

1963

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SUPERIORES

Reunião Plenária de Integração do Nordeste

Jayme Hirou

NORDESTE: Educação e Infra-Estrutura Econômica

Contribuição do Dr. RAUL BARBOSA, Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A., à Reunião Plenária de Integração do Nordeste (São Paulo, 23 e 24 de janeiro de 1963), dentro do Tema I - Situação Atual dos Planos de Desenvolvimento do Nordeste (1 - Aspectos da Infra-Estrutura Econômica).

SÃO PAULO - BRASIL

1963

NORDESTE: EDUCAÇÃO E INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA

I - INTRODUÇÃO

II - O NORDESTE

1. Base Física
2. População
3. Renda e Emprego
4. Disparidade nos Ritmos de Crescimento
5. Tendências Atuais
6. As Raízes do Subdesenvolvimento
7. O Problema das Sêcas

III - EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

1. Capital Tangível e Intangível
2. Deficiências Quantitativas do Ensino
3. Deficiências Qualitativas

IV - POLÍTICAS FEDERAIS PARA O NORDESTE

1. Fases da Política Federal para o Nordeste
2. Uma Nova Fase na Luta contra as Sêcas

V - ATIVIDADES DE PESQUISA E TREINAMENTO DO BNB

1. Pesquisa Econômica
2. Treinamento em Desenvolvimento

VI - O CENTRO DE TREINAMENTO REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CETREDE)

1. Antecedentes
2. Descrição do Projeto

VII - SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

I - INTRODUÇÃO

No evoluer das controvérsias políticas e econômicas em que se agita, no momento, a inquieta comunidade brasileira, o problema do subdesenvolvimento tem surgido como tema central e apaixonante.

Ao longo dos amplos debates travados sobre o assunto, melhorou substancialmente a compreensão dos complexos fatores que determinaram, no passado, e influenciam, no presente, o nosso nível de desenvolvimento, ao mesmo tempo que se firmou o convencimento de ser urgente adotar e implementar adequadas políticas governamentais, com vistas ao progresso econômico do país e à elevação final dos padrões de vida de sua população.

Ao ufanismo desavisado de outrora sucedeu uma ponderada avaliação das deficiências e limitações que condicionaram e limitam o progresso econômico do país.

Apesar disso, o acelerado desenvolvimento industrial do Brasil e sua elevada taxa de crescimento, em meio a condições inflacionárias as mais agudas, têm contribuído para criar uma nova atmosfera de euforia, capaz de obscurecer a influência de certos fatores negativos, que ainda persistem e cuja significação cumpre não descurar.

Entre êsses problemas, avulta de importância a conveniência de dotar-se o país de um adequado sistema educacional, com possibilidades de preparar toda a variada gama de profissionais e especialistas necessários à execução das complexas tarefas do desenvolvimento.

Emprestamos especial ênfase ao fator - educação - por duas razões, entre outras.

Em primeiro lugar, observa-se acentuada tendência para omitirem-se a função e relevância que, no processo de desenvolvimento, desempenham a formação e acumulação de capital intangível, vale dizer, o componente de educação e treinamento que é incorporado à tecnologia moderna, como fator de elevação da produtividade do trabalho.

Em segundo lugar, a nossa experiência pessoal, na administração de uma agência de desenvolvimento, tem-nos fortalecido a convicção de que os maiores obstáculos ao desenvolvimento futuro do país e do Nordeste deverão sur

gir justamente neste setor educacional, cujas deficiências constituirão pontos de estrangulamento tão relevantes como eram, até há pouco, os problemas básicos de falta de energia e transportes.

Êsses pressupostos são particularmente válidos no caso do Nordeste, onde o Governo Federal vem executando, desde há alguns anos, firme, decidida e vitoriosa política de desenvolvimento econômico, cujos sucessos poderão, no entanto, ser seriamente comprometidos, no futuro, pela ausência de pessoal treinado para atender às crescentes exigências de instituições públicas e empresas privadas, na região.

As informações e comentários que se seguem têm por objetivo situar o problema do treinamento de pessoal na contextura geral do esforço de desenvolvimento do Nordeste. Inicialmente, é feita sucinta análise do subdesenvolvimento dessa área, das políticas nela adotadas pelo Governo Federal, e do papel da educação no processo de desenvolvimento. Em seguida, faz-se um sumário das atividades do Banco do Nordeste no campo do treinamento e da pesquisa econômicas, para concluir-se com a descrição do projeto que tomamos a liberdade de considerar uma das mais importantes contribuições para o desenvolvimento futuro da região: a criação do CENTRO DE TREINAMENTO REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CETREDE), sob o patrocínio do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), da Universidade do Ceará (UC) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

É para a execução desse projeto que esperamos contar com o estímulo, a compreensão e o apoio de quantos participam desta Reunião de Integração do Nordeste, e conosco compartilhem dos mesmos anseios de progresso econômico e social para o nosso povo.

II - O NORDESTE (*)

Para ressaltar a importância e gravidade do problema nordestino, tem-se afirmado, com justeza, que, consideradas a sua população e área geográfica, o Nordeste do Brasil constituía, até muito recentemente, a mais extensa e populosa área subdesenvolvida do Hemisfério Ocidental (**).

Embora as condições econômicas da região tenham melhorado substancialmente no último decênio, o problema do atraso econômico regional ainda constitui motivo de sérias preocupações para o Governo e povo brasileiros, justificando-se, plenamente, a alta prioridade atribuída à sua solução.

Daí porque se supõe que uma cuidadosa e ponderada análise dos fatores relevantes, ao longo do processo de diferenciação econômica regional, possa revelar-se extremamente útil a quantos estão preocupados por descobrir e implementar princípios e métodos para execução de adequadas políticas de desenvolvimento econômico.

