilidade das relações de trabalho e no reforço à “informalização” do mercado de trabalho.

Períodos	Brasil	Nordeste
1960/70 ¹	2,7	1,7
1970/80 ¹	3,9	2,9
1960/80 ¹	3,3	2,3
1980/83 ²	-2,0	1,2
1984/86 ²	5,5	7,1
1980/86 ²	1,4	3,9

TABELA 1.3

Fonte: ¹ IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO ² MTB-RAIS PAINEL FIXO (EMPREGO URBANO “FORMAL”) Apud Guimarães Neto (1990), transcrito em Maia Gomes (1991).

Conforme a Tabela 1.4 nota-se que a evolução da PEA regional guarda proporção com a mudança no perfil setorial do PIB, o qual por sua vez sofreu os efeitos das transformações ligadas à integração da economia do Nordeste à do resto do país, juntamente com a ação da política regional de industrialização. Junto com esta, ocorrem também transformações do setor agrícola na linha da intensificação das relações capitalistas de produção que implicam em menor uso de mão-de-obra. Assim é que o setor agrícola perdeu importância ao longo das últimas décadas como absorvedor de mãos-de-obra (62,2% em 1970 e 39,5% em 1989), ocorrendo concomitantemente um acréscimo nas participações do Secundário e do Terciário. Aqui cabe-nos chamar a atenção para um aspecto. Mesmo com a queda acima observada, a PEA agrícola é ainda desproporcionalmente elevada na região, pois, segundo dados da SUDENE, em 1989 o PIB agrícola era de 18,9% do total regional (14,4% em 1990). Isso por si só já mostra o reduzido nível de produtividade por pessoa ocupada nas atividades primárias no Nordeste. Vale ainda destacar a crescente importância do setor terciário como absorvedor de população ativa no período 1970/89⁵.

⁵ O Setor Terciário, em 1970 ocupava 26,8 % da PEA, enquanto o setor agrícola ficava com 62,2%. Em 1989 as posições mudam significativamente: 44,5% no Terciário e 39,5% no Primário.

Ano	Primário	Secundário	Terciário	Total
1970	62,2	10,6	26,8	100,0
1976	57,1	14,7	26,8	100,0
1980	49,1	15,0	35,9	100,0
1985	46,4	15,0	38,6	100,0
1986	43,6	16,4	40,0	100,0
1989 ¹	39,5	16,0	44,5	100,0

TABELA 1.4 - Nordeste: Distribuição da PEA por Setores de Atividade (%) – Anos Seleccionados.

Fonte: SUDENE/CPR/ED – SIRIS, apud Duarte, 1989, p.33
¹ IBGE: PNAD.

O estudo do mercado de trabalho rural no Nordeste ressurte-se de uma base de dados mais atualizada e, além disso de informações que possam ser confiavelmente comparáveis para períodos distintos. Independentemente dessas questões ligadas à base de dados, várias análises que têm sido feitas sobre a evolução do setor primário no Brasil chamam a atenção para êxodo campo-cidade e o decréscimo absoluto da população rural. A explicação que tem sido fornecida por vários estudiosos do assunto é a de que esse fenômeno resulta da modernização da produção agrícola incentivada por medidas governamentais, um processo desestruturador de arranjos produtivos que envolviam pequenos proprietários, arrendatários e parceiros e que terminam sendo progressivamente levados a migrar para os centros urbanos. Além disso, deve-se acrescentar que nas áreas urbanas têm surgido mais e melhores ocupações, o que também estimula a saída do campo. A intensidade com que esse fenômeno atinge o campo é bastante diferenciada no espaço brasileiro em função das particularidades de cada região. Ao lado da chamada penetração do capitalismo no campo conduzida pela política agrícola, observou-se uma rápida expansão da pecuária, também de forma diferenciada de acordo com os vários sub-espacos econômicos, o que em certos casos teria afetado particularmente os pequenos estabelecimentos⁶.

Além disso, a desestruturação dos arranjos produtivos anteriores em função da modernização gerou também um crescente uso de trabalhadores temporários. Estes, em muitos casos, são os antigos protagonistas de relações de produção vigentes anteriormente que migraram para a periferia de centros urbanos mais próximos, num processo chamado de “rurbanização”. Os efeitos dessas transformações sobre o emprego, vale observar, são às vezes diferenciados, podendo acarretar o crescimento do emprego através da

⁶ Esses efeitos parecem ter ocorrido tanto pelo lado da absorção de pequenas propriedades, quanto pela conversão de propriedades menores para atividades pecuárias (Martine e Árias, 1987/88).



expansão da fronteira agrícola, tanto em regiões de ocupação recente (Norte e Centro-Oeste) quanto em áreas de assentamento antigo, como o Nordeste.

Para definir o perfil do emprego agrícola podemos recorrer aos dados do Censo Agropecuário de 1985, o mais recente disponível. Um aspecto notório é a elevada participação da mão-de-obra familiar (não-remunerada) que era responsável por 80,3% do total, seguida pelos trabalhadores temporários (11,5%) e pelos permanentes (5,8%). Note-se que as categorias de parceiros e de “outra condição” têm participação desprezível, dando evidência às análises anteriormente feitas que apontam a minifundização e o crescente uso de trabalhadores temporários como características das transformações do setor agrícola, criando e recriando arranjos produtivos (Tabela 1.5).

Grupo de Trabalhadores	%	14 anos e mais (%)	Menos de 14 anos (%)
1. Trabalho Familiar	80,3	77,9	22,1
2. Trab. Permanentes	5,8	91,0	9,0
3. Trab. Temporários	11,5	98,0	2,0
4. Parceiros	1,0	81,2	18,8
5. Outras Condições	1,3	--	--

TABELA 1.5 - Nordeste: Estrutura do Emprego Agrícola 1985

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário. Obs: Elaborada com base em Jatobá (1993)

Grupo de Área	Estabelecimentos	Trabalhadores (%)
Menor que 5	75,5	44,9
5 - 10	20,0	33,7
10 - 20	3,7	12,1
20 - 50	0,6	4,6
50 - 100	0,1	2,0
100 e mais	0,05	2,7

TABELA 1.6 - Nordeste: Distribuição de Estabelecimentos e de Trabalhadores Agrícolas – 1985 (%).

Fonte: IBGE/Censo Agropecuário. Apud Jatobá (1993), Tabela 12.

Os dados mostram ainda, coerentemente com o que foi aventado, que as ocupações agrícolas concentram-se nas pequenas propriedades (Tabela 1.6). As propriedades de até 20 ha, que representam 99,2% do número total, empregam 90,7% dos trabalhadores. Mesmo levando em conta possíveis sobrestimativas da mão-de-obra familiar inerentes ao Censo Agropecuário, os dados impressionam e demonstram a importância da pequena propriedade de base familiar na absorção de mão-de-obra rural.

Em vista das condições altamente assimétricas de inserção das propriedades menores no mercado de produtos agrícolas as implicações dessa estrutura de ocupação de mão-de-obra rural no Nordeste são de imediata percepção. Ou seja, o setor que mais emprega mão-de-obra é o que menos facilidades dispõe para gerar um valor de produção condizente com as necessidades mínimas de reprodução da força de trabalho.

Cabe aqui chamar a atenção para aspectos qualitativos envolvidos nesse papel dos pequenos estabelecimentos. O que ocorre na maioria dos casos é que ao invés de louvações à função da pequena propriedade como absorvedora de mão-de-obra deve-se enfatizar que ocorre aí muito mais uma retenção de excedentes do que a absorção produtiva de trabalhadores. Sobre isso, vale a referência a Otamar Carvalho (1988) que, centrando-se no caso do semi-árido, afirma com propriedade: “Na realidade, no âmbito de todos os estabelecimentos rurais do Semi-árido nordestino o que se gera é muito mais a condição de subsistência do trabalhador rural do que o emprego efetivo. Subemprego portanto. Na verdade, sem opções, os trabalhadores sem terra e os moradores e agregados às famílias dos pequenos (e mesmo dos grandes) proprietários de terra vivem e se abrigam, como podem, nesses locais de trabalho (p. 180)”. Aí ficam então à espera de ocupações eventuais, o que resulta em atividades descontinuadas, com baixa remuneração, atuando assim a pequena propriedade como etapa pré-migratória para a mão-de-obra redundante, ou quase, que nela se abriga.

A seguir faremos um esforço no sentido de discutir, ainda que de forma breve, os princípios determinantes do nível de emprego urbano e rural no Nordeste nos últimos anos.

Uma variável que se impõe nessa discussão é, sem dúvida, o nível de atividade da economia, o crescimento do PIB como variável síntese. O crescimento está fortemente associado ao nível de absorção de mão-de-obra, embora os seus impactos sobre esta sejam diferenciados por região e também, em menor dosagem, pelo padrão de crescimento prevalecente. No caso do Nordeste observa-se que mesmo nos períodos de crescimento mais intenso há um impacto um tanto mais reduzido sobre o emprego, notadamente sobre o emprego no setor rural, sendo maior o impacto sobre o emprego urbano. Além disso, vale repetir, o crescimento parece implicar também movimentos qualitativos sobre o mercado de trabalho, impulsionando o uso de trabalho assalariado em troca de relações “informais”.



No geral nas últimas décadas o emprego no Nordeste evoluiu mais intensamente na indústria e nos serviços, principalmente, tendo o setor agrícola reduzido seu ritmo de absorção. No terciário o comércio de mercadorias e as chamadas atividades sociais (escola, saúde, previdência, etc.) têm liderado a expansão de ocupações. Diante disso fica difícil não incluir a atuação do Estado entre os determinantes do emprego regional. Tanto pelo lado da promoção das atividades industriais, quanto pelos investimentos na infraestrutura social e econômica, implicando na criação direta e indireta de um elevado número de postos de trabalho. O efeito da ação do Estado sobre o emprego estende-se ainda à oferta de serviços nas chamadas atividades sociais. Com as transformações detectadas na economia brasileira e a integração regional, vinculada ao aprofundamento das relações capitalistas, mesmo que de forma relativamente mais lenta, importantes repercussões irão ocorrer no mercado de trabalho do Nordeste. Relações de trabalho tradicionais vão ser desestruturadas e os centros urbanos, principalmente as Regiões Metropolitanas, irão crescentemente se alinhar entre os responsáveis pela demanda de mão-de-obra.

Nos centros urbanos, por sua vez, observa-se a crescente importância do setor terciário, mesmo com o crescimento não desprezível do emprego industrial. Aqui nota-se uma também crescente heterogeneidade de situações onde atividades mais remuneradoras (como as ligações ao sistema financeiro, turismo, serviços especializados, etc.) alinham-se com outras de baixa produtividade. É importante salientar também que o setor terciário, principalmente nos momentos recessivos, constitui-se no refúgio de grandes contingentes populacionais que tem nas atividades “informais” a saída para o desemprego aberto, mesmo que através do subemprego e da sub-remuneração. Os pequenos estabelecimentos assumem, pelo lado formal um papel também muito importante na dinâmica do emprego regional. O turismo é uma outra atividade que assume crescente importância no terciário. Apresenta sem dúvida elevadas potencialidades de expansão, porém trata-se de um setor onde é elevada a sazonalidade e, aqui também, reproduz-se, assim, o uso de trabalho temporário, fato que é pouco ressaltado nas análises sobre esse setor.

Nesse quadro geral de urbanização e terciarização do emprego, cabe chamar atenção mais particularmente para fenômenos “estruturais” e para os movimentos em curso no setor agrícola com importantes rebatimentos sobre o mercado de trabalho. Como sabemos, a agropecuária no Semi-árido e mesmo no Agreste, em proporção menor, é atingida com elevada frequência pelas secas que desestruturam o frágil equilíbrio da economia semi-árida, provocando desemprego e maior incidência de miséria. São pois, as secas responsáveis por uma relevante contração do mercado de trabalho rural. Ao lado delas um outro elemento estrutural inibe a maior absorção de mão-de-obra no campo, qual seja a concentração fundiária junto com a presença de um elevado índice de ociosidade de terras produtivas nas grandes

propriedades. Forma-se assim um mercado de trabalho no qual a maior parte da PEA localiza-se nos minifúndios, principalmente a mão-de-obra familiar não remunerada, a qual serve de repositório de mão-de-obra temporária usada pelas grandes propriedades.

Além disso, cabe enfatizar que alguns movimentos ligados ao aprofundamento do capitalismo no campo vêm juntar-se a estes determinantes de emprego rural. Encontram-se aqui, por exemplo, a modernização tecnológica, a pecuarização e a substituição de culturas que demandam menos força de trabalho, intensificando-se a mercantilização da produção agrícola e definindo-se de forma crescente novos arranjos produtivos que em geral têm efeitos perversos sobre a demanda por trabalho.

A POBREZA DA REGIÃO

No que se refere à **dimensão e características da pobreza e exclusão social** no Nordeste, os pontos mais relevantes são os seguintes⁷:

- sem repetir os dados apresentados no relatório final sobre a pobreza e exclusão social, 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 regional marca sua presença e tem um peso significativo na definição dos indicadores médios de déficits sociais no país: mais da metade dos pobres do país está na região, quase 60% da população regional está composta de pobres e cerca de 40% da população regional pode ser classificada como indigente; em termos absolutos, as estimativas registram a presença, no Nordeste, em 1988, de aproximadamente 23,8 milhões de pobres, e de cerca de 17,2 milhões de indigentes, em 1990;
- 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%;
- 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

⁷ Foram utilizadas várias estimativas sobre a pobreza na Região, que embora distintas do ponto de vista metodológico e dos valores absolutos apresentados, registram evoluções semelhantes e muito próximas para os anos 70 e 80. As Linhas de pobreza adotadas por H. C. Tolosa, Roberto C. Albuquerque e Renato Villela e Maurício Romão consideram, em geral, um nível de renda superior ao necessário para atender às necessidades de alimentação. A linha de indigência definida pelo IPEA leva em conta somente o nível de renda necessário para a aquisição de uma cesta básica de alimentos. Para detalhes ver relatório anteriormente referido ou consultar os trabalhos mencionados na Bibliografia.



Federação que a compõem, é importante considerar, para sua melhor compreensão, o fato de existir uma grande **heterogeneidade**, quando se desce ao exame mais detido da questão;

- 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;
- mesmo quando são levadas em conta 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;
- quando se passa das considerações sobre a incidência relativa da 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 indigentes;
- tais informações mostram a situação diferenciada no interior da região, no tocante à pobreza e indigência, que geralmente escapa a uma exame mais superficial; essa heterogeneidade também aparece quando se procura identificar as 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 das mais diversas formas que toma a pequena produção rural familiar e no contexto das complexas relações de trabalho que vinculam o pequeno produtor e os membros de sua família com o regime de assalariamento temporário, como o arrendamento e a parceria;
- 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;

- da perspectiva da evolução da pobreza, 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 aquela registrada no início dos anos 70 e quase alcançando a marca deste ano no que se refere à sua incidência e intensidade; para que se tenha uma idéia dos quantitativos é suficiente afirmar que em 1970, segundo estimativa de H. C. Tolosa, no Nordeste existiriam cerca de 19,4 milhões de pessoas que poderiam ser classificadas como pobres e que representavam 76,8% da população regional; em 1980 este contingente é reduzido para 16,7 milhões (49,6% da população) e em 1988 a cifra aumenta para 23,8 milhões, ou seja 58,9% do total da população regional;
- nesta 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; no meio urbano a pobreza passa de 6,2 milhões em 1970, para 5,6 milhões em 1980, saltando para 10,3 milhões de pessoas em 1988; no meio rural, nos referidos anos o contingente de pobres passa de 13,2 milhões para 11,1 milhões e alcança 13,5 milhões no último ano; 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, que serviram de base para esta análise, apontam para uma complexidade de causas, cabendo um destaque para as seguintes:

- **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;
- um segundo aspecto ressaltado nas análises, que qualifica o anterior, diz respeito à **fragilidade da economia rural**, notadamente às condições climáticas; a ocorrência de variações climáticas 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; a repeti-



ção periódica das secas reduz, ainda mais, a probabilidade do pequeno produtor e, sobretudo daquele voltado para a agricultura de subsistência, de acumular excedentes para enfrentar as fases críticas das estiagens ou de variações climáticas de qualquer ordem; as cifras relacionadas com os contingentes de mão-de-obra absorvidos nas frentes de trabalho e com as quedas do produto agrícola no Nordeste dão uma idéia da fragilidade da agricultura regional às condições climáticas;

- **a presença 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 da 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; tais mecanismos, tanto no mercado de trabalho como no mercado dos produtos agrícolas, definem e consolidam relações que mantêm parte significativa dos trabalhadores e produtores rurais no nível de subsistência;
- **as formas de atuação do Estado** são, também, apresentadas como responsáveis pela persistência da pobreza e indigência na região; o Estado, ao concentrar parte significativa da sua atuação no apoio ao processo de acumulação privada, voltado para a grande e média unidade de produção, tem caracterizado, nas últimas décadas, sua presença nos programas sociais e assistências da região pela irregularidade, timidez, carência de recursos e ineficácia no seu uso;
- **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, quer no contexto de expansão da economia, quer no de estagnação e instabilidade; este fato, somando aos dois anteriores, 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;
- 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 dificuldades de acesso aos processos tecnológicos e, como fator mais geral associado aos demais, as escassas oportunidades 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, especificidades e uma grande complexidade de causas.

AS CONDIÇÕES DE EDUCAÇÃO

Olhando retrospectivamente os censos decenais realizados no país, é possível perceber a gradualidade nos avanços acontecidos no campo da alfabetização. O censo de 1950 revelou que pouco mais da metade da população brasileira de 15 anos e mais era analfabeta. Essa proporção vai caindo lenta e gradativamente até chegar ao censo de 1980, que revela 23,4% de analfabetos. Já para 1990, a PNAD infere uma taxa global de analfabetismo de 18,4%, com 12,9% para a zona urbana e 36,1% para a rural.

Já o Nordeste apresentou, para 1990, índices de analfabetismo bem mais elevados: 25,3% para o meio urbano, 52,9% para o meio rural e 36,5% de taxa geral. Excluindo o Nordeste, o resto do país mostra as seguintes taxas: 9,5% de analfabetismo urbano, 22,2% rural e 11,8% de analfabetismo global. Noutras palavras, o analfabetismo no Nordeste resulta 3 vezes superior ao do restante do país.

