



RECIFE: DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE

Tânia Bacelar de Araújo*

Tarcísio Patrício de Araújo**

Resumo

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife, documento ilustrado por gráficos, quadros e tabelas, oferece minucioso retrato das condições de vida dos residentes nessa antiga e importante cidade brasileira. Ao revelar, por meio de indicadores sociais, aspectos marcantes dos diversos rincões do Recife atual, o Atlas expõe com rara nitidez a enorme desigualdade social da cidade e termina por trazer sua contribuição ao debate mundial sobre o sentido do que se costuma chamar de “desenvolvimento”, debate que ganhou força nas últimas décadas do século XX, quando um novo momento de crise do capitalismo mundial sucede os “anos de ouro” desse quase universal modo de organizar a vida social.

Recife: desenvolvimento e desigualdade é um ensaio de síntese conclusiva das análises temáticas realizadas a partir da realidade do Recife. A primeira parte traz considerações a respeito da idéia de desenvolvimento e do conceito de desenvolvimento humano. O item seguinte, destaca algumas das conclusões alcançadas nos diversos textos analíticos. É um convite ao leitor para que aprofunde o conhecimento sobre a Cidade do Recife através de uma leitura atenta das análises aqui oferecidas.

Palavras-chave: Desenvolvimento humano; Desigualdade; Concentração de renda; Pobreza; Políticas sociais.

*Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco; Economista-sócia da CEPLAN Consultoria Econômica.

**Professor-Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco; Economista-sócio da CEPLAN Consultoria Econômica.



1. BRASIL, O RECIFE E O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Durante muito tempo, os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento foram usados com o mesmo sentido, ou seja, acreditou-se que o crescimento da produção e da produtividade da economia promovia o desenvolvimento. Mas a análise da evolução econômica mundial, especialmente à luz do que ocorreu na América Latina, na Ásia e na África, demonstrou, empiricamente, que isso nem sempre ocorre. Muito ao contrário, ficou confirmado que pode ocorrer um aumento do nível da atividade econômica com a persistência de baixos índices de bem-estar social. Foi o que aconteceu no Brasil como um todo – e Recife é uma ilustração típica dessa realidade capitalista.

Celso Furtado (1974) foi um dos raros economistas a ousar admitir que o *desenvolvimento econômico*, tal como é praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, não pode ser universalizado. Tratar-se-ia do “mito do progresso da revolução burguesa”, responsável pela formação da sociedade industrial moderna, mas irreprodutível em escala mundial. As idéias desse respeitado economista brasileiro faziam eco, no intenso debate mundial, sobre o verdadeiro significado do que venha a ser um virtuoso processo de desenvolvimento.

Um dos eixos centrais do recente debate foi conduzido pelos que questionavam a sustentabilidade do padrão de relação homem-natureza, estabelecido nos últimos séculos. Os estudos do Clube de Roma, as iniciativas mobilizadoras do movimento ambientalista, as discussões na Academia e nos Fóruns internacionais foram contribuindo para a anexação do adjetivo “sustentável” ao vocábulo “desenvolvimento”.

Em 1987, um novo conceito foi adotado pelo relatório coordenado pela ex-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland (BRUNDTLAND, 1992) para a Organização das Nações Unidas. Ela dizia que um desenvolvimento é duradouro quando “responde às necessidades do presente sem colocar em perigo as capacidades das gerações futuras para fazer o mesmo”. A solidariedade intergeração era o apelo central aos integrantes da Eco-92, cúpula mundial realizada no Rio de Janeiro, quando o “desenvolvimento sustentável” foi o centro das discussões. A partir daí, o uso desse conceito foi amplamente difundido e a noção de sustentabilidade vem sendo objeto de crescente aperfeiçoamento.

Uma outra formulação do conceito de desenvolvimento sustentável propõe que sua implementação expresse o “reconhecimento de que as forças de mercado abandonadas à sua livre dinâmica não garantem a não-destruição dos recursos naturais e do ambiente”. É isso o que defende o economista e consultor ambiental espanhol Antxon Olabe.

Mas o debate mundial sobre a sustentabilidade do desenvolvimento tem despertado grandes polêmicas. Em um extremo se situam os ecologistas radicais, que defendem o crescimento zero para pôr fim à tendência de esgotamento dos recursos naturais. Em outro extremo estão aqueles que acham que o progresso tecnológico permitirá resolver todos os problemas ambientais e que o crescimento pode, assim, continuar a ser intensificado. Essa segunda visão é utilizada para explicar atitudes como a do presidente norte-americano, George W. Bush, para continuar se negando a ratificar o Protocolo de Kyoto, que dispõe sobre a redução dos gases que produzem o efeito estufa.



Por outro lado, a sustentabilidade do desenvolvimento contemporâneo vem sendo questionada a partir da observação do crescente agravamento do quadro social mundial. Esse ponto insere-se na discussão mundial nos anos recentes, ampliando o espectro do debate aqui referido. Dele tem resultado um outro eixo de discussões, centrado desta feita na dimensão social, além da ambiental. Com base nisso é que foi sendo construído um outro conceito de desenvolvimento: o conceito de “desenvolvimento humano”.

O conceito de **Desenvolvimento Humano** é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD/ONU, e também do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O pressuposto básico é que, para se aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Para os formuladores dessa nova concepção, o desenvolvimento está vinculado à ampliação das capacidades das pessoas que resultam de um complexo de condições econômicas, sociais, políticas e culturais, sendo que algumas são básicas. “As capacidades mais elementares para o desenvolvimento humano são: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. Sem estas, muitas outras escolhas simplesmente não estão disponíveis e muitas oportunidades na vida mantêm-se inacessíveis” (PNUD, 2001).

Esse novo enfoque, apresentado desde 1990 nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), é utilizado para propor uma agenda sobre temas relevantes ligados ao desenvolvimento humano. A cargo do PNUD, o relatório foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq. Atualmente, é publicado em dezenas de idiomas e em mais de cem países. Referindo-se ao relatório, o cientista social indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia em 1998, no prefácio do RDH de 1999 (PNUD, 1999), declara:

“A princípio, demonstrei bastante ceticismo ao criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul Haq, sobre a tentativa de focalizar, em um índice bruto deste tipo – apenas um número –, a realidade complexa do desenvolvimento e da privação humanos. (...) Mas, após a primeira hesitação, Mahbub convenceu-me de que a hegemonia do PIB (índice demasiadamente utilizado e valorizado que ele queria suplantare) não seria quebrada por nenhum conjunto de tabelas. As pessoas olhariam para elas com respeito, disse ele, mas quando chegasse a hora de utilizar uma medida sucinta de desenvolvimento, recorreriam ao pouco atraente PIB, pois apesar de bruto era conveniente. (...)”

Como se vê, a nova concepção de desenvolvimento vem ganhando gradualmente espaço no debate mundial. O destaque à questão das condições sociais das populações dos diversos países do mundo remeteu freqüentemente à discussão das raízes da condição de extrema pobreza em que vive quase metade do contingente mundial. A distribuição extremamente desigual da riqueza e da renda no mundo emerge, assim, como tema relevante.



O debate sobre o desenvolvimento não podia deixar de chegar ao Brasil, um dos países onde o crescimento econômico foi dos mais brilhantes no século XX e onde a maior parte da população experimenta condições de vida muito precárias. A discussão sobre os impactos negativos no meio ambiente – decorrentes do padrão de modernidade que virou sinônimo de desenvolvimento – é no Brasil menos intensa que a análise dos impactos sociais do processo do crescimento econômico e da modernização conservadora que o País experimentou.

O fato é que, no Brasil do século XX, um processo de industrialização acelerada foi acompanhado de intensa urbanização, ao mesmo tempo em que o bloqueio fundiário e a modernização conservadora da sua base agropecuária inviabilizavam a vida no campo para milhões de brasileiros. O lento crescimento dos salários reais contrastava com a rápida elevação da produtividade média da economia. A resultante foi um crescente movimento de concentração da renda nacional, o que faz do País uma das mais importantes bases industriais e agrícolas do mundo, mas um dos países de mais elevado nível de concentração da riqueza e da renda.