O Nordeste, tal como é considerado neste documento, compreende nove Estados da Federação Brasileira, a saber: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Dêstes, apenas o Estado do Maranhão não está incluído no chamado Polígono das Sêcas, que corresponde à área, delimitada por lei, onde ocorrem sêcas periódicas de graves consequências econômicas e sociais.(***)

Dentro da região nordeste assim definida, exercem suas atividades duas das mais importantes agências regionais de desenvolvimento econômico do país: O Banco do Nordeste do Brasil e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

(*) - Ver BNB, Primeiro Plano de Ação, 1963/1966, Diretrizes, Fortaleza, abril de 1962.

(**) - Vale dizer, a mais extensa e populosa área de renda "per capita" inferior a 100 dólares, no Hemisfério Ocidental. Ver Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste, Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, 1959, pg. 14.

(***) - O Banco do Nordeste foi criado para operar, inicialmente, nos Estados incluídos na zona do Polígono das Sêcas, inclusive Minas Gerais. A recente lei nº 3,995 de 14.12.61, que aprovou o Plano Diretor da SUDENE, ampliou a área de operações do BNB, nela incluindo o Estado do Maranhão. (Ver art. 28, da mesma lei).

1. Base Física

A área total dessa região é de 1,5 milhões de km², que corresponde a 17,6% da superfície total do Brasil.

De modo geral, o complexo sistema econômico que domina essa vasta zona pode ser dividido, para efeito de análise, em dois grandes segmentos, cujas características básicas são:

- a) de um lado, a zona semi-árida, onde ocorrem sêcas periódicas e cuja economia se caracteriza por um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento, predominando nesta última uma larga faixa de culturas de subsistência;
- b) de outro, as zonas úmidas, onde se desenvolveram as culturas de exportação do Nordeste, notadamente açúcar e cacau; nesta área estão localizadas as melhores terras da região, durante séculos ocupadas pela agro-indústria do açúcar.

2. População

A população do Nordeste, em 1960, de acordo com os dados preliminares do Recenseamento desse ano, era de 22,4 milhões de habitantes, correspondente a 31,5% da população total do país (70,7 milhões de habitantes).

A densidade média observada para toda a região era de 14,5 hab/km², correspondente a quase o dobro da verificada para o país como um todo. Essa densidade varia substancialmente de um Estado para outro, passando de 5,03 hab/km², no Piauí, para 45,97 hab/km², em Alagoas.

No decorrer da última década, o ritmo de crescimento populacional foi de 21,6%, taxa relativamente alta, mas inferior à observada na década precedente (24%) e à verificada para o país como um todo (36,3%).

Ainda não estão de todo esclarecidas as razões dessa redução na taxa de crescimento populacional, que poderia ter resultado tanto de uma baixa na taxa de natalidade como de uma intensificação do processo migratório para outras regiões do país.

Seria interessante avaliar, por exemplo, até que ponto o desen

volvimento econômico do Nordeste teria sido responsável pela introdução de novos padrões de comportamento social, conducentes a uma baixa na taxa de natalidade.

De outro lado, torna-se necessário, também, definir e quantificar a contribuição dos processos migratórios para essa diminuição do crescimento populacional da região. Na década, anterior, fôra observado que, ao contrário das opiniões mais comuns, a emigração para o Centro-Sul não tinha sido de magnitude suficiente para modificar os dados básicos do problema populacional do Nordeste. (*)

É possível, porém, que, com a melhoria do sistema de transportes e comunicações da região, aliada ao fato de terem ocorrido sêcas durante 4 anos de decênio, êsse panorama se tenha modificado, passando a constituir a emigração um fator relevante no processo de desenvolvimento regional.

Ainda assim, supõe-se que um problema provávelmente mais sério que a emigração para o Centro-Sul é um processo de desruralização do Nordeste, que se tem acentuado nos últimos anos.

Basta considerar o fato de que, entre as capitais do Nordeste, a que teve menor crescimento populacional, no decênio 1950/1960, foi João Pessoa, com um incremento de 30% em sua população. Essa taxa, já bastante alta, foi de muito superada pelas taxas verificadas nas demais capitais do Nordeste, a saber: Maceió, 41%, Aracaju, 48%, Recife, 51%, Salvador e Natal, 57%, Teresina 60% e Fortaleza, 91%. É fácil avaliar a tremenda pressão exercida sobre os precários serviços públicos dessas capitais e os problemas de habitação, higiene, saúde pública e desemprego decorrentes dêsse exagerado crescimento urbano.

Para exemplificar a gravidade dêsse processo de marginalização das populações metropolitanas do Nordeste, face à ausência dêsses serviços

(*) - Vide BNB, Relatório, Exercício de 1955, pág. 17, Idem, Relatório de de 1961. Introdução Econômica.

básicos, basta referir que foi estimado existirem, no Recife, cerca de 100.000 "mocambos". (*)

É interessante notar, ainda, que as maiores taxas de crescimento populacional foram apresentadas justamente pelas Capitais dos dois Estados de renda "per capita" mais baixa do Nordeste: O Piauí e o Ceará. É provável que se incluam entre as principais causas desse deslocamento de população para os grandes centros urbanos as duas sêcas ocorridas no decênio (1951-3 e 1958), que afetaram mais intensamente aquêles dois Estados (**).

Esses deslocamentos populacionais, dos campos para as cidades, têm, entre outros, dois efeitos principais.

De um lado, torna-se necessário aumentar a produtividade da agricultura regional, elevando-se a dotação de capital por trabalhador agrícola, de modo a que um menor número de pessoas ocupadas em atividades rurais possa melhor utilizar as terras disponíveis, produzindo uma quantidade maior de alimentos, para abastecer as crescentes populações urbanas.

De outro, torna-se necessário assegurar novas oportunidades de emprego, nos setores secundário e terciário, para aquêles que se deslocam para as cidades. Para dar uma idéia da magnitude desse problema, basta dizer que se estima existir, atualmente, nas zonas urbanas do Nordeste, uma massa de mais de meio milhão de pessoas desempregadas ou subempregadas, em idade de trabalhar.