Uma outra questão fica bem evidente quando se desce ao exame mais detalhado do problema. Os esforços de expansão da cobertura da escolarização formal acontecidos nos últimos anos, tanto no país como no Nordeste, apresentam seu impacto diferencial quando se analisam os índices de analfabetismo nas diversas faixas etárias. No Brasil urbano, os índices de analfabetismo na faixa de 15 aos 19 anos é só de 5,3% (no meio rural, 20,5%); já nas faixas de mais de 50 anos está acima de 21% (68% no meio rural). No Nordeste, o que se observa é que o mesmo fenômeno se repete, mas com patamares bem mais elevados de analfabetismo: 13% na faixa de 15 a 19 anos, 40% na faixa de 50 a 59 anos no meio urbano. No meio rural: 40% na faixa de 15 a 19 anos e 69% na faixa de 50 a 59 anos.

O exame segundo as unidades da Federação localizadas no Nordeste revela que, com poucas variações todas as unidades federadas apresentam taxas de analfabetismo bem acima das médias do resto do país. A tabela 1.7 mostra os dados mais relevantes a respeito, considerando a situação de



domicílio e o total do Nordeste e do Brasil. Se no resto do país o analfabetismo urbano é da ordem de 9,5%, a média mais baixa do país – a da Bahia – é de 20,1%. No meio rural acontece o mesmo fenômeno: a média do resto do país é de 22,2%; a mais baixa do Nordeste, a do Maranhão, de 48,3%.

Estados	Urbano	Rural	Total
Alagoas	32,0	61,2	43,4
Bahia	20,1	50,0	32,3
Ceará	28,2	56,0	39,2
Maranhão	27,4	48,3	40,0
Paraíba	29,1	52,7	26,9
Pernambuco	25,5	52,6	43,6
Piauí	27,1	62,9	43,6
R.G. do Norte	27,8	53,7	36,3
Sergipe	23,5	54,2	36,9
Nordeste	25,3	52,9	36,3
Brasil	12,9	36,1	18,4

TABELA 1.7 - Nordeste: Taxas de Analfabetismo em Pessoas de 15 anos ou mais por Situação de Domicílio e Unidade da Federação - 1990.

Fonte: PNAD - IBGE.

Entrando de forma específica na situação do analfabetismo no polígono das secas, os dados do Censo Demográfico de 1991 permitem verificar que a situação é ainda mais séria e preocupante. Obviamente, nas unidades federadas onde a delimitação do polígono abrange a totalidade ou a maior parte dos municípios, como nos casos do Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, não é possível observar diferenças de analfabetismo entre o total do estado e o do semi-árido. Mas, nas outras unidades federadas, onde o entorno do polígono é mais limitado, as diferenças com o resto do estado passam a ter uma certa relevância.

Nos estados do Nordeste onde só uma parcela dos municípios está incluída no semi-árido, pode-se observar, em primeiro lugar, que nesta sub-região se intensificam as já elevadas taxas de analfabetismo imperantes na unidade da Federação. Em segundo lugar, que essa intensificação é um fenômeno notadamente urbano. Efetivamente, nos municípios do semi-árido de Alagoas, Bahia, Pernambuco e Sergipe, se bem que o analfabetismo rural seja sempre bem superior ao urbano, ele não apresenta grandes diferenças relativamente ao analfabetismo rural dos municípios que não fazem parte do semi-árido. Já a nível urbano, as diferenças entre o analfabetismo dentro o fora do semi-árido são grandes.

Relativamente à matrícula e à cobertura escolar as informações traçam um quadro preocupante. Em 1979, o ensino regular de primeiro grau atendeu no país a aproximadamente 21,9 milhões de crianças, estando representado

o Nordeste com 6,5 milhões de alunos. Já em 1991, a matrícula nacional passou para 28,7 milhões de alunos e a do Nordeste para 8,6 milhões. Assim, a taxa de crescimento da matrícula no período foi de 2,3% e a do Nordeste muito semelhante: 2,4%. No entanto, esta semelhança de crescimento é enganosa por ser o Nordeste a região que apresenta os maiores déficits de cobertura.

No contexto regional, destaca-se, neste particular, a situação do Ceará, estagnada desde 1979 e a dos estados do Piauí e da Paraíba, que mal suprem o crescimento vegetativo de sua população escolarizável. No outro extremo, com taxas de crescimento muito elevadas (4,8% ao ano), bem acima do crescimento da população na faixa etária escolarizável, encontra-se o Maranhão.

De acordo com os dados disponíveis para a última década, pode-se afirmar que o aumento da matrícula nacional se está processando em ritmo lento (2% ao ano), um pouco superior ao ritmo de aumento da população potencialmente escolarizável do país (população na faixa etária dos 7 aos 14 anos). Esta população, no período 1980/91 cresceu a uma taxa de aproximadamente 1,3% ao ano. Considerando-se este ritmo de incremento da população escolarizável e que a matrícula expandiu-se a 2%, o saldo líquido positivo (melhoria real das condições de escolarização) seria de aproximadamente 0,7% ao ano. Esta taxa líquida, embora relativamente baixa, mantida na década atual, possibilitaria que o Brasil ostente, no ano 2000, uma taxa de escolarização de aproximadamente 95%, o que pode ser considerado bem razoável, segundo padrões internacionais. Mas o mesmo não acontece com o Nordeste, apesar do crescimento de sua matrícula na última década ostentar um ritmo semelhante ao do Brasil.

Para os Brasil, os dados mostram que, em 1991, o país registraria uma taxa de atendimento na faixa de 7 a 14 anos de 87,2%, o que originaria um contingente de aproximadamente 3,4 milhões de crianças que, nessa faixa etária, encontram-se ainda fora da escola.

No Nordeste a situação é distinta daquela assinalada para o Brasil, em seu conjunto. Em 1970, a taxa de escolarização não chegava a 50% de sua população escolarizável. A década de 70 representou um grande salto na cobertura escolar, registrando um aumento de 20 pontos percentuais, passando para 69,1%. No entanto, a década de 80 representou um avanço muito pequeno, apresentando, em 1991, uma cobertura de 72,8%. Isto deixa a região num atraso relativo sério, com respeito às restantes áreas do país. A região Norte apresenta uma cobertura de 86,6% e as regiões do Centro-Oeste, Sul e Sudeste acima de 90%.

Para melhor visualizar a dimensão das diferenças entre o Nordeste e as demais regiões brasileiras, pode-se verificar que, excluindo a região Nordeste, o país já tem, em 1989, uma cobertura de 94%, valores bem dignos dos países do primeiro mundo. A cobertura nordestina encontra-se bem distante, na ordem



de 72 e 73%, e em franca estagnação na última década. Uma indicação relevante a respeito é a de que, das 3,4 milhões de crianças na faixa etária dos 7 aos 14 anos desescolarizadas do país, 2,5 milhões (74%) se encontram no Nordeste (Tabela 1.8)

Discriminação	Brasil			Nordeste		
	1991	1970	1980	1991	1970	1980
Pop.7/14 (mil)	19.693	22982	2.6403	6.133	7.530	9.070
Matr.7/14 (mil)	13.185	18.477	2.3030	3.022	5.204	6.529
Escolariz. (%)	67,0	80,4	87,2	49,3	69,1	72,0
Déficit	6.508	4.505	3.373	3.111	2.326	2.541
Cresc. pop.		1,6	1,3		2,1	1,7
Cres. mat.		3,4	2,0		5,6	2,1

TABELA 1.8 - População e Matrícula Inicial de 1o Grau de 7 a 14 anos - Nordeste e Brasil - 1970/1991.

Fontes: IBGE e CIP/CPS/SAG/MEC.

O que é importante destacar é que no Nordeste existem situações internas bem diferenciadas em termos de cobertura escolar. Os estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte, com 84,4% e 85% de cobertura aparente apresentam uma situação bem próxima da média nacional. Num outro extremo, impressionam os casos da Bahia e do Ceará, dois estados relativamente populosos, que apresentam as menores taxas nacionais de cobertura: 62,9%. Um outro fato que se evidencia a partir das informações disponíveis é a inexistência de diferenças entre os municípios que integram o denominado “polígono das secas” e a situação global de cada unidade federada. Isto não seria surpreendente nos casos do Ceará, Paraíba, Piauí ou Rio Grande do Norte, onde a grande maioria, quando não a totalidade dos municípios, forma parte do polígono. Mas inclusive nos estados como Bahia, Alagoas, Pernambuco ou Sergipe, onde o polígono abrange aproximadamente 50% dos municípios, este fenômeno se repete: as taxas de cobertura são semelhantes dentro e fora do polígono das secas.

Uma conclusão relevante possibilitada pelos dados disponíveis é a de que não obstante a visão homogeneizante que se deriva de conceitos tais como “região”, “semi-árido” ou “polígono das secas”, a realidade dos municípios se apresenta de forma extremamente heterogênea. Aproximadamente 40% dos municípios, tanto do semi-árido quanto do Nordeste, apresentam uma cobertura semelhante a da média nacional, com 80% ou mais de sua população de 7 a 14 anos matriculada nas escolas (mais

de 15% dos municípios apresentam uma cobertura que ultrapassa a marca dos 90%). Mas aproximadamente 14% dos municípios ostentam uma taxa de escolarização de menos de 60%, situação que pode ser considerada extremamente crítica e que deverá ser área prioritária da atuação para qualquer estratégia que pretenda melhorar o acesso das crianças à escola. Com taxas um pouco melhores, mas ainda críticas, temos aproximadamente 16% dos municípios do Nordeste e do semi-árido, com uma cobertura que vai de 60% a 70% de sua população escolarizável.

Que se pode afirmar a respeito das características do professor no sistema escolar fundamental da região? Um primeiro aspecto refere-se à formação e à capacitação. Em 1989 registrou-se um contingente de 1,2 milhão de professores lecionando no ensino regular do primeiro grau no país. Desse total, 335 mil pertencem ao Nordeste, o que representa uma participação de 27,9% do total nacional. Quando se trata de professores que não complementaram o primeiro grau, essa participação mais que duplica, pula para 64%. Também se destaca a participação de professores que só completaram o primeiro grau: 51%. Em contrapartida, a participação de professores com estudos superiores no Nordeste é muito baixa: 12,9%.

Outras informações reforçam este quadro de carência da região: (i) considerando o professor leigo aquele que não tem o segundo grau completo, tem-se no Nordeste rural 62,4% dos professores nesta situação, enquanto que no Brasil essa taxa é de 46,1%; ademais, desconsiderando o Nordeste, a taxa do país cai para 17,4%; (ii) a taxa de leigos do Nordeste urbano é baixa e semelhante à do resto do país, só que, enquanto no país a maior parte dos professores tem terceiro grau completo, no Nordeste a maior proporção se encontra no segundo grau completo; (iii) tanto no Nordeste rural quanto no urbano, os níveis de formação do professor são bem mais baixos do que no resto do Brasil.

Relativamente à remuneração dos professores, alguns dados coletados permitem que se tenha uma idéia aproximada do problema. A média salarial do professor do semi-árido, de US\$ 117,59, é muito baixa, menos da metade (44%) da média salarial nacional de US\$ 264,10. A situação se agrava no meio rural, onde o professor percebe, em média, US\$ 52,39, o que representa 20% do salário médio nacional. Verifica-se, ainda, que a situação extrema se encontra na rede municipal do polígono que, com uma média de US\$ 41,33 não atingia nem o salário mínimo da época. Os valores médios apresentados para o polígono ocultam situações realmente preocupantes. No polígono, 3% dos professores têm salários mensais abaixo de US\$ 10; 11% abaixo de US\$ 20 e 17% abaixo de US\$ 30. Isto acontece, fundamentalmente, no interior rural e na rede municipal de ensino.

Os mecanismos de recrutamento e seleção imperantes, os baixos salários e as deficiências na formação do professor, especialmente o atuante



nas áreas rurais, induzem a que os docentes apresentem grande insegurança em relação à sua prática e os resultados obtidos. Assim, por exemplo, 36% dos professores do polígono percebem suas carências no domínio dos conteúdos do que devem ensinar. Essa proporção se eleva para 49% no meio rural. Por outro lado, só a metade dos professores da área rural utiliza métodos ativos para estimular a aprendizagem dos alunos.

No que se refere ao desempenho do sistema educacional fundamental no Nordeste, alguns dados, de modo muito resumido, podem fornecer um quadro da questão (examinar tabela 1.9). O que se pode afirmar é que entre o fim da década de 70 e o da década de 80 ocorreu uma melhoria nas taxas de promoção da primeira série, mas as custas de perdas que se vão acumulando a partir da quarta série. Pareceria que medidas tomadas na década para a melhoria da retenção e promoção na primeira série (merenda escolar, ciclos básicos em alguns estados, reforço da aprendizagem em outros, etc) que no final dos anos 70 apresentava uma situação extremamente crítica - só 30,5% dos alunos eram promovidos, 25,3% repetiam a série e 44,1% se evadiam - longo de resolver, só transferiram os problemas para as cinco últimas séries. Apesar desta melhoria, a taxa de promoção de 41,7% de 1988 continua sendo extremamente elevada e crítica. Essa taxa significa que bem mais da metade dos alunos (58,3%) no Nordeste não consegue ser aprovado na primeira série, seja porque se evade (30,6%), seja porque repete o ano (27,7%). As taxas de promoção das restantes séries, apesar de ser bem mais elevadas que as da primeira série, continuam sendo muito preocupantes, e implicam enormes perdas para o sistema de ensino.

Fazendo-se a reconstituição do fluxo de alunos do ensino do primeiro grau, para 1979 e para 1988, com base no modelo de simulação de fluxos para a região, o que se percebe é que se no final dos anos 70 aproximadamente 14 em cada 100 alunos finaliza o primeiro grau, no final dos anos 80 essa

Série	Taxas - 1979			Taxas - 1988		
	Repet	Promoç.	Evasão	. Repet.	Promoç.	Evasão
1ª	253	305	441	227	417	306
2ª	198	629	173	230	626	144
3ª	180	673	147	194	674	132
4ª	153	812	35	163	797	39
5ª	188	667	145	228	582	189
6ª	162	764	74	188	678	133
7ª	144	786	69	159	716	125
8ª	104	735	161	123	705	172

TABELA 1.9 - Nordeste: Taxas de Transição do Ensino do 1o Grau - 1979 e 1988 (para algumas UF: 1991) (em o/oo).

proporção permanece quase a mesma: passa-se para 15,8%, mas as custas de um maior investimento de matrículas-ano por formando, que passa de 24,8 para 28,6. Noutras palavras, apesar dos ganhos que se observam na primeira série, os aumentos na evasão e na repetência das 5 últimas séries reequilibram a situação.

Para melhor compreender o significado dos fluxos antes referidos, é conveniente registrar algumas informações adicionais. Em primeiro lugar, a taxa de sobrevivência nacional (% de alunos que se formam), no final da década de 80, era de aproximadamente 22% (no Nordeste, 15,8%). Essa taxa nacional já pode ser considerada extremamente crítica quando comparada com idênticas taxas de outros países.

Segundo um recente documento da UNESCO (1990), essa taxa de sobrevivência colocariam o Brasil no último lugar entre os países da América Latina e do Caribe (Chile 85%, Costa Rica 76%, México 69%, Panamá 87%, Uruguai 86%, Venezuela 73%, Peru 70%, etc). O país que antecede o Brasil - El Salvador - apresenta uma taxa de 31%, aparecendo em seguida Haiti, com 32%. No nível mundial, num conjunto de 114 países sobre os quais o documento da UNESCO apresenta este indicador, a taxa do Brasil só é superior à apresentada por Guiné-Bissau, na África, e por Bangladesh, na Ásia, que registram 18 e 19%, respectivamente. O Nordeste, como região, está ainda abaixo destas taxas.

AS CONDIÇÕES DE SAÚDE

A situação de saúde das populações residentes tanto nas áreas urbana quanto na rural do Nordeste, é fator indispensável à análise da sustentabilidade social, a ser examinado, sempre de forma interativa com os demais.

Considerando que o nível de saúde de uma comunidade resulta de um conjunto de variáveis socioeconômico-culturais, em que as ações médicas constituem apenas um dos elementos de promoção da saúde, adota-se para efeito de análise, indicadores demográficos, nutricionais, de morbidade, de acesso domiciliar a serviços como abastecimento d'água e saneamento básico que permitirá realizar o "balanço" da situação de saúde e de habitação da população e indicar as principais ações médico-sanitárias e habitacionais dirigidas aos contingentes populacionais mais carentes.

O índice de mortalidade infantil entendida como o número de óbitos em menores de um ano para cada 1000 nascidos vivos é considerada como um dos principais indicadores que respondem pelo nível de saúde e pelo padrão social de uma comunidade.

Nos países em desenvolvimento, a redução das taxas de mortalidade infantil, nas últimas décadas deveu-se a fatores como o aumento de renda,





que facilitou à população pobre maior acesso a aquisição de alimentos, melhores condições de moradia e serviços de saúde; e o avanço obtido na tecnologia médica aliada a medidas de saúde pública como água tratada e saneamento.

No Nordeste, ainda que no passado, os dados de mortalidade infantil não fossem de todo confiáveis e onde não se consolidaram, na mesma proporção, as condições que em outros países concorreram para a redução das taxas de mortalidade infantil, a situação de mortalidade teve evolução bem menos favorável. De fato o declínio observado, foi de apenas 28,2 %, enquanto que no Sudeste foi de 50 %, entre 1970-84. Nas Regiões Sul e Sudeste onde a situação sócio-econômica da população foi historicamente muito mais favorável que no Nordeste, o coeficiente de mortalidade infantil caiu 45,3% no Sudeste e 21,3% no Nordeste, no período compreendido entre 1979 e 1989 evidenciando também no plano da saúde, as grandes diferenças regionais.

Em alguns estados da Região Nordeste, a tendência de declínio da mortalidade infantil foi significativamente alterada, conforme atesta o relatório preliminar do Ministério da Saúde que registra um crescimento da mortalidade infantil no primeiro trimestre de 1994, da ordem; 74 % no RN, 56 % na PB, 54 % no CE e 45 % em AL, quando comparada com o ano de 1993. O aumento da pobreza foi seguramente o maior determinante do aumento dessa taxa. No período de 1984-88, 52,5% da população vivia abaixo da linha de pobreza absoluta, sendo que em 1988-93, a ocorrência de um novo ciclo de secas, fez com que essa situação se agravasse, em função, sobretudo da escassez de alimentos.