O Estado desenvolvimentista conservador no Brasil concentrou suas energias no patrocínio do crescimento econômico centrado na industrialização e relegou a segundo plano o papel de promotor do desenvolvimento social. Apesar de alguns avanços atingidos na era Vargas – que alcançou especialmente os assalariados urbanos, a ação das políticas públicas não conseguiu reduzir os desníveis sociais, e cresceu muito a diferença entre as condições de vida no campo e na cidade, e nessa, entre os habitantes urbanos das áreas ricas e os residentes nos bairros populares e nas favelas.

Só mais recentemente, já em meio à crise econômica e à intensa e crescente crise fiscal que se instala nos anos 80, é que as políticas sociais passam a ter poder explicativo mais destacado na melhoria dos indicadores sociais, como se verá adiante, a partir de indicadores-síntese relativos ao Brasil, a Pernambuco e à Capital desse Estado. É que Pernambuco e o Recife acompanham as grandes tendências nacionais de lento crescimento da renda e mais rápida evolução de resultados de algumas políticas sociais. Enquanto a crise econômica e a hiperinflação freavam o crescimento da renda, o processo de redemocratização e a luta social impulsionavam avanços em políticas de saúde – por meio do SUS, de educação, de assistência social, de proteção previdenciária, dentre outros.

Nesse contexto, o Recife amplia seu peso na indústria do Estado, mas expande mais intensamente seu tecido terciário, ao tempo em que atrai intenso fluxo migratório. Assim, passa de 500 mil habitantes em 1950 para 1 milhão e 100 mil em 1970 – mais que dobra em duas décadas, chegando a 1,5 milhão em 2000. Ao reproduzir o padrão de desenvolvimento nacional, em que predomina uma industrialização voltada para atender à demanda das classes de mais alta renda – ao mesmo tempo em que a urbanização amplia a oferta de pessoas à procura de emprego nas atividades urbanas – Recife também bloqueia, como outras cidades País afora, as oportunidades de inserção decente de grande parte de seus habitantes na vida da cidade.

Assim a forte desigualdade social e a grande dimensão da pobreza são as marcas principais da sociedade recifense. A moderna e cosmopolita Boa Viagem – que abriga uma minoria rica – contrasta com o Coque, abrigo dos pobres e esquecido pelo Poder Público. É isso que retrata o Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife, aqui apresentado. Mas o Recife apenas reproduz, à sua escala, o que ocorre na grande



maioria das metrópoles e nos principais centros urbanos do País. Daí o questionamento sobre a sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro e, por extensão, do desenvolvimento de espaços urbanos como o do Recife. Não se pode considerar que tenha ocorrido, aqui, desenvolvimento. O Recife não pode ser considerado desenvolvido, sendo tão desigual. As sociedades tidas como desenvolvidas são sempre muito mais homogêneas. Ter uma pequena elite moderna – que experimenta excelente padrão de vida – não define uma sociedade como desenvolvida. A presença de uma maioria excluída, com precários índices de acesso a condições decentes de vida, serve como elemento de questionamento à sustentabilidade do processo que se construiu. E reclama pela rediscussão do que seja, verdadeiramente, um processo de desenvolvimento.

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife estimula essa reflexão; conhece-se, na intimidade, o Recife. E as principais conclusões, a seguir sumarizadas, servem para alimentar esse debate, criando a possibilidade de estimular iniciativas que reduzam a desigualdade social e ampliem a cidadania num lugar de tanta beleza natural, com uma longa história de lutas sociais e políticas – por isso mesmo referência no País para os que sonham com um Brasil verdadeiramente desenvolvido, democrático, civilizado.

2. PRINCIPAIS QUESTÕES REVELADAS NO ATLAS

2.1 Matriz de desigualdade *versus* políticas sociais

O forte viés urbano-industrial das políticas nacionais de desenvolvimento, durante a implementação e consolidação do padrão industrial da economia brasileira, sancionou a matriz histórica de desigualdades e de pobreza, o que culminou na geração e manutenção de desequilíbrios sociais e urbanos que se exacerbaram a partir da crise de crescimento nos anos 80 e das mudanças institucionais e econômicas dos anos 90. Tendo perdido o passo histórico de reformas distributivas no ambiente urbano e no meio rural, o Brasil acumulou uma pobreza e uma desigualdade de grande dimensão, problemas agravados em momentos de frágil crescimento econômico – situação predominante no último quarto de século. Por outro lado, as políticas sociais no Brasil, de dimensão e alcance limitados – comparativamente à experiência europeia de bem-estar social em sociedades menos heterogêneas e menos desiguais, foram marcadas mais pelo assistencialismo do que pela efetiva capacidade distributiva, ou seja, políticas tributárias que terminam por ser mais pesadas para os segmentos de menores rendas, políticas educacionais que falham em distribuir oportunidades e ausência de reforma agrária – que operasse no sentido de consolidação de pequenas e médias propriedades rurais. Nesse contexto, predominaram as políticas públicas ou filantrópicas de auxílio aos mais pobres. Ademais, houve atraso na implementação de políticas compensatórias estratégicas, a exemplo do seguro-desemprego, criado em 1986, depois que a primeira grande recessão econômica no País em período recente (1981-83) – na esteira da crise da dívida externa de inícios dos anos 80, elevando os níveis de desemprego aberto – revelou os limites do papel compensatório historicamente exercido pelo setor informal via criação de ocupações de baixa renda.

Por outro lado, com o processo de redemocratização do País – a partir do encerramento do período militar na primeira metade dos anos 80 – os movimentos sociais contribuíram para a implementação de políticas sociais que representaram

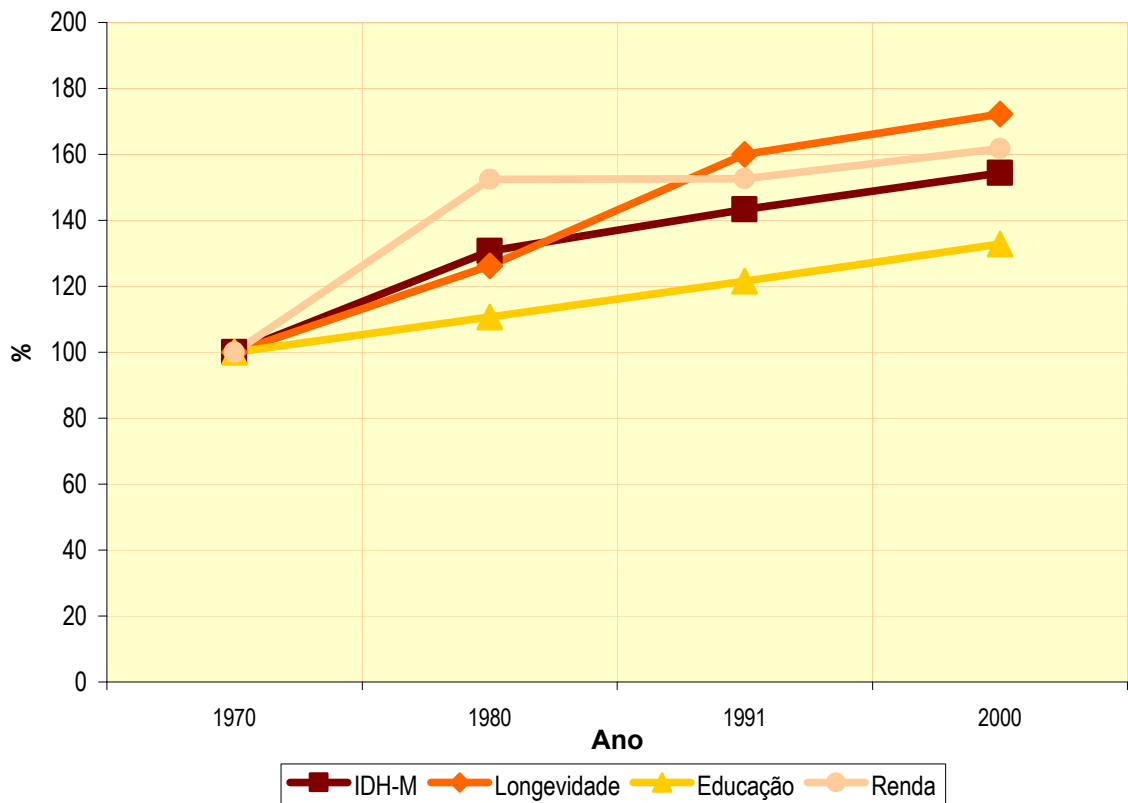


avanços em relação ao sistema até então vigente. A própria instituição do seguro-desemprego em 1986 – no contexto de amplo debate entre as diversas matrizes dos movimentos sociais – é um exemplo dessas mudanças. Com a Constituição de 1988 e a descentralização de gastos públicos e depois da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador em 1990 – iniciativas surgidas em ambiente de atuação expressiva dos movimentos sociais – o conjunto de políticas públicas e políticas sociais amplia-se, com a implementação de novas políticas de emprego e renda.