Esse problema é tanto mais grave quando se verifica que, mesmo nas zonas mais desenvolvidas do país, a oferta de empregos não tem crescido a ritmo satisfatório, como seria de esperar, face à elevada taxa de crescimento

(*) - Ver a esse respeito, as conclusões de pesquisas realizadas pelo Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, de Pernambuco, sobre o problema das emigrações para o Recife. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, nº 9, Recife, 1960.

(**)- Ver BNB/ETENE, A Sêca de 1958, Fortaleza, 1959.

econômico de que tem desfrutado o Brasil, nos últimos anos (*).

3. Renda e Emprêgo

Excluído o Estado do Maranhão, que apenas recentemente foi incorporado à zona de atuação do BNB, verifica-se que o Nordeste, tendo 31,1% da população do país, gerava somente 13,4% da renda nacional, em 1956.

Em consequência, a renda "per capita" do Nordeste era inferior à metade da renda "per capita", do Brasil.

O atraso relativo do Nordeste se tornava mais evidente, porém, quando comparações semelhantes eram feitas com a mais progressista e desenvolvida região do país: o Centro-Sul (**).

Nesse caso, observa-se que a população do Nordeste correspondia a cerca de 50,4% da população do Centro-Sul, produzindo, no entanto, o equivalente a apenas 16% da renda total desta última região. Em decorrência dessa baixa produtividade da economia nordestina, a renda "per capita" do Nordeste correspondia a menos de um terço da renda "per capita" do Centro Sul.

4. Disparidade nos Ritmos de Crescimento

A situação se tornava tanto mais grave quanto se verificava que o desenvolvimento econômico do país se vinha processando de modo a acentuar essas diferenças, ao invés de atenuá-las. Por outras palavras, sendo mais elevada a taxa de crescimento da economia do Centro Sul, observava-se uma tendência no sentido do enfraquecimento cada vez maior da posição do Nordeste (***)

(*) - Estudos recentes têm evidenciado que a "absorção", pelas cidades, dos excedentes populacionais da zona rural efetua-se, por exemplo, embora já com certa dificuldade, na construção civil e em obras públicas para homens, e no serviço doméstico para mulheres. Todavia, encontram-se rios obstáculos nos demais setores da economia urbana (Ver Conjuntura Econômica, fev. 1962, pág. 54).

(**) - Considerando como tal o resto do Brasil, exclusive o Extremo Norte (Amazonas e Pará).

(***) - Ver BNB, Relatório do Exercício de 1955, Introdução Econômica; BNB/Etne. Análise Estrutural da Economia Nordeste, Fortaleza, 1956; GTDN, op. cit. 1959.

Com efeito, as recárias estimativas disponíveis, para anos mais recuados, informam que o Nordeste participava em 1939 com cêrca de 30% da renda nacional. Estimativas mais recentes evidenciam que essa participação decaiu para 15,5%, em 1948, e 13,5%, em 1956. Por outro lado, a renda "per capita" do Nordeste, em 1948 e 1956, representou respectivamente, 37,3 e 37% da do Centro Sul.

Por isso, tem-se encarado êsse processo de diferenciação econômica entre o Nordeste e o Centro-Sul como o mais sério problema do Brasil, no estágio atual do seu desenvolvimento econômico, sob o fundamento de que a formação de grupos regionais antagônicos poderá ameaçar a maior conquista do nosso passado: a unidade nacional (*).

5. Tendências atuais

Em função mesmo do êxito dos programas governamentais na região, êsse panorama parece ter-se modificado, substancialmente, em anos mais recentes.

Com efeito, observa-se que, no decorrer do último decênio, e mais particularmente desde 1955, a economia nordestina se tem expandido a uma taxa excepcionalmente rápida.

Na segunda metade da última década, por exemplo, e excluindo o ano de sêca de 1958, a renda total do Nordeste se expandiu mais rapidamente que a de qualquer outra região do país. Em consequência, a participação do Nordeste na renda total do país, em 1960, foi maior que em qualquer outro ano, desde 1950.

Daí porque, a renda "per capita" do Nordeste que representava, em 1955, apenas 42% da média nacional, elevou-se para 50%, em 1960.

Graças a essa considerável expansão econômica, o Nordeste parece ter melhorado um pouco na hierarquia das zonas subdesenvolvidas. Com efeito, países como o Paraguai e a Bolívia, que não apresentaram o mesmo ritmo de

(*) - CELSO FURTADO, A Operação Nordeste, ISEB, 1959, pág. 16.

crescimento, estão agora a um nível de renda inferior a do Nordeste. Outros países, como Peru, Guatemala, Honduras e Equador também não estão muito à frente.

Assim, apesar do seu baixo nível de renda e do hiato ainda existente entre a região e o país, é auspicioso assinalar que o Nordeste se tem caracterizado como uma economia em expansão, evidenciando grandes potencialidades de crescimento.

6. As Raízes do Subdesenvolvimento

A análise comparativa da economia do Nordeste com a do Centro-Sul tem evidenciado, para a primeira região:

- a) uma proporção menor da população ativa no total da população;
- b) uma proporção muito maior da população ativa ocupada na agricultura;
- c) uma quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas;
- d) uma quantidade bem inferior do capital invertido na agricultura (excluindo o valor das terras);
- e) um grau muito menor de capitalização nas indústrias. (*)

Essas diferenças estruturais permitem identificar como causas básicas do desenvolvimento regional:

- 1ª) a pobreza relativa do seu suporte físico;
- 2ª) a menor acumulação de capital.

De um lado, fatores históricos e institucionais têm contribuído para ampliar as desvantagens iniciais decorrentes da pobreza de recursos da região; de outro, as políticas compensatórias do Governo Federal não vinham sendo suficientemente eficazes, por diversos motivos, para inverter o processo de diferenciação econômico entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Observou-se, também, que o baixo nível de capitalização pode ser explicado em função dos seguintes fatores principais:

(*) - Ver GTDN, op. cit. pg. 14/15.