As causas mais relevantes dos óbitos registrados, no Nordeste, no período de 1979-90, foram as doenças infecto-parasitárias, especialmente diarreia, respiratórias e perinatal. Outras variáveis como: intervalo de parto, idade e educação maternas (mães com maior nível de escolaridade usam o soro (45,2%) que mães sem escolaridade (32,5%), atendimento pré-natal, subnutrição e especialmente renda, estão diretamente relacionadas com os índices de mortalidade infantil.

Por outro lado, a possibilidade dos casais realizarem voluntariamente o planejamento familiar, definindo o número e a época que desejam ter os seus filhos tem concorrido positivamente para a sobrevivência e a saúde das crianças. Informações da pesquisa realizada pela BEMFAM, em 1991, evidenciam uma taxa de fecundidade total - TFT - número médio de filhos que uma mulher pode ter até o final de sua vida reprodutiva (15 a 49 anos de idade) de 5,2 filhos/mulher na área rural, 2,8 na área urbana compondo para a Região, uma média de 3,7 filhos mulher. O estado da Paraíba se destaca dos demais estados, apresentando a média mais baixa correspondente a 2,5 filhos por mulher, enquanto o Maranhão detém a TFT de 4,6 a mais alta do conjunto

dos estados nordestinos. O nível educacional influencia positivamente também no controle do número de filhos, tendo-se encontrado no grupo de mulheres com 9 ou mais anos de instrução, a TFT de 2,0, e para o grupo sem instrução de 5,8.

Outro fator que está relacionado com o nível de fecundidade é o início da vida reprodutiva da mulher. Baixa de fecundidade, de um modo geral está associada ao adiamento do início do ciclo de reprodução. Registros indicam que na Região metade das mulheres tem um filho antes de chegar aos 22 anos. Nas áreas rurais, entre as mulheres com menos instrução, a idade média é de 20 anos. Observa-se contudo, ter havido um declínio tanto em áreas urbanas como rurais e em todos os grupos etários, visto que em 1986, a TFT era de 5,2 ou seja, maior que os 3,7 observados em 1991.

O efeito mais importante da queda da fecundidade, do ponto de vista demográfico, é a redução do crescimento vegetativo da população. O Brasil crescia a uma taxa de 2.9 % a.a. durante a década de 60; isto foi reduzido para 2.5 % na década de 70 e para 1.9 % na década de 80. Espera-se um crescimento de 1.5 % a.a. na última década deste século. Atualmente a população infantil cresce a uma taxa muito mais reduzida do que a média da população. O crescimento deste grupo oscilará em torno de 16 a 17 milhões de crianças durante os próximos 30 anos. Isto cria um espaço para redefinir melhor as prioridades, os programas e os mecanismos de implementação de políticas dirigidos para a infância.

Entre os fatores determinantes da queda da fecundidade, destaca-se o nível de educação como aquele que diretamente está vinculado à baixa fecundidade, isto é o nível de fecundidade diminui na medida em que aumenta a educação, seja da mulher, do marido ou de ambos; o acesso aos meios de comunicação e o poder aquisitivo têm também um alto nível de influencia sobre as taxas de fecundidade. Em contraste, quanto mais precária a situação de domicílio o que reflete as condições econômicas da família, ou seja mulheres residindo em domicílios com baixa condição de habitabilidade têm uma fecundidade superior a 8 filhos, quase quatro vezes a mais que aquelas com melhores condições econômicas.

De um modo geral, no Nordeste a queda acelerada da fecundidade, vem ocorrendo também em função da educação *latu sensu*, isto é além do fator renda, o aumento da informação e da difusão de novos valores transmitidos pelos meios de comunicação tem sido de fundamental importância.

Pode-se concluir que a queda da fecundidade no Nordeste que apresenta diferenças insignificantes entre áreas de residência urbana e rural, está associada ao nível de bem estar socioeconômico da população. Entretanto, dada a persistência da pobreza nordestina, o desenvolvimento é insuficiente para explicar a extensão e a rapidez do declínio. O acesso a meios de



comunicação de massa, transformadores de valores e aspirações parece ter sido, realmente, o fator que maior influência exerceu sobre a acentuada redução dos índices de fecundidade. Apenas os analfabetos e sem acesso aos meios de comunicação mantêm uma fecundidade elevada.

Com relação à esperança de vida ao nascer, os dados da BEMFAM indicam que o Nordeste, entre 1970/80, apresentava uma média de esperança de vida de 51.9. A partir do segundo quinquênio dos anos 70, essa média foi acrescida de 4 anos, chegando a 56.1, no período de 1987/91, considerada baixa e muito distante da média do Brasil, que em 1984, já era 64.3 anos.

A melhoria genérica nas condições de vida da população promovida pela geração de novas fontes de atividade econômica e de renda, melhoria das condições de infra-estrutura, e maior acesso a serviços de diversos tipos, ainda que tenham sido de pequeno monte e insatisfatória em muitos sentidos, contribuíram para melhorar os fatores que determinam o padrão de mortalidade da Região.

Estudos indicam que o uso de água tratada e a destinação adequada de dejetos favorecem significativamente a saúde das crianças. A ocorrência de casos de óbitos de criança com diarreia é cinco vezes maior em domicílios sem água encanada. Em mais da metade dos domicílios do CE, PI, e MA não se encontrou nenhum tipo nem mesmo improvisado de sanitário (dados da Pesquisa da UNICEF, em 1989-92).

Por outro lado, a aglomeração de pessoas num mesmo domicílio favorece particularmente a proliferação de doenças de transmissão Resultados da pesquisa da UNICEF em 1989/92 indica que um quarto dos domicílios visitados, na Região, tinham apenas um cômodo para toda a família dormir, com número médio de 4,8 pessoas. Cerca de 30 % das moradias da Região são construídas com taipa ou adobe, variando de 64 % no MA para 11.7 % no RN.

Além dos enormes problemas de saúde registrados nos últimos anos, o Nordeste vem acumulando aumento significativo da epidemia de AIDS, promovendo maior sobrecarga na já precária rede de atendimento do setor público. O mais grave é que se espera que com a iminente interiorização da AIDS, surja um aumento preocupante de doenças como a tuberculose, esquistossomose, doença de chagas, calazar e leishmaniose.

Mesmo não se dispor de dados que permitam calcular satisfatoriamente os níveis atuais de natalidade, mortalidade e crescimento vegetativo da população nordestina, há evidências com relação a tendência de diminuição do crescimento da população, podendo-se comparar com o crescimento vegetativo observado nos anos 70, em torno de 3,0% a.a., e de 1,5% a.a. no início dos anos 90.

SEGUNDA PARTE

AVALIAÇÃO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS E PROGRAMAS

O que se apresenta a seguir é um resumo, nas diversas áreas aqui examinadas, das propostas e programas desenvolvidos e de seus resultados mais relevantes. O objetivo deste exame sumário é a constituição de uma base de apoio, ao lado do diagnóstico anteriormente apresentado, que permita a elaboração e uma justificativa de propostas e políticas mais completas para as áreas sociais mais relevantes.

POPULAÇÃO

O exame de cada uma das variáveis demográficas básicas (fecundidade, mortalidade e migração) e dos determinantes das mudanças ocorridas permitem que se tenha, da perspectivas da dinâmica demográfica, uma idéia dos programas e políticas relacionadas com a questão.

No que se refere à fecundidade, o que o diagnóstico realizado sugere é que a sua queda acelerada, no Nordeste, “tem se operada fundamentalmente via educação *latu sensu*, isto é, através do aumento da informação e da difusão de novos valores transmitidos pelos meios de comunicação. A variável que classifica os domicílios segundo o grau de bem estar econômico da família e do meio ambiente no qual esta se desenvolve também mostrou-se, em todos os momentos, importante. Estes achados, no geral, são coerentes com os enfoques chamados de “modernização”, que enfatizam a introdução de novos valores na sociedade tradicional como base da motivação que leva à diminuição da fecundidade; tais enfoques relativizam, mas não eliminam, o papel de variáveis sócio-econômicas, tais como, renda domiciliar e, conseqüentemente, melhores condições de vida” (Martine e Wong, p. 23 e 24).

Ademais, os dados confirmam que o descenso da fecundidade na região iniciou-se pelos segmentos de maior nível de instrução e ou mais privilegiados da perspectivas econômica. Ao lado disto, o que se constata é que as maiores diferenças, no período mais recente, foram determinadas, principalmente, pelo “grau de exposição das mulheres às mensagens ditas “de modernidade”, sem que isto esteja necessariamente relacionado com o bem estar econômico” (idem p. 26). Agregue-se que a capacidade de penetração dos meios de comunicação e, sobretudo, sua influência na conduta reprodutiva seria muito maior entre as mulheres relativamente mais jovens.

O que não se pode minimizar, neste particular, é o papel fundamental que tiveram os meios de comunicação de massa. Foram eles que favoreceram



a difusão de mensagem de modernidade e, em conseqüência, influíram “direta e indiretamente, na adoção de valores que propiciem um menor número de filhos” (idem, p. 29).

Quanto aos instrumentos que possibilitaram esta queda da fecundidade, o que se constatou foi a prevalência de métodos anticoncepcionais de alta eficácia, particularmente a esterilização. “A incidência do aborto provocado é desconhecido, mas deve ser também elevado” (idem, p. 29).

Relativamente à mortalidade nordestina, que, historicamente, registra os maiores níveis no contexto nacional, o que se observa é o seu declínio desde os anos 20, porém com um ritmo bem mais lento do que nas demais regiões.

Mais recentemente, tanto a mortalidade infantil quanto os indicadores de esperança de vida revelam, não obstante uma situação de precariedade, uma melhoria significativa. Embora não exista uma análise satisfatória sobre o declínio recente da mortalidade na região, “pode-se diferenciar duas ordens de fatores. Por um lado, a melhoria genética nas condições de vida da população nordestina - trazida pelo modernização, pela geração de novas fontes de atividade econômica e de renda, pela melhoria das condições de infra-estrutura, pelo maior acesso a serviços de diversos tipos - mesmo tendo sido de pequeno monte e insatisfatória em muitos sentidos - contribuiu para melhorar os fatores que determinam o padrão de mortalidade da região” (Martine e Wong, p. 30).

Relativamente à política de saneamento básico, o diagnóstico citado registra: “... o Nordeste apresentou mudanças significativas durante a década de 80. O número de domicílios com acesso a água encanada dentro de casa aumentou de 1,9 milhão em 1980 para 4,1 milhões em 1991; isto representa um aumento de 27,9 para 45,7% do total de domicílios. Ao mesmo tempo, o número de domicílios servidos de esgoto, seja de rede geral ou de fossa séptica, aumentou de 1,2 para 2,2 milhões. É verdade que isto significa que 76% dos domicílios ainda não têm esgoto mas, dadas as condições de penúria anterior, o fato de que a parcela dos domicílios servidos aumentou de 18,2% para 24,% já é importante. Finalmente, 42% dos domicílios eram servidos pela coleta de lixo em 1991; não se sabe a dimensão da coleta no início da década mas, certamente, encontrava-se em patamares muito inferiores (idem, p. 33). Finalizado este item o diagnóstico acentua que a melhoria dos níveis da mortalidade pode ser atribuído à ação conjunto de um certo avanço no processo de modernização e de ações específicas, mas extremamente significativas, como as desenvolvidas pelo poder público. Nestas, aquelas empreendidas na área de saneamento básico tiveram um impacto significativo, tanto de forma direta quanto indireta (idem, p. 34).

Com respeito à migração, todas as indicações apontam no sentido, como se assinalou, de uma reversão dos fluxos migratórios envolvendo o Nordeste,

durante os anos 80. “Com efeito, para a década de 70, a perda líquida de população foi de 2,6 milhões para a Região; se a esta perda for acrescentado o denominado “efeito indireto”, o saldo migratório negativo seria, certamente, superior a 3 milhões” (idem, p. 39). Isto contrasta com o que se estimou para os anos 80, correspondente a um saldo migratório líquido negativo de 1,6 milhão de pessoas (idem, p. v). São muitos e complexos os determinantes dessas mudanças, desde aqueles associados, como já se fez referência, a redução do crescimento vegetativo da população, a fatores econômicos relacionados com o maior crescimento relativo da economia nordestina, contrastando com o impacto maior da crise nas áreas tradicionais para onde se dirigiam os fluxos nordestinos.

O que é importante destacar a este respeito, é que os resultados das políticas explícitas de migração implantadas pelo setor público foram, na longa experiência, vagos e aquém do que fora esperando na concepção das políticas desenvolvidas. “Ocorre que o impacto efetivo de políticas migratórias explícitas era sempre ofuscado pelos efeitos daquilo que pode ser chamado de “políticas implícitas de migração”, ou seja, ações e decisões tomadas em outros terrenos, particularmente no da política econômica, que influenciavam a redistribuição espacial da população no sentido da concentração ... Embora alguns objetivos das políticas explícitas fossem justificáveis - particularmente aqueles visando a integração do território nacional - outros pressupostos eram, e continuam sendo, altamente questionáveis. Por exemplo, existe um viés anti-urbano na maioria das tentativas do setor público de influenciar a distribuição da população. Da mesma forma, existe um pressuposto implícito de que a distribuição igualitária da população sobre o espaço favorece a equidade interpessoal ... Nessa ótica, não pareceria haver justificativa válida para tentar interferir no processo natural da migração, no sentido de tentar uma “racionalização” da distribuição sobre o espaço” (idem, p. 58 e 59).

EMPREGO

Relativamente ao emprego, a intervenção do setor público tem uma longa história no Nordeste, iniciada com as ações voltadas para a construção de açudes e obras de infra-estrutura, na chamada política hidráulica, comandada pelo DNOCS. Neste caso, os resultados foram mínimos e a concentração dos benefícios em segmentos limitados da população reduziu, ainda mais, o impacto social das políticas implantadas.

A partir dos anos 50, com a nova conjugação de forças políticas e econômicas, o Estado incorpora uma nova abordagem, com a ampliação e mudança radical das formas de intervenção governamental na região. Neste particular, vale o destaque para o esforço desenvolvido com o objetivo de promover a industrialização no Nordeste, com um elenco de incentivos fiscais, financeiros e de dotação de infra-estrutura capazes de atrair capitais



produtivos, públicos e privados, para a região. Considerando o universo de empresas que receberam estímulos financeiros, pesquisa recente da SUDENE-BNB, destaca a criação de aproximadamente 200 mil empregos diretos, o que não é desprezível, principalmente quando se leva em conta os efeitos indiretos sobre o emprego e sobre o setor industrial como um todo. A importância dessa política pode ser vista a partir da evolução da população economicamente ativa industrial que cresceu a uma taxa de 1,7% entre 1950 e 1960 e vai experimentar um crescimento médio de 5,3% entre 1970 e 1970 e de 6,4% entre 1970 e 1980. Embora não se possa atribuir o aumento dessas taxas exclusivamente à política regional de expansão industrial, ele, sem dúvida, teve uma influência marcante neste particular (Lima, 1994).

Segundo relatório de pesquisa da SUDENE-BNB, no conjunto do emprego industrial da região, os empregos associados às empresas industriais que receberam incentivos financeiros (excluídas as que no âmbito da política regional receberam apenas estímulos fiscais) representavam cerca de 1/3 do total dos empregos industriais da região.

A participação das empresas incentivadas no total dos empregos gerados na região poderia ter sido maior caso os incentivos tivessem fluído também para empresas de pequeno e médio porte que, em geral, são mais absorvedoras de mão-de-obra. Mesmo assim, há que se reconhecer que a indústria incentivada ampliou de forma significativa a base econômica regional, criando inclusive melhores condições para sua diversificação em maior escala no futuro. Falta, contudo, incorporar à política de incentivos critérios mais objetivos para a seleção de projetos que levem em conta a maior internalização na região dos efeitos para frente e para trás dos mesmos, o que poderia ampliar significativamente os empregos e a renda no Nordeste.

Uma política que merece destaque pelo seu especial direcionamento ao Nordeste semi-árido é a de irrigação. Ela teve maior ênfase em projetos a cargo da CODEVASF e do DNOCS, tendo nos anos 80 passado a incorporar estímulos à irrigação privada. Embora exigindo investimentos relativamente elevados, os dados disponíveis permitem uma avaliação positiva, em vários aspectos, da irrigação na região, notadamente no tocante ao cultivo de cultura de maior valor de mercado. Relativamente à criação de emprego, os efeitos da irrigação têm sido avaliados como positivos, mesmo levando em conta que há significativas diferenças regionais nos requerimentos de mão-de-obra, em função da composição de produtos cultivados. Os resultados já obtidos em áreas como Petrolina/Juazeiro e o Vale do Açu, que se constituem importantes centros dinâmicos, mostram vantagens evidentes em torno de nível de renda e de sustentabilidade dessa renda, aliada à diversificação e ampliação da base produtiva. A continuidade do esforço de irrigação, mesmo que exija investimentos expressivos, é provavelmente uma das poucas oportunidades de transformação da base produtiva do semi-árido, desde que seja acoplada à desapropriação das terras envolvidas, à reforma agrária, à

agroindústria, à infra-estrutura e à tecnologia modernas. A este respeito, vale destacar a afirmação de um estudioso do problema: “A grande irrigação pública, mediante a colonização, gera mais empregos que a agricultura tradicional, por suas vinculações mais específicas e estreitas com as atividades não-agrícolas” (Carvalho, 1988, p. 390).

Uma avaliação positiva não pode ser derivada de programas criados pelo Governo Federal ao longo dos anos 70, nos quais a preocupação explícita era o fortalecimento da economia rural nordestina, principalmente do semi-árido. Análises elaboradas a respeito mostram que ao privilegiar áreas específicas mais bem dotadas de recursos, elimina-se, de saída, a possibilidade de ampliar-se o atendimento ao público-meta preferencialmente eleito, ao nível do discursos oficial - os pequenos produtores rurais. Na prática são os maiores proprietários. Sem a participação mais efetiva de tal público, objeto da intervenção do programa, que poderia alterar significativamente os resultados obtidos, numerosos segmentos da população estiveram fora do alcance dos programas e projetos, notadamente na fase autoritária vivida pelo país e pela região (Carvalho, 1988).