Essa constatação do padrão de desenvolvimento econômico e social no Brasil e dos limites das políticas sociais é um aspecto fundamental a ser considerado na leitura dos indicadores sociais relativos aos últimos 25 anos, bem como na vinculação entre tais indicadores e as políticas sociais em vigor. O Recife, como se verá a seguir, reproduz tendências nacionais associadas a esses aspectos.

Já foi assinalado, neste texto, que alguns indicadores passaram a refletir políticas sociais implantadas principalmente a partir dos anos 80. Também ficou evidente, na análise de informações do Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife, que os indicadores de renda (nível e distribuição) revelam o papel bloqueador exercido pela evolução da renda pessoal, impedindo que estratos sociais mais desfavorecidos rompam a barreira da pobreza e da exclusão social. O gráfico abaixo propicia uma ilustração visual dessas constatações.

Gráfico 1 - Recife: evolução do IDH-M e seus sub-índices (1970, 1980, 1991, 2000)



Elaboração: CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento



Observe-se que nos anos 70 – quando, a despeito do aumento da desigualdade social, o crescimento econômico terminou propiciando melhora do rendimento de todos os estratos sociais – o IDH relativo à renda, na cidade do Recife, apresenta uma evolução acentuada, sendo seguido pelos IDHs de longevidade e de educação, que também refletem políticas públicas e políticas sociais. A partir dos anos 80 – quando a economia brasileira entra na era de crescimento medíocre do produto nacional (média de 2,1% ao ano, de 1981 a 2000) e indicadores de distribuição de renda revelam permanência da desigualdade –, os Índices de Desenvolvimento Humano para longevidade e educação passam a ter uma evolução mais acentuada, provavelmente como um reflexo do avanço em programas de educação e em programas sociais nos campos da habitação, da saúde, do saneamento, enquanto a curva do IDH Renda desacelera, voltando a acompanhar as outras duas curvas nos anos 90, evolução que, embora não esteja explícita no gráfico, deve ter sido mais significativa na segunda metade da década, a partir da redução dos altíssimos índices de inflação que prevaleceram até a primeira metade da década. De fato, como foi observado na análise de informações do Atlas Municipal, o Recife se beneficiou de avanços em políticas municipais de educação e do avanço de políticas nacionais de saúde, em particular depois da descentralização propiciada pela implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). Deve ser ressaltado que o padrão de evolução dos IDHs aqui destacados é o mesmo para o Brasil, Nordeste e Pernambuco.¹

Essas informações reforçam um aspecto enfatizado nos textos analíticos que acompanham este Atlas do Desenvolvimento Humano: é necessário romper com um padrão de desenvolvimento que impede um maior crescimento da renda nacional e mantém a desigualdade, sob pena de se atribuir às políticas sociais a impossível tarefa de, *per se*, reduzir a exclusão social. Pode-se acrescentar: a educação, como política pública, ainda necessita de um salto quantitativo e qualitativo para ampliar seu papel distributivo e de elevação da produtividade econômica, além de constituir o bastão da cidadania.

2.2 Espaço e população-alvo na execução de programas sociais

Uma radiografia do espaço demográfico e socioeconômico de uma cidade como o Recife – com os recortes produzidos pelo Atlas Municipal – revela grandes contrastes e informa-nos sobre a complexidade de pensar as políticas e os programas sociais aplicados aos diversos espaços. É necessário ter em conta que, a depender do fato socioeconômico sob foco, certos programas podem ser espacialmente distribuídos sem dificuldade maior – buscando-se atingir grupos sociais específicos em determinadas localidades. Se, por exemplo, o programa em destaque for saneamento, a identificação dos espaços carentes do serviço e o atendimento são obviamente determinados de forma clara, podendo-se realizar as obras em cada microespaço, alcançando-se diretamente a população-alvo. Se, apesar de tão óbvia configuração espacial, plenamente visualizada pelos governos locais, certas áreas de carência permanecem numericamente expressivas, é porque pelo menos dois fatores estariam em ação na reprodução/ampliação da carência social: falhas sistêmicas na alocação de recursos públicos e na execução das políticas sociais, e o crescimento de áreas de pobreza por conta da insuficiência de desenvolvimento econômico ou da falha de mecanismos

1. O leitor pode examinar os gráficos A a G relativos a essas espacialidades, disponíveis no Anexo.



distributivos, ou uma combinação dos dois conjuntos de fatores. Raciocínio similar pode ser feito para os programas locais de combate ao desemprego. Na hipótese da disponibilidade de indicadores locais de nível de desocupação da mão-de-obra, programas de emprego podem ser trazidos para os núcleos populacionais com maior nível de desemprego, de forma combinada com os programas desenvolvidos para outras carências (por exemplo, obras de saneamento com aproveitamento da força de trabalho local). Tais possibilidades são, de fato, suficientemente conhecidas. Novamente, se tais experiências não são amplamente reproduzidas, é porque há falhas na alocação de recursos públicos e na execução de programas sociais. Não se pode descartar, inclusive, a possibilidade de captação de benefícios de programas sociais por estratos sociais que têm maior acesso a informação e têm inter-relações mais próximas com segmentos dos poderes públicos. Seria, por essa via, a manutenção da desigualdade cuja raiz está na concentrada distribuição da riqueza (produto, renda e ativos – inclusive educação).

Essa relativa facilidade de fazer a distribuição espacial de determinados programas sociais não se reproduz com respeito, por exemplo, ao provimento de educação pública. De fato, não seria racional construir-se uma escola em cada comunidade pobre. Há uma rede de escolas – de alguma forma vinculada a áreas político-administrativas do governo municipal – que já está desenhada para atender a demandas dos estratos mais carentes da população. O acesso à escola deve ser viabilizado – para aqueles que residem em áreas distantes da unidade escolar – por meio de outras políticas públicas, a exemplo do vale-transporte e/ou de programas como o Bolsa-Escola.

Um outro exemplo é o provimento de saúde pública. Na mesma linha de argumentação com respeito ao atendimento escolar, também na saúde não se pode – sob pena de se multiplicarem custos e desperdícios, sem necessariamente aumentar a eficiência do programa – construir uma unidade de atendimento em cada microcomunidade. De fato, o sistema público trabalha com redes regionais – embora as redes existentes não sejam atualmente satisfatórias, por conta de políticas fiscais de redução de gastos públicos. Mas, no caso da saúde pública, uma inovação foi o Programa Saúde da Família, pelo qual o atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio, por profissionais (médicos, paramédicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde) que compõem as equipes de Saúde da Família. Além de reduzir, pela prevenção, a incidência de doenças, tal programa pode diminuir a pressão da demanda por unidades de atendimento hospitalar. Considerações similares podem ser feitas sobre outros programas sociais cuja execução pressupõe redes de atendimento que não podem ser descentralizadas até o nível de cada microcomunidade.