- a) transferência de recursos do Nordeste para o Centro-Sul, através do mecanismo cambial; somente para o período de 1948/1956 foi estimado que essa transferência de recursos alcançou importância equivalente a 167 milhões de dólares;
- b) insuficiente expansão do setor externo que, historicamente, havia constituído o principal centro dinâmico, ao longo do processo de desenvolvimento da região;
- c) deficiências de políticas fiscal e compensatória, dadas a falta de progressividade do sistema tributário nacional e a baixa eficiência dos investimentos federais na região, que assim, não puderam funcionar como um instrumento para a correção dos seus desequilíbrios.
- d) limitado desenvolvimento do setor industrial, relativamente ao Centro-Sul.

7. O Problema das Sêcas

Todos êsses problemas eram agravados pela ocorrência de sêcas periódicas, que apresentavam graves consequências de natureza econômica e social.

De um lado, a sêca provoca uma série crise de desemprego; de outro, ocasiona uma crise de produção.

Para dar uma idéia sobre a gravidade do problema do desemprego provocado pela sêca, basta referir que, em 1958, os serviços de emergência do Governo empregaram mais de meio milhão de pessoas (*), tendo sido estimado ainda que "uma pessoa, em duas que trabalham na agricultura da zona semi-árida, foi reduzida pela sêca a uma situação de completa indigência. Ora, uma crise que provoca cinquenta por cento de desemprego em uma extensa região, cuja população não dispõe de qualquer reserva, tem necessariamente que assumir o caráter de grande calamidade social". (**)

(*) -- Ver DNE/ETENE, A Sêca de 1958, Fortaleza, 1958.

(**)- Ver GTDN, Uma política de Desenvolvimento para o Nordeste.

Além disso, êsse desemprego é tanto mais grave quanto os seus efeitos são muito concentrados e afetam particularmente aquêlo segmento mais fraco do sistema econômico regional, qual seja o da agricultura de subsistência.

Ao contrário da crise comum da economia capitalista, cujos efeitos se distribuem por tôda a comunidade, o fenômeno climático da sêca atinge mais profundamente as populações agrárias, que se ocupam com culturas de subsistência, deixando praticamente ilesos os grandes grupos populacionais urbanos, ocupados em atividades secundárias e terciárias.

De outro lado, a sêca se caracteriza basicamente como uma crise de produção, reduzindo de forma drástica a disponibilidade de alimentos e desorganizando o abastecimento regional. Em sentido contrário, a depressão típica das economias capitalistas maduras corresponde a uma crise de procura efetiva, que não afeta o aparelhamento produtivo da economia.

III - EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A identificação desses fatores e influências representou certamente um importante avanço no processo de análise e equacionamento dos problemas relacionados com o subdesenvolvimento regional.

Apesar disso, torna-se necessário aprofundar, agora, essa análise, com o objetivo de incluir, também, outros pontos relevantes, a que não se tem dado a devida atenção.

1. Capital tangível e intangível

Com efeito, o processo de desenvolvimento tem sido identificado, geralmente, como um processo de acumulação de capital físico, negligenciando-se, não raro, a importância do conhecimento, da técnica e da educação, como condição indispensável para esse mesmo aumento de capital físico.

Por isso, nunca será demasiado insistir em que a acumulação de capital não deve ser considerada como uma causa ou um fim em si mesma, mas, como resultado de um comportamento humano, através do esforço consciente e racional para aumentar a produtividade do trabalho, com o auxílio do conhecimento científico.

Em última análise é o conhecimento que permite a acumulação do capital físico e, bem assim, lhe assegura a adequada utilização, pondo-o a serviço do progresso econômico e do bem-estar social da comunidade.

Portanto, o que realmente importa é a formação e acumulação de conhecimento, ou seja, de capital intangível. (*)

Daí porque, na oportunidade em que seja possível redefinir o problema do desenvolvimento atual do Nordeste, converia chamar a atenção para os dois pontos de estrangulamento que representam os mais sérios óbices ao progresso futuro da região: educação e treinamento técnico, de um lado; iniciati-

(*) - Ver a respeito o interessante trabalho de T. W. Schultz, Investment in Human Capital, in American Economic Review, março de 1961, pp 1/12. Ver, também, José Nicácio de Oliveira, O Papel da Universidade na Preparação do Homem Nordestino para as Tarefas do Desenvolvimento (mimeografado), Fortaleza, setembro de 1962.

va empresarial e capacidade administrativa, de outro.

2. Deficiências quantitativas de ensino

Nesse particular, vale referir que, em nenhuma época, substanciais investimentos foram feitos para aproveitar melhor aqueles recursos de que dispunha o Nordeste em maior abundância, vale dizer, os recursos humanos.

Os índices de analfabetismo da região são extraordinariamente e levados, mesmo quando comparados com os padrões de outras zonas subdesenvolvidas; o Censo de 1950 classificou como incapazes de ler e escrever cerca de 74% da população de cinco ou mais anos de idade.

De um total de 5,8 milhões de crianças em idade escolar, em 1959, apenas um milhão e meio estavam recebendo educação primária no Nordeste.

Em 1961, a escola secundária atendia a 180.000 estudantes, para uma matrícula potencial de mais de 2 milhões de jovens.

No mesmo ano, estavam matriculados em cursos superiores apenas 16.000 estudantes, ou seja, sete alunos, aproximadamente, para cada dez mil habitantes da região.

É verdade que o Brasil já vem despendendo parcela razoável de sua renda nacional - cerca de 2,5% - com investimentos em educação, além do que o crescimento quantitativo do seu sistema escolar parece ter sido ponderável, nos últimos anos.

Apesar disso, projeções feitas, em 1957, para o decênio seguinte, evidenciaram um "deficit" escolar potencial da ordem de 2,4 milhões de alunos, consideradas apenas as necessidades de educação para o desenvolvimento e não as necessidades culturais mínimas a que têm direito todos os cidadãos. (*)

Por outro lado, observa-se um profundo desequilíbrio regional na formação de pessoal de nível superior.