Notadamente voltada para o encaminhamento de soluções conjunturais para o emprego, não se pode deixar de mencionar os programas emergências vinculados aos impactos das secas no semi-árido. Na longa experiência de tais programas, o que se tem verificado é a limitação de suas ações aos momentos críticos, com a desativação logo que as chuvas voltam a cair. Deste modo, deixam de contribuir de forma relevante para estruturar a economia do semi-árido. Em resumo, da perspectiva do emprego, tais programas cumprem tarefas múltiplas, fazendo chegar aos “flagelados” um rendimento abaixo do salário mínimo, constituindo-se um instrumento importante nos momentos de crise aguda de desemprego, com a mobilização, por vezes, de alguns milhões de pessoas.

Mais recentemente, a partir de uma maior mobilização dos sindicatos rurais e das comunidades, tais programas possibilitaram uma maior ajuda no sentido de estruturar politicamente demandas da populações atingidas, direcionando os trabalhos para obras públicas mais permanentes, mais próximo aos interesses das populações atingidas. Não obstante, os estreitos limites de programas de emergências reduzem significativamente o impacto que tal mobilização e organização maior da sociedade civil poderia ter no tocante a uma ampliação das oportunidades de emprego.

Em resumo, foram desenvolvidos programas e projeto que explícita ou implicitamente estavam associados à criação de empregos, os quais tiveram efeitos diferenciados sobre a região. O que se deve considerar é que mesmo os que tiveram êxito, no tocante aos objetivos para que foram criados, foram insuficiente no tratamento do problema, em razão sobretudo da dimensão que, reconhecidamente, a questão do desemprego e do subemprego tem no



Nordeste. O que induz à necessidade de ampliar-se e dar nova dimensão aos programas cujos resultados foram considerados positivos e significativo, dentro dos limites antes referidos, como o de expansão e diversificação industrial da região e o de irrigação no semi-árido, ou de rever e reestruturar os demais, com resultados muito aquém das metas e objetivos expressos na sua concepção.

POBREZA

O balanço sumário dos programas e projetos voltados para a redução da incidência da pobreza no Nordeste, efetuados com base na análise dos problemas mais relevantes, deixou claro, não obstante o papel positivo desempenhado por muitos deles - sobretudo no que se refere aos programas emergências vinculados aos impactos da secas -, notadamente no sentido de evitar uma verdadeira catástrofe social, que seus resultados foram tímidos no sentido de alterar, significativamente, a trajetória da persistente pobreza e exclusão social da região. Os resultados positivos obtidos nos anos 70, em relação à incidência da pobreza, quando a economia regional expandiu-se a taxas aceleradas de crescimento, 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 produtivos 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 registrada do contingente de pobres foi de 19,4 milhões em 1970 para 16,7 milhões em 1980, o que significou, em termos absolutos, a redução de 2,7 milhões, ou seja, 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 desenvolvidas não foram capazes de evitar que a população situada, como se assinalou, abaixo da linha de 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, o que corresponde a mais de 40% do total de pobres encontrados no início da década de 80.

Resumindo, 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. Não foi capaz, nos anos críticos da década de 80, de atuar compensatoriamente no sentido de minimizar, junto a parcela da população mais vulnerável, os impactos negativos decorrentes da desaceleração, crise e estagnação vivida pela região e pelo país.

O que se afirmou a respeito dos programas e projetos, na avaliação sumária relativa ao emprego, pode ser repetido, aqui, em relação à pobreza. Embora relevante numa situação de emergência, quando então se evitou que as populações vítimas das secas morressem à míngua, os programas das frentes de trabalho durante o período de grandes estiagem, dada a sua descontinuidade, não foram capazes de reverter os dados estruturais da questão, permanecendo os fatores determinantes da miséria e da pobreza rural da região. Também se pode repetir para os programas de desenvolvimento rural, dirigidos, de acordo com os objetivos declarados, para os pequenos produtores rurais a mesma avaliação anterior: eles nem atingiram parte significativa do público-meta para o qual foram criados, nem promoveram, no seu segmento de reestruturação fundiária, as transformações que pretendiam realizar. Ademais, como está assinalado nos distintos diagnósticos, a ação do Estado na região se pautou mais pelo estímulo ao processo de acumulação privado, para o que promoveu, através dos estímulos fiscais e financeiros uma maior concentração de renda e da propriedade, do que pela realização de programas sociais relevantes, com base nos quais pudesse ter sido iniciado uma política redistributiva, que incorporasse parte importante da população excluída à oferta de serviços e bens essenciais. Com isto não se pretende negar que os programas sociais - educação, saúde, saneamento básico, seguridade social, etc. - não apresentassem alguns avanços, quando se estabelece a comparação entre os indicadores atuais com os de 20 ou 30 anos atrás, mas o que se pretende enfatizar é o contraste entre a ação estatal e governamental voltada, significativamente, para o estímulo aos investimento e à acumulação produtiva, de um lado, e a dimensão restrita dos programas sociais, dirigidos para uma região cujos indicadores estão entre os mais precários no contexto internacional.

Dada a complexidade dos fatores determinantes da pobreza, indigência e exclusão social, o que se deve ressaltar é que o tratamento a ser dado por uma política que tem como finalidade a reversão de processo de persistência e, por vezes, de ampliação da indigência e exclusão social não pode deixar de ter uma abrangência e complexidade equivalente à dimensão do problema. Não pode ser tratada através de programas e projetos específicos, restritos ou compensatórios, apenas. No caso nordestino, uma política de combate à pobreza e à exclusão social se confunde com uma política de desenvolvimento, na qual a questão social seja considerada da maior prioridade.

EDUCAÇÃO

As informações anteriormente assinaladas, relativas às condições educacionais da região, mostram, sem a necessidade de análises mais profundas, o insucesso das políticas e dos programas educacionais em reverter, de modo significativo, os baixos índices registrados neste particular. No entanto, algumas considerações adicionais devem ser apresentadas para



melhor entendimento da questão e uma melhor fundamentação das ações propostas em capítulos posteriores.

Um primeiro ponto a ser considerado diz respeito à concepção mais geral do papel da educação e de sua repercussão sobre a prática com que o sistema tem atuado não só no país como na região. No Brasil, a percepção de que a educação deveria desempenhar um papel relevante não só como formadora de cidadãos, mas desempenhar papel relevante nas estratégias de desenvolvimento econômico, começa a tomar corpo há décadas. O movimento militar, não somente não rompe com esta concepção mais a reforça, engajando um conjunto de instituições, tornando a escola uma espécie de modalidade de ensino instrumental. Assim, nos anos 60 deu-se continuidade à rápida ampliação da cobertura escolar, porém priorizando uma política educacional centrada na modernização administrativa e organizacional como forma de racionalizar e aperfeiçoar o campo educacional, via consolidação de um grande aparelho tecno-burocrático e centralizado. Essa pretensa racionalização da gestão educacional, há 30 anos de sua formulação, não parece haver surtido os efeitos esperados: marginalizaram-se da discussão e do entendimento do campo educacional os fatores estruturais, fundamentalmente os políticos e econômicos, determinantes da constituição de um determinado tipo de escola (Waiselfisz, 1994, p. 43)

A aparente “racionalidade” que se pretendia imprimir ao campo educacional entraria em choque com as “irracionalidades” do modelo societal existente, suas formas de organização, suas divisões, a distribuição de sua riqueza e de poder. Dada a perspectiva histórica, poder-se-ia dizer que, longe de solucionar as irracionalidades que questionava, reforçou-as (Idem, p. 43).

A intervenção do Estado, neste particular, não se limitou ao tratamento amplo e indicativo da questão. As diretrizes emanadas consubstanciaram-se em programas e projetos setoriais ou especiais, nacionais ou regionais, rígidos e administrados de forma central, ou, no máximo, regionalmente. Daí resultou uma intrincada malha de projetos, programas e ações de natureza, amplitude e orientação muito variada e, às vezes, até contraditória (Idem, p. 44). Desses projetos e ações, alguns se orientaram basicamente para o Nordeste e outros que incidem diretamente na educação da região mas possuem caráter nacional.

Relativamente aos programas especiais, concebidos como complementares à ação estadual e municipal, resultaram na prática como a única ação de melhoria realmente implementada, pois substituíram a ação dos Estados e Municípios ao estruturar atividades que, em ausência do projeto especial, não seriam realizadas (Idem, p. 46). Concebidos como ações de curto ou médio prazo, visando criar condições iniciais para a efetiva ação dos Estado e Municípios, os quais não tiveram capacidade financeira para assumir as funções que deveriam ser transferidas decorrido algum tempo. Além disso,

apresentados como estratégia de efeito multiplicador, concentrando sua ação em algumas escolas ou áreas vizinhas, ao invés de se generalizar tais escolas selecionadas acabaram sufocadas pelo peso do sistema e acabaram perdendo seu conteúdo diferenciado e inovador, tornando-se escolas a mais dentro do sistema. Uma outra distorção resultante da implementação dos projetos especiais foi uma enorme fragmentação do campo educacional, como consequência direta da centralização e atomização existentes nos níveis centrais. Da fragmentação resultou, também, a superposição de programas com os mesmos objetivos (Idem, p. 46 e 47).

Quanto aos resultados objetivos deste leque de programas, embora não existam grande disponibilidade de avaliações, o que se conhece aponta na direção de que não se verificaram mudanças significativas na situação educacional. No que se refere ao acesso à escola, os estudos existentes constataram que não houve melhora nas taxas de analfabetismo nem nos índices de evasão das escolas da área-programa. Quanto à eficiência do ensino, os resultados apontam a inexistência de diferenças entre as escolas que participaram do programa e outras escolas semelhantes, tomadas como grupo de controle. Os estudos especiais feitos envolvendo características da escola, do professor, do aluno e de sua família demonstram a inexistência de diferenças entre a área-programa e as restantes, porque tanto uma como a outra evidenciam idêntica precariedade de atendimento em todos os tópicos pesquisados.

Como conclusão pode-se afirmar que não faltaram tentativas para superar os problemas educacionais. Foram lançadas grandes campanhas, criadas fundações e estruturados grandes projetos e programas visando a melhoria da educação. No entanto, os resultados são pouco alentadores, segundo as conclusões das escassas avaliações existentes sobretudo os resultados de tais projetos e programas, conclusões que são reforçadas pelos indicadores da situação atual da educação na região (Idem, p. 47 e 48).

Entre as lições que podem ser extraídas dessas experiências, duas merecem ser destacadas. Primeira: não existem paliativos nem soluções mágicas de efeito imediato. Os países que resolveram o problema de educar sua população o fizeram com tempo, uma razoável dose de vontade política e uma boa escola. Segunda: é na escola existente que se concretiza o ensino e aqui deve estar o objeto central das atenções de qualquer política que se pretenda, realmente, superar o problema. Sempre se pode pensar numa escola utópica, ou criar algumas boas escolas experimentais, com recursos e professores extraordinários, para pequenos grupos de alunos, ou, no melhor dos casos, para alguns milhares. Ou, também, na criação de instituições paralelas, com características “de excelência”. Mas, não é no extraordinário que nosso ensino se processa; é no ordinário e cotidiano de nossas 87 mil escolas, com seus 335 mil professores a que atendem mais de 8 milhões de crianças, com todos seus problemas e dramas, que se realiza o ato concreto



de educar. É aí para onde têm que ser dirigidas as tentativas e concentrados os esforços (Idem, p. 48).

SAÚDE

A avaliação da política e programas de saúde pública na Região Nordeste toma como objeto de análise os princípios que nortearam a ação governamental para esse setor, e as alterações ocorridas com os principais indicadores de saúde da população.

Assegurada pelo Estado através do sistema previdenciário, a assistência médica constituía um benefício ao qual tinha direito uma pequena parcela da população incorporada ao mercado de trabalho urbano. Na década de 80 com o advento do SUS, a assistência médico-hospitalar estendeu-se àqueles não beneficiados pela previdência. No entanto, algumas características predominantes do antigo sistema de saúde que precedeu ao SUS permanecem vigindo no sistema de saúde, atual com graves conseqüências para a saúde do próprio sistema e da população.

A predominância das ações curativas e a prioridade à compra de serviços ao setor privado, estimularam o crescimento da rede privada de assistência médico-hospitalar, em centro urbanos de maior crescimento econômico, em detrimento da rede pública que tornou-se incompatível com as demandas dos serviços de assistência à saúde. Disso resulta que as regiões Sul e Sudeste que concentram 57% da população, dispõem de 64% dos leitos existentes no país, enquanto que a Região Nordeste com 29% da população brasileira possui apenas 24,7% dos leitos.

Por outro lado, a implementação do SUS que gerou grandes expectativas com relação às possibilidades de realizar um melhor atendimento à população, tem apresentado problemas inerentes à implantação de um sistema que requer regularidade nos fluxos de liberação dos recursos, recursos humanos qualificados e disponíveis nas diversas instâncias do sistema, municípios com estruturas técnica e administrativas capacitadas, além de uma sociedade organizada e participativa. Como já era esperado, a incerteza com relação à segurança dos recursos, a sua irregularidade e os problemas de gerenciamento do sistema, principalmente a nível municipal, têm se constituído nos maiores entraves ao bom desempenho do sistema.

A ausência do município nos processos de genericamente dos serviços de saúde contribuiu, significativamente, para a inexistência de pessoal especializado na gestão desse setor, o que vem impedindo o maior avanço no credenciamento dos municípios, com reflexos negativos nos processos de ampliação da cobertura de suas populações, no que se refere a atendimentos básicos e consultas médicas e odontológicas.

A despeito dos problemas ainda existentes no setor de saúde, alguns indicadores poderão evidenciar os resultados positivos de programas de saúde e especialmente da implementação de algumas campanhas, voltados, especialmente para a redução da mortalidade infantil, da saúde materno-infantil e das grandes endemias.

A mortalidade materna entendida como todas as mortes ocorridas durante a gravidez, parto ou puerpério, independente da causa e num período de um ano após o término da gestação. A mortalidade materna é reflexo das condições socioeconômicas, nutricionais e de saneamento. Estudos da OMS afirmam que na América Latina, 30.000 mulheres morrem por ano. As diferenças são assustadoras, quando se comparam as taxas de mortalidade materna com os países desenvolvidos, destacando-se o Canadá cuja taxa de mortalidade materna está em torno de 4/100.000 nascidos vivos, enquanto que no Brasil a taxa é de aproximadamente 141/100.000 e no Nordeste o coeficiente de mortalidade materna, em 1987 era de aproximadamente 137,7.

É sabido que a assistência pré-natal é fator de grande importância para a redução da morbi-mortalidade materna e de causa perinatais da mortalidade infantil. Estudos sobre Saúde Familiar no Nordeste confirmam que no período de 1989-92, 45,9% de mães com renda familiar abaixo de um salário mínimo não tinham feito consulta pré-natal comparadas com 12% de mães com renda superior a cinco salários mínimos.

Com relação às condições de realização do parto, a pesquisa da UNICEF 1989-92 indica que 18,8% dos partos da Região ainda eram domiciliares, sendo que em áreas rurais a proporção de partos domiciliares chega a 35,2%, e 8,9% no meio urbano. Na Região, 49,8% dos partos não contaram com assistência médica. Aqui, é importante ressaltar que as condições de higiene e de atendimento de partos domiciliares constituem uma condição de risco para a mãe e para o recém-nascido. Embora não se disponha de dados mais recentes, é possível que o programa de treinamento de parteiras e agentes de saúde tenha, no conjunto de outros fatores, contribuído para a melhoria desse quadro.

No referente à desnutrição pode-se iniciar uma avaliação a partir da mulher, principalmente da gestante para se aquilatar a importância da alimentação para a saúde da população e para as gerações futuras. Na mulher as deficiências de alimentos ricos em ferro aliadas às necessidades aumentadas durante a gravidez fazem aumentar a anemia e por decorrência os riscos de morte por hemorragia no parto.

A desnutrição crônica e a baixa estatura para a idade, resultantes dos altos índices de pobreza têm como causas o baixo consumo de proteínas, fontes calóricas e de micronutrientes como o iodo, vitamina A e ferro. A escassez deste último produz a redução da produtividade física e da



capacidade de aprendizagem da criança. O atraso mental e do desenvolvimento motor, além de alterações na fala, na audição e neuromusculares são causados pela ausência de iodo. A prática de introdução da iodação do sal de cozinha produziu a redução dessa deficiência.

A deficiência de vitamina A constitui-se na principal causa de cegueira em crianças, além de concorrer para o aumento da gravidade e mortalidade de crianças motivadas por sarampo e diarreia.

Dada a sua importância UNICEF adotou, para a aferição do grau de desnutrição infantil, os parâmetros altura/idade, peso/altura e peso/idade. Tomando-se o indicador estatura/idade, 19,2% das crianças atendidas pela pesquisa, na Região Nordeste, no período de 1989-91, 6,8% apresentavam déficit nutricional grave e 12,4% moderado. Comparadas às informações de pesquisas anteriores, observa-se uma queda significativa da desnutrição moderada e grave, em termos de peso-idade, no Nordeste, registrando-se 57,8%, enquanto que o Sul apresentou 79,6% e Sudeste 67,5%.

A melhoria das condições nutricionais pode ser atestada pela PNSN 1990:10) que diz “pode-se afirmar que os fatores determinantes da queda acentuada da mortalidade infantil certamente tiveram influência análoga na área da nutrição. Os principais são as melhorias em saneamento básico, especialmente no fornecimento de água, da infra-estrutura urbana e das atenções básicas de saúde. A esse respeito deve-se recordar os esforços realizados pelo INAN e pelas Secretarias Estaduais de Saúde, nos últimos 15 anos, no sentido de incorporar ao programa de assistência à criança, operando na rede básica de saúde, ações de promoção nutricional, tais como o incentivo ao aleitamento materno, a vigilância do crescimento, o diagnóstico precoce da desnutrição e a própria suplementação alimentar”.

O baixo peso ao nascer define o grau de risco de sobrevivência de um recém-nascido com relação ao seu crescimento e desenvolvimento, além de refletir o estado nutricional e as condições de saúde materna antes e no período de gestação. Resultados de estudos realizados em Porto Alegre mostram que o risco de morrer no primeiro ano de vida era 8 vezes maior para crianças com baixo peso ao nascer (BPN).

No Nordeste, a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989 faz uma correlação entre o nível de escolaridade da mãe e o BPN, informando que 13,6 % das crianças avaliadas tinham BPN, no grupo de mães sem instrução, enquanto crianças nascidas de mães com mais de 8 ou mais anos de instrução apresentavam taxa de 5,2%. Proporção semelhante, também ocorre com relação ao nível de instrução da mãe e maior frequência de pesagem.