Isso significa que, para que certa realidade local mude – no sentido de melhora das condições de vida da comunidade –, há alguns aspectos que dependem mais de ações universais que de ações localizadas. Na raiz dessa universalidade está a renda, cujo perfil distributivo e cuja evolução não têm operado na direção de redução consistente da pobreza e, portanto, constituem obstáculo considerável a uma melhora das condições de vida de amplos segmentos da população urbana. Como já foi enfatizado neste texto e nos textos temáticos que acompanham este Atlas, o Recife é um espaço socioeconômico bem representativo do papel de bloqueio – na redução da pobreza – que a insuficiência de renda exerce.



2.3 O Recife e outras capitais: destaque de alguns fatos revelados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano

- **Concentração dos rendimentos.** Ficou evidente a concentração dos rendimentos nas camadas superiores da distribuição de renda, sendo extremamente desigual a distribuição de rendimentos entre os 20% mais ricos, no Recife e em outras capitais, ou seja, foi a corroboração de um quadro nacional já bem conhecido. Um fato menos óbvio, porém, é que, enquanto indicadores sintéticos de distribuição revelam uma diferenciação regional – menor desigualdade nos centros urbanos de regiões mais desenvolvidas, isto é, no Sudeste –, a extrema desigualdade na parte superior da distribuição (entre os 20% mais ricos) parece ser um fenômeno generalizado, sem grande diferença de padrão entre as capitais de diferentes regiões ou entre os núcleos centrais e os municípios menores das regiões metropolitanas. É como se houvesse um padrão único de distribuição desigual de oportunidades e de diferenciada captação de rendimentos por parte de um número ínfimo de famílias.
- **Indicadores sintéticos de pobreza.** Outro aspecto é que, enquanto indicadores sintéticos de pobreza mostram uma redução da proporção de pobres de forma continuada em quase todas as capitais analisadas, no período 1991-2000, os dados sobre a renda dos 20% mais pobres revelam em vários municípios uma queda acentuada da renda domiciliar *per capita* dessas famílias mais pobres. Significa a possibilidade de, mesmo que em termos de linha de pobreza seja estimada uma redução da proporção de pobres, segmentos sociais dos estratos mais pobres estejam mergulhando em situação de indigência – o que revela um quadro de deterioração das condições sociais desses segmentos da população. Trata-se de uma possibilidade que deve ser melhor investigada – considerados o relativamente elevado número e a grande variedade de políticas sociais em operação, particularmente a partir de meados dos anos 90.
- **Bolsões de pobreza.** No plano intramunicipal, foi observado que o Recife possui bolsões de pobreza cujo nível de renda fica abaixo da média do Brasil metropolitano, dando uma medida precisa da gravidade do problema. Ao mesmo tempo, observam-se contrastes expressos na vizinhança entre as áreas afluentes e os bolsões de pobreza, com conseqüências – sobre o cotidiano – muito similares às observadas em uma cidade que está sempre no foco da mídia, o Rio de Janeiro.
- **Adequação de programas sociais aos diversos espaços.** A caracterização do espaço demográfico e socioeconômico de uma cidade como o Recife – segundo os recortes do Atlas Municipal – revela grandes contrastes e pode alertar os formuladores e executores de políticas sobre a adequação dos programas sociais aos diversos espaços. De fato, em função do fato socioeconômico sob foco, certos programas podem ser especialmente distribuídos, sem dificuldade maior – podendo-se atingir grupos sociais específicos em determinadas localidades. Portanto, a análise de indicadores sociais no plano intramunicipal, aqui realizada, deve servir para que sejam percebidas as limitações de uma vinculação linear entre a análise de certos indicadores e as proposições de ação direta, localizada, de um determinado programa social que seria a resposta em termos de política pública. Para alguns programas sociais, é possível atingir diretamente a localidade carente e obter resultados positivos, a exemplo dos programas de saneamento e do programa Saúde da Família. No entanto, para que a realidade local mude de modo sistêmico – no sentido de melhoria das condições de vida da comunidade – há vários aspectos que dependem mais de ações universais que de ações localizadas.



- **Crescimento das Metrôpoles.** As capitais metropolitanas² apresentam crescimentos iguais ou inferiores ao crescimento do País no tocante às dimensões sociais, expressando uma redução da distância existente entre essas capitais e o resto do Brasil. Essa redução relaciona-se ao caráter generalizado dos impactos da transição demográfica e da implantação das políticas de saúde, propiciando uma relativa redução das desigualdades de longevidade, confirmada pelo crescimento maior das capitais metropolitanas em situação mais desfavorável em 1991 (Nordeste e Norte) em relação às capitais do Centro-Sul. Os impactos da política de educação também apontam para a redução das desigualdades entre o país como um todo e as capitais metropolitanas, havendo um destaque para Fortaleza, cujo crescimento acompanha, mais que o Recife, o crescimento do Brasil, conquanto nas demais metrôpoles o crescimento seja bem inferior, permitindo a redução dos contrastes socioterritoriais.
- **Redução de desigualdades.** Os avanços, em termos de redução de desigualdades, foram mais visíveis nos indicadores de saúde, educação e longevidade. Mas há uma rigidez na variável renda, um “bloqueio”. No caso do Brasil, onde o hiato social e a dimensão da pobreza ganham dimensão elevada, tal bloqueio não deve ser subestimado. A centralidade da insuficiência de renda, decorrente das condições precárias do mercado de trabalho, do ainda insatisfatório processo de escolarização, da baixa qualificação da força de trabalho – num contexto de insuficiente crescimento econômico –, fica evidente tanto na análise de macroespaços regionais quanto na radiografia dos microespaços socioeconômicos do Recife. Mesmo com a redução das desigualdades sociais, segundo os indicadores como os aqui destacados, a redução da desigualdade de renda parece pífia. Haveria um “núcleo duro” e pouco mutável da desigualdade, conforme foi revelado pelos Índices de Desenvolvimento Humano, o que também se observa nos municípios da Região Metropolitana do Recife.
- **Ampliação das diferenças.** Nos três anéis em que, para efeitos de análise, a cidade foi dividida – conforme critérios que incluem a formação histórica dos espaços sociogeográficos –, há características bem distintas³ (BITOUN, 2005). Nos morros (Anel Periférico), a pobreza é amplamente dominante, mas em áreas de ocupação recente e onde o crescimento demográfico é maior, as condições de vida tornam-se ainda mais precárias (a exemplo do Ibura e Vila dos Milagres). Nas áreas de ocupação mais consolidada, os indicadores tendem a melhorar (UR 1, UR 2 e UR 3). Na planície do Anel Intermediário, onde domina a classe média, reduzem-se as distâncias entre os residentes. Já quando se está em presença de bairros mais ricos (Casa Forte, Graças, por exemplo), as diferenças ampliam-se com relação aos demais locais. Na planície central, área que concentrou e continua a concentrar investimentos, há quistos de áreas muito pobres, com indicadores entre os piores da cidade (Coque, Santo Amaro). São áreas e populações abandonadas por investidores, pelo poder público e pela sociedade.
- **Condições de habitabilidade.** Um aspecto de grande importância para a melhora das condições de vida de populações mais pobres refere-se às condições de habitabilidade, o que envolve fatores que tornam a pobreza estrutural: habitações precárias,

2. As informações se referem, especificamente, às capitais estaduais com mais de um milhão de habitantes, núcleos de regiões metropolitanas, e à capital federal.

3. Uma breve descrição dos Anéis, é apresentada no Quadro H, em anexo.



improvisadas; ausência de saneamento; ausência ou insuficiência de atendimento de segurança, de transporte, de rede viária. Trata-se de programas e ações que são, fundamentalmente, da área de competência do Poder Municipal e também do Poder Estadual.

- **Importância estratégica da desagregação espacial dos indicadores.** A análise dos indicadores constantes deste Atlas deixou evidente a importância estratégica da desagregação espacial do IDH e dos indicadores específicos para a compreensão das diferenciações sociais na cidade. Os resultados podem subsidiar a diferenciação de ênfase nas políticas públicas distintas, considerado o mesmo objetivo de elevar o nível de vida dos recifenses. A complexidade do tecido social urbano do Recife não é apropriadamente captada pelo IDH médio ou pela média de outros indicadores, no âmbito de espaços sociais muito heterogêneos.