(*) - Ver Américo Barbosa de Oliveira, Educação, um Investimento a Longo Prazo, in "Econômica Brasileira", julho/dezembro de 1957, pg. 400.

Assim é que, em 1958, para uma matrícula nacional de 75.486 alunos, o Sul absorvia 61.121, ou seja, 80,9%, enquanto o Nordeste dispunha de 11.505 (15,2%) e o Norte de 1.929 (3,9%). (*)

3. Deficiências qualitativas

Esses elementos qualitativos não são suficientes, no entanto, para dar uma idéia precisa de toda a extensão do problema.

À medida que se aprofunda a análise, para incluir determinados aspectos qualitativos da educação nacional e regional, torna-se evidente que qualquer programa de desenvolvimento econômico do Nordeste deverá ter como um dos seus itens fundamentais radical modificação do sistema educacional vigente.

Em país com escassez de engenheiros, agrônomos, economistas e técnicos de nível médio, em todos os setores, as Universidades continuam a dar maior ênfase ao ensino de caráter literário e enciclopédico, remanescente da tradição aristocrática do Brasil Colônia.

Como afirmou Américo Barbosa de Oliveira, "o sistema escolar antes de 1930 era bem o espelho da sociedade agrário-mercantil tradicional: com elite reduzida, pequeno grau de urbanização e quase nenhuma atividade industrial. O sistema escolar era organizado para essa elite e para a pequena classe média existente, mantendo, contudo, algumas escolas técnico-profissionais para o povo. Com o surto de industrialização e com o movimento de urbanização acelerado a partir de 1930, impunha-se reorganizar o ensino para atender às novas condições da vida nacional. O fato, entretanto, é que até hoje não temos feito outra coisa senão expandir o velho sistema, à medida que a procura do ensino aumenta com o mesmo ímpeto que aumentam as nossas cidades". (**)

(*) - CAPES, A Formação de Pessoal de Nível Superior e o Desenvolvimento Econômico. Trabalho preparado por Américo Barbosa de Oliveira e José Zacarias Sá Carvalho, Rio, 1960, pg. 36

(**) - Op. cit.

Em 1958, por exemplo, dentre os 75.486 alunos de cursos superiores do país, 38.113, ou seja, 50%, estavam matriculados nas Faculdades de Direito, Filosofia e Letras, enquanto que apenas 11.735, vale dizer, 15%, estavam nas Escolas de Engenharia, Arquitetura e Química Industrial.

Em que pese a necessidade de serem treinados bons juristas e professores, convenhamos em que a elevada porcentagem acima referida implica em grave distorção do sistema educacional do país.

Em uma nação economicamente atrasada e que dispõe de limitados recursos, a tarefa de educação está condicionada, antes de tudo, pelas exigências do desenvolvimento, atribuindo-se, assim, a mais alta prioridade ao treinamento para o trabalho e à função do ensino como instrumento de elevação da produtividade da economia.

Mas não ficam aí os desacertos e desperdícios do nosso sistema de educação superior. A baixa qualidade do ensino, em muitos setores, e a sua total inadequação às exigências práticas do desenvolvimento do país constituem outros tantos óbices a serem superados.

Com efeito, o problema da escassez de pessoal treinado se torna tanto mais grave quanto a oferta de especialistas efetivamente treinados corresponde a apenas pequena parte dos egressos das Faculdades.

Observa-se, então, essa situação esdrúxala e paradoxal de que, a uma plethora de diplomados em certos setores, corresponde uma aguda escassez de profissionais treinados, nessas mesmas especialidades.

Apenas para exemplificar, tomemos o caso de uma das profissões mais diretamente relacionadas com as tarefas do desenvolvimento: a do economista.

Nesse particular, o relatório da CAPES, antes referido, assinala que "em nenhum país do mundo se alcança a elevada proporção aqui observada (da carreira de economista), dentro do conjunto de matrículas e diplomas das Universidades". Apesar disso, "no Brasil existem, a bem dizer, dentro da massa de dez mil titulados em economia e ramos conexos, bem poucos profissionais com essa qualificação, a maior parte recrutada entre profissionais de outros ramos: engenheiros, juristas, médicos, etc."

Registrando como um dos fatores responsáveis por essa singular situação "o baixo nível técnico dos diplomados", o relatório assinala "o fracasso rotundo do gigantesco movimento escolar que representam os cursos de esse ramo", para concluir que, "formando mais de 1.000 economistas anualmente, o atual aparelho de ensino não preenche, no entanto, a lacuna apontada no mecanismo da economia em desenvolvimento." (*)

Nessas condições, parece lícito afirmar que a escassez de pessoal técnico em todos os níveis, as deficiências do treinamento universitário, a falta de pesquisa e experimentação constituem alguns dos principais fatores determinantes da baixa produtividade da economia nordestina, particularmente em seu setor agrícola, e a sua eliminação representa condição básica para o êxito de qualquer programa de desenvolvimento.

Como afirma corretamente Frederick Harbison, "um país que se propõe alcançar um crescimento acelerado precisa investir sãbiamente tanto em coisas como em pessoas. A capacidade de um país para utilizar eficientemente o seu capital físico depende da disponibilidade de capital humano e vice-versa. É essencial que os políticos e planejadores compreendam que qualquer plano de desenvolvimento que não atribua a mais alta prioridade à formação de capital humano é simplesmente irrealista e quase certamente fracassará". (**)

(*) - CAPES, op. cit. 131/134.

(**) - Ver do autor: "The Strategy of Human Resource Development in a Modern Economy".

IV - POLÍTICAS FEDERAIS PARA O NORDESTE

Todos êsses problemas relacionados com o atraso econômico do Nordeste de há muito vêm recebendo a maior atenção do Governo Federal, que tem executado, na região, amplos programas de assistência e fomento, visando a corrigir os desequilíbrios e distorções da economia nordestina.