O Programa de Agentes Comunitários em alguns estados do Nordeste como o Ceará tem sido o responsável pela maior cobertura em termos de

pesagem. O fundamental no programa de pesagem é que ele chama atenção para os problemas de subnutrição, oportunizando a adoção de medidas preventivas e tratamento das infecções.

Outro **Programa** que tem apresentado efeitos relevantes para a saúde da população infantil é o **de aleitamento materno** concorrendo para o bem estar físico e psíquico da criança, além de protegê-la contra as infecções. As vantagens oferecidas pelo aleitamento materno, nos primeiros meses de vida, estão refletidas nos estudos realizados, que registram para o Brasil indicações de que a mortalidade infantil por diarreia é 14 vezes menor entre as crianças amamentadas, com redução de 3,5 vezes a ocorrência de doenças respiratórias e de 2,5 vezes outras doenças infecciosas.

Pesquisas realizadas na Região Nordeste, entre 1996 e 1991 evidenciam um aumento no tempo de amamentação da criança de cerca de 80 dias em 1986 para 117-130 dias em 1991. Esse crescimento é, em parte, devido ao trabalho realizado pelo Programa de Agentes de Saúde que, em municípios do Estado do Ceará, elevou o percentual médio de crianças de 0 a 4 meses em amamentação exclusiva para 36% (em 1992) enquanto que no ano de 90 apenas 3% das crianças estavam em amamentação exclusiva no segundo mês de vida.

A cobertura vacinal na Região foi significativamente ampliada através do Programa Nacional de Imunização (PNI) que usou os serviços de saúde e as campanhas de vacinação de massa, registrando uma tendência de queda de ocorrências de pólio, difteria, coqueluche, e tétano acidental. A cobertura vacinal em menores de cinco anos, em pesquisa realizada em 1991 pelo MS e outras instituições mostra que a cobertura de 51% de vacina tríplice representa significativo aumento comparativamente aos 6 % e 39 % de cobertura registradas em 1975 e 1988. Mais uma vez os níveis de escolaridade da mãe responderam pelo aumento da cobertura atingindo-se o patamar de 68% para a categoria de mães com mais de nove anos de escolaridade e 29% para mães sem instrução.

No Nordeste, ainda que no passado, os dados de mortalidade infantil não fossem de todo confiáveis e onde não se consolidaram, na mesma proporção, as condições que em outros países concorreram para a redução das taxas de mortalidade infantil, a situação de mortalidade teve evolução bem menos favorável. De fato o declínio observado, no Nordeste, foi de apenas 28.2 % , enquanto que no Sudeste foi de 50 % , entre 1970-84. Nas Regiões Sul e Sudeste onde a situação socioeconômica da população foi historicamente muito mais favorável que no Nordeste, o coeficiente de mortalidade infantil caiu 45,3% no Sudeste e 21,3% no Nordeste, no período compreendido entre 1979 e 1989 evidenciando também no plano da saúde, as grandes diferenças regionais.





Em alguns estados da Região Nordeste, a tendência de declínio da mortalidade infantil foi significativamente alterada, conforme atesta o relatório preliminar do Ministério da Saúde que aponta para o primeiro trimestre de 1994, um crescimento da mortalidade infantil da seguinte ordem; 74 % no RN, 56 % na PB, 54 % no CE e 45 % em AL, quando comparada com o ano de 1993. O aumento da pobreza foi seguramente o maior determinante do aumento dessa taxa. No período de 1984-88, 52.5% da população vivia abaixo da linha de pobreza absoluta, sendo que em 1988-93, ocorre um novo ciclo de secas, em que essa situação se agrava, sobretudo no que se refere à escassez de alimentos.

No que tange as grandes endemias, o ressurgimento de algumas delas como dengue, cólera e hepatite encontraram na falta de ações preventivas um largo espaço para a sua proliferação, além da leishmaniose, com o aparecimento de casos também em áreas urbanas como nas cidades de Natal, Terezina e São Luiz, tendo ocorrido 12 casos de calazar em Fortaleza, em 1993. A prevalência da esquistossomose nos nove estados do Nordeste tem superado o esforço realizado através dos programas de controle da epidemia. Situação análoga ocorre com a epidemia de cólera e de dengue o que exigirá um esforço persistente do governo através da implantação de programas preventivos e de controle dessas endemias.

Por outro lado, apesar do ressurgimento de algumas endemias, o declínio dos índices de mortalidade infantil na Região é resultante sobretudo da implantação de políticas governamentais na área de saneamento que embora não sejam de todo satisfatórias, apresentam mudanças significativas durante a década de 80 quando o número de domicílios com água encanada dentro de casa passou de 1.9 milhões para 4.1 milhões em 1991. No mesmo período o número de domicílios com servidos com esgoto passou de 1.2 para 2.2 milhões. Ainda assim 76% dos domicílios ainda não tem esgoto não obstante o incremento de domicílios servidos cresceu de 18.2% para 24%. Quanto ao lixo, o Censo de 91 registra 42% de domicílios serviços pela coleta de lixo.



TERCEIRA PARTE

CENÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O que se apresenta em seguida é um conjunto de cenários futuros, relacionados com cada um dos temas desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Humano e Social. Inicia-se pela população regional, para a qual foram elaborados três cenários alternativos, conforme apresentados a seguir.

POPULAÇÃO

Formular cenários desejáveis na área da população é uma tarefa questionável, notadamente quando se considera que isto implicaria que a sociedade teria de responder primeiro à pergunta: desejável para quem e para que? Considerando-se que seria presunçoso tentar responder a este tipo de questão, no caso específico do tratamento da questão demográfica, o que se fez foi elaborar o perfil do que se espera, em termos do futuro cenário populacional, dadas as prováveis tendências dos componentes demográficos. Neste sentido, a apresentação de cenários desejáveis é substituída por uma discussão de alternativas de formulação de políticas.

As informações examinadas, referentes à fecundidade, mortalidade e migração fornecem elementos para projetar cenários alternativos referentes ao comportamento futuro da população nordestina. Resumindo e avaliando tais informações, pode-se afirmar:

- relativamente à fecundidade, as avaliações consolidam a hipótese de que a fecundidade deverá continuar caindo no Nordeste; considera-se pouco provável que o nível de fecundidade atingido atualmente se mantenha constante e menos ainda que volte a patamares anteriores;

- com relação à mortalidade, pelo menos no que se refere aos primeiros anos de vida, os dados apresentam uma tendência de declínio; embora informações da CNBB indiquem a presença de subgrupos que apresentam níveis elevados, tais indicações parciais são insuficientes para fazer prever um retorno a situações anteriores: em conclusão, pode-se esperar, no Nordeste, a continuidade do declínio.

- no tocante à migração, os dados mostram que a Região deixou de ser um celeiro de mão de obra para o resto do país; adotando-se a hipótese de que a migração se deve tanto a fatores negativos quanto positivos, deve-se pensar que a mudança do padrão migratório nordestino reflete tanto transformações positivas nas estruturas demográficas e econômicas da



Região, como o impacto da crise; em decorrência, não há sólidas razões para imaginar uma nova reversão que implique forte êxodo da Região nem fortes movimentos migratórios em direção da Região Nordeste.

Esta visão geral do comportamento esperado nas variáveis demográficas é consistente com a de diversos trabalhos e indicam com bastante clareza que a população nordestina crescerá a um ritmo cada vez menor no futuro.

Os três cenários alternativos trabalhados possuem as seguintes características:

- o primeiro: construído com base no pressuposto de que o Nordeste poderá obter ganhos significativos na luta contra a mortalidade infantil; este cenário otimista é viável caso ocorram investimentos maciços na área de saúde, principalmente no que se refere ao setor materno-infantil; deste modo, na hipótese de a fecundidade continuar declinante, de os fluxos migratórios continuarem diminuindo e na hipótese de que seriam feitos esforços concretos no sentido de reduzir a mortalidade na infância – em particular no primeiro ano de vida – a Região teria uma população estimada em 60,9 milhões de pessoas no ano 2020 (V. tabela 5.1);
- o segundo: um cenário alternativo ao anterior pode ser construído a partir das previsões de estudos já realizados (Machado, 1993), incorporando-se a distribuição por idade da população registrada no Censo de 1991 e a queda acentuada da fecundidade anteriormente referida; nestas condições, estima-se que, no ano 2020, o Nordeste teria uma população em torno de 59,3 milhões;
- o terceiro cenário: neste o declínio da fecundidade se interrompe e a mortalidade deixa de se reduzir no ritmo que fez durante a última década; isto poderá ocorrer se nada ou muito pouco for feito em matéria de saúde preventiva, higiene e educação infantil e materna; neste contexto pode-se esperar que o crescimento populacional da Região seja maior, resultando num contingente de 68,6 milhões de pessoas no ano 2020; isto representa uma população maior em 10 milhões do que no cenário mais provável.

A tabela 5.1 mostra os dados mais relevantes dos cenários elaborados. Considera-se para os anos 2000,2010 e 2020 a população total e sua distribuição segundo os grandes grupos etários, explicitando-se as características mais relevantes de cada um dos cenários.

EMPREGO

Na elaboração dos cenários relacionados com a questão do emprego, o ponto de partida é a projeção da população total, segundo o cenário intermediário, no qual se prevê a continuação das tendências moderadas das

Período	População Total	Grandes Grupos Etários		
		0 - 15	15 - 64	65 e mais
Diminuição nos níveis das variáveis demográficas - maior ênfase na mortalidade infantil				
2000	49835,0	17585,9	30239,6	2009,5
2010	56069,2	17687,5	30079,6	2839,2
2020	60951,3	16965,7	32894,8	3290,7
Continuação moderada das tendências demográficas dos anos 60				
2000	48821,4	17070,3	30020,8	1730,3
2010	54634,5	16416,2	35923,5	2294,8
2020	59270,5	15697,9	40457,2	3115,4
Constância dos níveis das variáveis demográficas				
2000	49402,1	17459,5	30181,6	1760,9
2010	58603,8	20110,0	36190,4	2303,4
2020	68495,1	22125,4	43256,9	3112,9

TABELA 5.1 - Nordeste: Estimativa de População (por mil) para os anos 2000, 2010 e 2020 segundo o Total e Grandes Grupos Etários

variáveis demográficas dos anos 80 (o segundo cenário anteriormente apresentado).

Com base nessas projeções, considerou-se uma taxa bruta de atividade 30,05%, para se obter a população economicamente ativa (PEA), adicionando-se a hipótese de que a PEA aumentada, passando de 70% no ano 2000 para 80% no ano 2010 e 90% no ano 2020, ou seja, presume-se que a população economicamente ativa do Nordeste no ano 2020 teria um perfil semelhante ao que tem hoje a do Sudeste. As tabelas 5.2 e 5.3 mostram os dados fundamentais dos cenários.

Nos cenários alternativos (uma alternativa inferior menos otimista e outra superior), cujos dados estão nas referidas tabelas, em particular na tabela 5.3 o quadro melhora substancialmente à medida que a queda da expansão da população se torna mais intensa. No caso do ano 2000, os dois cenários não diferem muito, mas a situação sugerida muda bastante, para melhor, quando se considera o ano 2020. Isto significa que na situação em que as tendências hipóteses relativas ao comportamento da população se confirmam, tal contexto induz a uma ênfase nas políticas específicas de emprego, que tenham resultado mais imediato no sentido de reverter a situação prevista para o ano 2000, já que, nos anos que se seguirão a esse, caso o crescimento da



economia se mantenha, o quadro poderá ir se desanuviando de forma mais espontânea. O avanço tecnológico poupador de mão-de-obra e a variação positiva da taxa de atividade com maior participação feminina na população economicamente ativa poderão, contudo, contrariar essas previsões, deixando um saldo menos otimista.

Ano	Pop. Total	PEA (2)	PEA Não-agrícola
2000	48821,4	15647,1	10953,0
2010	54634,5	17756,2	14205,0
2020	159270,5	18996,2	17097,0

TABELA 5.2 - Nordeste: Projeções de População Total, PEA e PEA Não-agrícola segundo os anos 2000, 2010 e 2020 (Em 1000 pessoas)

- Notas: (1) Estimativa de Martine e Wong (1994)
 (2) Calculado a partir de uma taxa bruta de atividade de 32, 05%
 (3) Estimado com base na PEA Total, considerando os pesos de 70%, 80% e 90%, nos diversos anos, respectivamente.

Uma situação intermediária poderia ser almejada para o ano 2010, ou seja, a obtenção, nesse ano, da situação média verificada para o Brasil, hoje. Isto exigiria uma redução do emprego informal em 35% e colocaria o Nordeste numa situação ligeiramente melhor que a vivida hoje na Região Norte, onde 36,7% dos empregados não tem carteira assinada. Essas comparações situam bem a atual precariedade das relações de trabalho no Nordeste e levam a crer que as metas são factíveis e que talvez possam ser até modestas. O quadro de dificuldades vivido atualmente, porém, não anima a fixar metas mais arrojadas que, mesmo não sendo nada mirabolantes em outros contextos, podem ser de difícil obtenção no caso do Nordeste.

Cenário com população total reduzindo sua intensidade de crescimento. Caso prevaleça tal cenário alternativo para reduzir em 50% o peso do emprego do setor não-organizado, seriam necessários 2,9 milhões de novos postos formais em 2020, 3,7 milhões em 2010 e 4 milhões em 2020. Tarefa mais simples do que no cenário anterior, no qual a população registraria uma expansão maior do que a aqui considerada, a partir das estimativas de Martine e Wong (1994).

Essa tarefa poderá ser menos difícil de ser concretizada, caso a economia brasileira e, em conseqüência, a nordestina voltem a crescer a taxas pelo menos próximas de 5% ao ano. Com isso, o quadro poderá se tornar mais favorável pois as tendências aqui estimadas partem de um tamanho maior do informal, em virtude de se trabalhar com dados que refletem uma época de reduzido crescimento, portanto, inerente a um padrão de maior informalidade.

A retomada do crescimento a nível global é, portanto, um passo importante para amenizar o cenário tendencial, porém é por si só para assegurar a obtenção do cenário desejado. Para isso há que se definir políticas que não só dinamizem e potencializem o crescimento em certas áreas, mas também se preocupem explicitamente em apoiar segmentos econômicos mais absorvedores de mão-de-obra, tendo ainda atenção diferenciada para com os Estados e sub-regiões onde o problema se afigura como mais grave.

POBREZA

Um resumo do cenário desejável plausível, relacionado com a pobreza e a exclusão social, pode ser apresentado nos termos que se seguem.

Relativamente ao parâmetro de dimensão e incidência da pobreza o que se estima é que: (i) no ano 2000 o contingente de pobres alcance a marca de 20 milhões, representando, aproximadamente, 40% da população regional; (ii) no ano 2010, represente cerca de 13,7 milhões, ou seja, 25% da população regional; e (iii) no ano 2020, aproximadamente 9 milhões, o que significaria, em relação à população nordestina, cerca de 15%.

Para que isto seja obtido, consideram-se as seguintes hipóteses: (i) crescimento econômico sustentado, de aproximadamente 6% ao ano, como média para as próximas décadas; (ii) segunda hipótese: a ocorrência, simultaneamente com a expansão econômica, de reformas e de reestruturação da economia, centrada sobretudo na estrutura fundiária e nas formas de comercialização e intermediação dos excedentes agrícolas e no acesso maior dos trabalhadores aos aumentos de produtividade; (iii) terceira: alterações significativas nas formas de atuação do Estado, em suas três esferas administrativas, relativamente aos programas sociais e assistenciais, nos termos das propostas que serão apresentadas, que enfatizam mais recursos para programas, maior regularidade e maior eficácia na sua aplicação, e maior envolvimento dos beneficiários.

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 incidência da pobreza.

Com relação ao parâmetro de abastecimento d'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, com cerca de 80% e (iii) no ano 2020 com aproximadamente 90%. No que se refere às hipóteses, deve-se assinalar ao lado das três hipóteses antes consideradas, uma quarta hipótese de melhoria das condições sanitárias da população através do desenvolvimento de programas voltados para o saneamento básico, habitação popular e urbanização de aglomerados subnormais. Tais programas seriam



desenvolvidos em forma radicalmente distintas daquelas vigentes nos anos 70, incorporando progressos tecnológicos e condições de financiamento mais adequados ao acesso a tais serviços por parte da população pobre da Região.

EDUCAÇÃO

Para a elaboração das hipóteses de base utilizadas na construção dos cenários desejados, foram utilizadas, fundamentalmente, as indicações contidas no Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado pelo MEC em 1993, atualmente em vigor, produto de um amplo processo de discussão, em vários níveis e com diversas entidades oficiais e da sociedade civil.

Analfabetismo. Na análise tendencial foi possível verificar que, para o ano 2020, poder-se-ia chegar a taxas regionais de analfabetismo em torno de 16%. Índice aceitável, porém, longe do ideal.

A hipótese central, no campo do analfabetismo, seria ter condições de entrar no ano 2020 com um patamar de 5% de cidadão analfabetos na faixa de 15 anos e mais anos de idade. Esta taxa é considerada, internacionalmente, como um bom indicador de maturidade educacional. Para que isto seja possível, deve-se ter a seguinte seqüência temporal, a partir da taxa de 36,4% de analfabetos no ano 1990:

- para o ano 2000: taxa regional de analfabetismo de 23,5%, que é ainda superior à taxa que o Brasil apresentava em 1990 (18,4%);
- taxa de analfabetismo de 13% para o ano 2010;
- taxa de analfabetismo de 5% para o ano 2020.

Para tornar possível este horizonte, dever-se-á atuar em três frentes:

- aceleração da evolução tendencial da cobertura escolar na faixa de 7 a 14 anos, de forma a incorporar mais rapidamente e com maior intensidade os déficits de cobertura projetados. São precisamente estes déficits que produzem os analfabetos de amanhã.
- Melhoria da retenção e do fluxo dos alunos no sistema escolar, principalmente nas primeiras séries. Historicamente, os maiores volumes de evasão e repetência de alunos se encontravam na primeira série, que é, precisamente, a responsável pela alfabetização inicial das crianças. O fracasso do aluno nesta série constitui um dos fatores centrais na geração dos futuros analfabetos.
- ampliação das oportunidades de atendimento educacional equivalente às quatro primeiras séries do primeiro grau, para jovens e adultos analfabetos ou subeducados.