- **Mecanismos efetivos de acompanhamento e de avaliação de programas.** As evidências sobre a profusão de programas sociais corroboram a necessidade de criação de mecanismos efetivos de acompanhamento e de avaliação desses programas, bem como a geração de indicadores de avaliação apropriados, de modo a se verificar, no plano local, qual o efetivo grau de influência dessas políticas sobre a redução da pobreza e da desigualdade, mesmo sabendo-se que outros fatores e macropolíticas devem ser considerados e, portanto, que tais políticas sociais têm um limitado potencial de, *per se*, produzirem o efeito desejado. Mas também é verdade, à luz dos resultados até agora alcançados, que a efetivação de mecanismos de monitoramento e de avaliação de impactos – como procedimento sistemático, ainda ausentes no País – pode melhorar bastante a possibilidade de reformulações e, portanto, de melhor alcance dessas políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITOUN, JAN. O Que revelam os Índices de Desenvolvimento Humano. In: RECIFE. Prefeitura et al. **Desenvolvimento Humano no Recife: atlas municipal.** Recife, 2005. CD-Rom.

BRUNDTLAND, G.H. Nosso Futuro Comum. In: ONU. **Relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento,** 1992.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human Development Report,** 1999. p. 23.

———. **Relatório do Desenvolvimento Humano,** 2001.

RECIFE. Prefeitura et al. **Desenvolvimento Humano no Recife: atlas municipal.** Recife, 2005. CD-Rom.

ANEXOS

Gráfico A - Brasil, Nordeste e Pernambuco: Evolução do IDH-M | 1970 a 2000

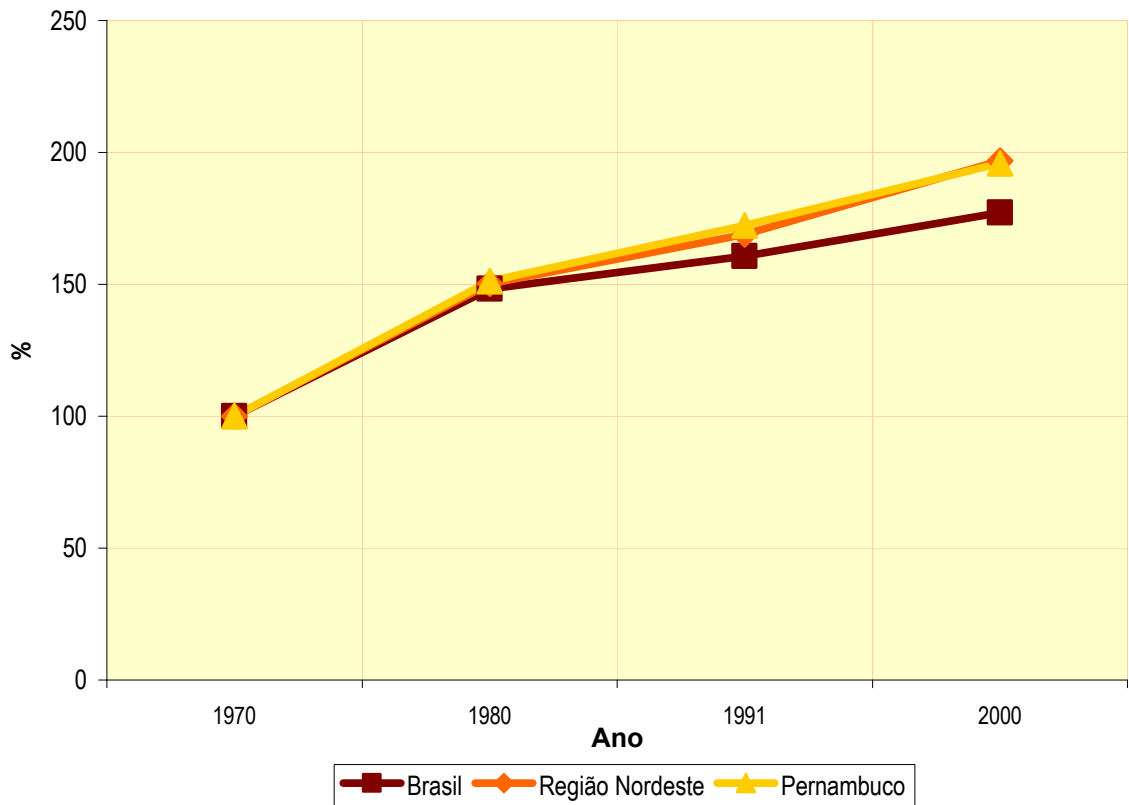
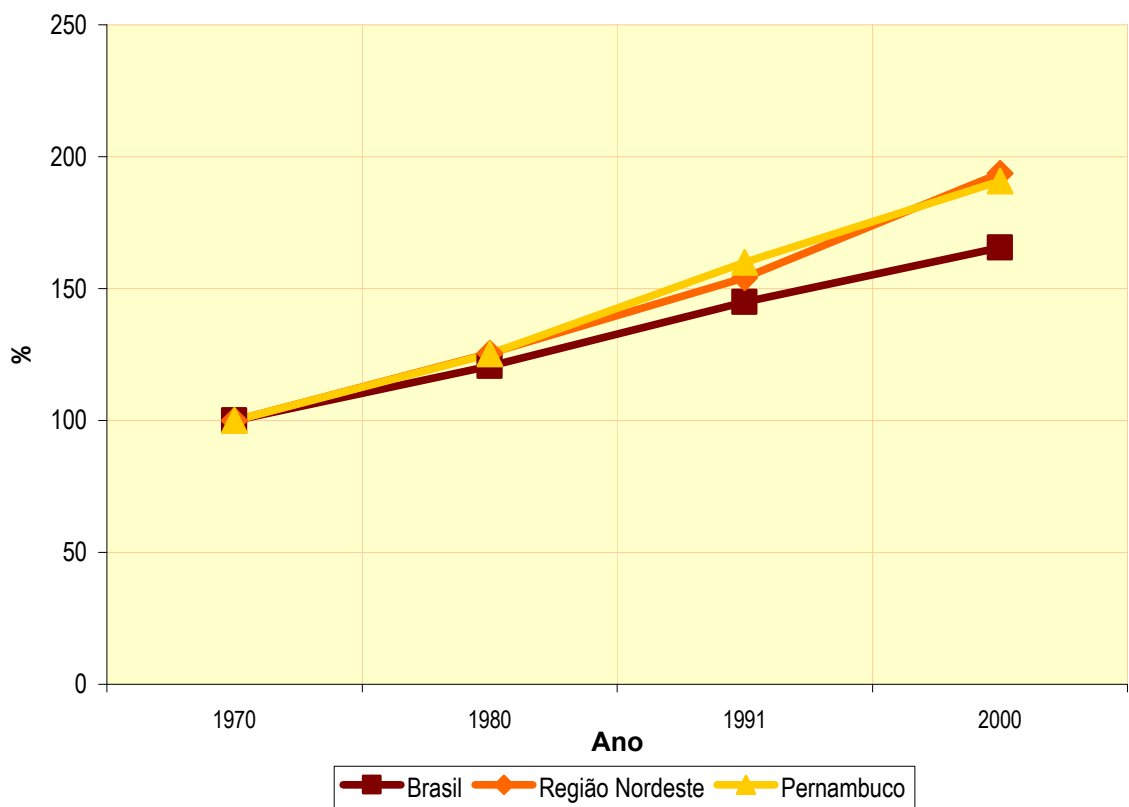


Gráfico B - Brasil, Nordeste e Pernambuco: Evolução do IDH Longevidade | 1970 a 2000



Elaboração: CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento

Gráfico C - Brasil, Nordeste e Pernambuco: Evolução do IDH Educação | 1970 a 2000