Cumprê notar, no entanto, que as políticas federais nesse sentido sofreram diversas modificações de caráter qualitativo, que de muito ampliaram o seu alcance e eficiência.

Com efeito, até que se pudesse dispor de instituições especializadas do tipo do Banco do Nordeste e da SUDENE, processou-se lenta evolução de cujas etapas e fatos principais seria interessante fazer sucinto retrospecto.

1. Fases da Política Federal para o Nordeste

De modo geral, a história da política federal com relação ao Nordeste pode ser dividida em três fases:

- a. em primeiro lugar a fase de combate às sêcas, que se caracteriza pelo que chamaríamos a "solução hidráulica" do problema regional e cujo início convencionaremos datar de 1909, quando foi criada a Inspetoria Federal de Obras Contra as Sêcas (IFOCS), mais tarde transformada em DNOCS;
- b. em segundo, lugar, um período de transição que vai dos últimos anos da década de 1940 aos primeiros anos da década seguinte e se caracteriza pelas interessantes e bem sucedidas experiências de desenvolvimento regional da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF);
- c. e, por fim, a nova fase na luta contra as sêcas, iniciada em 1952, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil S.A., e agora em um período de consolidação, com o surgimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A fase inicial, embora tenha constituído a primeira tentativa de substituição dos tradicionais auxílios ao Nordeste por uma política preventiva de longo prazo, se ressentia de um caráter defensivo e unilateral, imposto pelas limitações de objetivos da política federal para com a região. Em fase era dada às obras de engenharia, com o objetivo de aumentar a resistência do sistema econômico e assegurar emprêgo de emergência às populações desempregadas pela sêca.

O trabalho desenvolvido pelo DNOCS, desde então, pode ser considerado impressionante. De 1906 a 1959, foram construídos 190 grandes açudes públicos, com capacidade de armazenamento de 6,6 bilhões de m³ de água, 470 pequenos e médios açudes em cooperação com particulares, com uma capacidade de um bilhão de m³, 12.000 km de estradas de rodagem, além de terem sido perfurados mais de 5.000 poços.

Em decorrência das próprias limitações da filosofia que inspirava as atividades do DNOCS, os dados Básicos do problema não foram modificados com todo êsse trabalho.

Antes, foi essa política que, assegurando emprêgo de emergência durante as sêcas, permitiu a sobrevivência por mais largo tempo da estrutura arcaica e frágil da economia regional.

2. Uma nova fase na luta contra as sêcas

Sòmente a partir dos primeiros anos da década de 1950, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, pôde o govêrno pôr em prática uma nova política de combate às sêcas, que, desde então, vem sendo seguida com determinação, com as ampliações e melhoras que a experiência tem indicado.

As idéias renovadoras que inspiraram a criação do Banco estão expressas, com clareza e precisão invulgares, na Mensagem 363, de 1951, do então Presidente da República, Getúlio Vargas.

Ali se afirmava, logo de início, que "a política do Govêrno Federal no sentido de defender as sêcas as vastas extensões do Nordeste e do Leste Setentrional, a elas sujeitas periódicamente, e de integrar tais re-

giões na economia moderna requer uma revisão, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de obras contra as secas expressa uma limitação, focalizando o problema sobretudo pelo ângulo das obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social.

Dai a necessidade de:

- a) - reequipar o "órgão oficial encarregado do planejamento e da administração da política federal na área das secas";
- b) - organizar "um mecanismo financeiro, sob a forma de um banco especial".

A Mensagem 363, no entanto, se limitava ao item b acima, propondo a criação do Banco do Nordeste do Brasil S.A., ao qual eram atribuídas as seguintes finalidades principais:

- a) gerir as aplicações recuperáveis, ou seja, os fundos rotativos de assistência e fomento;
- b) assumir a liderança na realização de um programa de empreendimentos diretamente rentáveis, complementares das obras e serviços públicos regulares;
- c) estimular a iniciativa privada a atrair e fixar capitais na região.

De logo, foram iniciados os trabalhos para a instalação do Banco que, em 1952, era criado por lei, começando a funcionar em 1954.

Não foi tão fácil, porém, cumprir a segunda parte do plano do governo, que previa a reorganização dos demais órgãos existentes, de modo a integrá-los em plano coordenado de desenvolvimento da região.

Foi necessário que o próprio Banco, através de estudos sobre a realidade econômica da região e a eficiência das políticas governamentais para o Nordeste, fizesse sentir a necessidade de um planejamento global, em

que sua função teria que ser, apesar de limitada, estratégica (*)

Com êsse objetivo, foi criado, em 1956, por proposta do Banco, um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), no Conselho Nacional de Desenvolvimento.

Em função dos trabalhos já realizados pelo Banco e dos estudos levados a cabo pelo Grupo, posteriormente transformado em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), foi criada, em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

(*) - Ver BNB, ETENE, Projeto de Planejamento Global para o Nordeste, memorando apresentado as Nações Unidas, por Stephan H. Robock, técnico da ONU junto ao BNB, dezembro, 1955, Fortaleza, Ceará, Brasil.

V - ATIVIDADES DE TREINAMENTO
E PESQUISA DO BNB

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. foi criado como um organismo de características originais na estrutura bancária brasileira, habilitado a agir, simultâneamente, como banco comercial, banco promotor de investimentos e banco assistencial.

No conjunto de suas funções especificamente bancárias, tem sido ponderável a sua contribuição para o desenvolvimento regional, notadamente nos setores de crédito rural e industrial.

Contando com apenas 8 anos de atividades, já dispõe o Banco de 43 agências espalhadas pelos diversos Estados do Polígono e vem girando com re cursos superiores a 17 bilhões de cruzeiros. O seu Orçamento de Aplicações para o corrente ano prevê uma elevação de suas aplicações globais para 25 bilhões de cruzeiros.