Cobertura. No Plano Decenal de Educação para Todos se estabelece, como meta prioritária para o ano 2000, uma cobertura de 94% para a população em idade escolar (ciente que, para 1990, essa cobertura encontrava-se na faixa de 87%). Considerando-se que a matrícula do Nordeste

representa aproximadamente 30 % da matrícula nacional e que é praticamente impossível para as restantes regiões do país superar a barreira de 97 ou 98 % de escolarização real, tem-se que, para ser possível uma cobertura nacional de 94% para o ano 2000, a do Nordeste deveria ser, no mínimo, de 85% para a referida data.

Pela análise tendencial foi possível concluir que, pela hipóteses adotadas, pode-se esperar, para o ano 2000, uma cobertura de 80,3%. Se fosse concretizada essa previsão, a cobertura do país não poderia ir além de 93%, considerando-se que as restantes regiões atinjam o teto de 98%.

Assim a concretização desta meta está a exigir uma dinamização no ritmo de aumento da cobertura na Região. Por outro lado, o parâmetro estabelecido pelo Plano Decenal para o país pode ser tomado como parâmetro para a realidade nordestina do ano 2020. Com essa base, para a elaboração do cenário educacional desejado estabelecem-se as seguintes hipóteses:

- cobertura regional para o ano 2000: 85% da população em idade escolar;
- cobertura regional para o ano 2010: 90%;
- cobertura regional para o ano 2020: 94%.

Comparando-se estes parâmetros com os resultados da análise tendencial, verifica-se que não implica grandes alterações do resultado final (92,4 % para o ano 2020 na previsão tendencial, 94% no parâmetro desejável). O que deverá existir é uma aceleração no ritmo de expansão da cobertura no período considerado.

A concretização destas hipóteses exigirá uma ação estratégica sobre a demanda, como esforço a ser realizado junto aos diversos setores da sociedade civil, para a construção da cidadania, seja para a estruturação das condições para o desenvolvimento sustentado da Região.

Desempenho do sistema. O Plano Decenal estabelece, como meta global, a “ melhoria do fluxo escolar (.....), de modo que 80% das gerações escolares, do final do período, possam concluir a escola fundamental”

Considerando-se que: (a) a taxa nacional de conclusão de uma coorte escolar, em 1990, oscilava entre 20 e 22%, segundo estudos da UNESCO (1990) e do próprio MEC (1992); (b) os estudos de evolução histórica dessa taxa, realizados pelo próprio MEC (1992) para o país, mostram que não houve grandes mudanças na baixíssima produtividade do sistema (no período de 1974 a 1988 a taxa passou de 16,05% para 18,25%, isto é uma melhoria de 2,2 em 14 anos); (c) pelos estudos realizados foi possível verificar que a situação de baixa produtividade e estagnação repete-se no Nordeste, porém, com patamares ainda menores de eficiência. Na mais otimista das hipóteses tendenciais traçadas no estudo, o Nordeste apresentaria, no ano 2000, uma taxa de conclusão de 21,7%. Se esta previsão se concretizar, para o país





atingir uma taxa média de 80%, as restantes regiões deveriam ter uma taxa de 105%, o que é logicamente impossível.

Estas razões levam a se considerar inexecutável a meta proposta pelo Plano Decenal. Como neste campo, não foi possível encontrar uma boa orientação no Plano, procurou-se construir parâmetros a partir da realidade latino-americana. Tem-se que nenhum país medianamente desenvolvido (seja econômica, seja educacionalmente) do continente está em situação abaixo de 70 % de conclusões numa coorte escolar: o Chile com 85%, Costa Rica com 76%, Cuba com 91%, México com 70%, Panamá com 82%; Peru, 70%; Uruguai, 86%; Venezuela, 73% (UNESCO, 1990). Assim, decidiu-se adotar este patamar de 70% como hipótese para o final do período considerado. Isso levaria a que, a partir da taxa de 15,8% existente no fim da década de 80 no Nordeste, se deveria ter a seguinte seqüência temporal:

- no ano 2000: 27%;
- no ano 2010: 47%;
- no ano 2020: 70%

Em estreita consonância com as linhas de ação formuladas no Plano Decenal de Educação para Todos, propõe-se, para o alcance desse horizonte, a estruturação de duas linhas estratégicas de atuação:

- uma, sobre os setores da sociedade que demandam educação, já mencionados anteriormente, visando a conscientização sobre a relevância política e social da educação fundamental que incida na consolidação, por um lado, de uma cultura que pressione a escolarização das crianças, por outro lado, de pressões sobre a própria escola, demandando a educação de qualidade que a Constituição garante.
- a segunda, sobre a própria escola, visando criar as condições para a superação da cultura do fracasso e da repetência escolar.

Qualidade do ensino. O Plano Decenal, neste campo, apresenta como meta para o país “incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum ...”. Seguindo esta linha de raciocínio, e levando em conta as diferenças de níveis de aproveitamento entre o primeiro grau menor e o maior, podem ser estabelecidos os seguintes parâmetros:

- ano 2000: elevar em 35% os níveis de aproveitamento diagnosticados pelo SAEB/90 em português e matemática das quatro primeiras séries e em 50% o aproveitamento em português, matemática e ciências das quatro últimas séries;
- ano 2010: incrementar em 55%, os níveis de aproveitamento diagnosticados pelo SAEB/90 em português e matemática das quatro primeiras séries e em 74% o aproveitamento em português, matemática e ciências das quatro últimas séries;

- ano 2020: elevar em 65% os níveis de aproveitamento diagnosticados pelo SAEB/90 em português e matemática das quatro primeiras séries e em 88% o aproveitamento em português, matemática e ciências das quatro últimas séries.

As linhas de atuação propostas para a melhoria da qualidade são as mesmas anteriormente esboçadas para a melhoria do desempenho e que serão mais detalhadas posteriormente.

SAÚDE

A análise da evolução do coeficiente médio da mortalidade infantil realizada em conjunto com as variáveis estruturais que definem os padrões de pobreza da Região permitem indicar que a situação de saúde da população nordestina, poderá ser significativamente melhorada, projetando-se para o cenário tendencial, os seguintes coeficientes: i) 1994: 91,7/ 1000, ii) ano 2000: 81,9/ 1000; iii) ano 2010: 65,5 /1000 e para o ano 2020: 49,1/1000.

Essas indicações se fundamentam em hipóteses já materializadas na Região e que poderão se manter ao longo do tempo, como a ocorrência de secas socorridas por programas emergências, a concentração das riquezas, as dificuldades de acesso aos serviços básicos de saúde e saneamento, a baixa qualidade de ensino e a dimensão do analfabetismo. Nestas condições, a tendência da mortalidade infantil no Nordeste para o ano 2020: 49,1/1000, ainda será superior à taxas observadas nas Regiões Sul e Sudeste, em 1989, que eram de 39/1000 e 35/1000. No Nordeste, o coeficiente alcançado no Sudeste (35/1000) só seria atingido por volta do ano 2029.

No entanto, tendências mais otimistas poderão ser desenhadas admitindo-se que, embora não hajam indícios de políticas orientadas para a reorientação de problemas estruturais como a questão fundiária, outras medidas como o controle inflacionário, a reforma tributária e ainda a execução do Plano Decenal de Educação para todos concorrerão para a melhoria desses indicadores, podendo-se prever uma meta desejável e possível para o ano de 2010, o coeficiente de mortalidade infantil de 35/1000, igualando-se à situação do Sudeste em 1989.

É certo que a situação de saúde da população reflete as condições socioeconômicas que marcam o seu padrão de vida, não existindo melhorias na área médica que por si só redefinem os parâmetros de saúde, como visto acima medidas de carregar mais abrangente deverão ser adotadas, visando o atingimento, principalmente da redução do coeficiente de mortalidade infantil projetado. Complementarmente, será necessário: i) a implementação de políticas geradoras do incremento das oportunidades de emprego e melhoria da renda; ii) intensificação e expansão dos programas de educação, saúde saneamento e habitação; iii) descentralização com ênfase na municipalização dos programas e projetos governamentais.





QUARTA PARTE

PROPOSTA DE ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

A melhoria das condições de vida da população pobre da Região Nordeste constitui-se no principal objetivo do Projeto Áridas. Dentro dessa perspectiva, a categoria de pessoas consideradas pobres deverá ser a principal beneficiária dos programas e instrumentos de desenvolvimento adequados ao esforço de desenvolvimento humano. Esse esforço envolve instâncias governamentais e sociedade civil num processo de identificação de alternativas para o desenvolvimento sustentável da Região, iniciando-se com a formulação de estudos, políticas, programas e projetos.

É consenso, a nível da sociedade nordestina e de todo o país a impossibilidade de convivência com os índices persistentes de pobreza que afetam a grande maioria da população, quer pelos obstáculos que oferece ao desenvolvimento equilibrado da Região, quer pelas conseqüências sociais e econômicas que se refletem no desenvolvimento do País. O Poder público e a sociedade em geral preocupam-se com essa questão e, no curto e médio prazos desejam vê-la minimizada.

O princípio que norteia a concepção de desenvolvimento sustentável do Nordeste tem na população pobre e de mais baixa renda o elemento de convergência das ações resultantes do crescimento econômico e decorrente distribuição de riquezas, da preservação ambiental e da contribuição e participação política da sociedade organizada. Da participação da sociedade civil no processo decisório e da corresponsabilidade assumida pelo setor público, sociedade e organizações privadas com os objetivos e as ações de desenvolvimento, advirão a capacidade de transformação econômica e social necessária à construção de uma nova sociedade baseada na equidade social

Os baixos indicadores sociais e de qualidade de vida da população notificados, principalmente, pelas elevadas taxas de mortalidade infantil, subemprego e desemprego predominantes na Região, resultam das formas de organização sócioeconômica, com alto crescimento e modernização, sem a satisfatória incorporação da população aos benefícios gerados.

As diretrizes de políticas, a seguir apresentadas, visam reorientar a organização da economia e o processo social, objetivando implementar um modelo de desenvolvimento, em que o transbordamento da economia e os seus benefícios alcance e beneficie a sociedade no seu conjunto.

POPULAÇÃO

Considerando que, no Nordeste, o declínio da **fecundidade ocorreu**, inicialmente ou nos grupos familiares de maior poder aquisitivo e de nível educacional mais alto, ampliado-se, em seguida, para os demais grupos sociais, sob a influência, principalmente, dos meios de comunicação de massas é provável que, com a expansão e a continuidade da veiculação de valores predominantes nas sociedades modernas, favorecida pela crescente abrangência, a nível nacional, dos sistemas de telecomunicação, associados ainda às mudanças nos padrões sócioeconômicos da população, possam no médio prazo consolidar esse declínio.

Não obstante a existência de fatores como nível educacional, exposição aos meios de comunicação e poder aquisitivo terem determinado positivamente a diminuição da fecundidade, vale chamar atenção para o uso de métodos anticonceptivos, alguns dos quais, bastante questionáveis, como o aborto, que no Brasil (1988) respondeu por 2% das admissões hospitalares, nos quais o Nordeste tem uma participação relevante. A esterilização que segundo pesquisa (PSFN -1991) realizada foi usada por cerca de 37,7 % das mulheres, é outro método condenável cuja intensidade, denota a pouca efetividade das políticas de saúde relativas à saúde da mulher.

Apesar do questionamento dos mecanismos utilizados, a redução dos índices de fecundidade concorreram para a melhoria da situação de vida da população, sendo também favorável para o poder público, vez que a tendência será de redução da demanda pelos serviços sociais básicos.

Quanto à questão da mortalidade, o Nordeste tem apresentado os maiores níveis de país conferidos através das taxas de mortalidade infantil e da esperança de vida ao nascer. Os dados indicam que, a taxa de mortalidade infantil, no início dos anos 90, estava em torno de 90 óbitos para menores de um ano, enquanto a esperança de vida era de aproximadamente 56 anos, considerada muito baixa, especialmente, quando comparada à média do país, que em 1984 já era de 64.3 anos.

A implantação de políticas públicas de saneamento, a intensificação das ações básicas de saúde, o incentivo ao aleitamento materno e a campanha desencadeada pelo INAN, objetivando a suplementação alimentar concorreram para a redução da mortalidade e especialmente da mortalidade infantil.

Na área das **migrações** internas, as transformações decorrentes do desenvolvimento econômico e social ocorrido no Brasil, no período 1980-91 resultaram na conformação de um novo quadro demográfico na Região Nordeste. Alguns fatos concorreram para esse, novo perfil demográfico, definido pelas seguintes variáveis: i) acelerada queda nas taxas de



fecundidade; ii) grande melhoria registrada nos indicadores de mortalidade, notadamente da mortalidade infantil; iii) acentuada redução dos fluxos emigratórios associados ao retorno de parte dos migrantes; iv) a entrada de pessoas de outros estados e, v) alto grau de urbanização, superior ao verificado no país, no mesmo período.

Diferenças marcantes nos saldos migratórios foram observados nos anos 70 e 80 como pode ser observado em capítulos anteriores, estabelecendo um novo quadro da dinâmica demográfica, cujas características se distinguiram dos fluxos tradicionais. Dessa vez, se constatou uma redução das taxas de emigração, um retorno considerável de nordestinos e a entrada de migrantes de várias regiões. Todos esses fatores associados a uma taxa de fecundidade cada vez menor sugerem uma possível continuidade na queda do crescimento da população nordestina, projetando-se para o ano 2020, uma população de 59.3 milhões, apresentando estabilidade no decorrer do século XXI.

A formulação de políticas para esse setor, constitui um tema bastante complexo e polêmico, visto que a redução do ritmo de crescimento da população foi resultante dos fatores supramencionados, podendo-se afirmar que, de um modo geral, o desempenho econômico do Nordeste, bem acima da média do país, no mesmo tempo, contribuiu fortemente para reverter os processos migratórios até então vigentes.

Ademais as políticas explícitas de migração sempre tiveram como principais objetivos a desconcentração e a interiorização da população, ao tempo em que buscavam impedir os fluxos migratórios interregionais, especialmente, aqueles de natureza rural-urbanas. Estes propósitos foram, na maioria dos casos, interceptados por ações da política econômica que reorientavam a redistribuição espacial da população, no sentido da concentração.

Ultimamente, a desconcentração vem ocorrendo não pela influência de uma política explícita mas, sobretudo pela influencia das forças de mercado. As evidências comprovam que as atividades econômicas estão localizadas em áreas que oferecem maiores vantagens comparativas para as quais grandes contingentes de migrantes são atraídos pelas oportunidades econômicas que apresentam, retirando as populações de lugares mais pobres para áreas de maior dinamismo econômico. Nestes termos, tais movimentos migratórios são positivos, tanto do ponto de vista econômico, quanto da melhoria das condições de vida da população.

Interferir no processo natural de migração, não parece ser a política mais acertada, especialmente para o Nordeste, onde algumas áreas apresentam sérias restrições às condições de sobrevivência da população e onde as mudanças necessárias acarretariam custos de oportunidade bastante altos e em alguns casos inviáveis para a sociedade. Assim, a questão exige um

grande esforço de reflexão, além de intervenções governamentais diferenciadas que visem o atendimento da heterogeneidade econômica, social e ambiental da Região.

Nestes termos, alguns delineamentos sobre a questão demográfica, na Região, são indicados, visando, especialmente, o bem estar da população que aí vive e daquelas que viverão, nos próximos tempos.

O planejamento familiar - definido como o conjunto de práticas adotadas por casais ou indivíduos visando limitar e ou espaçar seu número de filho, deve constituir um programa com oferta de serviços condizentes com a dignidade humana, ao qual poderá recorrer aqueles que queiram voluntariamente planejar sua prole. É importante ressaltar que, ao lado da oferta das condições necessárias para a viabilização do planejamento familiar, devam ser assegurados os serviços de educação, saneamento e habitação, além da promoção à melhoria da renda, de forma a que a elevação da qualidade de vida da população conduza-a a um processo de planejamento familiar racional e coerente com as suas expectativas.

Face a essas constatações, é possível identificar as ações fundamentais ao combate da mortalidade, devendo-se investir, mais intensivamente, nos programas voltados para a melhoria das condições gerais de saúde das pessoas, utilizando-se, principalmente, os meios de comunicação de massas para a promoção de campanhas que visem a melhoria da situação de saúde, particularmente dos grupos mais carentes, veiculando conteúdos educacionais referentes aos cuidados com as crianças, hábitos de higiene, e alimentação alternativa com o aproveitamento dos recursos disponíveis, além das ações preventivas de saúde, em geral.

O desenvolvimento dos recursos humanos que aí vivem deve se constituir em ação prioritária, de forma a prepará-los para a sua permanência na Região ou para a emigração, sabendo-se de antemão que não será acertado ir de encontro às variáveis do dinamismo econômico.

EMPREGO

A situação de pobreza da região Nordeste constitui reflexo da estrutura de desigualdades regionais predominantes no País, com desdobramentos na concentração da renda e das riquezas em geral que somadas às limitações intrínsecas à região relacionadas à reduzida potencialidade hídrica e escassez de recursos naturais geram um cenário marcado por indicadores de grande vulnerabilidade econômica, social e política.

Ao se falar da situação de emprego na Região, obrigatoriamente terá que se abordar a problemática da pobreza e da exclusão social, refletida nos baixos níveis de renda da população, aos quais se associam outros fatores



que terminam por configurar manifestações distintas de pobreza. No que concerne a sua distribuição espacial, a pobreza, se destaca sobretudo por seus diferentes níveis de intensidade, vez que ela está presente, tanto no meio urbano, quanto no rural.

Na área urbana, se situam os grandes contingentes de assalariados, parte dos quais vinculados ao setor formal, onde auferem rendimentos incompatíveis com as suas necessidades de sobrevivência. Nesse espaço, também vive grande número de pessoas idosas, crianças e adolescentes abandonados, que não dispõem de nenhuma fonte segura de renda.

No meio rural, a situação de pobreza ainda é mais crítica, marcando a sua presença com maior intensidade, ao ponto da indigência alcançar 57,7 de sua população.

O exame da PEA nordestina expõe uma maior proporção (56,4%) da mesma no meio urbano, coerentemente localizada de conformidade com a distribuição da base econômica, concentrando-se nos estados da Bahia (26,6%), Pernambuco (17,0%), Ceará (14,8%), e Maranhão (12,2%), e respondendo no seu conjunto por 73,5% do PIB regional, em 1990 (IBGE - 1990). No referente a sua participação por setor, a atividade terciária aparece com a proporção de 43,1% de pessoas empregadas, cabendo o segundo lugar às atividades primárias com 38,2% e por último, o setor secundário com 15,5 % do emprego total, em 1989.