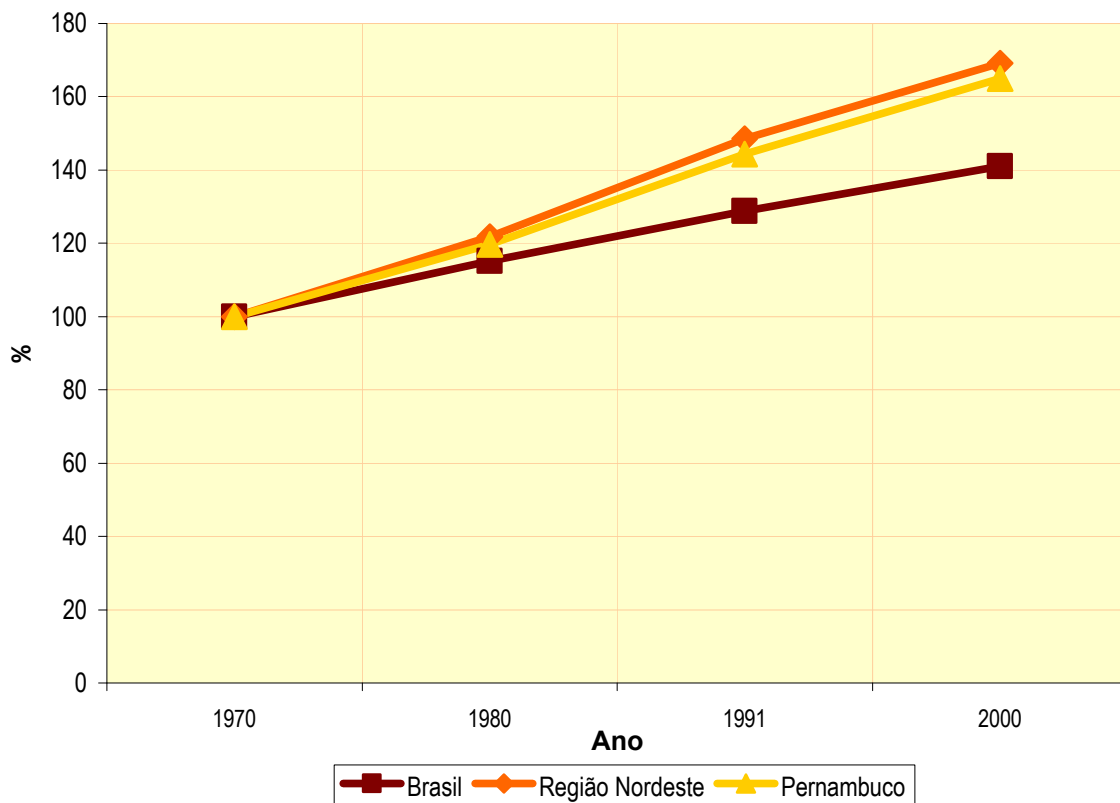
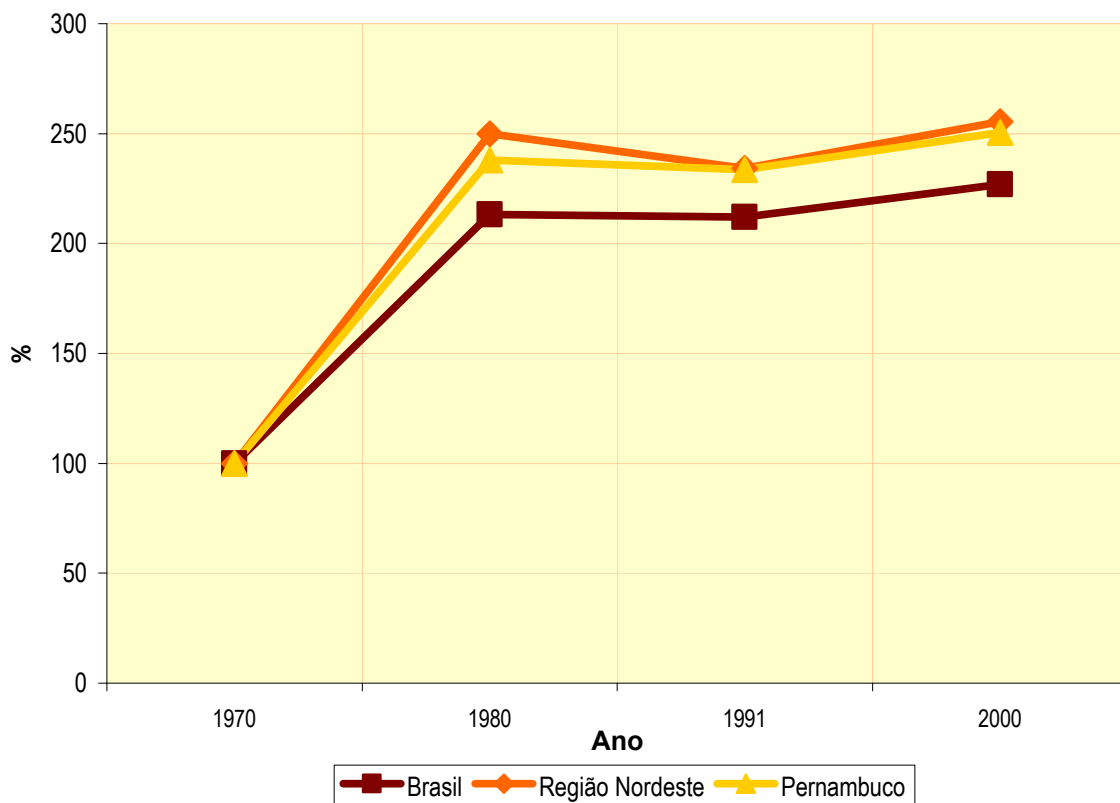