Deve ser salientado, no entanto, que a contribuição do Banco para o desenvolvimento regional não deve ser medida apenas em termos quantitativos, em função do valor e número dos empréstimos realizados nas diferentes li nhas de crédito.

Sobrelevam essas operações as atividades de treinamento e pesquisa, com que o Banco tem contribuído para a formação daquele capital intangível de que tanto carecem as regiões subdesenvolvidas.

Infelizmente, o esforço de abstração e simplificação para equacionar o problema do subdesenvolvimento fez atribuir ênfase exagerada ao cap ital material, como fator de progresso econômico.

A experiência dos países em processo de desenvolvimento tem com provado a observação feita por Hans Singer, no sentido de que o capital de uma sociedade pode ser comparado a um "iceberg", do qual apenas uma pequena parte se torna visível sobre a água, enquanto o maior volume per manece submerso e escapa à nossa vista. Assim também, o que de mais importante tem uma economia não são os edifícios, as construções materiais visíveis, mas aquêle capital oculto que nin guém consegue lobrigar de imediato. A experimentação científica dos laboratórios e institutos de pesquisas, o pessoal treinado e a organização racional das

empresas, a educação das universidades, enfim, o fruto de todo aquele trabalho silencioso e pertinaz que tem permitido aos povos transmitir, de geração para geração, um acervo de conhecimentos cada vez maior.

1. Pesquisa econômica

O BNB criou e vem mantendo, desde 1955, um Departamento de Estudos Econômicos do Nordeste, que, de então até agora, se tem constituído o principal órgão de pesquisa econômica da região. As atividades desse Departamento têm um sentido predominantemente regional e muito contribuíram, nos últimos anos, para as transformações de métodos e atitudes relacionadas com o desenvolvimento econômico do Nordeste.

Graças ao trabalho desse Departamento, já foram publicadas pelo Banco mais de 59 estudos sobre os mais diferentes problemas de planejamento regional, desenvolvimento econômico, oportunidades industriais, artesanato, produtos agrícolas (sisal, mamona, algodão, palma forrageira, etc), abastecimento alimentar, pecuária, eletrificação rural, açudagem, irrigação e hidrologia. Atualmente, 14 outros estudos sobre problemas de igual importância encontram-se em fase de publicação. (*)

2. Treinamento em Desenvolvimento

Por outro lado, desde a sua criação, o Banco tem realizado considerável esforço de treinamento, cujos objetivos não se restringiram à formação das equipes técnicas de que necessitava, para cumprir suas complexas funções, mas visavam, também, à ampliação da oferta de pessoal qualificado no Nordeste.

Para tanto, o Banco patrocinou, isoladamente ou em associação com universidades e outros institutos de pesquisa regionais, diversos cursos especiais, e concedeu numerosas bolsas de estudo no país e no estrangeiro para seus próprios servidores ou em favor de professores universitários da região.

(*) - Ver BNB-ETENE, Sumário dos Trabalhos publicados pelo BNB, Fortaleza, julho de 1962.

Esse esforço de treinamento teve por objetivo eliminar um dos principais obstáculos com que se defrontou o Banco ao iniciar as suas atividades, qual fôsse a escassez generalizada de técnicos treinados. Cêdo se formou o convencimento de que a alternativa de atrair técnicos de outras regiões somente poderia atender em parte às necessidades de então e as que se previam para o futuro.

Por isso, quase todo o pessoal especializado dos seus departamentos rural, industrial e de estudos econômicos teve que ser treinado pelo próprio Banco, que, nessa tarefa, contou com a colaboração de diversas instituições brasileiras, como o Banco do Brasil, e internacionais, como a Organização das Nações Unidas.

De 1955 a 1961, realizou mais de 19 cursos de treinamento dando especial ênfase aos de desenvolvimento econômico, preparação e avaliação de projetos industriais, crédito rural, técnica bancária, organização e métodos e análise administrativa. Além disso, foram concedidas 208 bôlsas de estudos, das quais 177 para cursos promovidos pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Associação Nordeste de Crédito e Assistência Rural (ANCAR), Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Conselho Nacional de Economia e outras instituições, e 31 bôlsas para cursos e estágios no exterior, em universidades e instituições dos Estados Unidos, Holanda, México, Uruguai, Egito, Chile e França.

Entre as iniciativas pioneiras do Banco, no Campo de treinamento, vale destacar a criação, em 1957, de um Curso de Aprendizagem Bancária, programa permanente, com a duração de 3 anos, destinado à preparação de menores para o exercício profissional, e a inauguração de um Centro de Produtividade do Nordeste (CEPRON), em cooperação com a Universidade do Ceará, em cujos objetivos se inclui a divulgação sistemática de princípios e técnicas tendentes a melhorar os padrões de organização e administração nos setores públicos e privado e prestação de assistência a emprêsas da região.

VI - CENTRO DE TREINAMENTO REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Mais recentemente, o Banco elaborou o projeto de criação de um Centro de Treinamento Regional em Desenvolvimento Econômico (CETREDE), a ser instalado, em Fortaleza, sob o patrocínio do Banco, da Universidade do Ceará e da Organização dos Estados Americanos.

A criação do CETREDE representa o coroamento e a institucionalização do amplo esforço de treinamento que tem sido desenvolvido pelo Banco, em cooperação com outras instituições nacionais e internacionais, com objetivo de atender às crescentes necessidades de pessoal treinado para as tarefas do desenvolvimento.

1. Antecedentes

O contacto com a realidade econômica da região e a experiência de oito anos de atividades de crédito e treinamento no Nordeste de há muito fizeram amadurecer a idéia da criação de um órgão central de treinamento, cujas funções especializadas propiciariam a aglutinação dos esforços e recursos das diferentes instituições envolvidas em programas de desenvolvimento na região, no país e, quiçá, na América Latina.