O Nordeste, que apresenta uma heterogeneidade muito grande no referente à distribuição espacial da pobreza evidencia uma situação similar no que tange aos níveis salariais praticados nas unidades federadas, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Assim, a situação de rendimento médio mensal de trabalho das pessoas ocupadas, em 1990, era de 2,2 salários mínimos, sendo que a média mais elevada encontra-se na Bahia e em Pernambuco (2,6 salários mínimos), estando no extremo inferior o Piauí (1,6) e o Maranhão (1,7).

A propósito, o Mapa do Mercado de Trabalho (IBGE- 1994) registra o número de pessoas ocupadas com rendimento inferior a um salário mínimo, indicando que 2,9 milhões, ou seja 31,3% de pessoas que trabalhavam nos centros urbanos, tinham rendimentos desse nível, sendo que 1,8 milhões desse total tinham 40 ou mais horas de jornada de trabalho semanal. No setor informal, estudos recentes (1992) demonstram que no Estado de Pernambuco, na sua Região Metropolitana 42,3% da população ocupada estavam vinculadas a atividades informais. No Estado do Ceará, estimativas do SINE baseadas em outros critérios que não os utilizados para o caso de Recife, apresentam 50% de ocupados vinculados ao setor informal.

No Nordeste rural, a situação salarial não difere do meio urbano em termos de precariedade da remuneração dos trabalhadores. Em 1990, 43,1%

das pessoas ocupadas tinham salário inferior a um salário mínimo; nesse caso se enquadram 49,2% dos trabalhadores rurais do Piauí, 56,4 % no Ceará, 55,5% no rio Grande do Norte e 52,% na Paraíba. Mais grave ainda é a taxa de atividade da criança de 10 a 13 anos de idade que se aproximava de 1/3 cerca de 29% no Nordeste, enquanto que o Piauí ocupa 39% das crianças nesta faixa etária.

A grande maioria da população rural ocupada é absorvida pelas atividades inerentes às unidades de produção familiar cujos estabelecimentos não ultrapassam área maior que 10 ha. Os dados apresentados mostram que é fácil admitir uma forte concentração da renda, já a partir de 1970, quando os 5% mais ricos da população regional concentravam 38,8 % da renda total, sendo que em 1980 essa participação passa para 39,7% em 1980 e 41,8% em 1988. Paralelamente, os 40% mais pobres tem uma participação de 8,8%, em 1970, 8,5 em 1980 e 7,8% em 1988.

De um modo geral, os fatores determinantes da situação de pobreza e de exclusão social no Nordeste podem ser sintetizados nas seguintes questões: i) estreita base econômica da Região e relativa estagnação ocorrida nas últimas décadas, quando, entre 1980 e 1992 o PIB real per capita do Nordeste, expandiu-se a uma taxa de apenas 1,1% a.a. maior que a constatada no crescimento do país, em igual período, sendo ainda menor que a expansão de 6,4% a.a. do PIB real por habitante, nos anos 70; ii) concentração da renda agravada com a intensificação do processo inflacionário dos anos 80 e 90; ii) fragilidade da economia rural caracterizada pela ocorrência de variações climáticas, principalmente secas, concentração da terra e dificuldades de acesso por parte dos pequenos produtores; baixos níveis de capital humano, além do uso de mecanismos de apropriação dos excedentes gerados na agricultura; e iii) as formas de atuação do estado que, no decorrer do tempo, privilegiaram a acumulação privada de capitais sem a correspondente atuação na área social, com investimentos compatíveis com as necessidades de saúde, educação, habitação popular, e saneamento básico.

Diante desse quadro de complexidade, a resolução dos problemas apontados exige um conjunto diferenciado de intervenções para as sub-regiões e setores econômicos, haja visto que, os resultados das políticas governamentais implementadas na Região, não foram capazes de alterar substancialmente os indicadores de pobreza, indigência e exclusão social predominantes.

Neste contexto, as diretrizes de políticas sugeridas visam orientar a formulação e implementação de programas de desenvolvimento capazes de superar a redução da pobreza absoluta, assegurando o acesso da população aos serviços sociais básicos e a inserção social dos trabalhadores no processo produtivo.



Assim, é fundamental para o desenvolvimento do Nordeste, que as políticas nacionais sejam regionalizadas, que definam o papel dessas áreas, em uma perspectiva nacional de retomada da expansão econômica. Melhor dizendo, há que se incluir cada região numa estratégia nacional de expansão do investimento, da renda e do emprego. Neste sentido, seria muito importante a regionalização dos investimentos das estatais, objetivando contribuir para ampliar o grau de integração das atividades econômicas intra-regionalmente, assim como a recuperação e a expansão da infra-estrutura econômica e social no âmbito regional.

Nesta direção, deve-se perseguir: i) o crescimento da economia com maior participação dos pobres na distribuição das riquezas resultantes do crescimento; ii) a elevação dos níveis educacionais e de qualificação da população de forma a proporcionar-lhe maior envolvimento no processo produtivo; iii) ampliação das oportunidades de emprego e geração de renda especialmente para as categorias mais pobres da população, tanto no meio rural, quanto no urbano; iv) universalização da cidadania através da garantia por parte do Estado da oferta dos serviços sociais básicos à totalidade da população.

Visando o atingimento desses objetivos, as linhas gerais de políticas indicadas para o Nordeste, são:

- expansão e diversificação da base produtiva regional, visando a maior elasticidade do mercado de trabalho, procedendo-se à consolidação e ampliação dos pólos petroquímico regional e místico metalúrgico, dos complexos econômicos industriais, agro-industriais e de turismo;
- apoio à agroindústria vinculada aos grandes perímetros de irrigação, a expansão da agroindústria dos cerrados, do oeste da Bahia, Piauí e Maranhão;
- incentivo à pequena produção rural e urbana que, apesar das deficiências em termos de relações de trabalho, níveis de renda, etc., apresentam possibilidades distintas de geração de renda e de ocupação;
- maior participação do Estado, em investimentos de infra-estrutura social básica, saúde, saneamento, habitação e educação que, ao atender as necessidades sociais da população, amplia as oportunidades de emprego e de renda.

Do ponto de vista do Estado, algumas mudanças institucionais deverão ser processadas de modo a que as iniciativas econômicas e sociais possam, sem maiores impedimentos, ser desenvolvidas. As alterações mais importantes e urgentes podem ser viabilizadas através das seguintes ações:

- um programa de reestruturação fundiária dirigido especialmente às regiões semi-árida associado à expansão da irrigação e da

agroindústria; e na zona da mata aliado à diversificação das atividades produtivas como banana, acerola, cacau coco, e da pecuária intensiva integrada às usinas e a avicultura, além do apoio a pequenas e micro empresas urbanas na área de móveis, calçados, confecções, etc.;

- redução de encargos trabalhistas de setores que mais empregam mão-de-obra, redução de exigências burocráticas para a constituição de pequenas empresas e difusão de programas de qualificação e requalificação da força de trabalho;
- promoção e expansão do crédito e da assistência técnica;
- descentralização com delegação para as esferas estadual e municipal de execução de atividades, visando maior capilaridade e eficiência das ações, além do comprometimento e participação das organizações não governamentais e das representações formais da sociedade;
- estabelecimento de um sistema de qualificação e reciclagem profissional compatível com as demandas de modernização tecnológica;
- apoio creditício e gerencial às unidades produtivas de pequeno e médio portes e a organização .

SAÚDE

A despeito dos esforços governamentais na implementação de programas voltados para o controle de doenças na mortalidade infantil, parece que o grau de empobrecimento e indigência da população terminou por constituir o grande obstáculo à sobrevivência da população infantil. Esses índices se afiguram ainda mais graves, na medida em que houve um considerável declínio da fecundidade e natalidade verificado a partir de 1974, associado a um crescente deslocamento da população para áreas urbanas atraída pela oferta de melhores oportunidades de emprego e infra-estrutura social.

O mais surpreendente é que no Brasil, independentemente da implementação de um programa tímido e de cobertura reduzida, na área de saúde reprodutiva, a redução acelerada da fecundidade reflete uma vontade generalizada de todos os setores populacionais de controlarem sua prole. As raízes dessa motivação se encontram nos fortes processos de modernização e urbanização que vêm ocorrendo no país, na última metade do século.

Não obstante alguns autores relacionarem a queda da fecundidade aos resultados dos trabalhos realizados por organismos e agências de planejamento familiar, cujo principal objetivo seria por em prática o imperialismo controlista externo ao país, utilizando, para tanto, em larga escala a prática da esterilização, as avaliações mais objetivas realizadas nos últimos anos indicam que o crescimento da prática da esterilização representa, na



realidade, uma busca mais eficaz de controlar a prole, utilizada na maioria dos casos, por pessoas de nível de instrução inferior.

Concluindo, pode-se afirmar que malgrado a utilização de algumas práticas indesejáveis de controle da prole, a redução das taxas de fecundidade trouxe efetivamente, benefícios às famílias, individualmente, e ao conjunto da sociedade, vez que houve uma redução de demanda sobre os serviços sociais e programas de assistência à infância, o que seguramente seria uma condição favorável à redução da mortalidade infantil, embora, efetivamente, a mesma não tenha ocorrido dentro da expectativa desenhada.

A melhoria das condições de vida proporcionada pelo crescimento econômico, pela geração de novas atividades produtivas e pela modernização, dentre outros fatores, não contou com a dimensão satisfatória de investimentos em infra-estrutura dos serviços sociais básicos, particularmente de saúde e saneamento, habitação e educação.

Com uma redução significativa dos coeficientes de mortalidade particularmente a materna e a infantil na década de 80, a atual situação de saúde no Nordeste, não chega a ser tolerável, quando comparada a indicadores de outras regiões do país.

Alcançar padrões de qualidade de vida ou mesmo de saúde semelhantes aos das regiões mais desenvolvidas do país, na atualidade, exigirá a implementação de um conjunto de iniciativas de natureza socioeconômicas, que deverão ser tomadas no âmbito do governo em estreita integração com a sociedade. No setor de saúde, mudanças significativas deverão se operadas visando garantir ao cidadão os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social.

É importante identificar os pontos de estrangulamento existentes no setor de saúde que são pertinentes ao nível institucional, destacando-se:

- a disponibilidade de recursos. A esse respeito, dados da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que no orçamento da seguridade social, em 1991, a participação da saúde estava em torno de 25,7%, tendo em 1992, caído para 19,5%; quanto às fontes, o aporte de recursos do governo federal que em 1980, foi da ordem de US\$12,6 bilhões, atingiu em 1992, apenas US\$ 7,3 bilhões, consubstanciando um gasto anual per capita de US\$46,9, o mais baixo desde 1980. Dada à progressiva incorporação pelos municípios da responsabilidade de prestação de serviços de saúde, houve maior aporte de recursos por parte dessa esfera de governo. Assim, com a redução dos gastos federais, os governos municipais ampliaram a sua participação com recursos no montante de US\$1,7 bilhões em 1989 e US\$2,9 bilhões em 1991. No conjunto, os valores relativos à saúde absorvem 13% da despesa total dos municípios;

- a irregularidade de repasse de recursos do governo federal. Além da redução expressiva de recursos, a irregularidade no fluxo de liberação de recursos financeiros tem constituído um problema adicional ao desempenho do Sistema. Em decorrência, os pagamentos efetuados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) chegam a uma defasagem, em média, de cerca de 60 dias após a prestação dos serviços, promovendo perdas significativas para os prestadores públicos e privados de serviços de saúde;
- os problemas relativos à gestão. Neste aspecto, a irregularidades na alocação de recursos não só têm causado graves danos à gestão, quanto tem promovido desgaste político, afetando a credibilidade do sistema. Ademais, a história tem mostrado que as tentativas de descentralização tem encontrado obstáculos que se caracterizam por: i) grandes desigualdades entre as unidades da federação, a partir da densidade populacional, em que 40% da população está concentrada em 194 municípios com população superior a 200 mil habitantes, enquanto que 3.515 têm população inferior a 20 mil habitantes e; ii) distintas situações políticas e culturais e de organização da população. Nestas circunstâncias, apenas 328 municípios (março de 1994), dos quais 262 solicitaram enquadramento na situação de gestão incipiente e 61 na gestão parcial, ficando apenas 5 na gestão semi-plena. Isto evidencia a insegurança das prefeituras com relação às condições de financiamento dos serviços de saúde, optando pelas duas primeiras situações nas quais a responsabilidade pelo pagamento dos serviços contratados é do governo federal.
- a insuficiente organização da sociedade expressa nos variados níveis e formas tem se refletido na constituição das Comissões Intergestoras Bipartites encarregadas de deliberar e acompanhar a operacionalização do processo de descentralização no âmbito estadual, apresentando falta de regularidade nas reuniões e na formação dos Conselhos Estaduais que em alguns casos, tem a representatividade dos seus membros questionada.
- participação. Neste particular, observa-se que a inexistência de uma sociedade fortemente organizada, como já foi dito tem dificultado o exercício de participação de seus membros e conseqüentemente do controle social que esses deveriam manter sobre as ações governamentais. A não inclusão da população nos processos decisórios nas últimas décadas, resultou, nos vários níveis, e de forma particular no nível municipal, numa incapacidade técnica para o planejamento e para o gerenciamento de ações, dificultando o desempenho da municipalidade na gestão do sistema. Apesar disso, tem havido manifestações de vontade política em alguns municípios, onde se materializam iniciativas bem sucedidas, cujos resultados concretos podem ser conferidos através da melhoria da condição de saúde da população.



As orientações que visam a melhoria da situação de saúde da população da Região Nordeste, são dirigidas, principalmente: a) às questões político-gerenciais do Sistema Único de Saúde (SUS), à implantação de sistemas orientados pela lógica da vigilância à saúde, a melhoria das condições de funcionamento da rede, a qualificação dos recursos humanos e tecnológicos; adequação da operacionalização do sistema às demandas da população explícitas nos indicadores epidemiológicos, e a implantação e aperfeiçoamento de sistemas de informação; e, b) à priorização de programas e projetos de saúde, objetivando a universalização do acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, a integralidade das ações e serviços preventivos e curativos individuais e coletivos; a participação da sociedade e a descentralização política e administrativa do sistema.

Ainda no setor de saúde, e com relação às questões político-institucionais é necessário adotar providências, no que concerne:

- a definição clara da participação da saúde, nas receitas de contribuições e os critérios de partilha dos recursos entre as várias esferas do governo, procedendo-se à regulamentação do orçamento específico da saúde de forma a que a absorção dos recursos da previdência para fazer face à crescente demanda de recursos para atendimento aos benefícios, não resulte em prejuízo da dotação e disponibilidade de recursos financeiros para a saúde;
- o estabelecimento de mecanismos legais que assegurem a regularidade no fluxo de liberação de recursos, bem como o seu repasse automático para estados e municípios, nos moldes do Fundo de Participação;
- a definição do papel dos diferentes níveis de governo, não apenas no referente às responsabilidades com o financiamento, mas especialmente nas áreas de controle e avaliação, ressaltando-se os papéis das instâncias federal, estadual e municipal nas áreas de vigilância epidemiológica, controle de endemias e vigilância sanitária;
- a adequação da estrutura organizacional do Ministério da Saúde para executar satisfatoriamente as funções de formulação de políticas, coordenação, acompanhamento, e avaliação de resultados a nível nacional;
- a ampliação das atividades de descentralização das ações e serviços de saúde, através da agilização dos processos de municipalização e distritalização dos serviços de saúde, promovendo a mudança gradual do modelo assistencial com ênfase na vigilância à saúde;
- o apoio à operacionalização dos Conselhos de Saúde e garantia da paridade e representatividade dos usuários nos órgãos colegiados decisórios;

- a formação e capacitação dos recursos humanos das esferas estadual e municipal para o melhor desempenho das novas funções do sistema de saúde orientado para a qualidade, equidade e efetividade;
- a capacitação técnica com ênfase para a gestão dos serviços de saúde, no âmbito municipal.

Referentemente às questões do grupo b, recomenda-se a formulação e implementação de programas e projetos que priorizem:

- a redução da mortalidade infantil, intensificando-se as ações programáticas de saúde materno infantil, a educação para a saúde, planejamento familiar, o pré-natal, a assistência ao parto e o puerpério, a expansão dos investimentos na área de educação, abastecimento d'água, saneamento básico, esgotamento sanitário e coleta de lixo e, a ampliação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde nos municípios com menos de 20.000 habitantes;
- redução das doenças infecciosas e parasitárias, respiratórias agudas e afecções do período perinatal, através da implantação das ações de vigilância epidemiológica, e de ações programáticas de combate à tuberculose e das doenças de veiculação hídrica como as diarreias, a hepatite, a febre tifóide e a cólera, adequando as unidades de saúde para garantir a oferta organizada dos serviços, ampliação dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, promoção do incentivo ao aleitamento materno, além do controle da qualidade dos alimentos e da água.

É notório que a situação de saúde da população está diretamente vinculada às condições de renda e de educação de forma independente. Ou seja, ainda que a renda da população seja baixa, qualquer melhoria no nível de educação se reflete principalmente no indicador de mortalidade infantil, assim como a melhoria do nível de renda tem rebatimentos positivos na expectativa de vida da população. Trata-se portanto de afirmar que as soluções para os problemas de saúde ultrapassam os limites do setor específico, devendo-se priorizar políticas que oportunizem a geração de emprego e melhoria na renda, a implantação de infra-estrutura de serviços sociais básicos como educação, saúde saneamento e habitação.

EDUCAÇÃO

Ao retomar a análise da situação atual de educação no Nordeste, selecionou-se mais uma vez o analfabetismo, a cobertura, o desempenho e a qualidade do ensino como parâmetros para a definição de objetivos e sugestões de políticas para a melhoria de desempenho desse setor.

No que diz respeito ao analfabetismo, a situação do Nordeste, em 1990, configurava-se como a mais grave do país, apresentando índices de 25.3 %



de analfabetos para o meio urbano e 52.9 % para o meio rural, enquanto que a Bahia registrava, no conjunto dos estados do Nordeste, a menor taxa de analfabetismo para o meio urbano de 20.1 % e 50.0 % para o meio rural.