Gráfico D - Brasil, Nordeste e Pernambuco: Evolução do IDH Renda | 1970 a 2000



Elaboração: CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento

Gráfico E - Índice de Evolução do IDH no Brasil | 1970 a 2000

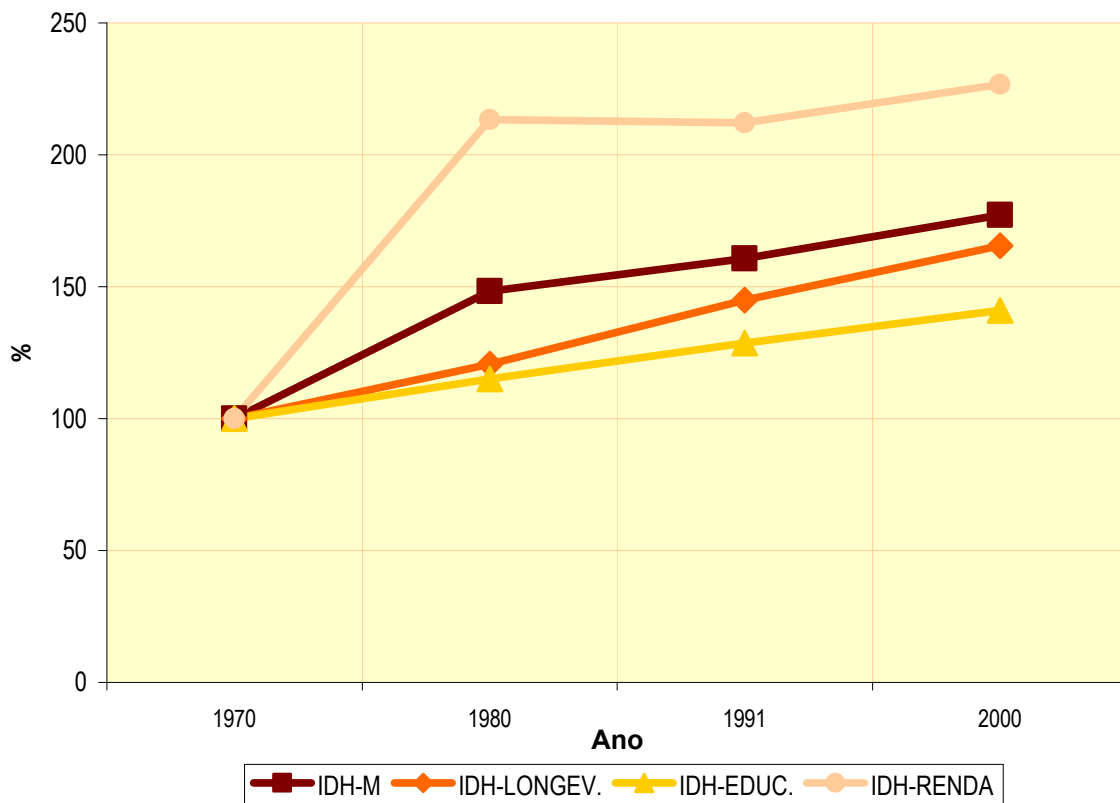
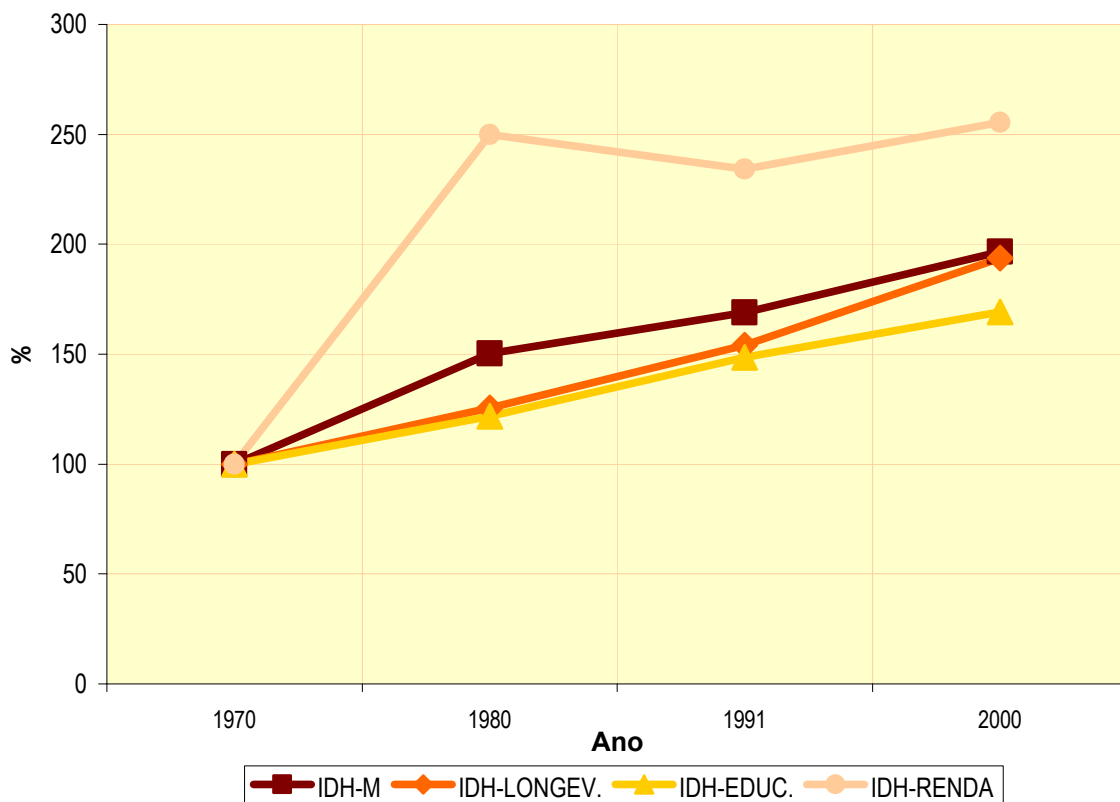
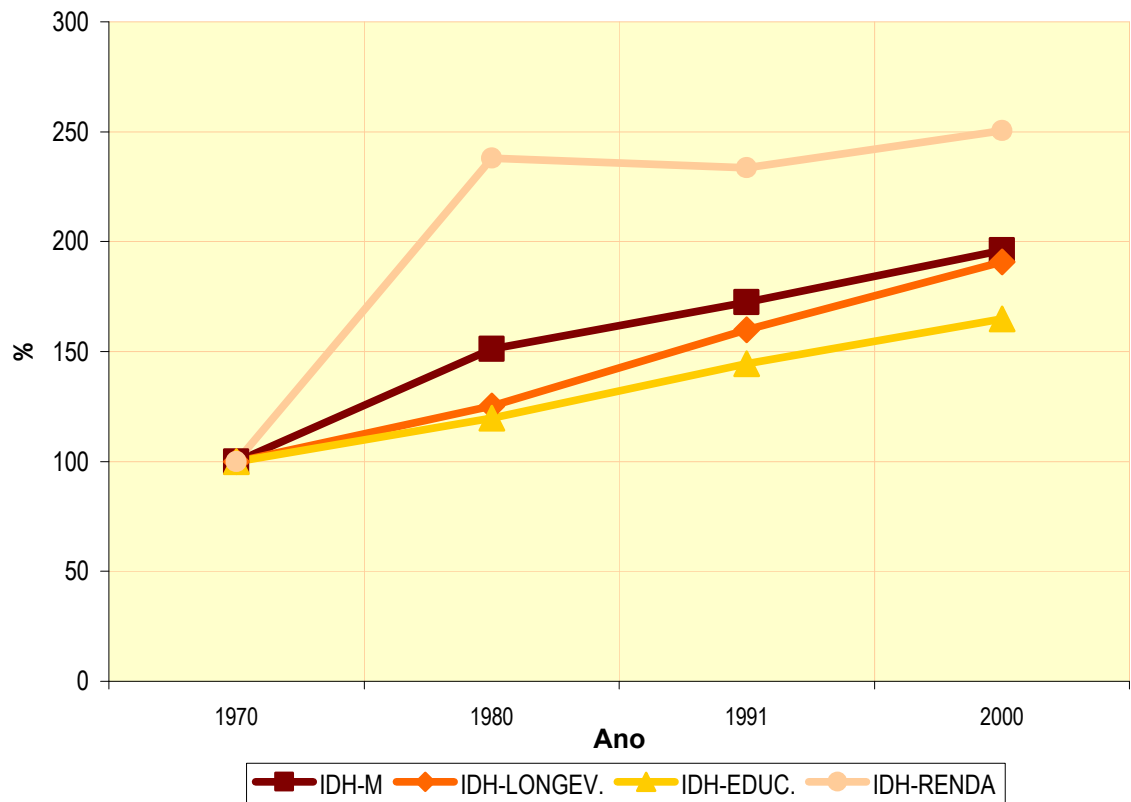


Gráfico F - Índice de Evolução do IDH no Nordeste | 1970 a 2000



Elaboração: CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento

Gráfico G - Índice de Evolução do IDH em Pernambuco | 1970 a 2000



Elaboração: CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento

Quadro A - Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) que compõem os Anéis Central, Intermediário e Periférico e Microrregiões Político-Administrativas correspondentes

ANEL CENTRAL

Área localizada na parte leste da cidade concentrando as principais atividades de negócios, além da função residencial. Compreende o centro histórico da cidade e o centro expandido que, nos últimos anos, com os investimentos públicos e privados, ampliou-se tanto a oeste da Av. Agamenon Magalhães, como na zona sul, ao longo dos corredores viários dos bairros de Boa Viagem e Imbiribeira.