Ao interêsse sempre crescente de formar equipes técnicas para os órgãos regionais (BNB, SUDENE, DNOCS, Universidades, etc.) e estaduais com responsabilidades de desenvolvimento e, bem assim, ao aparecimento dos Institutos de Pesquisas Econômicas nas Universidades da região, vieram juntar-se as sugestões de técnicos de renome, cujas opiniões permitiram antever amplas possibilidades de cooperação e apoio ao pretendido Centro, por parte de Instituições estrangeiras e internacionais.

Nesse sentido, por exemplo, o Dr. Stephan Robok, em relatório apresentado à OEA, recomendou ao Banco a criação de um grande Centro de Treinamento Regional e de Pesquisa em Desenvolvimento Econômico, que poderia inclusive proporcionar treinamento a técnicos de outros países. Afirmou o Dr. Robock: "Esforço de tal magnitude se faz necessário face ao rápido aumento da procura de pessoal técnico. O significativo progresso econômico do Nordeste, nos últimos cinco anos, fêz dessa região um excelente laboratório para o preparo de

técnicos em desenvolvimento econômico. Além disso, a experiência do BNB em treinamento e pesquisa regional constitui base de inestimável valor para elaboração de um grande programa" (*).

Em outubro de 1961, o Banco e a Universidade apresentaram à Organização dos Estados Americanos o projeto de criação do CETREDE. Com pequenas modificações, êsse Projeto foi aprovado pelo Conselho Econômico e Social da referida Organização.

2. Descrição do Projeto

O projeto objetiva a criação de um Centro permanente para treinamento de pessoal de alto nível, nos campos do desenvolvimento econômico e da administração para o desenvolvimento.

O Programa prevê três cursos principais:

- a. Desenvolvimento Econômico;
- b. Administração de Empresas;
- c. Finanças Públicas.

Todos os cursos terão uma fase preparatória comum, onde serão estudados fundamentos de teoria econômica, desenvolvimento econômico, estatística, contabilidade, matemática e inglês.

Após êsse treinamento básico, seguir-se-á uma fase de treinamento especializado, em cada uma das matérias acima referidas.

O plano de atividades para o primeiro ano letivo 1963/1964, prevê o treinamento de 95 estudantes (inclusive 40 oriundos de países latinoamericanos) divididos em 2 grupos.

(*) - Ver STEPHAN ROBOK, Segunda Visita ao Nordeste do Brasil, relatório apresentado à Organização dos Estados Americanos e publicado pelo BNB-ETENE, Fortaleza, 1960.

Essa sugestão foi discutida e aprovada unanimemente no Seminário sobre "Novas Frentes para o Desenvolvimento do Nordeste", promovido pelo Banco do Nordeste, em Fortaleza, em junho de 1960, e do qual participaram numerosas entidades do País, ligadas ao assunto.

No Grupo A, 70 alunos serão treinados, em um programa mais rápido de seis a dez meses, para o fim de atender às necessidades mais urgentes de especialistas em programação, finanças públicas e administração de empresas, tendo em vista os planos e projetos já em andamento e execução, no Nordeste e em outras áreas do País e da América Latina.

No Grupo B, 25 alunos serão submetidos a um treinamento mais amplo de 18 meses, que objetiva proporcionar-lhes uma compreensão básica da economia nacional e regional e bem assim o conhecimento das técnicas mais modernas de programação e projetamento econômico, administração, elaboração de orçamentos, políticas de pessoal e controles financeiros, de modo a que possam tornar-se verdadeiros administradores do desenvolvimento.

Professôres e estudantes deverão trabalhar em regime de tempo integral e, além das aulas teóricas, será requerida a elaboração de trabalhos práticos sôbre determinados aspectos da administração do desenvolvimento, de forma a proporcionar aos alunos completa familiaridade com os diversos aspectos do planejamento econômico, a estrutura administrativa empregada em sua execução e o controle financeiro necessário a um planejamento efetivo.

O custo total do projeto para o corrente ano foi estimado em Cr\$ 178,7 milhões, dos quais Cr\$ 110,2 milhões (US\$ 232,110,00) correspondem à contribuição da OEA, sendo o restante financiado pelas entidades patrocinadoras (BNB e Universidade do Ceará) e outras agências nacionais e internacionais.

VII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao ensejo desta Reunião Plenária de Integração do Nordeste, em que se congregam as mais altas autoridades e os técnicos de maior renome de São Paulo e do Nordeste, irmanados todos pelo ideal comum de descobrir métodos e soluções que permitam acelerar o processo de desenvolvimento regional, parece oportuno formular-se uma recomendação bem clara, no sentido de:

- a) atribuir a mais alta prioridade à educação para o desenvolvimento, no conjunto dos planos de fomento que forem elaborados por órgãos federais e estaduais, seja mediante a reformulação e melhoria do sistema de ensino vigente, seja através da cooperação com novos órgãos de treinamento;
- b) dar preferência a programas de treinamento de caráter cooperativo, que permitam a aglutinação dos esforços das diferentes instituições e empresas interessadas, de modo a evitar-se o desperdício de recursos técnicos, em muitos projetos isolados.

Face ao surto de progresso que o Nordeste tem experimentado, nos últimos anos, e à conscientização cada vez mais aguda das exigências e necessidades que condicionam o desenvolvimento regional, é de esperar-se um interesse crescente do povo e Governos do Nordeste pelos problemas da formação e treinamento de pessoal.

O projeto de criação do CETREDE reflete, em grande parte, esses anseios e oferece excepcionais oportunidades para uma ação construtiva, através da coordenação dos esforços de quantos estão envolvidos nesta árdua luta contra o subdesenvolvimento.

Ao trazer ao conhecimento deste Seminário os antecedentes, as bases e diretrizes de um projeto que não é seu, porque pertence a todo o Nordeste, o Banco do Nordeste espera ter oferecido uma oportunidade para debates mais eficientes e objetivos, em torno de uma iniciativa concreta e positiva, em prol do desenvolvimento da região.