Tomando-se o indicador de analfabetismo, observa-se ter havido um gradual avanço neste campo, onde as taxas, em 1980, eram de 44,0% avançando para 36,5% de analfabetos, em 1990. Ainda assim esse incremento não foi de todo satisfatório, vez que reflete uma duplicação da taxa, a nível nacional que foi de 18,4%, no mesmo período. Ademais, há uma diferença gritante entre os meios urbano com 25,3% de pessoas analfabetas e o rural, com 52,9%. Continuam portanto vigorando também nesse setor as grandes diferenças regionais, quando se comparam à média do país que é 9,5%. Na Região Nordeste, o estado que apresenta a menor média é a Bahia com 20,1% de analfabetismo urbano, permanecendo ainda assim abaixo da média nacional, como indicada acima. Situação semelhante ocorre com o analfabetismo rural, em que a média a nível nacional é de 22,2% sendo a mais baixa do Nordeste, a do Estado do Maranhão com 48,3%.

Quanto a cobertura escolar, historicamente o Nordeste, tem apresentado um incremento dessa taxa, registrando na década de 70 uma cobertura de 69,1%, comparativamente à década anterior, que foi de 49,3%, ao passo que em 1991 apresentou uma taxa de 72,0% com um aumento pouco significativo de apenas 2,9%, enquanto que no mesmo ano no país a taxa foi de 87,2%. Comparativamente ao Norte com cobertura de 86,6%, e as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste acima de 90%, o atraso do Nordeste é grande. Muito distante das médias nacionais de escolarização, encontram-se os estados da Bahia, Paraíba, Alagoas e Ceará.

A nível regional a maior concentração de matrícula localizava-se no meio urbano (68 % do total de matrícula) com destaque para o caso da Bahia cuja matrícula urbana é da ordem de 68.8 % cabendo à Secretaria de Educação do Estado a responsabilidade por 62.8 % dessa matrícula.

Vale ressaltar que existem diferenças no interior do Nordeste, onde municípios como Cabo, Correntes (PE), Riacho de Santana, Santa Cruz Cabralia (BA), e Água Nova e Frutuoso Gomes (RN) constituem alguns dos melhores exemplos desses estados, apresentando índices positivos de cobertura, atendendo para além de 80 % de sua população em idade escolar, equiparando-se às médias nacionais. Neste grupo, encontram-se 40% dos municípios da Região.

Quanto a distribuição da matrícula, a área urbana concentra 68% do total de matrícula, havendo uma diferenciação entre estados, como é o caso dos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Alagoas que apresentam quase $\frac{3}{4}$ de sua matrícula na área urbana, enquanto o Maranhão tem quase a metade de sua matrícula na zona rural.

A situação do Nordeste, com relação ao **desempenho** é mais desalentadora que a de cobertura, evidenciando o dispêndio de tempo e de recursos gastos pela sociedade para conseguir formar um aluno.

Neste sentido, chama a atenção, os indicadores de sobrevivência ou seja o número de alunos que ingressando no 1º grau conseguem concluir com aprovação a 8ª série. Na Região, para cada grupo de 1000 alunos que ingressam no ensino fundamental, apenas 142 conseguem chegar a 8ª série. Donde se conclui que no 1º grau precisa-se investir 28,6 anos-matrícula, em um aluno para que ele conclua o ciclo de ensino fundamental, quando a situação ideal para o Nordeste e para o país seria de 8 anos-matrícula.

Associados ao pouco tempo de dedicação às atividades essencialmente pedagógicas observado nas escolas, à insatisfatória qualificação do professor, à escassa disponibilidade de material didático e de merenda escolar, fatores exógenos aos limites da competência do sistema escolar, como a condição sócioeconômica familiar materializada no baixo padrão habitacional, alimentar e de vestuário têm determinado, no Nordeste, o surgimento de contingentes de repetentes (27,7) e evadidos (30.6 %), nas três primeiras séries do ensino fundamental (Fonte: SEEC/MEC - 1988).

No que se refere à **qualidade** - resultados cognitivos alcançados pelos alunos nas disciplinas fundamentais -, medidos através de testes independentes, as informações apresentadas pela pesquisa realizada pelo Sistema de Avaliação do Ensino Público em 1990, constatam que a média de aprendizagem dos alunos, na Região, foi de 41,9 numa escala de 0 a 100 pontos, inferior à média nacional de 48,1 não havendo, no Nordeste, grandes diferenças de aprendizagem entre alunos das áreas urbana e rural.

É importante registrar que, na medida do aumento da complexidade do conhecimento nas séries subsequentes o nível de rendimento do aluno, vai declinando. Nas primeiras séries, 20% dos alunos conseguem obter o domínio dos conteúdos, caindo para 2,4% nas últimas séries, indicando a fragilidade do processo de aprendizagem nas primeiras séries, que não oferece a base suficiente para garantir o bom desenvolvimento da aprendizagem do aluno nas séries posteriores.

As avaliações realizadas sobre os programas e projetos implementados no Nordeste nas quais o rendimento do aluno correlacionado a outros insumos escolares constituiu a base de análise, ficou comprovado que apenas o material didático e de forma particular o livro didático mantém uma estreita correlação com o rendimento do aluno. Além desse outros fatores como a gestão centrada na autonomia da escola, o compromisso do professor e todo o quadro técnico com a aprendizagem do aluno, o tempo pedagógico, estímulo à melhoria da qualidade, além de sistemas de avaliação internos e externas surgem como fatores diretamente associados às diferenciações de rendimento do aluno.



Esses registros mostram que, malgrado o esforço do governo na realização de investimentos no setor educacional, os resultados obtidos nos avanços da melhoria da cobertura e do declínio do contingente de analfabetos, não foram seguidos da equivalente melhoria no desempenho e na qualidade do ensino. As informações adquiridas sobre esses aspectos, mostram não só a posição de inferioridade do Brasil como do Nordeste face a países da América Latina e do Caribe, como o Chile cuja taxa é de 85%, e Uruguai com 86%.

As orientações para a formulação de políticas e programas educacionais para a Região Nordeste, têm como pressuposto o alcance dos seguintes objetivos: a universalização do ensino de 1º grau, a redução dos níveis atuais de analfabetismo, a qualificação e a requalificação da força de trabalho. A seleção desses objetivos está calcada no entendimento de que a educação tem um papel fundamental no desenvolvimento da economia, na promoção social, e no processo de aperfeiçoamento da democracia.

As principais linhas de ação definidas para esse decênio, podem ser assim resumidas:

- **universalização do Ensino Fundamental.** Assegurar o acesso de crianças e jovens ao ensino fundamental gratuito é direito previsto na constituição e dever do estado na formação da cidadania. Ciente dessa responsabilidade, o Governo se empenhará para oferecer à população escolarizável, ensino público de elevada qualidade compatível com os anseios sociais e os requerimentos da economia em desenvolvimento, promovendo as seguintes atividades:
 - implantação de um programa de construção, ampliação, recuperação e manutenção da rede de escolas públicas, em total consonância com a demanda de matrícula das escolas de 1º grau, provendo-as de condições físicas e materiais satisfatórias ao processo de ensino-aprendizagem;
 - promoção de um programa de capacitação e reciclagem dos recursos humanos, visando a introdução de novas tecnologias de ensino, através do uso intensivo de meios de comunicação de massa que, ao atender à demanda potencial da população, assegure uma educação de excelente qualidade;
 - desenvolvimento de novos padrões de valores educacionais por parte dos docentes no sentido da erradicação da “cultura da reprovação;”
 - revisão dos currículos dos cursos de formação em magistério, de modo a adequa-los à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação especial;
 - ampliação da oferta de matrícula nas séries iniciais de 1º grau e na educação básica para jovens e adultos;
 - promoção da expansão de oportunidades de educação para os portadores de deficiência física, reforçando também a infra-estrutura específica necessária à essa atividade;

- articulação com as prefeituras municipais com vistas ao desenvolvimento de programas de formação e reciclagem de professores leigos, ampliação da rede física e da oferta de matrícula, objetivando a redução dos índices de analfabetismo na zona rural;
 - promoção de campanhas de mobilização comunitária visando a participação da população, no movimento de combate ao analfabetismo;
 - intensificação dos meios de combate ao analfabetismo, utilizando, inclusive tecnologias educacionais modernas como a teleducação, entre outras;
 - implantação intensiva de projetos educacionais alternativos visando a redução dos índices de analfabetismo, evasão e repetência especialmente na área rural da Região Semi-Árida onde os indicadores desses fenômenos alcançam maior densidade.
 - instalação de um programa estadual de cooperativas escolares objetivando o aumento da oferta de vagas e ensino de boa qualidade;
 - concepção e implantação de um modelo de escola de referência para a Região Semi-Árida, objetivando a experimentação de métodos e técnicas de ensino que resultem na recuperação dos índices de alfabetização e de formação profissional compatíveis com os requerimentos da sociedade.
- **qualificação e Requalificação da Força de Trabalho.** Considerando que os recursos humanos são os elementos propulsores de qualquer processo de mudança, arregimentar todos os servidores que atuam nos vários níveis do sistema educacional, envolvendo-os num processo de capacitação orientado para a formação de uma nova cultura que privilegia a função de ensino-aprendizagem da escola, e que tem no servidor o principal empreendedor da reestruturação do sistema, na perspectiva do resgate e do aprimoramento de suas competências. Nesse sentido, a capacitação de dirigentes, especialistas e docentes constitui condição indispensável à melhoria da prática pedagógica e da credibilidade da escola como espaço dedicado ao ensino-aprendizagem, à disseminação de conhecimentos e à formação de cidadãos.

Em outro plano, a qualificação e requalificação constituem o instrumento capaz de formar os recursos humanos necessários à elevação da produtividade, à consolidação da cidadania e do processo democrático. Em complementação a esses propósitos deverão ser implementadas as seguintes ações:

- avaliação curricular dos cursos médios, profissionalizantes e das universidades, com vistas à sua adequação ao mercado de trabalho emergente do crescimento da economia;



- reforço ao ensino médio profissionalizante nas diversas áreas: agrícola, industrial, comercial, de educação e de saúde entre outros;
 - reorientação do currículo escolar ajustando-o à realidade do aluno da zona rural e da urbana, sem prejuízo de sua formação humanística;
 - desenvolvimento do ensino superior através da ampliação dos cursos de graduação e pós-graduação e da implantação de centros de pesquisa;
 - intensificação do sistema de parceria com instituições governamentais e não governamentais no sentido da viabilização de programas de educação de adultos e da profissionalização da população entrante no mercado de trabalho, utilizando lições de experiências exitosas no uso de cursos de curta duração coerentes com a demanda dos mercados produtivo ou potenciais;
 - implantação de uma Política de Recursos Humanos centrada na sua formação e valorização, associada à revisão de Estatutos e do Regimentos;
- **a Melhoria da Qualidade do Ensino.** Ao lado da oferta segura de material didático e dos demais insumos necessários ao bom funcionamento do sistema educacional, os Estados deverão implantará de forma gradual, o sistema de gestão centrada na escola, assegurando os meios para a sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira, visando a redução dos índices de analfabetismo, o incremento do fluxo de alunos, a recuperação da eficiência e do padrão de qualidade do ensino e conseqüentemente da melhoria do produto formado pela escola. Nesse sentido, deverão constituir prioridades as seguintes ações:
 - desenvolvimento de um programa de capacitação de docentes, especialistas e dirigentes de forma a prepará-los para o exercício de um novo modelo de gestão fundamentado na autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar;
 - criação de um programa de incentivo à melhoria da qualidade do ensino, através de incentivo financeiro, premiação e reconhecimento público do quadro técnico das escolas que registrem melhores índices de produtividade e de qualidade expressos no declínio das taxas de evasão e repetência;
 - reforço ao quadro de profissionais de apoio técnico à escola, ampliando e reforçando a coordenação pedagógica com a criação de grupos de supervisão e acompanhamento;
 - realização de concurso público para preenchimento de cargos de magistério de conformidade com o crescimento da matrícula e implantação do regime de dedicação exclusiva à escola através de incentivo financeiro;
 - instalação de um sistema de seleção de diretores de escola com o estabelecimento de critérios e participação dos quadros de docentes, discentes e representantes da comunidade local;

- instalação de escolas-de-referência que propiciarão a avaliação e o aprofundamento teórico-prático de experiências pedagógicas, com especial ênfase para os aspectos curriculares, de produtividade e qualidade do sistema;
 - publicação de normas para a realização gradual da descentralização do sistema de ensino para as instâncias regionais e para a escola, dando-lhes autonomia para a formulação de calendário escolar e de programas de enriquecimento curricular ajustados às especificidades locais e aos interesses da comunidade;
 - implantação de um sistema de avaliação da qualidade e do desempenho escolar, voltado para a análise dos resultados anuais apresentados pela escola, envolvendo diretor, professor aluno e representantes da comunidade, visando a aferição da qualidade do ensino e o ajustamento de programas, métodos e técnicas de ensino-aprendizagem;
 - estímulo ao controle social das atividades escolares por parte da comunidade, através dos conselhos de representantes legalmente constituídos.
- **valorização do Servidor em Educação.** Assegurados os padrões de qualificação e condições satisfatórias de trabalho, atenção especial deverá ser dada à recuperação dos níveis de remuneração do servidor estadual de educação e ao estímulo à melhoria dos salários do servidor municipal, considerados os critérios de formação, compromisso e de responsabilização do docente pela aprendizagem do aluno. Espera-se que a implementação dessa política produza impactos positivos no aperfeiçoamento do sistema e particularmente nas ações pedagógicas com repercussões significativas nos resultados estatísticos relativos aos números da evasão e da repetência. Dentro desse contexto, os Estados desenvolverão as seguintes medidas:
 - implantação integral do Estatuto do Magistério e do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação;
 - consolidação do programa de treinamento do servidore estendendo a capacitação à totalidade do corpo docente da rede estadual, garantindo-lhe o acesso a pelo menos um curso de atualização, usando inclusive metodologias de ensino à distância;
 - intensificação e ampliação do programa de capacitação de alfabetizadores aprimorando as atuais metodologias ao tempo em que incorpora novas técnicas e instrumentos de ensino-aprendizagem e,
 - articulação com as universidades objetivando a formação e a qualificação de professor de forma a torná-lo mais habilitado para o exercício de suas funções;
 - instituição de um sistema de incentivo ao servidor, via premiação ou e outras formas de reconhecimento público.



Referências

- Alves J. E. D. 1994. A Transição da Fecundidade e Relações de Gênero no Brasil. Tese de Doutorado. CEDEPLAR - UFMG
- Araújo, Tania R. de. 1994. Nordeste: Evolução Recente da Economia Regional, FUNDAP/ IESP, Recife, xerox.
- Azzoni, Carlos R. 1986. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil, IEP/USP série Ensaios Econômicos, nº.50
- Buarque, Sérgio C. (Coord.), 1987. Teoria do Emprego e Industrialização Tardia, Recife: Massangana/ SUDENE (Série População e Emprego, 20)
- Castelo Filho, Adauto. 1994. Saúde. GT III - Desenvolvimento Humano e Social - Projeto Áridas
- Camarano, A. A. 1994. Os Determinantes próximos da Fecundidade Nordestina : uma Análise Agregada. Fecundidade, Anticoncepção e Mortalidade Infantil - Pesquisa sobre Saúde Familiar no Nordeste 1991 - Ferraz, E. A. (Org) - BEMFAM/DHS - RJ
- Campolina, C. D. e Borges Lemos, M. 1990. Dinâmica Regional e Suas Perspectivas no Brasil. Prioridades e Perspectivas de Políticas públicas para a Década de 90 - IPEA & IPLAN. 1990. Brasília. Vol. 3 pp. 161 -196
- Carvalho, J. A. M. e Fernandes F. 1991. Migrações Internas no Brasil - 1960/80 - Belo Horizonte - CEDEPLAR/FACE UFMG (mimeo).
- Carvalho, Otamar. 1988 A Economia Política do Nordeste: Seca, Irrigação e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Campus, 505 p
- Cavalcanti, R. de A. (Coord) 1993. Brasil Social: Realidades, Desafios, Opções. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) 139 Rio de Janeiro
- Duarte, Renato. 1993. Crescimento Econômico: dinâmica e transformação da Economia nordestina na década de setenta e nos anos oitenta. Rvista econômica do Nordeste. 20 (4) : 339-375, BNB/ Nordeste
- Freitas, T. de S. 1994. Amamentação e Mortalidade Infantil no Nordeste. Fecundidade, Anticoncepção e Mortalidade Infantil - Pesquisa sobre Saúde Familiar no Nordeste 1991 - Ferraz, E. A. (Org) - BEMFAM/DHS - RJ
- Guimarães Neto, Leonardo. 1994 Pobreza e Exclusão Social. GT-III- Desenvolvimento Humano e Social - Projeto Áridas
- IBGE, 1994, Censo Demográfico: IBGE: Divulga Resultados Já Disponíveis, Coordenação Social, Agosto (mimeo)
- INAN, 1990. Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição: Resultados Preliminares, INAN/ IBGE/IPEA
- Leite, V. da M. 1981. Níveis e Tendências da Mortalidade e da Fecundidade no Brasil a partir de 1940. pp. 581 - 609. In: Anais Segundo Encontro Nacional - ABEP. Aguas de São Pedro.
- Lima, J. P. R.. 1999. Emprego. Grupo II.- Desenvolvimento Humano e Social - Projeto Áridas
- Martine, G. 1994. Mobilidade geográfica, economia e estado: retrospectiva e perspectivas para o fim do século. Revista Brasileira de Estudos de População, Número Especial, Dez Anos da Revista da ABEP, (no prelo)



Ministério da
Integração Nacional



- Martine, G. e Wong, Laura 1994. As Tendências Populacionais Recentes no Nordeste e Suas Implicações para o Semi-Árido - Grupo III - Desenvolvimento Humano e Social - Projeto Áridas
- UNICEF/IBGE. 1989. Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil - Mortalidade Infantil e Saúde na Década de 80. Rio de Janeiro.
- Wong, L.R. 1994. A queda da Fecundidade no Nordeste - Uma Aproximação aos Determinantes - Fecundidade, Anticoncepção e Mortalidade Infantil - Pesquisa sobre Saúde Familiar no Nordeste 1991 - Ferraz, E. A. (Org) BEMFAM/DHS -RJ
- Waiselfisz, Jacobo. 1994. Educação Fundamental. Projeto Áridas - Grupo II. - Desenvolvimento Humano e Social

EMPREGO



ARIDAS



Ministério da
Integração Nacional