Cód. UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH)	Microrregião
01	SANTO AMARO - Zeis: Santo Amaro e João de Barros	1.1
02	SANTO AMARO/SOLEDADE - Vila Naval e Operária, Visconde de Suassuna	1.1 / 1.2
03	BOA VISTA/ILHA DO LEITE/PAISSANDU	1.1
04	RECIFE/SANTO ANTÔNIO/CABANGA/COELHOS/SÃO JOSÉ/ILHA JOANA BEZERRA (partes) - Zeis Coelhos/AP Comunidade do Pilar	1.1 / 1.2 / 1.3
05	ILHA JOANA BEZERRA/SÃO JOSÉ (partes) - Zeis Coque	1.2 / 1.3
07	ENCRUZILHADA/HIPÓDROMO/ROSARINHO/TORREÃO	2.1
17	GRAÇAS/AFLITOS/DERBY/ESPINHEIRO - Av. Rosa e Silva, Zeis Campo do Vila	3.1
28	MADALENA/ILHA DO RETIRO/PRADO (partes)	4.1
29	TORRE/ ZUMBI (partes)	4.1
30	MADALENA/TORRE/CORDEIRO/ZUMBI/PRADO/ILHA DO RETIRO (partes) - Zeis: Sítio do Cardoso, do Berardo, Prado, Mangueira da Torre, Caranguejo/Tabaiães/AP Vila Santa Luzia	4.1
47	BOA VIAGEM (parte) - Setúbal	6.1
48	BOA VIAGEM/PINA (partes) - Orla, Av. Herculano Bandeira	6.1
49	BOA VIAGEM (parte) - Shopping	6.1
50	IMBIRIBEIRA (parte) - Lagoa do Araçá, Av. Marechal Mascarenhas de Moraes/Zeis Coronel Fabriciano	6.1
51	IPSEP (parte) - Av. Jan Emile Favre, Av. Recife	6.1
52	BOA VIAGEM (parte) - Zeis: Borborema, Entra Apulso e Ilha do Destino	6.1
53	BRASÍLIA TEIMOSA/PINA (parte) - Zeis Brasília Teimosa	6.1
54	PINA - Zeis: Pina/Encanta Moça e Ilha de Deus	6.1
55	IMBIRIBEIRA/IPSEP (parte) - Zeis: Sítio Grande, Aritana e Coqueiral	6.1

ANEL INTERMEDIÁRIO

Área localizada na planície e, parcialmente, em algumas colinas. Estruturou-se ao longo de quatro eixos viários leste-oeste, que ligavam o porto aos engenhos e povoados. Constitui-se de áreas mais valorizadas, próximas aos eixos viários, e de outras áreas mais distantes, geralmente vizinhas de cursos d'água e suas zonas de inundação.

Cód. UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH)	Microrregião
06	CAMPO GRANDE (parte) - Estrada de Belém, Zeis Ilha de Joaneiro, AP Ilha do Chié	2.1
08	CAMPO GRANDE/CAMPINA DO BARRETO/ARRUDA (partes)/ PEIXINHOS - Zeis Campo Grande	2.1
09	ÁGUA FRIA/ARRUDA /CAMPINA DO BARRETO/PORTO DA MADEIRA (partes)/CAJUEIRO	2.1 / 2.2
15	CASA AMARELA(parte)/ TAMARINEIRA - Av. Norte, Zeis Tamarineira	3.1
16	CASA FORTE/ PARNAMIRIM/SANTANA/ JAQUEIRA/ POÇO/MONTEIRO (parte) - Av. 17 de Agosto/Rua Apipucos, Zeis: Vila do Vintém e Vila Inaldo Martins	3.1
18	CASA AMARELA/MONTEIRO (partes)/ALTO DO MANDU - Zeis: Alto do Mandu/Alto Santa Isabel e Vila Esperança/Cabocó	3.1
25	IPUTINGA (parte) - AP: Alto do Céu e Bomba Grande/Monselhor Fabrício	4.1
26	CORDEIRO (parte) - Av. do Forte, Exposição dos Animais	4.1
27	ENGENHO DO MEIO/ CORDEIRO/IPUTINGA (partes) - Bom Pastor/Zeis Vila Redenção	4.1 / 4.2
31	IPUTINGA (parte) - Zeis Vila União, AP: Barbalho, Santa Marta, Airton Sena, São João e Detran	4.1
32	TORRÕES - Zeis: Torrões e Vietnã	4.2
33	VÁRZEA (parte)/CIDADE UNIVERSITÁRIA	4.3
34	VÁRZEA (parte) - Zeis: Brasilit, Sítio Wanderley, Campo do Banco e Vila Arraes	4.3
36	AFOGADOS/ MUSTARDINHA/ SAN MARTIN (partes)	5.1
37	AFOGADOS/MUSTARDINHA/ SAN MARTIN (partes)/ BONGI - Zeis: Afogados, Mustardinha, Novo Prado, Caraguejo/Tabaiars	5.1
38	AFOGADOS/SAN MARTIN (partes)/MANGUEIRA - Zeis: Mangueira e Vila do Siri, AP Boa Idéia	5.1
39	ESTÂNCIA/SAN MARTIN (partes)/ JIQUIÁ - Parque do Jiquiá/Entorno	5.1 / 5.2
40	AREIAS (parte) - Inês Andreazza, Vila Cardeal e Silva, Zeis Capuá	5.2
41	AREIAS/ESTÂNCIA/JIQUIÁ (partes)/CAÇOTE - Zeis: Caçote, Beirinha, Jardim Uchoa e Rua do Rio/Iraque	5.2
42	BARRO/SANCHO (partes)/TEJIPIÓ	5.3
43	JARDIM SÃO PAULO (Parte) - Zeis: Areias, Barro e Jardim São Paulo I	5.3

ANEL PERIFÉRICO

Área localizada em colinas ocupadas a partir da segunda metade do século XX, correspondendo aos morros do Sul, do Norte e do Oeste e algumas áreas de planície. Concentra as maiores Zonas Especiais de Preservação Ambiental da cidade, com espaços cobertos de matas, mantendo feições rurais.

Cód. UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH)	Microrregião
10	ÁGUA FRIA/FUNDÃO/PORTO DA MADEIRA (partes) - Zeis: Casa Amarela e Fundão de Fora	2.2
11	ALTO SANTA TERESINHA/BOMBA DO HEMETÉRIO - Zeis Casa Amarela	2.2
12	BEBERIBE/LINHA DO TIRO - Zeis Casa Amarela	2.3
13	DOIS UNIDOS - Zeis: Dois Unidos e Linha do Tiro/AP Rosário	2.3
14	APIPUCOS/DOIS IRMÃOS/ SÍTIO DOS PINTOS/GUABIRABA/PAU FERRO - Av. 17 de Agosto/Zeis: Apipucos, Vila Marcionila-Mussum e Vila São João	3.1 / 3.3
19	ALTO JOSÉ BONIFÁCIO/MORRO DA CONCEIÇÃO - Zeis Casa Amarela	3.2
20	ALTO JOSÉ DO PINHO/ MANGABEIRA - Zeis Casa Amarela	3.2
21	VASCO DA GAMA - Zeis Casa Amarela	3.2
22	BREJO DA GUABIRABA/ BREJO DO BEBERIBE/PASSARINHO - Zeis Casa Amarela	3.3
23	CÓRREGO DO JENIPAPO/ MACAXEIRA - Zeis Casa Amarela	3.3
24	NOVA DESCOBERTA - Zeis Casa Amarela	3.3
35	VÁRZEA (parte)/CAXANGÁ - Zeis: Rosa Selvagem e Vila Felicidade/UR 7, Cosme e Damião, Jardim Petrópolis	4.3
44	CURADO/SANCHO (partes)/ COQUEIRAL/TOTÓ - Zeis Cavaleiro	5.3
45	CURADO/JARDIM SÃO PAULO (partes) - Zeis: Planeta dos Macacos e Jardim São Paulo II	5.3
46	BARRO (parte) - Zeis Tejipió/AP Pacheco, Vila dos Milagres	5.3
56	IBURA (parte) - Av. Dom Hélder Câmara, Vila do Sesi	6.2
57	IBURA/JORDÃO (partes) - Zeis Alto da Jaqueira	6.2
58	IBURA/JORDÃO (partes) - Zeis Ibura/Jordão	6.2
59	COHAB (parte) - AP: Lagoa Encantada e Monte Verde	6.3
60	COHAB (parte) - URs 4 e 5, AP UR 10/Rua Francisco	6.3
61	COHAB (parte) - URs 1,2 e 3	6.3
62	COHAB (parte) - Zeis UR 5/Três Carneiros	6.3

Elaboração: Prefeitura do Recife/SEPLAM. Projeto PNUD BRA/01/032.